

EVROPSKI POKRET SRBIJA – NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI
RADNA GRUPA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Beograd, 26. Oktobar 2011. godine

Zorica Isoski, dipl. ing¹

Tema:

**PLANOVI UPRAVLJANJA OTPADOM PROIZVOĐAČA OTPADA
I LOKALNA SAMOUPRAVA**

S ciljem da se upravljanje otpadom približi i usaglasi sa standardima EU u Republici Srbiji se preduzimaju različite aktivnosti (uspostavljanje zakonodavno-pravnog okvira, izgradnja institucija, uvođenje ekonomskih instrumenata i hijerarhije upravljanja otpadom svih kategorija, itd). U skladu sa tim, a na osnovu Zakona o upravljanju otpadom, u Republici Srbiji je u poslednje dve godine urađen veliki broj lokalnih planova upravljanja otpadom kao i planova upravljanja otpadom proizvođača otpada.

Kao konsultanti prilikom izrade planova upravljanja otpadom za proizvođače otpada, ali i lokalnih planova upravljanja otpadom, uočili smo mnoge probleme i nedovoljnu saradnju na relaciji proizvođači otpada - lokalna samouprava u oblasti upravljanja otpadom.²

UVOD

Položaj, prava i obaveze „proizvođača otpada“ regulisane su Zakonom o upravljanju otpadom ("Sl.glasnik RS", br. 36/09 i 88/10). Na osnovu ovog Zakona proizvođač otpada je definisan kao privredno društvo, preduzeće ili drugo pravno lice, odnosno preduzetnik, čijom aktivnošću nastaje otpad i/ili čijom aktivnošću prethodnog tretmana, mešanja ili drugim postupcima dolazi do promene sastava ili prirode otpada. Proizvođač otpada koji godišnje generiše više od 100 tona neopasnog otpada ili više od 200 kilograma opasnog otpada, dužan je da uradi plan upravljanja otpadom; obezbedi primenu načela hijerarhije upravljanja otpadom;

¹ **Aurora green d.o.o. Beograd, Balkanska 14**, 11000 Beograd, Srbija, <http://www.auroragreen.rs/>

² "Aurora green" se bavi inženjeringom i konsaltingom u oblasti zaštite životne sredine (studije procene uticaja na životnu sredinu, integrisana dozvola (IPPC), planovi upravljanja otpadom, obavezama za SEVESO postrojenja, lokalnim ekološkim akcionim planovima (LEAP) i konsaltingom standarda sistema menadžmenta (ISO 9001, 14001 i EMAS, BS OHSAS 18001, ISO 22000 i HACCP).

sakuplja otpad odvojeno u skladu sa potrebom budućeg tretmana; skladišti otpad na način koji minimalno utiče na zdravlje ljudi i životnu sredinu; preda otpad licu koje je ovlašćeno za upravljanje otpadom ako nije u mogućnosti da organizuje postupanje sa otpadom u skladu sa ovim zakonom; vodi evidenciju o otpadu koji nastaje, koji se predaje ili odlaže; odredi lice odgovorno za upravljanje otpadom; omogući nadležnom inspektoru kontrolu nad lokacijama, objektima, postrojenjima i dokumentacijom.

DILEME U PRIMENI PROPISA I TEZE ZA RASPRAVU³

1. Prilikom izrade plana upravljanja otpadom proizvođači se suočavaju sa mnogim problemima:

-Šta sve proglasiti otpadom, koga odrediti kao lice odgovorno za upravljanje otpadom i da li to lice da radi samo na poslovima upravljanja otpadom ili da mu se to doda u opis poslova, koliki je to obim poslova koje ono treba da obavlja.

-Zatim postoji problem obezbeđivanja novčanih sredstava za izradu izveštaja o ispitivanju otpada i pitanja za koje vrste otpada raditi karakterizaciju, kada je definisano zakonom da se „karakterizacija otpada vrši samo za opasan otpad i otpad koji prema poreklu, sastavu i karakteristikama može biti opasan otpad, osim otpada iz domaćinstva. Stručne organizacije ...izdaju izveštaj o ispitivanju.“ (aut. pod.). Dakle, karakterizacija otpada vrši se isključivo za opasan otpad i otpad koji prema poreklu, sastavu i karakteristikama može biti opasan otpad, a ostaje nejasno na koji način da proizvođač neopasnog otpada popuni deo A, rubriku 5. Dokumenta o kretanju neopasnog otpada (u prilogu) u kojoj je potrebno navesti broj i datum izdavanja Izveštaja o ispitivanju otpada, ukoliko u skladu sa napred navedenim članom zakona nije u obavezi da radi ispitivanje neopasnog otpada.

2. Prilikom izrade Plana upravljanja otpadom za farme životinja i preduzeća koja se bave proizvodnjom ili distribucijom farmaceutskih proizvoda postoji problem tumačenja zakona u delu koji se odnosi na upravljanje farmaceutskim otpadom. Naime, Zakon o veterinarstvu („Sl. gl. RS“, br. 91/05 i 30/10) u delu Upravljanje farmaceutskim otpadom Član 119 b propisuje da se „upravljanje i konačno zbrinjavanje navedenih tokova otpada vrši u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravljanje otpadom.“ (aut. pod). Istovremeno se definiše i pojam farmaceutskog otpada: „Pod farmaceutskim otpadom u smislu ovog zakona podrazumeva se: neupotrebljeni farmaceutski proizvodi, pomoćna lekovita sredstva, lekovi i medicinska sredstva sa isteklim rokom upotrebe, lekovi, medicinska sredstva ili farmaceutske sirovine koje iz bilo kojih razloga nisu ili ne mogu biti upotrebljene, ambalaža u kojoj su čuvane farmaceutske sirovine, spoljašnja i

³ Ovde su, radi preglednosti, neke od uočenih dilema u praktičnoj primeni propisa grupisane iako treba imati u vidu da su uočeni problemi međusobno jako povezani i međusobno uslovljeni.

unutrašnja pakovanja upotrebljenih lekova.“ i utvrđuje obaveza proizvođača i vlasnika farmaceuskog otpada „da sa farmaceutskim otpadom postupa kao sa opasnim otpadom“.

Istovremeno, odredbom člana 56. Zakona o upravljanju otpadom, u delu koji se odnosi na upravljanje otpadom iz objekata u kojima se obavlja zdravstvena zaštita i farmaceutskim otpadom, definisano je da „...farmaceutski otpad uključuje farmaceutske proizvode, lekove i hemikalije koji su rasuti, pripremljeni, a neupotrebljeni, ili im je istekao rok upotrebe ili se moraju odbaciti iz bilo kojeg razloga“. Takođe obaveza proizvođača i vlasnika farmaceuskog otpada je da sa istim postupa kao sa opasnim otpadom, a apoteke i zdravstvene ustanove da neupotrebljive lekove vrate proizvođaču, uvozniku ili distributeru radi bezbednog tretmana. Inače, lica koja upravljaju objektima „u kojima se obavlja zdravstvena zaštita“ dužna su da izrade plan upravljanja otpadom i imenuju odgovorno lice za upravljanje otpadom (član 56. Stav 3).

Pravilnikom o upravljanju medicinskim otpadom („Sl. gl. RS“, br.78/10) član 2. definisano je da farmaceutski otpad čine „svi lekovi, uključujući i primarnu ambalažu, kao i sav pribor korišćen za primenu takvih proizvoda, koji se nalaze kod pravnog, odnosno fizičkog lica koje se bavi delatnošću zdravstvene zaštite ljudi, a koji su postali neupotrebljivi zbog isteka roka upotrebe, neispravnosti u pogledu njihovog propisanog kvaliteta, kontaminirane ambalaže, prolivanja, rasipanja, pripremljeni, pa neupotrebljeni, vraćeni od strane krajnjih korisnika ili se ne mogu koristiti iz drugih razloga...“ (aut. pod).

Na osnovu napred navedenih propisa moglo bi se zaključiti da se oni odnose na upravljanje otpadom u humanoj medicini zbog čega se postavlja pitanje na koji način upravljati farmaceutskim otpadom koji se koristi u veterinarskoj medicini.

3. Nakon što proizvođač otpada uradi plan upravljanja otpadom u skladu sa zakonom nastaju problemi kada hoće da obezbedi načelo hijerarhije upravljanja otpadom.

-Kome predati otpad na ponovnu upotrebu, odnosno ponovno korišćenje proizvoda za istu ili drugu namenu?

-Šta ako se niko u Srbiji ne bavi reciklažom, odnosno tretmanom tog otpada koji njihovom aktivnošću nastaje? (primer Hemijska industrija “Župa“ a.d. iz Kruševca raspolaže količinom od 200 t otpadnog ksantata koji je okarakterisan kao opasan. Ovo su istorijske količine otpada i moraju se u skladu sa zakonom rešiti u roku od tri godine od donošenja zakona. Smešten je u burad koju je zahvatila korozija i predstavlja potencijalnu opasnost za životnu sredinu. U Srbiji se niko ne bavi reciklažom i isti bi trebalo izvesti iz zemlje za šta su potrebna značajna novčana sredstva)

-Kome predati na kompostiranje otpad kao što su čajevi, namirnice sa isteklim rokom i sl.

-I ključno pitanje za našu raspravu: Da li je lokalna samouprava dužna da obezbedi uslove za upravljanje posebnim tokovima otpada i iz industrije sa njene teritorije?

4. U Zakonu o upravljanju otpadom ("Sl.glasnik RS", br. 36/09 i 88/10) su propisane nadležnosti i odgovornosti jedinice lokalne samouprave (član 20) u sedam tačaka između ostalog i: donosi lokalni plan upravljanja otpadom, obezbeđuje uslove i stara se o njegovom sprovođenju; uređuje, obezbeđuje, organizuje i sprovodi upravljanje komunalnim, odnosno inertnim i neopasnim otpadom na svojoj teritoriji.

Lokalni planovi upravljanja otpadom donose se za period od 10 godina, a ponovo se razmatraju svakih pet godina, i po potrebi revidiraju i donose za narednih 10 godina.

Sadržaj planova je propisan zakonom kroz dvadeset tačaka među kojima su i sledeće:

- program sakupljanja otpada iz domaćinstva;
- program sakupljanja opasnog otpada iz domaćinstava;
- program sakupljanja komercijalnog otpada;
- program upravljanja industrijskim otpadom;

Dakle, prilikom izrade lokalnog plana upravljanja otpadom moraju se obezbediti podaci o količinama, vrsti i sastavu otpada koji se generiše u okviru privrednih delatnosti (preduzeća, privrednih društava, preduzetnika) na teritoriji jedne lokalne samouprave kako bi se izradio program sakupljanja komercijalnog i upravljanja industrijskim otpadom, što u praksi predstavlja veliki problem.

- Da bi se dobili relevantni podaci o komercijalnom i industrijskom otpadu potrebna je saradnja ili učešće u radnoj grupi za izradu lokalnog plana predstavnika privrede koji će dostaviti tačne podatke o vrsti, sastavu i količini otpada koji proizvode. Medjutim, zainteresovanost privrednog sektora za učešće u izradi lokalnog plana upravljanja otpadom je mala i veoma često se ne odazivaju na pozive lokalne samouprave, a upitnike o količinama i vrsti otpada koje dobiju da popune za potrebe izrade plana (u prilogu je upitnik koji se dostavlja privrednom sektoru) predaju sa netačnim podacima (umanjenim vrednostima iz samo njima poznatih razloga). Dakle, postavlja se pitanje pouzdanosti podataka i načina ili mogućnostima provere dostavljenih podataka jer lokalni inspektori za zaštitu životne sredine kontrolišu samo upravljanje neopasnim i inertnim otpadom⁴ tako da ne mogu naložiti dostavljanje ili izvršiti proveru podataka svih tokova otpada (i opasnog) koji nije u njihovoj nadležnosti a koji takođe treba uzeti u obzir pri izradi programa upravljanja industrijskim otpadom.

⁴ „Opštini se poverava vršenje inspekcijskog nadzora nad aktivnostima sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana i odlaganja inertnog i neopasnog otpada, za koje nadležni organ izdaje dozvolu na osnovu ovog zakona.” Zakonu o upravljanju otpadom ("Sl.glasnik RS", br. 36/09 i 88/10) član 84. stav 5.

- Zatim treba imati u vidu činjenicu da svi proizvođači otpada nisu u obavezi da rade planove upravljanja otpadom pa da možda nisu ni prepoznali sve tokove otpada i da nemaju lice odgovorno za upravljanje otpadom koje bi te podatke moglo sistematizovati i dostaviti.

Izvor podataka o proizvođačima otpada bi mogao biti svakako godišnji izveštaj o otpadu koji se dostavlja Agenciji za zaštitu životne sredine Republike Srbije ali njega ćemo imati na raspolaganju tek sledeće godine posle 31.3.2012. godine sa podacima za 2011. godinu jer je zakonska obaveza izveštavanja tek od decembra 2010. godine⁵.

5. Sledeće pitanje koje se nameće je čemu služi program upravljanja industrijskim otpadom koji se radi u okviru lokalnog plana upravljanja otpadom kada su nadležni za zbrinjavanje industrijskog otpada same industrije-proizvođači otpada (primer Lokalnog plana upravljanja otpadom na teritoriji opštine Inđija u kome se navodi na str. 61: "U opštini se vrši sakupljanje otpada od gotovo svih privrednih subjekata, ali tačne podatke o količini njihovog otpada nemamo. "

6. Problemi vezani za mobilna postrojenja za koja se izdaje dozvola, a čije značenje Zakon o upravljanju otpadom definiše na sledeći način: mobilno postrojenje za upravljanje otpadom jeste postrojenje za iskorišćenje ili tretman otpada na lokaciji na kojoj otpad nastaje, koje se zadržava u vremenski ograničenom roku na jednoj lokaciji i koje je takve konstrukcije da nije vezano za podlogu ili objekat i može se premeštati od lokacije do lokacije (Član 5. t. 14). S obzirom da ovakvo određenje nije dovoljno precizno bilo je problema u tumačenju za koja se mobilna postrojenja izdaje dozvola, koja je dokumentacija potrebna za studiju procene uticaja na životnu sredinu, da li je potrebna lokacijska dozvola i odobrenja i saglasnosti drugih nadležnih organa, izdatih u skladu sa zakonom, itd. Primer mobilnog postrojenja za biološki tretman otpada – bioremedijacija kontaminiranog zemljišta. Bioremedijacija je metoda u sloju za biološki tretman (sinonimi su: uređena gomila, halda, heap i biopile). Ova vrsta tretmana je poželjna sa više aspekata i u skladu je sa principima upravljanja otpadom.

Dakle, postoji problem kod pribavljanja lokacijske dozvole za mobilno postrojenje koje predstavlja uređenu gomilu zemljišta jer Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. gl. RS“, br.72/09) ne poznaje takvu vrstu objekta, zatim slede problemi sa dobijanjem uslova ostalih nadležnih organa (elektro, vodovod i kanalizacija, vodni uslovi i sl.)

- Nakon uočenih problema u primeni zakona usledile su izmene i dopune Zakona o upravljanju otpadom ("Sl.glasnik RS", br. 36/09 i 88/10) tako da član 37 . stav 5. Glasi: „Ministar propisuje vrste mobilnih postrojenja za koje se izdaje dozvola za tretman otpada.” Ova dopuna je

⁵ Pravilnik o obrascu dnevne evidencije i godišnjeg izveštaja o otpadu sa uputstvom za njegovo popunjavanje (Službeni glasnik RS, br. 95/2010)

veoma značajna za proizvođače otpada koji imaju otpad na više lokacija i razmišljaju da investiraju u postojenje za tretman, a poznata im je činjenica koliko traje postupak izdavanja dozvole i koliko je pribavljanje pojedine dokumentacije problematično⁶.

-Takođe u istom zakonu piše da: „Propisi koji se donose na osnovu ovog zakona doneće se u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.” Rok je istekao a propis nije donet i dilema operatera nije rešena.

PREDLOZI DALJIH AKTIVNOSTI

a) Predlozi za nadležne organe

1. U pripreme za usvajanje propisa i njihovo donošenje uključivati sve značajnije subjekte radi što celovitijeg sagledavanja potencijalnih uticaja propisa koji se donose
2. Redefinisati mesto i ulogu lokalnih planova upravljanja otpadom u odnosu na planove upravljanja otpadom koji su u obavezi da prave proizvođači otpada;
3. Napraviti detaljnu analizu o problemima u praktičnoj primeni propisa u oblasti upravljanja otpadom i, na osnovu toga, predložiti mere za prevazilaženje problema

b) Predlozi za istraživanje

1. Razjasniti razloge (ne)zainteresovanosti proizvođača otpada za učešće u procesu donošenja lokalnih planova upravljanja otpadom
2. Razjasniti probleme proizvođača otpada koji su od značaja za sprovođenje planova upravljanja otpadom
3. Istražiti mogućnost poboljšanja učešća građana u procesima pripreme i sprovođenja lokalnih planova upravljanja otpadom

PREDLOŽENA LITERATURA

1. Ilić, Marina, Stevanović Čarapina, Hristina, *Regionalni plan upravljanja komunalnim otpadom*, Beograd, 2011.
2. Petković, Gordana, Šerović Radmila, Stevanović Čarapina, Hristina, *Priručnik za upravljanje otpadom u Srbiji*, "Forum media" 2011.

⁶ Uz zahtev za izdavanje dozvole iz stava 1. ovog člana, operater prilaže sledeću dokumentaciju: 1)potvrdu o registraciji; 2)radni plan postrojenja za upravljanje otpadom; 3)plan zaštite od udesa i overen elaborat zaštite od požara, u skladu sa zakonom; 4)plan za zatvaranje postrojenja; 5)izjavu o metodama tretmana ili odlaganja otpada; 6)izjavu o metodama tretmana i odlaganja ostataka iz postrojenja; 7)saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu ili studiju o proceni uticaja zatečenog stanja, u skladu sa zakonom; 8)kopije odobrenja i saglasnosti drugih nadležnih organa, izdatih u skladu sa zakonom; 9)finansijske i druge garancije ili odgovarajuće osiguranje za slučaj udesa ili štete pričinjene trećim licima; 10)potvrdu o uplati odgovarajuće administrativne takse.

3. Popadić Njunjić, V., *Višekriterijumska analiza devet opštinskih smetlišta na životnu sredinu*, Fakultet Tehničkih nauka, Magistarski rad, Novi Sad, 2009.
4. *Praktični instrumenti za planiranje i upravljanje komunalnim otpadom u malim opštinama*, SKGO, GTZ, Nemačka organizacija za tehničku saradnju, Projekat „Modernizacija komunalnih usluga“
5. Stevanović Čarapina, H. *Tehnički priručnik*, Infrastruktura za preradu otpada, Decembar, 2007. Program podsticaja ekonomskom razvoju opština je petogodišnji projekat u Srbiji koji finansira Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID), a implemantira Urban Institut (UI)
6. Stevanović Čarapina, H., Jovović, A., Stepanov, J., *Ocena životnog ciklusa LCA (Life Cycle Assessment) kao instrument u strateškom planiranju upravljanja otpadom*, Univerzitet EDUKONS, Sremska Kamenica, 2011.
7. Taking sustainable use of resources forward: A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste, Communication From The Commission To The Council, The European Parliament, The European Economic And Social Committee And Thhe Committee Of The Regions, {Sec(2005), 1681}, {Sec(2005) 1682, Commission Of The European Communities, Brussels, 21.12.2005
8. Isoski, Z., Radosavljević, J., Todić, D., Upravljanje otpadom u propisima Republike Srbije i problemi operatera u primeni propisa, zbornik radova 6. Simpozijum Recilkažne tehnologije i održivi razvoj, Soko Banja 2011.