

**UPRAVLJANJE OTPADOM U PROPISIMA REPUBLIKE SRBIJE
I PROBLEMI OPERATERA U PRIMENI PROPISA**

**WASTE MANAGEMENT REGULATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA
AND PROBLEMS WHICH OPERATORS HAVE IN THE IMPLEMENTATION
OF REGULATION**

*Zorica Isoski, dipl.ing zaš.živ.sredine
Jadranka Radosavljević, dipl.ing.tehnologije
(Victoria Consulting d.o.o., Beograd)*

*Dr Dragoljub Todić
(Megatrend Univerzitet, Beograd)*

Apstrakt

U radu se ukazuje na osnovne propise kojima se reguliše upravljanje otpadom u Republici Srbiji i analiziraju se neki problemi koji su uočeni u tumačenju i primeni pojedinih propisa. Posebno se analiziraju dileme i problemi koje imaju operateri u postupku pribavljanja dozvole za sakupljanje, transport, skladištenje i tretman otpada, odnosno u postupku izrade Plana upravljanja otpadom za farme, farmaceutsku industriju i distributere farmaceutskih proizvoda. Pravno-tehnički posmatrano, osnovni problemi u primeni postojećih propisa proizilaze iz različitih razloga: nepreciznosti pojedinih normi, postojanju pravnih praznina, međusobnoj neusaglašenosti odredaba različitih propisa, itd. U nekim primerima se upućuje na moguća rešenja uočenih problema.

Ključne reči: upravljanje otpadom, operater, dozvole, plan upravljanja otpadom, problemi u primeni

Abstract

The paper highlights the basic regulations which regulate the waste management in the Republic of Serbia and also analyzes certain problems that are identified in interpretation and implementation of relevant regulations. There have been especially analyzed dilemmas and problems which operators have in the process of obtaining permits for collection, transport, storage and waste treatment, and/or in the process of making the Waste management plan for the farms, pharmaceutical industry and distributors of pharmaceutical products. From the legally-technical aspect, the main problems in the implementation of existing regulations stem from different reasons: inaccuracy of certain norms, existence of legal gaps, mutual non-compliance of the provisions of the various regulations, etc. In certain examples there have been emphasized possible solutions to these issues.

Keywords: waste management, operator, permits, waste management plan, problems in the implementation

1. Uvod

Više razloga doprinosi činjenici da upravljanje otpadom predstavlja jedan od najsloženijih problema u sistemu upravljanja zaštitom životne sredine. Pored brojnih „objektivnih“ okolnosti (nivo ekonomske razvijenosti, stanje infrastrukture i tranzicione okolnosti, stanje izgrađenosti pravnog sistema, nivo svesti o problemima životne sredine, itd.) izvesni pravno-tehnički problemi mogu predstavljati dodatni opterećujući činilac. Težina problema naročito je potencirana kada se radi o okolnostima koje se odnose na regulisanje prava i obaveza operatera, u postupku pribavljanja dozvola, izrade Plana upravljanja otpadom ili sprovođenja drugih izuzetno značajnih prava i obaveza.

Propisujući na opšti način da se upravljanje otpadom sprovodi po „propisanim uslovima i merama postupanja sa otpadom u okviru sistema sakupljanja, transporta, tretmana i odlaganja otpada, uključujući i nadzor nad tim aktivnostima i brigu o postrojenjima za upravljanje otpadom posle njihovog zatvaranja“ nekoliko stvari se pretpostavljaju.[1] Očekuje se, između ostalog, da „uslovi i mere postupanja sa otpadom,, budu na odgovarajući način propisani, a potom i dosledno primenjeni u praksi. Nekoliko primera koji se navode u tekstu ilustruju izvesne probleme koji mogu biti klasifikovani na različite načine (zbog toga podnaslove koji se ovde daju treba shvatiti samo uslovno) i tiču se pribavljanja dozvole za upravljanje otpadom i izrade Plana upravljanja otpadom.

1. Opšti normativni okvir

Smatra se da je postojeći normativni okvir za upravljanje otpadom u Republici Srbiji izgrađen sistemom propisa usvojenih u poslednjih nekoliko godina od kojih su neki potpuno ili delimično i načelno usklađeni sa odgovarajućim propisima EU. Opšti presek stanja (iako već delimično zastareo) može se videti u Strategiji upravljanja otpadom za period 2010.-2019. (deo koji se odnosi na „Pravni okvir usaglašen sa EU propisima“).[3] Pored međunarodnih ugovora koji se odnose na oblast upravljanja otpadom[4], dva osnovna zakona (Zakon o upravljanju otpadom, „Sl.glasnik RS”, br. 36/09, 88/10 i Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, „Sl.glasnik RS”, br. 36/09) i brojnih podzakonskih propisa donetih na osnovu njih, za upravljanje otpadom relevantan je (ili može biti relevantan) čitav niz drugih propisa u raznim oblastima (zdravstvo, poljoprivreda, energetika, itd).

2. Pribavljanje dozvole za sakupljanje, transport, skladištenje i tretman otpada Nedorečenost zakonskih propisa

Fizička i pravna lica čija je delatnost ili aktivnost identifikovana u Zakonu o upravljanju otpadom imaju obaveze da za obavljanje tih aktivnosti pribave dozvolu (član 59), i to: 1) dozvola za sakupljanje otpada; 2) dozvola za transport otpada; 3) dozvola za skladištenje otpada; 4) dozvola za tretman otpada; 5) dozvola za odlaganje otpada.[2] Članom 23. napred pomenutog zakona utvrđena je obaveza ispitivanja otpada radi klasifikacije otpada za prekogranično kretanje, tretman otpada i odlaganje otpada. Utvrđeno je 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 organizacijeizdaju 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. Međutim, Izveštaj o ispitivanju otpada predstavlja obavezan dokument koji nadležni organ zahteva da operateri prilože uz ostalu dokumentaciju, propisanu zakonom, radi izdavanja dozvole za upravljanje neopasnim otpadom. Ostalo je nejasno da li i zašto operateri koji se bave sakupljanjem, transportom i skladištenjem neopasnog otpada (metalni, plastični otpad, otpadne toner kasete i sl.) imaju obavezu da pribave i da, u postupku izdavanja dozvole, nadležnom organu dostave na uvid napred pomenuti izveštaj. Takođe je nejasno na koji način

da proizvođač neopasnog otpada popuni deo A, rubriku 5. Dokumenta o kretanju neopasnog otpada,[5] u kojoj je potrebno navesti broj i datum izdavanja Izveštaja o ispitivanju otpada, ukoliko u skladu sa napred navedenim članom zakona nisu u obavezi da rade ispitivanje neopasnog otpada.

Problemi koji se javljaju usled međusobne neusaglašenosti propisa

1) Operateri postrojenja za skladištenje, tretman i odlaganje otpada prilikom podnošenja zahteva za izdavanje dozvole, u skladu sa članom 62. Zakona o upravljanju otpadom, imaju obavezu da prilože dokumentaciju koja se priprema u skladu sa drugim propisima. Pomenuti član propisuje da operateri imaju obavezu da prilože, između ostalog, i sledeću dokumentaciju: „... 1. plan zaštite od udesa i overen elaborat zaštite od udesa 2. saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu ili studiju o proceni uticaja zatečenog stanja ili akt o oslobođenju od obaveze izrade procene uticaja na životnu sredinu, u skladu sa zakonom.“

Obaveza izrade Plana zaštite od udesa propisana je članom 58 Zakona o zaštiti životne sredine, u kome je definisano sledeće: „Operater seveso postrojenja, odnosno kompleksa u kome se obavljaju aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna jedna ili više opasnih materija, u jednakim ili većim količinama od propisanih, dužan je da dostavi Obaveštenje, odnosno izradi Politiku prevencije udesa ili Izveštaj o bezbednosti i Plan zaštite od udesa, u zavisnosti od količina opasnih materija kojima vrši te aktivnosti i da preduzme mere za sprečavanje hemijskog udesa i ograničavanja uticaja tog udesa na život i zdravlje ljudi i životnu sredinu, utvrđene u tim dokumentima.“ (aut. pod.). Većina operatera, a naročito operateri koji se bave upravljanjem **neopasnim otpadom** ne podležu obavezi izrade napred pomenutog dokumenta, koji im je pak nadležni organ za izdavanje dozvole za upravljanje otpadom zahtevao kao obavezan dokument radi izdavanja dozvole za skladištenje i tretman otpada, a sve u skladu sa članom 62. Zakona o upravljanju otpadom. Kako bi se operaterima olakšao postupak izdavanja dozvole i kako ne bi morali da pribavljaju dokumenta koja nisu u obavezi da rade, neophodno je definisati da se ova dokumenta podnose nadležnom organu samo kada operater ima obavezu izrade istih po Zakonima koji tu materiju regulišu. Naime, Plan zaštite od udesa se izrađuje samo ako je to u skladu sa članom 58. Zakona o zaštiti životne sredine.

2) Napred navedeni član 62. Zakona o upravljanju otpadom nije usaglašen ni sa Zakonom o zaštiti od požara („Sl. gl. RS“ br. 111/09) koji je donet svega par meseci kasnije, a kojim se ukida pojam „Elaborata zaštite od požara“ i uvode se novi termini „Plan zaštite od požara“ i „Pravila zaštite od požara“. Prilikom konsultacija sa nadležnim organom, a sve u cilju iznalaženja rešenja za pribavljanje dozvola za operatere došlo se do rešenja koja su prihvatljiva za sve zainteresovane strane. Relevantan pandan Elaboratu zaštite od požara je Plan zaštite od požara koji se izrađuje samo za prvu i drugu kategoriju ugroženosti od požara, shodno Pravilniku o načinu izrade i sadržaju plana zaštite od požara autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i subjekata razvrstanih u prvu i drugu kategoriju („Sl. gl. RS“, br. 73/10).

3) U skladu sa Uredbom o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS“, br. 114/2008) postrojenja za upravljanje otpadom nalaze se na Listi II: Projekti za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu. Kako bi se operaterima izašlo u susret i kako bi se olakšala i ubrzala sama procedura izdavanja dozvola, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja izdalo je 18.3.2011. godine Instrukciju za postupanje inspektora za zaštitu životne sredine i nadležnih organa za izdavanje dozvola na svim

nivoima, da za skladištenje otpada, i opasnog i neopasnog, nije potrebna izrada studije procene uticaja na životnu sredinu. Rešenjem će nadležni organ propisati samo mere zaštite životne sredine kojih se operater mora pridržavati.

Nemogućnost operatera da ispune pojedine propise

1) Redovno popunjavanje Dokumenta o kretanju otpada (i opasan i neopasan) prilikom preuzimanja otpada od fizičkih lica, predstavlja dodatni administrativni posao operaterima koji im oduzima dosta vremena, naročito imajući u vidu da broj fizičkih lica koji im svakodnevno dolaze i donose manje količine otpada nije zanemarljiv. Takođe, u Delu C – Transport otpada, napred pomenutog dokumenta, potrebno je u rubrici 6. upisati broj i datum izdavanja dozvole prevoznika otpada.

U skladu sa članom 70. Zakona o upravljanju otpadom definisano je da se „dozvola za sakupljanje i/ili transport otpada izdaje licu registrovanom za obavljanje delatnosti sakupljanja, odnosno licu koje ima svojstvo prevoznika u skladu sa zakonima kojima se uređuje prevoz u javnom saobraćaju, odnosno domaćem prevozniku, u skladu sa zakonima kojima se uređuje međunarodni javni prevoz, osim: ... za fizička lica, odnosno individualne sakupljače otpada, koji sakupljaju razvrstan neopasan otpad na teritoriji jedinice lokalne samouprave“ (aut. pod).

Na osnovu pomenutog člana može se zaključiti da fizička lica, odnosno individualni sakupljači otpada ne poseduju dozvole za sakupljanje i transport otpada te se stoga, prilikom preuzimanja otpada od istih, ne može na adekvatan način popuniti napred navedena rubrika 6. Dokumenta o kretanju otpada. Iz napred navedenih razloga došlo se do rešenja koje je dato u napred navedenoj instrukciji Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja od 18.3.2011. godine da Dokument o kretanju otpada (i opasan i neopasan) kod preuzimanja otpada od fizičkih lica treba popunjavati za ukupnu količinu sakupljenu tokom određenog perioda (nedelja, mesec), a da se na poledini dokumenta upisuju podaci o fizičkim licima od kojih je u tom periodu otpad preuzet.

2) U skladu sa članom 75 Zakona o upravljanju otpadom operateri koji se bave skladištenjem i mehaničkom pripremom otpada za transport trebalo bi da vode Dnevnu evidenciju o otpadu proizvođača otpada (obrazac DEO1) i popunjavaju, kao i da Agenciji u propisanim rokovima dostavljaju Godišnji izveštaj o otpadu proizvođača otpada (obrazac GIO1), sa podacima o otpadu koji proizvode tokom obavljanja svoje delatnosti (tokom razvrstavanja, presovanja itd.) i da u DEO1 i GIO1, između ostalog, upisuju i proizvedene količine komercijalnog otpada. Prilikom ispunjavanja napred navedene obaveze uočeno je da je propisima nedovoljno pojašnjeno na koji način se ovi obrasci popunjavaju. Konsultujući operatere i prenoseći njihove probleme nadležnom organu došlo se do zaključka da u DEO1 i GIO1 ne bi trebalo da se upisuju količine otpada koje ovi operateri preuzimaju od drugih pravnih lica radi obavljanja svoje delatnosti, jer bi, u tom slučaju, došlo do dupliranja podataka i praćenje putanje kretanja otpada bilo bi isuviše komplikovano. Takođe, u skladu sa Pravilnikom o obrascu dnevne evidencije i godišnjeg izveštaja o otpadu sa uputstvom za njegovo popunjavanje („Sl. glasnik RS“, br. 95/2010) propisano je da se količine otpada upisuju na sledeći način: „Količine uneti isključivo u tonama. Razdvajati samo decimalne brojeve i to tačkom. Količine otpada se daju zaokružene na jednu decimalu ukoliko su količine manje od 10 t. Ako su količine veće od 10 t onda se zaokružuju na celu tonu“ (aut. pod). Primena napred navedenog pravilnika operaterima na dnevnom nivou predstavlja problem, jer se vrlo često dešava da su te količine jako male, te stoga ukoliko bi se primenila napred pomenuta pravila te količine bile bi jednake nuli, tj. operateri ne bi znali šta da navedu. Predočavajući nadležnom organu ove činjenice došlo se do zaključka da se u slučaju manjih količina iste mogu unositi i u kilogramima.

3. Problemi pri izradi Plana upravljanja otpadom za farme, farmaceutske industrije i distributere farmaceutskih proizvoda

Prilikom izrade Plana upravljanja otpadom za farme životinja i preduzeća koja se bave proizvodnjom i 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 „upravljanje i konačno zbrinjavanje navedenih tokova otpada vrši se 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 unutrašnja pakovanja upotrebljenih lekova.“ i utvrđuje obaveza proizvođača i vlasnika farmaceutskog otpada „da sa farmaceutskim otpadom postupaju 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 farmaceutskog otpada je da sa istim postupaju 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.[6]

4. Zaključak

Iako je ustanovljen opšti normativni okvir za upravljanje otpadom u Republici Srbiji nekoliko problema u tumačenju i primeni pojedinih normi upućuju na zaključak o neophodnosti pažljivog praćenja primene postojećih propisa i preduzimanja potrebnih mera radi otklanjanja uočenih problema. Na osnovu karaktera opisanih problema sa kojima su suočeni operateri moglo bi se, na opšti način, konstatovati da oni uglavnom imaju svoje utemeljenje u nedovoljnoj koordinaciji nadležnih subjekata u procesu pripreme i donošenja propisa. Zbog toga se može reći da je potrebno dalje usavršavanje procedura donošenja propisa što podrazumeva značajnije učešće svih zainteresovanih subjekata u postupku donošenja samih zakona i podzakonskih akata, sistematsko praćenje primene propisa i periodične analize efekata primene propisa. To uključuje i potrebu organizovanja kontinuirane obuke svih zainteresovanih strana kao i podsticanje različitih formi razmene iskustava.

5. Literatura

1. Zakon o zaštiti životne sredine („Sl.gl. RS”, br.135/04, 36/09, 72/09- dr. zakon i 43/2011 - odluka US)
2. Zakon o upravljanju otpadom („Sl. gl. RS”, br. 36/09, 88/10)
3. *Strategija upravljanja otpadom*, Preuzeto iz http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678 „Službeni glasnik RS”, broj 29/2010.
4. Todić, D., *Savremena politika i pravo životne sredine*, Beograd, Megatrend univerzitet, 2008.
5. Pravilnik o obrascu dokumenta o kretanju otpada i uputstvu za njegovo popunjavanje („Sl. glasnik RS“, br. 72/2009)
6. Todić, D., Isoski, Z., Harmonizacija nacionalnih propisa u oblasti životne sredine sa propisima EU i pravne praznine u nacionalnim propisima, u Ilić, P., (ur), *Zaštita i zdravlje na radu i zaštita životne sredine*, zbornik radova sa naučno-stručnog skupa sa međunarodnim učešćem, Banja Luka, 24-26. juni 2009., str. 875-884.
7. Zakon o zaštiti od požara („Sl. gl. RS“ br. 111/09)
8. Zakon o veterinarstvu („Sl. gl. RS“, br. 91/05 i 30/10)
9. Uredba o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS“, br. 114/2008)
10. Pravilnik o načinu izrade i sadržaju plana zaštite od požara autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i subjekata razvrstanih u prvu i drugu kategoriju („Sl. gl. RS“, br. 73/10)
11. Pravilnik o obrascu dnevne evidencije i godišnjeg izveštaja o otpadu sa uputstvom za njegovo popunjavanje („Sl. glasnik RS“, br. 95/2010)
12. Pravilnik o upravljanju medicinskim otpadom („Sl. gl. RS“, br. 78/10)