



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
Управљање
индустријским отпадом

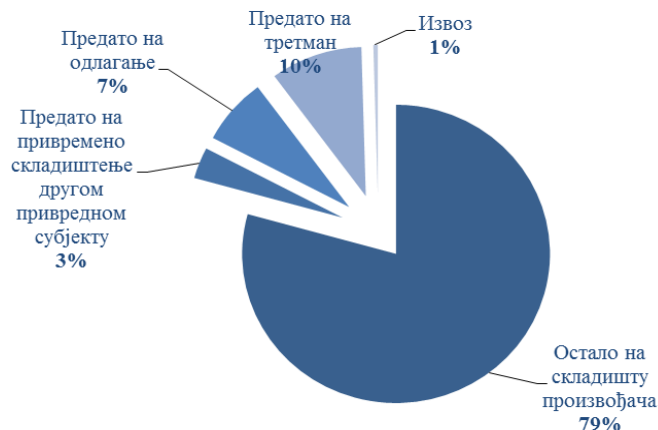


Број: 400-1107/2019-06/45
Београд, 4. новембар 2019. године



У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЈЕ ПОТРЕБНО УСПОСТАВИТИ ЕФИКАСНИЈИ СИСТЕМ УПРАВЉАЊА ИНДУСТРИЈСКИМ ОТПАДОМ РАДИ ЗАШТИТЕ И УНАПРЕЂЕЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

У Републици Србији је током 2018. године произведено 11,6 милиона тона отпада односно 1,7 тона отпада по становнику. Од укупне количине отпада преко 9 милиона тона представља индустријски отпад. У поређењу за земљама Европске Уније, Србија спада у земље са најмањим процентом третираног отпада.



Нису донета сва планска документа у области управљања отпадом, као ни извештаји о реализацији постојећих, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикаснијег планирања управљања индустријским отпадом.

Према подацима Агенције за заштиту животне средине око 80% произведеног индустријског отпада у Републици Србији остаје на локацији самог произвођача, што указује на низак проценат третмана индустријског отпада, као и на недовољно коришћење отпада као сировине. Наведено, уз чињеницу да не постоји постројење за третман опасног отпада, указује да се индустријским отпадом не управља у довољној мери на ефикасан начин, што представља ризик по животну средину и здравље људи.

ЈП „Електропривреда Србије“ није поступило по главном пројекту санације, затварања и рекултивације депоније пепела и шљаке „Средње косточачко острво“, јер депонија није затворена до јула 2015. године како је предвиђено главним пројектом. Напред наведено за последицу има да су две касете истовремено активне, па долази до развјавања пепела у околна насеља као и до емисије загађујућих материја са депоније пепела, што представља ризик по животну средину и здравље људи.

У Републици Србији није у довољној мери успостављен ефикасан надзор и контрола над управљањем индустријским отпадом, што се огледа у недовољној координацији између субјеката надлежних за управљање отпадом, недовољном инспекцијском надзору као и недовољно поузданом систему издавања и одузимања дозвола за управљање отпадом. Услед одсуства ефикасног надзора и контроле приходи буџета Републике Србије у периоду 2014-2018. године су мањи за 6,7 милијарди динара само од увоза возила као производа који после употребе постају посебни токови отпада.

Агенција за заштиту животне средине није вршила ефикасну контролу достављања података за Национални регистар извора загађивања животне средине и контролу тачности достављених података. Принцип самопријављивања, без ефикасне контроле и надзора надлежних институција, носи ризик да привредни субјекти не достављају податке или достављају нетачне податке, јер им то смањује обавезу по основу накнада, чиме се остварују мањи приходи од накнада у области животне средине.

Државна ревизорска институција је након спроведене ревизије, дала субјектима ревизије следеће препоруке:

- ➔ Министарство заштите животне средине да предузме активности како би се донела сва планска документа у складу са законом и да прате њихову реализацију у циљу ефикаснијег планирања управљања индустријским отпадом.
- ➔ Министарство заштите животне средине да кроз ефикаснији надзор онемогући да отпадом управљају привредни субјекти који немају одговарајућу дозволу.
- ➔ Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине АП Војводине да преиспита издате дозволе о управљању опасним отпадом на територији АП Војводине и предузме активности како би дозволе биле издате само од надлежних органа у складу са Законом о управљању отпадом.
- ➔ Агенција за заштиту животне средине да успостави ефикасну контролу достављања података за Национални регистар извора загађивања животне средине као и контролу тачности достављених података.
- ➔ ЈП „Електропривреда Србије“ да предузме активности како би се у потпуности реализовао пројекат изградње новог система за транспорт и депоновање пепела и шљаке са ТЕ Костолац А на депонију Тириковац закључно са успешно завршеним пробним радом.



Садржај

Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	6
II Увод	9
1. Проблем	9
2. Циљ ревизије	9
3. Ревизорска питања	9
4. Обим и ограничења ревизије	10
5. Методологија у поступку рада	11
III Опис предмета ревизије	12
1. Појам	12
2. Законодавни и институционални оквир	12
3. Опште информације	17
IV Закључци	23
ЗАКЉУЧАК 1: Нису донета сва планска документа у области управљања отпадом, као ни извештаји о реализацији постојећих, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикаснијег планирања управљања индустријским отпадом	24
Налаз 1.1: Нису донета сва планска документа у области управљања отпадом односно нису предузете активности у циљу ефикаснијег планирања управљања индустријским отпадом	24
Налаз 1.2: Извештаји о реализацији планских докумената у области управљања отпадом у ревидираном периоду нису сви донети	27
ЗАКЉУЧАК 2: Према подацима Агенције за заштиту животне средине око 80% произведеног индустријског отпада у Републици Србији остаје на локацији самог произвођача, што указује на низак проценат третмана индустријског отпада, као и на недовољно коришћење отпада као сировине. Наведено, уз чињеницу да не постоји постројење за третман опасног отпада, указује да се индустријским отпадом не управља у довољној мери на ефикасан начин, што представља ризик по животну средину и здравље људи	29
Налаз 2.1: ЈП „Електропривреда Србије“ није поступило по главном пројекту санације, затварања и рекултивације депоније пепела и шљаке „Средње косточачко острво“, јер депонија није затворена до јула 2015. године како је предвиђено главним пројектом. Напред наведено за последицу има да су две касете истовремено активне, па долази до развејавања пепела у околна насеља као и до емисије загађујућих материја са депоније пепела, што представља ризик по животну средину и здравље људи	32
Налаз 2.2: Чињеница да око 80% произведеног отпада остаје на локацији самог произвођача указује да је у Републици Србији низак проценат третмана индустријског отпада, као и недовољно коришћење отпада као сировине	40



Налаз 2.3: Отпадом створеним у оквиру индустријских комплекса у Републици Србији се није у довољној мери управљало на ефикасан начин 45

ЗАКЉУЧАК 3: У Републици Србији није у довољној мери успостављен ефикасан надзор и контрола над управљањем индустријским отпадом, што се огледа у недовољној координацији између субјеката надлежних за управљање отпадом, недовољном инспекцијском надзору као и недовољно поузданом систему издавања и одузимања дозвола за управљање отпадом. Услед одсуства ефикасног надзора и контроле приходи буџета Републике Србије у периоду 2014-2018. године су мањи за 6,7 милијарди динара само од увоза возила као производа који после употребе постају посебни токови отпада 47

Налаз 3.1: Агенција за заштиту животне средине није вршила ефикасну контролу достављања података за Национални регистар извора загађивања животне средине и контролу тачности достављених података 48

Налаз 3.2: Принцип самопријављивања, без ефикасне контроле и надзора надлежних институција, носи ризик да привредни субјекти не достављају податке или достављају нетачне податке, јер им то смањује обавезу по основу накнада, чиме се остварују мањи приходи од накнада у области животне средине 51

Налаз 3.3: Рад инспекције за заштиту животне средине није у довољној мери допринео ефикасном управљању индустријским отпадом 57

Налаз 3.4: Кроз систем издавања и одузимања дозвола за управљање отпадом није у довољној мери успостављен ефикасан надзор над управљањем индустријским отпадом 61

V Мере предузете у току ревизије 65

VI Захтев за достављање одазивног извештаја 66

Прилог 1 67

Прилог 2 67

Прилог 3 68



Скраћенице и термини

Преглед скраћеница које су коришћене у извештају:

Пун назив	Коришћена скраћеница
Министарство заштите животне средине	Министарство
Агенција за заштиту животне средине	Агенција
Аутономна покрајина Војводина	АП Војводина
Јавно предузеће „Електропривреда Србије“	ЈП ЕПС
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Градска општина Костолац	ГО Костолац
Градска општина Обреновац	ГО Обреновац
Термоелектрана Никола Тесла Обреновац Тент А	Тент А
Термоелектрана Никола Тесла Обреновац Тент Б	Тент Б
Термоелектрана - копови Костолац	ТЕ-КО Костолац
Термоелектрана Морава	ТЕ Морава
Термоелектрана Колубара	ТЕ Колубара
Средње костолачко острво	СКО
Површински копови Ћириковац	ПК Ћириковац
Рударски басен Колубара	РБ Колубара
Информациони систем Националног регистра извора загађивања	НРИЗ
Агенција за привредне регистре	АПР
Европска Унија	ЕУ

Термин привредни субјект употребљен у овом извештају обухвата: привредна друштва, друга правна лица и предузетнике.

Под регистром дозвола за управљање отпадом подразумевамо преглед важећих дозвола за управљање отпадом на територији Републике Србије који је доступан на интернет страници Агенције за заштиту животне средине.

За боље разумевање термина који се користе у извештају везано за технологију депоновања пепела могу послужити следеће дефиниције:

- Касета депоније пепела је део депоније пепела који је је по обиму ограничен ободним и преградним насипом и који се комплетно запуњава пепелом у периоду док је касета активна.
- Преградни насип је насип изграђен пепелом који се налази између касета депоније пепела.
- Ободни насип је насип изграђен пепелом који се налазим између депоније пепела и околног земљишта.
- Водено огледало је површина језера на радној касети депоније пепела које захвата површину депоније на којој се депоновани пепео налази испод регулисаног нивоа преливних система и служи за ефикасну заштиту од развејавања пепела. Добра позиција воденог огледала на радној касети депоније пепела је она којом се постиже највећа могућа површина воденог огледала уз услов да се језеро налази довољно далеко од ободних и преградних насипа како не би дошло до њиховог оштећења. Добра позиција воденог огледала се постиже правилним управљањем преливним системом и истакачким местима.
- Рекултивација депонија је процес затварања и преуређивања области након процеса одлагања отпада путем насипања, озелењавања, шумљавања и друго, а у циљу спречавања развејавања пепела и постизања биолошке равнотеже у окружењу депонија пепела.



I Резиме и препоруке

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања на тему „Управљање индустријским отпадом“.

У Републици Србији је током 2018. године произведено 11,6 милиона тона отпада, од чега преко 9 милиона тона представља индустријски отпад односно око 80%.¹

За период од 2016. до 2018. године утврђен је раст количине произведеног отпада са 9,2 милиона тона у 2016. години на 11,6 милиона тона у 2018. години. У све три године је висок удео индустријског отпада у укупном отпаду и износи око 80%.

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности и одговорности за управљање индустријским отпадом и то:

- Министарство заштите животне средине;
- Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине Аутономне покрајине Војводина;
- Агенција за заштиту животне средине и
- ЈП „Електропривреда Србије“

Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

У Републици Србији је потребно успоставити ефикаснији систем управљања индустријским отпадом ради заштите и унапређења животне средине.

Нису донета сва планска документа у области управљања отпадом, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикаснијег планирања управљања индустријским отпадом. Извештаји о реализацији планских докумената у области управљања отпадом у ревидираном периоду нису сви донети. Министарство није састављало и подносило извештаје о спровођењу стратегије Влади. Скупштина АП Војводине није разматрала извештаје о реализацији регионалних и локалних планова на својој територији и није их достављала Министарству и Агенцији. Јединице локалне самоуправе нису састављале и достављале извештаје о реализацији локалних/регионалних планова надлежним органима у складу са Законом о управљању отпадом.

Према подацима Агенције за заштиту животне средине око 80% произведеног индустријског отпада у Републици Србији остаје на локацији самог произвођача, што указује на низак проценат третмана индустријског отпада, као и на недовољно коришћење отпада као сировине. Наведено, уз чињеницу да не постоји постројење за третман опасног отпада, указује да се индустријским отпадом не управља у довољној мери на ефикасан начин, што представља ризик по животну средину и здравље људи.

ЈП „Електропривреда Србије“ није поступило по главном пројекту санације, затварања и рекултивације депоније пепела и шљаке „Средње косточачко острво“, јер депонија није затворена до јула 2015. године како је предвиђено главним пројектом. Напред наведено за последицу има да су две касете истовремено активне, па долази до развејавања пепела у околна насеља као и до емисије загађујућих материја са депоније пепела, што представља ризик по животну средину и здравље људи.

У Републици Србији није у довољној мери успостављен ефикасан надзор и контрола над управљањем индустријским отпадом, што се огледа у недовољној координацији између субјеката надлежних за управљање отпадом, недовољном инспекцијском надзору као и

¹ Подаци којим располаже Агенција за заштиту животне средине РС



недовољно поузданом систему издавања и одузимања дозвола за управљање отпадом. Услед одсуства ефикасног надзора и контроле приходи буџета Републике Србије у периоду 2014-2018. године су мањи за 6,7 милијарди динара само од увоза возила као производа који после употребе постају посебни токови отпада.

Агенција за заштиту животне средине није вршила ефикасну контролу достављања података за Национални регистар извора загађивања животне средине и контролу тачности достављених података.

Принцип самопријављивања, без ефикасне контроле и надзора надлежних институција, носи ризик да привредни субјекти не достављају податке или достављају нетачне податке, јер им то смањује обавезу по основу накнада, чиме се остварују мањи приходи од накнада у области животне средине.

Рад инспекције за заштиту животне средине није у довољној мери допринео ефикасном управљању индустријским отпадом.

Кроз систем издавања и одузимања дозвола за управљање отпадом није у довољној мери успостављен ефикасан надзор над управљањем индустријским отпадом.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије сврсисходности пословања „Управљање индустријским отпадом“, у циљу успостављања ефикаснијег система управљања индустријским отпадом, даје следеће препоруке:

Министарству заштите животне средине да:

- предузме активности како би се донела сва планска документа у складу са законом и да прати њихову реализацију у циљу ефикаснијег планирања управљања индустријским отпадом (приоритет 2²);
- предузме активности како би један од приоритета у области управљања отпадом био изградња постројења за физичко хемијски и термички третман опасног отпада да би се њиме управљало на ефикасан начин (приоритет 3³);
- са Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре предузме активности у циљу коришћења пепела у инфраструктурним објектима јавне намене што би имало вишеструке користи (приоритет 2);
- предузме активности за успостављање ефикасног надзора над радом Агенције, АП Војводине и локалних самоуправа у обављању поверених послова (приоритет 2);
- преиспита издате дозволе о управљању отпадом од свих органа надлежних за издавање дозвола и предузме активности како би дозволе биле издате само од надлежних органа у складу са Законом о управљању отпадом (приоритет 1⁴);
- кроз ефикаснији надзор онемогући да отпадом управљају привредни субјекти који немају одговарајућу дозволу (приоритет 1);
- кроз рад инспекције успостави ефикасан надзор над производима који после употребе постају посебни токови отпада (приоритет 2);
- преиспита постојећи систем обрачуна и наплате накнаде од производа који након употребе постају посебни токови отпада и у случају потребе иницира измену Закона о накнадама за коришћење јавних добара у циљу повећања прихода по овом основу (приоритет 2).

² Приоритет 2 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до годину дана.

³ Приоритет 3 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року од једне до три године односно препоруке по којима је потребно поступити у року од једне до три године.

⁴ Приоритет 1 означава несврсисходности које је могуће отклонити у року до 90 дана односно препоруке по којима је потребно поступити у року до 90 дана.



**Покрајинском секретаријату за урбанизам и заштиту животне средине
АП Војводине да:**

- преиспита издате дозволе о управљању опасним отпадом на територији АП Војводине и предузме активности како би дозволе биле издате само од надлежних органа у складу са Законом (приоритет 1);
- кроз ефикаснији надзор онемогући да отпадом на територији АП Војводине управљају привредни субјекти који немају одговарајућу дозволу (приоритет 1).

Агенцији за заштиту животне средине да:

- успостави ефикасну контролу достављања података о управљању отпадом за Национални регистар извора загађивања животне средине, као и контролу тачности достављених података (приоритет 2);
- успостави ефикасну контролу података о производима који после употребе постају посебни токови отпада на основу евиденција Управе царина како би се правилно утврдила и наплатила накнада по овом основу (приоритет 2);
- предузме активности да регистар дозвола за управљање отпадом који је јавно доступан буде поуздан и ажуран (приоритет 2).

Јавном предузећу „Електропривреда Србије“ да предузме активности како би се:

- у потпуности реализовао пројекат изградње новог система за транспорт и депоновање пепела и шљаке са ТЕ Костолац А на депонију Тириковац закључно са успешно завршеним пробним радом (приоритет 3);
- отклонили уочени недостаци на систему за транспорт и депоновање пепела и шљаке са ТЕ Костолац Б на депонију Тириковац и тиме повећала поузданост постројења до нивоа који неће захтевати укључивање старог система као резервног (приоритет 2);
- завршили потребни радови на депонији пепела и шљаке Тириковац за истакање целокупно продукованог пепела са ТЕ Костолац А и ТЕ Костолац Б (приоритет 3);
- завршила експлоатација депоније пепела СКО, и започело са њеном рекултивацијом (приоритет 3) и
- опасан и неопасан отпад на локацијама ТЕ Морава и ТЕ Колубара привремено складиштио на законски и технички исправан начин (приоритет 2).

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
4. новембар 2019. године



II Увод

Државна ревизорска институција је спровела ревизију сврсисходности пословања „Управљање индустријским отпадом“ у складу са Законом о Државној ревизорској институцији⁵, Пословником Државне ревизорске институције⁶ и Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2019. годину број: 06-5961/2018-02/1 од 26. децембра 2018. године и Изменама и допунама Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2019. годину број 06-1074/2019-02/1 од 5. априла 2019. године.

Ревизија је обављена на начин и према поступцима утврђеним оквиром ревизорских стандарда Међународне организације врховних ревизорских институција (INTOSAI), Кодексом професионалне етике државних ревизора и принципима Међународних стандарда врховних ревизорских институција (ISSAI).

1. Проблем

У Републици Србији се производи велика количина индустријског отпада који обухвата сав отпад који настаје у привредним субјектима током производних процеса.

У току 2018. године произведено је 11,6 милиона тона отпада, од чега 9,2 милиона тона представља индустријски отпад, који највећим делом настаје у процесу рада термоелектрана.

Од укупно произведеног отпада око 90 хиљада тона отпада класификује се као опасан отпад, који највећим делом потиче из индустрије. Иако чини мање од 1% укупног отпада, опасан отпад може да представља озбиљну опасност по здравље људи и животну средину ако се њим не управља адекватно, а у Републици Србији не постоје постројења за његов третман.

Додатни проблем у Републици Србији представља недовољна имплементација успостављеног законодавног оквира у области управљања отпадом.

Извештај Европске комисије указује на недовољан надзор од стране Министарства, као и потребу за даљим побољшањем координације надлежних институција на свим нивоима.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да се утврди да ли субјекти ревизије ефикасно управљају индустријским отпадом ради заштите и унапређења животне средине.

3. Ревизорска питања

Да бисмо истражили ревизијски проблем и остварили циљ ревизије формулисали смо главно и ревизорска питања, која се односе на фазе: планирања, спровођења и надзора над управљањем индустријским отпадом.

Главно питање гласи: Да ли субјекти ревизије ефикасно планирају, спроводе и врше надзор над управљањем индустријским отпадом?

У складу са главним питањем дефинисали смо следећа ревизорска питања:

⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон

⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 9/09



1. Да ли су предузете активности у циљу ефикасног планирања управљања индустријским отпадом?
2. У којој мери управљање индустријским отпадом утиче на стање животне средине и здравље људи?
3. Да ли је успостављен ефикасан надзор и контрола над управљањем индустријским отпадом?

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом су обухваћени субјекти који имају надлежности и одговорности за управљање индустријским отпадом у складу са Законом о управљању отпадом⁷ и Законом о заштити животне средине⁸ и то:

- Министарство заштите животне средине;
- Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине Аутономне покрајине Војводина;
- Агенција за заштиту животне средине и
- ЈП „Електропривреда Србије“ .

У циљу прибављања свеобухватних информација у области управљања индустријским отпадом као извори информација су коришћени подаци којима располажу Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (везано за коришћење пепела као сировине у грађевинској индустрији), Министарство финансија – Управа царина (везано за податке о увозу производа који после употребе постају посебни токови отпада - возила), градови Београд, Нови Сад, Јагодина и Зрењанин, општина Аранђеловац, као и градске општине Обреновац и Костолац.

Предмет ревизије је опасан индустријски отпад због значаја, који може представљати озбиљну опасност по здравље људи и животну средину и неопасан индустријски отпад, односно отпад из рада термоелектрана који представља 80% неопасног индустријског отпада.

Ревизијом смо обухватили активности које се односе на управљање индустријским отпадом у периоду од 2016. до 2018. године.

Поступци ревизије су изведени у периоду од априла до краја октобра 2019. године у циљу доношења налаза, закључака и препорука заснованих на доказима који су прикупљени током ревизије.

У процесу спровођења ревизије ограничења су била:

- Ризик од непотпуне базе података везаних за произвођаче индустријског отпада и привредне субјекте који управљају индустријским отпадом (подаци о врсти, количини, пореклу, карактеризацији и класификацији, саставу, складиштењу, транспорту, извозу, третману, односно поновном искоришћењу и одлагању насталог отпада и друго);
- Агенција у информационом систему нема евиденцију о документима о кретању опасног отпада за 2016. годину, стога нисмо могли да извршимо увид у њих.

⁷ "Сл. гласник РС", бр. 36/09, 88/10 и 14/16

⁸ "Сл. гласник РС", бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 - др. закон, 43/11 - одлука УС, 14/16 и 76/18



5. *Методологија у поступку рада*

Да бисмо формулисали ревизорска питања и касније одговорили на њих, анализирали смо стратегије, законске и подзаконске прописе који се односе на област управљања индустријским отпадом, као и податке и информације које смо добили од субјеката надлежних за управљање отпадом.

У циљу планирања ревизије сврсисходности пословања, а ради прибављања информација у вези планирања, спровођења и надзора над управљањем индустријским отпадом обавили смо интервјуе са представницима субјеката надлежних за управљање отпадом и то: Министарства заштите животне средине, Агенције за заштиту животне средине, Покрајинског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине Аутономне покрајине Војводине, ЈП „Електропривреда Србије“, града Београда – Секретаријата за заштиту животне средине, Градске општине Обреновац и Костолац.

На основу прикупљених информација у фази предстудије дефинисали смо потенцијални проблем, циљ ревизије, ревизорска питања, критеријуме, предмет ревизије, субјекте ревизије као и период који ће ревизија обухватити.

Током фазе спровођења ревизије, како би одговорили на ревизорска питања односно испунили циљ ревизије, анализирали смо прикупљену документацију од субјеката ревизије као и од извора информација, спроводили интервјуе, слали упитнике и прикупљали физичке доказе на терену и друго.



III Опис предмета ревизије

1. Појам

Према Закону о управљању отпадом, отпад је свака материја или предмет који држалац одбацује, намерава или је неопходно да одбаци. Врсте отпада су: комунални отпад (кућни отпад), комерцијални отпад и индустријски отпад.

Индустријски отпад представља отпад из било које индустрије или са локације на којој се налази индустрија, осим јаловине и пратећих минералних сировина из рудника и каменолома.

У зависности од опасних карактеристика, које утичу на здравље људи и животну средину, отпад може бити: инертни, неопасан и опасан.

Опасан отпад јесте отпад који по свом пореклу, саставу или концентрацији опасних материја може проузроковати опасност по животну средину и здравље људи и има најмање једну од опасних карактеристика утврђених посебним прописима, укључујући и амбалажу у коју је опасан отпад био или јесте упакован.

Неопасан отпад јесте отпад који нема карактеристике опасног отпада.

Произвођач отпада јесте свако лице чијом активношћу настаје отпад (изворни произвођач отпада) или свако лице чијом активношћу претходног третмана, мешања или другим поступцима долази до промене састава или природе отпада.

Оператер јесте свако правно лице или предузетник које, у складу са прописима, управља постројењем или га контролише или је овлашћен за доношење економских одлука у области техничког функционисања постројења и на чије име се издаје дозвола за управљање отпадом.

Посебни токови отпада јесу кретања отпада (истрошених батерија и акумулатора, отпадног уља, отпадних гума, отпада од електричних и електронских производа, отпадних возила и другог отпада) од места настајања, преко сакупљања, транспорта и третмана, до одлагања на депонију.

Управљање отпадом јесте спровођење прописаних мера за поступање са отпадом у оквиру сакупљања, транспорта, складиштења, третмана, односно поновног искоришћења и одлагања отпада, укључујући и надзор над тим активностима и бригу о постројењима за управљање отпадом после затварања и активности које предузима трговац и посредник.

2. Законодавни и институционални оквир

Устав Републике Србије⁹ као највиши и основни правни акт државе, чланом 74 – Здрава животна средина уређује да:

- свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању;
- свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине;
- свако је дужан да чува и побољшава животну средину.

Чланом 97 Устава у тачки 9 прописано је да Република Србија уређује и обезбеђује: одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја.

⁹ "Сл. гласник РС", бр. 98/06



Основни закони који уређују област управљања отпадом су Закон о управљању отпадом и Закон о заштити животне средине.

Законом о управљању отпадом уређују се: врсте и класификација отпада; планирање управљања отпадом; субјекти управљања отпадом; одговорности и обавезе у управљању отпадом; организовање управљања отпадом; управљање посебним токовима отпада; услови и поступак издавања дозвола; прекогранично кретање отпада; извештавање о отпаду и база података; финансирање управљања отпадом; надзор, као и друга питања од значаја за управљање отпадом.

Дефинисано је да управљање отпадом представља делатност од општег интереса.

Циљ овог закона је да се обезбеде и осигурају услови за:

- 1) управљање отпадом на начин којим се не угрожава здравље људи и животна средина;
- 2) превенцију настајања отпада, посебно развојем чистијих технологија и рационалним коришћењем природних богатстава, као и отклањање опасности од његовог штетног дејства на здравље људи и животну средину;
- 3) поновно искоришћење и рециклажу отпада, издвајање секундарних сировина из отпада и коришћење отпада као енергента;
- 4) развој поступака и метода за одлагање отпада;
- 5) санацију неуређених одлагалишта отпада;
- 6) праћење стања постојећих и новоформираних одлагалишта отпада;
- 7) развијање свести о управљању отпадом.

Законом је прописано да се управљање отпадом врши на начин којим се обезбеђује најмањи ризик по угрожавање живота и здравља људи и животне средине.

Управљање отпадом заснива се на начелима:

- избора најоптималније опције за животну средину;
- близине и регионалног приступа управљању отпадом;
- хијерархије управљања отпадом;
- одговорности и
- „загађивач плаћа”.

Законом о заштити животне средине уређује се интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији.

Систем заштите животне средине чине мере, услови и инструменти за:

- 1) одрживо управљање, очување природне равнотеже, целовитости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак свих живих бића;
- 2) спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине.

Активност која утиче на животну средину јесте сваки захват којим се мењају и/или могу променити стања и услови у животној средини, а односи се на: коришћење ресурса и природних добара; процесе производње и промета; дистрибуцију и употребу материјала; испуштање (емисију) загађујућих материја у воду, ваздух или земљиште; управљање отпадом и отпадним водама, хемикалијама и штетним материјама; буку и вибрације; јонизујуће и нејонизујуће зрачење; удесе.

Такође, Законом о процени утицаја на животну средину¹⁰ прописано је да се процена утицаја поред осталих пројеката врши и за пројекте из области управљања отпадом, док је Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину¹¹ прописано да се стратешка процена врши за планове, програме, основе и стратегије поред осталих и у области управљања

¹⁰ „Сл. гласник РС”, бр. 135/04 и 36/09

¹¹ „Сл. гласник РС”, бр. 135/04 и 88/10



отпадом којима се успоставља оквир за одобравање будућих развојних пројеката одређених прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину.

Поред закона из области управљања отпадом анализирали смо и подзаконска акта, која регулишу ову област. У наставку наводимо неке од њих:

- Уредба о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде^{12 13};
- Уредба о производима који после употребе постају посебни токови отпада, обрасцу дневне евиденције о количини и врсти произведених и увезених производа и годишњег извештаја, начину и роковима достављања годишњег извештаја, обвезницима плаћања накнаде, критеријумима за обрачун, висину и начин обрачунавања и плаћања накнаде^{14 15};
- Уредба о техничким и другим захтевима за пепео, као грађевински материјал намењен за употребу у изградњи, реконструкцији, санацији и одржавању инфраструктурних објеката јавне намене¹⁶;
- Уредба о одлагању отпада на депоније;¹⁷
- Правилник о обрасцу документа о кретању опасног отпада, обрасцу претходног обавештења, начину његовог достављања и упутству за њихово попуњавање;¹⁸
- Правилник о начину складиштења, паковања и обележавања опасног отпада.¹⁹

Циљеви у области управљања отпадом одређени су општим опредељењем везаним за чланство у ЕУ. Одговарајућим стратешким документима и прописима, који су усклађени (или чији је циљ да буду усклађени) са политиком и прописима ЕУ дефинисани су специфични циљеви и рокови за остваривање. Став да одрживо управљање ресурсима представља једну од кључних претпоставки за остваривање циљева одрживог развоја уграђен је у основе политике ЕУ у овој области.²⁰

Поред прописа којима се регулише област управљања отпадом, прописи ЕУ у овој области обухватају Директиве Савета, које представљају правне инструкције ЕУ и повезују све земље чланице и морају бити имплементирани кроз законодавство земаља чланица у прописаним роковима.

Закон о управљању отпадом је донет 2009. године, а измене и допуне овог закона 2010, 2016. и 2018. године. У Европској унији у току 2008. године је донета ревидирана оквирна директива о отпаду (Waste Framework Directive), четири директиве везане за отпад из 2018. године, као и имплементационе одлуке из 2019. године. Ове директиве и одлуке су прописале нове обавезе државама чланицама везане за управљање отпадом, као и циљеве управљања отпадом.

Потребно је да Србија, као земља која тежи уласку у Европску унију, у што краћем року изради нови Закон о управљању отпадом усаглашен са наведеном регулативом ЕУ.

Директиве из 2018. године

Директива (ЕУ) 2018/849 Европског парламента и Већа од 30. маја 2018. о изменама и допунама Директиве 2000/53/ЕС о отпадним возилима, 2006/66/ЕС о батеријама и акумулаторима и отпадним батеријама и акумулаторима и 2012/19 /ЕУ о отпадној електричној и електронској опреми

¹² „Сл. гласник РС“, бр. 113/05, 6/07, 8/10, 102/10, 15/12, 91/12, 30/13 - др. правилник, 25/15 - др. правилник, 44/16 - др. правилник, 43/17 - др. правилник и 45/18 - др. правилник

¹³ Ова уредба је била на снази до 31.12.2018. године до доношења Закона о накнадама за коришћење јавних добара

¹⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 54/10, 86/11, 15/12, 41/13 - др. правилник, 3/14, 81/14 - др. правилник, 31/15 - др. правилник, 44/16 - др. правилник, 43/2017 - др. правилник, 45/18 - др. правилник и 67/18 - др. правилник

¹⁵ Чланови 1-3 и 5-17 ове Уредбе су престали да важе, осим члана 4, од 1. јануара 2019. године, даном почетка примене Закона о накнадама за коришћење јавних добара („Сл. гласник РС“, бр. 95/18)

¹⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 56/15

¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 92/10

¹⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 17/17

¹⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 92/10

²⁰ Анализа радне групе животна средина/Национални конвент о ЕУ



Директива (ЕУ) 2018/850 Европског парламента и Већа од 30. маја 2018. о измени Директиве 1999/31/ЕС о одлагању отпада
Директива (ЕУ) 2018/851 Европског парламента и Већа од 30. маја 2018. о измени Директиве 2008/98/ЕС о отпаду
Директива (ЕУ) 2018/852 Европског парламента и Већа од 30. маја 2018. о измени Директиве 94/62/ЕС о амбалажи и амбалажном отпаду
Имплементационе одлуке из 2019. године
Имплементациона одлука Комисије (ЕУ) 2019/665 од 17. априла 2019. о измени Одлуке 2005/270/ЕС о успостављању формата везаних за систем базе података у складу с Директивом 94/62/ЕС Европског парламента и Већа о амбалажи и амбалажном отпаду
Имплементациона одлука Комисије (ЕУ) 2019/1004 од 7. јуна 2019. о утврђивању правила за израчунавање, проверу и извештавање података о отпаду у складу с Директивом 2008/98/ЕС Европског парламента и Већа и којом се укида имплементациона одлука Комисије С (2012) 2384 (заведено под документом С (2019) 4114)

Управљање отпадом у Србији је приоритетно питање заштите животне средине и једно је од најзахтевнијих подручја када је реч о усклађивању са ЕУ регулативом. Србија је у обавези да Европској комисији представи преговарачку позицију и да почне преговоре о Поглављу 27, које се односи на заштиту животне средине.

Управљање отпадом у ЕУ се базира на поновном коришћењу отпада, константном смањивању количина и токсичности отпада и инсистирању на рециклажи и куповини производа од рециклираних материјала. Процес придруживања ЕУ и хармонизација домаћег и европског законодавства у области отпада обухватили су и основне принципе, који се примењују у циљу побољшања система управљања отпадом у Србији:

- смањење количина насталог отпада;
- превенцију настајања отпада;
- решавање проблема отпада на месту настанка;
- принцип сепарације отпада;
- принцип рециклаже што веће количине отпада;
- принцип рационалног коришћења постојећих капацитета за прераду отпада;
- принцип рационалне изградње постројења за третман;
- принцип мониторинга загађења у циљу очувања квалитета животне средине.

Субјекти надлежни за управљање отпадом у складу са Законом о управљању отпадом су:

- 1) Република Србија;
- 2) Аутономна покрајина;
- 3) Јединица локалне самоуправе;
- 4) Агенција за заштиту животне средине;
- 5) Стручне организације за испитивање отпада;
- 6) Невладине организације, укључујући и организације потрошача и
- 7) Други органи и организације, у складу са законом.

Правни и институционални оквир односно критеријуми за оцену сврсисходности управљања отпадом

Субјекти надлежни за управљање отпадом у складу са Законом о управљању отпадом	Надлежност
Министарство заштите животне средине	1) предлаже Влади Стратегију, као и програме превенције стварања отпада; 2) координира и врши послове управљања отпадом од значаја за Републику Србију и прати стање; 3) даје сагласност на регионалне планове управљања отпадом, осим за планове на територији аутономне покрајине;



	<p>4) издаје дозволе, сагласности, потврде и друге акте прописане овим законом;</p> <p>5) води евиденцију о дозволама, сагласностима, потврдама и другим актима које су издали други надлежни органи;</p> <p>6) утврђује овлашћене организације у складу са овим законом;</p> <p>7) врши надзор и контролу примене мера поступања са отпадом;</p> <p>8) предузима друге мере и активности, у складу са међународним уговорима и споразумима.</p>
Аутономна покрајина Војводина	<p>1) учествује у изради Стратегије и програма превенције стварања отпада;</p> <p>2) координира и врши послове управљања отпадом од значаја за аутономну покрајину и прати стање;</p> <p>3) даје сагласност на регионалне планове управљања отпадом на својој територији;</p> <p>4) издаје дозволе, сагласности, потврде и друге акте у складу са овим законом, води евиденцију и податке доставља министарству;</p> <p>5) врши надзор и контролу мера поступања са отпадом на својој територији у складу са овим законом;</p> <p>6) врши и друге послове утврђене законом.</p> <p>Аутономна покрајина својим актом одређује органе надлежне за обављање послова из става 1 овог члана.</p> <p>Послови из става 1 тачке 4) и 5) овог члана обављају се као поверени послови.</p>
Јединица локалне самоуправе	<p>1) доноси локални план управљања отпадом, обезбеђује услове и стара се о његовом спровођењу;</p> <p>2) уређује, обезбеђује, организује и спроводи управљање комуналним, односно инертним и неопасним отпадом на својој територији, у складу са законом;</p> <p>3) уређује поступак наплате услуга у области управљања комуналним, односно инертним и неопасним отпадом, у складу са законом;</p> <p>4) издаје дозволе, одобрења и друге акте у складу са овим законом, води евиденцију и податке доставља министарству;</p> <p>5) на захтев министарства или надлежног органа аутономне покрајине даје мишљење у поступку издавања дозвола у складу са овим законом;</p> <p>6) врши надзор и контролу мера поступања са отпадом у складу са овим законом;</p> <p>7) врши и друге послове утврђене законом.</p> <p>Јединица локалне самоуправе својим актом одређује органе и службе надлежне за обављање послова.</p> <p>Послови који се односе на инертни и неопасни отпад, као и послови из тачака 4) и 6) обављају се као поверени послови.</p>
Агенција за заштиту животне средине	<p>обавља послове који се односе на:</p> <p>1) вођење и ажурирање базе података о управљању отпадом у информационом систему заштите животне средине, у складу са законом којим се уређује заштита животне средине;</p> <p>2) вођење података о расположивим и потребним количинама отпада, укључујући секундарне сировине, размену и стављање на располагање тих података електронским путем;</p> <p>3) извештавање о управљању отпадом, у складу са преузетим међународним обавезама.</p>

У складу са Законом о заштити животне средине, власник и/или други држалац отпада дужан је да предузме мере управљања отпадом у циљу спречавања или смањења настајања, поновну употребу и рециклажу отпада, издвајање секундарних сировина и коришћење отпада као енергента, односно одлагање отпада.

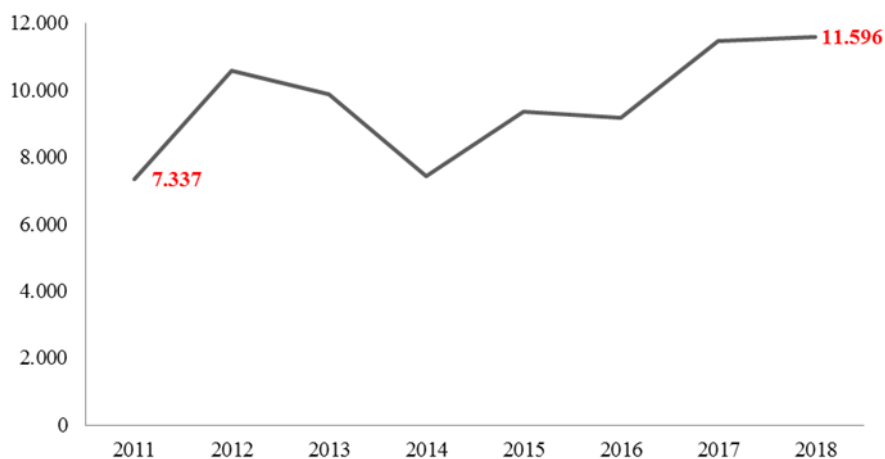


3. Опште информације²¹

Количина произведеног отпада у периоду 2011-2018. година

На основу података о количини произведеног отпада из Националног регистра извора загађивања, који води Агенција за заштиту животне средине, у Републици Србији је 2018. године произведено 11,6 милиона тона отпада што је за преко 4,2 милиона тона отпада више у односу на 2011. годину, што представља увећање за око 60% (Слика 1).

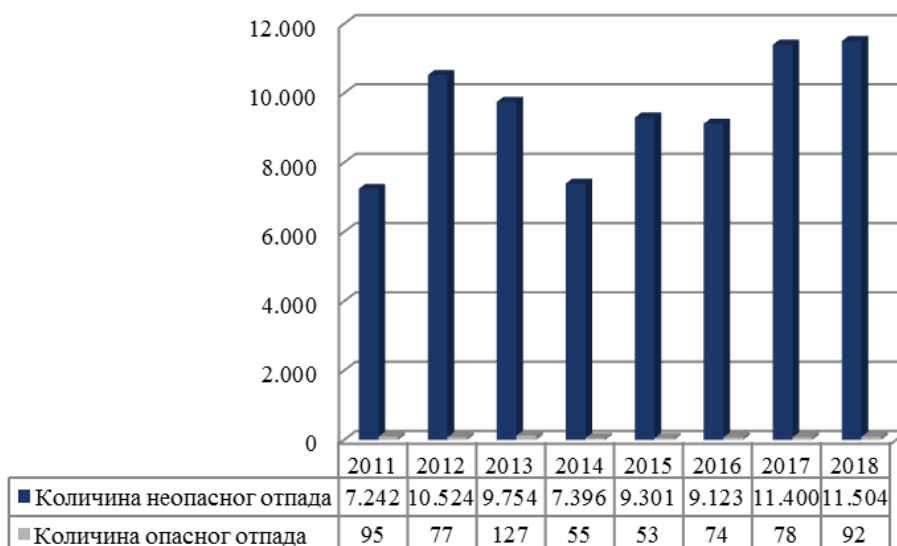
Слика 1: Кретање количине произведеног отпада у периоду 2011-2018. године, у хиљадама тона



Уколико посматрамо однос између произведеног отпада и броја становника у Републици Србији, долазимо до податка да је у 2018. години произведено око 1,7 тона по становнику годишње²².

Уколико посматрамо однос између опасног и неопасног отпада, у периоду 2011-2018. године, долазимо до следећих података:

Слика 2 : Однос између укупно произведеног отпада у РС за период 2011-2018, у хиљадама тона



Удео опасног отпада у посматраном периоду се кретао од 0,6% до 1,3% у односу на укупни произведени отпад. Иако чини мање од 1% укупног отпада, опасан отпад може да

²¹ Подаци коришћени у делу општих информација достављени од Агенције закључно са стањем на дан 3 јул. 2019. године

²² <http://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/20190628-procenjen-broj-stanovnika-2018/?s=1801>



представља озбиљну опасност по здравље људе и животну средину. У 2018. години удео опасног отпада у укупној количини отпада је износио 0,80%.

Укупна количина произведеног отпада по становнику годишње

Као што је приказано у табели 1, у периоду од 2016. до 2018. године, повећава се количина укупно произведеног отпада по становнику годишње. У 2018. години произведено је 1,7 тона отпада по становнику.

Табела 1: Укупна количина произведеног отпада по становнику годишње, 2011-2018, у милионима тона по становнику

Година	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Количина произведеног отпада по становнику	1,2	1,5	1,5	1,0	1,3	1,3	1,6	1,7

Као што је приказано у табели 2, у периоду од 2016. до 2018. године повећава се количина укупно произведеног опасног отпада по становнику годишње. У 2018. години произведено је 13,3 килограма опасног отпада по становнику.

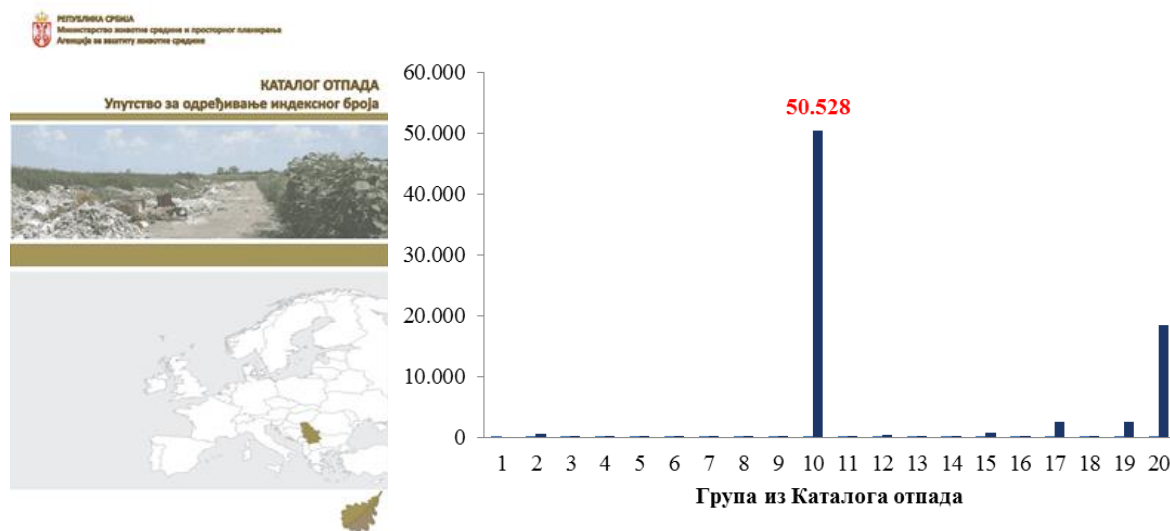
Табела 2: Количина произведеног опасног отпада по становнику годишње, 2011-2018, у килограмима по становнику

Година	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Количина произведеног опасног отпада по становнику годишње	13,1	10,7	17,7	7,7	7,5	10,5	11,1	13,3

Укупна количина отпада по категоријама отпада из Каталога отпада

Отпад се разврстава према Каталогу отпада који је усклађен са Европским каталогом отпада²³. У оквиру Каталога отпад је систематизован, првенствено, према делатностима у оквиру којих је генерисан, али и према типу отпада, материјалима или процесима. У Каталогу отпада је систематизовано више од 800 врста отпада, подељених у 20 група, које се означавају двоцифреним бројевима.

Слика 3: Укупна количина отпада по категоријама отпада из Каталога отпада, 2011-2018 у хиљадама тона



Из претходног приказа група отпада из Каталога отпада, за период 2011-2018. године, можемо закључити да је највећи износ у Групи 10. – Отпад из термичких процеса и износи 71% од укупне вредности произведеног отпада.

²³ European List of Waste/European Waste Catalog



У оквиру Групе 10 – отпад из термичких процеса највећи произвођачи отпада су термоенергетски објекти, који у току свог рада производе летећи пепео од угља, који је током 2018. године генерисан у количини од 7,5 милиона тона. Заступљене су у значајним количинама и друге врсте отпада који потичу из термичких процеса: шљака, отпади од прераде шљаке, муљеви и филтер погаче.

Начин поступања са произведеним отпадом

Начин поступања са отпадом насталим у току делатности привредног субјекта у 2018. години приказан је у наредном табеларном прегледу.

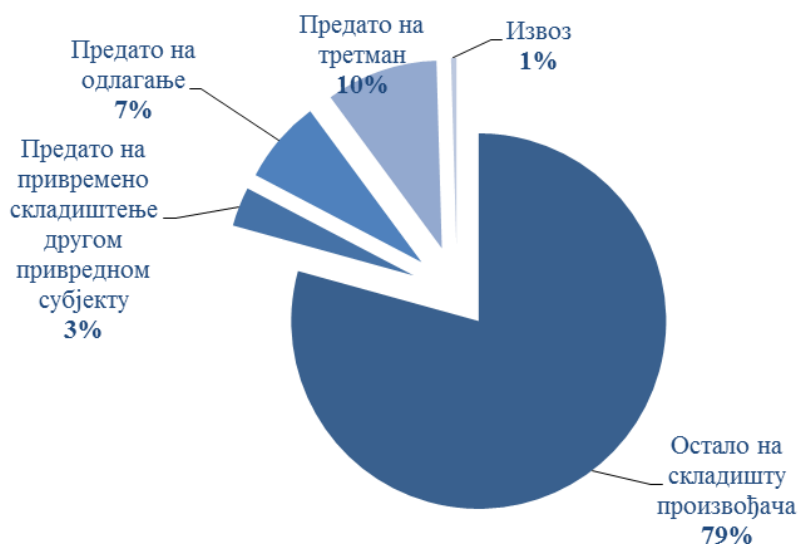
Табела 3: Начин поступања са произведеним отпадом (отпад настао у току делатности привредног субјекта), 2018 година, у хиљадама тона

Карактер отпада	Произведено (t)	Предато на привремено складиштење другом привредном субјекту (t)	Предато на одлагање (t)	Предато на третман (t)	Извоз (t)	Остало на локацији (t)
Опасан	92	20	31	32	3	6
Неопасан	9.275	297	644	873	40	7.421
Укупно	9.367	317	675	905	43	7.427

Разлика између произведене количине и количине отпада која је предата на даље поступање представља количину отпада која је остала на складишту код произвођача отпада (Табела 3).

Према подацима Агенције за заштиту животне средине од укупно произведене количине отпада пријављен је начин поступања за 1.940 хиљада тона (21%), док је 7.427 хиљада тона (79%) остало на локацијама где је отпад произведен, што углавном представља летећи пепео од угља.

Слика 4: Начин поступања са произведеним отпадом



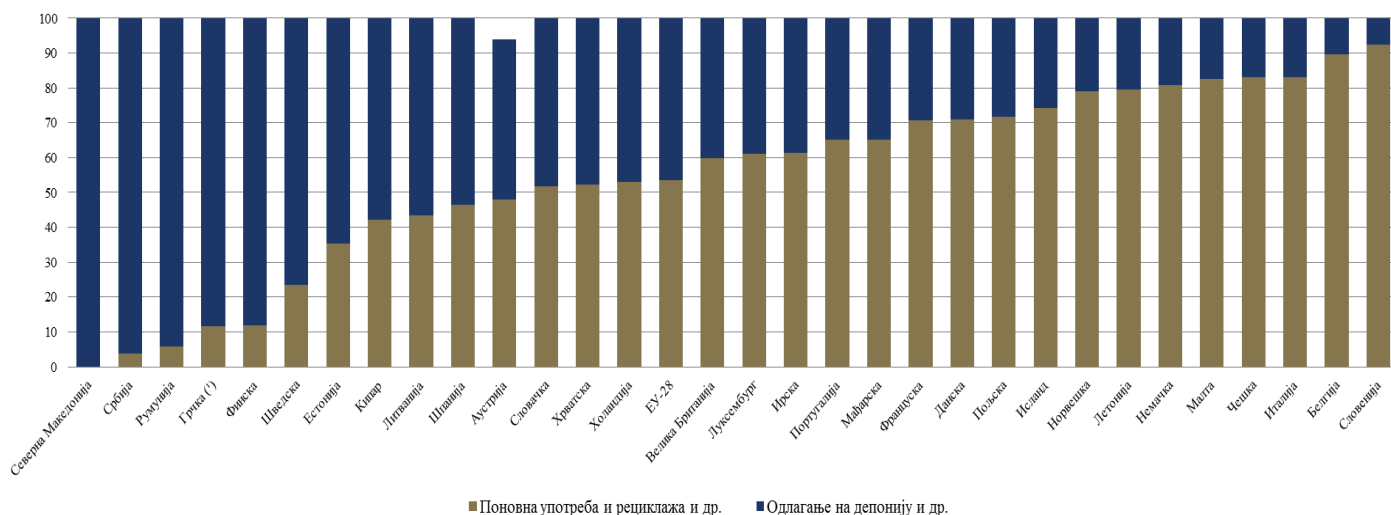
Као што је приказано на слици, од укупног отпада у 2018. години 10% је предато на даљи третман.

Индустријски отпад у Републици Србији се не прерађује у довољној мери, за разлику од ЕУ, где се у великој мери третира отпад.

У наредном приказу смо посматрали положај Републике Србије по овом критеријуму у односу на просек ЕУ и на европске земље појединачно.



Слика 5: Србија у односу на ЕУ и остале земље Европе, третман индустријског отпада, 2016. година



Извор: Еуростат

Као што је приказано на слици, према подацима Еуростата за 2016. годину, Србија у највећој мери одлаже отпад на депонији, односно спада у земље са најмањим процентом поновне употребе отпада.

Подаци о количини произведеног отпада у Републици Србији

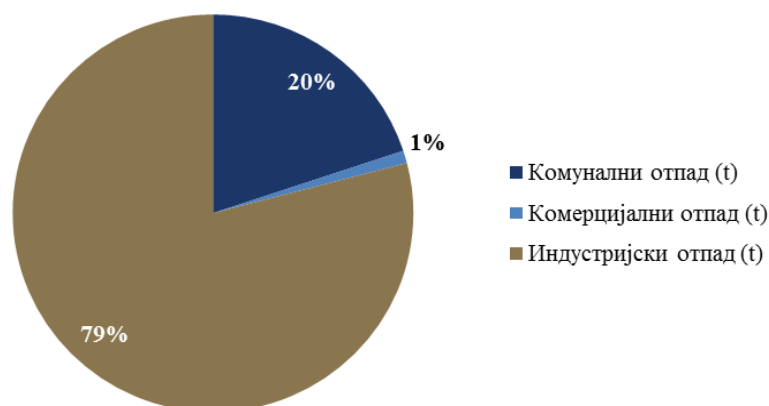
У наредној табели приказане су количине произведеног комуналног, комерцијалног и индустријског отпада у периоду 2016-2018. године.

Табела 4: Количине произведеног отпада по врсти, 2016-2018, у хиљадама тона

Врста отпада	2016. година	2017. година	2018. година
Комунални отпад (t)	1.944	2.216	2.274
Комерцијални отпад (t)	71	129	128
Индустријски отпад (t)	7.186	9.159	9.194
Укупно	9.201	11.504	11.596

Као што је приказано у табели, у посматраном периоду се повећавала количина произведеног отпада у тонама. Учешће индустријског отпада у укупном отпаду у посматраном периоду је изузетно високо и чини око 80% укупног отпада док комунални и комерцијални отпад представљају 20% укупног отпада. Напред наведено је приказано на наредној слици.

Слика 6: Однос произведеног отпада по врсти, 2016-2018, у %

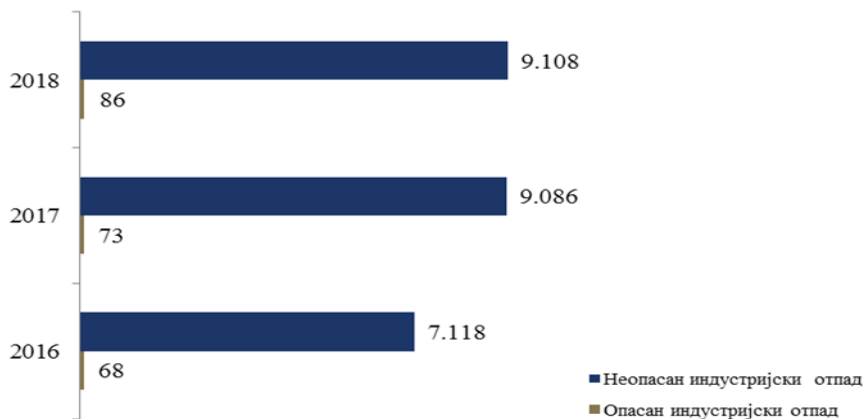




Од укупног произведеног индустријског отпада, у 2018. години летећи pepeo од угља је генерисан у количини од 7,5 милиона тона, односно чини око 80% укупне количине произведеног индустријског отпада.

Укупна количина произведеног индустријског отпада по карактеру дата је у наредном приказу:

Слика 7: Количина произведеног индустријског отпада по карактеру, у хиљадама тона, 2016-2018. година

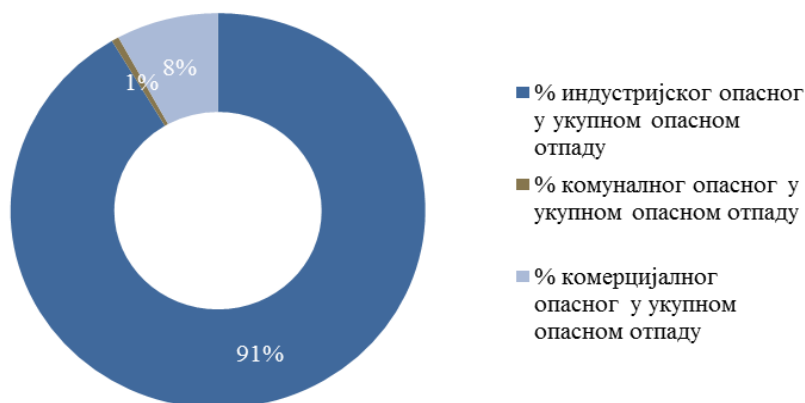


Из претходног приказа можемо видети да се и опасан и неопасан индустријски отпад повећавао у посматраном периоду од 2016. до 2018. године.

У 2018. години у односу на 2016. годину опасан отпад бележи увећање за 21%, а неопасан за 22%.

На наредној слици приказано је учешће врсте отпада у укупном опасном отпаду, у посматраном периоду (2016-2018).

Слика 8: Процент учешћа опасног индустријског, комуналног и комерцијалног у укупном опасном отпаду, 2016-2018, у %

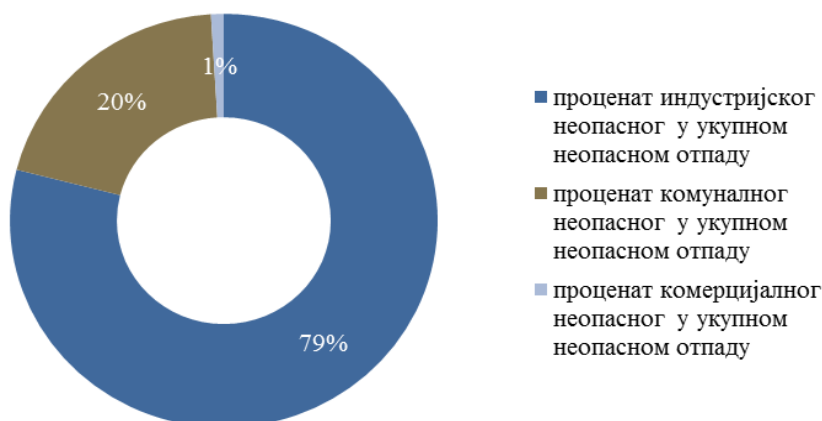


Као што је приказано на слици, у посматраном периоду преко 90% опасног отпада чини отпад из индустрије.

На наредној слици приказано је учешће врсте отпада у укупном неопасном отпаду у посматраном периоду (2016-2018).



Слика 9: Процент учешћа неопасног индустријског, комуналног и комерцијалног у укупном неопасном отпаду, 2016-2018, у %



Као што је приказано на слици, око 80% укупног неопасног отпада чини отпад из индустрије. Детаљнији приказ по годинама учешћа неопасног и опасног индустријског, комуналног и комерцијалног у укупном отпаду дат је у Прилогу 1.

Према подацима Републичког завода за статистику Републике Србије током 2018. године сектори: Пољопривреда, шумарство и рибарство, Рударство, Прерађивачка индустрија, Снабдевање електричном енергијом, гасом и паром, Снабдевање водом и управљање отпадним водама, Грађевинарство и сектори услужних делатности створили су 49,2 милиона тона отпада, од чега 68,8% чини неопасни, а 31,2% опасни отпад. Највећи удео створеног опасног отпада је у сектору Рударство (39,5%).

Напомињемо да су у Извештају наведени подаци који су нам стављени на увид у току спровођења ревизије у периоду од краја маја до краја августа 2019. године. С обзиром да се исти коригују током целе 2019. године, постоји ризик да ће се исти у појединим сегментима разликовати од података које субјекти ревизије објављују у својим извештајима и на сајту.



IV Закључци

У овом поглављу смо навели закључке о ревизији четири субјекта ревизије: Министарства заштите животне средине, Покрајинског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине Аутономне покрајине Војводине, Агенције за заштиту животне средине и ЈП „Електропривреда Србије“.

У 2018. години, према достављеним подацима, количина произведеног укупног отпада је 11,6 милиона тона, од чега се на индустријски отпад односи 9,2 милиона тона односно 80%. Од укупно произведеног отпада у 2018. години 92 хиљаде тона отпада класификује се као опасан отпад, који највећим делом потиче из индустрије.

На основу анализе података и документације достављене од стране субјеката ревизије, као и обављених интервјуа (представници субјеката ревизије и извора информација), донели смо следеће закључке:

1. Нису донета сва планска документа у области управљања отпадом, као ни извештаји о реализацији постојећих, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикаснијег планирања управљања индустријским отпадом;
2. Према подацима Агенције за заштиту животне средине око 80% произведеног индустријског отпада у Републици Србији остаје на локацији самог произвођача, што указује на низак проценат третмана индустријског отпада, као и на недовољно коришћење отпада као сировине. Наведено, уз чињеницу да не постоји постројење за третман опасног отпада, указује да се индустријским отпадом не управља у довољној мери на ефикасан начин, што представља ризик по животну средину и здравље људи;
3. У Републици Србији није у довољној мери успостављен ефикасан надзор и контрола над управљањем индустријским отпадом, што се огледа у недовољној координацији између субјеката надлежних за управљање отпадом, недовољном инспекцијском надзору као и недовољно поузданом систему издавања и одузимања дозвола за управљање отпадом. Услед одсуства ефикасног надзора и контроле приходи буџета Републике Србије у периоду 2014-2018. године су мањи за 6,7 милијарди динара само од увоза возила као производа који после употребе постају посебни токови отпада.

У наставку Извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, до којих смо дошли у поступку ревизије.



ЗАКЉУЧАК 1: Нису донета сва планска документа у области управљања отпадом, као ни извештаји о реализацији постојећих, што указује да нису предузете све активности у циљу ефикаснијег планирања управљања индустријским отпадом

У оквиру првог ревизорског питања циљ је био да утврдимо да ли су предузете активности у циљу ефикасног планирања управљања индустријским отпадом.

На основу циља, разматрали смо да ли су донета сва планска документа у области управљања отпадом у складу са Законом и у којој мери се остварују планирани циљеви дефинисани планским документима.

Стратегија управљања отпадом представља основни документ којим се дугорочно одређује и усмерава управљање отпадом. Национални план управљања отпадом треба да буде саставни део Стратегије док Акциони план као саставни део Стратегије би требало да обухвати конкретне мере које ће се предузети ради обезбеђења услова да се циљеви Стратегије реализују. Локалне самоуправе доносе локалне и регионалне планове управљања отпадом којим се дефинишу циљеви управљања отпадом на њиховој територији у складу са Стратегијом. Програмима превенције као важним планским документима треба да се утврде циљеви и мере превенције стварања отпада.

Ревизијом смо утврдили да у Републици Србији није донета нова Стратегија управљања отпадом, није донет Национални план управљања отпадом као ни Програм превенције стварања отпада, нису донети сви планови на регионалном и локалном нивоу, што има за последицу да нису предузете активности ефикасног планирања управљања отпадом.

Министарство није састављало и подносило извештаје о спровођењу стратегије Влади. Скупштина АП Војводине није разматрала извештаје о реализацији регионалних и локалних планова на својој територији и није их достављала Министарству и Агенцији. Јединице локалне самоуправе нису састављале и достављале извештаје о реализацији локалних /регионалних планова надлежним органима у складу са Законом о управљању отпадом.

Налаз 1.1: Нису донета сва планска документа у области управљања отпадом односно нису предузете активности у циљу ефикаснијег планирања управљања индустријским отпадом

Наш циљ је био да испитамо да ли су донета сва планска документа у области управљања отпадом, односно да ли су предузете активности у циљу ефикасног планирања управљања индустријским отпадом.

Ради планирања управљања отпадом доносе се следећи плански документи у складу са Законом о управљању отпадом:

- 1) стратегија управљања отпадом;
- 2) програми превенције стварања отпада;
- 3) регионални план управљања отпадом;
- 4) локални план управљања отпадом;
- 5) план управљања отпадом у постројењу за које се издаје интегрисана дозвола;
- 6) радни план постројења за управљање отпадом.

Стратегија управљања отпадом, која представља основни документ којим се дугорочно одређује и усмерава управљање отпадом на основу анализе постојећег стања и циљева управљања отпадом, одређују мере за унапређивање управљања отпадом (припрема за поновну



употребу, рециклажа, поновно искоришћење, одлагање и други начини третмана отпада) на територији Републике Србије.

Стратегију припрема министарство надлежно за послове заштите животне средине у сарадњи са надлежним органом аутономне покрајине.

Законом о управљању отпадом²⁴ прописано је да Стратегију доноси Влада за период од десет година и да се стратегија обавезно ревидира после пет година.

У складу са овим законом, Влада је донела Стратегију управљања отпадом за период 2010-2019. година. У поступку ревизије нам је достављен радни документ ревизије Националне стратегије управљања отпадом из јануара 2015. године који је урађен уз подршку Шведске Владе а за потребе учешћа Делегације Србије, Министарства, као и Тима Преговарачке групе 27 на билатералном скрининг састанку у Бриселу. Наведена ревизија стратегије није званично усвојена.

Акциони план као саставни део Стратегије би требало да обухвати конкретне мере које ће се предузети ради обезбеђења услова да се циљеви Стратегије реализују, одреде носиоци спровођења тих мера, као и рокови за њихово спровођење.

Стратегија за управљање отпадом за период 2010-2019. година садржи Акциони план за период 2010-2014. године, али не и за период важења стратегије, односно Акциони план за период 2015-2019. године не постоји.

Законом о изменама и допунама Закона о управљању отпадом²⁵ прописано је да Стратегију доноси Влада за период од шест година, а оцењује и, по потреби, ревидира једном у три године. Такође је наведено и да ће Влада донети Стратегију управљања отпадом у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона а Аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе дужна је да усклади регионалне и локалне планове управљања отпадом у року од годину дана од дана доношења наведене стратегије.

На основу напред наведеног, рок за доношење нове стратегије био је март 2017. године. Међутим, увидом у донета планска документа дошли смо до закључка да нова стратегија није донета до дана вршења ревизије. Увидом у образложења спровођења програмских активности 7056 Програма 0406 – Интегрисано управљање отпадом, хемикалијама и биоцидним производима један од индикатора је био израда нове Стратегије управљања отпадом са специфичним плановима имплементације, где је рок за реализацију индикатора 2017. година. Даљом анализом, а на основу остварене вредности у 2017. години установили смо да поменути индикатор у погледу израде нове стратегије није остварен.

Законом о управљању отпадом је предвиђено да саставни део Стратегије чини Национални план управљања отпадом, који између осталог треба да садржи:

- очекиване врсте, количине и порекло отпада који ће бити произведен на територији Републике Србије, увезен или извезен у другу државу, укључујући и процену стварања посебних токова отпада, а на основу количина производа стављених на тржиште Републике Србије;
- постојећи систем сакупљања отпада и мрежа великих постројења за поновно искоришћење и одлагање отпада, укључујући свако поступање са отпадним уљима, опасним отпадом и посебним токовима отпада;
- процену потребе за новим системом сакупљања, затварања постојећих постројења за управљање отпадом, додатном инфраструктуром постројења за управљање отпадом у складу са начелом самодовољности и близине и, по потреби, улагањима у изградњу те инфраструктуре;
- критеријуме за одређивање локације и потребне капацитете нових постројења за поновно искоришћење и/или одлагање отпада;
- изворе и висину финансијских средстава за спровођење свих мера управљања отпадом.

²⁴ "Сл. гласник РС", бр. 36/09 и 88/10

²⁵ "Сл. гласник РС", бр. 14/16



У поступку ревизије утврдили смо да Национални план управљања отпадом у Републици Србији није донет.

Законом о управљању отпадом прописано је да се Програми превенције стварања отпада доносе ради спречавања негативног утицаја економског раста на животну средину стварањем отпада. Програмима превенције утврђују се циљеви и мере превенције стварања отпада, као и процена мера превенције или других одговарајућих мера које могу имати утицај на:

- опште услове стварања отпада;
- дизајн, производњу и фазу дистрибуције производа;
- потрошњу и фазу употребе производа.

Прописано је да Програме превенције доноси Влада за период од шест година, а оцењује и, по потреби, ревидира једном у три године.

У поступку ревизије утврдили смо да Програм превенције стварања отпада у Републици Србији није донет.

На основу Закона о управљању отпадом, током 2019. године Министар заштите животне средине је донео Правилник о листи мера превенције стварања отпада.

Такође, Законом о управљању отпадом је прописано да Скупштина јединице локалне самоуправе доноси локални план управљања отпадом којим дефинише циљеве управљања отпадом на својој територији у складу са Стратегијом. Такође, Законом је дефинисано да Скупштине две или више јединица локалне самоуправе на чијим територијама укупно живи најмање 250.000 становника доносе, по прибављеној сагласности министарства, а за територију аутономне покрајине надлежног органа аутономне покрајине, регионални план управљања отпадом, којим се дефинишу заједнички циљеви у управљању отпадом у складу са Стратегијом. Предвиђено је да се регионални и локални планови управљања отпадом доносе за период од 10 година, а поново се разматрају сваких пет година, и по потреби ревидирају и доносе за наредних 10 година и исти се достављају министарству у року од 30 дана од дана доношења.

С обзиром на то да су локалне самоуправе још од 2010. године биле у обавези да донесу локалне и регионалне планове у складу са Стратегијом, исте нису све донеле до дана вршења ревизије, односно 24 локалне самоуправе нису доставиле Министарству локалне планове управљања отпадом. Такође од 28 регионалних планова управљања отпадом, усвојено је 15.

Стратегија управљања отпадом, као ни Национални план управљања отпадом, Програм превенције стварања отпада и остала планска документа нису донета у року од годину дана од дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом. Представници Министарства као разлоге недоношења планских докумената су навели следеће: почетком 2017. године, Европска Комисија је најавила измене постојеће ЕУ регулативе - ЕУ Директиве из секторске области отпада, које ће превасходно наметнути нове циљеве земљама чланицама ЕУ и онима који постају кандидати, за сакупљање и рециклажу свих токова отпада. Обавеза земаља чланица али и кандидата за приступање ЕУ је самим тим и у најкраћем могућем року извршити потпуну хармонизацију нових ЕУ прописа са домаћим законодавством. С тим у вези, истакли су да изменама и допунама Закона о управљању отпадом, које су ступиле на снагу у марту 2016. године, није било могуће транспоновати у потпуности све постојеће и важеће ЕУ Директиве. Тренутни статус транспозиције је преко 70%, а потпуна транспозиција је планирана да се изврши до 2022. године.

Последица недоношења наведених планских докумената је да стратешки циљеви и правци у области управљања отпадом нису дефинисани/ажурирани, како би се успоставили приоритети за хитне пројекте и боље пратио напредак, односно мерио учинак у области управљања индустријским отпадом.



Представници Министарства су навели да је због недостатка административних капацитета започета реализација ЕУ твининг пројекта „Подршка развоју стратешког оквира у области управљања отпадом“ у августу 2017. године, која траје 24 месеца (пројекат је добио продужетак у трајању од 6 месеци).

Дефинисани резултати пројекта су :

1. Израда Националне стратегије управљања отпадом за период 2019-2025. године;
2. Израда Националног плана управљања отпадом;
3. Израда Националног програма превенције отпада и
4. Развој сета економских инструмената за имплементацију Плана управљања чврстим комуналним отпадом.

Представници су навели да су резултати пројекта у завршној фази израде. Усвајање националних докумената се очекује након завршетка Пројекта и након реализације Јавне расправе и прибављања мишљења надлежних органа и организација.

У складу са Законом о управљању отпадом произвођач отпада дужан је да сачини план управљања отпадом и организује његово спровођење, ако годишње производи више од 100 тона неопасног отпада или више од 200 килограма опасног отпада. Сваки произвођач отпада дужан је да у складу са Законом о управљању отпадом, донесе План управљања отпадом и ажурира га сваке три године.

ЈП ЕПС је 30. јануара 2012. године усвојило План управљања отпадом сачињен за термоелектране ТЕНТ А, ТЕНТ Б, ТЕ Колубара и ТЕ Морава и за Железнички транспорт са почетком примене 1. фебруара 2012. године. Законом је предвиђено да се План управљања отпадом ажурира сваке три године. ЈП ЕПС није поступио у складу са Законом о управљању отпадом, с обзиром на то да није ажурирало план управљања отпадом у току 2015. године. Даљом анализом смо утврдили да је наведени план ажуриран, усвојен и у званичној употреби од 6. јуна 2016. године.

Налаз 1.2: Извештаји о реализацији планских докумената у области управљања отпадом у ревидираном периоду нису сви донети

Наш циљ је био да испитамо у којој мери су остварени циљеви дефинисани Стратегијом управљања отпадом за период 2010-2019. године, Националним програмом заштите животне средине; као и реализацијом локалних и регионалних планова управљања отпадом, односно у којој мери локалне самоуправе исте достављају надлежним органима. Такође циљ је био да утврдимо у којој мери Министарство врши контролу да ли и у којој мери се примењују донети локални и регионални планови управљања отпадом.

Стратегијом је дефинисано да су циљеви система управљања отпадом следећи:

- смањење количина отпада који настаје;
- смањење количина отпада који се одлаже на депоније примарном селекцијом корисног отпада;
- смањење удела биоразградивог отпада у одложеном комуналном отпаду;
- смањење негативног утицаја одложеног отпада на животну средину, климу и људско здравље; и
- управљање насталим отпадом по принципима одрживог развоја.

У складу са Законом о управљању отпадом Извештај о спровођењу Стратегије припрема Министарство и подноси Влади најмање једном годишње.

У ревидираном периоду, Министарство није састављало и подносило Влади Извештај о спровођењу Стратегије управљања отпадом. Представници Министарства сматрају да је Извештај о спровођењу стратегије саставни део Извештаја о стању животне средине.

Краткорочним циљевима за период 2010-2014. године Стратегије управљања отпадом, било је дефинисано да се успостави систем управљања опасним отпадом односно да започне



изградња постројења за физичко-хемијски третман опасног отпада до 2014. године.

У току ревизије утврдили смо да овај циљ није реализован, односно да није започета изградња постројења за третман опасног отпада. Као један од разлога не реализације наведеног циља представници субјеката ревизије су истакли да локалне самоуправе нису сагласне за изградњу постројења на својој територији због штетног утицаја које може имати на здравље људи и животну средину.

У складу са Законом о заштити животне средине планирање и управљање заштитом животне средине обезбеђује се и остварује спровођењем Националног програма заштите животне средине који доноси Влада на период од најмање десет година. Национални програм реализује се акционим и санационим плановима које доноси Влада за период од пет година. Министарство једном у две године, у сарадњи са другим надлежним министарствима, би требало да припреми извештај о реализацији Националног програма и поднесе га Влади.

У ревидираном периоду Министарство није подносило Влади Извештај о реализацији Националног програма заштите животне средине.

Законом о управљању отпадом прописано је да:

- Скупштина аутономне покрајине једанпут годишње разматра извештај о реализацији регионалних и локалних планова на својој територији и извештај доставља Министарству и Агенцији;
- Две или више јединица локалне самоуправе које су донеле регионални план управљања отпадом разматрају извештај о реализацији плана једанпут годишње и извештај достављају Министарству, Агенцији и надлежном органу аутономне покрајине; и
- Јединица локалне самоуправе разматра извештај о реализацији локалног плана управљања отпадом једанпут годишње и извештај доставља Министарству, Агенцији и надлежном органу аутономне покрајине.

Наведени Извештаји достављају се Агенцији до 31. марта текуће године.

У поступку ревизије смо утврдили да:

- Скупштина аутономне покрајине у посматраном периоду није разматрала извештај о реализацији регионалних и локалних планова на својој територији и исти није доставила Министарству и Агенцији;
- Две или више јединица локалне самоуправе које су донеле регионални план управљања отпадом, извештаје о реализацији плана нису доставиле Министарству, Агенцији и надлежном органу аутономне покрајине у периоду 2016-2018. године;
- За 2016. и 2017. годину ниједна локална самоуправа није доставила извештаје о реализацији локалних планова управљања отпадом.

За 2018. годину само су градови Београд и Кикинда доставили извештај о реализацији локалног плана управљања отпадом, с тим да је Град Београд доставио Извештај 24. маја 2019. године, након прописаног законског рока.

У поступку ревизије утврдили смо да Министарство није предузело мере како би били донети Извештаји о реализацији локалних и регионалних планова управљања отпадом у складу са Законом о управљању отпадом.

Такође, Министарство није вршило контролу да ли се и у којој мери примењују донети локални и регионални планови управљања отпадом за 2016, 2017. и 2018. годину.

Министарство није састављало и подносило извештаје о спровођењу стратегије Влади, Скупштина АП Војводине у посматраном периоду није разматрала извештај о реализацији регионалних и локалних планова на својој територији и исти није доставила Министарству и Агенцији, као и да јединице локалне самоуправе нису састављале и достављале Извештаје о реализацији локалних/регионалних планова надлежним органима у складу са Законом.



Представници Министарства наводе да се у Републици Србији, поступало у складу са Стратегијом управљања отпадом за период 2010 – 2019. година, као и са дефинисаним стратешким циљевима. Истичу да је остварен напредак у развоју система управљања индустријским отпадом, који се огледа кроз повећање процента третмана, односно поновног искоришћења и рециклаже неких врста индустријског отпада. У складу са наведеним, сматрају да недоношење нових планских докумената, није могло битно утицати на рад индустријских постројења.

Када посматрамо планирање управљања отпадом на нивоу произвођача отпада увидом у планове управљања отпадом ЈП ЕПС, огранак ТЕНТ за 2016. и 2019. годину, у оквиру потребних мера а у циљу побољшања управљања отпадом у огранку, наведена је изградња складишта за привремено складиштење неопасног и опасног отпада на свим локацијама, која ће бити технички опремљена складу са законом и подзаконским прописима којима се уређује планирање и изградња, као и управљање отпадом.

Мере коју су наведене у плану управљања отпадом за 2016. годину у циљу побољшања управљања отпадом нису реализоване и исте су поново планиране у плану управљања отпадом за 2019. годину.

У поступку ревизије смо утврдили да није извршена изградња складишта за привремено складиштење неопасног и опасног отпада на локацијама ТЕ Морава и ТЕ Колубара, која ће бити технички опремљена у складу са прописима.

ЗАКЉУЧАК 2: Према подацима Агенције за заштиту животне средине око 80% произведеног индустријског отпада у Републици Србији остаје на локацији самог произвођача, што указује на низак проценат третмана индустријског отпада, као и на недовољно коришћење отпада као сировине. Наведено, уз чињеницу да не постоји постројење за третман опасног отпада, указује да се индустријским отпадом не управља у довољној мери на ефикасан начин, што представља ризик по животну средину и здравље људи

Циљ је био да утврдимо у којој мери управљање индустријским отпадом утиче на стање животне средине и здравље људи.

На основу циља, испитивали смо да ли се индустријским отпадом управља на начин којим се обезбеђује заштита животне средине и здравље људи. Такође анализирали смо у којој мери се индустријски отпад поново искоришћава, рециклира и користи као сировина.

У наставку наводимо налазе до којих смо дошли у поступку ревизије који поткрепљују донети закључак:

ЈП „Електропривреда Србије“ није поступило по главном пројекту санације, затварања и рекултивације депоније пепела и шљаке „Средње косточачко острво“, јер депонија није затворена до јула 2015. године како је предвиђено главним пројектом. Напред наведено за последицу има да су две касете истовремено активне, па долази до развејавања пепела у околна насеља као и до емисије загађујућих материја са депоније пепела, што представља ризик по животну средину и здравље људи.

Чињеница да око 80% произведеног отпада остаје на локацији самог произвођача указује да је у Републици Србији низак проценат третмана индустријског отпада, као и недовољно коришћење отпада као сировине.

Отпадом створеним у оквиру индустријских комплекса у Републици Србији се није у довољној мери управљало на ефикасан начин. Не постоји постројење за третман опасног отпада, па се у великој мери отпад одлагао у кругу самих привредних субјеката где је и произведен, што представља ризик по животну средину и здравље људи.



Циљ управљања отпадом је развијање одрживог система управљања отпадом у циљу смањења загађења животне средине. Циљеви управљања отпадом су: смањење количина отпада који настаје; смањење количина отпада који се одлаже на депоније примарном селекцијом корисног отпада; смањење негативног утицаја одложеног отпада на животну средину, климу и људско здравље; управљање насталим отпадом по принципима одрживог развоја.

Приликом успостављања и имплементације стратегије управљања отпадом неопходно је узети у обзир следеће принципе управљања отпадом:

- принцип одрживог развоја;
- принцип хијерархије у управљању отпадом;
- принцип предострожности;
- принцип близине и регионални приступ управљању отпадом;
- принцип избора најоптималније опције за животну средину;
- принцип „загађивач плаћа“; и
- принцип одговорности произвођача.

Принцип одрживог развоја

Принцип одрживог развоја промовише равномеран развој уз економски раст који обезбеђује смањење сиромаштва, праведну расподелу богатства, унапређење квалитета живота и смањење нивоа загађења на ниво капацитета чинилаца животне средине, спречавање будућих загађења и очување биодиверзитета. Одрживо управљање отпадом значи ефикасније коришћење ресурса, смањење количине произведеног отпада и, када је отпад већ произведен, поступање са њим на такав начин да то допринесе циљевима одрживог развоја.

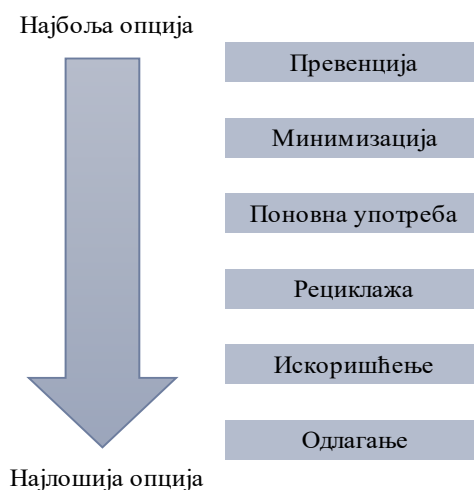
Постизање привредног раста и одрживог развоја налаже хитно смањење нашег утицаја на животну средину, које ће се постићи променом начина на који производимо и трошимо производе и ресурсе.²⁶

Ефикасно управљање заједничким природним ресурсима и начин на који одлажемо токсични отпад и загађиваче представљају важне резултате задате за постизање овог циља. Подстицање привреде, предузећа и потрошача да рециклирају и смање количину отпада једнако је важно, као и помоћ земљама у развоју да се окрену одрживијим обрасцима потрошње до 2030. године.

Принцип хијерархије у управљању отпадом

Следећа слика приказује начело хијерархије управљања отпадом.

Слика 10: Начело хијерархије управљања отпадом



²⁶ Циљ одрживог развоја 12 – одговорна потрошња и производња



Хијерархија представља редослед приоритета у управљању отпадом:

- Превенција стварања отпада и редукција – минимизација коришћења ресурса и смањење количина и/или опасних карактеристика насталог отпада;
- Поновна употреба – поновно коришћење производа за исту или другу намену;
- Рециклажа – поновни третман отпада ради коришћења као сировине у производњи истог или различитог производа;
- Искоришћење – искоришћење вредности отпада применом различитих технологија третмана; и
- Одлагање отпада – уколико не постоји друго одговарајуће решење, одлагање отпада депоновањем.

Превенција и минимизација стварања отпада налазе се на самом врху којима се омогућава очување животне средине захваљујући минималној употреби природних ресурса. Самим тим смањује се количина отпада и минимализују његове штетне карактеристике. Након ових опција, у хијерархији управљања отпадом следе поновна употреба, рециклажа и коришћење отпада у енергетске сврхе које за последицу имају спречавање или минимално одлагање отпада на депоније. Као најнеприхватљивија опција за животну средину је одлагање отпада, која проузрокује губитак значајних количина ресурса.

Концепт хијерархије управљања отпадом указује да је смањење настајања отпада најефективније решење за животну средину. Међутим, тамо где даље смањење није практично применљиво, производи и материјали могу бити искоришћени поново, било за исту или другу намену. Уколико та могућност не постоји, отпад се даље може искористити кроз рециклажу или компостирање, или кроз добијање енергије. Само ако ни једна од претходних опција не даје одговарајуће решење отпад треба одложити на депонију.

Принцип одговорности

Произвођачи, увозници, дистрибутери и продавци производа који утичу на пораст количине отпада одговорни су за отпад који настаје услед њихових активности. Произвођач сноси највећу одговорност јер утиче на састав и особине производа и његове амбалаже. Произвођач је обавезан да брине о смањењу настајања отпада, развоју производа који су рециклабилни, развоју тржишта за поновну употребу и рециклажу својих производа.

Управљање опасним отпадом

У току ревизије на основу достављених одговора, података и информација Покрајинског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине АП Војводине закључили смо да опасан отпад створен у оквиру индустријских комплекса се углавном не складишти на законски и технички исправан начин тако да представља опасност по здравље људи и животну средину. Такође, у АП Војводини не постоји ниједна локација за одлагање опасног отпада осим азбеста, који се у складу са Уредбом о депонијама може одлагати на санитарну депонију под посебним условима. Не постоји трајно складиште опасног отпада ни на територији Републике Србије, ни АП Војводине, сем оператера који имају дозволу за складиштење опасног отпада не дуже од 12 месеци од дана пријема.

Представници Секретаријата наводе да је проблем опасан отпад који не може да се збрине у земљи и који мора да се извози. Ту настаје проблем уколико оператер не прибави документацију неопходну за добијање извозне дозволе што продужава време задржавања опасног отпада у складиштима. Тако на пример код једног привредног субјекта протекло је 15 месеци од датума подношења захтева за издавање дозволе за извоз до датума решења о издавању дозволе за извоз.

Представници наводе да постоје и несавесни и генератори и оператери који опасан отпад одложе на неадекватан начин, супротан закону.



С обзиром на то да се 80.000 – 90.000 тона опасног отпада генерише на годишњем нивоу и да постоје велике количине опасног историјског отпада изградња постројења за третман опасног отпада требало би да представља приоритет у области управљања отпадом.

Опасан отпад се најчешће привремено одлаже у кругу самог привредног субјекта где је и произведен, веома често на неадекватан начин. Такво поступање са опасним отпадом представља ризик по здравље људи и животну средину.

У току ревизије представници Агенције за заштиту животне средине указали су на неке од проблема у управљању отпадом, као нпр. недовољно развијени капацитети за третман опасних врста отпада, где се пре свега мисли на чињеницу да у Србији нема довољно расположивих капацитета за третман опасних врста отпада; непоштовање постојеће законске регулативе, избегавање обавеза предвиђених законом и друго. Истичу да одређени број привредних субјеката не поштују одредбе постојећег Закона о управљању отпадом, нпр. раде без дозволе за управљање отпадом, непрописно одлажу отпад, не достављају извештаје о управљању отпадом или достављају нетачне податке.

Налаз 2.1: ЈП „Електропривреда Србије“ није поступило по главном пројекту санације, затварања и рекултивације депоније пепела и шљаке „Средње костолачко острво“, јер депонија није затворена до јула 2015. године како је предвиђено главним пројектом. Напред наведено за последицу има да су две касете истовремено активне, па долази до развејавања пепела у околна насеља као и до емисије загађујућих материја са депоније пепела, што представља ризик по животну средину и здравље људи

Наш циљ је био да утврдимо да ли се отпадом управља на начин да се обезбеђује заштита животне средине и здравље људи. Од укупно произведеног индустријског отпада 80% је отпад из рада термоелектрана (пепео и шљака).

У Републици Србији преко 200 милиона тона пепела је складиштено у оквиру постројења ЈП ЕПС.

У периоду 2016-2018. години просечно је генерисано око седам милиона тона отпада у оквиру постојења ЈП ЕПС.

У 2018. години ЈП ЕПС је произвео 7,5 милиона тона отпада – пепела, од чега чак седам милиона тона односно 93% се односи на генерисани пепео у Термоелектранама у Обреновцу и Костолцу и то: 5,3 милиона тона се односи на Огранак Термоелектране Никола Тесла – Тент А и Б у Обреновцу, док се 1,7 милиона односи на Огранак Термоелектране и копови Костолац - ТЕ Костолац А и Б у Костолцу. Преосталих око пола милиона тона произведеног отпада ЕПС-а се односи на Огранак Термоелектране Никола Тесла - ТЕ Колубара у Лазаревцу и Огранак Термоелектране Никола Тесла - ТЕ Морава у Свилајнцу.

Током претходних година производња пепела по становнику сврстала је Србију у сам светски врх.²⁷

Како се преко 90% генерисаног отпада одлаже на депоније пепела у Обреновцу и Костолцу, тако смо изабрали да ове две депоније посетимо и стекнемо увид у систем транспорта и одлагања пепела.

У наставку је дат кратак опис депонија пепела огранака ЈП ЕПС.

Општи подаци о депонијама пепела ЈП ЕПС-а

У наредном табеларном прегледу дати су општи подаци о депонијама пепела ТЕНТ А и ТЕНТ Б у Обреновцу.

²⁷ Класификација депоније пепела Термоелектране "Никола Тесла - Б" по степену Ризичности- Драгана Нишић, Универзитет у Београду, Рударско-геолошки факултет, Београд, Ђушина



Табела 5: Општи подаци о депонијама пепела ТЕНТ А и ТЕНТ Б у Обреновцу

Локација	Година изградње	Површина депоније	Број касета	Удаљеност од насеља	Пројектовани век трајања	Максимална висина насипа	Тренутна висина насипа
ТЕНТ А	1973	382ha	3	700m	2022. г	123mm	118mm
ТЕНТ Б	1982	600 ha	3	2 km	До пуне висине	107mm	100 mm

Термоелектрана Никола Тесла у Обреновцу састоји се из две депоније ТЕНТ А и ТЕНТ Б. ТЕНТ А је изграђен 1973. године и има три касете. Површина депоније износи 382 хектара, удаљености од насеља 700 метара, са пројектованим веком трајања до 2022. године и максималном висином насипа 123 метара надморске висине. Тренутна висина насипа је 118 метара надморске висине.

У Србији је просторно највећа депонија индустријског отпада депонија пепела Термоелектране Никола Тесла-Б у Обреновцу која је изграђена од 1982. године и има три касете. Површина депоније износи 600 хектара, удаљености од насеља 2 километра, са максималном висином насипа 107 метара надморске висине. Тренутна висина насипа је 100 метара надморске висине.

На наредној слици приказана је депонија пепела ТЕНТ Б која је просторно највећа и на којој се годишње највише депонује пепела.

Слика 11: Депонија Тента-Б, Обреновац



Извор: ДРИ

Термоелектрана Колубара (ТЕК) има два касете: касета А изграђена 1985, а Касета Б 1988. године. Површина ове депоније износи 22 хектара и 86 ари, удаљеност од насеља 2 км са пројектованим веком трајања до 2015. године и максималном висином насипа 116 метара надморске висине, као што је приказано у наредној табели.

Табела 6: Општи подаци о депонији пепела Термоелектране Колубара (ТЕК)

Локација	Година изградње	Површина депоније	Број касета	Удаљеност од насеља	Пројектовани век трајања	Максимална висина насипа	Тренутна висина насипа
ТЕК	А-1985	А-8ha 08a 57m ²	2	Око 2 km	До 2015. г.	116mm	118mm
	В-1988	В-14ha 77a 83m ²				116mm	118mm



Ревизијом смо утврдили да је протекао пројектовани век трајања још 2015. године и да је тренутна висина насипа 118 метара надморске висине која је прешла максималну дозвољену висину према главном пројекту.

Пројекат нове касете Ц за депоновање пепела из ТЕК-а је започет 2012. године али су прекинуте све активности на изградњи касете 2015. године. Одлагање пепела је настављено на постојећим активним касетама А и Б све до краја 2018. године, када је дошло до хаварије централне шахте на касети Б, која од тог тренутка није више активна. Како је на Касети А тренутна висина насипа прешла пројектовану коту крајем 2018. године, тако је уговорен извоз пепела са ње на касету Волујак у количини од 180 хиљада кубних метара, што је и реализовано у 2019. години. Када су у питању активности на изградњи касете Ц тренутно стање је у застоју као последица правно имовинских проблема.

Термоелектрана Морава има укупно осам касета, а изградња прве касете је кренула од 1969. године. Остале касете су грађене у периоду од 1969-2012. године. Површина депоније износи 41 хектара и 14 ари, удаљености од насеља 1,5 километара са пројектованим веком трајања до 2025. године. Касете I, II и III су достигле максималну висину насипа од 15 метара, као што је приказано у наредној табели.

Табела 7: Општи подаци о депонији пепела Термоелектране Морава

Локација	Година изградње	Површина депоније	Број касета	Удаљеност од насеља	Пројектовани век трајања	Максимална висина насипа	Тренутна висина насипа
ТЕМ	1969 година изградње прве касете. Остале касете су грађене у периоду од 1969-2012	41ha 14a 05m ²	8	1,5 km	2025. г	15 m	Касета I, II и III 15 m; Касета IV 13 m, Касета V и VI 12 m; Касета VII 7 m; Касета VIII 8 m

У Термоелектрани Костолац постоје две депоније пепела и то: „Средње костолачко острво“ (СКО) и ПК „Ћириковац“. СКО је изграђена 1978. године и има три касете. Површина депоније износи 220 хектара, удаљености од насеља 300 метара, са тренутном висином насипа која је достигла максималну висину насипа од 23 метара.

ПК Ћириковац је изграђена 2010. године и има две касете. Површина депоније износи 195 хектара, удаљености од насеља 600 метара, са пројектованом максималном висином насипа од 23 метра. Напред наведено приказано је у наредној табели.

Табела 8: Општи подаци о депонијама пепела у ТЕ Костолац

Депонија	СКО	ПК Ћириковац
Година изградње	1978.	2010.
Површина (у хектарима)	220	195
Број касета	3	2
Удаљеност од насеља (у метрима)	300	600
Максимална висина насипа (у метрима)	23	23

Термоелектране Костолац чине два производна објекта - ТЕКО А и ТЕКО Б. За производњу енергије користи се лигнит са копа „Дрмно“ при чему се издвајају велике количине пепела и шљаке, које се одлажу на оближње депоније. У оквиру ТЕКО Депонија пепела и шљаке „Средње костолачко острво“ (СКО) је активна од почетка рада костолачких термоелектрана. Од 2011. године активирана је и друга депонија лоцирана унутар напуштеног површинског копа Ћириковац. На овој депонији технологија транспорта хидромешавине је промењена и прешло се на транспорт и депоновање густе хидромешавине, док се на депонији СКО наставило са директним истакањем ретке хидромешавине из ТЕКО А и ТЕКО Б.

На наредној слици приказана је депонија пепела СКО, једна од депонија коју смо обишли током спровођења ревизије.



Слика 12: Депонија пепела СКО, Костолац



Извор: ДРИ

Увидом у Упоредну процену ризика експлоатације старе и нове депоније пепела и шљаке Термоелектрана Костолац, по хидролошком сценарију, Рударско-геолошки факултет, 2016, Нова депонија „Ћириковац“ има велику предност у односу на стару депонију „СКО“ јер је за разлику од ње хидроизолована, тако да не може доћи до загађења подземних вода, што се за депонију „СКО“ не може тврдити. У случају хаварије, а уз осврт на процењене запремине и дистанце истекле хидромешавине, може се констатовати да квалитет Дунава и Млаве може бити угрожен искључиво у случају хаварије на депонији „СКО“. Када је у питању ваздух у околини старе и нове депоније, најбитнија ставка је ружа ветрова у том пределу, као и технологија депоновања. На подручју Костолаца најдоминантнији су ветрови из правца југ и југоисток, као и северозапад. Према томе, најугроженији су становници насеља Кленовник, Брадарац и Петка када говоримо о депонији „Ћириковац“, а када говоримо о депонији „СКО“, становници села Стари Костолац и Дрмно. Као битна разлика са аспекта оптерећења на квалитет ваздуха између старе и нове депоније се може усвојити мања удаљеност нове депоније од околних насеља. Међутим, у складу са технологијом депоновања у виду густе хидромешавине (чврсто:течно 1:1), на депонији „Ћириковац“ се после депоновања ствара покорица на површини пепела, те су ефекти аерозагађења умањени. Загађење земљишта је условљено ружом ветрова. Ветрови не само да разносе пепео, него и доводе до сушења биљака, засипања пепелом.

Непоступање по Главном пројекту санације, затварања и рекултивације депоније пепела и шљаке „Средње костолачко острво“

ЈП ЕПС, као највећи генератор индустријског отпада у Србији, није поступило по Главном пројекту санације, затварања и рекултивације депоније пепела и шљаке „Средње костолачко острво“ јер депонија није затворена до јула 2015. године како је предвиђено главним пројектом. Напред наведено за последицу има да су две касете истовремено активне које не стижу да се осуше и рекултивишу. Услед недовољног капацитета пумпног система онемогућава се стварање воденог огледала, што доводи до развејавања пепела у околна насеља односно емисије загађујућих материја са депоније пепела што представља ризик по здравље људи и животну средину.

Увидом у Главни пројекат санације, затварања и рекултивације депоније пепела и шљаке „Средње костолачко острво“ утврдили смо да је било предвиђено да се затварање депоније врши по фазама као што је приказано у наредној табели.



Табела 9: Фазе и активности на затварању и рекултивацији депоније пепела и шљаке СКО

Фаза	Активности
Фаза 1	Припремни радови на касети А и Ц. Први процес који претходи било којој наредној активности је запуњавање преосталог формираног акумулационог простора у касетама А и Б. Касета Ц се припрема за улогу резервне касете. Ова фаза траје од 1 марта 2013. године – 1. јуна 2013. године
Фаза 2	Престанак запуњавања касете А и отпочињање поступка затварања ове касете. Ова фаза траје од 1. априла 2014. године. – 1 јула 2014. године.
Фаза 3	Потпуни престанак депоновања пепела и шљаке. Завршетком депоновања у касети Б почиње поступак затварања ове касете. Време предвиђено за ову фазу је 1. април 2014. године – 1. јул 2014. године.
Фаза 4	Затварање касете Ц, 1. април 2015. године. – 1. јул 2015. године.
Фаза 5	Радови на затварању косина ободних насипа депоније, 1. април 2016. године – 1. август 2016. године.

У току ревизије у писаном одговору представници ЈП ЕПС наводе да је главни разлог зашто није затворена и рекултивисана депонија пепела и шљаке „Средње косточачко острво“ нереализован Пројекат замене система одпепељивања у ТЕ Костолац А. Пројектом замене система одпепељивања у ТЕ Костолац А предвиђено је било, осим модернизације одлагања пепела тзв. густом хидромешавином пепела, шљаке и воде још и потпун прелазак депоновања пепела и шљаке из ТЕ Костолац А са депоније пепела „Средње косточачко острво“, на депонију пепела ПК „Ћириковац“. Уговор за реализацију Пројекта замене система одпепељивања ТЕ Костолац А ступио је на снагу у јануару 2010. године са роком завршетка од две године. Проблема у извршењу овог уговора било је од почетка првенствено у фази пројектовања због погрешних пројектних решења, затим у фазама монтаже и пуштања у рад тако да пробни рад никад није остварен, реализација уговора није завршена већ је исти раскинут у 2019. године.

Потпуно напуштање депоније пепела СКО односно затварање и рекултивација до сада није било могуће остварити пре свега због тога што није у потпуности реализован пројекат изградње и пуштања у рад система за транспорт и депоновање пепела и шљаке са ТЕ Костолац А на нову депонију Ћириковац. Други важан разлог зашто није затворена депоније пепела СКО је и недовољна расположивост (непоуздан рад) новог Система за транспорт и депоновање пепела са ТЕ Костолац Б на нову депонију Ћириковац, тако да се често дешава да се транспорт пепела старим системом треба усмерити ка СКО и тамо пепео и шљака депоновати.

У току ревизије посетили смо депонију СКО, која има три касете, од којих је једна затворена и рекултивисана (касета А), а две у функцији (касета Б и Ц) иако би требало да је једна радна/активна, а друга резервна. На СКО се брзо прелази са једне на другу касету (понекад и у року од пар дана). Наиме депоновање пепела старом технологијом са пуно воде функционише на начин да се касета пуни пепелом у једном кораку 2-3 метра висине и да се онда прелази у касету која је до тада била резервна. У СКО таква пракса не може да се примени јер не могу да се створе услови да се касета у континуитету пуни 2-3 метра висине, него се веома често прелази на резервну због оперативних могућности опреме за депоновање (багер пумпе и пепеловоди) па заправо резервна касета и не постоји, већ постоје две радне касете. Самим тим касете не стижу да се осуше и рекултивишу већ се обе требају штитити од развејавања воденим огледалом на централном делу и прскањем на рубним деловима. Пумпни систем за обезбеђивање воде за прскање нема капацитет за рад две касете истовремено и због тога настаје проблем у виду развејавања пепела на околна места. Овај проблем се једино може ефикасно решити потпуним преласком на нову депонију Ћириковац.

Увидом у Инспекцијски записник из 2017. године указује да на депонији СКО нису благовремено предузете одговарајуће техничко-технолошке мере за оспособљавање система за прскање депоније СКО, како би се смањило развејавање пепела, односно емисија загађујућих материја са површине депоније.

На основу напред наведеног као и обиласком депонији СКО долазимо до закључка да постоји ризик да због тренутног начина одлагања пепела на депонији, односно истовременог



рада и резервне и радне касете, као и због одступања од пројекта затварања депоније СКО, може доћи до развејавања пепела и угрожавања животне средине и здравља људи.

У поступку ревизије смо утврдили да укупни трошкови депоновања пепела ЈП ЕПС у периоду 2016-2018. године износе 9,4 милијарди динара, од чега су трошкови депоновања пепела у ТЕ Костолац у посматраном периоду преко 3 милијарде динара, односно да су они на нивоу ТЕНТА А, која је по производњи, површини и количини депоновања пепела много већи од ТЕ Костолаца.

Представници ЈП ЕПС су навели да несразмерно велики трошкови депоновања пепела на ТЕ Костолац постоје пре свега због кашњења у реализацији пројекта изградње и пуштања у погон новог Система за транспорт и депоновање пепела и шљаке на ТЕ Костолац А и непоуздан рад новог система на ТЕ Костолац Б. Како наведени пројекти касне са пуном реализацијом, тако и постојећа два система на свакој електрани (и нови и стари) као и обе депоније пепела, раде паралелно. Тиме су, значајно увећани: трошкови одржавања, оперативни трошкови (енергија и рад запослених у ЈП ЕПС) и трошкови амортизације.

Хаварије на депонијама пепела ЈП ЕПС

Депоније индустријског отпада спадају међу најризичније објекте које је човек створио. Како време одмиче, ризик експлоатације депонија индустријског отпада све више расте. У прилог тој чињеници стоји велики број хаварија на депонијама које су забележене током последњих година, при чему је најчешћи узрок био хидролошког карактера. Хаварије на депонијама индустријског отпада су на 18. месту највећих опасности, после земљотреса, колере, поплава итд.²⁸

Депоније пепела и шљаке у Србији су просторно доминантне јер заузимају више од 1.500 хектара равничарског терена непосредно уз велике реке Дунав, Саву и Мораву. Због тога је битно правовремено и објективно извршити процену ризика њихове експлоатације и последица које би евентуалне хаварије условиле.

Последице које нека хаварија носи са собом могу бити еколошке, по људе (људски губици), економске и друге (социјални немири, лоша репутација, уништавање споменика културе итд.). Процена последица се врши независно од стања у ком се депонија налази, односно, нека депонија која је у одличном стању може имати велике потенцијалне последице, ако се на пример налази у близини неког насеља са развијеном инфраструктуром. Битно при процени ризика депонију позиционирати у односу на најближе објекте, насеља и супстрате животне средине, како би се њихова угроженост што реалније оценила, односно процениле последице по њих.²⁹

У складу са Уредбом о одлагању отпада на депоније³⁰, дефинисано је да се одлагањем отпада на депонију обезбеђују и осигуравају услови за спречавање и смањење штетних утицаја на здравље људи и животну средину у току целог животног циклуса депоније, посебно загађења површинских и подземних вода, земље и ваздуха, укључујући и ефекат стаклене баште.

У поступку ревизије смо утврдили да су у периоду 2016-2018. године постојале хаварије на депонијама пепела у оквиру постројења ЈП ЕПС.

²⁸ „Упоредна процена ризика експлоатације старе и нове депоније пепела и шљаке Термоелектрана Костолац, по хидролошком сценарију”, Драгана Нишић, Универзитет у Београду, Рударско-геолошки факултет, 2016, стр .677

²⁹ Упоредна процена ризика експлоатације старе и нове депоније пепела и шљаке Термоелектрана Костолац, по хидролошком сценарију”, Драгана Нишић, Универзитет у Београду, Рударско-геолошки факултет, 2016, стр .679

³⁰ „Сл. гласник РС”, број 92/10



Када су у питању термоелектране у Обреновцу хаварија на ТЕНТУ А се десила у априлу 2018. године на преливном систему касете 3. Дошло је до урушавања преливног шахта односно одводног колектора. Последица ове хаварије био је нестанак таложног језера, као и велики кратер који се појавио у касети 3 због изношења материјала из тела депоније. Због угрожености стабилности касете 3, 26. априла 2018. године престаје са активностима на касети 3, тачније депоновање хидромешавине пепела и шљаке је пребачено у касету 2. Након свих неопходних припрема (јавна набавка за пројекат санације и јавна набавка за добијање извођача радова), у мају 2019. се кренуло са радовима на терену. Завршетак тих радова на санацији преливног система касете 3 очекује се почетком септембра 2019. године.

На ТЕНТУ Б је приликом процењивања могућих ризика наведено да на депонији може доћи до пуцања насипа (што се у досадашњој експлоатацији депоније ТЕНТ Б није догодило). Затим је могуће да дође до пуцања цевовода. Ова хаварија се отклања санацијом тог дела цевовода и насипа, уколико је исти оштећен.

На депонији у Термоелектрани Колубара у септембру 2018. године дошло је до незгоде на касети „Б“ урушавањем преливног шахта. Том приликом веће количине пепела су доспеле у канал повратне воде који води ка ТЕК-у. Евакуација пепела је урађена грађевинском механизацијом и исти је одложен на одлагалиште РБК пепела „Волујак“. Последице незгоде су и даље видљиве у виду кратера пречника око 25-30 метара и висине 3-5 метара.

У Термоелектрани Морава и РБ Колубара нису се дешавале хаварије на депонији пепела и шљаке.

У периоду од 2016-2018. године на депонијама пепела на СКО и у Ћириковцу није било хаваријских стања у конструкцији ободних насипа и других конструктивних елемената депоније у смислу стабилности објеката. У погледу еолске стабилности, депоније су под сталним утицајем јаких ветрова, па при сезонским јаким ветровима долази до појаве подизања облака прашине.

На депонији пепела на ПК Ћириковац предузете су мере санације тако што је неактивна касета 2 хумузирана, а активна касета 1 се наизменично „у круг“ залива истакачима, тако да се површина одржава у влажном стању. Поред овога пројектован је и систем рубног квашења за чију имплементацију је у поступку јавна набавка. Основни разлог за подизање прашине са површине ове депоније је због континуиране вишегодишње неисправности постројења у ТЕ КО Б, а са укључивањем блокова А и у ТЕ КО А.

Представници ЈП ЕПС, у недостатку дефинисаних критеријума за рангирање ризичности, дали су следеће рангирање депонија пепела у ТЕ КО Костолац:

- депонија пепела СКО – безбедна али веома ризична;
- депонија пепела на ПК Ћириковац – безбедна до мање ризична.

Депоније пепела у ГО Костолац представљају ризик по угрожавање животне средине и здравља људи

Приликом посете депоније пепела у Костолцу посетили смо и Градску општину Костолац у циљу добијања информација о утицају депоније пепела на животну средину и здравље људи на подручју ГО Костолац.

Представници ГО Костолац су навели да са еколошке тачке гледишта основни проблеми везани за депоније пепела вежу се за: загађење ваздуха, загађење вода (површинских и подземних) и загађење земљишта. Наводе да у ГО Костолцу постоје две депоније пепела. Стара депонија (Средње костолачко острво) налази се у Селу Костолац - Услед развјејавања прашине са депоније најчешће и највише су угрожена насеља Стари Костолац, Костолац и Дрмно, и нова депонија на старом копу Ћириковац, налази се у непосредној близини села Кленовник. Иако је ново пепелиште најављено као еколошки безбедно, пре свега због коришћења нове, гушће смеше воде и пепела (нови однос количине воде и пепела 1:1, док је стари однос количине воде и пепела био 10:1) у селу Кленовник долази до развјејавања пепела.



Исто је и са старом депонијом у Селу Костолац. Ове депоније представљају секундарни извор загађења ваздуха, јер при јаким ветровима (северац и кошава) често долази до развејавања честица пепела и прекомерног загађења ваздуха и земљишта у ближој околини.

Наводе да ветар лако разноси пепео и угрожава здравље околног становништва. Депоније пепела се налазе у близини насеља што знатно повећава потребу за спровођење мера заштите од разношења пепела. При дувању ветрова подиже се пепео и прашина који засипају улице, улазе у куће, веома штетно утичу на квалитет ваздуха, земљишта, воде. Ту се налазе и веома ситне честице, тако да се под утицајем ветра (кошаве и северца) разносе на растојању и преко 10 километара. Разнети пепео се делимично задржава и на природним препрекама (дрвеће, куће), а највећим делом се таложи на земљишту и води.

У писаном документу ГО Костолац наводи да су неколико месеци након објављивања Уредбе³¹ поднели иницијативу ради решавања овог проблема јер се на територији ГО Костолац, налазе велике количине пепела које се могу употребити за изградњу аутопутева, Коридора 11 и других инфраструктурних објеката и по том основу обратили писменим путем Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Огранку ТЕ-КО Костолац, Привредној комори Србије, ЈП „Путеви Србије“, све у циљу да се проблем макар ублажи. Наводе да одговоре нису добили.

Такође, представници ГО Костолац наводе да када је у питању квалитет ваздуха поред параметара који су испитивани било је неопходно испитивати вредност суспендованих честица ПМ10³² како би добили реалнију и комплетнију слику о квалитету ваздуха.

У ревидираном периоду мерење суспендованих честица ПМ10 није вршено. Агенција за заштиту животне средине је као образложење за неспровођење мерења суспендованих честица ПМ10 у ревидираном периоду навела да нису постојала средства за одржавање мерних станица тако да одређени број станица није био у функцији све до 2018. године, када је започето обнављање мрежа. Међутим, увидом у резултате мерења у периоду од 1. јануара до 17. јуна 2019. године утврдили смо да су резултати мерења суспендованих честица ПМ10 на станици система за аутоматски мониторинг квалитета ваздуха Костолац показала да је од 155 дневних узорака током 42 дана забележено прекорачење дневне граничне вредности.

Увидом у Анализу здравственог стања Браничевског округа за 2017. годину Градског завода за јавно здравље Пожаревца (ГЗЗЈП), у оквиру десет водећих група обољења по 10 међународних класификација болести (МКБ), регистроване на нивоу примарне здравствене заштите у 2017. години биле су:

- на првом месту Болести система за дисање (28,15%), а
- на другом месту Болести система крвотока (12,00%),

односно од укупног броја пацијената који су се 2017. године јавили у домове здравља, 28,15% је патило од болести дисајног система, док је болести система крвотока имало 12% пацијената.

У анализи ГЗЗЈП је наведено да су у 2017. години као и у целом посматраном периоду од 2007-2017. године, у Браничевском округу у највећем проценту заступљене болести система за дисање.

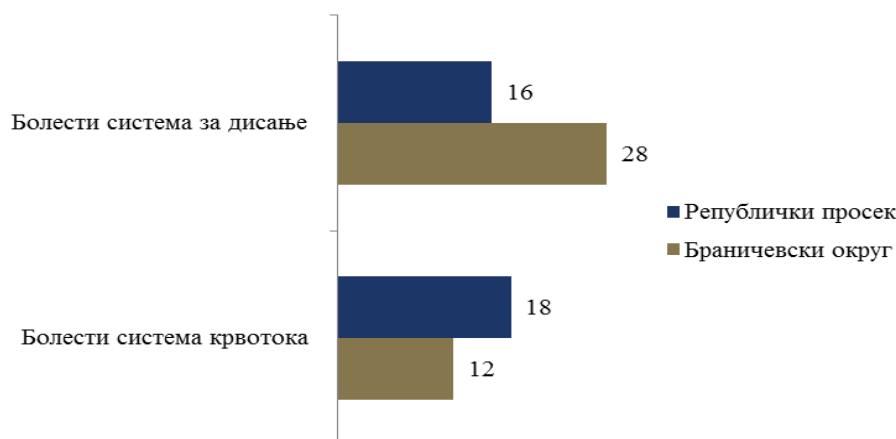
Подаци из Здравствено-статистичког годишњака Републике Србије за 2017. годину, који је објавио Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, показују да су, на републичком нивоу, болести система за дисање дијагностификоване код знатно мање - 16% лечених лица (за разлику од Браничевског округа где је преко 28%), а у домовима здравља широм Србије се због обољења система крвотока лечило 18% пацијената. Напред наведено приказано је на слици.

³¹ Уредба о техничким и другим захтевима за пепео, као грађевински материјал намењен за употребу у изградњи, реконструкцији, санацији и одржавању инфраструктурних објеката јавне намене

³² Према подацима Центра за квалитет ваздуха ПМ10 честице - суспендоване честице (Particulate matter), су заправо саставни део прашице и мање су од 10 микрометара и представљају смешу дима, чађи и киселине, уз тешке метале попут олова, кадмијума, никла и арсена



Слика 13 : Стање у обољењима система за дисање и болести система крвотока у Браничевском округу у односу на републички просек, у %



Увидом у Анализу здравственог стања становништва Браничевског округа за 2016. годину, а коју је израдио Градски завод за јавно здравље Пожаревац, указује на растући проблем на овом подручју. Од 2007. до 2016. године, број оболелих се повећао за 13,4%, од којих су најбројнији пацијенти са дисајним проблемима.

Такође, увидом у Извештаје о здравственом стању становништва управних округа у Републици Србији, утврдили смо да је у Браничевском округу у 2016. и 2017. години највише % становништва патило од болести система за дисање (29%) док је у другим посматраним окрузима тај проценат нижи и креће се од 11 до 26% (детаљније дато у Прилогу 2).

Налаз 2.2: Чињеница да око 80% произведеног отпада остаје на локацији самог произвођача указује да је у Републици Србији низак проценат третмана индустријског отпада, као и недовољно коришћење отпада као сировине

Циљ је био да испитамо у којој мери се индустријски отпад поново искоришћава, рециклира и користи као сировина. У оквиру постројења ЈП ЕПС генерисано је преко 200 милиона тона отпада (пепела) који се у земљама ЕУ у великој мери користи као сировина у грађевинској индустрији.

Један од циљева Закона о управљању отпадом је да се обезбеде и осигурају услови за поновно искоришћење и рециклажу отпада и коришћење отпада као енергента. Законом је прописано да се управљање отпадом врши на начин којим се обезбеђује најмањи ризик по угрожавање живота и здравља људи и животне средине.

Индустријски отпад у Србији се прерађује у малом проценту, за разлику од Европске уније где се у великом проценту преради отпад. Према подацима Еуростата за 2016. годину Србија спада у земље са најмањим процентом третираног отпада.

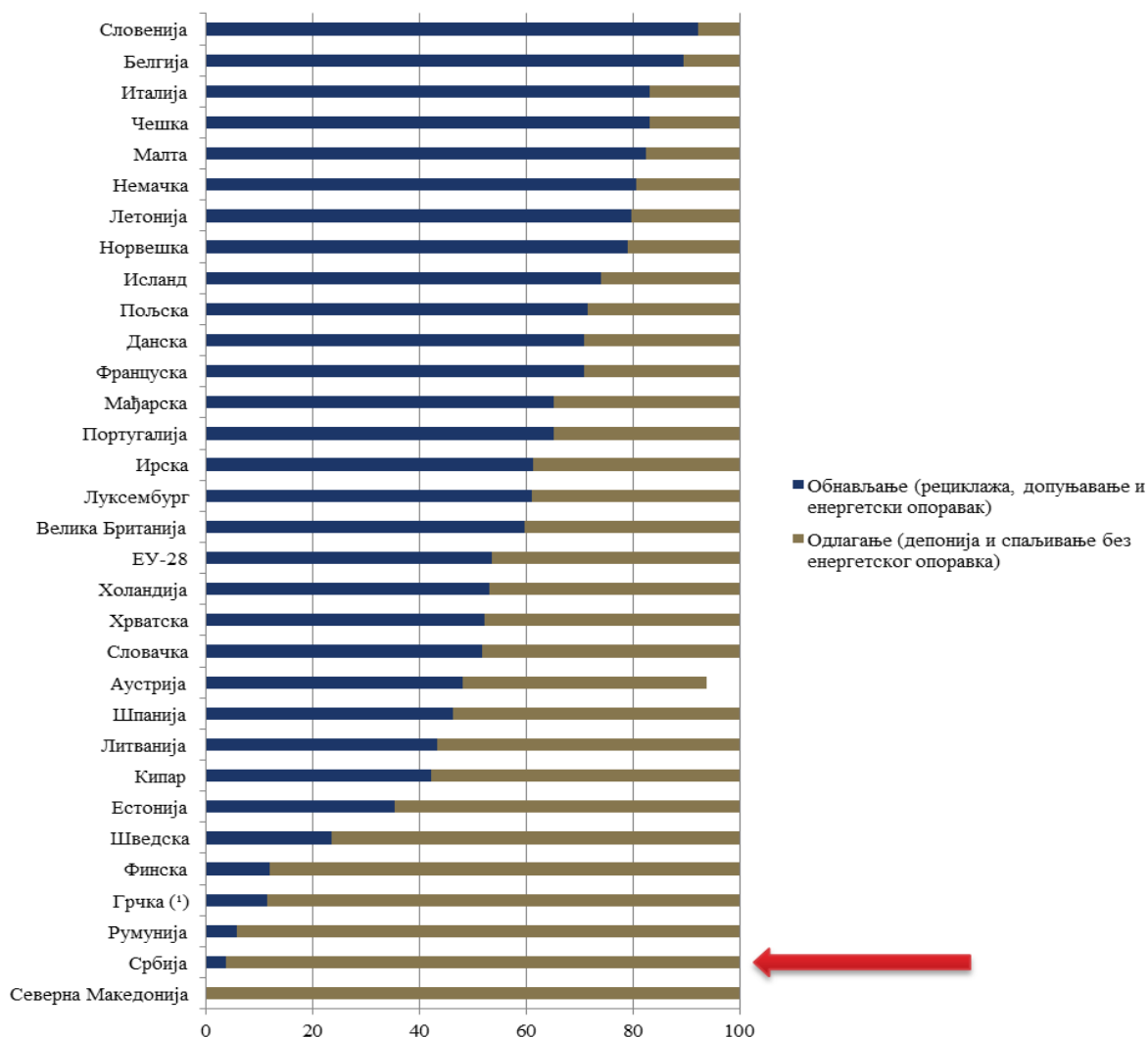
Како је свега 10% произведеног отпада предато на третман, то указује на низак проценат третмана индустријског отпада, као и недовољно коришћење отпада као сировине. У Републици Србији 80% произведеног отпада остаје на локацији самог произвођача³³ чиме није испоштован принцип хијерархије у управљању отпадом, што може створити неповољан утицај на животну средину и здравље људи.

Индустријски отпад у Републици Србији се не прерађује у довољној мери. У наредном приказу смо посматрали положај Србије по овом критеријуму, у односу на просек ЕУ и на европске земље појединачно.

³³ подаци Агенције за заштиту животне средине



Слика 14: Србија у односу на ЕУ и остале земље Европе, третман индустријског отпада, 2016. година



Извор: Еуростат

Као што је приказано на слици, према подацима Еуростата за 2016. годину, Србија спада у земље са најмањим процентом третираног отпада. У ту групу, поред Србије, спадају и Северна Македонија, Румунија и Грчка. За разлику од наведеног Словенија, Белгија, Италија, Чешка, Малта и Немачка су примери земаља код којих је третман отпада преко 80%. Треба истаћи пример Словеније која третира преко 95% отпада.

Од укупно произведеног индустријског отпада око 80% је отпад који је настао у процесу рада термоелектрана, односно највећи генератор индустријског отпада је ЈП ЕПС, која је у 2018. години произвела 7,5 милиона тона индустријског (неопасног) отпада (пепео) односно преко тоне по становнику.

У котловима термоелектрана ЈП ЕПС годишње настаје око 7,5 милиона тона летећег пепела. Електрофилтерски пепео се као нуспроизвод сагоревања угља у термоелектранама више од 50 година у Европи користи као грађевински материјал, посебно у производњи бетона и цемента.

Предлогом мера Националног програма заштите животне средине дефинисано је смањење одлагања индустријских отпада кроз забрану одлагања индустријског отпада који има употребну вредност на депонији као и искоришћавање 20% летећег пепела из термоелектрана до 2014. године.



Ревизијом смо утврдили да наведене мере нису спроведене у предвиђеном проценту до 2014. године, као ни до 2019. године.

Термоелектране ЈП ЕПС су у претходне три године произвеле укупно 20,73 милиона тона пепела, а укупно је продато за потребе цемента и циглана 525 хиљада тона што представља 2,5% укупно произведеног.

Акционим планом 2010-2014. године, као саставним делом Стратегије управљања отпадом је предвиђено искоришћење летећег пепела из термоелектрана у изградњи путева, грађевинарству и индустрији грађевинског материјала (рок за имплементацију 2011-2013. година). Наведен циљ односно активност није реализована.

Националном стратегијом управљања отпадом за период 2003-2008. године предвиђено је веће коришћење пепела из термоелектрана као секундарне сировине (цементаре, грађевински материјал). У најбољим околностима могуће је годишње на овај начин пласирати и искористити око два милиона тона произведеног пепела у Србији. Рок је био 2005. година. Наведене планиране активности нису реализоване.

У прилог веће употребе пепела 2015. године донета је Уредба о техничким и другим захтевима за пепео, као грађевински материјал намењен за употребу у изградњи, реконструкцији, санацији и одржавању инфраструктурних објеката јавне намене. Ова Уредба предвиђа да се пепео из термоелектрана и других термоенергетских постројења може, као грађевински материјал, користити за изградњу, реконструкцију, санацију и одржавање инфраструктурних објеката јавне намене.

У Републици Србији се пепео користи у занемарљивом проценту као сировина у грађевинској индустрији. У периоду 2016-2018. године ЈП ЕПС је укупно продао пепела и шљаке цемента и цигланама у количини од 525 хиљада тона као што је приказано у табели.

Табела 10: Укупна количина продатог пепела и шљаке, у хиљадама тона

Година	Количина пепела	Количина шљаке	Укупно
2016	152	21	173
2017	155	20	175
2018	156	21	177
Укупно	463	62	525

У Србији угаљ представља главни енергетски извор. У 2018. години чак 99,32% од укупне производње угља је искоришћено у термоелектранама ради производње електричне енергије. Угаљ се у термоелектранама користи ради производње електричне енергије, а „енергетски отпад“, који при томе настаје представља пепео и шљаку. Производња угља се реализације у колубарском и косточачком угљеном басену. У 2018. години 68,5% електричне енергије је произведено сагоревањем колубарског и косточачког угља у ТЕ, а преко 30% електричне енергије настало је радом хидроелектрана.

У посматраном периоду производња угља креће се од 37 до 39 милиона тона угља. Максимална годишња производња угља у посматраном периоду у ЈП ЕПС остварена је 2017. године и износила је 39,1 милиона тона угља.

Рударски басен „Колубара“ у посматраном периоду производио је у просеку од 28,4 до 29,4 милиона тона угља. Косточачки угљени басен производио је у просеку од 8,6 до 9,7 милиона тона угља.

Уредбом³⁴ су прописани технички и други захтеви и услови за пепео као грађевински материјал који је намењен за употребу у изградњи, реконструкцији, санацији и одржавању инфраструктурних објеката јавне намене, док је прецизирано да се под инфраструктурним

³⁴ Уредба о техничким и другим захтевима за пепео, као грађевински материјал намењен за употребу у изградњи, реконструкцији, санацији и одржавању инфраструктурних објеката јавне намене



објектима јавне намене подразумевају јавни путеви, аеродромске стазе, јавна железничка инфраструктура и објекти хидроградње. Ова уредба се примењује на пепео из термоелектрана и других термоенергетских постројења који може, као грађевински материјал, да се користи за изградњу, реконструкцију, санацију и одржавање инфраструктурних објеката јавне намене. Оправданост употребе пепела утврђује инвеститор кроз одговарајућу техно-економску анализу.

Представници ЈП ЕПС су навели да кроз научно истраживачки рад и кроз праћење законске регулативе су извршили предрадње за успостављање пласирања пепела и гипса на тржиште, да као сировине буду коришћени у производњи различитих материјала.

Такође су навели да тренутно актуелна законска и подзаконска акта нису довољно уредила област управљања отпадом. Није донет Правилник о нуспроизводу који би олакшао промет пепела и гипса на тржишту као и престанак њиховог статуса отпада. Уредба предвиђа испитивање пепела по одређеном стандарду од стране Акредитованог тела за сваку испоруку односно за сваку цистерну, што је у пракси скупо и тешко изводљиво. Наведена уредба није донела позитивне резултате по питању коришћења пепела.

Стратегијом управљања отпадом за период 2010 – 2019. година³⁵ предвиђено је да је Управљање отпадом од експлоатације минералних сировина у надлежности Министарства рударства и енергетике. Предвиђено је да је потребно увести принципе чистије производње приликом експлоатације минералних сировина. Потребно је промовисати и радити на искоришћењу отпада из рударства. Неопходно је рекултивисати постојеће депоније летећег пепела од сагоревања угља у термоелектранама и пепео користити у изградњи путева, грађевинарству и производњи грађевинских материјала, где је то оправдано и могуће.

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у јануару 2017. године обратило ЈП ЕПС са молбом разматрања могућности уступања пепела за изградњу пута без надокнаде а у циљу несметане и економичне реализације стратешког пројекта који представља добро од општег интереса.

Јавно предузеће „Електропривреда Србије“ је дана 5. маја 2017. године донело Одлуку којом се Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, уступа на име донације 3.630 тона сувог електрофилтерског пепела, чија је процењена вредност 984 хиљада динара без ПДВ-а. У одлуци је наведено да је донација по захтеву Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и да би се употребила за изградњу дела државног пута који се финансира из буџета Републике Србије.

Увидом у Одлуку утврдили смо да је Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у сарадњи са Јавним предузећем „Путеви Србије“ покренуло пројекат „Извођење привремене везе девијације државног пута ПА - 148 са државним путем ИВ -26“, за чију изградњу ће се користити пепео у складу са Уредбом о техничким и другим захтевима за пепео, као грађевински материјал намењен за употребу у изградњи, реконструкцији, санацији и одржавању инфраструктурних објеката јавне намене. Наведено је да како ће се изградња наведене девијације финансирати из буџета Републике Србије, тако је надлежно министарство предложило да Јавно предузеће „Електропривреда Србије“, без накнаде уступи потребне количине пепела, у циљу несметане и економичне реализације стратешког пројекта који представља добро од општег интереса.

У одлуци ЈП ЕПС је наведено да је поводом захтева Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Сектор за енергетску ефикасност и заштиту животне средине у производњи енергије ЈП ЕПС доставио информацију којим указује на целисходност позитивног одлучивања о захтеву за донацију пепела. Осим друштвене користи, разлози целисходности се тичу и високих трошкова складиштења пепела, недостатак смештајних капацитета, немогућности продаје на тржишту свих количина пепела којима ЈП ЕПС располаже и др.

³⁵ Поглавље 7.3.17. Отпад од експлоатације минералних сировина и отпад из енергетике



На основу донете Одлуке Закључен је Уговор о донацији сувог летећег пепела од 11. маја 2017. године између ЈП ЕПС, огранак ТЕНТ и Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре којим је предвиђена испорука истог за потребе изградње једне деонице пута у количини 3.630 тона. Предвиђено је да прималац донације у наредном периоду преузме наведену количину пепела са локација ТЕНТ Б Ушће и ТЕ Колубара Велики Црљени. Закључен је Анекс наведеног Уговора 4. јануара 2019. године.

У Анексу Уговора је између осталог констатовано:

- да је Министарство заштите животне средине по захтеву ЈП „Путеви Србије“ издало Решење 11. августа 2017. године у којем је у тачки 2. дефинисано да се „код градње овог привременог објекта као улазни материјал може користити летећи пепео и стабилизирани летећи пепео, карактеристика прописаних Уредбом о техничким и другим захтевима за пепео као грађевински материјал намењеног за употребу у изградњи, реконструкцији, санацији и одржавању инфраструктурних објеката јавне намене техничким условима и пројектном документацијом“;
- да је Институт за испитивање материјала а.д. Београд извршио узорковање летећег пепела са локације ЈП ЕПС - Огранак ТЕНТ (ТЕНТ Б и ТЕ Колубара Велики Црљени) и доставио Извештај број ВНМ-1386/17 од 20. новембра 2017. године и број ВНМ-1387/17 од 20. новембра 2017. године у којима је наведено да испитани узорци силицијумског летећег пепела, производња ЈП ЕПС, ТЕ Колубара и ТЕНТ Б у погледу физичко механичких својстава и хемијског састава задовољавају прописане услове квалитета стандарда SRPS EN 14227-4:2014 за декларисану врсту.

Од укупно уговорене количине од 3.630 тона преузето је само 73,68 тона пепела односно 2%.

Као разлоге реализације количине од 2% у односу на Уговор о донацији, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у писаном одговору наводи чињеницу да извођач услед немогућности испуњења критеријума захтеваних техничким спецификацијама за изградњу насипа од електрофилтерског пепела, није био у могућности да изведе радове у складу са достављеним динамичким планом, што представља основу за испостављање одштетног захтева према Послодавцу, одлучено је да се уместо израде насипа од електрофилтерског пепела исти изведе од песковитог материјала.

У поступку ревизије смо утврдили да је пре и после Уредбе стање количине употребљеног пепела у инфраструктурним објектима практично исто. У ревидираном периоду за наведене потребе је искоришћено свега 73 тоне пепела, а ЈП ЕПС годишње генерише око 7,5 милиона тона.

Представници Министарства заштите животне средине у писаном документу навели су да се Уредбом ближе прописују услови за коришћење пепела као грађевинског материјала и у Србији будући да таква пракса у земљама САД и Европске уније постоји више од 50 година.

Пепео добијен из термоелектрана и других термоенергетских постројења може се користити за изградњу, реконструкцију, санацију и одржавање инфраструктурних објеката јавне намене уз процену да су уштеде са овим материјалом између 30 и 80 одсто у трошковима изградње путева у поређењу са коришћењем стандардних грађевинских материјала (камен, песак, шљунак и сл.).

Пепео се користи као сировина за производњу цемента, као додатак за бетон, у изградњи путева, као агрегат, при изградњи насипа, носећих слојева коловозних конструкција, за стабилизацију тла, за побољшање механичких својстава а може се користити и при изградњи доњих стројева железничких пруга.

Такође, у писаном одговору наводе да према подацима са којима располаже Министарство заштите животне средине и Агенција за заштиту животне средине, отпад из термоелектрана се користи у грађевинској индустрији у веома малом проценту у односу на генерисану количину. Најважнија је примена у путоградњи где се користи у изградњи подлоге



за коловоз. У ову сврху се могу користити велике количине пепела уместо песка, шљунка, што може резултирати и сниженом ценом изградње путева. Летећи пепео се користи и у цементној индустрији, али у ограниченој количини до 20% од укупне масе сировине.

Употреба пепела као сировине у грађевинској индустрији имала би вишеструке користи:

- смањила би се експлоатација природних ресурса;
- смањила би се количина одложеног пепела као и трошкови депоновања пепела и
- смањило би се неповољан утицај на животну средину и здравље људи и друго.

Налаз 2.3: Отпадом створеним у оквиру индустријских комплекса у Републици Србији се није у довољној мери управљало на ефикасан начин

Циљ је био да испитамо у којој мери се индустријским отпадом управљало на начин да се обезбеђује заштита животне средине и здравље људи.

Законом о управљању отпадом прописано је да се отпад складишти на местима која су технички опремљена за привремено чување отпада на локацији произвођача или власника и/или другог држаоца отпада, у центрима за сакупљање, трансфер станицама и другим локацијама у складу са овим законом. Такође, прописано је да су обавезе произвођача отпада да складишти отпад на начин који не утиче на здравље људи и животну средину и обезбеди услове да не дође до мешања различитих врста отпада, као ни мешања отпада са водом.

Правилником о начину складиштења, паковања и обележавања опасног отпада прописано је да складиште опасног отпада мора бити изграђено у складу са законом и подзаконским прописима којима се уређује планирање и изградња, као и са техничким захтевима и стандардима. Складиштење опасног отпада се врши на начин којим се обезбеђује најмањи ризик по угрожавање живота и здравља људи и животне средине.

Правилником о условима и начину сакупљања, транспорта, складиштења и третмана отпада који се користи као секундарна сировина или за добијање енергије прописано је да се отпад не може складиштити на простору, као и на манипулативним површинама које нису намењене за складиштење.

Увидом у планове управљања отпадом ТЕНТ из 2016. и 2019. године (од 5. јуна 2019. године) у оквиру потребних мера а у циљу побољшања управљања отпадом у огранку наведена је изградња складишта за привремено складиштење неопасног и опасног отпада на свим локацијама, која ће бити технички опремљена складу са законом и подзаконским прописима којима се уређује планирање и изградња, као и управљање отпадом.

У поступку ревизије смо утврдили да није извршена изградња складишта за привремено складиштење неопасног и опасног отпада на локацијама ТЕ Морава и ТЕ Колубара, која ће бити технички опремљена у складу са прописима. У претходном периоду ЈП ЕПС није вршило на прописан начин привремено складиштење и опасног и неопасног отпада из разлога што привремено складиште вршило на месту које није технички опремљено за чување отпада на локацији произвођача што може представљати ризик по угрожавање живота и здравља људи и животне средине.

Претходно наведено смо потврдили увидом у записнике о инспекцијском надзору у ТЕ ТЕНТ у периоду 2016-2018. године којима је утврђено да ТЕНТ А, ТЕНТ Б, ТЕ Колубара и ТЕ Морава не врше на прописан начин привремено складиштење и опасног и неопасног отпада из разлога што привремено складиште врши на месту које није технички опремљено за чување отпада на локацији произвођача. Републичка инспекција за заштиту животне средине је ЈП ЕПС у посматраном периоду у више наврата налагала исте или сличне мере у вези напред наведеног.



У току ревизије извршили смо увид у записнике инспекцијских надзора који су вршени у периоду 2016-2018. године над произвођачима отпада и привредним субјектима који управљају индустријским отпадом, а који су највећи по количини генерисаног и третираног отпада, а којима смо се додатно уверили у неадекватно управљање индустријским отпадом.

Записницима инспекцијским надзорима у ревидираном периоду констатовано је да произвођачи и привредни субјекти који управљају индустријским отпадом:

- нису вршили на прописан начин складиштење опасног и неопасног отпада;
- нису обезбедили услове да не дође до мешања отпада;
- нису извршили анализе праћења квалитета ваздуха, земљишта и подземних вода;
- опасан отпад налази на локацији дуже од годину дана за који субјект не поседује дозволу за управљање отпадом;
- нису формирали документа о кретању опасног отпада, нису водили дневне евиденције, нису предавали годишњи извештај о отпаду произвођача отпада;
- нису доставила тачне податке о произведеним количинама отпада;
- нису извршили испитивање отпада тј. нису извршили класификацију отпада и нису прибавили доказе о карактеризацији отпада од стране овлашћене стручне организације;
- извршили складиштење опасног отпада на месту које не поседује дозволу за складиштење отпада;
- извршили пријем и одлагање опасног отпада одређених индексних бројева за које не поседује дозволу;
- третирани знатно веће количине од количина одређеним Решењем од стране надлежног органа;
- нису извршили ажурирање, односно ревидирање Плана управљања отпадом и друго.



ЗАКЉУЧАК 3: У Републици Србији није у довољној мери успостављен ефикасан надзор и контрола над управљањем индустријским отпадом, што се огледа у недовољној координацији између субјеката надлежних за управљање отпадом, недовољном инспекцијском надзору као и недовољно поузданом систему издавања и одузимања дозвола за управљање отпадом. Услед одсуства ефикасног надзора и контроле приходи буџета Републике Србије у периоду 2014-2018. године су мањи за 6,7 милијарди динара само од увоза возила као производа који после употребе постају посебни токови отпада

Циљ је био да утврдимо да ли је успостављен ефикасан надзор и контрола над управљањем индустријским отпадом.

На основу циља, разматрали смо следећа питања:

- Да ли је Агенција за заштиту животне средине вршила ефикасну контролу достављања података и контролу тачности података;
- Да ли је постојећи систем обрачуна накнаде за заштиту животне средине ефикасан;
- У којој мери је рад инспекције за заштиту животне средине допринео ефикасном управљању индустријским отпадом;
- Да ли се кроз дозволе за управљање отпадом и координацију између надлежних субјеката на адекватан начин остварује контрола над управљањем индустријским отпадом.

У току ревизије у оквиру трећег ревизорског питања утврдили смо да:

Агенција за заштиту животне средине није вршила ефикасну контролу достављања података за Национални регистар извора загађивања животне средине и контролу тачности достављених података.

Принцип самопријављивања, без ефикасне контроле и надзора надлежних институција, носи ризик да привредни субјекти не достављају податке или достављају нетачне податке, јер им то смањује обавезу по основу накнада, чиме се остварују мањи приходи од накнада у области животне средине.

Рад инспекције за заштиту животне средине није у довољној мери допринео ефикасном управљању индустријским отпадом јер мере које су налагане појединим надзираним субјектима кроз више записника инспекцијског надзора у току ревидираног периода нису извршене или нису извршене у потпуности.

Кроз систем издавања и одузимања дозвола за управљање отпадом се у довољној мери не остварује ефикасан надзор над управљањем индустријским отпадом јер постоје привредни субјекти који управљају индустријским отпадом без одговарајуће дозволе или поседују дозволу издату од органа који није надлежан за издавање исте, што није у складу са Законом о управљању отпадом. Такође у прегледу важећих дозвола за управљање отпадом постоје привредни субјекти који су у Агенцији за привредне регистре брисани из регистра и привредни субјекти који су управљали отпадом уз одговарајућу дозволу а која није била приказана у регистру дозвола који води Агенција. Напред наведено има за последицу да регистар дозвола за управљање отпадом није поуздан.

Да би се унапредио систем управљања отпадом неопходно је успоставити ефикаснију координацију и контролу над управљањем индустријским отпадом.

Индустријски отпад је у надлежности самих привредних субјеката који их стварају. Одговорно управљање отпадом подразумева да привредни субјекти сав отпад створен у производним процесима одлажу у складу са еколошким принципима, што би значило да се води рачуна о здрављу људи и животной средини. У Републици Србији се привредни субјекти



нису у довољној мери на одговарајући начин бавили одлагањем произведеног отпада, као што су били у обавези. Последишно, данас постоје велике количине историјског отпада, који је највећим делом потекао из некадашњих великих индустријских постројења. Улога државе у овој области би требало да буде, пре свега, у успостављању ефикасног система контроле и надзора над генераторима отпада и привредним субјектима који управљају отпадом.

Престанак рада великог броја бивших државних великих предузећа, довео је до тога да су велике количине индустријског отпада одложене у оквиру фабричких комплекса. Премда је велики број ових фабрика затворен већ дужи низ година, проблеми њиховог одложеног отпада и даље су актуелни, односно стање у коме се опасан отпад налази је неадекватно. Збрињавање опасног историјског отпада и санирање локалитета на којим се налазио један је од приоритета.

Опасан отпад због својих карактеристика може озбиљно и дугорочно да угрожава здравље људи и животну средину. Међутим, у Србији још увек не постоји постројење за третман опасног отпада, а постоје само његова привремена складишта.

Управљање опасним отпадом у Србији је препуштено приватном сектору, на бази издатих дозвола (Министарства и АП Војводине). Дозволе се издају за сакупљање, транспорт, одлагање, третман и извоз опасног отпада. Систем издавања дозвола, а затим и сама контрола пословања оператера није под одговарајућим надзором надлежних органа.

Налаз 3.1: Агенција за заштиту животне средине није вршила ефикасну контролу достављања података за Национални регистар извора загађивања животне средине и контролу тачности достављених података

У поступку ревизије испитивали смо у којој мери су произвођачи отпада као и привредни субјекти који обављају послове управљања отпадом достављали прописане податке и да ли су они поуздани. Циљ је био да утврдимо да ли је Агенција вршила ефикасну контролу достављања података и контролу тачности достављених података, односно да ли је база података о управљању отпадом свеобухватна и поуздана.

У складу са Законом о управљању отпадом произвођач, власник и/или други држалац отпада, изузев домаћинства, дужан је да води и чува дневну евиденцију о отпаду и доставља редовни годишњи извештај Агенцији.

Извештај се доставља дневним уносом података у информациони систем Националног регистра извора загађивања. На основу унетих дневних извештаја, генерише се годишњи Извештај.

Извештај садржи податке о врсти, количини, пореклу, карактеризацији и класификацији, саставу, складиштењу, транспорту, увозу, извозу, третману, односно поновном искоришћењу и одлагању насталог отпада, као и отпада примљеног у постројење за управљање отпадом.

Такође, оператер на депонији дужан је да води и чува дневну евиденцију о преузетим и одложеним количинама отпада, односно да доставља Агенцији редовни годишњи извештај о врстама и количинама одложеног отпада и резултатима мониторинга.

Годишњи извештај о отпаду води се на следећим обрасцима:

- 1) Образац ГИО 1 - Годишњи извештај о отпаду произвођача отпада;
- 2) Образац ГИО 2 - Годишњи извештај о отпаду оператера на депонији отпада;
- 3) Образац ГИО 3 - Годишњи извештај о отпаду оператера постројења за поновно искоришћење отпада;
- 4) Образац ГИО 4 - Годишњи извештај о отпаду извозника отпада;
- 5) Образац ГИО 5 - Годишњи извештај о отпаду увозника отпада;
- 5а) Образац ГИО 6 - Годишњи извештај о отпаду сакупљача и других власника отпада.



Кретање опасног отпада прати посебан Документ о кретању опасног отпада који попуњава произвођач, односно власник и/или други држалац и свако ко преузима опасан отпад.

У поступку ревизије испитивали смо привредне субјекте који су у складу са Законом били у обавези да доставе извештаје о генерисаном отпаду и који су имали кретање отпада, а исти нису доставили у НРИЗ, као и ситуације где је према подацима из годишњег извештаја било кретање генерисаног отпада а за исти нису достављени документи о кретању отпада.

У складу са Правилником о обрасцу Документа о кретању опасног отпада и упутству за његово попуњавање³⁶ који је био на снази до марта 2017. године предвиђао је да произвођач /власник опасног отпада у року од пет дана од дана пријема шестог примерка, електронски доставља податке Агенцији за заштиту животне средине, уносом података из документа о кретању отпада у информациони систем Агенције преко портала www.sepa.gov.rs.

У поступку ревизије утврдили смо да у информационом систему Агенција нема евиденцију о документима о кретању отпада за 2016. годину иако је била у обавези у складу са Правилником.

Изменама и допунама Закона о заштити животне средине³⁷ које су ступиле на снагу од марта 2017. године, прописано је да Агенција за заштиту животне средине, самостално или у сарадњи са надлежном инспекцијском службом, врши контролу достављања података за Национални регистар извора загађивања животне средине и контролу тачности достављених података. Такође у складу са законом Агенција иницира покретање прекршајних поступака против обвезника извештавања за Национални регистар извора загађивања, који нису доставили потребне податке, нису доставили потребне податке на прописан начин и у законском року, или су доставили нетачне податке.

С обзиром на то да податке о индустријском отпаду не достављају сви произвођачи индустријског отпада као и привредни субјекти који управљају отпадом, Агенција за заштиту животне средине не располаже са потпуним и тачним подацима.

Ревизијом смо утврдили да Агенција није вршила ефикасну контролу достављања података и квалитет достављених података, односно да постоји ризик да база података о управљању отпадом није свеобухватна и поуздана, што указује на нижи степен квалитета извештавања о управљању отпадом односно о животној средини у Републици Србији.

Такође, у складу са Законом Агенција није подносила захтеве за покретање прекршајних поступака за недостављање извештаја о генерисаном отпаду за 2017. и 2018. годину. Агенција није слала ни обавештење за доставу података произвођачима који нису у складу са Законом до 31. марта доставили податке о генерисаном отпаду. Након посета тима, Агенција је упутила обавештења привредним субјектима који нису доставили податке за 2018. годину у НРИЗ. Представници Агенције су у писаном одговору навели да нису вршили ефикасну контролу достављања података и квалитет достављених података, а за разлоге истог наводе недовољне људске капацитете. У Агенцији од 87 систематизованих попуњено је 68 радних места. У Одељењу НРИЗ свих седам систематизованих радних места је попуњено. Од тог броја отпадом се бави један запослени са пуним радним временом и један запослени са 50% радног времена (обавља и друге послове поред отпада). У извештајима Европске Комисије о напретку Републике Србије у ревидираном периоду наведено је да је неопходно јачање кадровских и финансијских капацитета Агенције.

Анализом података из информационог система уверили смо да без обзира што је рок 31. март за доставу података, систем остаје откључан током целе године. Ова чињеница омогућава да обвезници достављања извештаја податке о отпаду уносе током целе календарске године. Напред наведено указује да извештај о управљању отпадом није свеобухватан, јер не садржи све податке који се односе на ту извештајну годину већ само податке који су достављени до тренутка његове израде.

³⁶ "Сл. гласник РС", бр. 114/2013

³⁷ "Сл. гласник РС", бр. 14/16



Подаци утврђени у току ревизије се разликују од података који су званично објављени у Извештајима о управљању отпадом за 2016. и 2017. годину. За 2016. годину мање је исказано 3.807 тона отпада у Извештају о управљању отпадом, а у 2017. години преко 26 хиљада тона отпада. Ревизијом смо утврдили да су напред наведене разлике последица непоштовања рока од стране произвођача отпада који су у обавези да доставе извештаје о годишњем генерисању отпада до 31. марта за претходну годину.

Податке о генерисаном отпаду Агенцији за заштиту животне средине у 2018. години доставило је 4.112 привредних субјеката закључно са даном 31. јул 2019. године. Агенција нема податак колико њих је било у обавези да достави, а један од разлога је несталност токова отпада у привредним субјектима.

Подаци о количини генерисаног отпада уносе произвођачи отпада у НРИЗ Агенције. На основу тако достављених података о количини генерисаног отпада, Агенција доставља податке Министарству, које обвезнику који подлеже плаћању накнаде, издаје Решење о висини накнаде.

У вези са напред наведеним увидом у план управљања отпадом из 2016. године закључили смо да се у огранку ТЕНТ води дневна и годишња евиденција о отпаду. Евиденција није потпуно поуздана, јер се не врши мерење отпада, већ се количина генерисаног отпада процењује³⁸.

Принцип самопријављивања, без даље контроле надлежних институција, носи ризик да привредни субјекти достављају нетачне или не достављају податке о количинама отпада, јер им то додатно смањује обавезе плаћања накнада.

Увидом у податке из НРИЗ који води Агенција за заштиту животне средине уверили смо се да постоји ризик да су подаци које достављају привредни субјекти непотпуни и непоуздани.

Анализирали смо податке из НРИЗ који води Агенција за заштиту животне средине за 2018. и 2017. годину³⁹, а који се односе на податке о количинама произведеног опасног отпада, на основу следећа три критеријума:

- разлике у количини опасног отпада између докумената о кретању опасног отпада и годишњег извештаја о опасном отпаду;
- произвођачи отпада који нису доставили документ о кретању опасног отпада Агенцији, а доставили су годишњи извештај о опасном отпаду и
- произвођачи отпада који нису доставили годишњи извештај о опасном отпаду Агенцији, а доставили су документ о кретању опасног отпада.

Ревизијом смо на основу података за 2018. годину утврдили да:

- 818 произвођача отпада, за 1.526 врста опасног отпада, су пријавили кроз годишњи извештај о опасном отпаду, укупну количину од 25.485 тона, док је кроз документ о кретању опасног отпада евидентирана количина од 36.505 тона. Мање је пријављено 11.020 тона опасног отпада у НРИЗ;
- 1.148 произвођача отпада, за 2.669 врста опасног отпада, су доставили годишњи извештај о опасном отпаду у количини од 55.686 тона опасног отпада, али нису доставили документ о кретању опасног отпада Агенцији;
- 1.235 произвођача отпада, за 1.670 врста опасног отпада, су доставили документ о кретању опасног отпада у количини од 12.046 тона, али нису доставили годишњи извештај о опасном отпаду Агенцији.

Ревизијом смо на основу података за 2017. годину утврдили да:

- 842 произвођача отпада, за 1.501 врста опасног отпада, су пријавила кроз годишњи извештај о опасном отпаду, укупну количину од 25.698 тона, док је кроз документ о

³⁸ План управљања за 2016 ЕПС

³⁹ подаци преузети током јуна 2019. године



кретању опасног отпада евидентирана количина од 26.144 тона. Мање је пријављено 446 тона опасног отпада;

- 1.171 произвођач отпада, за 2.748 врста опасног отпада, је доставио годишњи извештај о опасном отпаду у количини од 50.368 тона опасног отпада, али није доставило документ о кретању опасног отпада Агенцији;
- 805 произвођача отпада, за 1.111 врста опасног отпада, су доставила документ о кретању опасног отпада у количини од 15.267 тона, али нису доставила годишњи извештај о опасном отпаду Агенцији.

Напред наведено указује да постоји ризик да база података о управљању отпадом није свеобухватна и поуздана, првенствено због недостављања прописаних података од стране привредних субјеката, као и изостанка ефикасне контроле од стране Агенције.

Налаз 3.2: Принцип самопријављивања, без ефикасне контроле и надзора надлежних институција, носи ризик да привредни субјекти не достављају податке или достављају нетачне податке, јер им то смањује обавезу по основу накнада, чиме се остварују мањи приходи од накнада у области животне средине

У поступку ревизије испитивали смо да ли је постојећи систем обрачуна накнаде за заштиту животне средине ефикасан, с обзиром на то да систем функционише на бази самопријављивања. Такође, циљ је био да утврдимо да ли се кроз успостављени надзор и контролу од стране надлежних органа обезбеђује поуздан систем евидентирања свих обвезника плаћања накнаде за заштиту животне средине са тачним количинама.

Привредни субјекти који стварају отпад током свог пословања у обавези су да плате накнаду држави у складу са принципом „загађивач плаћа“. Уредбом о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде се ближе одређују врсте загађивања, критеријуми за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезници, висина и начин обрачунавања и плаћања накнаде. Накнада за произведени или одложени отпад обрачунава се према врсти, количини и особинама отпада произведеног или одложеног у периоду од годину дана, а која се одређује према реализованом капацитету производње и изражава у јединицама масе у тонама. Обвезник плаћања је произвођач, односно одлагач отпада за који се издаје интегрисана дозвола, док је основица за обрачун накнаде произведени или одложени отпад количина отпада. У складу са Правилником о усклађеним износима накнаде за загађивање животне средине износ накнаде за произведени или одложени отпад износи 306 динара за једну тону одложеног неопасног индустријског отпада, односно 1.532 динара за једну тону произведеног опасног отпада. С обзиром на то да евиденције правих количина створеног отпада нису поуздане, постоји и ризик да су приходи од накнада умањени.

У складу са Законом о заштити животне средине који је био на снази у периоду нашег ревидирања (2016-2018. година), наведено је да се средства од накнада за загађивање животне средине користе наменски за заштиту и унапређивање животне средине према програмима, односно акционим и санационим плановима који се доносе у складу са овим законом и посебним законима. Са друге стране Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему⁴⁰ дефинисано је да су наменски приходи и примања јавни приходи, односно примања чије је коришћење и намена утврђена уговором о донацији, кредиту, односно зајму, као и средства самодоприноса чија се намена утврђује одлуком јединице локалне самоуправе. Средства остварена од накнада из Закона о заштити животне средине постају општи приход буџета.

Неопходно је успоставити ефикаснију контролу над привредним субјектима у циљу достављања потпуних и ажурнијих података. Последишно би се отворила могућност и за вишу наплату накнада за заштиту животне средине, која би могла бити извор средстава за одређени

⁴⁰ "Сл. гласник РС", број 103/2015



део инвестиција у пројекте заштите животне средине. У наредном табеларном прегледу дат је приказ најзначајних накнада које се односе на заштиту и унапређење животне средине.

Табела 11: Накнаде за заштиту и унапређење животне средине, 2016-2018, у милијардама динара

Редни број	Назив накнаде	2016	2017	2018
1	Накнаде од емисија SO ₂ , NO ₂ , прашкастих материја и одложеног отпада	4,1	5,8	6,0
2	Накнада за заштиту и унапређење животне средине	3,4	3,9	4,0
3	Накнада за производе који после употребе постају посебни токови отпада	3,3	3,7	4,1
	УКУПНО	10,8	13,4	14,1

Увидом у податке Управе за трезор утврдили смо да је у 2018. години наплаћена 14,1 милијарда динара из области животне средине од чега се 43% односи на накнаде од емисија SO₂, NO₂, прашкастих материја и одложеног отпада.

Увидом у наплаћене накнаде од ЈП ЕПС од емисија SO₂, NO₂, прашкастих материја и одложеног отпада долазимо до закључка да ове накнаде чине преко 90% укупно наплаћених накнада од емисија SO₂, NO₂, прашкастих материја и одложеног отпада. Такође, накнаде од емисија SO₂, NO₂, прашкастих материја и одложеног отпада наплаћених од ЈП ЕПС чине 40% укупно остварених накнада из области животне средине. Напред изнето приказано у наредној табели.

Табела 12: Накнаде од емисија SO₂, NO₂, прашкастих материја и одложеног отпада, ЈП ЕПС, 2016-2018, у милијардама динара

Назив накнаде	2016	2017	2018
Накнаде од емисија SO ₂ , NO ₂ , прашкастих материја и одложеног отпада	3,9	5,6	5,6

Накнада за заштиту и унапређење животне средине спада у општинске и градске накнаде⁴¹ у периоду од 2016-2018. године износи 11,3 милијарде динара.

Једна од значајних је и накнада за производе који после употребе постају посебни токови отпада која је у посматраном периоду износила 11,1 милијарду динара, што просечно годишње износи 3,7 милијарди динара.

У складу са Уредбом о производима који после употребе постају посебни токови отпада, обрасцу дневне евиденције о количини и врсти произведених и увезених производа и годишњег извештаја, начину и роковима достављања годишњег извештаја, обвезницима плаћања накнаде, критеријумима за обрачун, висину и начин обрачунавања и плаћања накнаде, производи који после употребе постају посебни токови отпада јесу: 1) гуме од моторних возила, пољопривредних и грађевинских машина, приколица, вучених машина и других машина и уређаја и остали слични производи; 2) производи који садрже азбест; 3) батерије или акумулатори; 4) сва минерална и синтетичка уља и мазива која више нису погодна за првобитну намену; 5) електрични и електронски производи; 6) возило категорије М1 (моторно возило за превоз путника - путничко возило које, осим седишта возача има још највише осам седишта) или Н1 (моторно возило за превоз терета - теретно возило чија највећа дозвољена маса није већа од 3,5 т), моторно возило са три точка, осим моторних трицикала (категиорија Л5 - тешки трицикл) и њихови неупотребљиви или одбачени делови.

⁴¹ Правилник о условима и начину вођења рачуна за уплату јавних прихода и распоред средстава са тих рачуна ("Сл. гласник РС", бр. 16/16, 49/16, 107/16, 46/17, 114/17, 36/18, 44/18 - др. закон и 104/18)



Евиденција и извештавање о производима који после употребе постају посебни токови отпада

Дневну евиденцију о количини и врсти произведених и увезених производа, који после употребе постају посебни токови отпада, као и годишњи извештај воде обвезници плаћања накнаде. Дневна евиденција води се у писаном и/или електронском облику на Обрасцу 1. Обвезници плаћања накнаде годишњи извештај достављају Агенцији за заштиту животне средине на Обрасцу 2. Годишњи извештај доставља се Агенцији најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину. Обвезници плаћања накнаде достављају Агенцији годишњи извештај директним уношењем података у информациони систем Националног регистра извора загађивача.

Агенција је дужна да у складу са наведеном уредбом податке доставља Министарству заштите животне средине до 30. априла текуће године за претходну годину, а по обвезницима плаћања накнаде. На основу података Министарство обрачунава накнаду и доноси решење обвезнику плаћања накнаде за календарску годину, текуће године за претходну годину.

У наредном табеларном прегледу приказане су накнаде за производе који после употребе постају посебни токови отпада за период 2016-2018. године.

Табела 13: Накнада за производе који после употребе постају посебни токови отпада, 2016-2018, у милијардама динара

Назив накнаде	2016	2017	2018
Накнада за производе који после употребе постају посебни токови отпада	3,3	3,7	4,1

Накнаде за производе који после употребе постају посебни токови отпада, за период 2016-2018 у укупном износу од 11,1 милијарди динара (од 3,3 до 4,1 милијарди) и имају учешће око 30% у укупним накнадама.

У складу са наведеном уредбом обвезници плаћања накнаде су између осталих и произвођачи, односно увозници возила које сами стављају на тржиште у Републици Србији или које сами користе као крајњи потрошачи.

Накнада за возила обрачунава се према маси произведених, односно увезених возила. Висина и начин обрачуна и плаћања накнаде за управљање отпадним, односно неупотребљивим возилима утврђују се на име покрића трошкова управљања отпадним возилима. Накнада износи 12.000 динара по тони возила.

Привредни субјекти који нису доставили податке Агенцији о количини увезених возила за период 2014-2018. година

Табела 14: Привредни субјекти који нису доставили податке Агенцији за период 2014-2018. година

Број привредних субјеката који нису доставили податке Агенцији	Пријављена количина на царини у тонама за период 2014-2018. година за привредне субјекте који нису доставили податке Агенцији	Цена (накнада) по тони увезеног возила у динарима	Мањи приходи буџета Републике Србије (у милијардама динара)
1.898	363.798	12.000	4,4

У току ревизије, на основу анализе привредних субјеката који достављају Агенцији податке о производима које након употребе постају посебни токови отпада, дошли смо до закључка да 1.898 привредних субјеката Агенцији није пријавило количине увезених возила у укупном износу 363.798 тона за период 2014-2018. година. Укупна вредност мање обрачунате и наплаћене накнаде за ових 1.898 привредних субјеката у периоду 2014-2018. године износи 4,4 милијарди динара.



Привредни субјекти који су доставили нетачне податке Агенцији о количини увезених возила у периоду 2014-2018. година

Табела 15: Привредни субјекти који доставили нетачне податке Агенцији за период 2014-2018. година

Број привредних субјеката који су доставили нетачне податке Агенцији	Пријављена количина Агенцији за период 2014-2018. у тонама	Пријављена количина на царини за период 2014-2018. у тонама	Разлика у пријављеним количинама у тонама	Цена (накнада) по тони увезеног возила у динарима	Мањи приходи буџета Републике Србије (у милијардама динара)
1.441	287.238	480.115	192.877	12.000	2,3

У току ревизије на основу анализе привредних субјеката који достављају Агенцији податке о производима које након употребе постају посебни токови отпада дошли смо до закључка да је 1.441 привредни субјект Агенцији у укупном износу мање пријавило количину увезених возила у износу 192.877 тона. Укупна вредност мање обрачунате и наплаћене накнаде за ових 1.441 привредног субјекта износи 2,3 милијарди динара.

Напомена: Од укупно 3.339 наведених привредних субјеката који нису доставили податке или су доставили нетачне податке (1.898 + 1.441), 255 се налазе у оба прегледа (на пример привредни субјекат који је једне године доставио нетачне податке а друге године није доставио податке Агенцији), односно у периоду 2014-2018. година 3.084 привредних субјеката (3.339-255) је довело до мањих прихода буџета Републике Србије.

Ако узмемо у обзир и привредне субјекте који нису доставили податке и привредне субјекте који су доставили нетачне податке Агенцији, утврдили смо да је у периоду 2014-2018. година 3.084 привредних субјеката укупно мање пријавило количину Агенцији у износу од 556.675 тона увезених возила односно по овом основу приходи буџета Републике Србије мањи за 6,7 милијарди динара, као што је приказано у наредној табели.

Табела 16: Мање пријављена количина Агенцији у периоду од 2014-2018. година у тонама у односу на количину пријављену на царина и утицај на буџет Републике Србије, у милијардама динара

Мање пријављена количина Агенцији у периоду од 2014-2018. година у тонама у односу на количину пријављену на царина	Цена (накнада) по тони увезеног возила у динарима	Мањи приходи буџета Републике Србије (у милијардама динара)
363.798	12.000	4,4
192.877	12.000	2,3
Укупно		
556.675	12.000	6,7

Ревизијом смо утврдили да су услед одсуства ефикасног надзора и контроле приходи буџета Републике Србије у периоду 2014-2018. године мањи за 6,7 милијарди динара само од увоза возила као производа који после употребе постају посебни токови отпада.

Уредбом која се односи на производе који после употребе постају посебни токови отпада, а од 2019. године и Законом о накнадама за коришћење јавних добара је прописано да обвезнику плаћања накнаде који није доставио Агенцији годишњи извештај о увозу производа који након употребе постају посебни токови отпада, Министарство ће накнаду обрачунати на основу извештаја републичког инспектора за заштиту животне средине о количинама произведених, односно увезених производа. На основу Извештаја о раду сектора инспекције за заштиту животне средине за 2016. годину увидели смо да су у току 2016. године вршени ванредни инспекцијски надзори код увозника производа који после употребе постају посебни токови отпада, а који нису испунили своју законску обавезу достављања извештаја за 2015.



годину. Наведено је да је надзираним субјектима наложено да доставе Агенцији за заштиту животне средине годишњи извештај о стављању производа по врстама на тржиште Републике Србије, на основу кога се обрачунава висина накнаде коју обвезници морају уплатити у буџет РС.

Према наводима представника Министарства, инспектори за заштиту животне средине не обрачунавају и не доносе Решења којима се обрачунавају накнаде за производе који после употребе постају посебан ток отпада, већ су инспектори по захтеву Агенције за заштиту животне средине, а у складу са чланом 75а Закона о заштити животне средине, вршили ванредне инспекцијске надзоре привредних субјеката који нису доставили Годишње извештаје о количинама увезених возила за 2015. годину у Национални регистар извора загађивања, који води Агенција за заштиту животне средине. Такође, након извршених инспекцијских надзора, инспектори су сачињавали записнике о утврђеном чињеничном стању и исте су достављали Агенцији за заштиту животне средине, ради уношења података у НРИЗ.

Републичка инспекција за заштиту животне средине вршила је по захтеву Агенције за заштиту животне средине контроле увозника возила на територији града Суботице у 2016. години, а везано за оне привредне субјекте који нису доставили Годишње извештаје о посебним токовима отпада за 2015. годину. Извршени су инспекцијски надзори код пет увозника и сачињено је укупно пет записника.

У периоду од 2014-2018. године, републичка инспекција за заштиту животне средине спровела је пет инспекцијских надзора и то у 2016. години привредних субјеката који нису доставили годишње извештаје о посебним токовима отпада за 2015. годину. Након тога нису спроведени инспекцијски надзори над обвезницима плаћања накнаде који нису доставили Агенцији наведени годишњи извештај.

У поступку ревизије на захтев тима, Агенција је писаним путем навела да се званично није обраћала Министарству са захтевом за спровођење инспекцијских надзора увозника возила који нису достављали податке за 2016, 2017. и 2018. годину. Такође наводе, да је списак привредних субјеката који нису доставили податке јаван и инспекција га може користити у сваком тренутку.

Зелени фонд Републике Србије

У складу са Законом о заштити животне средине средства за финансирање заштите животне средине у Републици Србији обезбеђују се из средстава буџета Републике Србије, буџета аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, средстава других држава, међународних организација, финансијских институција и тела, као и домаћих и страних правних и физичких лица, фондова Европске уније и других међународних фондова, донација, поклона, прилога, помоћи и др.

Зелени фонд Републике Србије оснива се као буџетски фонд ради евидентирања средстава намењених финансирању припреме, спровођења и развоја програма, пројеката и других активности у области очувања, одрживог коришћења, заштите и унапређивања животне средине. Буџетским фондом управља Министарство. Средства Зеленог фонда Републике Србије обезбеђују се из апропријација у буџету Републике Србије за текућу годину, донација и кредита, других јавних прихода. Средства се додељују корисницима средстава у сврху финансирања заштите и унапређивања животне средине, на основу јавног конкурса који објављује Министарство.

Зелени фонд Републике Србије је основан Одлуком Владе Републике Србије 05 број 02-10644/2016 од 9. новембра 2016. године са применом од 1. јануара 2017. године.

Законом о буџету Републике Србије за 2017. годину први пут су опредељена средства за финансирање Зеленог фонда Републике Србије.

Законом о буџету Републике Србије за 2017. годину за финансирање Зеленог фонда Републике Србије опредељена су средства у укупном износу од 2,3 милијарде динара од чега се



на управљање отпадом односи износ од 2,2 милијарде динара. Средства су распоређена у оквиру Програма 0406 - Интегрисано управљање отпадом, хемикалијама и биоцидним производима, програмска активност 0003 - Подстицаји за поновну употребу и искоришћење отпада, апропријација 454 Субвенције приватним предузећима.

Законом о буџету Републике Србије за 2018. годину за финансирање Зеленог фонда Републике Србије опредељена су средства у укупном износу од 3 милијарде динара од чега се на управљање отпадом односи износ од 2,3 милијарде динара. У оквиру Програма 0406-Интегрисано управљање отпадом, хемикалијама и биоцидним производима средства у износу од 2,2 милијарде динара распоређена су на програмску активност 0003 - Подстицаји за поновну употребу и искоришћење отпада, апропријација 454 Субвенције приватним предузећима.

У наредним табеларним прегледима приказана су укупно планирана и извршена средства по годинама како за Министарство тако и за Зелени фонд.

Табела 17: Процент извршења планираних средстава, Министарство за заштиту животне средине, 2016-2018, у милијардама динара и %

Година	Планирана средства за Министарство	Извршена средстава Министарства	%
2016	5,6	4,1	73
2017	5	4,1	82
2018	6,4	4,4	69

Табела 18: Процент извршења планираних средстава, Зелени фонд, 2016-2018, у милијардама динара и %

Година	Планирана средства Зеленог фонда	Извршена средстава зеленог фонда	%
2016	/	/	
2017	2,7	2,6	96
2018	2,7	2,4	89

Увидом у образложења спровођења програмских активности 0003 Постицаји за поновну употребу и искоришћење отпада Програма 0406 – Интегрисано управљање отпадом, хемикалијама и биоцидним производима буџетског корисника Зелени фонд Републике Србије у оквиру Циља 1 – Постицање поновне употребе и искоришћавање отпада као сировине и друго један од индикатора се односи на количину третираног отпада где је циљна вредност за реализацију индикатора 2017. година била 75.300 тона.

Даљом анализом, а на основу остварене вредности у 2017. години, утврдили смо да поменути индикатор у погледу третирања отпада није реализован, односно да је количина третираног отпада 0. Увидом у образложење одступања остварене од циљне вредности индикатора за 2017. годину је наведено да Министарство – Зелени фонд РС не поседује податке о третираним количинама.

Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе отварају буџетски фонд у складу са законом којим се уређује буџетски систем. Средства буџетског фонда користе се за финансирање заштите и унапређивање животне средине, на основу утврђеног програма коришћења средстава буџетског фонда који доноси надлежни орган аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе у складу са акционим и санационим плановима, по претходно прибављеној сагласности Министарства о намени коришћења средстава. Извештај о коришћењу средстава буџетског фонда, Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе достављају Министарству најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину, односно на захтев Министарства.



У достављеној документацији АП Војводине је наведено да 2017. и 2018. године нису планирана средства у области отпада. Због ограничених буџетских средстава није било могуће реализовати активности из области управљања отпадом. Такође, наведено је да због потребе усаглашавања Одлуке о образовању фонда са Законом о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда⁴², на коју Скупштина АП Војводине треба да сагласност, средства покрајинског буџетског фонда за заштиту животне средине нису била у могућности да се користе у 2018, 2017. и 2016. години.

Иако је састављање извештаја о коришћењу средстава буџетског фонда и достављање министарству надлежном за животну средину законска обавеза, одређени број локалних самоуправа не испуњава ову обавезу.

Број локалних самоуправа које су Министарству доставиле Извештај о коришћењу буџетских средстава у периоду 2016-2018. година дат је у наредном прегледу.

Табела 19: Број локалних самоуправа које су доставиле извештај

	2016. година	2017. година	2018. година
Број локалних самоуправа које су доставиле извештај	133	114	130

Као што је приказано у 2016. години извештај је Министарству доставило 133 локалних самоуправа, у 2017. години 114 а у 2018. години 130 локалних самоуправа, иако су све локалне самоуправе биле у обавези да доставе.

Налаз 3.3: Рад инспекције за заштиту животне средине није у довољној мери допринео ефикасном управљању индустријским отпадом

Циљ је био да испитамо у којој мери је рад инспекције за заштиту животне средине допринео ефикасном управљању индустријским отпадом, односно у којој мери надзирани субјекти реализују наложене мере након спроведених инспекцијских надзора. Такође циљ је био да утврдимо да ли се и на који начин у Републици Србији решава проблем историјског индустријског отпада.

У складу са Законом о управљању отпадом прописано је да Министарство врши надзор над радом Агенције, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, као и овлашћених правних лица, у вршењу поверених послова.

Инспекцијски надзор над применом одредаба закона о управљању отпадом и прописа донетих за његово извршавање врши Министарство. Инспекцијски надзор врши се преко инспектора за заштиту животне средине утврђеног законом.

Аутономној покрајини поверава се вршење инспекцијског надзора над активностима управљања отпадом који се у целини обављају на територији аутономне покрајине и радом постројења за управљање отпадом за које надлежни орган аутономне покрајине издаје дозволу на основу овог закона.

У поступку ревизије смо утврдили да није донет стратешки (вишегодишњи) план инспекцијског надзора у складу са Законом о инспекцијском надзору⁴³.

У складу са Годишњим планом инспекцијског надзора Републичке инспекције за заштиту животне средине у области управљања отпадом за 2017. годину, планирани су редовни инспекцијски надзори код 168 оператера који поседују дозволе за управљање отпадом (складиштење и третман отпада). У току 2017. године реализовано је 135 редовних инспекцијских надзора оператера који поседују дозволе за управљање отпадом (складиштење и третман отпада) односно 80% планираног.

⁴² "Сл. гласник РС", бр. 128/2014 и 95/2018 - др. закон

⁴³ Сл. гласник РС", бр. 36/2015, 44/2018 - др. закон и 95/2018)



Према подацима Извештаја о раду инспекције за заштиту животне средине за 2017. годину, од 145 јединица локалне самоуправе у Републици Србији 11 нема инспектора за заштиту животне средине.

Увидом у записнике инспекцијских надзора у посматраном периоду анализирали смо допринос рада инспекције ефикаснијем управљању индустријским отпадом.

Записници о инспекцијском надзору, из 2016. године а који су обављени од стране Министарства надлежног за област заштите животне средине у погледу испуњености услова из прописа из области заштите животне средине у термоелектрани ТЕНТ (ТЕНТ А, ТЕНТ Б, ТЕ Колубара, ТЕ Морава) указују да опасан и неопасан отпад се складишти у термоелектранама ТЕНТ на местима која нису технички опремљена како би се извршило спречавања, смањења и отклањања штетног утицаја на животну средину. На основу прегледа који нам је достављен наведено је да је у периоду 2016-2018. године нису предузете наведене мере односно да није завршена изградња складишта.

Записник о инспекцијском надзору од септембра 2016. године у термоелектрани ТЕНТ А указује да предузеће не врши на прописан начин привремено складиштење неопасног отпада који се користи као секундарна сировина, из разлога што привремено складиште отпада од метала не врши у простору са стабилном и непропусном подлогом, са системом за потпуни контролисани прихват атмосферске воде са свих манипулативних површина. Предузеће не врши на прописан начин привремено складиштење неопасног отпада минерална вуна из разлога што привремено складиште врши на месту које није технички опремљено за чување отпада. Предузеће не врши привремено складиштење опасног отпада на прописан начин из разлога што опасан отпад у течном стању и опасан отпад у који спадају акумулатори и електронски и електрични отпад привремено складишти у простору који није обезбеђен непропусном танкваном која може да прими целокупну количину отпада у случају процуривања и другим потребним техничким мерама.

У току ревизије смо утврдили да исте напред наведене неправилности су утврђене у ТЕНТ А и инспекцијским надзором од јуна 2017. године.

Такође, Записником о инспекцијском надзору од августа 2018. године у ТЕНТ А утврђене су исте неправилности као и надзором из 2016. и 2017. године и то да предузеће није складиштило сав неопасан отпад на местима која су технички опремљена за привремено чување отпада на локацији произвођача.

Увидом у Записник о инспекцијском надзору од 25. августа 2017. године закључујемо да на депонији Ћириковац не постоји систем за прскање депоније у екстремним метеоролошким условима и није изграђен заштитни насип дужине 300 метара, висине 5-10 метара на источној граници копа.

Како би испратили резултате инспекцијског рада и испуњење наложених мера извршили смо увид у Записник о инспекцијском надзору од 12. априла 2018. године, којим је утврђено да и даље није инсталиран систем за прскање депоније, као ни изграђен заштитни насип дужине 300 метара, висине 5-10 метара на источној граници копа, а што је било наложено решењем након Записника од 25. августа 2017. године.

На основу увида у записнике, исте мере које су наложене кроз више записника инспекцијског надзора у току ревидираног периода нису извршене или нису извршене у потпуности. Такође, у поступку ревизије утврдили смо да мере које су наложене кроз инспекцијски надзор у појединим случајевима нису испраћене од стране инспекције јер накнадног надзора није било. Напред наведено ствара ризик да резултати рада инспекције не доносе очекиване резултате и не доприносе у довољној мери ефикаснијем управљању индустријским отпадом.

Представници субјеката надлежних за управљање отпадом наводе недовољан број инспектора у области заштите животне средине који би могли ефикасно да контролишу и



генераторе отпада и овлашћене оператере који преузимају отпад и који су у обавези да га даље адекватно збрињавају. У Министарству у сектору за надзор и предострожност у животној средини има укупно 107 систематизованих радних места од којих су 95 радних места инспектора. У одељењу за отпад у овом сектору има укупно 12 систематизованих радних места од којих је осам попуњено. Када је у питању АП Војводина систематизовано је 16, а запослено је 15 инспектора за заштиту животне средине. За контролу индустријских објеката систематизовано је осам, а запослено је седам инспектора за заштиту животне средине. Инспектори Одељења за контролу индустријских објеката су овлашћени да врше инспекцијске надзоре у области управљања отпадом.

У току ревизије анализирали смо надзор инспекције над привредним субјектима у области производа који после употребе постају посебни токови отпада.

У периоду од 2014-2018. године, републичка инспекција за заштиту животне средине спровела је пет инспекцијских надзора (и то 2016. године) привредних субјеката који нису доставили годишње извештаје о посебним токовима отпада за 2015. годину, односно у 2017. и 2018. години није спроведен ни један инспекцијски надзор над обвезницима плаћања накнаде који нису доставили Агенцији наведени годишњи извештај. Ревизијом смо утврдили да је број извршених инспекцијских надзора незнатан наспрам броја привредних субјеката који не достављају извештаје, што указује да се надзор од стране Министарства не врши у потпуности.

Историјски отпад може да представља опасност по животну средину и здравље људи

Недовољно ефикасно управљање индустријским отпадом представља веома распрострањен еколошки проблем који може да угрози животну средину и здравље људи. Не постоји у довољној мери поуздано извештавање и контролисање привредних субјеката која га стварају, као ни развијен третман овог отпада. Посебан проблем представља одлагање одређених количина опасног отпада на небезбедним локацијама. Такође, индустријски отпад у Србији не прерађује се довољно (нпр. пепео из ЈП ЕПС). На све ове текуће проблеме требало би додати и историјски отпад који води порекло углавном од бивших државних и друштвених предузећа.

Историјски отпад представља индустријски отпад од пре више од неколико година, који се одлагао на начин који представља ризик по здравље људи и животну средину. У питању је отпад некада великих индустријских постројења.

Вишегодишње занемаривање третмана индустријског отпада резултирало је настанком великих количина тзв. историјског отпада.

Збрињавање опасног историјског отпада и санирање локалитета један је од приоритета. Неопходно је кренути у свеобухватне акције уклањања историјског отпада, његовог одлагања на еколошки безбедан начин и санирања локалитета на којима се налазио.

Наведеним опасним отпадом неопходно је управљати на начин који не представља опасност по здравље људи и животну средину у складу са Законом о управљању отпадом и осталим релевантним законским и подзаконским актима.

У наставку су дати индикатори програмског дела буџета за период 2016-2018. године а који се односе на збрињавање историјског отпада:

Табела 20: Индикатори програмског дела буџета за 2016. годину који се односе на збрињавање историјског отпада

Назив циља програмске активности историјског отпада	Трајно збрињавање историјског отпада			
	Јединица мере	Базна вредност	Циљна вредност у 2016. години	Остварена вредност у 2016. години
Назив индикатора				
Број предузећа у којима је решено питање збрињавања историјског отпада	број	12 (2015)	30	0
Количина збринутог опасног историјског отпада	тона	2.300 т (2015)	2.500т	0



Табела 21: Индикатори програмског дела буџета за 2017. годину који се односе на збрињавање историјског отпада

Назив циља програмске активности историјског отпада	Трајно збрињавање историјског отпада			
	Јединица мере	Базна вредност	Циљна вредност у 2017. години	Остварена вредност у 2017. години
Назив индикатора				
Број предузећа у којима је решено питање збрињавања историјског отпада	број	12 (2015)	30	0
Количина збринутог опасног историјског отпада	тона	2.300 т (2015)	2.500т	0

Увидом у образложење програмске активности/пројекта 4001 – трајно збрињавање историјског отпада за 2016. и 2017. годину утврдили смо да пројекат обухвата активности на решавању питања опасног отпада у предузећима у реструктурирању и стечају као и уклањање осталог опасног историјског отпада чије решавање је у обавези Републике Србије. Велике количине опасног историјског отпада привремено ускладиштене широм Републике Србије представљају опасност по здравље људи и животну средину.

Увидом у индикаторе реализације програмског буџета Министарства у оквиру циља 1 - трајно збрињавање историјског отпада у оквиру индикатора количина збринутог опасног историјског отпада планирано је у 2016. и 2017. години да се збрине 2.500 тона историјског отпада по годинама. Увидом у наведени индикатор за 2016. и 2017. годину долазимо до закључка да од планираног није реализовано ништа. Такође увидом у индикатор број предузећа у којима ће се решити питање збрињавања историјског отпада од планираних 30 предузећа није решено ни у једном у посматраним годинама. Увидом у образложење одступања остварене од циљне вредности индикатора наведено је да је неопходно утврдити тачне количине затеченог опасног отпада на предметним локацијама односно утврдити постојеће количине и врсте историјског отпада у предузећима односно индустријским постројењима које се налазе у реструктурирању или стечају уз предложену технологију измештања и трајног збрињавања.

Међутим, током 2018. године Министарство је кренуло у спровођење јавне набавке у циљу утврђивања стварне количине историјског отпада како би предузело мере ради ефикасног решавања и збрињавања отпада а све у циљу заштите животне средине.

Табела 22: Индикатори програмског дела буџета за 2018. годину који се односе на збрињавање историјског отпада

Назив циља програмске активности историјског отпада	Трајно збрињавање историјског отпада			
	Јединица мере	Базна вредност	Циљна вредност у 2018. години	Остварена вредност у 2018. години
Назив индикатора				
Број предузећа у којима је решено питање збрињавања историјског отпада	број	12 (2015)	30	9 локација од којих су 6 локација по налогу тужилаштва и 3 предузећа
Количина збринутог опасног историјског отпада	тона	2.300 т (2015)	2.500т	708,8т

Увидом у образложење програмске активности/пројекта 4001 – трајно збрињавање историјског отпада за 2018. годину у оквиру индикатора количина збринутог опасног историјског отпада планирано је у 2018. години да се збрине 2.500 тона историјског отпада. Увидом у наведени индикатор за 2018. годину долазимо до закључка да је од планираног реализовано 708,8 тона. Такође увидом у индикатор број предузећа у којима ће се решити питање збрињавања историјског отпада од планираних 30 предузећа у 2018. години је збринуту на девет локација од којих на шест локација по налогу тужилаштва и три предузећа.

Увидом у биланс извршења програма, текући буџет за трајно збрињавање историјског отпада у 2018. години износи 333 милиона динара од чега је извршено 176 милиона динара односно 53% је извршење у односу на планирана средства.



У ревидраном периоду 2016-2018. година нису постојале поуздане евиденције о количинама историјског отпада.

Министарство заштите животне средине Републике Србије, у сарадњи са Институтом МОЛ д.о.о, Стара Пазова и Машинским факултетом, Универзитета у Београду потписали су Уговор о пружању услуга утврђивања стварних врста и количина историјског отпада у Републици Србији од 14. децембра 2018. године.

У поступку ревизије смо утврдили да према Извештају о испитивању историјског отпада у Републици Србији из априла 2019. године, постоји преко 50 локација на којима се налази историјски отпад који није збринут.

У достављеном Извештају су дати критеријуми за формирање листе приоритета. Између осталог, наведено је да сав нађени отпад, а посебно онај са ознаком „опасан“ буде збринут што пре.

Налаз 3.4: Кроз систем издавања и одузимања дозвола за управљање отпадом није у довољној мери успостављен ефикасан надзор над управљањем индустријским отпадом

Циљ је био да испитамо да ли се кроз систем издавања и одузимања дозвола за управљање отпадом остварује ефикасна контрола над управљањем индустријским отпадом односно да ли привредни субјекти који управљају индустријским отпадом поседују одговарајућу дозволу за управљање. Такође циљ је био да утврдимо да ли су дозволе за управљање отпадом издате од стране надлежних органа у складу са Законом, као и да ли је поуздан регистар дозвола за управљање отпадом који води Агенција за заштиту животне средине. Истраживали смо и да ли је успостављена ефикасна координација између субјеката надлежних за управљање индустријским отпадом.

Издавање и врсте дозвола

У складу са Законом о управљању отпадом, за обављање једне или више делатности у области управљања отпадом прибављају се дозволе, и то: дозвола за сакупљање отпада; дозвола за транспорт отпада; дозвола за третман отпада (дозвола за складиштење; дозвола за поновно искоришћење; дозвола за одлагање). За обављање више делатности једног оператера може се издати једна интегрална дозвола.

Дозволе за сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање опасног отпада, дозволу за третман инертног и неопасног отпада спаљивањем и дозволу за третман отпада у мобилном постројењу издаје надлежно министарство.

Дозволе за сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање инертног и неопасног отпада на територији више јединица локалне самоуправе издаје министарство, а на територији аутономне покрајине надлежни орган аутономне покрајине.

Аутономној покрајини и граду Београду поверава се издавање дозвола за сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање отпада за све активности на територији аутономне покрајине односно града Београда и за сва постројења за која дозволу за изградњу издаје надлежни орган аутономне покрајине односно града Београда.

Граду, односно општини, поверава се издавање дозволе за сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање инертног и неопасног отпада на њиховој територији.

Изменом и допуном Закона о управљању отпадом из 2016. године, прописе који се доносе на основу овог закона неопходно је донети у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона, односно до марта 2017. године. До дана вршења ревизије није донет Правилник о изгледу и садржини дозволе за третман, односно складиштење, поновно



искоришћење и одлагање отпада. Министарство за заштиту животне средине је навело да је исти у процедури усвајања.

Дозволе за управљање отпадом се одузимају решењем надлежног органа за издавање дозволе, ако се утврди да лице које има дозволу:

- 1) не испуњава услове за издавање дозволе;
- 2) не поступа у складу са условима утврђеним у дозволи;
- 3) не поступа у складу са законом и прописима у области управљања отпадом.

Министарство је током 2016. године одузело пет дозвола за управљање отпадом, 2017. године две дозволе и 2018. године је одузело 17 дозвола. Дозволе се најчешће одузимају када се утврди да оператер не поступа у складу са условима утврђеним у дозволи, а након предлога инспекције за заштиту животне средине, која обавештава записником надлежни орган о неправилностима у раду оператера. Такође, 2016. су укинуте две дозволе, а 2018. године четири дозволе за управљање отпадом на захтев оператера.

Укупан број одузетих дозвола на територији АП Војводине у периоду 2016-2018. година је 11 дозвола и то углавном због непоштовања услова прописаних дозволом.

У току ревизије у оквиру трећег ревизорског питања циљ је био да утврдимо да ли се кроз дозволе за управљање отпадом на адекватан начин остварује контрола над управљањем индустријским отпадом. У оквиру тога анализирали смо:

- да ли привредни субјекти који управљају индустријским отпадом поседују одговарајућу дозволу за управљање;
- да ли су дозволе за управљање отпадом издате од стране надлежних органа у складу са Законом о управљању отпадом;
- да ли се све издате дозволе од стране надлежних органа налазе у регистру дозвола за управљање отпадом;
- да ли постоје привредни субјекти којима је као претежна делатност у АПР-у регистрована делатност управљања отпадом а који не поседују дозволе према подацима из регистра дозвола за управљање отпадом;
- да ли у регистру дозвола за управљање отпадом постоје привредни субјекти који су брисани из регистра Агенције за привредне регистре.

Ревизијом смо утврдили да у Републици Србији постоје привредни субјекти који управљају индустријским отпадом без дозволе за управљање отпадом, као и да су неке локалне самоуправе издавале дозволе за управљање опасним отпадом, што није у складу са Законом о управљању отпадом. Постоје ситуације да надлежни органи за издавање дозвола изводе из регистра нису достављали Агенцији, па се у регистру дозвола за управљање отпадом не налазе привредни субјекти који поседују одговарајућу дозволу, тако да регистар дозвола за управљање отпадом није поуздан.

У поступку ревизије смо утврдили да постоје привредни субјекти који се баве пословима из области управљања отпадом у складу са претежном делатношћу из АПР, а да при томе не поседују дозволу за управљање отпадом према подацима из регистра дозвола, као и да у прегледу важећих дозвола за управљање отпадом постоје привредни субјекти који су у Агенцији за привредне регистре брисани из регистра.

Управљање индустријским отпадом без дозволе

На основу увида у информациони систем НРИЗ Агенције за заштиту животне средине анализирани су подаци који се односе на опасан отпад код привредних субјеката који управљају њиме.



У поступку ревизије утврдили смо да постоје привредни субјекти који управљају отпадом у ревидираном периоду а да нису имали одговарајућу дозволу. Тако на пример постоје субјекти који привремено складиште отпад дуже од 12 месеци за шта немају дозволу за складиштење опасног отпада. Такође, постоје ситуације када се опасан отпад предаје оператерима на третман који немају дозволу за третман опасног отпада.

На примере управљања индустријским отпадом без одговарајуће дозволе указују и записници инспекцијског надзора.

Четири локалне самоуправе су издале дозволе за управљање опасним отпадом иако нису надлежне за издавање истих

У складу са Законом о управљању отпадом граду, односно општини, поверава се издавање дозволе за сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање инертног и неопасног отпада на њиховој територији.

Увидом у регистар дозвола за управљање отпадом које води Агенција за заштиту животне средине а на основу достављених података јединица локалних самоуправа утврдили смо да су градови Јагодина, Зрењанин, Нови Сад и Општина Аранђеловац издали дозволе за управљање опасним отпадом што није у складу Законом о управљању отпадом. Детаљније о дозволама које су издале поменуте јединице локалне самоуправе у Прилогу 3.

Регистар дозвола за управљање отпадом не садржи све издате дозволе од стране надлежних органа

Анализом података у току ревизије утврдили смо да постоје привредни субјекти који су управљали отпадом уз одговарајућу дозволу а која није била приказана у регистру дозвола за управљање отпадом који води Агенција. Надлежни орган за издавање дозволе за управљање отпадом дужан је да води регистар издатих дозвола и да податке из регистра доставља Агенцији у року од 15 дана од дана уписа у регистар. Из наведеног закључујемо да иако постоји обавеза достављања података из регистара, постоје ситуације да надлежни органи за издавање дозвола изводе из регистра Агенцији нису достављали.

Недовољна ефикасна координација између субјеката надлежних за управљање отпадом утицао је да регистар дозвола за управљање отпадом који води Агенција буде непоуздан што за последицу може имати да се у незавидан положај доводе произвођачи отпада приликом избора оператера коме ће предати отпад, односно оператери приликом учешћа у поступцима јавних набавки.

Привредни субјекти којима је као претежна делатност у АПР регистрована делатност управљања отпадом, а који не поседују дозволе за управљање отпадом према подацима из регистра дозвола који води Агенција за заштиту животне средине

У поступку ревизије Агенција за заштиту животне средине доставила је преглед привредних субјеката (1.188) код којих је као претежна делатност у АПР-у евидентирана област управљања отпадом, а који не поседују дозволе према подацима из регистра дозвола за управљање отпадом. На основу увида у наведени преглед, у поступку ревизије смо утврдили да постоје привредни субјекти којима је као претежна делатност у АПР регистрована делатност управљања отпадом и који управљају отпадом, а да при томе не поседују дозволу према подацима из регистра дозвола за управљање отпадом.



У регистру дозвола за управљање отпадом постоје привредни субјекти који су брисани из регистра Агенције за привредне регистре

У току ревизије смо утврдили да у прегледу важећих дозвола за управљање отпадом постоји 139 привредних субјеката који су у Агенцији за привредне регистре брисани из регистра. Дозволе привредним субјектима које су издали надлежни органи (Министарство, АП Војводина, град Београд, градови и општине) и даље се налазе у прегледу важећих дозвола, иако су привредни субјекти обрисани из регистра АПР.

Из наведеног можемо закључити да нису предузете активности како би регистар дозвола за управљање отпадом био поуздан.

Успостављање ефикаснијег механизма координације и контроле је од пресудне важности за област управљања индустријским отпадом. На значај координације у систему заштите животне средине указују и извештаји о напретку Србије у интеграцији уласка у ЕУ и препоруке да се ојача међуинституционална сарадња, како на централном нивоу тако и између републичких и локалних институција.⁴⁴

⁴⁴ Извештаје о напретку за 2018, 2016 и 2015. годину. https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en



V Мере предузете у току ревизије

Након посета тима и уверавања у поузданост базе података односно у недостављање извештаја о генерисаном отпаду произвођача отпада, Агенција је од 24. јуна до 31. јула упутила 2.063 обавештења привредним субјектима који нису доставили Годишњи извештај о отпаду произвођача отпада (ГИО1) за 2018. годину, од чега су 443 привредна субјекта након тога доставила податке о генерисаном отпаду, односно 670 извештаја о произведеном отпаду (закључно са 31. јулом).

Када су у питању годишњи извештаји о отпаду оператера на депонији отпада, оператера постројења за поновно искоришћење отпада, извозника отпада, увозника отпада, сакупљача и других власника отпада (ГИО 2, ГИО 3, ГИО 4, ГИО 5) Агенција је доставила примере обавештења упућена привредним субјектима у 2019. години који поседују важећу дозволу за одлагање отпада али нису испунили своју обавезу достављања наведених годишњих извештаја о отпаду за 2018 годину. Прва обавештења Агенција је упутила привредним субјектима 27. маја 2019. године која се односе на 2018 годину. Од 27. маја до 31. јула Агенција је упутила 367 захтева за доставу Извештаја (ГИО 2, ГИО 3, ГИО 4 и ГИО 5). До 31. јула 150 привредних субјеката је доставило извештаје.

У поступку ревизије утврдили смо да се у регистру дозвола за управљање отпадом које води Агенција не налазе дозволе одређених привредних субјеката који се баве управљањем отпадом а којима је надлежни орган издао дозволу. У току спровођења ревизије за одређен број привредних субјеката Агенција је кориговала регистар и унела дозволе које недостају, и на тај начин регистар дозвола за управљање отпадом постао је поузданији.



VI Захтев за достављање одазивног извештаја

Субјект ревизије је, на основу члана 40. став 1. Закона о Државној ревизорској институцији, дужан да поднесе Државној ревизорској институцији писани извештај о отклањању откривених несврсисходности (одазивни извештај) у року од 90 дана почев од наредног дана од дана уручења овог извештаја.

Одазивни извештај мора да садржи:

- 1) навођење ревизије, на коју се он односи;
- 2) кратак опис несврсисходности у пословању, које су откривене ревизијом;
- 3) приказивање мера исправљања.

Мере исправљања су мере које субјект ревизије предузима да би отклонио несврсисходности у свом пословању или мере умањење ризика од појављивања одређене несврсисходности у свом будућем пословању за чије предузимање субјект ревизије мора поднети уз одазивни извештај одговарајуће доказе.

Субјекти ревизије су у обавези да у одазивном извештају искажу мере исправљања по основу откривених несврсисходности односно свих налаза датих у Извештају о ревизији сврсисходности пословања, као и да поступи по датим препорукама осим оних који су отклоњени у току обављања ревизије и садржани у поглављу Мере предузете у поступку ревизије. За мере исправљања је дужан да уз одазивни извештај достави доказе према следећем:

1. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке првог приоритета, односно које је могуће отклонити у року од 90 дана субјекти ревизије су у обавези да доставе доказе о отклањању несврсисходности односно предузимању мера исправљања;

2. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке другог приоритета, односно које је могуће отклонити у року до годину дана субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

3. За налазе, односно несврсисходности за које су дате препоруке трећег приоритета, односно које је могуће отклонити у року од једне до три године субјекти ревизије су у обавези да доставе акциони план у којем ће описати мере и активности које ће бити предузете ради отклањања несврсисходности или смањења ризика од појављивања несврсисходности у будућем пословању као и планирани период предузимања мера и одговорно лице;

На основу члана 40. став 2. Закона о Државној ревизорској институцији одазивни извештај је јавна исправа која је потписана и оверена печатом од стране одговорног лица субјекта ревизије.

Државна ревизорска институција ће оценити веродостојност одазивног извештаја, тј. провериће истинитости навода о мерама исправљања, предузетим од стране субјекта ревизије, подносиоца одазивног извештаја. У случају потребе извршиће се и оцена да ли су мере исправљања исказане у одазивном извештају задовољавајуће.

Сагласно члану 57. став 1. тачка 3) Закона о Државној ревизорској институцији, ако субјекат ревизије у чијем су пословању откривене несврсисходности, не подносе у прописаном року Институцији одазивни извештај, против одговорног лица субјекта ревизије поднеће се захтев за покретање прекршајног поступка.

Ако се оцени да одазивни извештај не указује да су откривене несврсисходности отклоњене на задовољавајући начин, сматра се да субјект ревизије крши обавезу доброг пословања. Ако се ради о незадовољавајућем отклањању значајне несврсисходности, сматра се да постоји тежи облик кршења обавезе доброг пословања. У овим случајевима Државна ревизорска институције је овлашћена да предузима мере сагласно члану 40. ст 7. до 13. Закона о Државној ревизорској институцији.



Прилог 1

Табела 1: % учешћа опасног индустријског, комуналног и комерцијалног у укупном опасног отпаду по годинама

Година	Опасан индустријски отпад (t)	Опасан комунални отпад (t)	Опасан комерцијални отпад (t)	Укупно опасан отпад (t)	Процент индустријског опасног у укупном опасног отпаду	Процент комуналног опасног у укупном опасног отпаду	Процент комерцијалног опасног у укупном опасног отпаду
2016	68.282	443	7.318	76.043	89,79%	0,58%	9,62%
2017	72.869	440	6.694	80.003	91,08%	0,55%	8,37%
2018	86.119	534	5.796	92.449	93,15%	0,58%	6,27%

Табела 2: % учешћа неопасног индустријског, комуналног и комерцијалног у укупном неопасног отпаду по годинама

Година	Неопасан индустријски отпад (t)	Неопасан комунални отпад (t) из	Неопасан комерцијални отпад (t)	Укупно неопасан отпад (t)	Процент индустријског неопасног у укупном неопасног отпаду	Процент комуналног неопасног у укупном неопасног отпаду	Процент комерцијалног неопасног у укупном неопасног отпаду
2016	7.117.815	1.943.571	63.478	9.124.864	78,00%	21,30%	0,70%
2017	9.085.933	2.215.402	122.459	11.423.794	79,54%	19,39%	1,07%
2018	9.107.793	2.273.449	122.538	11.503.780	79,17%	19,76%	1,07%

Прилог 2

Резултати упоредних анализа округа дати су у наредној табели:

Табела 3: Болести система за дисање, проценат оболелих по окрузима у РС, 2016 и 2017. година

Управни окрузи	Центар	Процент оболелих	
		2017. година	2016. година
Браничевски управни округ	Пожаревац	28,15%	29,39%
Нишавски управни округ	Ниш	25,10%	26,90%
Златиборски управни округ	Ужице	25,00%	23,80%
Подунавски управни округ	Смедерево	23,09%	24,41%
Зајечарски управни округ	Зајечар	22,30%	22,60%
Колубарски управни округ	Ваљево	22,00%	21,96%
Град Београд	Београд	20,30%	22,04%
Топлички управни округ	Прокупље	19,40%	19,50%
Поморавски управни округ	Јагодина	18,30%	19,80%
Моравички управни округ	Чачак	17,40%	20,00%
Мачвански управни округ	Шабац	15,28%	17,38%
Јужнобачки управни округ	Нови Сад	13,30%	14,00%
Севернобанатски управни округ	Кикинда	13,10%	15,30%
Сремски управни округ	Сремска Митровица	11,47%	12,90%
Севернобачки управни округ	Суботица	11,33%	11,85%
Средњобанатски управни округ	Зрењанин	10,50%	10,90%



Прилог 3

У наставку је дат преглед јединица локалних самоуправа које су издале дозволе за управљање опасним отпадом што није у складу Законом о управљању отпадом.

Град Јагодина је издао дозволу број 353-257/11-04 оператеру за одлагање опасног отпада следећих индексних бројева: 06 13 04* - отпади од обраде азбеста; 17 06 01* - изолациони материјали који садрже азбест; 17 06 05* - грађевински материјали који садрже азбест; 17 08 01* - грађевински материјал на бази гипса контаминирани опасним супстанцама; 19 03 04* - отпади означени као опасни, делимично стабилизирани; 19 03 06* - отпади означени као опасни, солидификовани.

Град Зрењанин је издао дозволу број IV-05-06-501-22/15 оператеру за транспорт опасног отпада индексног броја 16 06 01*- оловне батерије и 16 06 02* - батерије од никл кадмијума.

Град Нови Сад је издао дозволу број VI-501-595/10 оператеру за складиштење и третман опасног отпада индексног броја 16 06 01*- оловне батерије.

Општина Аранђеловац је издала дозволу број 501-158/11-05 оператеру за сакупљање, транспорт, складиштење и третман опасног отпада индексног броја 16 01 04* - отпадна возила.

Напред наведено указује да су градови Јагодина, Зрењанин, Нови Сад и општина Аранђеловац издали дозволе за управљање опасним отпадом што није у складу Законом о управљању отпадом.

На основу увида у регистар дозвола за управљање отпадом који води Агенција као и извода из регистра које су локалне самоуправе доставиле Агенцији упутили смо захтев локалним самоуправа да доставе Решења и измене Решења о издавању дозвола за управљање опасним отпадом наведених индексних бројева.

На основу достављених Решења и Измене Решења утврдили смо:

Град Јагодина је доставила Решење о издавању дозволе за одлагање неопасног отпада број 353-257/11-04 од 29. јуна 2011. године којим се издаје дозвола оператеру где је у оквиру тачке 4. Управљање отпадом односно подтачки 4.3.3. наведено да се врши управљање опасним отпадом следећих индексних бројева: 06 13 04* - отпади од обраде азбеста; 17 06 01* - изолациони материјали који садрже азбест; 17 06 05* - грађевински материјали који садрже азбест; 17 08 01* - грађевински материјал на бази гипса контаминирани опасним супстанцама; 19 03 04* - отпади означени као опасни, делимично стабилизирани; 19 03 06* - отпади означени као опасни, солидификовани.

Такође, Град Јагодина је доставила Решење о издавању дозволе за одлагање неопасног отпада број 353-257/11-04 од 9. јануара 2012. године којим се замењује претходно наведено решење. Овим Решењем у оквиру тачке 4. Управљање отпадом односно подтачки 4.3.3. се не наводе индексни бројеви већ врста отпада: „Чврсти, нереактиван опасан отпад (солидификован) чија је процедурна вода еквивалентна са оним за неопасан отпад из тачке 4.3.2 и који задовољава граничне вредности параметара за одлагање опасног отпада на депонији неопасног (ткзв. стабилни, нереактивно опасан отпад.)“

Такође Град Јагодина је доставила Решење о измени Решења о издавању дозволе за одлагање неопасног отпада број 353-257/11-04 од 9 априла 2014. године којим се мења решење број 353-257/11-04 од 9. јануара 2012. године у делу одређивања квалификованог лица одговорног за стручни рад.

Достављено је Решење о издавању интегрисане дозволе број 353-845/14-04 од 9. фебруара 2015. године издате од стране града Јагодине. У дозволи се између осталог наводе индексни бројеви опасног отпада 06 13 04* - отпади од обраде азбеста, 17 06 01* - изолациони материјали који садрже азбест, 17 06 05* - грађевински материјал који садржи азбест, 17 08 01* - грађевински материјал на бази гипса контаминирани опасним супстанцама, 19 03 04* - отпади



означени као опасни, делимично стабилизовани и 19 03 06* - отпади означени као опасни солидификовани.

Достављено је Решење о издавању интегрисане дозволе број 353-01/01128/2016-16 од 8. децембра 2016. године издате од стране Министарства пољопривреде и заштите животне средине. Обзиром на укључивање још општина у систем сакупљања и депоновања комуналног отпада доводи до промене статуса депонија у регионални центар за сакупљање, селекцију и одлагање комуналног отпада оператер се 3. јуна 2016. године обратио Министарству пољопривреде и заштите животне средине са захтевом за ревизију интегрисане дозволе након чега је овај орган донео одлуку о издавању интегрисане дозволе.

Увидом у регистар дозвола за управљање отпадом које води и ажурира Агенција утврдили смо да је унета само дозвола број 353-257/11-04 од 29. јуна 2011. године али не и измене и допуне дате дозволе као и Решења о издавању интегрисаних дозвола издатих како од стране града Јагодине тако и од надлежног министарства заштите животне средине.

Град Зрењанин је издао дозволу број IV-05-06-501-22/15 оператеру за транспорт опасног отпада индексног броја 16 06 01* - оловне батерије и 16 06 02* - батерије од никл кадмијума.

Увидом у достављено Решење које је издао град Зрењанин, број 501-22/15-IV-05-06 од 13. марта 2015. године којим се оператеру издаје дозвола за транспорт неопасног отпада одређених индексних бројева међу којима и два индексна броја опасног отпада и то 16 06 01* - оловне батерије и 16 06 02* - батерије од никл кадмијума.

Захтев за доставу наведеног решења Државна ревизорска институција је упутила 18. јула 2019 године.

Град Зрењанин након наведеног захтева, је извршио исправку Решења и доставио Решење о исправци грешке у Решењу број IV-05-06-501-22/15 од 24. јула 2019. године са којим врше исправку решења брисањем индексних бројева опасног отпада 16 06 01* - оловне батерије и 16 06 02* - батерије од никл кадмијума.

Увидом у Решење о издавању интегралне дозволе за складиштење и третман неопасног отпада број VI-501-595/10 од 1. фебруара 2011. године које је Град Нови Сад издао оператеру, утврдили смо да је дозвола издата између осталог и за опасан отпад индексног броја 16 06 01* - оловне батерије.

Град Нови Сад је доставио и решење о измени и допуни Решења о издавању интегралне дозволе за складиштење и третман неопасног отпада са којим се уводе нови индексни бројеви неопасног отпада.

Издавањем дозволе за складиштење и третман опасног отпада индексног броја 16 06 01* - оловне батерије, град Нови Сад није поступио у складу са Законом о управљању отпадом.

Град Нови Сад је 11. октобра 2019. године донео Решење којим се врши исправка Решења од 1. фебруара 2011. године, брисањем индексног броја опасног отпада 16 06 01* - оловне батерије.

Увидом у Решење о издавању интегралне дозволе за сакупљање, откуп, транспорт, складиштење и третман неопасног отпада број 501-158/11-05 од 10. октобра 2011. године које је Општина Аранђеловац издала оператеру, утврдили смо да је дозвола издата између осталог и за опасан отпад индексног броја 16 01 04* - отпадна возила.

Издавањем дозволе за сакупљање, откуп, транспорт, складиштење и третман опасног отпада индексног броја 16 01 04* - отпадна возила, општина Аранђеловац није поступила у складу са Законом о управљању отпадом.

Као што је напред наведено, градови Јагодина, Нови Сад, Зрењанин и Општина Аранђеловац издали су дозволе за управљање опасним отпадом што није у складу са Законом о управљању отпадом. С обзиром на то да су се наведене дозволе, издате од стране локалних самоуправа у ревидираном периоду нашле у прегледу важећих дозвола који води Агенција, указује да је изостала контрола и координација између Агенције, локалних самоуправа, АП Војводине и Министарства.