



ДРЖАВНА
РЕВИЗОРСКА
ИНСТИТУЦИЈА

ИЗВЕШТАЈ
О РЕВИЗИЈИ СВРСИСХОДНОСТИ ПОСЛОВАЊА
Управљање пластичним отпадом



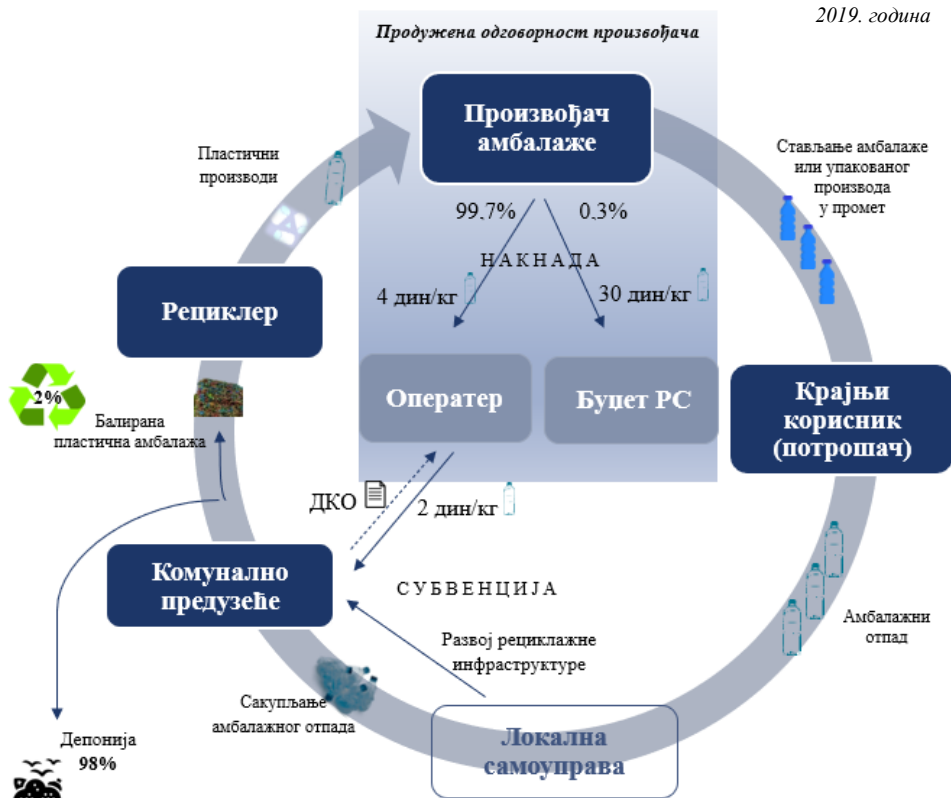
Број: 400-743/2020-04/48
Београд, 14. децембар 2020. године

У циљу постизања веће стопе рециклаже пластичног отпада, потребно је унапредити систем одвојеног сакупљања комуналног отпада и примену начела продужене одговорности произвођача

У Републици Србији је у периоду 2017-2019. године произведено 897 хиљада тона пластичног отпада, од чега 831 хиљаду тона комуналног пластичног отпада. Није успостављено системски организовано одвојено сакупљање отпада јер је одвојено сакупљено и рециклирано 2% комуналног пластичног отпада (14 хиљада тона). Не остварују се привредне користи које би донео циркуларни приступ, јер се пластика губи након што постане отпад а истовремено наноси велике штете животnoj средини.

Слика 1: Систем управљања комуналним пластичним амбалажним отпадом

2019. година



Није успостављена адекватна координација између субјеката система управљања амбалажним отпадом. Произвођачи амбалаже недовољно улажу у систем одвојеног сакупљања амбалажног отпада што има за последицу ниску стопу рециклаже комуналног амбалажног отпада.

Јединице локалне самоуправе нису у потпуности успоставиле одвојено сакупљање комуналног отпада; спроводиле образовне и информативне активности о значају рециклаже; предузимале мере за заштиту имовине и укључивање неформалних сакупљача у постојећи систем сакупљања отпада.

Не постоје тачни и поуздани подаци о производњи и управљању комуналним отпадом, што може довести до доношења неоправданих стратешких одлука о избору начина управљања отпадом. Министарство заштите животне средине није спроводило инспекцијски надзор над радом оператера управљања амбалажним отпадом.

Препоруке

Државна ревизорска институција је, између осталих, дала препоруке:

Министарству заштите животне средине да успостави ефикаснију примену начела продужене одговорности произвођача и надзора над радом оператера управљања амбалажним отпадом; предузме мере у циљу успостављања одвојеног сакупљања отпада и дефинише начин укључивања неформалних сакупљача;

Градovima Београду и Новом Саду да донесу планове успостављања одвојеног сакупљања отпада на својој територији и спроводе образовне и информативне активности у циљу смањења пластичног отпада; предузимају мере заштите имовине; утврде начин укључивања неформалних сакупљача и успоставе ефикаснију сарадњу са оператерима управљања амбалажним отпадом;

Покрајинском секретаријату за урбанизам и заштиту животне средине да врши инспекцијски надзор над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду;

Агенцији за заштиту животне средине да врши контролу достављених података о произведеном комуналном отпаду.



Садржај

Извештај о ревизији сврсисходности пословања	1
Скраћенице и термини	5
I Резиме и препоруке	7
II Увод	11
1. Проблем	11
2. Циљ ревизије	11
3. Ревизорска питања	12
4. Обим и ограничења ревизије	12
5. Методологија у поступку рада	13
III Опис предмета ревизије	14
1. Законодавни и институционални оквир	14
1.1 Законодавни оквир	14
1.2 Институционални оквир	16
2. Пластични отпад	18
2.1 Појам отпада	18
2.2 Количине отпада	18
2.3 Појам и количине пластичног отпада	19
2.4 Утицај пластике на животну средину	22
IV Закључци	23
ЗАКЉУЧАК 1: Успостављени законодавни и плански оквир не обезбеђује управљање пластичним отпадом у складу са принципима циркуларне економије	24
Налаз 1. 1: Прописи Републике Србије у области управљања отпадом највећим делом су усклађени са регулативом Европске уније, али нису створени механизми за њихову потпуну примену	25
Налаз 1. 2 Постојећи начин примене начела „продужене одговорности произвођача“ не гарантује одрживо коришћење ресурса и заштиту животне средине	30
Налаз 1. 3: Нису реализовани сви циљеви дефинисани стратешким и планским оквиром	37
ЗАКЉУЧАК 2: Није успостављен систем управљања пластичним отпадом који би допринео ефикасној употреби ресурса и смањио негативан утицај отпада на животну средину	45
Налаз 2.1: Циљеви и мере утврђени локалним плановима управљања отпадом за градове Београд и Нови Сад су делимично реализовани, што има	



за последицу да није у потпуности успостављен ефикасан систем управљања отпадом	46
Налаз 2.2. У Републици Србији не постоји системски организовано одвојено сакупљање отпада, због чега су умањене количине отпада доступног за рециклажу	50
Налаз 2.3. Надлежни органи нису у довољној мери препознали значај спровођења образовних и информативних активности у циљу мањег стварања пластичног отпада	63
Налаз 2.4. Да би се унапредио систем сакупљања рециклабилног отпада, потребно је укључити неформалне сакупљаче у постојећи систем сакупљања отпада	68
Налаз 2.5. Није успостављена адекватна координација између субјеката система управљања отпадом, што има за последицу недовољно улагање у систем одвојеног сакупљања отпада	72
ЗАКЉУЧАК 3: Надлежни органи нису довољно пратили резултате спроведених мера управљања пластичним отпадом, што може довести до доношења неоправданих стратешких одлука о избору начина управљања отпадом	79
Налаз 3.1. Не постоје тачне и поуздане евиденције о производњи и управљању комуналним отпадом	80
Налаз 3.2. Није била утврђена методологија за израчунавање стопе рециклаже комуналног отпада у периоду 2017 – 2019. године, што може утицати да подаци о стопи рециклаже нису поуздани	86
Налаз 3.3. Надлежни органи нису вршили инспекцијски надзор над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду	88
<hr/>	
V Захтев за доставу одазивног извештаја	90
Прилог 1 – Методологија у поступку рада	92
Прилог 2 – ЕУ прописи који регулишу управљање отпадом	95
Прилог 3 – Количине пластичног отпада	96
Прилог 4– Прекогранично кретање пластичног отпада	97
Прилог 5 – Регионални центри за управљање отпадом „Бањица“ и „Дубоко“	98
Прилог 6 – Анализа података о броју становника и производњи и одлагању отпада по градским општинама Града Београда	100
Прилог 7 – Пример добре праксе за разврставање амбалажног отпада	101
Прилог 8 – Мере превенције стварања отпада од пластичних кеса	102



Скраћенице и термини

У прегледу су дате скраћенице које су коришћене у извештају:

Пун назив	Скраћеница
Министарство заштите животне средине	Министарство
Министарство заштите животне средине - Агенција за заштиту животне средине	Агенција
Аутономна покрајина Војводина	АП Војводина
Јединица локалне самоуправе	ЈЛС
Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине	Покрајински секретаријат
Национални регистар извора загађивања животне средине	НРИЗ
Европска унија	ЕУ
Република Србија	РС
Јавно комунално предузеће „Градска чистоћа“ Београд	ЈКП „Градска чистоћа“
Јавно комунално предузеће „Чистоћа“ Нови Сад	ЈКП „Чистоћа“

Поједини изрази који се користе у извештају имају следеће значење:

Значење	Израз
Свака амбалажа или амбалажни материјал који не може да се искористи у првобитне сврхе, изузев остатака насталих у процесу производње	Амбалажни отпад
Отпад од примарне и секундарне амбалаже који настаје као отпад у домаћинствима (кућни отпад) или у индустрији, занатским делатностима, услужним или другим делатностима (комерцијални отпад), а који је сличан отпаду из домаћинства у погледу његове природе или састава и сакупља се са одређене територијалне целине	Комунални амбалажни отпад
Отпад од примарне, секундарне или терцијарне амбалаже који настаје као отпад у процесу производње, малопродаји, услужним и другим делатностима који није сакупљен кроз систем сакупљања који организује јавно комунално предузеће, односно друго правно лице или предузетник	Амбалажни отпад који није комунални
Планирање и организовање активности везаних за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање амбалажног отпада, укључујући надзор над тим активностима и бригу о постројењима за управљање отпадом после затварања	Управљање амбалажним отпадом
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	Управљање отпадом
Обухвата операције поновног искоришћења или одлагања, укључујући претходну припрему за поновно искоришћење или одлагање	Третман отпада
Смањење садржаја опасних материја у материјалу и супстанцама на нивоу процеса производње, стављања у промет, дистрибуцији, коришћењу и у фази уклањања, посебно	Превенција (спречавање)



усавршавањем производа и развојем савремених технологија	
Свака операција чији је главни резултат употреба отпада у корисне сврхе када отпад замењује друге материјале које би иначе требало употребити за ту сврху или отпад који се припрема како би испунио ту сврху, у постројењу или шире у привредним делатностима	Поновно искоришћење
Свака операција којом се производи или њихови делови који нису отпад, поново користе за исту сврху за коју су намењени	Поновна употреба
Свака операција поновног искоришћења којом се отпад прерађује у производ, материјале или супстанце без обзира да ли се користе за првобитну или другу намену, укључујући поновну производњу органских материјала, осим поновног искоришћења у енергетске сврхе и поновне прераде у материјале који су намењени за коришћење као гориво или за прекривање депонија	Рециклажа
Отпад који се може користити за рециклажу ради добијања сировине за производњу истог или другог производа (папир, картон, метал, стакло, пластика и др)	Секундарна сировина
Место за коначно санитарно одлагање отпада на површини или испод површине земље.	Депонија
Место, јавна површина, на којој се налазе неконтролисано одложене различите врсте отпада и које не испуњава услове утврђене прописом којим се уређује одлагање отпада на депоније	Дивља депонија
Отпад који настаје у предузећима, установама и другим институцијама које се у целини или делимично баве трговином, услугама, канцеларијским пословима, спортом, рекреацијом или забавом, осим отпада из домаћинства и индустријског отпада	Комерцијални отпад
Отпад из било које индустрије или са локације на којој се налази индустрија, осим јаловине и пратећих минералних сировина из рудника и каменолома	Индустријски отпад
Правно лице које: производи амбалажу/увози сировине за производњу амбалаже и амбалажу; пакује/пуни амбалажу; ставља у промет амбалажу	Произвођач (произвођач, увозник, пакер/пунилац, испоручилац)
Привредно друштво или друго правно лице које управља постројењем или га контролише или је овлашћено за доношење економских одлука у области управљања амбалажним отпадом и на чије се име издаје дозвола за управљање амбалажним отпадом	Оператер система управљања амбалажним отпадом
Потрошач који, у сврху крајње потрошње или конзумације упаковане робе, скида амбалажу са робе или је празни тако да она постаје амбалажни отпад или трговац на мало који, у циљу даље продаје робе скида амбалажу са робе или је празни тако да она постаје отпад секундарне или терцијарне амбалаже	Крајњи корисник
Лице које врши пријем, контролу, мерење и евидентирање преузетих количина неопасног отпада; разврстан отпад третира (пресовање, балирање); води уредну евиденцију о сакупљачима од којих преузима амбалажни отпад и попуњава документ о кретању отпада за сваку предају отпада правном лицу	Рециклер (оператер постројења за третман отпада)
Лице које није званично запослено као радник регистрованог предузећа за отпад или рециклажу, које извлачи рециклабиле који се налазе у контејнерима и на депонијама (папир, картон, метал и пластика) и продаје их	Неформални сакупљачи



I Резиме и препоруке

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

У Републици Србији је у периоду 2017-2019. године произведено 897 хиљада тона пластичног отпада, од чега 831 хиљаду тона комуналног пластичног отпада. Јединице локалне самоуправе су дужне да уреде и организују одвојено сакупљање отпада ради рециклаже и да предузимају активности у циљу заштите животне средине. Укупно 14 хиљада тона комуналног пластичног отпада је сакупљено одвојено, док су велике количине завршиле на несанитарним депонијама или у земљишту и речним коритима. Пластици је потребно и до хиљаду година да се разгради, а у међувремену наноси велике штете животној средини. Са друге стране, садашњим начином коришћења пластике и одлагањем пластичног отпада не остварују се привредне користи које би донео циркуларни приступ, па се пластика, као вредан материјал за привреду, губи након што је постала отпад.

Након спроведене ревизије утврдили смо следеће:

У циљу постизања веће стопе рециклаже пластичног отпада, потребно је унапредити систем одвојеног сакупљања комуналног отпада и примену начела продужене одговорности произвођача.

Наведено заснивамо на следећим налазима и закључцима:

ЗАКЉУЧАК 1: Успостављени законодавни и плански оквир не обезбеђује управљање пластичним отпадом у складу са принципима циркуларне економије.

- 1.1 Прописи Републике Србије у области управљања отпадом највећим делом су усклађени са регулативом Европске уније, али нису створени механизми за њихову потпуну примену. Иако закон препознаје начело хијерархије управљања отпадом, највећи део комуналног отпада (98%) се одлаже на депоније уместо да буде поново искоришћен или рециклиран.
- 1.2 Постојећи начин примене начела „продужене одговорности произвођача“ не гарантује одрживо коришћење ресурса и заштиту животне средине. Због пропуста у дефинисању надлежности субјеката система управљања амбалажним отпадом и непостављања минималних захтева у погледу количина третмана комуналног амбалажног отпада, постоји ризик да се амбалажним отпадом управља ради остварења економских интереса, а не ради очувања природних ресурса и заштите животне средине.
- 1.3 Нису реализовани сви циљеви дефинисани стратешким и планским оквиром. Није усвојен Национални план управљања отпадом за период 2015-2019. године. Регионално управљање отпадом обезбеђује се развојем и применом регионалних планова. 46% регионалних планова није усвојено / није одобрено, што је резултирало успостављањем 10 регионалних центара управљања отпадом уместо планираних 26. Уместо да највеће количине комуналног отпада буду рециклиране или третиране на други начин, оне завршавају на депонијама, и то несанитарним у највећем броју случајева.



ЗАКЉУЧАК 2: Није успостављен систем управљања пластичним отпадом који би допринео ефикасној употреби ресурса и смањио негативан утицај отпада на животну средину.

- 2.1 Циљеви и мере утврђени локалним плановима управљања отпадом за градове Београд и Нови Сад су делимично реализовани, што има за последицу да није у потпуности успостављен ефикасан систем управљања отпадом.
- 2.2 У Републици Србији не постоји системски организовано одвојено сакупљање отпада због чега су умањене количине отпада доступног за рециклажу. 43% ЈЛС је успоставило одвојено сакупљање отпада, док је удео одвојено сакупљеног отпада у укупном комуналном отпаду 5%. Градови Београд и Нови Сад нису успоставили неопходну инфраструктуру за увођење примарне сепарације на нивоу целог града, што има за последицу да свега 28% грађана редовно одваја рециклабилни отпад у одговарајуће контејнере.
- 2.3 Надлежни органи нису у довољној мери препознали значај спровођења образовних и информативних активности у циљу мањег стварања пластичног отпада. Чак 89% грађана сматра да је потребно спровођење више информативно образовних активности у вези са рециклажом отпада. Већина спроведених информативних активности оператера управљања амбалажним отпадом у 2019. години је у Граду Београду. Нису утврђени критеријуми и мере учинка за спровођење образовних и информативних активности. У градовима Београду и Новом Саду мање од 1% буџета се одваја за образовне и информативне активности у вези са рециклажом и правилним одвајањем пластичног отпада, што за резултат има стопу рециклаже од 2%.
- 2.4 Да би се унапредио систем сакупљања рециклабилног отпада, потребно је укључити неформалне сакупљаче у постојећи систем сакупљања отпада. Процењена стопа отуђеног рециклабилног отпада у Београду и Новом Саду од стране неформалних сакупљача износи 50%.
- 2.5 Није успостављена адекватна координација између субјеката система управљања отпадом, што има за последицу недовољно улагање у систем одвојеног сакупљања отпада. Систем продужене одговорности произвођача подразумева да произвођач треба да покрије трошкове организовања сакупљања, сортирања и обраде одвојено сакупљеног отпада. Само 9% од укупне накнаде за пластичну амбалажу коју плаћају произвођачи је уложено у систем одвојеног сакупљања комуналног отпада. Из тог разлога ЈЛС, као оснивачи јавних комуналних предузећа, путем субвенција учествују у развоју система примарне сепарације (рециклаже).

ЗАКЉУЧАК 3: Надлежни органи нису довољно пратили резултате спроведених мера управљања пластичним отпадом, што може довести до доношења неоправданих стратешких одлука о избору начина управљања отпадом.

- 3.1 Не постоје тачни и поуздани подаци о производњи и управљању комуналним отпадом. Од укупног броја ЈЛС, 35% ЈЛС не доставља податке о генерисаном комуналном отпаду, а 68% ЈЛС које достављају податке не врше мерења, већ достављају податке на основу процене. 38% ЈЛС не доставља податке о морфолошком саставу отпада, а 2% ЈЛС је доставило податке о уделу свих врста комуналног отпада који у збиру износи више од 100%. Агенција и Министарство у 2017. и 2018. години нису вршили контролу достављања података и тачности достављених података. Утврђивање тачних и поузданих података о количини комуналног отпада, морфолошком саставу и стопи рециклаже је основа за успешно планирање управљања отпадом.



- 3.2 У периоду 2017 – 2019 године није била усвојена методологија за израчунавање стопе рециклаже комуналног отпада. С обзиром на чињеницу да у 2019. години 35% ЈЛС није доставило податке о произведеном комуналном отпаду и да је само 37 комуналних предузећа доставило податке о количини комуналног отпада предатих на неку од операција поновног искоришћења, постоји ризик да објављени званични подаци о стопи рециклаже комуналног отпада на основу извршене процене нису поуздани.
- 3.3 Надлежни органи нису вршили инспекцијски надзор над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду. Због изостанка инспекцијског надзора нису створени услови да се превентивним деловањем и налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката система управљања амбалажним отпадом.

Државна ревизорска институција, након спроведене ревизије, даје следеће препоруке:

Министарству заштите животне средине да:

1. настави усаглашавање прописа РС у области управљања отпадом са регулативом ЕУ, у циљу подизања стандарда у области заштите животне средине (*Налаз 1.1 – Приоритет 3¹*);
2. приликом издавања дозвола за рад оператера управљања амбалажним отпадом изврши контролу да планови управљања амбалажним отпадом имају све елементе прописане Законом о амбалажи и амбалажном отпаду, како би се обезбедило остварење националних циљева поновног искоришћења и рециклаже (*Налаз 1.2 – Приоритет 2²*);
3. у стратешким документима управљања отпадом постави циљеве засноване на досадашњим резултатима и прати њихову реализацију (*Налаз 1.3 – Приоритет 2*);
4. предузме мере како би све јединице локалне самоуправе успоставиле одвојено сакупљања отпада кроз пружање подршке реализацији пројеката увођења примарне сепарације отпада (*Налаз 2.2 – Приоритет 3*);
5. успостави критеријуме и мере на који начин оператери треба да обавештавају крајње кориснике о значају поновне употребе и рециклаже (*Налаз 2.3–Приоритет 2*);
6. стратешким документима дефинише начин укључивања неформалних сакупљача у систем управљања отпадом (*Налаз 2.4 – Приоритет 3*);
7. пропише минималне количине комуналног амбалажног отпада које оператери треба да преузму, у циљу веће рециклаже комуналног отпада (*Налаз 1.2 и 2.5 – Приоритет 2*);
8. пропише образац Документ о кретању отпада на начин да садржи податке о лицу у чије име прималац преузима отпад, у циљу вршења свеобухватне контроле над радом оператера (*Налаз 2.5 – Приоритет 2*);
9. врши инспекцијски надзор над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду (*Налаз 3.3 – Приоритет 2*);
10. успостави сарадњу са инспекцијом Министарства трговине, туризма и телекомуникација и другим надлежним инспекцијским службама, у циљу повећања ефикасности контроле над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду (*Налаз 3.3 – Приоритет 2*);

¹ ПРИОРИТЕТ 3 – Несврсисходности које је могуће отклонити у року од једне до три године.

² ПРИОРИТЕТ 2 - Несврсисходности које је могуће отклонити у року до годину дана.

**Агенцији за заштиту животне средине да:**

1. при изради годишњег извештаја о управљању отпадом изврши контролу достављених података о произведеном комуналном отпаду (*Налаз 3.1 - Приоритет 2*);
2. успостави сарадњу са надлежним инспекцијским службама ради вршења свеобухватне контроле достављања података о комуналном и амбалажном отпаду (*Налаз 3.1 – Приоритет 2*);

Покрајинском секретаријату за урбанизам и заштиту животне средине да:

1. предузме мере како би све јединице локалне самоуправе на територији АП Војводине успоставиле одвојено сакупљања отпада кроз пружање подршке реализацији пројеката увођења примарне сепарације отпада (*Налаз 2.2 – Приоритет 3*);
2. врши инспекцијски надзор над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду (*Налаз 3.3 – Приоритет 2*);

Градовима Београду и Новом Саду да:

1. донесу планове и програме постављања посуда за одвојено сакупљање отпада на својој територији како би одвојено сакупљање отпада било доступно свим грађанима (*Налаз 2.2 – Приоритет 2*);
2. планирају и спроводе образовне и информативне активности о примарној сепарацији отпада и значају рециклаже, у циљу укључивања већег броја грађана у одвојено сакупљање отпада (*Налаз 2.3 – Приоритет 2*);
3. предузимају мере за заштиту имовине комуналних предузећа од неовлашћеног отуђења и уништења (*Налаз 2.4 – Приоритет 3*);
4. у планским документима утврде начин укључивања неформалних сакупљача у систем управљања комуналним отпадом (*Налаз 2.4 – Приоритет 3*);
5. успоставе сарадњу са оператерима управљања амбалажним отпадом на начин да оператери, односно произвођачи амбалажног отпада обезбеде покриће трошкова организовања сакупљања, сортирања и обраде одвојено сакупљеног отпада на територији града (*Налаз 2.5 – Приоритет 2*);

Граду Београду да:

1. предузме мере да ЈКП „Градска чистоћа“ донесе акт о условима и начину откупа секундарних сировина од физичких и правних лица у циљу унапређења обављања комуналне делатности (*Налаз 2.4 – Приоритет 2*).

Генерални државни ревизор

Др Душко Пејовић
Државна ревизорска институција
Макензијева 41
11000 Београд, Србија
14. децембар 2020. године



II Увод

Државна ревизорска институција спровела је ревизију сврсисходности пословања „Управљање пластичним отпадом” у периоду мај - новембар 2020. године. Ревизија сврсисходности пословања је спроведена у складу са Законом о Државној ревизорској институцији,³ Пословником Државне ревизорске институције⁴, Програмом ревизије Државне ревизорске институције за 2020. годину⁵ и Изменама и допунама Програма ревизије Државне ревизорске институције за 2020. годину.⁶

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

1. Проблем

У Републици Србији је у периоду 2017-2019. године произведено 897 хиљада тона пластичног отпада, од чега 831 хиљаду тона комуналног пластичног отпада. Јединице локалне самоуправе су дужне да уреде и организују селективно и одвојено сакупљање отпада ради рециклаже и да предузимају активности у циљу заштите животне средине. Укупно 14 хиљада тона комуналног пластичног отпада је сакупљено одвојено, док су велике количине завршиле на несанитарним депонијама или у земљишту и речним коритима.

Пластичи је потребно и до хиљаду година да се разгради, а у међувремену наноси велике штете животној средини и, посредно, здрављу људи. Са друге стране, садашњим начином коришћења пластике и одлагањем пластичног отпада не остварују се привредне користи које би донео циркуларни приступ, па се пластика, као вредан материјал за привреду, губи након што је постала отпад.

Постојећи начин управљања пластичним амбалажним отпадом и примене принципа продужене одговорности произвођача отпада ствара ризик да национални циљеви за поновну употребу и рециклажу пластичне амбалаже не буду остварени.

Наведени разлози определили су Државну ревизорску институцију да спроведе ревизију сврсисходности пословања на тему „Управљање пластичним отпадом“.

2. Циљ ревизије

Циљ ревизије је да испита да ли су надлежни органи успоставили законодавни и плански оквир као основу за ефективно и ефикасно управљање пластичним отпадом, као и да ли су пратили спровођење мера третмана пластичног отпада, и који резултати су постигнути у тој области.

Да бисмо остварили циљ формулисали смо главно питање и ревизорска питања.

³ „Службени гласник РС“, бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18-др.закон.

⁴ „Службени гласник РС“, број 9/09.

⁵ Број 06-727/2020-02/1-1 од 28. маја 2020. године.

⁶ Број: 06-1199/2020-02/1 од 6. августа 2020. године.



3. Ревизорска питања

Главно ревизорско питање гласи: Да ли су надлежни органи успоставили политику и да ли су предузели мере за остварење постављених циљева у вези са генерисањем и управљањем пластичним отпадом?

Да бисмо одговорили на главно питање, испитивали смо:

- 1) Да ли је Република Србија усвојила законодавни и плански оквир за поступање са пластичним отпадом?
- 2) Да ли успостављени систем управљања пластичним отпадом доприноси ефикасној употреби постојећих материјала и производа, у складу са принципима циркуларне економије?
- 3) Да ли су надлежни органи пратили резултате мера спроведених у поступку третмана пластичног отпада?

4. Обим и ограничења ревизије

Ревизијом смо обухватити активности надлежних органа у периоду 2017-2019. године, и то:

- 1) Министарства заштите животне средине, као органа који врши надзор над радом свих субјеката система управљања (пластичним) отпадом, координира и врши послове управљања отпадом од значаја за Републику Србију и прати стање у тој области, предлаже Влади Стратегију управљања отпадом и програме превенције стварања отпада и врши друге послове у складу са законом;
- 2) Покрајинског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине, који за територију Аутономне покрајине Војводине обавља послове координације и управљања отпадом;
- 3) Агенције за заштиту животне средине, која води и ажурира базу података који се односе на управљање отпадом, и извештава о управљању отпадом;
- 4) Према утврђеним критеријумима, а имајући у виду одредбе члана 20 Закона о управљању отпадом, ревизијом су обухваћене активности Града Београда и Града Новог Сада, и то у домену организовања одвојеног сакупљања комуналног пластичног отпада, као и доношења и реализације локалних планова управљања отпадом.

Да бисмо сагледали ситуацију на целој територији Републике Србије, у одређеним сегментима смо испитали и активности осталих ЈЛС, методом упитника.

У ревизији нисмо испитивали:

- Да ли финансијски извештаји субјеката ревизије истинито и објективно приказују њихово финансијско стање, резултате пословања и новчане токове, у складу са прихваћеним рачуноводственим начелима и стандардима;
- Финансијске трансакције и одлуке у вези са примањима и приходима и расходима и издацима, ради утврђивања да ли су односне трансакције извршене у складу са законом, другим прописима и за планиране сврхе;

Ограничења ревизије су:

- Тренутна ситуација по питању вируса корона;
- Непоуздана и нетачна евиденција произведеног отпада;
- Мали број чланова тима за обраду великог броја података.



5. *Методологија у поступку рада*

Како бисмо утврдили да ли је Република Србија усвојила законодавни и плански оквир за поступање са пластичним отпадом, анализирали смо:

- Правну регулативу Европске уније која се односи на управљање отпадом;
- Закон о управљању отпадом, Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, Закон о заштити животне средине, Закон о накнадама за коришћење јавних добара као и велики број подзаконских аката из ове области,
- Стратегију управљања отпадом, Покрајинска скупштинска одлука о Програму заштите животне средине Аутономне покрајине Војводине за период 2016-2025. године, локалне планове управљања отпадом;
- Научне и остале стручне радове.

Како бисмо утврдили да ли успостављени систем управљања пластичним отпадом доприноси ефикасној употреби постојећих материјала и производа, у складу са принципима циркуларне економије, извршили смо прикупљање и анализу:

- Података које смо добили путем упитника који смо послали Граду Београду, Граду Новом Саду и 143 јединице локалне самоуправе о начину успостављања одвојеног сакупљања отпада и спроведеним информативним активностима;
- Планава управљања отпадом за градове Београд и Нови Сад, као и извештај о реализацији;
- Инспекцију физичких објеката (успостављене комуналне инфраструктуре за одвојено сакупљање отпада) у градовима Београду и Новом Саду;
- Пројеката, програма, извештаја и друге документације субјеката ревизије, јавно комуналних предузећа, и друге изворе информација.

Како бисмо утврдили да ли су надлежни органи пратили резултате мера спроведених у поступку третмана пластичног отпада, анализирали смо:

- Податке достављене за Национални регистар извора загађивања животне средине Агенције за заштиту животне средине, као и обрасце на којима су ти подаци достављени;
- Извештаје Агенције за заштиту животне средине које је овај субјект дужан да објављује, и то извештаје о управљању отпадом у Републици Србији и извештаје о управљању амбалажом и амбалажном отпаду;
- Закон о званичној статистици, Уредба о статистици отпада и комуналним отпадом;
- Извештаје о раду инспекције за заштиту животне средине.

Детаљнији опис коришћене методологије дат је у [Прилозима број 1 и 2](#).



III Опис предмета ревизије

1. Законодавни и институционални оквир

1.1 Законодавни оквир

Устав Републике Србије, као највиши општи правни акт, гарантује свакоме право на здраву животну средину, и то на следећи начин:

- 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.⁷

Република Србија, између осталог, уређује и обезбеђује одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине.⁸

Законодавни оквир за поступање са пластичним отпадом чине Закон о управљању отпадом⁹, Закон о амбалажи и амбалажном отпаду¹⁰ и Закон о заштити животне средине¹¹, као и велики број подзаконских аката.

Законом о управљању отпадом уређени су: 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.

Управљање отпадом је 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.

Управљање отпадом врши се на начин којим се обезбеђује најмањи ризик по угрожавање живота и здравља људи и животне средине, контролом и мерама смањења: загађења вода, ваздуха и земљишта; опасности по биљни и животињски свет; опасности од настајања удеса, експлозија или пожара; негативних утицаја на пределе и природна добра посебних вредности; нивоа буке и непријатних мириса.

⁷ Члан 74 Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006).

⁸ Члан 97 Устава Републике Србије (Надлежност Републике Србије).

⁹ „Службени гласник РС“, бр. 36/2009, 88/2010, 14/2016 и 95/2018 - др. закон.

¹⁰ „Службени гласник РС“, бр. 36/2009 и 95/2018 - др. закон.

¹¹ „Службени гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон и 95/2018 - др. закон.



Управљање отпадом заснива се на следећим начелима:

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

Законом о амбалажи и амбалажном отпаду уређују се услови заштите животне средине које амбалажа мора да испуњава за стављање у промет, управљање амбалажом и амбалажним отпадом, извештавање о амбалажи и амбалажном отпаду, економски инструменти, као и друга питања од значаја за управљање амбалажом и амбалажним отпадом. Одредбе овог закона примењују се на увезену амбалажу, амбалажу која се производи, односно ставља у промет и сав амбалажни отпад који је настао привредним активностима на територији Републике Србије, без обзира на његово порекло, употребу и коришћени амбалажни материјал.

Циљ овог закона је да у складу са начелом одрживог развоја обезбеди: 1) очување природних ресурса; 2) заштиту животне средине и здравља људи; 3) развој савремених технологија производње амбалаже; 4) успостављање оптималног система управљања амбалажом и амбалажним отпадом у складу са начелом поделе одговорности; 5) функционисање тржишта у Републици Србији; 6) превенцију стварања трговинских препрека, избегавање поремећаја и ограничења у конкуренцији.

Основна начела управљања амбалажом и амбалажним отпадом јесу: 1) подела одговорности свих привредних субјеката у складу са начелом „загађивач плаћа“ током животног циклуса производа; 2) спречавање, односно смањење стварања амбалаже и амбалажног отпада, као и њихове штетности по животну средину; 3) поновна употреба амбалаже, рециклажа и други облици поновног искоришћења и смањење коначног одлагања амбалажног отпада; 4) добровољно споразумевање о управљању амбалажним отпадом.

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.

Управљање отпадом спроводи се по прописаним условима и мерама поступања са отпадом у оквиру система сакупљања, транспорта, складиштења, припреме за поновну употребу, односно поновно искоришћење третмана и одлагања отпада, укључујући и надзор над тим активностима и бригу о постројењима за управљање отпадом после њиховог затварања. 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.¹²

¹² Члан 30 Закона о заштити животне средине.



1.2 Институционални оквир

Субјекти надлежни за управљање отпадом јесу:

- 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;
- 7) други органи и организације, у складу са законом.¹³

Република Србија преко надлежних органа и организација обезбеђује управљање отпадом на својој територији.¹⁴ Министарство заштите животне средине обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на: систем заштите и унапређења животне средине; инспекцијски надзор у области заштите животне средине; управљање отпадом, изузев радиоактивним отпадом; стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова Европске уније, донација и других облика развојне помоћи; одобравање прекограничног промета отпада.¹⁵

Управљање отпадом на територији Аутономне покрајине Војводине врши Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине.¹⁶

Табела број 1: **Надлежности Министарства заштите животне средине и Покрајинског секретаријата за урбанизам и заштиту животне средине**

Министарство заштите животне средине	Покрајински секретаријат за урбанизам и заштиту животне средине
❖ предлаже Влади Стратегију и Програм превенције стварања отпада;	❖ учествује у изради Стратегије и Програма превенције стварања отпада;
❖ координира, врши послове управљања отпадом и прати стање;	❖ координира, врши послове управљања отпадом и прати стање за територију АПВ;
❖ врши надзор и контролу примене мера поступања са отпадом;	❖ врши надзор и контролу примене мера поступања са отпадом на територији АПВ;
❖ обавља друге послове.	❖ обавља друге послове.

Јединица локалне самоуправе:

- доноси локални план управљања отпадом, обезбеђује услове и стара се о његовом спровођењу;
- уређује, обезбеђује, организује и спроводи управљање комуналним, односно инертним и неопасним отпадом на својој територији, у складу са законом;
- уређује поступак наплате услуга у области управљања комуналним, односно инертним и неопасним отпадом, у складу са законом;
- издаје дозволе, одобрења и друге акте у складу са овим законом, води евиденцију и податке доставља министарству;

¹³ Члан 17 Закона о управљању отпадом.

¹⁴ Члан 18 став 1 Закона о управљању отпадом.

¹⁵ Члан 5а Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017).

¹⁶ Чл. 32 и 39 Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи („Службени лист АП Војводине“, бр. 37/2014) и чл. 1 и 39 Покрајинске скупштинске одлуке о изменама и допунама Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи („Службени лист АП Војводине“, бр. 37/2016).



- на захтев министарства или надлежног органа аутономне покрајине даје мишљење у поступку издавања дозвола у складу са овим законом;
- врши надзор и контролу мера поступања са отпадом у складу са овим законом;
- врши и друге послове утврђене законом.

Јединица локалне самоуправе својим актом одређује органе и службе надлежне за обављање ових послова.¹⁷

Графикон 1: Шематски приказ надлежности управљања отпадом за град Београд



Извор: Локални план управљања отпадом Града Београда

Графикон 2: Шематски приказ надлежности управљања отпадом за град Нови Сад



Извор: Локални план управљања отпадом Града Новог Сада

Агенција за заштиту животне средине обавља послове који се односе на:

- вођење и ажурирање базе података о управљању отпадом у информационом систему заштите животне средине, у складу са законом;
- вођење података о расположивим и потребним количинама отпада, укључујући секундарне сировине, размену и стављање на располагање тих података електронским путем;
- извештавање о управљању отпадом, у складу са преузетим међународним обавезама.¹⁸

Агенција је орган управе у саставу Министарства заштите животне средине, са својством правног лица.¹⁹

¹⁷ Члан 20 Закона о управљању отпадом.

¹⁸ Члан 22 Закона о управљању отпадом.



2. Пластични отпад

2.1 Појам отпада

Отпад јесте свака материја или предмет који држалац одбацује, намерава или је неопходно да одбаци. Врсте отпада су:

Слика 1: Врсте отпада



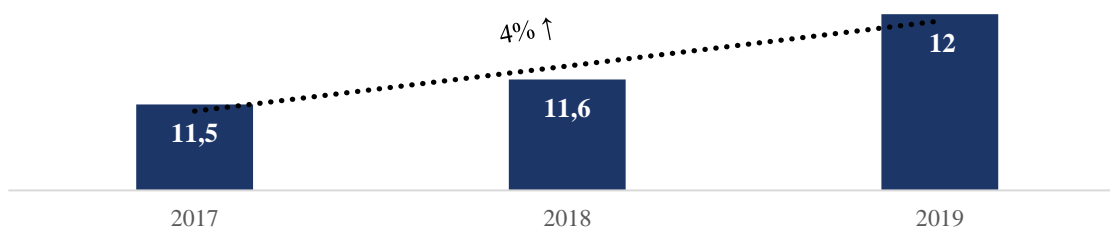
Извор: ДРИ (извор за слике²⁰)

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. Сакупљање отпада јесте прикупљање отпада, укључујући и прелиминарно разврставање и прелиминарно складиштење отпада за потребе транспорта до постројења за управљање отпадом.

2.2 Количине отпада

Укупна количина произведеног отпада у Републици Србији у 2019. години износи 11.976.125 тона. Посматрајући период 2017 – 2019. године, дошло је до раста произведеног отпада:

Табела број 2: Укупна количина произведеног отпада годишње у периоду 2017-2019. године у милионама тонама



Извор: ДРИ на основу података Агенције за заштиту животне средине

¹⁹ Члан 5а став 2 Закона о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017)

²⁰ <https://www.edie.net/news/5/UK-increases-municipal-waste-recycling-by-27-in-almost-a-decade/24247>; <http://www.pearltrees.com/alexandersook/item208425747>



Укупна количина произведеног отпада по становнику за 2019. годину износи 1,7 т/становнику годишње.

Од укупне количине произведеног отпада у 2019. години, 2.463.422 тона је комунални отпад, 9.512.703 тона је некомунални отпад (комерцијални и индустријски).

Графикон 3: Структура отпада (комунални, некомунални) у 2019. години



Извор: ДРИ на основу података Агенције за заштиту животне средине

Према подацима Агенције за заштиту животне средине, укупна количина произведеног отпада у 2019. години је 12 милиона тона. Укупна количина комуналног отпада у 2019. години износи 2,4 милиона тона. Просечна дневна количина комуналног отпада је 0,92 кг по становнику а просечна годишња количина по становнику 355 кг (просек ЕУ за 2018. годину је 492 кг).

2.3 Појам и количине пластичног отпада

Отпад се према Каталогу отпада²¹ разврстава у 20 група од зависности од места настанка и порекла. Групе отпада су означене двоцифреним бројевима, а појединачне врсте отпада шестоцифреним бројевима где:

- 1) прве две цифре означавају активност из које настаје отпад;
- 2) трећа и четврта цифра означавају процес у којем отпад настаје;
- 3) пета и шеста цифра означавају део процеса из којег отпад настаје.

Пластични отпад је према месту настанка и порекла разврстан у осам група отпада:

Табела број 3: Врсте пластичног отпада

Индексни број	Група/врста отпада
02	Отпади из пољопривреде, хортикултуре, аквакултуре, шумарства, лова и риболова, припреме и прераде хране
02 01 04	отпадна пластика (искључујући амбалажу)
07	Отпади од органских хемијских процеса
07 02 13	отпадна пластика
12	Отпади од обликовања и физичке и механичке површинске обраде метала и пластике
12 01 05	обрада пластике
15	отпад од амбалаже, апсорбенти, крпе за брисање, филтерски материјали и заштитне тканине, ако није другачије специфицирано
15 01 02	пластична амбалажа
16	Отпади који нису другачије специфицирани у каталогу
16 01 19	Пластика

²¹ Правилник о категоријама, испитивању и класификацији отпада („Службени гласник РС“, бр. 56/2010 и 93/2019).



17	Грађевински отпад и отпад од рушења (укључујући и ископану земљу са контаминираних локација)
17 02 03	Пластика
19	Отпади из постројења за обраду отпада, погона за третман отпадних вода ван места настајања и припрему воде за људску потрошњу и коришћење у индустрији
19 12 04	пластика и гума
20	Комунални отпади (кућни отпад и слични комерцијални индустријски отпади), укључујући одвојено сакупљене фракције
20 01 39	Пластика

Извор: Правилник о категоријама, испитивању и класификацији отпада

Реч пластика је изведена из грчке речи *πλαστικός* (пластикос) са значењем „имати способност мењања облика или обликовања“, од *πλαστός* (пластос) са значењем „обликован“. Пластика или пластични материјал представљају уметне материјале произведене од синтетских или полусинтетских смола и различитих додатака (пунила, омекшивача, стабилизатора и пигмената) који се у току прераде налазе бар повремено у пластичном стању. Пластике су типично органски полимери са високом молекулском масом, мада оне често садрже друге супстанце.²²

Ради раздвајања различитих типова пластике за рециклажу, 1988. године су развијени кодови (СПИ бројеви за индентификацију). Ови кодови представљају скуп симбола који се исписују на пластици како би идентификовали тип полимера од ког је та пластика сачињена. Симболи који се користе у коду, састоје се од стрелица које показују кружно, у смеру казаљке на сату, формирајући троугао у коме се налази број, а често и од скраћенице која представља тип пластике испод троугла. Уколико је број изостављен, симбол је познат као „универзални симбол рециклаже“ и указује на генеричке материјале који се могу рециклирати. Материјали који су већ рециклирани, носе префикс „R“ (нпр, PET флаша од рециклираног материјала би била означена са RPET и истим бројем).²³

Табела број 4: Табела кодова за идентификацију типова пластике

Бр	Слика	Скраћеница	Назив полимера	Употреба	Рециклажа
1		PETE или PET	Полиетилен терефталат	Боце за воду и сокове, цегери, теписи, панели.	Рециклира се
2		HDPE	Полиетилен велике густине	Флаше, кесе, боце за млеко, канте за смеће	Рециклира се
3		PVC или V	Поливинил хлорид	Цеви, ограде, завесе за туширање, пољске столице.	Ретко се рециклира.
4		LDPE	Полиетилен ниске густине	Пластичне кесе, разне кутије, боце за сапун, цеви.	Не рециклира се.
5		PP	Полипропилен	Ауто делови, индустријска влакна, кутије за храну и посуђе.	Ретко се рециклира.
6		PS	Полистирен	пластичан кухињски прибор, прибор за храну, играчке.	Ретко се рециклира.
7		OTHER или O	Остала пластика, нпр метакрилат, најлон	Флаше, фарови, сигурносна стакла.	Не рециклира се.

²² Plastic, Online Etymology Dictionary. Etymonline.com.

²³ https://web.archive.org/web/20110721103005/http://www.americanchemistry.com/s_plastics.



Графикон 4: Графички приказ типова пластике



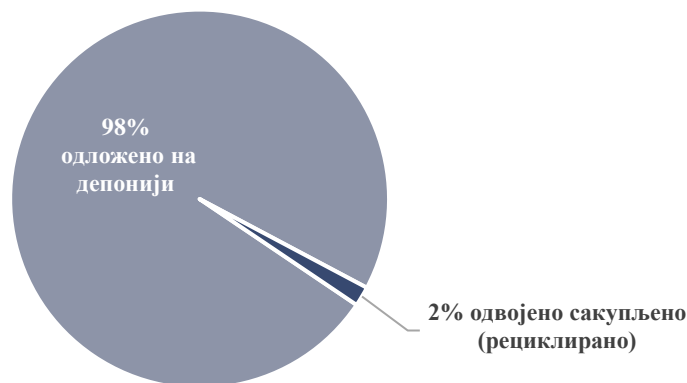
Извор: <https://www.qualitylogoproducts.com/promo-university/different-types-of-plastic.htm>

Укупна количина произведеног пластичног отпада у периоду 2017-2019. је 897.187 тона, од чега је 830.650 тона комуналног пластичног отпада. У овом периоду је укупно одвојено сакупљено 13.982 тона комуналног пластичног отпада.

Табела број 5: Количине пластичног отпада у периоду 2017 – 2019. године



Графикон 5: % одвојено сакупљеног комуналног пластичног отпада у периоду 2017-2019



Извор: ДРИ на основу података Агенције за заштиту животне средине

Пластични амбалажни отпад највећи је појединачни ток пластичног отпада (61 % укупног пластичног отпада).²⁴

Подаци о количини и прекограничном кретању пластичног отпада у периоду 2017 – 2019. године дати су у [Прилогу број 3 и 4.](#)

²⁴ Мере ЕУ-а за решавање проблема пластичног отпада, Европски ревизорски суд, 2020.



2.4 Утицај пластике на животну средину



Употреба пластике као материјала је веома распрострањена и из године у годину се повећава. Од 1950. године производња пластике на светском нивоу се повећала 200 пута на садашњих 350 милиона тона.

Један од највидљивијих и алармантних знакова проблема пластичног отпада јесу милиони тона који сваке године завршавају у морима и океанима. Република Србија нема излаз на море, али је проблем морског отпада прекограничне природе, јер отпад стиже водотоковима, и признат је од стране ЕУ и Уједињених нација као глобални проблем. Неке врсте пластике се, или поново користе или рециклирају након употребе, друге се бацају са кућним отпадом, а треће завршавају засипајући природно окружење.

Неки пластични производи имају употребни век краћи од једне године, неки до 15 година, док су неки у употреби 50 година или више (нпр. цеви). Тако, од производње пластичних производа до настанка пластичног отпада, различити пластични производи имају различит употребни век. Пластични производ постаје отпад на крају свог употребног века. Амбалажа најбрже постаје отпад, те се подаци о амбалажи пласираној на тржиште могу узети као генерисани отпад у једној години. Велики проблем представљају и једнократне пластичне кесе, које човек користи у просеку 25 минута, а у животној средини остају наредних сто до пет стотина година, колико им је потребно да се распадне, а у том периоду емитују отровне материје које загађују екосистеме, водотокове, земљиште.

Повећано загађење пластиком постало је озбиљан глобални проблем заштите животне средине, али забринутост за људско здравље покренута је након пријављеног присуства микропластике (МП) и нанопластике (НП) у храни и пићима. Осим тога, микроскопска пластика се налази у ваздуху, киши, снегу, земљишту, и дечјим играчкама. Претпостављајући да је само 15% укупног уноса калорија од хранљивих материја упакованих у пластику, израчунато је да просечна особа потроши до 121.000 МП честица годишње, док људи који пију флаширану воду додатно конзумирају 90.000 МП честица годишње. Плућа могу да буду изложена до 700.000 МП влакана након сваког циклуса машине за прање веша. Полистирен је један од најчешће коришћених пластичних материјала за једнократно паковање хране. Микроскопски видљива пластика утиче на стерилитет, имплантацију ембриона, абнормални развој ока, плућа, срчаних залистака, кардиоваскуларних обољења.²⁵

Иако су и национални и ЕУ циљеви формулисани за смањење употребе пластике, они се фокусирају искључиво на рециклирање пластичних амбалажних материјала. Нису постављени циљеви за смањење производње и употребе пластике генерално.

²⁵ Platform to study intracellular polystyrene nanoplastic pollution and clinical outcomes, Миодраг Стојковић, 2020.



IV Закључци

На основу прикупљених и анализираних нематеријалних доказа (интервјуа или упитника), документарних доказа (извештаја, истраживачких радова, евиденција, статистичких података), физичких доказа (директних прегледа објеката) и аналитичких доказа (обрачуна, поређења), донели смо следеће закључке:

ЗАКЉУЧАК 1: Успостављени законодавни и плански оквир не обезбеђује управљање пластичним отпадом у складу са принципима циркуларне економије.

ЗАКЉУЧАК 2: Није успостављен систем управљања пластичним отпадом који би допринео ефикасној употреби ресурса и смањио негативан утицај отпада на животну средину.

ЗАКЉУЧАК 3: Надлежни органи нису довољно пратили резултате мера спроведених у поступку управљања пластичним отпадом, што може довести до доношења неоправданих стратешких одлука о избору начина управљања отпадом.

У наставку извештаја, наводимо закључке са одговарајућим налазима, које илуструјемо примерима.



ЗАКЉУЧАК 1: Успостављени законодавни и плански оквир не обезбеђује управљање пластичним отпадом у складу са принципима циркуларне економије

У циљу успостављања напредних система за управљање отпадом, поред друштвених фактора, доступне технологије, финансијских аспеката, неопходно је узети у разматрање и законску регулативу у овој области. Европска комисија је још 2015. године донела Акциони план ЕУ за циркуларну економију. У плану је идентификована пластика као кључни приоритет и неопходност да се изради стратегија за суочавање са изазовима које пластика представља у целом вредносном ланцу, узимајући у обзир њен цели животно циклус. Циркуларна економија представља привредни модел који тежи да продужи „животно век” производа и врати сав отпадни материјал у процес производње. Тиме се постиже ефикасно коришћење ресурса, смањење загађења животне средине, уз остваривање финансијских уштеда и креирање нових пословних могућности да би отпад једне индустрије постао сировина за другу индустрију.²⁶

Наш циљ је био да испитамо да ли је Република Србија усвојила законодавни и плански оквир за поступање са пластичним отпадом који би омогућио ефикасну употребу постојећих материјала и производа, према претпоставкама циркуларне економије. Да бисмо то испитали, истраживали смо у којој мери је наше законодавство усклађено са регулативом ЕУ, да ли су примењене и од чега се састоје мере којима се успоставља „продужена одговорност произвођача“ у вези са пластичним производима и отпадом и да ли усвојени плански оквир омогућава ефективно управљање пластичним отпадом.

Закључак темељимо на следећим налазима:

Република Србија је дужна да своје законодавство постепено усклађује са регулативом ЕУ. Усаглашавање прописа значи подизање стандарда Републике Србије у области заштите животне средине. Прописи Републике Србије у области управљања отпадом највећим делом су усклађени са регулативом Европске уније, али нису створени механизми за њихову потпуну примену. Иако закон препознаје начело хијерархије управљања отпадом, највећи део комуналног отпада (98%) се одлаже на депоније уместо да буде поново искоришћен или рециклиран.

Произвођач производа је обавезан да брине о смањењу настајања отпада, развоју производа који су рециклабилни, развоју тржишта за поновно коришћење и рециклажу својих производа. Дужан је да за амбалажу коју ставља у промет обезбеди управљање амбалажним отпадом и да обезбеди поновно искоришћење, рециклажу или одлагање у складу са законом, узимајући у обзир националне циљеве управљања амбалажним отпадом. Постојећи начин примене начела „продужене одговорности произвођача“ не гарантује одрживо коришћење ресурса и заштиту животне средине. Планови управљања амбалажним отпадом не постављају минималне услове о потребним техничким капацитетима као ни о начину и учесталости преузимања, како комуналног, тако и некомуналног отпада. Овакви подаци не омогућавају Министарству да се, приликом одлучивања о давању дозволе за рад оператеру, увери да оператер у тренутку подношења захтева за издавање дозволе, располаже капацитетима који ће му омогућити остварење националних циљева рециклаже и поновног искоришћења. Због пропуста у дефинисању надлежности субјеката система и непостављања минималних захтева у погледу количина третмана комуналног амбалажног отпада, постоји ризик да

²⁶ Циркуларна економија као шанса за развој Србије <https://www.osce.org/files/f/documents/a/5/292311.PDF>.



се амбалажним отпадом управља ради остварења економских интереса, а не ради очувања природних ресурса и заштите животне средине.

Стратегија управљања отпадом дефинише краткорочне и дугорочне циљеве управљања отпадом. Националним планом се прописују потребне мере за спровођење циљева Стратегије, њихову конкретизацију, рокове за постизање тих циљева, динамику активности, као и приказ потребних финансијских средстава. Није усвојен Национални план управљања отпадом за период 2015-2019. године. Нису реализовани циљеви дефинисани стратешким и планским оквиром.

Регионално управљање отпадом обезбеђује се развојем и применом регионалних планова. 46% регионалних планова није усвојено / није одобрено, што је резултирало успостављањем 10 регионалних центара управљања отпадом уместо планираних 26. Уместо да највеће количине комуналног отпада буду рециклиране или третиране на други начин, оне завршавају на депонијама, и то несанитарним у највећем броју случајева.

Налаз 1. 1: Прописи Републике Србије у области управљања отпадом највећим делом су усклађени са регулативом Европске уније, али нису створени механизми за њихову потпуну примену

Република Србија се од 2012. године налази у процесу придруживања Европској унији, па је у складу са тим дужна да своје законодавство постепено усклађује са прописима Европске уније.²⁷ Поглавље 27 – животна средина и климатске промене једно је од најзахтевнијих и најкомплекснијих поглавља у погледу преговора са ЕУ. Ово је једно од ретких поглавља где се будућој држави чланици додељује тзв. прелазни период за имплементацију директива из најзахтевнијих области тј. додатно време које је држави на располагању да достигне пуну имплементацију неког прописа и након стицања статуса пуноправног чланства у ЕУ. Усаглашавање прописа Републике Србије са регулативом ЕУ значи подизање стандарда Републике Србије у области заштите животне средине, што има директан утицај на квалитет живота њених грађана.

Један од циљева Стратегије управљања отпадом за период 2010-2019. године²⁸ био је усклађивање националних прописа из области управљања отпадом са законодавством ЕУ. Овај циљ је постављен као краткорочни и требало је да буде испуњен у првом периоду важења Стратегије (2010-2014).²⁹

Република Србија је великим делом своје законодавство у области управљања отпадом ускладила са регулативом ЕУ. Ипак, потребно је предузети додатне мере како би одредбе којима се регулише управљање отпадом биле у потпуности имплементирание и како би њихова примена дала резултате. У наставку следи преглед најзначајнијих одредаба ЕУ законодавства које могу да се примене на пластични отпад, као и њихов статус у важећим прописима Републике Србије.

²⁷ Члан 72 Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС - Међународни уговори“, бр. 83/2008).

²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 29/2010.

²⁹ 6. 2. Посебни циљеви (страна 37).



Табела број 6: Усклађеност прописа Републике Србије са ЕУ регулативом

ЕУ	Република Србија	
ХИЈЕРАРХИЈА УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ		
<p>Директива 2008/98/ЕЗ о отпаду и стављању ван снаге неких директива Члан 4, став 1</p> <p>Следећа хијерархија отпада примењиваће се као приоритетни ред у законодавству и политици спречавања и управљања отпадом:</p> <p>(а) превенција; (б) припрема за поновну употребу; (ц) рециклирање; (д) остале операције поновног искоришћења; (е) одлагање.</p>	<p>Закон о управљању отпадом Члан 6</p> <p>Хијерархија управљања отпадом се примењује као приоритетан редослед у превенцији и управљању отпадом, прописима и политикама:</p> <ul style="list-style-type: none"> - превенција; - припрема за поновну употребу; - рециклажа; - остале операције поновног искоришћења; - одлагање. 	✓
СТРАТЕГИЈЕ И ПЛАНОВИ		
<p>Директива 2008/98/ЕЗ о отпаду и стављању ван снаге неких директива Члан 28 став 1 и 2</p> <p>1. Државе чланице осигуравају да њихови надлежни органи успоставе један или више планова за управљање отпадом. Ти планови морају сами или у комбинацији покривати целокупно географско подручје дотичне државе чланице.</p> <p>2. Планови управљања отпадом треба да анализирају тренутну ситуацију управљања отпадом у дотичном географском ентитету, као и мере које треба предузети за побољшање еколошки прихватљиве припреме за поновну употребу, рециклирање, искоришћавање у друге сврхе и одлагање отпада и процена начина на који ће план подржати спровођење циљева и одредби ове Директиве.</p>	<p>Закон о управљању отпадом Члан 9</p> <p>Ради планирања управљања отпадом у Републици Србији доносе се следећи плански документи:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) стратегија управљања отпадом; 2) програми превенције стварања отпада; 3) регионални план управљања отпадом; 4) локални план управљања отпадом; <p>Члан 10</p> <p>Стратегија је 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.</p>	✓
<p>Директива 2008/98/ЕЗ о отпаду и стављању ван снаге неких директива (измењено Директивом (ЕУ) 2018/851 о измени Директиве 2008/98/ЕЗ о отпаду) Члан 29, став 1 и 2</p> <p>1. Државе чланице успостављају програме спречавања отпада у којима ће се утврдити најмање мере спречавања отпада. Циљеви и мере спречавања отпада морају бити јасно идентификовани.</p> <p>2. Програми ће такође описати постојеће мере спречавања стварања отпада и њихов допринос у спречавању стварања отпада.</p>	<p>Закон о управљању отпадом Програми превенције стварања отпада Члан 11а</p> <p>Програми превенције стварања отпада доносе се 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: 1) опште услове стварања отпада; 2) дизајн, производњу и фазу дистрибуције производа; 3) потрошњу и фазу употребе производа.</p>	✓
КОМУНАЛНИ ОТПАД		
<p>Директива 2008/9/ЕЗ о отпаду и стављању ван снаге неких директива (уводни део става 2 мења се Директивом (ЕУ) 2018/851 о измени Директиве 2008/98/ЕЗ о отпаду) Члан 11 став 2 тачка (а)</p> <p>Да би се ускладиле са циљевима ове Директиве и прешле на европску циркуларну економију са високим нивоом ефикасности ресурса, државе чланице ће предузети</p>	<p>Република Србија је кроз Преговарачку позицију за приступање ЕУ коју је Влада РС усвојила 2019. године тражила транзиционе периоде за имплементацију ове одредбе Директиве.</p>	≠



ЕУ	Република Србија
<p>неопходне мере осмишљене за постизање следећих циљева:</p> <p>(а) до 2020. припрема за поновну употребу и рециклирање отпадног материјала као што је најмање папир, метал, пластика и стакло из домаћинства и евентуално другог порекла, колико су ови токови отпада слични отпаду из домаћинства, повећава се на минимум укупних 50% тежине.</p>	
АМБАЛАЖНИ ОТПАД	
<p>Директива 94/62/ЕЗ о амбалажи и амбалажном отпаду (измењена Директивом 2004/12/ЕЗ о измени Директиве 94/62/ЕЗ о амбалажи и амбалажном отпаду)</p> <p>Члан 6. став 1. тачка (е)</p> <p>За испуњавања циљева ове Директиве, државе чланице ће предузети неопходне мере за постизање следећих циљева који покривају целокупну њихову територију:</p> <p>(е) најкасније до 31. децембра 2008. биће постигнути следећи минимални циљеви за рециклажу материјала садржаних у амбалажном отпаду:</p> <p>(iv) 22,5% по маси за пластику, рачунајући искључиво материјал који се рециклира назад у пластику.</p>	<p>Уредба о утврђивању Плана смањења амбалажног отпада за период од 2015. до 2019. године прописује циљеве рециклаже амбалажног отпада.</p> <p>Републици Србији је циљ од 22,5% постављен за 2019. годину. У 2018. години циљ је износио 21%, а у 2017. години 19%.</p> <p style="text-align: right; color: red;">≠</p>
ПРОДУЖЕНА ОДГОВОРНОСТ ПРОИЗВОЂАЧА	
<p>Директива 2008/98/ЕЗ о отпаду и стављању ван снаге неких директива (измењено Директивом (ЕУ) 2018/851 о измени Директиве 2008/98/ ЕЗ о отпаду)</p> <p>Члан 8, став 1 и 2</p> <p>1. У циљу јачања поновне употребе и превенције, рециклирања и другог искоришћавања отпада, државе чланице могу предузети законодавне или ванзаконодавне мере да осигурају да свако физичко или правно лице које професионално развија, производи, прерађује, третира, продаје или увози производе (произвођач производа) има ширу одговорност произвођача.</p> <p>2. Државе чланице могу предузети одговарајуће мере за подстицање дизајна производа и компонената производа у циљу смањења њиховог утицаја на животну средину и стварања отпада током производње и накнадне употребе производа.</p>	<p>Закон о управљању отпадом Одговорност произвођача производа Члан 25</p> <p>Произвођач производа користи технологије и развија производњу на начин који обезбеђује рационално коришћење природних ресурса, материјала и енергије, подстиче поновно коришћење и рециклажу производа и амбалаже на крају животног циклуса и промовише еколошки одрживо управљање природним ресурсима.</p> <p>Произвођач или увозник чији производ после употребе постаје опасан отпад дужан је да тај отпад преузме после употребе, без накнаде трошкова и са њима поступи у складу са овим законом и другим прописима.</p> <p style="text-align: right; color: green;">✓</p>
СИСТЕМИ ПОВРАЋАЈА, САКУПЉАЊА И ПОНОВНОГ ИСКОРИШЋАВАЊА	
<p>Директива 94/62/ЕЗ о амбалажи и амбалажном отпаду (измењена Директивом (ЕУ) 2018/852 о измени Директиве 94/62/ЕЗ о амбалажи и амбалажном отпаду)</p> <p>Члан 7, став 1</p> <p>Да би се испунили циљеви утврђени овом Директивом, државе чланице ће предузети неопходне мере како би осигурале да су системи успостављени за:</p> <p>(а) повратак и / или прикупљање рабљене</p>	<p>Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, (а) Чланови закона 18 – 23 и 44 – 45, (б) Чланови закона 24 – 37.</p> <p>Уређују се услови заштите животне средине које амбалажа мора да испуњава за стављање у промет, управљање амбалажом и амбалажним отпадом, извештавање о амбалажи и амбалажном отпаду, економски инструменти, као и друга питања од значаја за управљање амбалажом и амбалажним отпадом.</p> <p style="text-align: right; color: green;">✓</p>



ЕУ	Република Србија
<p>амбалаже и / или амбалажног отпада од потрошача, другог крајњег корисника или из тока отпада ради његовог преусмеравања на најприкладније алтернативе за управљање отпадом;</p> <p>(б) поновну употребу или искоришћење, укључујући рециклирање амбалаже и / или сакупљеног амбалажног отпада.</p> <p>Ти системи су отворени за учешће економских оператера у дотичним секторима и за учешће надлежних јавних органа. Они ће се такође примењивати на увезене производе под недискриминаторним условима.</p>	<p>Одредбе овог закона примењују се на увезену амбалажу, амбалажу која се производи, односно ставља у промет и сав амбалажни отпад који је настао привредним активностима на територији Републике Србије, без обзира на његово порекло, употребу и коришћени амбалажни материјал.</p>

Извор: ДРИ

Успостављање хијерархије управљања отпадом једно је од најзначајнијих принципа. Транспозиција овог начела је извршена Законом о управљању отпадом из 2010. године.³⁰ Поред чињенице да је ово начело саставни део нашег правног оквира за управљање отпадом дужи временски период, нису успостављени механизми за његову примену, што потврђује податак да се на депоније одлаже око 98% комуналног отпада, док се у просеку 2% рециклира, за разлику од ЕУ, где се у просеку 47% комуналног отпада рециклира.³¹ Из наведеног произлази да се у Републици Србији највећи део комуналног отпада одлаже на депоније, што би, према хијерархији управљања отпадом, требало да буде последње решење.

Истим законом је предвиђено и доношење планова управљања отпадом који треба да покрију целу територију државе и да анализирају тренутну ситуацију управљања отпадом, као и мере које треба предузети за побољшање еколошки прихватљиве припреме за поновну употребу, рециклирање, искоришћавање у друге сврхе и одлагање отпада и процена начина на који ће план подржати спровођење ових циљева.³² Међутим, закључно са 2019. годином, укупно 15 јединица локалне самоуправе (10%) није донело локалне планове управљања отпадом. Од 28 регионалних планова, усвојено је 15. Последица наведеног је да већина ЈЛС отпад одлаже на локалне несанитарне депоније, као и да није остварен план о изградњи 26 регионалних центара за управљање отпадом, којим би се омогућило свим ЈЛС да отпадом управљају на еколошки и економски прихватљив начин, чиме би се постигла и уједначеност у оквиру различитих делова територије РС.

Такође, програм превенције стварања отпада као такав није усвојен закључно са 2019. годином, иако је законски препозната потреба његовог доношења.³³

Велики проблем представља утицај пластичног амбалажног отпада на животну средину.³⁴ Док је у ЕУ циљ за рециклажу пластичне амбалаже износио 22,5% до 2008. године, у Републици Србији је тај циљ постављен за 2019. годину. У 2018. години циљ је износио 21%, а у 2017. години 19%.³⁵

Иако начелно препознато Законом о управљању отпадом, принцип продужене одговорности произвођача своју потпуну примену остварује кроз Закон о амбалажи и

³⁰ „Службени гласник РС“, број 36/09, 88/10.

³¹ Подаци се односе на 2018. годину https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Municipal_waste_statistics

³² Члан 28 став 1 и 2 Директиве 2008/98 /ЕЗ о отпаду и стављању ван снаге неких директива.

³³ Опширније у Налазу 1.3.

³⁴ Опширније о управљању амбалажним отпадом у Налазу 1.2.

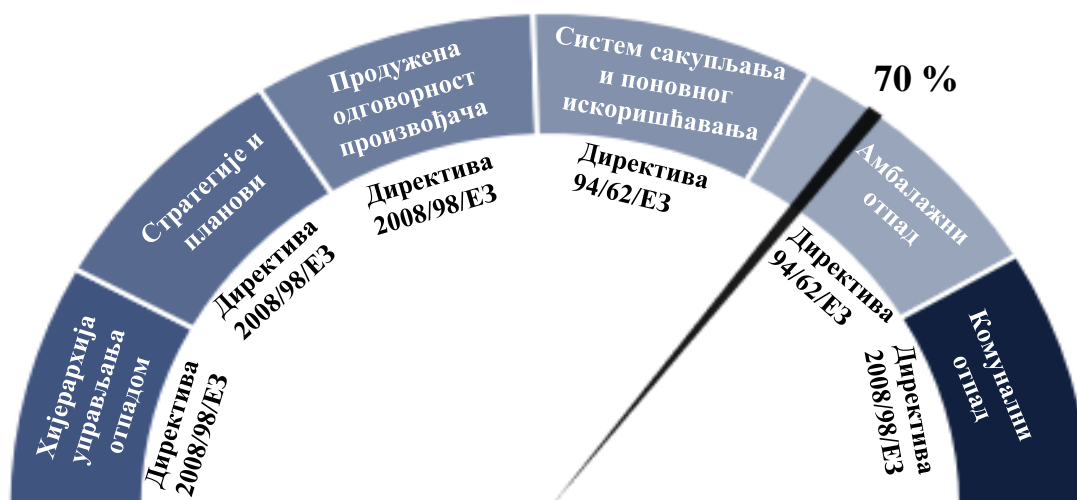
³⁵ Уредба о утврђивању Плана смањења амбалажног отпада за период од 2015. до 2019. године („Службени гласник РС“, број 144 од 27. децембра 2014).



амбалажном отпаду. Тако, овај закон поставља услове које амбалажа мора да испуни за стављање у промет на територији Републике Србије, промовишући на тај начин поновну употребу, рециклажу и искоришћење.³⁶ Затим, ако су идентификоване опасне материје у амбалажи или њеној компоненти које се могу испустити у животну средину, амбалажа мора да задовољи захтев за њихову минимизацију на начин утврђен српским стандардом.³⁷ Амбалажа мора бити пројектована и произведена тако да када постане амбалажни отпад омогући рециклажу материјала употребљених у производњи те амбалаже у одређеном масеном проценту.³⁸ Произвођач је дужан да управља амбалажним отпадом, било тако што ће управљање сам обезбедити или ће своју обавезу пренети на оператера управљања амбалажним отпадом.³⁹ Како је начело продужене одговорности произвођача од изузетног значаја и представља један од најзначајнијих економских инструмената управљања отпадом, детаљна анализа његове примене биће представљена у оквиру Налаза 1.2. овог извештаја.

Република Србија још увек није транспоновала Директиву 2015/720/ЕЗ која се односи на смањење употребе лаких пластичних кеса. Прелазни периоди за имплементацију појединих директива, укључујући и оне које се односе на депоније, биће утврђени кроз планове имплементације, а до момента отварања Поглавља 27 у преговорима о приступању Републике Србије ЕУ, рокови имплементације не смеју да буду јавно објављени.

Графикон 6: **Испуњености и усклађености области управљања отпадом са ЕУ регулативом по процени Министарства заштите животне средине**



Извор: ДРИ

³⁶ Члан 7.

³⁷ Члан 10 став 5.

³⁸ Члан 12 став 1.

³⁹ Чл. 16 – 37 регулисано је управљање амбалажним отпадом.



Налаз 1. 2 Постојећи начин примене начела „продужене одговорности произвођача“ не гарантује одрживо коришћење ресурса и заштиту животне средине

Продужена одговорност произвођача је једно од начела на којима се заснива процес управљања отпадом. Препознато је, како регулативом ЕУ⁴⁰, тако и Законом о управљању отпадом РС. 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 поновно коришћење и рециклажу својих производа.⁴¹ Ово начело је разрађено Законом о амбалажи и амбалажном отпаду. Амбалажни отпад треба посматрати као ресурс, односно секундарну сировину, а не као отпад. С тога је веома важно управљати овом врстом отпада на одговарајући начин. На тај начин се чувају природни ресурси, подстиче се отварање малих и средњих предузећа која ће се бавити прикупљањем, припремом и прерадом (рециклажом) отпада, а мерљиви су и економски ефекти рециклаже амбалажног отпада у односу на прераду природних сировина. За оцену примене овог начела у РС било је неопходно анализирати да ли одредбе Закона о амбалажи и амбалажном отпаду омогућавају успостављање оптималног система управљања амбалажом и амбалажним отпадом у складу са начелом поделе одговорности, који доприноси заштити животне средине.

Графикон 7: Границе одговорности произвођача и продужене одговорности произвођача



Извор: ДРИ

Приликом производње и стављања у промет амбалаже, као и поступања са амбалажним отпадом, обавезно се узимају у обзир национални циљеви утврђени Планом смањења амбалажног отпада. План доноси Влада на предлог министарства надлежног за послове заштите животне средине за период од пет година. План садржи националне циљеве који се односе на сакупљање амбалаже и амбалажног отпада, поновно искоришћење и рециклажу амбалажног отпада. За период 2017-2019. године национални циљеви су били одређени Уредбом о плану смањења амбалажног отпада за

⁴⁰ Члан 8, став 1 и 2 Директиве 2008/98/ЕЗ о отпаду и стављању ван снаге неких директива (измењено Директивом (ЕУ) 2018/851 о измени Директиве 2008/98/ ЕЗ о отпаду).

⁴¹ Члан 6 тачка 4) Закона о управљању отпадом.



период 2015-2019. године. У наставку је дат преглед општих циљева за поновно искоришћење и амбалажу и посебних циљева за рециклажу амбалажног отпада по годинама:

Табела број 7: **Циљеве за поновно искоришћење и рециклажу**

		Општи циљеве				
		2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Поновно искоришћење	[%]	38,0	44,0	50,0	55,0	60,0
Рециклажа	[%]	31,0	36,0	42,0	48,0	55,0
		Специфични циљеве за рециклажу				
		2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Папир/картон	[%]	38,0	42,0	47,0	53,0	60,0
Пластика	[%]	14,0	17,0	19,0	21,0	22,5
Стакло	[%]	19,0	25,0	31,0	37,0	43,0
Метал	[%]	23,0	29,0	34,0	39,0	44,0
Дрво	[%]	11,0	12,0	13,0	14,0	15,0

Извор: Уредба о плану смањења амбалажног отпада за период 2015-2019. године

Закон о амбалажи и амбалажном отпаду обавезује произвођача, увозника, пакера/пуниоца и испоручиоца (у даљем тексту: произвођач) да за амбалажу коју ставља у промет обезбеди управљање амбалажним отпадом и да обезбеди поновно искоришћење, рециклажу или одлагање у складу са законом.⁴² Постоје три начина на која ова лица могу да примене начело продужене одговорности произвођача:

- 1) произвођач може сам да преузима и сакупља амбалажни отпад;
- 2) може да ову обавезу пренесе на оператера система управљања амбалажним отпадом, или
- 3) да плати накнаду (у случају да се није определио за један од претходна два модела).⁴³

Дакле, произвођач може да се определи да амбалажним отпадом управља сам или да ту своју обавезу пренесе на оператера система управљања амбалажним отпадом. Овде је битно напоменути да произвођач који је обавезу управљања амбалажним отпадом уговором пренео на оператера плаћа 80% од утврђене висине накнаде ако оператер није испунио националне циљеве, пропорционално количини амбалаже коју је ставио у промет.⁴⁴

Уколико се не определи ни за један од ова два модалитета, произвођач је дужан да плати накнаду за стављање амбалаже/упакованог производа у промет.⁴⁵ Накнаду

⁴² Члан 23 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду. Ова обавеза не примењује се на амбалажу која је извезена као амбалажа или упакована роба. Ова одредба се примењује и на трговца на мало који продаје робу у примарној амбалажи која није комунални отпад, осим ако за такву амбалажу није предвиђен посебан начин преузимања и сакупљања.

⁴³ Произвођач, односно оператер у његово име, дужан је да обезбеди да комунално предузеће редовно преузима комунални амбалажни отпад; редовно преузима и сакупља амбалажни отпада који није комунални отпад од крајњих корисника; обезбеди поновно искоришћење, рециклажу или одлагање у складу са законом. Обвезник који је обезбедио сопствено управљање амбалажним отпадом, или је пренео своју обавезу на оператера и испунио све опште и специфичне циљеве за поновно искоришћење и рециклажу, ослобођен је плаћања накнаде.

⁴⁴ Члан 152 Закона о накнадама за коришћење јавних добара.

⁴⁵ Члан 148 Закона о накнадама за коришћење јавних добара. („Службени гласник РС”, бр. 95/2018, 49/2019 и 86/2019 - усклађени дин. изн.). До 2019. године, односно до почетка примене Закона о накнадама за коришћење јавних добара, ова накнада је била регулисана чланом 43 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду („Службени гласник РС”, бр. 36/2009) и Уредбом о критеријумима за обрачун накнаде за амбалажу или упакован производ и



утврђује Министарство решењем на основу годишњег извештаја о управљању амбалажом и амбалажним отпадом који обвезник накнаде доставља Агенцији најкасније до 31. марта текуће године, уносом података у информациони систем националног регистра извора загађивања за претходну календарску годину.⁴⁶ Обвезнику накнаде који није доставио Агенцији годишњи извештај, Министарство утврђује обавезу плаћања на основу извештаја републичког инспектора за заштиту животне средине о количинама амбалаже и/или упакованог производа који после употребе постаје амбалажни отпад, односно количини увезених производа.⁴⁷ Приходи остварени од накнаде за амбалажу припадају буџету РС.⁴⁸

У периоду 2017-2019. године највећи број произвођача је своју обавезу пренео на оператера, због чега ће ова област бити посебно анализирана у наставку извештаја. У 2017. години дозволу за управљање амбалажним отпадом имало је шест оператера, а у 2018. и 2019. години њих седам.⁴⁹ У посматраном периоду ниједан произвођач се није определио за сопствено управљање амбалажним отпадом.

Табела број 8: Управљање амбалажним отпадом у периоду 2017-2019. године

Година	Произвођачи у систему оператера		Произвођачи који плаћају накнаду	
	Број предузећа	Количина амбалаже стављена на тржиште (t)	Број предузећа	Количина амбалаже стављена на тржиште (t)
2017	1.859	355.838	256	2.081
2018	1.893	356.423	257	2.533
2019	1.935	369.251	249	2.260

Извор: ДРИ на основу података Агенције

Оператери система управљања амбалажним отпадом

Закон о амбалажи и амбалажном отпаду оператера система управљања амбалажним отпадом дефинише као привредно друштво или друго правно лице које управља постројењем или га контролише или је овлашћено за доношење економских одлука у области управљања амбалажним отпадом и на чије се име издаје дозвола за управљање амбалажним отпадом.⁵⁰ Оператери система управљања амбалажним отпадом би требало да функционишу на непрофитној основи и да буду основани од стране самих произвођача који би на овај начин лакше постигли националне циљеве за поновно искоришћење и рециклажу.⁵¹

У Републици Србији оператер не може да управља амбалажним отпадом без дозволе министарства.

ослобађање од плаћања накнаде, обвезницима плаћања, висини накнаде, као и начину обрачунавања и плаћања накнаде („Службени гласник РС“, бр. 8/2010 и 22/2016).

⁴⁶ Основица и висина накнаде су прописани чл. 149 и 150 Закона о накнадама за коришћење јавних добара (од 2019. године), односно наведеном уредбом (за претходни период).

⁴⁷ Чланом 152 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду прописани су изузеци од плаћања накнаде.

⁴⁸ Члан 153 Закона о накнадама за коришћење јавних добара. И према Уредби која је важила пре ступања на снагу овог закона, средства од накнада су била приход буџета Републике Србије и користила су се наменски за управљање отпадом преко Фонда за заштиту животне средине, у складу са законом.

⁴⁹ СЕКОПАК д.о.о, регистарски број дозволе 001, издата 21.05.2010; ЕКОСТАР ПАК д.о.о, регистарски број дозволе 002, издата 25.10.2010; ДЕЛТА – ПАК д.о.о, регистарски број дозволе 003, издата 02.12.2010; ЦЕНЕКС д.о.о, регистарски број дозволе 004, издата 20.04.2012; ТЕХНО ЕКО ПАК д.о.о, регистарски број дозволе 005, издата 21.05.2012; ЕКОПАК СИСТЕМ д.о.о, регистарски број дозволе 006, издата 20.12.2013. и УНИ ЕКО ПАК д.о.о, регистарски број дозволе 007, издата 18.08.2018.

⁵⁰ Члан 5 тачка 21).

⁵¹ Extended Producer Responsibility at a glance, EXPRA, 2016.



Табела број 9: Услови за добијање дозволе за рад оператера управља амбалажним отпадом

Услови за добијање дозволе ⁵²	Докази који се подносе уз захтев за дозволу ⁵³	Садржина плана управљања амбалажним отпадом ⁵⁴	
1) Опертер регистрован за обављање делатности сакупљања, одношења, поновног искоришћења, рециклаже или одлагања отпада	1) доказ о регистрацији оператера	1) врста амбалаже за коју оператер организује управљање	6) врсти и капацитету опреме, постројења и уређаја за преузимање, сакупљање, привремено складиштење, разврставање отпада
2) Сам или чији подизвођач располаже опремом, постројењима и уређајима који обезбеђују управљање амбалажним отпадом	2) план управљања амбалажним отпадом	2) подаци о произвођачу, увознику, пакеру/пуниоцу, испоручиоцу и крајњем кориснику који је пренео своју обавезу на оператера	7) предвиђеној укупној маси амбалажног отпада који треба прикупити у току године и маси амбалажних сировина које је неопходно рециклирати, у складу са националним циљевима;
3) Сам или чији подизвођач обезбеђује услове за поновно искоришћење, рециклажу или одлагање амбалажног отпада	3) приказ симбола амбалаже, ако постоји намера да се користи у систему поступања са амбалажним отпадом	3) начин и учесталост преузимања комуналног амбалажног отпада од комуналних предузећа	8) предвиђеним методама и подизвођачима који обезбеђују поновно искоришћење, рециклажу или одлагање прикупљеног амбалажног отпада;
	4) друге доказе о испуњавању услова прописаних законом	4) начин и учесталост преузимања амбалажног отпада који није комунални отпад од крајњег корисника	9) предвиђеној количини прерађеног амбалажног отпада, као и о количини сировина у прерађеном и рециклираном амбалажном отпаду, у складу са националним циљевима;
		5) број и локације места за сакупљање које оператер намерава да организује	10) мере заштите од пожара и друге мере, у складу са законом

Извор : Закон о амбалажи и амбалажном отпаду

Оператер је дужан да обавештава јавност и крајње кориснике о сврси, циљевима, начину и месту сакупљања амбалаже, као и могућностима поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада.⁵⁵

За потребе овог извештаја анализирали смо планове управљања амбалажним отпадом за три оператера који су у периоду 2017-2019. године преузели највеће количине амбалажног отпада и утврдили да исти не садрже прецизне податке о потребним капацитетима у погледу опреме, постројења и уређаја за спровођење активностима којима се обезбеђује поновно искоришћење, рециклажа и одлагање амбалажног отпада. Такође, планови не садрже податке о начину и учесталости преузимања, како комуналног, тако и некомуналног отпада, као ни о предвиђеним методама и подизвођачима који обезбеђују поновно искоришћење, рециклажу или одлагање прикупљеног амбалажног отпада. Достављени планови су документи декларативног карактера, базирани на цитираним законским одредбама, као и објављеним извештајима о резултатима постигнутим у претходном периоду када је у

⁵² Члан 31 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.

⁵³ Члан 32 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.

⁵⁴ Члан 33 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.

⁵⁵ Члан 38 став 1 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.



питању поновно искоришћење и рециклажа амбалажног отпада. Овакви подаци не омогућавају да се стекне увид у начин поступања оператера приликом будућег преузимања амбалажног отпада и поступања са тим отпадом, односно не омогућавају Министарству да се, приликом одлучивања о давању дозволе за рад оператеру, увери да оператер у тренутку подношења захтева за издавање дозволе, заиста располаже капацитетима који ће му омогућити остварење националних циљева рециклаже и поновног искоришћења. Да би Министарство заиста могло да провери податке достављене од стране оператера о испуњењу националних циљева поновне употребе и рециклаже, потребно је да планови управљања амбалажним отпадом садрже конкретне податке, из којих може да се одреди динамика спровођења плана као основа за испуњење задатих циљева.

Оператер је дужан да Агенцији достави извештај о управљању амбалажом и амбалажним отпадом за претходну годину до 31. марта текуће године. Извештај треба да садржи податке о: 1) називу, адреси, делатности и шифри делатности произвођача, увозника, пакера/пуниоца, испоручиоца и крајњег корисника, који су оператеру пренели своју обавезу управљања амбалажним отпадом; 2) количини амбалаже коју су ова лица ставила у промет, увезла или извезла у другу државу; 3) укупној количини и врсти комуналног амбалажног отпада који је оператер преузео од комуналних предузећа; 4) укупној количини и врсти амбалажног отпада који није комунални отпад који је оператер преузео или сакупио од крајњих корисника; 5) количини и врсти појединих сировина у преузетом и прикупљеном амбалажном отпаду, односно које су прерађене; 6) количини и врсти поновно искоришћеног или одложеног амбалажног отпада, за сваки метод искоришћења или одлагања посебно; 7) друге прописане податке.⁵⁶

Према извештајима о количини произведене, увезене и извезене амбалаже и управљању амбалажним отпадом у Републици Србији за 2017, 2018. и 2019. годину, сви оператери су доставили тражене податке у Национални регистар извора загађивача у прописаној форми. Сходно подацима наведеним у извештајима Агенције, национални циљеви за поновно искоришћење и рециклажу за 2017, 2018. и 2019. годину су испуњени. Међутим, подаци које садрже годишњи извештаји оператера о управљању амбалажом и амбалажним отпадом не омогућавају Министарству да утврди на који начин оператери улажу средства остварена по основу уговора закључених са лицима која су на њих пренела обавезу управљања амбалажним отпадом. Закон о амбалажи и амбалажном отпаду не прописује обавезу за оператере да део средстава од остварених прихода по основу наплате услуге за управљање амбалажом из претходне пословне године уложи у развој сакупљања комуналног амбалажног отпада укључујући и образовне и информативне активности са циљем укључивања, подизања капацитета и обезбеђивања подршке јавности и локалне заједнице. Осим тога, оператери не достављају пропратну документацију на основу које би Министарство могло да изврши проверу података наведених у извештајима.

Будући да је у извештајима о управљању амбалажом и амбалажним отпадом за 2017, 2018. и 2019. годину наведено да је потребно интензивније укључити јавна комунална предузећа у имплементацију система управљања амбалажом и амбалажним отпадом, анализирали смо колики је удео комуналног амбалажног отпада у укупном амбалажном отпаду који су преузели оператери у 2017, 2018. и 2019. години.

⁵⁶ Члан 40 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.



Табела број 10: Количине амбалажног отпада преузете од стране оператора

Година	Укупно преузето (t)	Комунални (t)	Некомунални (t)	Удео комуналног
2017	182.393	50.985	131.408	28%
2018	200.857	61.410	139.447	31%
2019	228.547	64.852	163.695	28%

Извор: ДРИ на основу података Агенције

Количине преузетог комуналног амбалажног отпада су далеко мање од количина преузетог некомуналног амбалажног отпада. Некомунални (индустријски и комерцијални) отпад је много лакше сакупити него комунални амбалажни отпад, који захтева адекватну инфраструктуру и зависи од функционисања комуналних услуга на нивоу ЈЛС. Такође, систем одвојеног сакупљања амбалажног отпада из домаћинства није проширен на целу земљу. Осим тога, комерцијални и индустријски амбалажни отпад су много чистији јер се сакупљају на контролисан начин, због чега имају већу тржишну вредност. Ако овоме додамо податак да је у 2018. години комунални отпад од пластичне амбалаже чинио 68% укупно генерисаног пластичног амбалажног отпада⁵⁷, можемо закључити да приказане количине рециклираног, односно поново искоришћеног пластичног отпада не одражавају стварне количине које је потребно рециклирати, односно поново искористити како би национални циљеви били остварени. Наведено за последицу има недовољну сарадњу оператора и јавних комуналних предузећа, што резултира мањим улагањем оператора у инфраструктуру за примарну сепарацију комуналног отпада и у унапређење рада ЈКП у другим аспектима.

У Републици Србији су сви оператори за управљање амбалажним отпадом регистровани у форми друштва са ограниченом одговорношћу. У највећем броју случајева операторе су основали произвођачи или трговци. Међутим, постоје случајеви у којима удео у привредном друштву (оператеру) имају рециклери, сакупљач отпада, друга лица регистрована за поступање са отпадом, као и физичко лице. Наведено доводи у питање иницијалну идеју да операторе оснивају произвођачи ради промовисања и унапређења превенције, поновне употребе и рециклаже и да исти послују на непрофитној основи. У прилог наведеном иде и чињеница да оператори учествују на тржишту као привредни субјекти, те да слободно формирају износ накнаде које наплаћују клијентима са којима закључују уговор о преузимању обавезе управљања амбалажним отпадом, што има за последицу међусобно такмичење оператора, где се нужно у први план ставља стицање добити (примера ради, два „највећа“ оператора која послују у Републици Србији имају преко 75% учешћа у преузимању амбалажног отпада).

⁵⁷ Процена ефеката увођења циркуларне економије, Сектор пластичне амбалаже, ГИЗ 2019.



Графикон 8: **Предуслови за успешну примену начела продужене одговорности произвођача(ПОП)⁵⁸**



Извор: ДРИ

Имајући у виду напред наведено, закључујемо да у Републици Србији није успостављен транспарентан систем контроле над остварењем националних циљева поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада. И поред преношења обавезе на оператере, произвођачи задржавају одговорност за неостварење постављених циљева, што доводи у питање начело поделе одговорности свих привредних субјеката у складу са начелом "загађивач плаћа" током животног циклуса производа, као једно од основних начела на којима се заснива управљање амбалажним отпадом. Мали проценат поновног искоришћења и рециклаже комуналног амбалажног отпада је последица пропуста у дефинисању надлежности субјеката система и непостављања минималних захтева у погледу количина третмана овог отпада. Рад оператора је територијално ограничен само на поједине ЈЛС. Услед тога створен је ризик да се амбалажним отпадом управља у првом реду ради остварења економских интереса, а не ради очувања ресурса и заштите животне средине.

Изменом Оквирне директиве о отпаду прописано је да програми продужене одговорности произвођача треба да обухватају:

- ❖ контролне механизме, укључујући независне ревизије финансијског управљања и обавезе достављања података;
- ❖ накнаде за испуњавање обавеза управљања отпадом, пружања информација и прикупљања података;
- ❖ екомодулацију накнада (прилагођавање накнада које обвезници (чланови) продужене одговорности произвођача плаћају ради промовисања рециклирања);
- ❖ механизме за објављивање накнада које плаћају чланови;
- ❖ покривеност свих подручја и/или производа (без ограничавања на најпрофитабилније сегменте или подручја).⁵⁹

⁵⁸ Израђено на основу Extended Producer Responsibility at a glance, Pre – conditions for a successful EPR scheme, EXPRA.



Налаз 1. 3 : Нису реализовани сви циљеви дефинисани стратешким и планским оквиром

У Републици Србији се доносе следећи плански документи у области управљања отпадом:

- 1) Стратегија управљања отпадом
- 2) Програми превенције стварања отпада,
- 3) Регионални план управљања отпадом,
- 4) Локални план управљања отпадом.⁶⁰

Стратегија је 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. Стратегија садржи нарочито: 1) анализу и оцену стања управљања отпадом; 2) националне циљеве управљања отпадом; 3) Национални план управљања отпадом. Стратегију доноси Влада за период од шест година, а оцењује и, по потреби, ревидира једном у три године. Стратегију припрема министарство надлежно за послове заштите животне средине у сарадњи са надлежним органом аутономне покрајине. Извештај о спровођењу Стратегије припрема министарство и подноси Влади најмање једном годишње.⁶¹

У Републици Србији не постоји стратешки документ који би послужио као основ за управљање искључиво пластичним отпадом. Један такав документ - Нацрт Стратегије управљања пластиком у Републици Србији до 2030. године у пакету циркуларне економије – је представљен у јулу 2019. године. Реч је о радној верзији документа који је израдила Привредна комора Републике Србије, Удружење за хемијску, гумарску индустрију и индустрију неметала, Групација произвођача пластичних производа, Центар за циркуларну економију, а са циљем да се осигура да начин управљања пластиком омогући заштиту животне средине и функционисање унутрашњег тржишта Републике Србије како би се избегле препреке у трговини и ометања и ограничења тржишног такмичења у Европској унији и трећим земљама. Међутим, овај документ до дана писања извештаја није усвојен.

Стога, управљање пластичним отпадом треба посматрати у домену већ усвојеног планског документа – Стратегије управљања отпадом за период 2011-2019. године. Ова стратегија је донета на основу Закона о управљању отпадом из 2009. године⁶², којим је било прописано да се стратегија доноси за период од 10 година, а обавезно ревидира после пет година. Ревизија Стратегије је урађена 2014. године за потребе учешћа делегације Републике Србије у билатералном скрининг састанку у Бриселу. Међутим, овај документ није објављен. Министарство није подносило извештаје о спровођењу Стратегије управљања отпадом Влади.

Национални план управљања отпадом, који је саставни део Стратегије, између осталог, треба да садржи: 1) изворе и висину финансијских средстава за спровођење свих мера управљања отпадом, 2) процену корисних ефеката и одрживости примене економских и других инструмената у управљању отпадом, уз несметано функционисање унутрашњег тржишта, 3) мере и смернице за спровођење Националног

⁵⁹ Мере ЕУ за решавање проблема пластичног отпада, ЕСА, 2020.

⁶⁰ Члан 9 Закона о управљању отпадом.

⁶¹ Члан 10 Закона о управљању отпадом.

⁶² „Службени гласник РС“, бр. 36/2009.



плана. Мере и смернице за спровођење Националног плана, између осталог, треба да садрже критеријуме техничке и економске изводљивости управљања отпадом, финансирање и мере за успостављање система управљања отпадом.⁶³

Национални план управљања отпадом за први период важења овог документа (2010-2014) је саставни део Стратегије. Међутим, и за други период важења Стратегије (2015-2019) било је потребно донети национални план који би прописао све потребне мере за спровођење дугорочних циљева Стратегије, њихову конкретизацију, рокове за постизање тих циљева, динамику активности, као и приказ потребних финансијских средстава. Важеће Стратегије управљања отпадом је истекло завршно са 2019. годином, а национални план за период 2015-2019. године није усвојен. То значи да нису створени услови за реализацију циљева постављених Стратегијом и да не постоје јасно дефинисани индикатори на основу којих би могла да се да оцена успешности рада Министарства заштите животне средине и других носиоца прописаних активности у области управљања отпадом.⁶⁴

У посматраном периоду није усвојен ни Програм превенције стварања отпада. Програми превенције стварања отпада доносе се 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: 1) опште услове стварања отпада; 2) дизајн, производњу и фазу дистрибуције производа; 3) потрошњу и фазу употребе производа. Програме превенције доноси Влада за период од шест година, а оцењује и, по потреби, ревидира једном у три године. Министар прописује листу мера превенције стварања отпада. За мере превенције усвојене у програмима одређују се одговарајућа посебна квалитативна и квантитативна мерила за праћење и процену напретка у примени мера, а могу се одредити и посебни квалитативни и квантитативни циљеви и индикатори.⁶⁵ Министар заштите животне средине је у току 2019. године донео Правилник о листи мера превенције стварања отпада. Међутим, потребно је успоставити индикаторе за праћење и процену напретка примене ових мера и донети план који би омогућио спречавање негативног утицаја економског раста на животну средину стварањем отпада. Овај програм би имао нарочиту примену када је у питању отпад од пластике, јер би допринео промовисању активности као што су одговорније понашање потрошача према животној средини у смислу куповине производа са што мање амбалаже, као и подстицању поновне употребе производа.

АП Војводина је усвојила Програм заштите животне средине за период 2016-2025. године⁶⁶ са циљем дефинисања приоритета, праваца развоја и политике управљања животном средином на територији АП Војводина у периоду од десет година. Како се Програм односи и на управљање отпадом у складу са циљевима одрживог развоја, испитали смо у којој мери су реализовани циљеви које је овај документ дефинисао.

Одређено је да на територији АПВ буде успостављено девет регионалних центара за управљање отпадом, који би у свом саставу имали постројење за сепарацију отпада, трансфер станицу и регионалну депонију. До сада су са радом почела четири регионална центра (Суботица, Сремска Митровица, Кикинда и Панчево), односно

⁶³ Члан 11 Закона о управљању отпадом.

⁶⁴ Ревизија Стратегије из 2014. године садржи Акциони план за период 2015-2019. године, међутим овај документ је рађен за потребе представљања стања у овој области у склопу преговора за приступање ЕУ и није званично представљен.

⁶⁵ Члан 11а Закона о управљању отпадом.

⁶⁶ Покрајинска скупштинска одлука о Програму заштите животне средине Аутономне покрајине Војводине за период 2016-2025. године („Службени лист АП Војводине“, бр. 10/2016).



регионалне депоније. Постројења за сепарацију отпада постоје у Суботици, Сремској Митровици, Панчеву и Новом Саду. Један од краткорочних циљева (који је требало да буде испуњен до 2019. године) је повећање броја становника који учествују у одвојеном сакупљању отпада (на 90%). Сада тај број износи у просеку 85%. У Покрајинском секретаријату оцењују да сакупљање отпада није организовано на задовољавајући начин, јер се отпад сакупља у урбаним срединама, али не и у руралним.

Регионални планови управљања отпадом

Као један од кључних принципа у управљању отпадом Стратегија наводи принцип близине и регионални приступ управљању отпадом. Отпад се третира или одлаже што је могуће ближе месту његовог настајања, односно у региону у којем је произведен да би се у току транспорта отпада избегле нежељене последице на животну средину. Избор локације постројења за третман или одлагање отпада врши се у зависности од локалних услова и околности, врсте отпада, његове запремине, начина транспорта и одлагања, економске оправданости, као и од могућег утицаја на животну средину. Регионално управљање отпадом обезбеђује се развојем и применом регионалних планова заснованих на европском законодавству и националној политици.

Регионалне планове доносе скупштине две или више јединица локалне самоуправе на чијим територијама укупно живи најмање 250.000 становника, по прибављеној сагласности министарства, а за територију аутономне покрајине надлежног органа аутономне покрајине. Регионалним плановима се дефинишу заједнички циљеви у управљању отпадом, док се поступак њихове израде и доношења уређује споразумом скупштина јединица локалне самоуправе.⁶⁷ Доносе се за период од 10 година, а поново се разматрају сваких пет година, и по потреби ревидирају и доносе за наредних 10 година.⁶⁸ У случају да две или више јединица локалне самоуправе не обезбеде и не спроводе управљање отпадом, одлуку о заједничком обезбеђивању и спровођењу управљања отпадом на територији тих јединица локалних самоуправа, на предлог министарства, односно надлежног органа аутономне покрајине, доноси Влада.⁶⁹

Проблеми управљања отпадом нису једнако и равномерно изражени у свим локалним самоуправама и активности на увођењу интегралног система се не одвијају истим интензитетом, већ првенствено зависе од могућности појединих локалних самоуправа. Овакав некохерентни систем не може адекватно да функционише, а промене оваквог стања у правцу примене савремених санитарних и безбедних начина поступања са отпадом, не могу се очекивати без значајних материјалних средстава. Једино економски оправдано решење је формирање регионалних центара за управљање отпадом у оквиру којих ће се отпад сакупљен из више општина третирати на постројењима за сепарацију рециклабилног отпада и остатак одлагати на регионалним депонијама. Овакви региони ће имплементирати принципе интегралног система управљања отпадом за дужи временски период.⁷⁰ Иако се у циљевима Стратегије наводи изградња укупно 24 регионална центра, у делу где се разрађује стратешки

⁶⁷ Члан 12 Закона о управљању отпадом.

⁶⁸ Члан 14 Закона о управљању отпадом.

⁶⁹ Члан 21 став 3 Закона о управљању отпадом.

⁷⁰ Страна 21 Стратегије управљања отпадом за период 2011-2019. године.

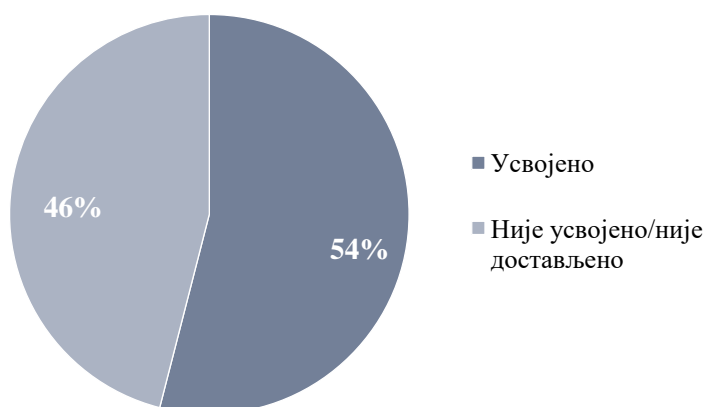


оквир за управљање отпадом наводи се оснивање 26 регионалних центара за управљање отпадом.⁷¹

Изградња регионалних центара подразумева изградњу, не само регионалне депоније, него и постројења за сепарацију рециклабилног отпада и трансфер станицу у сваком региону. На овај начин би се утицало на већи третман рециклабилног отпада и на смањење количина које се одлажу на депоније у складу са хијерархијом управљања отпадом.

На основу базе података коју води Агенција, на дан 31.12.2019. године 15 од укупно 28 (54%) регионалних планова управљања отпадом је усвојено, осам планова није достављено, а пет регионалних планова је достављено, али није усвојено.

Графикон 9: Усвојени регионални планови управљања отпадом



Извор: ДРИ на основу података Агенције и Министарства

На крају 2019. године у Републици Србији имамо следеће стање када је у питању оснивање регионалних центара:

- четири регионална предузећа су јавна комунална предузећа,
- четири су друштва са ограниченом одговорношћу у јавном власништву,
- четири послују у оквиру аранжмана приватног и јавног партнерства,
- дванаесторо њих има међуопштинске споразуме, али нису основали предузећа,
- а преостали региони још увек развијају свој приступ.

Табела број 11: Статус регионалних центара управљања отпадом на дан 31.12.2019. године

Р. Б.	Локална самоуправа - носилац активности	Остале општине које чине Регионални центар за управљање отпадом	Почео са радом	Регионална депонија	Постројење за сепарацију	Трансфер станице
1.	Сомбор	Апатин, Кула, Озаци, Бач	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
2.	Суботица	Бачка Топола, Кањижа, Мали Иђош, Сента, Нови Кнежевац, Чока	ДА	ДА	ДА	ДА
3.	Нови Сад	Бачка Паланка, Бачки Петровац, Беочин, Жабаљ, Врбас, Србобран, Темерин	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
4.	Кикинда, Нови Бечеј	Ада, Житиште, Нова Црња, Бечеј	ДА	НЕ	ДА	НЕ
5.	Панчево	Опово	ДА	НЕ	НЕ	НЕ
6.	Вршац	Бела Црква, Алибунар, Пландиште	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
7.	Зрењанин	Сечањ, Ковачица, Тител	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
8.	Ипђија	Ириг, Рума, Сремски Карловци, Пеђинци, Стара Пазова, Шид	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
9.	Сремска Митровица	Шабач, Богатић	ДА	ДА	ДА	ДА

⁷¹ Страна 55 Стратегија управљања отпадом.



10	Београд	Вождовац, Врачар, Гроцка, Звездара, Земун, Младеновац, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Сопот, Стари град, Сурчин, Чукарица	НЕ	НЕ	ДА	НЕ
11	Ваљево	Уб, Осечина, Лајковац, Мионица, Љиг, Коцељева, Владимирци, Барајево, Лазаревац, Обреновац Овом региону придружиле су се Мали Зворник, Лозница, Љубовија, Крупањ	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
12	Смедерево	Пожаревац, Ковин, Велико Градиште, Голубац	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
13	Петровац	Мало Црниће, Жабари, Кучево, Жагубица	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
14	Лапово	Велика Плана, Смедеревска Паланка, Рача, Деспотовац, Баточина, Свилајнац	ДА	ДА	НЕ	НЕ
15	Крагујевац	Аранђеловац, Топола, Горњи Милановац, Кнић	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
16	Јагодина	Параћин, Ћуприја	ДА	ДА	ДА	ДА
17	Ужице	Бајина Башта, Пожега, Ариље, Ивањица, Чајетина, Косяерић, Чачак, Лучани	ДА	ДА	ДА	ДА
18	Нова Варош	Прибој, Пријеполје, Сјеница	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
19	Зајечар	Бор, Неготин, Мајданпек, Кладово, Књажевац, Бољевац, Сокобања	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
20	Пирот	Димитровград, Бела Паланка, Бабушница	ДА	ДА	НЕ	НЕ
21	Краљево	Врњачка Бања	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
22	Крушевац	Трстеник, Варварин, Рековац, Ћићевац, Брус, Александровац	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
23	Ниш	Гацин Хан, Сврљиг, Ражањ, Дољевац, Алексинац, Мерошина	НЕ	НЕ	ДА	НЕ
24	Прокупље	Житорађа, Куршумлија, Блаце	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ
25	Врање	Прешево, Бујановац, Трговиште, Владичин Хан, Сурдулица, Босилеград	ДА	ДА	НЕ	НЕ
26	Лесковац	Лебане, Бојник, Медвеђа, Власотинце, Црна Трава	ДА	ДА	ДА	НЕ
27	Рашка	Нови Пазар, Рашка, Тутин	НЕ	НЕ	НЕ	НЕ

Извор: ДРИ на основу података Министарства

Тренутно постоји само 10 санитарних депонија, а три регионалне санитарне депоније су у фази израде.⁷² Према подацима које смо добили од Министарства, постројење за сепарацију отпада постоји у осам центара, док свега четири центра имају изграђену трансфер станицу.

Студија случаја – Регионални центри „Дубоко“ и „Бањица“

Определили смо се за анализу регионалног центра „Дубоко“ Ужице, који се истиче као пример добре праксе када је у питању регионално управљање отпадом, и планираног регионалног центра у Новој Вароши (тренутно депонија „Бањица“), који је удаљен 68 км од РЦ „Дубоко“. Оба регионална центра се налазе у Златиборском управном округу. Иако идеја о функционисању ова два регионална центра датира из 2003. године, и поред чињенице да се налазе на релативно малој међусобној удаљености, тренутно само регион „Дубоко“ функционише као регионални центар за управљање отпадом, са успостављеном примарном сепарацијом отпада у свим ЈЛС које су у саставу овог региона. Има успостављен систем секундарне селекције отпада, а одлагање

Слика 1: ЈЛС обухваћене регионалним центрима Дубоко и Бањица



⁷² Стратегија управљања отпадом за период 2020-2025 (Нацрт), Процена тренутног стања



отпада се врши на санитарној депонији. Уз постојање трансфер станице у Чачку и центра за рециклажни отпад у Бајиној Башти смањени су трошкови одвожења отпада, што значи да је у потпуности постигнут циљ успостављања оваквог система и да је регионални приступ управљању отпадом остварио значајне резултате. Регионални центар „Дубоко“ је најразвијенији регионални систем за управљање отпадом у Републици Србији.

Са друге стране, регион „Бањица“ не поседује санитарну депонију, а нису постигнути резултати ни у одвојеном сакупљању рециклабилног отпада. Радови су стали током 2008. године због идентификованих недостатака у техничкој документацији и потребе да се Главни пројекат измени. 2018. године је донета одлука да се сав отпад са ове депоније преусмери у РЦ „Дубоко“. Ради се на изградњи трансфер станице са које ће сав отпад бити преусмерен у регион „Дубоко“ док регионални центар „Бањица“ не буде изграђен.

Слика 2: Регионални центар „Бањица“ 2020. година



Регионални центар „Дубоко“ 2020. година



Извор: ДРИ на основу података Министарства



Детаљни подаци о издвојеним финансијским средствима и предузетим активностима по годинама налазе се у [Прилогу број 5](#).

Локални планови управљања отпадом

Скупштина јединице локалне самоуправе доноси локални план управљања отпадом којим дефинише циљеве управљања отпадом на својој територији у складу са Стратегијом управљања отпадом.⁷³ План се доноси за период од 10 година, а поново се разматра сваких пет година, и по потреби ревидира и доноси за наредних 10 година. Локални планови управљања отпадом, између осталог, треба да садрже:

1. очекиване врсте, количине и порекло отпада који ће бити искоришћен или одложен;
2. циљеве које треба остварити у погледу поновне употребе и рециклаже отпада;
3. програм сакупљања отпада и опасног отпада из домаћинства;
4. програм сакупљања комерцијалног отпада и програм управљања индустријским отпадом;
5. предлоге за поновну употребу и рециклажу компонената комуналног отпада;
6. програм смањења количина биоразградивог и амбалажног отпада у комуналном отпаду;
7. програм развијања јавне свести о управљању отпадом;
8. мере санације неуређених депонија;
9. рокове за извршење планираних мера и активности.⁷⁴

Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019 године⁷⁵ поставила је 2012. годину као рок за доношење локалних планова управљања отпадом свих јединица локалне самоуправе.

На дан 31. 12. 2019. године, укупно 15 јединица локалне самоуправе (10%) није донело локалне планове управљања отпадом.

Табела број 1: **Преглед ЈЛС које нису донеле планове управљања отпадом**

ЈЛС које нису донеле локалне планове управљања отпадом

1	Алексинац	9	Пожега
2	Врњачка Бања	10	Прешево
3	Зајечар	11	Прокупље
4	Кладово	12	Сврљиг
5	Кнић	13	Сјеница
6	Лебане	14	Тутин
7	Лучани	15	Ћићевац
8	Нови Пазар		

Извор: Агенција за заштиту животне средине

Према наводима Агенције за заштиту животне средине, анализиран је већи број достављених планова и утврђено је да ниједан од њих не следи законом предвиђени садржај.

⁷³ Члан 13 став 1 Закона о управљању отпадом.

⁷⁴ Члан 14 Закона о управљању отпадом.

⁷⁵ Акциони план за спровођење Стратегије управљања отпадом за период 2010 – 2014.



Јединица локалне самоуправе разматра извештај о реализацији локалног плана управљања отпадом једанпут годишње и извештај доставља Министарству, Агенцији и надлежном органу аутономне покрајине. Извештаји се достављају Агенцији до 31. марта текуће године. Министар прописује садржину и образац извештаја о реализацији локалног плана управљања отпадом.⁷⁶ Међутим, акт којим се прописује садржина извештаја о реализацији локалних планова није донет.

Утврдили смо следеће стање за ревидирани период:

- 2017. години није достављен ниједан извештај о реализацији;
- 2018. години су достављена два извештаја о реализацији (градови Београд и Кикинда);
- 2019. години је достављен један извештај о реализацији (Град Београд).

Одговорно лице Агенције је указало на сложеност података које треба садрже локални планови управљања отпадом, истакавши да се ради о подацима који захтевају успостављен цео систем прикупљања података и извештавања. Агенција не поседује податак о томе да је у некој ЈЛС успостављен систем прикупљања података за потребе израде извештаја о реализацији локалних планова управљања отпадом. Агенцији је достављен извештај о реализацији плана управљања отпадом града Београда који не садржи елементе уређене Законом о управљању отпадом. И поред чињенице да није усвојен правилник који прописује садржину и образац извештаја о реализацији плана управљања отпадом, у Агенцији сматрају да су ЈЛС биле у могућности да доставе извештаје у слободној форми који би био усклађен са садржајем плана.

Закон прописује новчану казну за прекршај одговорног лица у јединици локалне самоуправе ако не донесе локални или регионални план управљања отпадом и не достави га Министарству у прописаном року и ако не достави Агенцији извештај о реализацији у прописаном року.⁷⁷

Министарство није поднело ниједан захтев за покретање прекршајног поступка по овом основу.

Израда нових планова за ЈЛС код којих је период важења истих истекао још није започета, јер ЈЛС чекају доношење Стратегије управљања отпадом за период од 2020. до 2025. године.

⁷⁶ Члан 74 Закона о управљању отпадом.

⁷⁷ Члан 92 тачке 2) и 9) Закона о управљању отпадом.



ЗАКЉУЧАК 2: Није успостављен систем управљања пластичним отпадом који би допринео ефикасној употреби ресурса и смањио негативан утицај отпада на животну средину

Закључак темељимо на следећим налазима:

Један од предуслова за успостављање система управљања пластичним отпадом у складу са принципима циркуларне економије јесте доношење планова који садрже реалне циљеве, механизме за њихову реализацију и рокове и динамику спровођења потребних активности. Јединица локалне самоуправе доноси локални план управљања отпадом и стара се о његовом спровођењу. Циљеви и мере утврђени локалним плановима управљања отпадом за градове Београд и Нови Сад су делимично реализовани, што има за последицу да није у потпуности успостављен ефикасан систем управљања отпадом.

Иако су ЈЛС имале законску обавезу да уведу одвојено сакупљање отпада за рециклирање најкасније до 2019. године, данас у Републици Србији не постоји системски организовано одвојено сакупљање отпада јер је 43% ЈЛС успоставило одвојено сакупљање отпада, а удео одвојено сакупљеног отпада у укупном комуналном отпаду је 5%.

Градови Београд и Нови Сад нису успоставили неопходну инфраструктуру за увођење примарне сепарације на нивоу целог града, што има за последицу да свега 28% грађана редовно одваја рециклабилни отпад у одговарајуће контејнере, због чега су умањене количине отпада доступног за рециклажу.

Од нарочитог значаја за правилно управљање отпадом је информисаност становништва о значају рециклаже и поступку раздвајања рециклабилног отпада. Оператер управљања амбалажним отпадом је дужан да обавештава јавност и крајње кориснике о сврси, циљевима, начину и месту сакупљања амбалаже као и могућностима поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада. Већина спроведених информативних активности оператера у 2019. години је у Граду Београду. Информативне активности у осталим јединицама локалне самоуправе су спроведене у малом броју или уопште нису спроведене. Нису постављени критеријуми и мере учинка у области спровођења образовних и информативних активности, нити је утврђена висина расхода који су оператери дужни да одреде по овом основу. Чак 89% грађана сматра да је потребно спровођење више информативно образовних активности у вези са рециклажом.

Локални планови управљања отпадом треба да садрже програме развијања јавне свести о управљању отпадом и активности усмерене на информисање грађана о правилном раздвајању и одлагању отпада. У градовима Београду и Новом Саду мање од 1% буџета се одваја за образовне и информативне активности у вези са рециклажом и правилном одвајању пластичног отпада, што за резултат има стопу рециклаже од 2%. Надлежни органи нису у довољној мери препознали значај спровођења образовних и информативних активности у циљу мањег стварања пластичног отпада.

Власник сакупљеног комуналног отпада је вршилац комуналне услуге, који је дужан да предузима мере одржавања и заштите комуналних објеката и опреме, који служе за обављање комуналне делатности. Процењена стопа отуђеног рециклабилног отпада у Београду и Новом Саду од стране неформалних сакупљача износи 50%. Да би се унапредио систем сакупљања рециклабилног отпада, потребно је укључити неформалне сакупљаче у постојећи систем сакупљања отпада.

Систем продужене одговорности произвођача подразумева да произвођач треба да покрије трошкове организовања сакупљања, сортирања и обраде одвојено



сакупљеног отпада. Није успостављена адекватна координација између субјеката система управљања отпадом, што има за последицу недовољно улагање у систем одвојеног сакупљања отпада. Од укупног износа накнаде за пластичну амбалажу коју произвођачи плаћају оператерима, 9% је уложено у систем одвојеног сакупљања отпада. Због тога ЈЛС као оснивачи јавних комуналних предузећа путем субвенција учествују у развоју система примарне сепарације (рециклаже).

Налаз 2.1: Циљеви и мере утврђени локалним плановима управљања отпадом за градове Београд и Нови Сад су делимично реализовани, што има за последицу да није у потпуности успостављен ефикасан систем управљања отпадом

Један од основних предуслова за успостављање система управљања пластичним отпадом који ће допринети ефикасној употреби постојећих материјала и производа, у складу са принципима циркуларне економије, јесте доношење планова који садрже реалне циљеве, механизме за њихову реализацију и рокове и динамику спровођења потребних активности. Јединица локалне самоуправе доноси локални план управљања отпадом и стара се о његовом спровођењу.⁷⁸ За потребе овог извештаја анализирали смо реализацију локалних планова града Београда и града Новог Сада.

Локални план управљања отпадом града Београда

Локални план управљања отпадом града Београда 2011-2020. године израђен је за територију града Београда, за подручје 14 градских општина и то: Вождовац, Врачар, Гроцка, Звездара, Земун, Младеновац, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Сопот, Стари град, Сурчин и Чукарица.⁷⁹

Дугорочни циљ локалног плана управљања отпадом је успостављање система и организације управљања инертним и неопасним отпадом на начин којим се обезбеђују најмањи ризици и опасности по животну средину и услови за превенцију настајања отпада, поновно искоришћење и рециклажу отпада, искоришћење корисних својстава отпада, одлагање ако не постоји друго одговарајуће решење, као и развијање свести о управљању отпадом.

Анализирали смо у којој мери су остварени поједини специфични циљеви који утичу на успешност система управљања отпадом на територији града Београда. У наставку је дат преглед.

Табела број 2: Преглед реализованих циљева из локалног плана Града Београда

Циљ	Реализација на дан 31. 12. 2019.	
Циљ 2. Унапредити систем сакупљања отпада		
2.1. Замена постојећих контејнера од 1,1 m ³ у градском језгру подземним контејнерима	Постављено 870 комада подземних контејнера	У току
2.2. Прикупљање прецизних података о количинама отпада	Достављени подаци о количини отпада на територији града	Реализовано

⁷⁸ Члан 20 тачка 1 Закона о управљању отпадом.

⁷⁹ Из Локалног плана управљања отпадом изузете су градске општине: Барајево, Лазаревац и Обреновац које су потписале Споразум о заједничком управљању отпадом са општинама Ваљево, Лајковац, Љиг, Мионица, Осечина, Уб, Коцељева и Владимирци и донеле заједнички регионални план управљања отпадом.



Циљ	Реализација на дан 31. 12. 2019.	
2.3.Одређивање локација за постављање контејнера за сакупљање отпада у свим насељима	Донет План за постављање подземних контејнера за селекцију отпада и рециклажу у периоду 2019–2029. године, за територију Градске општине Стари град.	У току
Циљ 3. Успоставити систем одвојеног сакупљања, поновног коришћења и рециклаже отпада		
3.1. Постављање контејнера за селективно сакупљање рециклабилног отпада – зелених острва, подземни контејнери у градском језгру	Постављено: - 530 комада подземних контејнера - 98 рециклажних острва - 110 комада звона за стакло	У току
3.2. Постављање канти од 240 л за сакупљање рециклабилног отпада у деловима града са индивидуалним становањем	Постављено 19.000 комада плавих канти за рециклабилни отпад за индивидуална домаћинства	Реализовано
3.3. Изградња 14 центара за одвојено сакупљање рециклабилног отпада - рециклажних дворишта	Опремљена су четири рециклажна центра, али нису прибављене дозволе.	У току
3.4. Обезбеђење индустријских капацитета за прераду/поновну употребу рециклабилних компонената отпада	Нису обезбеђени индустријски капацитети за прераду/поновну употребу рециклабилних компонената отпада.	Није реализовано
3.5. Успостављање система одвојеног сакупљања опасног отпада из домаћинства	Није успостављен систем одвојеног сакупљања опасног отпада из домаћинства.	Није реализовано
Циљ 11. Развити свест становништва о значају управљања отпадом		
11.1.Развијање свести о потреби правилног поступања са отпадом, пре свега код деце и омладине	ЈКП „Градска чистоћа“ спроводи едукативне активности у предшколским установама и у београдским основним школама.	У току
11.2.Имплементација програма за развијање свести јавности о одвојеном сакупљању и рециклажи	ЈКП „Градска чистоћа“ спроводи Пројекат „Рециклосауруси“ (активности едукативног карактера кроз представе на тему рециклаже, екологије и заштите животне средине за децу предшколског узраста).	У току

У Извештају о реализацији плана управљању отпадом Града Београда за 2019. годину, наведено је да су предузете следеће активности:

- *Изградња постројења за третман комуналног отпада*
Град Београд је 2017. године закључио Уговор о јавно - приватном партнерству у пружању услуге третмана и одлагања комуналног отпада, којим је предвиђена санација и рекултивација постојеће депоније у Винчи. Ове мере односе, пре свега на затварање депоније, односно престанак депоновања комуналног отпада, затим дренарање и извлачење процедурних вода које су се током вишедеценијског депоновања отпада сакупљале у телу депоније, као и постављање одговарајућих цеви за сакупљање гаса из тела депоније, како би се спречила могућност запаљења. Сакупљени гас ће се користити за производњу енергије.
- *Изградња рециклажних центара и трансфер станица*
Решењем градоначелника града Београда одређене су локације центара за сакупљање отпада - рециклажних центара и трансфер станица на територији града Београда. У извештајном периоду настављена је израда планске и техничке документације за потребе изградње рециклажних центара и трансфер станица.
- *План за постављање подземних контејнера за селекцију отпада и рециклажу у периоду 2019-2029. године*



Закључен је уговор са ЈУП „Урбанистички завод Београда“ ради израде Плана за постављање подземних контејнера за селекцију отпада и рециклажу. Израђен је план за Градску општину Стари град (I фаза) и за Градску општину Врачар (II фаза).

- *Унапређење система одвојеног сакупљања отпада*
Планирано је да на свакој градској општини буде изграђен по један рециклажни центар/двориште. У току је поступак прибављања потребне документације за опремање и изградњу рециклажних центара и трансфер станица.
- *Сакупљање комуналног и рециклабилног отпада*
У 2019. години ЈКП „Градска чистоћа“ извршила је услугу сакупљања секундарних сировина и амбалажног комуналног отпада. Реализација услуга се вршила прикупљањем секундарних сировина и амбалажног комуналног отпада из надземних судова (контејнера) запремине 3.2м³ (у оквиру рециклажних острва), као и подземних контејнера 3м³, рециклажних звона и плавих пластичних канти запремине 240 литара.
- *Мере санације дивљих депонија*
Извршен је попис и идентификација несанитарних и дивљих депонија на територији града Београда. Током 2019. године у сарадњи са ЈКП „Градска чистоћа“ уклоњено је укупно 7.480 м³ отпада са 33 локације Градских општина Чукарица, Раковица, Вождовац, Звездара, Земун, Палилула и Нови Београд.

Иако је већина планираних циљева реализована, нарочито када је у питању постављање посуда за сакупљање рециклабилног отпада, потребно је унапредити друге аспекте, као што је инфраструктура за искоришћење рециклабилног отпада. Наиме, иако је била планирана изградња 14 центара за одвојено сакупљање отпада, данас имамо ситуацију да су изграђена четири оваква центра, која нису добила адекватну дозволу за рад. Приметно је и да је реализација појединих циљева започета пред крај периода за који је усвојен локални план (нпр. санација и рекултивација депоније у Винчи), те да се њихови ефекти очекују тек у наредном периоду. Очекујемо да нису у потпуности створени услови за повећање ефикасности коришћења ресурса и смањења утицаја отпада на животну средину на територији града Београда. Потребно је и даље предузимати активности како би био обезбеђен систем који ће контролисати настајање отпада, смањити његов утицај на животну средину, повећати ефикасност ресурса, омогућити правилан ток отпада до његовог коначног одлагања на санитарну депонију и максимизирати економске могућности које настају из отпада.

Локални план управљања отпадом за град Нови Сад

Локални план управљања отпадом донет је 2010. године и њиме је обухваћено општинско подручје града Новог Сада и 19 приградских насеља. Планом управљања отпадом приказано је тренутно стање у области управљања отпадом, количине, врсте отпада, начин сакупљања, третирања и збрињавања отпада, анализа постојећих капацитета за управљање отпадом, као и потребе за унапређење. Сврха плана је успостављање дугорочног одрживог система за управљање отпадом на начин који има минималан штетан утицај на животну средину уз рационално коришћење ресурса и поштовање савремених принципа управљања отпадом. Развој и имплементација локалног плана су дефинисани акционим планом, који је у његовом саставу.

У наредној табели дат је статус реализације циљева који се односе на управљање отпадом из домаћинства на територији града Новог Сада:



Табела број 3: Преглед реализованих циљева из локалног плана Града Новог Сада

Циљ	Реализација на дан 31. 12. 2019.	
10. Активности на едукацији становништва о управљању (рециклабилним материјалима и опасним отпадом из домаћинства)	Учешћем на Међународним сајмовима "ЛОРИСТ" - "САЈАМ ЕКОЛОГИЈЕ", Град је 2017. 2018. и 2019. године организовао радионице за децу предшколског узраста и нижих разреда основних школа на тему заштите животне средине, и односа према отпаду и рециклажи; штампан је и подељен едукативни материјал. ЈКП „Чистоћа“ је у сарадњи са оператером поставило канте за разврставање у основној школи и предшколској установи, и свакодневно врши едукацију грађана о начину разврставања отпада	Реализован
15. Израда и доношење програма сакупљања отпада и опасног отпада из домаћинства	ЈКП „Чистоћа“ је усвојило Процедuru сакупљања и транспорта отпада, а усвојени су и програми уклањања комуналног отпада за 2017, 2018. и 2019. годину.	У току
17. Обезбеђивање врећа и канти за сакупљање „суве“ компоненте отпада у индивидуалним домаћинствима, угоститељским објектима и сл. за примарну сепарацију, са програмом едукације становништва Сакупљање: вреће, канте	ЈКП „Чистоћа“ Нови Сад је у оквиру програма сакупљања примарно разврстаног „сувог отпада“ поделио 8.182 плаве канте од 120 l у насељима Петроварадин и Сремска Каменица. Међутим, овај програм није реализован по плану (обустављен)	У току
18. Постављање посебних контејнера за ПЕТ амбалажу 100 % покривеност, 1.000 ком	Након постављених 742 комада посуда - кавеза са врећама за примарно сакупљање ПЕТ амбалаже од стране ЈКП „Чистоћа“ постављање посуда је обустављено због уништавања истих, па су сви контејнери повучени из употребе.	У току
20. Изградња и постављање подземних контејнера, 500 комада	ЈКП „Чистоћа“ је поставило 687 комада подземних контејнера.	Реализован
23. Одвојено сакупљање опасног отпада из домаћинства	У току је поступак прибављања дозволе за сакупљање и транспорт опасног отпада из домаћинства од стране надлежног министарства. Планирана изградња Рециклажног дворишта на депонији за сакупљање посебних токова отпада из домаћинства није започета због недостатка финансијских средстава.	Није реализован
26. Обезбеђивање простора за привремено складиштење рециклабилних материјала	Саставни део објекта за сепарацију и балирање отпада на депонији у Новом Саду је манипулативни плато за складиштење и отпрему сировина за даљи третман (површина за складиштење отпада 556.00 m ²).	Реализован
30. Израда пројекта санације највећих дивљих депонија на територији општине	ЈКП „Чистоћа“ непрекидно ради на уклањању дивљих депонија које поново настају на истом месту, али и на новим локацијама.	У току

Да би се осигурало остварење циљева постављених Локалним планом, потребно је праћење и извештавање о његовој имплементацији. У самом Локалном плану се наводи да је овај план потребно ревидирати после годину дана, али и након пет година



са циљем утврђивања да ли предложена решења приликом израде плана и даље представљају најбоља решења са финансијског и аспекта заштите животне средине.

У поступку ревизије утврдили смо да Град Нови Сад у периоду од 2017-2019. године није достављао извештаје о реализацији локалног плана Министарству, Агенцији и Покрајинском секретаријату. На састанку са представницима града, ревизорском тиму је указано да је ЈКП „Чистоћа“ покушало да реализује локални план из 2010. године, али већ на почетку његове примене су се сусрели са бројним проблемима. И поред тога, није урађена ревизија локалног плана. Утврдили смо да се локални план за период 2011-2020. године у великој мери ослања на решења регионалног приступа управљању отпадом, иако у тренутку његовог доношења није био закључен регионални споразум. Иако су постигнути значајни резултати у предузимању мера за одвојено сакупљање рециклабилног отпада и његов даљи третман, потребно је развити системски приступ, са јасним параметрима за његову реализацију и индикаторима за праћење стања, који ће допринети ефикаснијем управљању отпадом на нивоу града.

Налаз 2.2. У Републици Србији не постоји системски организовано одвојено сакупљање отпада, због чега су умањене количине отпада доступног за рециклажу

Постојећи систем сакупљања отпада у Републици Србији

На основу података Агенције за заштиту животне средине, стопа организованог сакупљања комуналног отпада у Републици Србији износи ~ 82%. Сакупљање је организовано првенствено у урбаним срединама, док су рурална подручја знатно мање покривена.

Услуге сакупљања и одлагања комуналног отпада обично пружају локална јавна комунална предузећа (ЈКП), које су у власништву и под управом јединица локалне самоуправе. Ове услуге се такође могу обављати у договору са приватним пружаоцем услуга.

Јавна комунална предузећа одговорна за сакупљање отпада су 2013. године први пут пријавиле одвојено сакупљање рециклабилних материјала. Међутим, од тада су се званично сакупљене и пријављене количине смањиле, због све већег учешћа неформалног сектора у сакупљању рециклабилних материјала.⁸⁰

Према регулативи ЕУ⁸¹, одвојено сакупљање отпада представља законску обавезу за државе чланице ЕУ у смислу да се одвојено сакупљање мора успоставити барем за папир, метал, пластику и стакло до 2015. године.

У Републици Србији, одвојено сакупљање отпада се дефинише као „сакупљање отпада при чему се различите врсте сакупљеног отпада чувају одвојено по врсти и природи тако да се олакша њихов посебан третман“ и представља законску обавезу за локалне самоуправе да уведу одвојено сакупљање отпада за рециклирање најкасније до 2019. године.⁸²

⁸⁰ Национална стратегија за управљање отпадом са националним планом управљања отпадом за период 2020-2025. године.

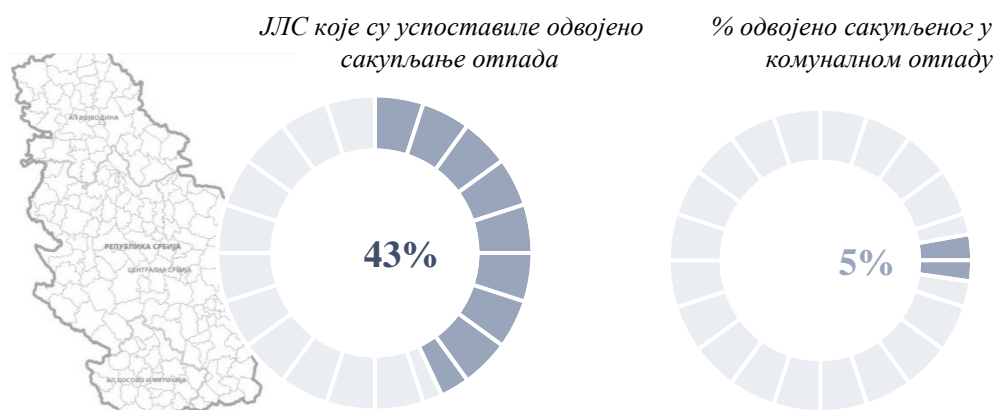
⁸¹ Директива 2008/98/ЕЗ о отпаду и стављању ван снаге одређених директива.

⁸² Самостални члан 53 Закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом („Службени гласник РС“, бр. 14/2016).



Да би испитала у којој мери је ова обавеза испуњена, Државна ревизорска институција је упутила упитник јединицама локалне самоуправе. На питање да ли је успостављено одвојено сакупљање отпада на територији локалне самоуправе, 62 ЈЛС (43%) су одговориле да су успоставиле одвојено сакупљање отпада, док су 83 ЈЛС (57%) одговориле да на својој територији нису успоставиле одвојено сакупљање отпада.

Графикон 10: ЈЛС које су успоставиле одвојено сакупљање отпада и удео одвојено сакупљеног у укупном комуналном отпаду ЈЛС (у %)

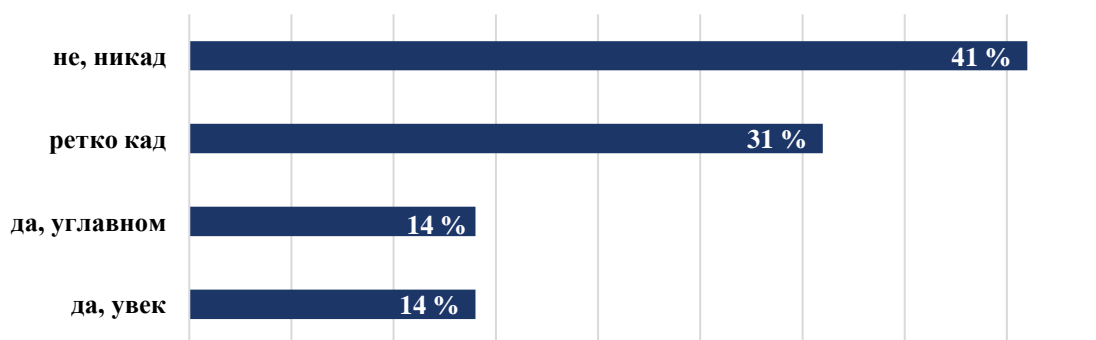


Извор: ДРИ на основу достављених података из упитника 145 ЈЛС

На основу достављених података из упитника, удео одвојено сакупљеног отпада у укупном комуналном отпаду у просеку износи 5,12 %. Такође, анализом је уочено да у укупном броју судова за одлагање отпада којим ЈЛС располажу, 7% чине судови за сакупљање рециклабилног отпада.

На основу испитивања јавног мњења⁸³, у Републици Србији 28% грађана наводи да редовно одваја смеће у различите контејнере, односно да рециклира, 41% не рециклира, а 31% понекада рециклира.

Графикон 11: Да ли грађани одвајају отпад у различите контејнере – да ли рециклирају?



Извор: Фактор плус, Испитивање јавног мњења у области заштите животне средине, октобар 2019.

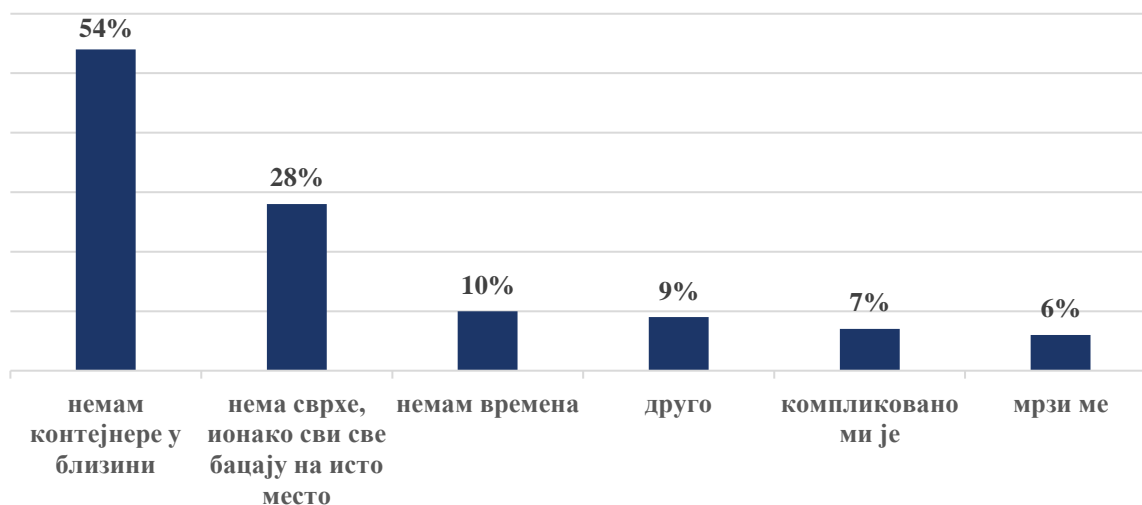
Као главни разлог због чега не рециклирају отпад чак 54% испитаника наводи да немају контејнере за рециклажу у близини места становања, док 28% испитаника

⁸³ Испитивање јавног мњења у области заштите животне средине, Фактор плус, октобар 2019.



сматра да одвајање пластичног отпада нема смисла јер на крају сав отпад заврши на истом месту. Сваки десети грађанин је навео да нема времена за рециклирање.

Графикон 12: Зашто грађани не рециклирају % (могућност више одговора)



Извор: Фактор плус, Испитивање јавног мњења у области заштите животне средине, октобар 2019.

Највећа удаљеност на коју би испитаници били спремни да однесу одвојено сакупљени отпад је удаљеност до 200 метара (83%), док 7% испитаника не би рециклирало без обзира на удаљеност контејнера.

Уколико би постојала новчана компензација за сваку враћену амбалажу 74% грађана би пристало да одвојено одлаже отпад. На питање о мотивисаности грађана да рециклирају 41% наводи да би их већа новчана компензација највише мотивисала да рециклирају отпад, 32% испитаника наглашава да би било добро да имају ближе контејнере за рециклажу, док 3% испитаника наводи да их ништа не би мотивисало да рециклирају.

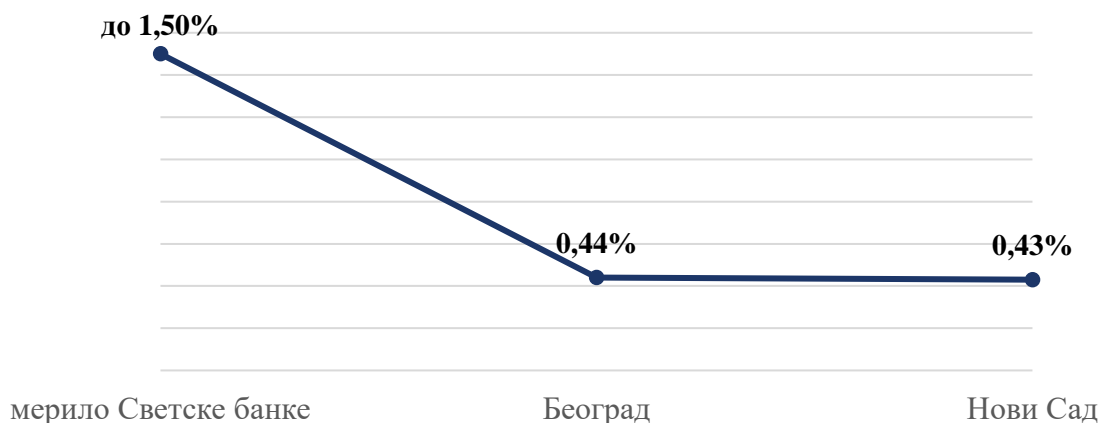
Не постоји уопштено договорени међународни критеријум за ценовну приступачност комуналних услуга који би одговарао специфичним локалним околностима појединих земаља, али важно је напоменути да међународне финансијске институције, попут Светске банке и Европске банке за обнову и развој, често узимају као мерило да трошкови за управљање отпадом не би требало да прелазе 1% - 1,5% просечног дохотка домаћинства.⁸⁴ У 2019. години, у Београду трошкови услуге сакупљања, одвожења и одлагања комуналног отпада чине 0,44% просечног кућног буџета домаћинства, а у Новом Саду 0,43%.⁸⁵

⁸⁴ Национална стратегија управљања отпадом са националним планом управљања отпадом за период 2020-2025. године (Нацрт).

⁸⁵ Нацрт Регионалних планова управљања отпадом Београда и Новог Сада.



Графикон 13: Приуштивост цене услуге сакупљања, одвожења и одлагања комуналног отпада (% просечног кућног буџета домаћинства) у 2019. години



Извор: Национална стратегија управљања отпадом са националним планом управљања отпадом за период 2020-2025. године (Нацрт) и Нацрт Регионалних планова управљања отпадом Београда и Новог Сада

Постојећи систем сакупљања отпада у Граду Београду

У граду Београду услуге сакупљања и транспорта комуналног отпада у 17 градских општина обавља седам комуналних предузећа. Имајући у виду да за 11 градских општина града Београда (Стари Град, Палилула, Врачар, Звездара, Вождовац, Савски венац, Чукарица, Раковица, Нови Београд, Земун и Сурчин) ове услуге врши ЈКП „Градска чистоћа“ Београд, у наставку извештаја ће бити представљене активности овог предузећа у систему одвојеног сакупљања отпада на територији 11 градских општина. Основна делатност ЈКП „Градска чистоћа“ је изношење и депоновање комуналног отпада и фекалних материја, сакупљање, рециклажа, прерада и балирање секундарних сировина, чишћење и прање јавних површина. Предузеће је организовано у шест сектора. Сектор „Депоновања и рециклаже комуналног отпада“ сачињава служба рециклаже и два погона, и то: погон сакупљања секундарних сировина и експлоатације депонија и погон за прикупљање и промет секундарних сировина. Опис сакупљања, транспорта, разврставања и секундарне селекције рециклажног отпада је дат у следећем прегледу:



Слика 3: Сакупљање, транспорт, разврставање и секундарна селекција рециклабилног пластичног отпада

САКУПЉАЊЕ



Рециклажно острво



Подземни контејнери
за одлагање рециклабила



Плаве
ПВЦ канте

ТРАНСПОРТ



Утовар



Превоз



Истовар

РАЗВРСТАВАЊЕ



Линија за сепарацију



Селекција
по врсти рециклабила



Балирање



СЕКУНДАРНА СЕЛЕКЦИЈА ПЛАСТИЧНОГ ОТПАДА НА ТЕЛУ ДЕПОНИЈЕ „ВИНЧА“



Ручно издвајање
пластичног отпада



Откуп од физичких и правних лица која
имају закључене уговоре о сакупљању и продаји

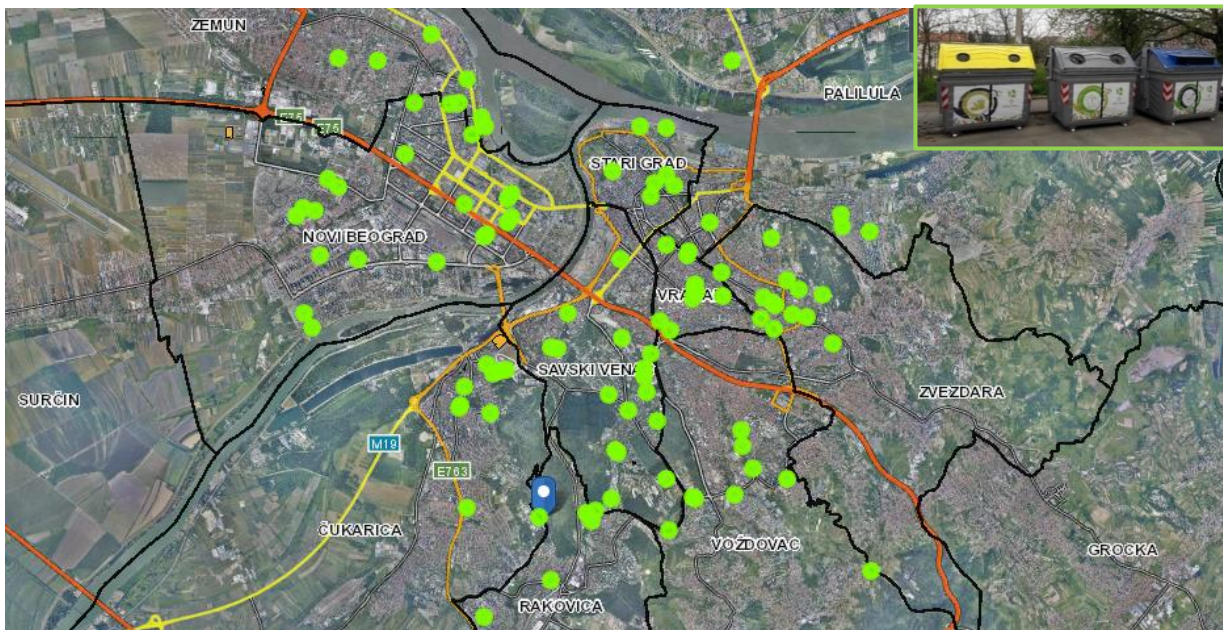




Сакупљање пластичног отпада на територији града Београда се врши:

- из типизираних контејнера за одлагање рециклабила запремине $3,2 \text{ m}^3$ постављених у насељима са колективном типом становања (рециклажно острво – надземни контејнери, један од три контејнера је постављен за прикупљање пластичне амбалаже);
- из подземних контејнера за одлагање рециклабила запремине 3 m^3 постављених на територији града Београда у насељима са колективном типом становања;
- из плавих ПВЦ канти за одлагање рециклабилног отпада подељених домаћинствима у насељима са индивидуалним типом становања.
- из еко кеса прикупљених од грађана.

Слика 4: Геопрказ рециклажних острва на територији града Београда

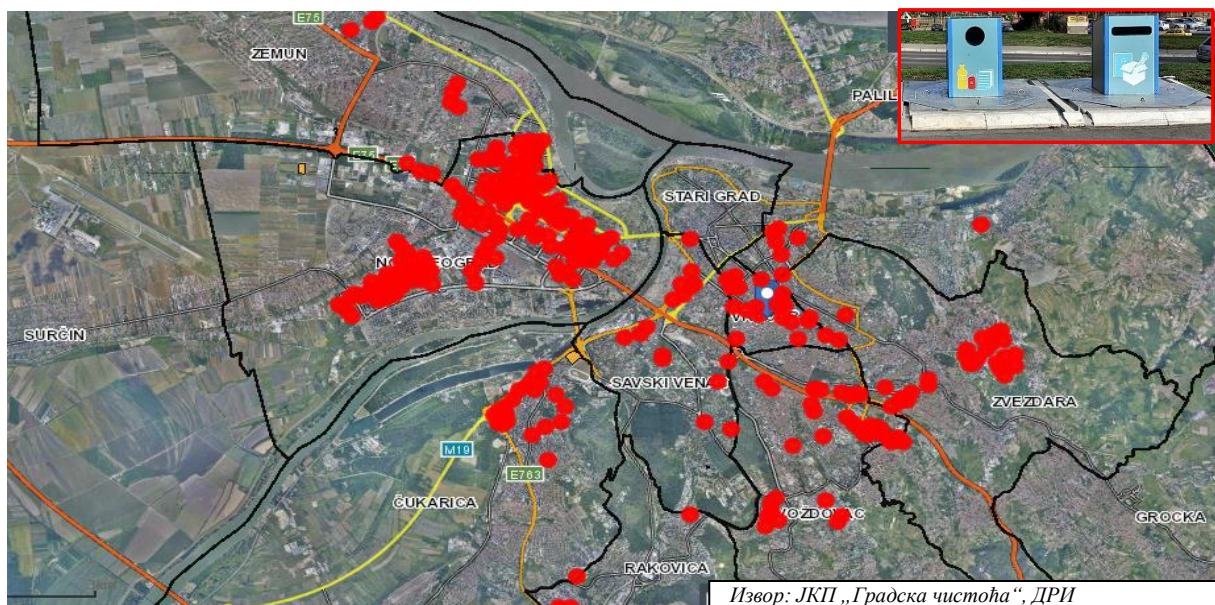


Извор: ДРИ на основу података ЈКП „Градска чистоћа“ Београд

У Београду су рециклажна острва са по три рециклажне посуде (пластика, папир, метал) постављена на 105 локација. Највећи број локација на којима су постављена рециклажна острва су на територији градских општина Нови Београд и Савски венац (17 локација), а најмање на територији Градске општине Стари град (пет локација).



Слика 5: Геоприказ подземних контејнера за одлагање рециклабилног отпада на територији Града



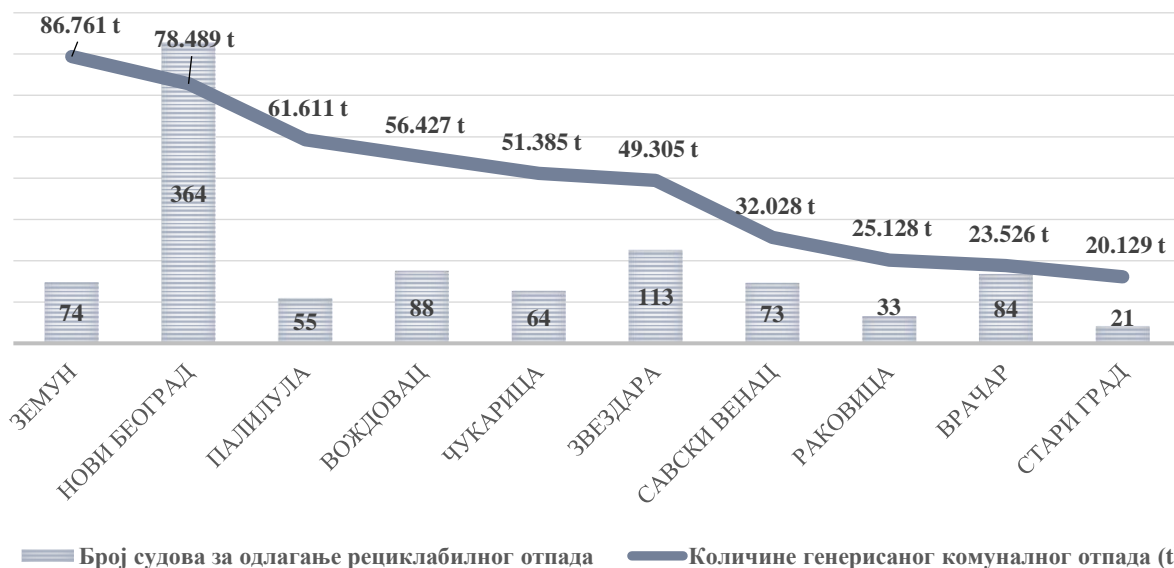
У Београду је на 315 локација постављено 530 подземних контејнера за одлагање рециклабилног отпада. Највећи број локација на којима су постављени подземни контејнери за одлагање рециклабилног отпада су на територији Градске општине Нови Београд (на 166 локација 282 подземних контејнера), а најмање на територијима градских општина Палилула (7 локација, 16 контејнера), Раковица (шест локација, 11 контејнера), Земун (осам локација, 20 контејнера) и Савски венац (15 локација, 16 контејнера).

На територији шест градских општина у 2019. години је подељено 8.629 плавих ПВЦ канти од 240 литара за одлагање рециклабилног отпада становништву приградских насеља са индивидуалним типом становања. Укупан број подељених ПВЦ канти за одлагање рециклабилног отпада износи 14.687.

Анализом локација на којима су постављене посуде за одвојено сакупљање отпада – рециклажни судови, примећујемо да посуде нису равномерно распоређене по градским општинама. Однос укупно постављених рециклажних судова са количином произведеног комуналног отпада по градским општинама приказан је на следећем графикону:



Графикон 14: Однос броја судова за одлагање рециклабилног отпада и количине комуналног отпада по градских општинама у 2019. години



Извор: ДРИ на основу података ЈКП „Градска чистоћа“ Београд

Грађани Београда, учесници фокус групне дискусије⁸⁶, су на питање зашто не рециклирају, као разлоге навели непостојање контејнера за рециклажу или њихову велику удаљеност:

Учесник Београд: „Ја не одвајам отпад јер немам где да бацам. Да постоје контејнери ја бих рециклирала и одвајала пластику и стакло. 200 - 300 метара ми не би био проблем да односим на рециклажу, уколико би ми тај контејнер био успут када идем негде“.

Процедура постављања судова за одлагање рециклабилног отпада на територији Града Београда је следећа:

- 1) ЈКП „Градска чистоћа“ врши обилазак одређених локација на територији 11 градских општина⁸⁷ ради сагледавања стања на терену;
- 2) Стручна служба ЈКП „Градска чистоћа“ сачињава скицу предложене локације за посуде, у складу са саобраћајно техничким условима на терену;
- 3) Израђена скица се, заједно са фотодокументацијом предложене локације и захтевом за заузеће саобраћајне површине доставља Секретаријату за саобраћај града Београда ради добијања сагласности за постављање контејнера;
- 4) Секретаријат за саобраћај издаје сагласност ЈКП „Градска чистоћа“, за заузимање дела јавне саобраћајне површине уколико су испуњени прописани саобраћајно-технички услови⁸⁸;
- 5) По прибављању сагласности, ЈКП „Градска чистоћа“ поставља посуде на предложеним локацијама.

⁸⁶ Извештај са фокус групне дискусије, Испитивање јавног мњења у области заштите животне средине, Фактор плус, октобар, 2019.

⁸⁷ Стари Град, Врачар, Савски Венац, Палилула, Звездара, Вождовац, Чукарица, Раковица, Нови Београд, Земун и Сурчин.

⁸⁸ Члан 15 став 2 Одлуке о условима и начину постављања привремених објеката на јавним површинама („Службени лист града Београда“ бр. 31/2002).



На територији града Београда постављени су и рециклажни сетови који се састоје из једног дела са три независна отвора. Два мања отвора служе за одлагање рециклабилног отпада, док је већи отвор намењен за одлагање комуналног, мешовитог отпада.

Слика 6: Рециклажни сетови



Извор: ДРИ

Укупан број рециклажних сетова је 180 и они су распоређени на територији градских општина: Стари град (42 комада), Врачар (99 комада), Савски венац (17 комада), Нови Београд (15 комада) и Палилула (7 комада).

Акција „Еко-кеса за чистији град“

Слика 7: Еко кеса



Извор: ДРИ

ЈКП „Градска чистоћа“ од јуна 2012. године спроводи акцију „Еко-кеса за чистији град“ на територији десет београдских општина. Пројекат се спроводи на начин да сви грађани који су заинтересовани за одвајање рециклабилног отпада у оквиру свог домаћинства, се пријаве за доделу еко кеса на погону ЈКП „Градска чистоћа“ општине којој живе и понесу уплатницу „Инфостана“ са личном картом. Том приликом, грађанима се додељују 24 еко кесе за наредних шест месеци са јединственим бар кодом који је неопходно прилепити на еко кесу. Након што грађани месечно изнесу четири попуњене „Еко-кесе“ (што се прати читавањем бар кода на погону ЈКП „Градска Чистоћа“) остварује се право на 20% попушта на услугу одношења смећа на уплатници Инфостана. Сакупљање еко-кеса се врши према утврђеној динамици сваким даном у недељи од 22 часа, а грађани имају обавезу да еко кесу изнесу у периоду од 20-22 часа на локацију која је евидентирана приликом преузимања еко-кеса са погона општина. Након преузимања, врши се транспорт рециклабилног отпада до Погона за прикупљање и промет секундарних сировина, као и читавање бар кода док се сировине прослеђују на даљу обраду где се издвајају по фракцијама.

На дан 31.12.2019. године у пројекту „Еко-кеса за чистији град“ је учествовало 7.938 домаћинстава, што представља свега 1,34% укупног броја домаћинстава на територији десет градских општина обухваћених услугом скупљања отпада.

Град Београд је у 2018. години приступио изради планова за постављање подземних контејнера за селекцију отпада и рециклажу за период 2019-2029. године. Донети су планови за постављање подземних контејнера за селекцију отпада и рециклажу у периоду 2019-2029. године, за територије градских општина Стари Град⁸⁹

⁸⁹ Одлука о усвајању Плана за постављање подземних контејнера за селекцију отпада и рециклажу у периоду 2019-2029. године, за територију градске општине Стари Град, број 501-538/19-С, од 29. августа 2019. године



и Врачар⁹⁰. Као основа за израчунавање потребног броја контејнера коришћена је нето грађевинска површина свих објеката на територији градских општина Стари град и Врачар, и то један контејнер на 600 или 800 м² нето грађевинске површине. Критеријум 1 контејнер на 800 м² нето грађевинске површине објекта се примењује још од 1983. године.⁹¹

Детаљнији подаци о број домаћинства, површина домаћинства, количина отпада и број судова за одлагање отпада по градским општинама Града Београда је дато у [Прилогу број 6](#).

Постојећи систем сакупљања отпада у граду Новом Саду

Послове сакупљања, транспорта и одлагања комуналног отпада са територије Града Новог Сада обавља ЈКП „Чистоћа“ Нови Сад. Активности ЈКП „Чистоћа“ обухватају: сакупљање, транспорт и депоновање неопасног отпада. Организовано сакупљање и транспорт отпада је успостављено у свих 16 насељених места тако да је покривеност услугом 100%. Сакупљање комуналног отпада у Новом Саду се обавља помоћу 28 камиона аутосмећара и четири аутоподизача. Седам камиона капацитета 16 м³ имају посебну надоградњу која омогућава подизање подземних контејнера, при чему се један од њих користи искључиво за пражњење подземних контејнера намењених за примарно одвојену рециклабилну фракцију.

ЈКП „Чистоћа“ је новембра 2016. године започела Пилот пројекат примарне сепарације отпада у Новом Саду, са периодом трајања и у току 2017. године. Пилот пројекат подразумева раздвајање отпада на комунални и амбалажни у посуде намењене примарној сепарацији отпада, затим сакупљање отпада из посуда, и одвожење отпада на градску депонију ради даљег сортирања и рециклаже. Циљеви пројекта су:

- унапређење стандарда животне средине града Новог Сада са приградским насељима у складу са националним и европским принципима и законима,
- подизање еколошке свести грађана,
- заштита животне средине и одрживог развоја,
- успостављање примарне селекције отпада,
- повећање процента издвојености сировина поступком секундарне сепарације и балирање отпада на градској депонији, и
- боље искоришћење материјала за рециклажу.

Опис сакупљања, транспорта, разврставања и секундарне селекције рециклажног отпада је дат у следећем прегледу:

⁹⁰ План за постављање подземних контејнера за селекцију отпада и рециклажу у периоду 2019-2029. године – II Фаза, број 501-36/20-С, од 3. марта 2020. године.

⁹¹ Одлука о условима и техничким нормативима за пројектовање стамбених зграда и станова („Службени лист града Београда“, бр. 32/IV/83 и 5/88).



Слика 8: Опис сакупљања, транспорта, разврставања, прераде и секундарне селекције пластичног отпада

САКУПЉАЊЕ



Подземни контејнери за комунални и амбалажни отпад

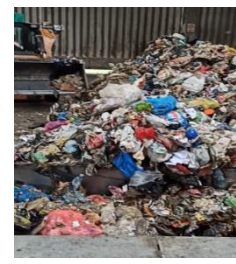
ТРАНСПОРТ



Утовар



Превоз



Истовар

РАЗВРСТАВАЊЕ



Линија за сепарацију



Селекција



Балирање



СЕКУНДАРНА СЕЛЕКЦИЈА ПЛАСТИЧНОГ ОТПАДА НА ТЕЛУ ГРАДСКЕ ДЕПОНИЈЕ



Ручно издвајање пластичног отпада



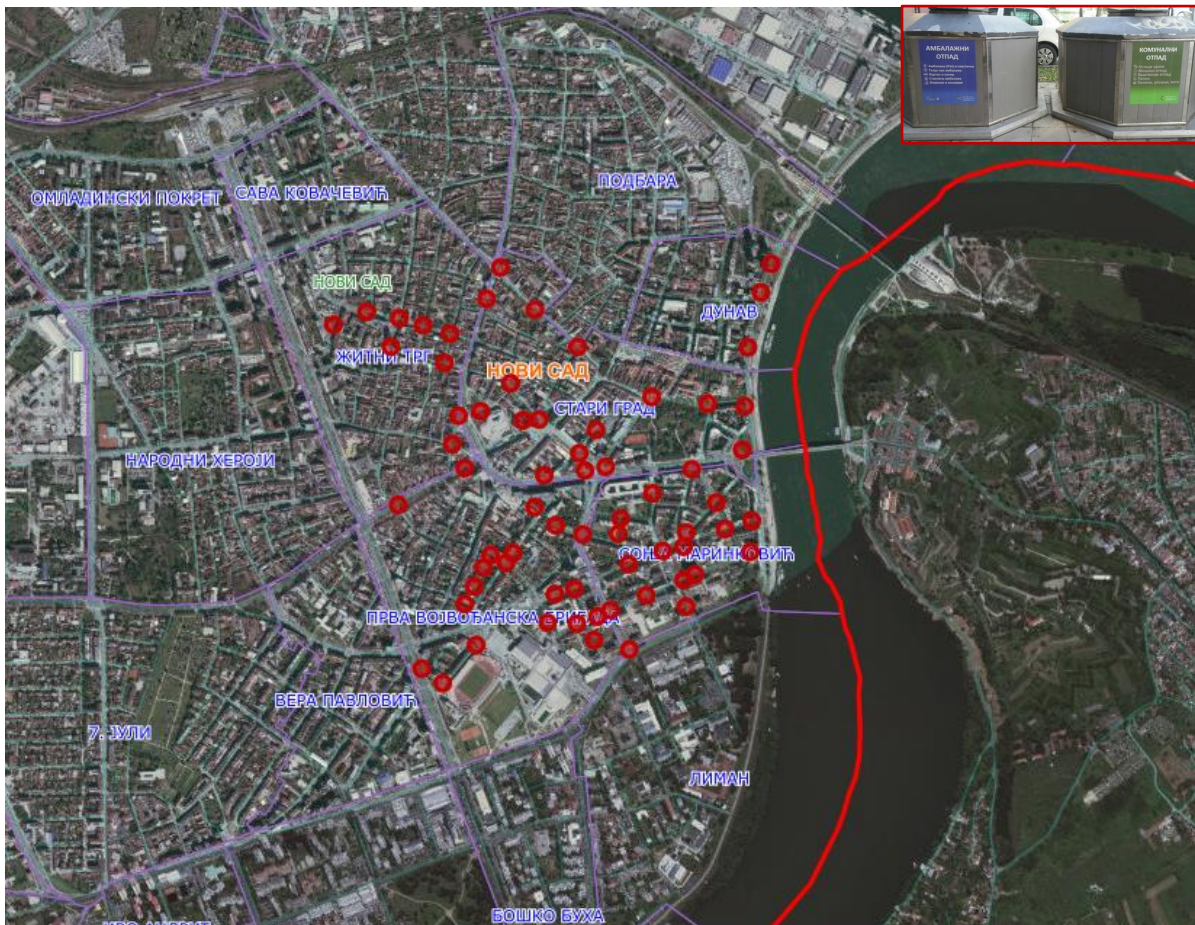
Откуп од правних лица која имају закључене уговоре о сакупљању и продаји



У Новом Саду је примарна сепарација отпада организована на 69 локација постављањем подземних контејнера за комунални отпад (остаци хране, баштенски отпад, пепео, пелене, други мешани, тзв. „мокри отпад“) и подземних контејнера за амбалажни отпад (ПЕТ и пластична амбалажа, тетрапак, картон, папир, стаклена амбалажа, лименке) – 86 комада.

Примарном сепарацијом је обухваћено око 15.000 домаћинстава и ширем центру града, на које се путем средстава информисања апеловало да већ у својим домовима изврше разврставање отпада на комунални и амбалажни, и даље га одложе у подземне контејнере на којима је означено за коју врсту отпада су намењени.

Слика 9: Геоприказ локација подземних контејнера за амбалажни отпад на територији града Новог Сада



Извор: ДРИ на основу података ЈКП „Чистоћа“

Грађани Новог Сада, учесници фокус групе дискусије⁹², су на питање зашто не рециклирате, као разлоге навели непостојање контејнера за рециклажу:

Учесник Нови Сад: „Рециклирао бих кад би имао контејнер за рециклажу. Не рециклирам зато што у близини немам одговарајућу канту за рециклажу. Ти контејнери се пале, кваре, краду се па се уништавају тако да је и то проблем овде да успе. Уколико би систем функционисао како треба, сигурно бих рециклирао када би контејнер био на 50м удаљен од зграде“.

⁹² Извештај са фокус групе дискусије, Испитивање јавног мњења у области заштите животне средине, Фактор плус, октобар, 2019.



Процедура постављања подземних контејнера за одлагање комуналног и амбалажног отпада на територији града Новог Сада је:

- 1) За одабир локација подземних контејнера коришћени су већ инсталирани подземни контејнери у делу Града Новог Сада који је обухваћен пилот пројектом;
- 2) ЈКП „Чистоћа“ прибавља неопходну документацију за контејнерско место (лист непокретности, копија плана, копија плана подземних водова, информација о локацији) и подноси Захтев за сагласност за постављање подземних контејнера;
- 3) Градска управа за грађевинско земљиште и инвестиције града Новог Сада издаје сагласност за постављање контејнера, односно решење о одобрењу ЈКП „Чистоћа“ за извођење радова на постављању контејнера.

Према подацима ЈКП „Чистоћа“, тренутно се кроз систем примарне сепарације отпада сакупи око 2.910 t на годишњем нивоу, који се даље разврстава на линији за издвајање отпада.

С обзиром на напред наведено, закључујемо да у Републици Србији не постоји систематски организовано одвојено сакупљање, сортирање и рециклажа комуналног отпада. Иако су градови Београд и Нови Сад успоставили систем примарне сепарације отпада, стопа рециклаже је на ниском нивоу (у просеку 2%), што је последица малих количина одвојено сакупљеног комуналног отпада. Отпад који је на примарном нивоу разврстан (одвојено сакупљен) одликује већа чистоћа материјала за рециклирање, с тога развијена примарна сепарација представља основ за рециклажу комуналног отпада.

За успостављање успешног систем примарне сепарације, неопходно је да градови Београд и Нови Сад:⁹³

1. Успоставе неопходне инфраструктуре за увођење примарне сепарације на нивоу целог града;
2. Дефинишу институционалне структуре за увођење примарне сепарације на нивоу града;
3. Обезбеде довољно административних капацитета како би се омогућило одрживо функционисање процеса примарне сепарације.
4. Финансирају планове за примарну сепарацију комуналног чврстог отпада и развој модела за повећање степена рециклаже.

Успешан систем примарне сепарације подразумева постављање следећих канти и контејнера:

За свако индивидуално домаћинство

- једну канту (плаве боје) за сакупљање мешаног тока рециклабилних сувих материјала
- једну канту (зелене боје) за сакупљање преосталог тј. „несортираног“ тока отпада;
- један контејнер (жуте боје) за одвојено сакупљање стакла на дефинисаним локацијама

⁹³ Методологија за увођење примарне сепарације комуналног отпада у 4 региона, Програм подршке развоју инфраструктуре животне средине, фаза 2 (ЕИСП2), Октобар 2017.



У градским зонама са стамбеним зградама

- контејнер за сакупљање несортираног отпада
- контејнер за сакупљање мешаног тока рециклабилних фракција
- контејнер за сакупљање стакла.

Комбинација адекватне техничке инфраструктуре за одвојено сакупљање отпада, финансијски одржив модел, добро дефинисана институционална структура и одговарајућа комуникација између доносиоца одлука и јавности, сматрају се главним предусловима за успешно увођење система примарне сепарације отпада.

Налаз 2.3. Надлежни органи нису у довољној мери препознали значај спровођења образовних и информативних активности у циљу мањег стварања пластичног отпада

У остваривању система заштите животне средине Република Србија, аутономна покрајина, јединице локалне самоуправе, правна и физичка лица одговорна су за сваку активност којом мењају или могу променити стање и услове у животној средини, односно за непредузимање мера заштите животне средине, у складу са законом. Јачање свести о значају заштите животне средине обезбеђује се кроз систем образовања и васпитања, научно-истраживачког и технолошког развоја, усавршавања у процесу рада, јавног информисања и популаризације заштите животне средине.⁹⁴

Одрживи развој захтева остваривање таквог система којем ће циљ бити подизање нивоа еколошке свести, еколошког знања и еколошке одговорности сваког грађанина и сваке друштвене групе. Такво окружење се може изградити путем различитих програма у култури и образовању који промовишу одрживи развој и заштиту животне средине; јачањем система информисања и доступности информација о значају појединих мера, планова и акција; јачањем одговорности за одрживи развој (упознавање са алтернативним изворима енергије, начинима уштеде енергије у домаћинствима, значају рециклирања итд) и јачањем капацитета ванинституционалних субјеката друштвеног живота и непрекидним ангажовањем медија.⁹⁵

У Архуској конвенцији⁹⁶ се нарочито наглашава да је неопходно да се на свим нивоима власти у држави одреди политика и успоставе механизми који би омогућили рутинско пружање висококвалитетних информација о животној средини и њихово дистрибуирање у јавности на начин пријемчив корисницима. Држава има веома важну улогу у успостављању основа за учешће јавности у одлучивању о одрживом развоју. Њена улога је да промовише и покреће учешће јавности, да подржава и стимулише учешће јавности и да јавност, не само стручно и организационо подржава, већ и да је финансијски помаже.

Да бисмо добили податак у којој мери се спроводе образовне и информативне активности, послали смо упитник свим ЈЛС. Резултат је следећи: У Републици Србији, у 2019. години 42 ЈЛС (29%) је спроводило активности информисања јавности о животној средини и значају рециклаже, док 103 ЈЛС (71%) у овом периоду није спроводило никакву врсту активности како би пробудило свест становништва о значају рециклаже. Укупан износ расхода по овом основу у 2019. години износи 22 милиона

⁹⁴ Члан 6 Закон о заштити животне средине

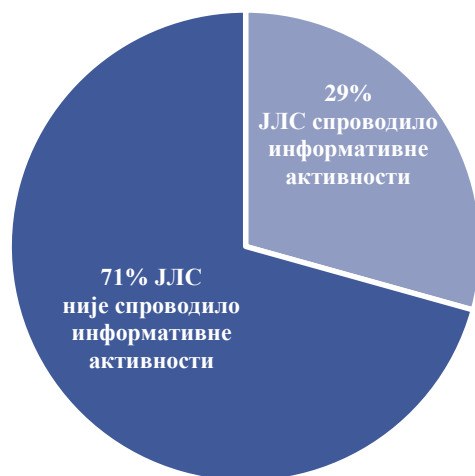
⁹⁵ Национална стратегија одрживог развоја („Сл. гласник РС“, бр. 57/2008).

⁹⁶ Стратегија за примену конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – архуска конвенција („Службени гласник РС“, бр. 103/2011).



динара и већи је за 60% у односу на 2017 и 2018. годину када су расходи били на приближно истом нивоу.

Графикон 15: Спроведене образовне и информативне активности у циљу подизања свести о значају рециклаже у 2019. години од стране ЈЛС

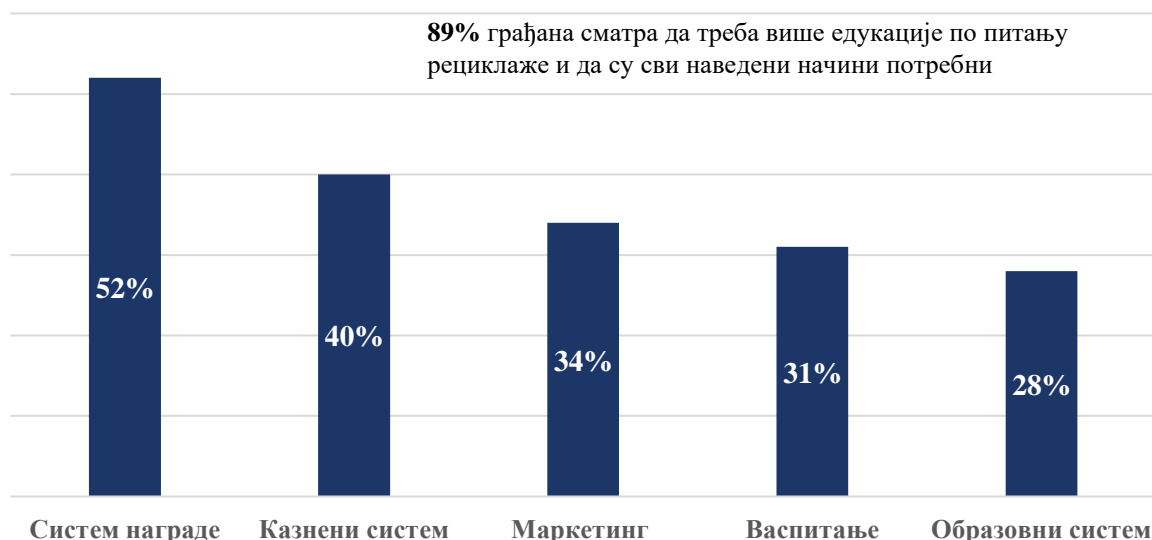


Извор: ДРИ на основу достављеног упитника 145ЈЛС

На основу испитивања јавног мњења у Републици Србији, 89% испитаника сматра да грађани треба више да се едукују по питању рециклирања.⁹⁷

На питање који је најбољи начин да се пробуди свест код грађана о рециклирању (могућност више одговора), 52% испитаника даје предност систему награђивања, затим увођењу казног система (40%), како би грађани стекли навику да рециклирају. На трећем месту је едукација становништва кроз образовни систем (34%) и кућно васпитање (31%), док је маркетинг на последњем месту (28%). Закључак је да грађани сматрају да су сви наведени начини добри за подизање свести о рециклирању.

Графикон 16: Најбољи начин да се пробуди свест грађана о рециклирању (могућност више одговора)



Извор: ДРИ на основу Извештаја истраживања, Фактор плус

⁹⁷ Извештај истраживања – Испитивање јавног мњења у области заштите животне средине, Фактор плус (октобар 2019.)



Министарство и АП Војводина у 2019. години нису спроводили образовне и информативне активности. Министарство је путем конкурса вршило дотације удружењима грађана, па је у току 2019. године издвојено 50 милиона динара што чини 1,4% укупног извршења буџета.

Оператер управљања амбалажним отпадом је дужан да обавештава јавност и крајње кориснике о сврси, циљевима, начину и месту сакупљања амбалаже као и могућностима поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада. Оператер врши обавештавање јавности града, града Београда, односно општине на чијој територији се налази место за прикупљање путем средстава јавног информисања или интернета, односно на уобичајен локални начин.⁹⁸

Увидом у јавно доступне информације на интернет страницама, три највећа оператера су у 2019. години спровели следеће активности у вези са информисањем јавности о могућностима поновног искоришћења и рециклажи амбалажног отпада:

- Кампању озелењавање школа у Београду, поделу јелки са бусеном грађанима и кампању Рециклажа 21 – буди хуман и друштвено одговоран;
- У сарадњи са ЈКП „Шумадија“ Крагујевац - постављање 140 контејнера за одлагање амбалажног отпада и едукација грађана кроз кампању „Отвори врата рециклажи“;
- Акцију „Пет рециклирај - школско двориште реновирај“ у Београду;
- У сарадњи са ЈКП „Чистоћа“ Сомбор - акција сакупљања стакла са циљем да се грађанима скрене пажња на значај рециклаже;
- У сарадњи са ЈКП „Напредак“ Сокобања успостављање система примарне сепарације отпада и едукација грађана уз помоћ ђака средње Техничке школе;
- У Панчеву, у оквиру пројекта „Рециклирамо заједно“ спроведена акција „Успостављање примарне сепарације амбалажног отпада у домаћинствима“;
- Одржана едукативна радионица ученицима другог и четвртог разреда основне школе из Умке на тему рециклаже и поновног разврставања отпада;
- Креативна еколошка радионица о сепарацији отпада у Трстенику;
- Акција „За зелену Србију“ у сарадњи са градом Зајечаром са циљем подизања свести о важности рециклаже и очувања животне средине;
- Акција сакупљања амбалажног отпада за време Београдског маратона;
- Техничка помоћ при спровођењу акције „Trash изазов Србија“ у Београду;
- Кампања „Рециклирајмо заједно“ постављањем наменских канти у Дому културе „Студентски град“ Београд;
- Акција очистимо Доњи Дорћол;
- Акција „Замените стари папир за саднице“ у Новом Саду, донацијом садница и помоћи у спровођењу акције.

Већина информативних активности (акција, кампања, едукативних радионица) оператера у 2019. години је спроведена у граду Београду. Информативне активности у осталим ЈЛС су спроведене у малом броју или уопште нису спроведене.

Не постоји обавеза оператера да, приликом спровођења образовних и информативних активности, воде рачуна о географском критеријуму. Такође, нису постављени критеријуми и мере учинка у области спровођења образовних и информативних активности, нити је утврђена висина расхода који су оператери дужни да одреде по овом основу.

⁹⁸ Члан 38 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.



Иако је улога оператера од изузетне важности, представници Министарства сматрају да оператери не спроводе образовне и информативне активности у довољној мери. У прилог томе иде и образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о амбалажи и амбалажном отпаду од 20. фебруара 2020. године, којим је предложено да се пропише обавеза за оператера на основу које је дужан да најмање 85% од остварених прихода по основу наплате услуге за управљање амбалажом по тони материјала из претходне пословне године уложи у развој сакупљања комуналног амбалажног отпада укључујући и промотивно – едукативне активности са циљем укључивања, подизања капацитета и обезбеђивања подршке јавности и локалне заједнице.

Инспектор заштите животне средине има право и дужност да утврђује да ли оператер обавештава јавност и крајње кориснике о сврси, циљевима, начину и месту сакупљања амбалаже, као и могућностима поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада. Прописана је новчана казна за прекршај оператера у случају да не обавештава јавност и крајње кориснике о управљању амбалажом и амбалажним отпадом.⁹⁹ Међутим, у посматраном периоду није вршен инспекцијски надзор над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду (*опширније у Налазу 3. 3*), па је изостала и контрола над спровођењем наведених активности.

Закон о управљању отпадом дефинише да локални планови управљања отпадом, између осталог треба да садрже и програме развијања јавне свести о управљању отпадом. Програми би требало да обухвате активности усмерене на информисање грађана о правилном раздвајању и одлагању отпадних материјала, смернице о томе како извршити правилно раздвајање и одлагање одређених отпадних материјала у одговарајуће врсте канти/контејнера, као и инструкције за спречавање евентуалне контаминације рециклабилних материјала (упутство да се сви производи претходно морају испразнити, очистити и компресовати пре одлагања).

Градови Београд и Нови Сад су у 2019. години спровели следеће активности у циљу подизања јавне свести о заштити животне средине и значаја рециклаже:

Град Београд:

- ✓ Током 2019. године финансиран је 61 пројекат невладиних организација, од којих се значајан број пројеката бавио управљањем отпадом, рециклажом и промоцијом примарне селекције отпада на месту настанка отпада;
- ✓ Реализован пројекат „Еко-меда“ у сарадњи са Машинским факултетом Универзитета у Београду. „Еко-меда“ је прототип интерактивно-едукативног уређаја за рециклажу пет амбалаже дизајниран у облику медведића. Овај пројекат на интерактивни начин доприноси развијању свести о заштити животне средине и могућности личног ангажовања деце код предшколског узраста, као и деце првог и другог разреда школског узраста;
- ✓ у току су активности на припреми потребне документације како би се у 2020. години спровели пројекти едукације деце предшколског и школског узраста о значају примарне селекције отпада, и едукације грађана о значају компостирања.
- ✓ брендирање 70 возила ЈКП „Градска чистоћа“, као и судова за одлагање рециклабилног отпада
- ✓ пројекат едукативне кампање у предшколским установама на територији ГО Врачар и Звездара ЈКП „Градска чистоћа“ и града Београда под називом

⁹⁹ Члан 51 став 1 тачка 15) Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.



„Рециклосоауруси“. Закључен је Уговор о купопродаји секундарних сировина са девет основних школа, док је са предшколском установом „Звездара“ закључен уговор о преузимању амбалажног отпада

- ✓ у школској 2019/2020. години организовао је „Еко-квиз“ на тему „Прљаво или чисто - није исто“, за ученике од петог до осмог разреда, којима је подељено укупно 5.000 приручника
- ✓ сарадња са градским општинама града Београда је остварена кроз Уговоре о купопродаји секундарних сировина и Уговоре о преузимању амбалажног отпада закључених са правним лицима и предузетницима са територија градских општина.

Град Нови Сад:

- ✓ Учешће на Међународним сајмовима „ЛОРИСТ“ – Сајам екологије, у току 2017, 2018. и 2019. године организовао радионице за децу предшколског узраста и нижих разреда основних школа на тему заштите животне средине, и односа према отпаду и рециклажи. Том приликом је штампан и подељен едукативни материјал
- ✓ Пројекти: „Реци НЕ пластичној кеси“, „Чепом до осмеха“, „Правилно збрињавање амбалажног отпада пестицида и других хемијских раствора који се користе у пољопривреди“, „Пластично није фантастично“
- ✓ ЈКП „Чистоћа“ је у сарадњи са оператером поставио канте за разврставање рециклабилног отпада у основној школи и предшколској установи
- ✓ ЈКП „Чистоћа“ свакодневно врши едукацију грађана о начину разврставања рециклабилног отпада.

Укупан износ расхода за ове активности износи:

Табела број 4: **Извршени расходи по основу спроведених образовних и информативних активности за период 2017-2019. године у хиљадама динара**

	2017	2018	2019	% буџета
Град Београд	44.153	55.973	115.887	0,01
Град Нови Сад	66.155	55.302	44.805	0,02

Извор: ДРИ на основу података градова Београд и Нови Сад

Већина грађана, учесника фокус групе у Београду и Новом Саду сматра да су маркетинг, едукација и кампање за рециклажу најбољи начини да се пробуди свест код грађана о рециклирању.

Учесник Београд: Маркетинг и кампање за рециклажу. Мора се подићи свест људи кроз едукацију.

Учесник Нови Сад: Едукација код мале деце и кућно васпитање је јако битно.

Представници града Београда и Новог Сада су у интервјуу истакли да очекују од оператери буду главни носиоци организовања и спровођења информативних и едукативних активности у циљу јачања свести грађана о значају рециклаже и примарној селекцији отпада.

Имајући у виду чињеницу да је ниво рециклаже у градовима Београду и Новом Саду на ниском нивоу (2%), да се јако мали проценат буџета одваја за образовне информативне активности и чињеницу да већина грађана (89%) сматра да је потребно спровођење више информативно образовних активности у вези са рециклажом, надлежни органи градова Београда и Новог Сада би требало да у својим програмима рада, програмима пословања и плановима управљања отпадом планирају и спроводе



годишње едукативне и информативне кампање које су усмерене ка циљним групама грађана. Такође, неопходно је и истовремено спровођење маркетиншких активности, штампањем и дистрибуирањем пропратног материјала, као подршка едукацији и информисању домаћинстава о плановима сакупљања рециклабилног отпада и значају рециклаже.

Пример добре праксе Града Крагујевца за мотивацију грађана да на правилан начин врше примарну селекцију и разврставање амбалажног отпада је дат у [Прилогу број 7](#). У [Прилогу број 8](#) дат је преглед планова и активности за спровођење мера превенције стварања отпада од пластичних кеса.

Налаз 2.4. Да би се унапредио систем сакупљања рециклабилног отпада, потребно је укључити неформалне сакупљаче у постојећи систем сакупљања отпада

Обављање послова сакупљања и транспорта комуналног отпада на територији градова Београда и Новог Сада поверено је јавним комуналним предузећима.

За Град Београд услови и начин управљања комуналним отпадом, права и обавезе вршилаца комуналне делатности, начин вршења надзора над обављањем комуналне делатности управљања комуналним отпадом уређени су Одлуком о управљању комуналним, инертним и неопасним отпадом.¹⁰⁰ Вршилац комуналне услуге (у овом случају ЈКП) дужан је да предузима мере одржавања, развоја и заштите комуналних објеката, постројења и опреме, који служе за обављање комуналне делатности. Власник сакупљеног комуналног отпада јесте вршилац комуналне услуге сакупљања и транспорта комуналног отпада.¹⁰¹ Надзор над применом одредаба ове одлуке врши организациона јединица Градске управе града Београда надлежна за управљање комуналним отпадом. Послове инспекцијског надзора над применом ове одлуке и аката донетих на основу ове одлуке у делу који се односи на поверене послове врши организациона јединица Градске управе града Београда надлежна за послове инспекцијског надзора. Послове инспекцијског надзора над применом ове одлуке и аката донетих на основу ове одлуке, врши организациона јединица управе градске општине надлежна за послове комуналне инспекције. Контролу примене ове одлуке и комунално - полицијске послове, у складу са Законом о комуналној милицији, врши комунална милиција.¹⁰²

За територију Града Новог Сада сакупљање, транспорт и одлагање отпада регулисани су Одлуком о одржавању чистоће.¹⁰³ Надзор над применом ове одлуке и аката донетих на основу ове одлуке врши Градска управа. Послове инспекцијског надзора над применом ове одлуке и прописа донетих на основу ове одлуке, врши комунални инспектор.¹⁰⁴

Све посуде за сакупљање рециклабилног отпада које се налазе на јавним површинама територије града Београда и града Новог Сада су у власништву јавних комуналних предузећа.¹⁰⁵ Сав отпад који се налази у овим посудама је својина предузећа.

¹⁰⁰ „Службени лист града Београда“ бр. 71/2019, 78/2019.

¹⁰¹ Члан 48 Одлуке о управљању комуналним, инертним и неопасним отпадом.

¹⁰² Члан 49 Одлуке.

¹⁰³ „Службени лист Града Новог Сада“, бр. 25/2010, 37/2010 - испр., 3/2011 - испр., 21/2011, 13/2014 и 34/2017.

¹⁰⁴ Члан 35 Одлуке о одржавању чистоће.

¹⁰⁵ Изузетак представља опрема за новоизграђене стамбене, пословне и привремене пословне објекте у граду Београду.



За потребе ревизије обавили смо интервјуе са представницима ЈКП „Градска чистоћа“ Београд и ЈКП „Чистоћа“ Нови Сад. Велики проблем у раду ових предузећа када је у питању сакупљање рециклабилног отпада представља отуђење отпада од стране неформалних сакупљача. Неформални сакупљачи противправно отуђују отпад, који касније продају рециклерима/ЈКП и на тај начин утичу на званичне токове пластичног отпада, али и наносе материјалну штету комуналним предузећима. Према наводима представника ЈКП, и у Београду и у Новом Саду неформални сакупљачи отуђе у просеку 50% рециклабилног отпада из посуда које су у власништву ЈКП. Главни проблем са овим сакупљачима је у томе што већином нису регистровани у систему за управљање отпадом. Процењује се да је на сакупљању отпада од пластичне амбалаже тренутно ангажовано између 2 и 3,5 хиљаде неформалних сакупљача. Овај отпад неформални сакупљачи даље продају рециклерима као сопствени (генерисан од стране физичних лица). На овај начин је створен ризик да ове количине отпада нису обухваћене званичном статистиком рециклираног амбалажног отпада који представља резултат званичних извештаја оператера за управљање амбалажним отпадом. Осим тога, отуђењем отпада који је у власништву ЈКП, овим предузећима се наноси материјална штета у виду изгубљене добити, као и велика стварна штета која се манифестује оштећењем и уништењем посуда за сакупљање отпада. Пратеће последице су неуредна и запрљана контејнерска места и јавне површине, што негативно утиче на животну средину и здравље људи. У ЈКП су навели да није могуће тачно проценити материјалну штету нанету од стране неформалних сакупљача, односно није могуће утврдити тачне количине отуђеног рециклабилног отпада.

Поводом напред наведеног ЈКП „Чистоћа“ је поднела низ одштетних захтева и кривичних пријава надлежним органима, и обавестила о напред наведеном надлежне инспекцијске органе и надлежне градске управе. По наводима одговорних лица, и поред ангажовања надлежних инспекцијских органа и органа унутрашњих послова, ЈКП „Чистоћа“ није могло да се избори са проблемом који изазивају сакупљачи секундарних сировина, па је предузеће у 2019. години спровело поступак јавне набавке чији су предмет услуге чувања комуналне опреме на местима за одлагање отпада. Ова услуга подразумева осматрање јавних површина на којима су постављени контејнери, спречавање уништавања металне конструкције подземног контејнера, неовлашћено подизање и изношење отпада из контејнера, спречавање отуђења делова контејнера, гашење видљивих почетних пожара и друго.

Секретаријат за инспекцијске послове града Београда у посматраном периоду није подносио пријаве против ових лица. ЈКП „Градска чистоћа“ је развило једну врсту сарадње са неформалним сакупљачима. Наиме, на пет откупних места у Београду ЈКП „Градска чистоћа“ врши откуп рециклабилног отпада од неформалних сакупљача. На откупном месту, када физичко лице донесе секундарне сировине, врши се мерење истих и издаје се пријемница која гласи на име физичког лица и садржи податке о количини секундарних сировина, цени и износу. Један примерак пријемнице (први) се даје добављачу (физичком лицу) на основу кога исти изврши наплату по званичном ценовнику откупа секундарних сировина на порто благајни ЈКП „Градска чистоћа“ која се налази на Погону за сакупљање и промет секундарних сировина – Вишњичка бр. 55 б, ГО Палилула.¹⁰⁶ Благајник физичком лицу приликом исплате издаје рачун. Приликом предаје ова лица не прилажу документ којим потврђују да су власници отпада. У ЈКП „Градска чистоћа“ тумаче да је то у складу са чланом 45 ставом 1 Закона

¹⁰⁶Остали примерци пријемнице (четири) достављају се: 1. Служби прихода (Економски сектор), 2. Благајни, 3. Магацину секундарних сировина са примерком мерног листа и 4. Архиви са примерком мерног листа.



о управљању отпадом, који прописује да кретање отпада прати посебан Документ о кретању отпада, осим отпада из домаћинства.

ЈКП „Чистоћа“ не врши откуп секундарних сировина од неформалних сакупљача, јер сматрају да би на тај начин подстакли још веће уништавање комуналне опреме.

Неформални сакупљачи

Термин неформални сакупљач се односи на појединце (од којих су око 60% Роми) који највише послују на неформалном тржишту и сакупљају отпад из контејнера и са депонија.

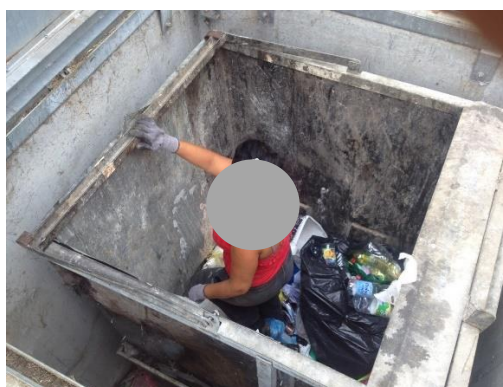
Слика 10: Неформални сакупљачи

Град Београд



Извор: ЈКП „Градска чистоћа“

Град Нови Сад



Извор: ЈКП „Чистоћа“

Табела број 5: Опште информације – неформални сакупљачи

35.000 – 50.000	број неформалних сакупљача у Србији (процена)
2.000 – 3.500	број неформалних сакупљача пластичног амбалажног отпада (ПЕТ)
750	број сакупљених пластичних боца једног сакупљача по дану
14.267 t	ПЕТ амбалаже сакуљено од стране физичких лица у 2019.
214 милиона динара	остварени приходи физичких лица у 2019. години од ПЕТ (процена)
50%	процена стопе отуђених рециклабила у Београду и Новом Саду
(14 милиона динара)	годишњи губитак ЈКП „Градска чистоћа“ (процена)

Извори: ЈКП „Градска чистоћа“, ЈКП „Чистоћа“, ГИЗ - „Управљање отпадом у контексту климатских промена“, Агенција за заштиту животне средине

Проблематиком неформалних сакупљача и могућностима њиховог укључења у систем се бавио и Гиз у оквиру пројекта „Управљање отпадом у контексту климатских промена“¹⁰⁷. Методом упитника прикупљени су подаци о 101 ромској породици, односно 598 особа, највећим делом старости до 30 година. Идентификовани су следећи важни проблеми:

- нерегулисан правни статус сакупљача, њихово неорганизовање, самим тим и непостојање здравственог и пензионог осигурања, заштита од повреда у току обављања послова;

¹⁰⁷ Техно – економска анализа система управљања отпадом у циљу утврђивања потреба за повећањем техничких и људских ресурса ЈКП „Чистоћа“ Нови Сад, Београд 2019.



- недостатак финансијских средстава да легализују, прошире и унапреде своје послове;
- недостатак информација о откупљивачима, њихова седишта, бонитет фирми које се баве откупом, кретање цена на тржишту, промене цена зависно од ситуације на тржишту секундарних сировина, врстама профитабилних секундарних сировина као и дуготрајност и количине секундарних сировина на терену;
- проблеми са инспекцијским службама, полицијом и другим државним институцијама у процесу обављања послова;
- проблеми са откупљивачима у погледу њиховог наметања цена за откуп које су најчешће далеко ниже од реалних цена у откупу на тржишту.

Око 42% испитаника обухваћених овим истраживањем се изјаснило позитивно на питање о запошљавању у некој фирми, при чему су истакли да редовност плате и уплата у пензиони фонд представља превагу у њиховој одлуци. Анализа радних места у ЈКП „Чистоћа“ је показала да се број радника из године у годину смањује, а обим послова које ЈКП обавља, број потрошача, као и јавне површине које одржава се увећавају. Сходно томе, Гиз је у овом истраживању ставио акценат на укључивање неформалних сакупљача у систем управљања отпадом, што би имало двоструки ефекат. Најпре, попунила би се упражњена радна места у ЈКП, а са друге стране део неформалних сакупљача би добио статус запослене особе са свим погодностима. У другој студији¹⁰⁸, Гиз је развио таргет сценарио који подразумева повећано рециклирање отпада од пластичне амбалаже и достизање стопе рециклирања од 55% до 2030. године, у оквиру којег постоје три подсценарија.¹⁰⁹ Уколико се не унапреди систем примарне сепарације отпада (подсценарио 1), неформални сакупљачи би и даље сакупљали 99% отпада од пластичне амбалаже. С друге стране, подсценарији 2 и 3 подразумевају различите нивое инклузије неформалних сакупљача у формални систем и различите нивое ефикасности система примарне селекције. Гиз у овом извештају наглашава да што се више систем ослања на индивидуалне сакупљаче, то је њихова инклузија у формални систем тежа и мање вероватна.

Иако су оба горе поменута ЈКП уложила напоре да се изборе са проблемом неформалних сакупљача, потребно је представити разлике у приступу. Наиме, град Београд није предузимао репресивне мере за заштиту имовине ЈКП. Штавише, ЈКП „Градска чистоћа“ је чак развило сарадњу са неформалним сакупљачима, откупљујући отпад од ових лица, иако постоји могућност да је тај отпад отуђен из посуда које су власништво предузећа (у том случају ЈКП практично откупљује сопствени отпад). С друге стране, ЈКП „Чистоћа“ је предузело све потребне мере како би заштитило имовину предузећа. Имајући у виду да и поред великих напора ово предузеће није успело да успостави механизме којима би спречило отуђење отпада и оштећење имовине предузећа, а нарочито узимајући у обзир чињеницу да делатност неформалних сакупљача утиче на званичне податке о количинама рециклираног пластичног отпада, сматрамо да је потребно на вишем нивоу изградити систем који ће обухватити неформални сектор. За то је потребно укључити све актере постојећег система управљања отпадом, као што су ЈЛС и Министарство, али и приватни сектор

¹⁰⁸ „Процена ефеката увођења циркуларне економије – Сектор пластичне амбалаже“, децембар 2019. године.

¹⁰⁹ Таргет под-сценарио 1 (Т1): Без унапређења система примарне селекције отпада, Таргет под-сценарио 2 (Т2): Унапређен систем примарне селекције отпада, Таргет под-сценарио 3 (Т3): Значајно унапређен систем примарне селекције отпада.



(нпр. рециклери), као и друге државне службе и институције (нпр. Национална служба за запошљавање).

Стратегијом за унапређивање положаја Рома у Републици Србији дате су препоруке надлежним органима да треба радити на формализовању радно - правног статуса и запошљавању сакупљача секундарних сировина. Потребна је, такође, боља координација између надлежних министарстава, јединица локалне самоуправе и њихових општинских савета за запошљавање и микрокредитних организација, нарочито у области рециклаже и управљања комуналним отпадом, а у циљу охрабривања и финансијског јачања индивидуалних сакупљача секундарних сировина и њихових удружења.

Организација за економску сарадњу и развој (OECD) је у Смерницама државама о продуженој одговорности произвођача дала препоруке за ефикасно укључивање неформалних сакупљача у формални сектор сакупљања отпада, кроз:¹¹⁰

1. Подршку групама неформалних сакупљача и њиховим породицама да захтевају радна права или држављанство и да граде удружења која јачају ову тврдњу;
2. Интеграцију неформалног сектора, која се понекад назива и инклузивна рециклажа. То укључује препознавање улоге неформалних сакупљача отпада, на пример путем формалних уговора или споразума, личних карата или лиценцирања. Овај приступ такође може стимулисати формирање задруга и пословних удружења у којима се неформални рециклажни произвођачи сматрају предузетницима или предузећима;
3. Формализацију, односно пружање подршке неформалним сакупљачима да се придржавају пореских закона и пословних норми, да се региструју као предузећа и да се сложе да поштују законе и правила. То не подразумева никакве реципрочне мере јавних власти;
4. Професионализацију и приступ финансирању. Овај приступ има за циљ да подржи неформалне рециклаже као самостална микро или породична предузећа која због свог етничког, социјалног или имиграционог статуса имају ограничен или никакав приступ финансијским и пословним услугама.

Налаз 2.5. Није успостављена адекватна координација између субјеката система управљања отпадом, што има за последицу недовољно улагање у систем одвојеног сакупљања отпада

Као што смо навели у оквиру налаза 1. 2, начело продужене одговорности произвођача је практично примењено кроз Закон о амбалажи и амбалажном отпаду. Законом о амбалажи и амбалажним отпадом је уређено да систем продужене одговорности произвођача подразумева да је произвођач дужан да за амбалажу коју ставља у промет:

- 1) обезбеди да комунално предузеће редовно преузима комунални амбалажни отпад;
- 2) редовно преузима и сакупља амбалажни отпад који није комунални отпад од крајњих корисника;
- 3) обезбеди поновно искоришћење, рециклажу или одлагање у складу са законом.¹¹¹

Произвођач може да пренесе своју обавезу управљања амбалажним отпадом, уговором који закључује са оператером који, у складу са законом, обавља делатности управљања амбалажним отпадом. Оператер је дужан да у име произвођача: 1) обезбеди

¹¹⁰https://www.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264256385-en

¹¹¹ Члан 23 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.



да комунално предузеће редовно преузима комунални амбалажни отпад; 2) редовно преузима и сакупља амбалажни отпад који није комунални отпад од крајњих корисника; 3) обезбеди поновно искоришћење, рециклажу или одлагање у складу са законом.¹¹²

Из тог разлога смо се у овом делу бавили координацијом између субјеката система управљања амбалажним комуналним отпадом (произвођач/увозник/пакер/пунилац/испоручилац, оператер управљања амбалажним отпадом, комунално предузеће, односно јединица локалне самоуправе).

Укупна количина пластичне амбалаже пласиране на тржиште од стране произвођача у 2019. години износи 92.807 тона, од чега је 92.538 тона (99,7%) пласирано на тржиште од стране произвођача који су своје обавезе пренели на оператера а 269 тона (0,3%) од стране произвођача који нису своју обавезу пренели на оператера. Од 92.538 тона пластичне амбалаже пласиране на тржиште од стране произвођача који су своје обавезе пренели на оператере, оператери су преузели обавезу за поновно искоришћење или рециклажу 44.632 тоне амбалажног отпада. Износ накнаде коју су остварили оператери су за управљање амбалажним отпадом од произвођача у 2019. години за пластичну амбалажу је 335 милиона динара. Износ накнаде за пластику се у зависности од оператера, креће од 3,05 – 5,85 дин/кг пластичне амбалаже. Просечна износ накнаде у 2019. години је 4,26 дин/кг пластичне амбалаже.

Укупан износ накнаде коју обвезници плаћања накнаде за амбалажу треба да уплате у буџет Републике Србије у 2019. години износи 40 милиона динара. Од тог износа, укупан износ накнаде за пластичну амбалажу износи 7 милиона динара. Просечан износ накнаде коју обвезници треба да плате је 30,26 дин/кг пластичне амбалаже.

Табела број 6: **Износ остварених прихода оператера и буџета РС по основу накнаде за амбалажни отпад у динарима у 2019. години**

	Оператери	Буџет РС
Укупно пословни приходи/накнаде за амбалажни отпад	1.431.276.000	39.529.215
Укупно приходи по основу накнаде за пластику	335.218.457	7.055.984
Просечно накнада по кг пластике	4,26	30,26

Извор: Агенција за привредне регистре, Министарство заштите животне средине, Агенција за заштиту животне средине

Износ накнаде коју плаћају произвођачи који нису своју обавезу пренели на оператера (30,26 динара/кг) је седам пута већа од накнаде коју плаћају произвођачи који су своју обавезу пренели на оператера (4,26 динара/кг).

У 2014. години, накнада коју су плаћали произвођачи у Европској унији износила је од 14 – 200 ЕУР/тони, у просеку 92 ЕУР/тони, односно 0,092 ЕУР/кг¹¹³ (11,13 динара/кг).

Да би испунили своју обавезу управљања амбалажним комуналним отпадом, оператери закључују уговоре и са комуналним предузећима - сакупљачима отпада. У 2019. години оператери су имали закључене уговоре о пословно техничкој сарадњи са 24 комунална предузећа. Оператери се обавезују да путем новчане накнаде подстичу и стимулишу активности сакупљања, разврставања, транспорта и третмана одређене количине отпада. Оператери исплаћују комуналним предузећима новчану накнаду по килограму амбалажног отпада. Укупан износ накнаде који су оператери исплатили за

¹¹² Члан 24 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.

¹¹³ Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) FINAL REPORT, European Commission – DG Environment 2014



пластични амбалажни отпад у 2019. години износи 28 милиона динара (24 комунална предузећа). Износ исплаћене накнаде се у зависности од оператора креће од 1,08 до 3,67 динара/кг пластике, просечно 2,44 динара/кг.

Табела број 7: **Остварени приходи за пластичну амбалажу 24 комунална предузећа по основу пословно техничке сарадње са операторима**

24 комунална предузећа у Србији	динара
Укупни приходи 2017. година	39.249.458
Укупни приходи 2018. година	33.434.934
Укупна приходи 2019. година	27.767.751
Приходи ЈКП „Градска чистоћа“ Београд	1.497.378
Приходи ЈКП „Чистоћа“ Нови Сад	4.851.980
Просечно накнада по кг пластике	2,44

15% ↓
17% ↓

Извор: ДРИ на основу података 145 ЈЛС, ЈКП Градска чистоћа“ и ЈКП „Чистоћа“

Стварна улога оператора је административна - они не прикупљају, не превозе и не рециклирају пластику.¹¹³

Комунална предузећа су дужна да прикупљени и сортирани амбалажни отпад предају на даљи третман и да оператору доставе оверени документ о кретању амбалажног отпада (ДКО образац) са именом рециклера којем су предали отпад. ДКО образац не садржи податке о правном лицу или предузетнику у чије име је прималац отпада преузео отпад (назив оператора). Овим обрасцем је дефинисано ко је произвођач, односно власник отпада, ко је транспортер отпада и ко је прималац отпада, али не и у чије име је прималац отпада преузео отпад. У пракси се на ДКО у горњем левом углу стави само лого и/или назив оператора у чије име је прималац преузео амбалажни отпад на рециклажу. Поред овог документа, обично се захтева и потврда овлашћеног рециклера о пријему отпада којом потврђују да су одређене количине амбалажног отпада преузете и предате на поступак рециклаже. Потврде се издају у име оператора чиме се потврђује да је оператор испунио своје законске обавезе оператора система управљања отпадом. ЈКП је дужан да, у складу са закљученим уговорима, достави оверене потврде овлашћеног рециклера да је отпад примљен и рециклиран у име оператора за оне количине отпада које су у складу са ДКО.

Слика: Документ о кретању отпада



Документ о кретању отпада ЈКП ГРАДСКА ЧИСТОЋА

Број документа: 110/19

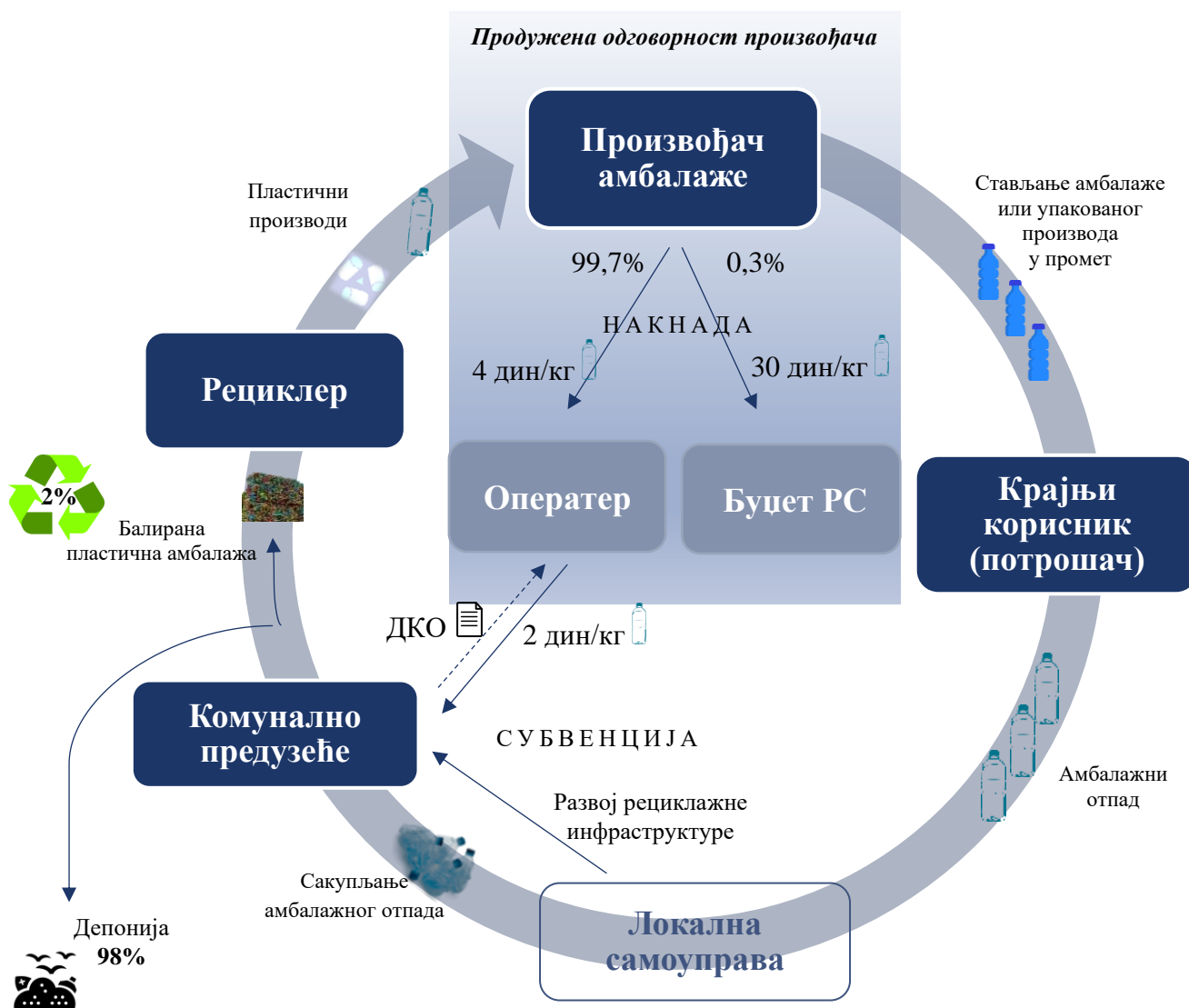
Део А - Подаци о отпаду (попуњава произвођач/власник отпада)			
Врста отпада	отпадна чврста пластика		
Класификација отпада	Индексни број	15 01 02	Припадност Д.индик
Маса отпада (t)	Тона	1,50	016
Начин паковања отпада	у расутом стању	Финишно стање отпада	Чврста материја - комади
Издатост о испитивању отпада	Број и датум издавања: В - 8: 843/8 - 07.04.2014.		
Операције	Вид превоза	дромски	
Део Б - Произвођач/власник отпада			
ЛПБ произвођача/власника	10003603	Матични број произвођача/власника	07045000
Назив произвођача/власника	ЈКП Градска чистоћа Земун		
Општина	Београд	Почтањски број	11050
Улица и број	Миле Ковачевића 4	Телефон	011 2761596
Телефон	011 2767343	Е mail	vekolotr@gradskacistoća.rs
Е mail	vekolotr@gradskacistoća.rs		
Произвођач/власник отпада (означити X)	<input checked="" type="checkbox"/> Оператор постројења за управљање отпадом <input type="checkbox"/> Произвођач или поступач са отпадом <input type="checkbox"/> Операција Р <input type="checkbox"/> Операција Д <input type="checkbox"/>		
Дозвола Број и датум издавања: 1756 (19-00-00926/2015-16) од 15.12.2015.			
Два произвођача/власника отпада: "Потврђујем да је отпад одобрен за транспорт, да су испуњени сви захтеви за паковање и обележавање и да је превозник информисан о врсти терета и неопходним предостројностима."			
Читко име и презиме одговорног лица	Број мобилног телефона одговорног лица		
Датум пријема отпада	26.02.2019	Потпис и овера	
Део Ц - Транспортер отпада			
ЛПБ превозника отпада	Матични број превозника отпада		
Назив превозника отпада	ИП		
Општина	Почтањски број		
Место	15225		
Улица и број	С		
Телефон	Телефакс		
Е mail	С		
Врста превозног средства	намени	Регистарски број превозног средства	
Путно кретање	Локација уговара	Превоз (ка)	
	Превоз (ка)	Превоз (ка)	
	Локација доставља		
Издава превозника отпада: "Потврђујем да је отпад у стању које одговара опису и да су тачно подаци дати у делу А."			
Дозвола за управљање отпадом	Број и датум издавања: В - 8: 843/8 - 07.12.2015.		
Читко име и презиме одговорног лица	Број моб. тел. одговорног лица превозника отпада		
Дат. пријема отпада	26.02.2019	Потпис и овера	
Читко име и презиме одговорног лица	Број моб. тел. одговорног лица превозника отпада		
Датум пријема отпада	26.02.2019	Потпис и овера	
Део Д - Прималац отпада			
ЛПБ прималца отпада	Матични број прималца отпада		
Назив прималца отпада	ИП		
Општина	Почтањски број		
Место	15225		
Улица и број	С		
Телефон	Телефакс		
Е mail	С		
Прималац (означити са X)	<input checked="" type="checkbox"/> Постројење за складиштење отпада <input type="checkbox"/> Постројење за прераду отпада <input type="checkbox"/> Постројење за одлагање отпада <input type="checkbox"/> Дозвола Број и датум издавања: 501-26/16-IV/02 од 29.08.2016.		
Издава прималца отпада: "Потврђујем да је отпад описан у делу А испуњен условима за прималање."			
Читко име и презиме одговорног лица	Број мобилног телефона одговорног лица		
Датум пријема отпада	26.02.2019	Потпис и овера	

Извор : ЈКП „Градска чистоћа“



Систем управљања пластичним комуналним амбалажним отпадом је представљен у следећем графикону:

Слика 11: Систем управљања комуналним пластичним амбалажним отпадом (права и обавезе главних актера система)



Извор: ДРИ

Систем продужене одговорности произвођача треба да покрије трошкове организовања сакупљања, сортирања и обраде одвојено сакупљеног отпада умањеног за остварене приходе од продаје издвојених секундарних сировина (пун нето трошак).¹¹⁴

¹¹⁴ Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), FINAL REPORT, European Commission – DG Environment, 2014



У Републици Србији систем продужене одговорности произвођача није успостављен да покрије трошкове комуналних предузећа за организовање сакупљања, сортирања и обраде одвојено сакупљеног отпада умањеног за остварене приходе од продаје издвојених секундарних сировина (нето трошак).

Пун нето трошак ЈКП „Градска чистоћа“ Београд за 2019. годину износи 164 милиона динара, а за ЈКП „Чистоћа“ Нови Сад 114 милиона динара.

Табела број 8: Пун нето трошак комуналних предузећа у Београду и Новом Саду за 2019. годину у динарима

	Пун нето трошак	ЈКП Градска чистоћа	ЈКП Чистоћа
1	Трошкови организовања сакупљања, сортирања и обраде одвојено сакупљеног отпада (2+3+4)	363.376.216	130.300.359
2	Трошкови зарада и остали месечни трошак запослених	206.375.196	72.090.237
3	Трошкови техничких капацитета	146.765.051	44.012.699
4	Остали трошкови	10.235.968	14.197.422
5	Приходи од продаје секундарних сировина (6+7)	199.460.658	16.111.840
6	Приходи од продаје балираног отпада	45.398.215	16.091.700
7	Приходи од депоније	154.062.444	20.140
8	Пун нето трошак (1-5)	163.915.557	114.188.519

Извор: ДРИ на основу достављених података ЈКП „Градска чистоћа“ и ЈКП „Чистоћа“

Оператери су у 2019. години путем субвенција за пластичну амбалажу покрили само 2% нето трошкова комуналних предузећа. Оператери преузимају свега 28% комуналног амбалажног отпада, што има за последицу њихову недовољну сарадњу са комуналним предузећима. Ово резултира мањим улагањем оператера у инфраструктуру за примарну сепарацију комуналног отпада и унапређење рада комуналних предузећа у другим аспектима. Од укупно остварене накнаде за пластичну амбалажу, оператери су уложили 9% у систем одвојеног сакупљања комуналног отпада. Постојећи систем има за резултат да ЈЛС као оснивачи јавних комуналних предузећа учествују субвенцијама у покрићу нето трошкова комуналних предузећа и развоју комуналне инфраструктуре за развој примарне сепарације (рециклаже).

У периоду 2017-2019. године градови Београд и Нови Сад су укупно уложили 1,5 милијарди динара у развој комуналне инфраструктуре за примарну сепарацију отпада (Град Београд 904 милиона динара, Град Нови Сад 572 милиона динара). Од тог износа, субвенције града Београда су 77%, а субвенција града Новог Сада 34%.

Табела број 9: Улагања у комуналну инфраструктуру за примарну сепарацију отпада у периоду 2017-2019. године у динарима

ЈКП „Градска чистоћа“ Београд	2017	2018	2019
Посуде за сакупљање отпада	142.698.000	17.439.000	121.396.000
Возила за сакупљање и транспорт отпада	206.025.000		167.535.000
Радне машине за манипулацијом отпадом	74.032.000		100.291.000
Урбанистички пројекти		19.490.000	
Остала опрема	7.543.000		47.234.000
Укупно	430.298.000	36.929.000	436.456.000
	<i>сопствена средства</i>	<i>21%</i>	<i>100%</i>
	<i>субвенције Града</i>	<i>79%</i>	<i>27%</i>
			<i>73%</i>

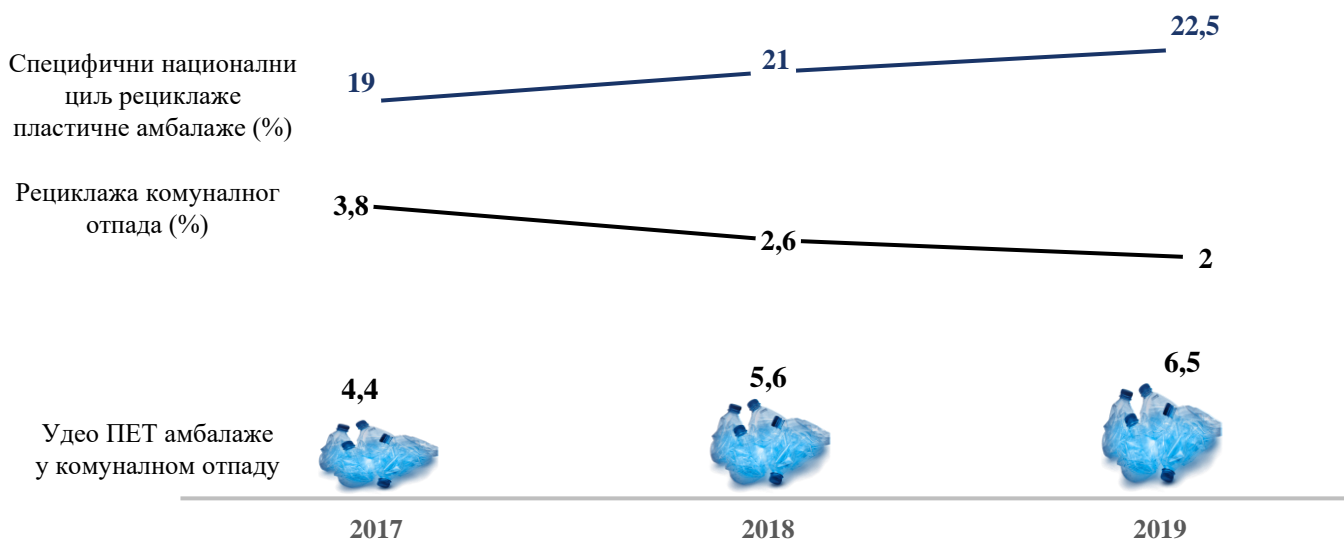


JKП „Чистоћа“ Нови Сад	2017	2018	2019
Посуде за сакупљање отпада	16.022.905	106.551.415	82.108.420
Возила за сакупљање и транспорт отпада	144.785.000	125.375.000	69.880.000
Радне машине за манипулацијом отпадом			27.730.880
Укупно	160.807.905	231.926.415	179.719.300
<i>сопствена средства</i>	<i>69%</i>	<i>77%</i>	<i>50%</i>
<i>субвенције Града</i>	<i>31%</i>	<i>23%</i>	<i>50%</i>

Извор: ДРИ на основу достављених података JKП „Градска чистоћа“ и JKП „Чистоћа“

Као резултат недовољног улагања у комуналну инфраструктуру, стопа рециклаже комуналног отпада је мања из године у годину, и у 2019. години износи 2%, а количине пластичне амбалаже у комуналном отпаду се повећавају из године у годину (28% у 2018 у односу на 2017. годину и 15% у 2019. години у односу на 2018. годину). Са друге стране произвођачи пластичне амбалаже преко оператера испуњавају националне, односно специфичне циљеве рециклаже пластичне амбалаже, који су сваке године већи.

Графикон 17: Приказ специфичних циљева рециклаже пластичне амбалаже, % рециклаже комуналног отпада и удела ПЕТ амбалаже у комуналном отпаду у Београду и Новом Саду у периоду 2017-2019. године



Извор: ДРИ на основу података Агенције, JKП „Градске чистоће“ и JKП „Чистоће“

Уредба о утврђивању плана смањења амбалажног отпада националне циљеве поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада поставља у односу на количине укупно произведеног амбалажног отпада, без прецизирања одвојених циљева за комунални, односно некомунални отпад. Оператери преузму много веће количине некомуналног амбалажног отпада (комерцијални и индустријски). Такав отпад је лакше сакупити, чистији је и погоднији за даљи третман. На тај начин су национални циљеви испуњени, а велике количине комуналног амбалажног отпада и даље нису третиране, тј. завршавају на депонији (као што је приказано на графикону).

Ефикасан систем продужене одговорности произвођача подразумева да се у обзир узима и техничка изводљивост и економска одрживост система.¹¹⁵ Постојећи

¹¹⁵ Директива 2008/98/ЕЗ.



систем продужене одговорности произвођача не узима у обзир у довољној мери техничку и економску одрживост система. ЈКП развијају комуналну инфраструктуру за примарну сепарацију отпада из сопствених средстава и већи делом из субвенција града (Београд 77% из субвенција). Произвођачи амбалажног отпада не учествују довољно у трошковима организовања сакупљања, сортирања и обраде одвојено сакупљеног комуналног отпада, што за резултат има последицу ниску стопу рециклаже комуналног (и комуналног пластичног) отпада (2% у 2019. години).

Министарство треба да изврши анализу и утврђивање улога и одговорности сваког учесника укљученог у управљање отпадом, односно произвођача, сакупљача, рециклера, оператера. Министарство треба да утврди националне циљеве рециклаже посебно за комунални а посебно за индустријски и комерцијални амбалажни отпад, у циљу постизања веће рециклаже комуналног отпада.

Градови Београд и Нови Сад треба да успоставе сарадњу са оператерима на тај начин да оператери, односно произвођачи амбалажног отпада у потпуности покрију нето трошкове организовања сакупљања, сортирања и обраде одвојено сакупљеног комуналног отпада.



ЗАКЉУЧАК 3: Надлежни органи нису довољно пратили резултате спроведених мера управљања пластичним отпадом, што може довести до доношења неоправданих стратешких одлука о избору начина управљања отпадом

Закључак темељимо на следећим налазима:

Утврђивање података о количини комуналног отпада, морфолошком саставу и стопи рециклаже је основа за успешно планирање управљања отпадом. Јединица локалне самоуправе води и чува евиденцију о прикупљеном комуналном отпаду и податке о томе доставља Агенцији. Агенција, самостално или у сарадњи са надлежном инспекцијском службом, врши контролу достављања података за Национални регистар извора загађивања животне средине и контролу тачности достављених података.

Не постоје тачни и поуздани подаци о производњи и управљању комуналним отпадом. 35% ЈЛС не доставља податке о генерисаном комуналном отпаду. 68% ЈЛС које достављају податке не врше мерења, већ достављају податке на основу процене. 38% ЈЛС не доставља податке о морфолошком саставу отпада, а 2% ЈЛС је доставило податке о уделу свих врста комуналног отпада који у збиру износи више од 100%.

Агенција и Министарство у 2017. и 2018. години нису вршили контролу достављања података и тачности достављених података.

С обзиром на чињеницу да не достављају све ЈЛС податке о генерисаном комуналном отпаду и да је само 37 комуналних предузећа доставило податке о количини комуналног отпада предатих на неку од операција поновног искоришћења, постоји ризик да објављени званични подаци о комуналном отпаду и стопи рециклаже нису поуздани што може довести до доношења неоправданих стратешких одлука о избору начина управљања пластичним отпадом.

Инспекцијски надзор над применом одредаба Закона о амбалажи и амбалажном отпаду и прописа донетих за његово извршавање врши министарство. Аутономној покрајини поверено је вршење инспекцијског надзора над активностима управљања амбалажним отпадом који се обавља на територији аутономне покрајине.

У периоду 2017-2019. године Министарство и Покрајински секретаријат нису вршили инспекцијски надзор над активностима управљања амбалажним отпадом.

Планом инспекцијског надзора министарства у 2017. и 2019. години није планиран надзор над оператерима система управљања амбалажним отпадом. Инспекција Покрајинског секретаријата у 2017. години није планирала надзор над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду. Извештаји о раду Министарства и покрајинске инспекције не садрже податке о извршеном инспекцијском надзору за период 2017-2019.

Због изостанка инспекцијског надзора нису створени услови да се превентивним деловањем и налагањем мера обезбеди законитост и безбедност пословања и поступања надзираних субјеката система управљања амбалажним отпадом.



Налаз 3.1. Не постоје тачне и поуздане евиденције о производњи и управљању комуналним отпадом

Комунални отпад

Комунални отпад се у великој мери састоји од отпада који стварају домаћинства, али може обухватати сличан отпад произведен у малим предузећима и јавним установама, а сакупља га или локално комунално предузеће, или приватно предузеће у име општине.

У складу са Правилником о методологији сакупљања података о саставу и количини отпада на територији јединице локалне самоуправе¹¹⁶, локалне самоуправе имају обавезу да преко јавних комуналних предузећа и других правних лица која обављају комуналну делатност, обезбеђују прикупљање података о саставу и количини комуналног отпада на својој територији.

Јединица локалне самоуправе води и чува евиденцију о прикупљеном комуналном отпаду и податке о томе доставља Агенцији.¹¹⁷

У 2017. години, 44 ЈЛС нису доставиле податак о количини комуналног отпада, у 2018. години 53 ЈЛС није доставило податке а у 2019. години 52 ЈЛС (35% од укупног броја) није доставило податке о количини комуналног отпада.

Графикон 18: Преглед достављених података ЈЛС и градских општина о количини комуналног отпада у периоду 2017 – 2019. године



Извор: ДРИ на основу података Агенције за заштиту животне средине

Агенција је на основу података добијеним путем упитника утврдила да од укупног броја ЈЛС које су доставиле податке о количини комуналног отпада, 47 ЈЛС (32%) редовно врше мерења масе комуналног отпада, док 68% ЈЛС не врше мерења, већ податке о количини комуналног отпада достављају на основу процене¹¹⁸

¹¹⁶ „Службени гласник Републике Србије“ бр. 61/2010.

¹¹⁷ Члан 45 Закона о управљању отпадом.

¹¹⁸ Извор: Агенција за заштиту животне средине



Морфолошки састав комуналног отпада

Слика 12: Морфолошки састав комуналног отпада у 2019. години

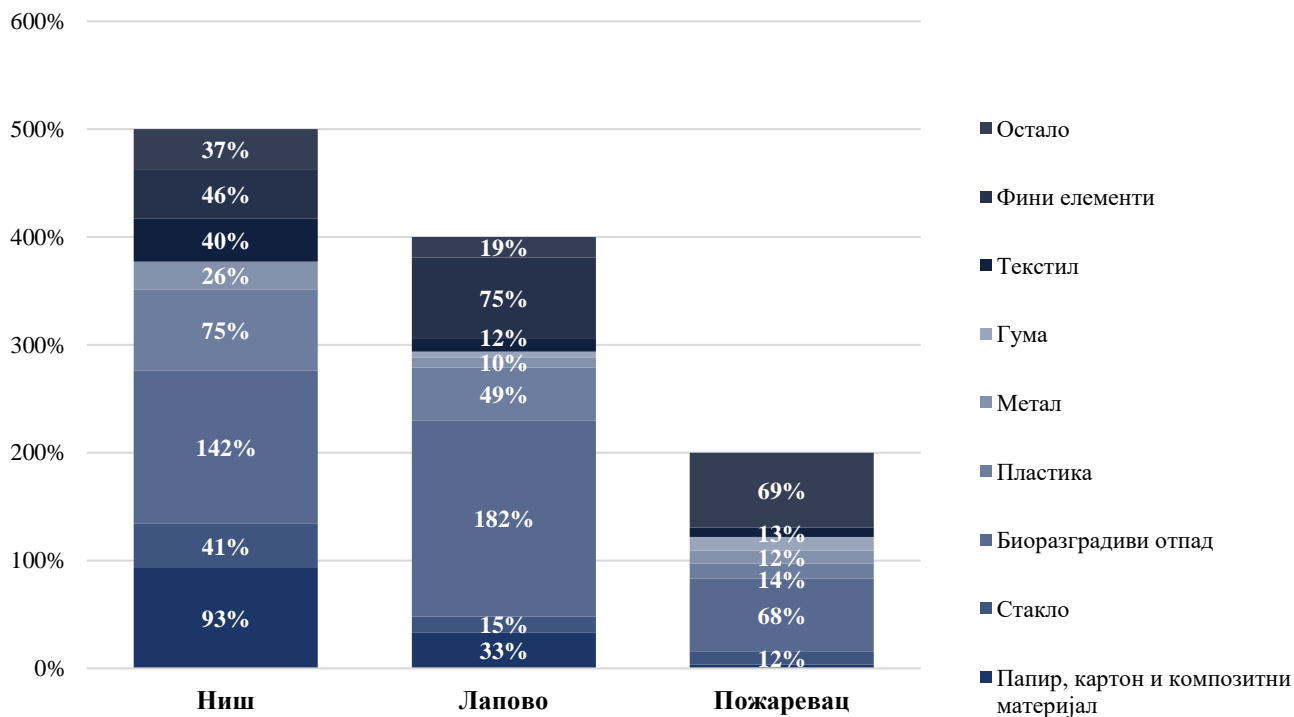


12%	пластика (3% амбалажа, 4% кесе, 5% остало)
50%	биоразградиви отпад
6%	папир, картон, композитни материјали
4%	текстил
4%	стакло
4%	метал
3%	композитни материјали
17%	остало

Извор: ДРИ на основу података Агенције

На основу анализе достављених података утврђено је да је код појединих јединица локалне самоуправе збир удела свих врста отпада већи од 100%, што значајно утиче на поузданост и тачност укупних података о саставу комуналног отпада.

Табела број 10: Преглед ЈЛС које имају значајна одступања састава комуналног отпада



Извор: ДРИ на основу података Агенције



Утврђивање података о количини отпада и морфолошком саставу је основа за успешно планирање управљања отпадом. Процес планирања управљања отпадом мора бити заснован на поузданим подацима које би требало заснивати на створеној количини отпада, изворима и врстама, као и на тренутној ситуацији у управљању отпадом (сакупљање, транспорт, рециклажа, третман и одлагање).

Постоји неколико кључних фактора иза чињенице да информације прикупљене на националном нивоу о створеним количинама и саставу комуналног отпада не могу бити тачне и које се морају узети у обзир приликом процене токова отпада у будућности:

- Не процењују све ЈЛС или ЈКП количину и састав комуналног отпада на исти начин;
- Већина ЈЛС (посебно мање) нема праксу идентификације и анализе морфолошког састава отпада;
- Део комуналног отпада се одлаже на неконтролисане депоније изван контроле јавних комуналних предузећа;
- Услуга сакупљања отпада није доступна делу становништва у Србији.

Имајући у виду горе наведене разлоге, стварна количина комуналног отпада из званичних статистика може варирати за око 20-30%.¹¹⁹

Амбалажа и амбалажни отпад

Укупна количина амбалаже стављене на тржиште Републике Србије у 2019. години износи 371.510,9 тона.

Количина преузетог амбалажног отпада од стране оператера износи 228.546,5 тона. Количина преузетог амбалажног комуналног од стране оператера износи 64.851,9 тона, а количина преузетог некомуналног отпада износи 163.694,6 тона.

Резултати истраживања новосадског Универзитета за Министарство животне средине показали су да амбалажни отпад чини 20,3% целокупног комуналног отпада.

Удео амбалаже у комуналном отпаду је следећи:

- Папир и картон – 7.8%;
- Пластика – 7.5%;
- Стакло – 3.7%;
- Метал – 1.2%.

На основу прорачуна, закључено је да укупна маса амбалажног отпада која се налази унутар тока комуналног отпада износи око 240.000 тона суве фракције, од чега се само неколико десетина хиљада одвојено сакупљају.

Будући да се амбалажни отпад из комерцијалних и индустријских токова лакше сакупља (није контаминиран, велике количине се сакупе у једном тренутку), он тренутно чини највећи део пријављених количина. На овај начин, оператери постижу утврђене циљеве за папир и картон, пластику и дрво.

На основу извршене анализе, стварна количина амбалаже и амбалажног отпада је већа за 22%. Из разговора са надлежним органима и заинтересованим странама, ова вредност се може сматрати реалном. Разлог томе је што:

- произвођачи не поштују у потпуности своју законску обавезу (на пример, не финансирају сакупљање и рециклажу амбалаже својих производа који се стављају на тржиште);

¹¹⁹ Национална стратегија управљања отпадом са националним планом управљања отпадом за период 2020-2025. године (Нацрт).



- произвођачи не достављају тачне податке о количинама производа који се стављају на тржиште.¹²⁰

Анализирајући достављене податке, закључујемо да подаци о комуналном и амбалажном отпаду нису поуздани, јер 35% ЈЛС не доставља податке о генерисаном комуналном отпаду. Од укупног броја ЈЛС које достављају податке о комуналном отпаду, 68% ЈЛС не врше мерења, већ достављају податке на основу процене. 38% ЈЛС не доставља податке о морфолошком саставу отпада, а 2% ЈЛС је доставило податке о уделу свих врста комуналног отпада који у збиру износи више од 100%.

Контрола достављања података и контрола тачности достављених података у НРИЗ

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, 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.¹²¹

За потребе ове ревизије испитивали смо да ли је и на који начин Агенција вршила контролу достављања, односно контролу тачности достављених података путем следећих образаца:

- Образац КОМ 1 – Годишњи извештај о комуналном отпаду¹²²,
- Образац 1 – Извештај произвођача, увозника, пакера/пуниоца, испоручиоца и крајњег корисника.¹²³

Годишњи извештај о комуналном отпаду

Образац КОМ 1 попуњавају ЈЛС и на овај начин извештавају Агенцију о обухвату прикупљања комуналног отпада (број домаћинстава обухваћених прикупљањем отпада), количинама и саставу комуналног отпада (на основу четири сезонске анализе – пролећна, летња, јесења и зимска), управљање комуналним отпадом (укупна количина сакупљеног отпада, количина отпада сакупљеног из примарне селекције, предате количине отпада), опреми и механизацији.

Агенција за заштиту животне средине нам није документовала да је за 2017. и 2018. годину вршила контролу достављања података о комуналном отпаду, нити се обраћала надлежној инспекцији са захтевом за вршење контроле. Агенција се дописом од 18.6.2020. године обратила Министарству са захтевом за вршење инспекцијског надзора над ЈЛС које нису доставиле податке на прописаном обрасцу за 2019. годину. Министарство је у свом одговору од 29.6.2020. године навело да инспекција за заштиту животне средине не врши контролу законитости над пословима локалне самоуправе, односно над стањем извршавања обавеза јединица локалне самоуправе прописаних у

¹²⁰ Национална стратегија управљања отпадом са националним планом управљања отпадом за период 2020-2025. године (Нацрт).

¹²¹ Члан 75а Закона о заштити животне средине.

¹²² Правилник о обрасцу дневне евиденције и годишњег извештаја о отпаду са упутством за његово попуњавање („Службени гласник РС“, бр. 95/2010 и 88/2015).

¹²³ Правилник о обрасцима извештаја о управљању амбалажом и амбалажним отпадом („Службени гласник РС“, бр. 21/2010) и Правилник о изменама Правилника о обрасцима извештаја о управљању амбалажом и амбалажним отпадом („Службени гласник РС“, бр. 10/2013).



Закону о управљању отпадом, а имајући у виду да је наведена обавеза изворна надлежност ЈЛС.

У складу са чланом 8. Закона о комуналним делатностима¹²⁴, ЈЛС је дужна да до краја фебруара текуће године достави и Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре извештај, на прописаном обрасцу, у вези са обављањем комуналних делатности у претходној години. У годишњем извештају о обављању комуналних делатности на територији Републике Србије, за област управљања комуналним отпадом представљени су између осталог и подаци добијени од стране ЈЛС о количини одведеног комуналног отпада, количини отпада који се примарно или секундарно издваја ради поновне употребе, број регистрованих постројења за прераду комуналног отпада, број активних специјалних возила за одвожење комуналног отпада¹²⁵.

Извештај произвођача, увозника, пакера/пуниоца, испоручиоца и крајњег корисника

Образац 1 попуњава произвођач, увозник, пакер/пунилац, испоручилац и крајњи корисник. Овај образац садржи податке о врстама произведене амбалаже, амбалаже стављене на тржиште, о количинама увезене и извезене амбалаже, као и о начину управљања амбалажним отпадом (количина амбалаже за коју је обавеза управљања пренета на оператера, назив оператера на којег је пренета обавеза управљања, количина амбалаже за коју наведена лица сама обезбеђују управљање). Оператер попуњава Образац 2, који садржи податке о лицима која су пренела на оператера обавезу управљања амбалажним отпадом и податке о количинама преузетог, поново искоришћеног и одложеног амбалажног отпада. Упоредивањем података из ова два обрасца може да се изврши провера количина амбалаже стављене на тржиште у посматраној години, као и количине преузетог и поново искоришћеног амбалажног отпада.

Имајући у виду да смо ревизијом утврдили да се значајно разликују укупне количине амбалаже пренете на оператере које достављају лица обавезана Обрасцем 1 од количина достављених у извештајима оператера управљања амбалажним отпадом на Обрасцу 2, испитали смо на који начин је вршена контрола достављених података. Агенција нас је писаним путем обавестила да контролу врши на следећи начин:

1) Обавештава све обвезнике извештавања који нису доставили годишње извештаје на Обрасцу 1, а које су оператери за управљање амбалажним отпадом навели у свом извештају (Образац 2 – Извештај оператера система управљања амбалажним отпадом) као своје клијенте који су пренели обавезу управљања амбалажним отпадом на ове оператере, да у додатном року испуне своју законску обавезу достављања годишњег извештаја.

2) За сва предузећа која и након додатног рока не доставе годишње извештаје на Обрасцу 1, Агенција упућује званичан захтев надлежној инспекцији Министарства за заштиту животне средине, да у складу са својим надлежностима изврши инспекцијски надзор и предузму мере које ће обезбедити да ова предузећа доставе податке у складу са прописаним законским обавезама.

3) Агенција анализира податке који су достављени на Обрасцу 1. Свим предузећима која су доставила податке са нелогичним вредностима, Агенција упућује обавештење да провере податке у достављеном извештају и ако је потребно изврше измене у дефинисаном додатном року. Под нелогичним вредностима подразумевају се, пре свега, вредности пријављених количина амбалаже које су у односу на претходни

¹²⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 88/2011, 104/2016 и 95/2018

¹²⁵ <https://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/izveshtaji-o-obavljanju-komunalnih-delatnosti>



период (подаци из извештаја за претходне године) драстично разликује у последњем годишњем извештају или ако је предузеће пријавило екстремно велику и нелогичну количину амбалаже коју је ставило на тржиште РС.

4) За сва предузећа која су доставила годишње извештаје са нелогичним вредностима, а која и након додатног рока не изврше корекцију података на Обрасцу 1 или не докажу исправност достављених података, Агенција ће упутити званичан захтев надлежној инспекцији Министарства за заштиту животне средине, да у складу са својим надлежностима изврше инспекцијски надзор и предузму мере које ће обезбедити да ова предузећа доставе исправне податке.

5) Против предузећа која ни након спровођења претходних корака не доставе годишњи извештај на Обрасцу 1 или доставе извештај са подацима који су нелогични, Агенција ће поднети захтев за покретање прекршајног поступка.

У поступку ревизије нам није документовано да је у 2017. и 2018. години контрола вршена на наведени начин. Дописом од 19.6.2020. године Агенција се обратила Министарству са захтевом за вршење инспекцијског надзора над лицима која нису доставила податке на Обрасцу 1 за 2019. годину. У припреми је слање обавештења предузећима која су доставила нелогичне вредности на годишњем извештају Обрасца 1, док ће активности означене тачкама 3), 4) и 5) бити спроведене до краја календарске године.

Битно је нагласити да је Агенција крајем 2019. године, усвојила Интерне процедуре за контролу достављања података и контролу достављених података НРИЗ. Током 2020. године, а у складу са усвојеним документом, спроводе се све прописане процедуре. Свакодневном анализом достављених података идентификована је потреба за увођењем нових процедура које ће се пре свега односити на обезбеђивање побољшање квалитета податка. Нове процедуре ће формално бити објављене у новој верзији Прилога интерног акта до краја 2020. године. Новим процедурама, инспекција Министарства, односно надлежне инспекције на нивоу локалних самоуправа ће, у складу са својим надлежностима, интензивније бити укључене у процедуру контроле достављених податка. Овај инспекцијски надзор је неопходан јер Агенција, током спровођења процедуре контроле достављених података, нема правне инструменте физичког излажења на терен и утврђивања правог стања у вези са достављеним подацима.

Да би се обезбедила потпуна контрола достављених податка и упоредиле збирне количине амбалаже на Обрасцу 1 и количина амбалажног отпада на Обрасцу 2, неопходно је да сва предузећа које су оператери за управљање амбалажним отпадом навели у свом извештају (Образац 2) као своје клијенте који су пренели обавезу управљања амбалажним отпадом на ове оператере, испуне своју законску обавезу достављања годишњег извештаја на Обрасцу 1. Ако постоји једно предузеће које по овом основу није доставило годишњи извештај на Обрасцу 1, подаци о укупним количинама амбалаже на Обрасцу 1 и амбалажног отпада на Обрасцу 2 се не могу доводити у везу и у том случају ће се ове количине сигурно разликовати. Разлика у количинама ће бити драстична уколико је предузеће које није доставило годишњи извештај на Обрасцу 1 пренело обавезу управљање амбалажним отпадом на оператера за велику количину амбалаже која је стављена на тржиште Републике Србије.



Налаз 3.2. У периоду 2017 – 2019 године није била усвојена методологија за израчунавање стопе рециклаже комуналног отпада, што може утицати да подаци о стопи рециклаже нису поуздани

Како би се приближиле европском друштву које рециклира свој отпад уз високу стопу искоришћења ресурса, државе чланице Европске уније предузимају све потребне мере за достизање стопе од 50% поновне употребе и рециклаже отпадних материја (папир, метал, пластика и стакло из домаћинства) до 2020. године.¹²⁶

Државе чланице могу одабрати један од четири метода калкулације (1, 2, 3, 4) за проверу усклађености с циљем о комуналном отпаду.

Препорука за земље које су у фази приступања ЕУ је да се користи метода број 4, јер она оставља висок степен слободе у погледу тога који токови отпада се узимају у обзир за рециклирање и не захтева редовно одређивање морфолошког састава мешаног комуналног отпада из домаћинства.

Метода калкулације бр. 4 захтева податке о укупној количини произведеног чврстог комуналног отпада и укупној количини рециклираног чврстог отпада:

$$(4) \text{ Рециклирање комуналног отпада у } \% = \frac{\text{рециклирани комунални отпад}}{\text{генерисани комунални отпад}}$$

Количина рециклираног комуналног отпада је количина комуналног отпада у тачки у којој материјали од комуналног отпада улазе у поступак рециклирања којим се отпад прерађује у производе, материјале или ствари који нису отпад или тачка у којој отпадни материјали, као резултат припремног поступка пре прераде, престају бити отпад.¹²⁷

Према образложењу одговорног лица, Агенција за заштиту животне средине је приликом израчунавања стопе рециклаже комуналног отпада у обзир узимала следеће:

- У 2019. години 37 јавно комуналних предузећа у Србији је доставило податке да су фракције комуналног отпада предали на неку од операција поновног искоришћења (R3, R4, R5, R9, R11, R12 и R13). Укупна пријављена количина предатог отпада износи 46.479,1 тона;
- Претпоставка је да је целокупна количина сакупљена и предата на поновно искоришћење, стварно и поновно искоришћена;
- Податке о комуналном отпаду достављају јавно комунална предузећа или друга предузећа која имају уговор са локалном самоуправом за обављање тих делатности. За 2019. годину је пристигло 109 извештаја о комуналном отпаду. За локалне самоуправе које нису извршиле своју обавезу извршена је процена;
- Процењена количина генерисаног комуналног отпада за 2019. годину је 2,35 милиона тона.

¹²⁶ Директива 2008/98/ЕЗ.

¹²⁷ COMMISSION IMPLEMENTING DECISION (EU) 2019/1004 laying down rules for the calculation, verification and reporting of data on waste in accordance with Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Commission Implementing Decision C(2012) 2384.



Стопа рециклаже комуналног отпада износи:

Табела број 11: Стопа рециклаже комуналног отпада

Година	2015	2016	2017	2018	2019
Стопа рециклаже комуналног отпада (%)	5,8	4,0	3,8	2,6	2,0

Извор: Агенција за заштиту животне средине

За одређивање стопе рециклаже коришћена је општа једначина за одређивање удела, која гласи

$$R = \frac{Qa}{Qt}$$

где је:

R - стопа рециклаже комуналног отпада (%)

Qt - Укупна количина генерисаног комуналног отпада.

Qa - Количина комуналног отпада предата на следеће операције поновног искоришћења:

- R3 – Рециклирање/прерада органских материја који се не користе као растварачи (укључујући компостирање и остале процесе биолошке трансформације)
- R4 – Рециклирање/прерада метала и једињења метала
- R5 – Рециклирање/прерада других неорганских материјала
- R9 - Ре-рафинација или други начин поновног искоришћења отпадног уља
- R11 - Коришћење отпада добијеног било којом операцијом од R1 до R10
- R12 – Промене ради подвргавања отпада било којој од операција од R1 до R11
- R13 - Складиштење отпада намењених за било коју операцију од R1 до R12 (искључујући привремено складиштење отпада на локацији његовог настанка)

Одатле је

$$R = \frac{46.479,1}{2.350.000} \times 100 = 1.97\% \sim 2\%$$

С обзиром на чињеницу да је само 37 комуналних предузећа доставило податке о количини комуналног отпада предатих на неку од операција поновног искоришћења, постоји ризик да објављени званични подаци о стопи рециклаже комуналног отпада на основу извршене процене нису поуздани.

Законом о званичној статистици¹²⁸ и програмом¹²⁹, као одговорни произвођач званичне статистике за статистичку област заштиту животне средине обухваћени су Министарство и Агенција. Званична статистика се између осталог заснива и на следећим начелима:

1) Начело непристрасности подразумева да се на објективан начин утврђују дефиниције, методи прикупљања и обрађивања података, као и њихова дисеминација.

¹²⁸ „Службени гласник РС“, бр. 104/2009.

¹²⁹ Програм званичне статистике у периоду од 2016 до 2020. године.



2) Начело поузданости се огледа у томе да активности и методи који се односе на прикупљање, обраду и дисеминацију статистичких података буду усклађени са важећим професионалним стандардима, научним методима и принципима професионалне етике.

3) Начело професионалне независности значи да су за доношење одлука о дефиницијама, методима прикупљања, обраде и дисеминације података званичне статистике надлежни искључиво одговорни произвођачи званичне статистике.

4) Начело јавности значи да су сви резултати - обрађени и необрађени подаци званичне статистике, као и све информације о примењеним методима и изворима података које користе одговорни произвођачи званичне статистике - јавни и истовремено доступни свим корисницима.¹³⁰

Подаци о управљању отпадом се објављују у складу са Уредбом о статистици отпада и комуналним отпадом. При објављивању података о генерисаном отпаду, потребно је објавити и извештај о квалитету достављених података у којем се наводи степен тачности сакупљених података. Потребан је и опис процена, извршеним агрегацијама или искључењима и начин на који ти поступци утичу на податке о генерисаном отпаду.¹³¹

Приликом достављања годишњих података о комуналном отпаду статистичкој канцеларији Европске уније (Еуростат), Агенција подноси и извештај о квалитету достављених података и примењеној методологији. У извештају се наводи да Агенција за процену укупне количине комуналног отпада, за ЈЛС које нису доставиле податке, користи податке сличних ЈЛС које су доставиле податке. Критеријуми који се узимају за избор сличних ЈЛС су удаљеност, економска развијеност, опште карактеристике, старосна структура становника и остало. Извештај који се доставља Еуростат-у не захтева достављање података о примењеној методологији за утврђивање морфолошког састава комуналног отпада. Такође, Агенција у извештају наводи да за сада не врши израчунавање удела кућног отпада у комуналном отпаду.

Агенција је у 2020. години израдила Методологију за прорачун укупне количине комуналног отпада и степена рециклаже у Републици Србији базиране на теренским мерењима. Методологија је израђена у оквиру ENVAP3 пројекта и у складу са имплементационом одлуком Европске комисије 2019/1004. До дана ревизорског извештаја, методологија није усвојена. По образложењу одговорних лица Агенције, потребно је да Министарство заштите животне средине да сагласност на урађену методологију.

Налаз 3.3. Надлежни органи нису вршили инспекцијски надзор над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду

Инспекцијски надзор над применом одредаба Закона о амбалажи и амбалажном отпаду и прописа донетих за његово извршавање врши Министарство, ако законом о управљању отпадом и овим законом није друкчије прописано. Аутономној покрајини поверено је вршење инспекцијског надзора над активностима управљања амбалажним отпадом који се обавља на територији аутономне покрајине. Надзор над применом

¹³⁰ Члан 5 Закона о званичној статистици.

¹³¹ Уредба (ЕЗ) бр. 2150/2002.



одредаба овог закона које се односе на стављање амбалаже у промет врши Министарство надлежно за трговину преко тржишних инспектора.¹³²

Инспекцијски надзор врше инспектори за заштиту животне средине. Инспектор заштите животне средине, између осталог, утврђује:

- да ли се сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање амбалажног отпада врши на прописан начин;
- да ли је произвођач, увозник, пакер/пунилац, испоручилац или крајњи корисник који је амбалажу увезао или купио за потребе сопствене делатности прибавио дозволу за сопствено управљање амбалажним отпадом или је своју обавезу управљања амбалажним отпадом пренео на оператера;
- да ли је оператер организовао један или више центара за сакупљање, разврставање и привремено складиштење амбалажног отпада;
- да ли оператер обавештава јавност и крајње кориснике о сврси, циљевима, начину и месту сакупљања амбалаже, као и могућностима поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада.¹³³

Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора на основу процене ризика и посебним елементима плана инспекцијског надзора у области заштите животне средине¹³⁴ учесталост вршења инспекцијског надзора у области управљања амбалажним отпадом регулише на следећи начин:

1. критичан ризик – најмање један инспекцијски надзор у току године,
2. висок ризик – један инспекцијски надзор у току године,
3. средњи ризик – један инспекцијски надзор у току године,
4. низак ризик – један инспекцијски надзор у току 18 месеци.

Контролна листа за субјекте управљања амбалажним отпадом је донета 27.12.2019. године.

Прегледом извештаја о раду инспекције за заштиту животне средине Министарства и Покрајинског секретаријата утврдили смо да у периоду 2017-2019. године није вршен инспекцијски надзор над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.

Планом инспекцијског надзора републичке инспекције за 2018. годину планиран је надзор над оператерима система управљања амбалажним отпадом, док Извештај о раду инспекције за ову годину не садржи податке о извршеном инспекцијском надзору. У 2017. и 2019. години није планиран надзор над оператерима система управљања амбалажним отпадом. Када је у питању инспекција Покрајинског секретаријата, планиран је надзор над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду за 2018. годину, односно надзор над оператерима система управљања амбалажним отпадом у 2019. години. Извештаји о раду покрајинске инспекције не садрже податке о извршеном инспекцијском надзору. У 2017. години није планиран надзор над применом Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.

Увидом у извештаје о раду тржишне инспекције за 2017, 2018. и 2019. годину утврдили смо да није вршен инспекцијски надзор над стављањем амбалаже у промет, а што нам је и потврђено дописом Сектора тржишне инспекције Министарства трговине, туризма и телекомуникација.

¹³² Члан 47 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.

¹³³ Члан 48 Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.

¹³⁴ „Службени гласник РС“, бр. 45 од 13. јуна 2018, бр. 59 од 23. августа 2019.



V Захтев за доставу 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 откритих 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 откритих 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. 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 – Методологија у поступку рада

Да бисмо одговорили на ревизорска питања, анализирали смо законе и подзаконске акте којима је уређено питање управљања пластичним отпадом у Републици Србији у периоду од 2017-2019. године.

Како бисмо добили одговор на прво ревизорско питање, анализирали смо:

- правну регулативу Европске уније, и директиве које се односе на управљање отпадом;
- Закон о управљању отпадом, Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, Закон о заштити животне средине, као и великог броја подзаконских аката из ове области, упоређујући актуелна решења Републике Србије са решењима Европске уније;
- Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у европским интеграцијама за 2017, 2018. и 2019. годину;
- стратешке документе, у првом реду Стратегију управљања отпадом, али и друге документе који плански уређују ову област.

Да бисмо одговорили на друго ревизорско питање, анализирали смо:

- планове управљања отпадом за градове Београд и Нови Сад, као и извештаје о реализацији ових планова;
- пројекте, програме, извештаје и другу документацију субјеката ревизије, јавно комуналних предузећа, и других извора информација и студија случаја;
- податке које смо добили путем упитника који смо послали Граду Београду, Граду Новом Саду и 143 јединица локалне самоуправе.

За одговор на треће ревизорско питање анализирали смо:

- податке из постојеће базе Агенције за заштиту животне средине, као и обрасце на којима су ти подаци достављени;
- извештаје Агенције за заштиту животне средине које је овај субјект дужан да објављује, а пре свега извештаје о управљању отпадом за 2017, 2018. и 2019. годину;
- јавно доступне податке са подацима из документације коју национални оператери достављају Агенцији.

Такође, обавили смо интервјуе са представницима Министарства, Агенције, Покрајинског секретаријата, затим са представницима града Београда и града Новог Сада, и јавно комуналних предузећа у овим локалним самоуправама. Извршили смо инспекцију физичких објеката у граду Београду и граду Новом Саду, и представили пример добре праксе када је у питању управљање отпадом.

Анализирали смо податке доступне на интернету који се односе на област управљања пластичним отпадом.

Коришћени критеријуми за одабир субјеката ревизије су укупна количина комуналног отпада, количина пластичног отпада, количина ПЕТ амбалаже и количина пластичних кеса у 2018. години (у тонама), које смо добили од Агенције.



У табели испод приказано је првих 10 рангираних јединица локалне самоуправе:

Табела број 12: **Првих 10 рангираних јединица локалне самоуправе на основу критеријума: укупна количина комуналног отпада, количина пластичног отпада, количина ПЕТ амбалаже и количина пластичних кеса у 2018. години у тонама**

2018. година (у тонама)									
Укупна количина комуналног отпада	Ранг	Количина пластичног комуналног отпада	Ранг	Количина ПЕТ амбалаже	Ранг	Количина пластичних кеса	Ранг	Укупно	Ранг
Београд	10	Београд	10	Београд	10	Београд	10	1 Београд	40
Неготин	9	Нови Сад	9	Зрењанин	9	Ниш	9	2 Нови Сад	33
Нови Сад	8	Ниш	8	Нови Сад	8	Нови Сад	8	3 Ниш	30
Алексинач	7	Нови Бечеј	7	Ниш	7	Крагујевац	7	4 Крагујевац	16
Ниш	6	Зрењанин	6	Краљево	6	Крушевац	6	5 Зрењанин	16
Крагујевац	5	Краљево	5	Жабал	5	Вршац	5	6 Краљево	12
Прибој	4	Кучево	4	Лозница	4	Трстеник	4	7 Крушевац	10
Бачка Паланка	3	Крагујевац	3	Зајечар	3	Смедерево	3	8 Неготин	9
Крушевац	2	Крушевац	2	Пријеполје	2	Босилеград	2	9 Нови Бечеј	7
Зрењанин	1	Зајечар	1	Крагујевац	1	Краљево	1	10 Алексинач	7

Извор: ДРИ на основу достављених података Агенције

У фази планирања смо упутили допис свим јединицама локалне самоуправе са захтевом за доставу података о одвојеном сакупљању отпада, броју судова за сакупљање (рециклабилног) отпада, извршеним расходима по основу спроведених образовних и информативних активности, сарадњу са оператерима и стопи рециклаже. Анализирани подаци и пратећа документација су коришћени приликом давања одговора на ревизорска питања.



Слика 13: Упитник достављен јединицама локалне самоуправе

1	Да ли сте донели акта за поступање са пластичним отпадом (нпр. одлука о забрани употребе пластичних кеса које нису биоразградиве) (доставити скенирано електронском поштом)	[]												
2	Да ли је успостављено одвојено сакупљање отпада	[]												
3	Укупан број судова за сакупљање отпада на дан 31.12.2019.	<table border="0" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">број</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">контејнери</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">подземни контејнери</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">канте за домаћинства</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">кесе</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">остало</td> <td>[]</td> </tr> </table>		број	контејнери	[]	подземни контејнери	[]	канте за домаћинства	[]	кесе	[]	остало	[]
	број													
контејнери	[]													
подземни контејнери	[]													
канте за домаћинства	[]													
кесе	[]													
остало	[]													
4	Укупан број судова за сакупљање рециклабилног отпада на дан 31.12.2019.	<table border="0" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">број</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">контејнери</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">подземни контејнери</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">канте за домаћинства</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">кесе</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">остало</td> <td>[]</td> </tr> </table>		број	контејнери	[]	подземни контејнери	[]	канте за домаћинства	[]	кесе	[]	остало	[]
	број													
контејнери	[]													
подземни контејнери	[]													
канте за домаћинства	[]													
кесе	[]													
остало	[]													
5	Да ли су спроведене образовне и информативне активности са циљем мањег стварања пластичног отпада у периоду 2017 - 2019. (доставити опис спроведених активности)	[]												
6	Извршени расходи по основу спроведених образовних и информативних активности са циљем мањег стварања пластичног отпада у	<table border="0" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">у динарима</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">2017. година</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">2018. година</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">2019. година</td> <td>[]</td> </tr> </table>		у динарима	2017. година	[]	2018. година	[]	2019. година	[]				
	у динарима													
2017. година	[]													
2018. година	[]													
2019. година	[]													
7	Назив предузећа које обавља комуналне послове одржавања чистоће на јавним површинама (прикупљање и одвожење отпада са тих површина)	[]												
8	Да ли је предузеће закључило уговоре са оператером за прикупљање амбалажног отпада у периоду 2017-2019 (доставити скенирано закључене уговоре и извештаје који су достављани оператерима Секопак, Екостар пак, Делта-пак, Ценекс, Техно еко пак, Екопак систем и Уни еко пак за период 2017-2019 године)	[]												
9	Остварени приходи по основу пословно техничке сарадње са оператерима за прикупљање амбалажног отпада у динарима за	<table border="0" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">ПЕТ пластичну амбалажу</td> <td style="text-align: center;">Осталу пластичну амбалажу</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">2017. година</td> <td>[]</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">2018. година</td> <td>[]</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">2019. година</td> <td>[]</td> <td>[]</td> </tr> </table>		ПЕТ пластичну амбалажу	Осталу пластичну амбалажу	2017. година	[]	[]	2018. година	[]	[]	2019. година	[]	[]
	ПЕТ пластичну амбалажу	Осталу пластичну амбалажу												
2017. година	[]	[]												
2018. година	[]	[]												
2019. година	[]	[]												
10	Укупан број места за одлагање отпада на територији јединице локалне самоуправе на дан 31.12.2019.	<table border="0" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">број</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">депонија</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">дивљих депонија</td> <td>[]</td> </tr> </table>		број	депонија	[]	дивљих депонија	[]						
	број													
депонија	[]													
дивљих депонија	[]													
11	Да ли имате податак о стопи рециклираног пластичног отпада на територији јединице локалне самоуправе	[]												
11а	Стопа рециклираног пластичног отпада	<table border="0" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">%</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">2017. година</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">2018. година</td> <td>[]</td> </tr> <tr> <td style="text-align: right;">2019. година</td> <td>[]</td> </tr> </table>		%	2017. година	[]	2018. година	[]	2019. година	[]				
	%													
2017. година	[]													
2018. година	[]													
2019. година	[]													
12	Удео одвојеног сакупљеног комуналног отпада у укупном комуналном отпаду у 2019.	<table border="0" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">%</td> </tr> <tr> <td></td> <td>[]</td> </tr> </table>		%		[]								
	%													
	[]													

Извор: ДРИ



Прилог 2 – ЕУ прописи који регулишу управљање отпадом

Најважнији ЕУ прописи којима је регулисано управљање отпадом дати су у табели:

Табела број 13: **ЕУ прописи којима је регулисано управљање отпадом**

Директива 2008/98/ЕЗ о отпаду
Директива (ЕУ) 2018/851 о измени Директиве 2008/98/ЕЗ о отпаду
Директива 94/62/ЕЗ о амбалажи и амбалажном отпаду
Директива 2004/12/ЕЗ о измени Директиве 94/62/ЕЗ о амбалажи и амбалажном отпаду
Директива (ЕУ) 2018/852 о измени Директиве 94/62/ЕЗ о амбалажи и амбалажном отпаду
Директива (ЕУ) 2015/720 о измени Директиве 94/62/ЕЗ у погледу смањења потрошње лаганих пластичних кеса за ношење
Директива 1999/31/ЕЗ о депонијама
Директива (ЕУ) 2018/850 о измени Директиве 1999/31/ЕЗ о депонијама

Извор: ДРИ



Прилог 3 – Количине пластичног отпада

Укупне количине произведеног пластичног отпада у периоду од 2017-2019. године приказане су у следећој табели:

Табела број 14: Количине пластичног отпада

Р.б р.	Категорија	Комунални отпад			Некомунални отпад (остали отпад, без комуналног)		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
Укупна количина отпада							
1.	Произведени отпад [у 000 тона], укључујући:	2.150	2.230	2.350	9.327	9.384	9.625
1.1	• мешовити отпад	2.150	2.230	2.350			/
2.	Стопа рециклаже [планирана] ²	Не постоји податак		/			/
3.	Стопа рециклаже [остварена] ²	Не постоји податак		/			/
Пластични отпад							
4.	Укупна количина произведеног пластичног отпада [у 000 тона]:	281,6	278,7	270,3	18,0	24,6	24,0
4.1	• отпад прикупљен одвојено	4,9	5,1	4,0	18,0	24,6	24,0
4.2	• удео пластичног отпада у одвојено прикупљеном отпаду ³	13,1	12,5	11,5			
5.	Третман отпада ⁴ [у 000 тона]:						
5.1	• припрема за поновну употребу и рециклажу				49,7	61,9	59,2
5.2	• поновно искоришћење (у циљу производње енергије)				1,9	2,8	6,3
5.3	• поновно искоришћење (у остале сврхе)				41,9	52,2	53,1
5.4	• одлагање на депонију				4,4	6,3	6,6
5.5	• остало одлагање				/	/	/

Извор: Агенција за заштиту животне средине



Прилог 4– Прекогранично кретање пластичног отпада

Табела број 15: Прекогранично кретање пластичног отпада

Р. б р.	Опис / Категорија	Увоз			Извоз		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
1.	Укупне количине прекограничног кретања пластичног отпада [у тонама]	11.253,9	15.743,3	16.278,7	5.556,3	6.394,4	6.900,4
<i>Топ 5 земаља које учествују у прекограничном кретању пластичног отпада [количина увезеног / извезеног пластичног отпада у тонама]</i>							
2.	Земља (количине)	Словенија 6.089	Словенија 11.128,6	Словенија 11.198,3	Хрватска 2.443,1	Хрватска 2.594,2	Бугарска 3.204,9
3.	Земља (количине)	Хрватска 2.000,9	Хрватска 2.853,3	Хрватска 3.109,5	Бугарска 1.629,2	Бугарска 2.735,2	Хрватска 3.083,1
4.	Земља (количине)	Немачка 1.351,9	Аустрија 589,3	БиХ 546,5	Словенија 1.022,9	Турска 263	Турска 261,6
5.	Земља (количине)	БиХ 848,6	Немачка 461	Аустрија 599,8	Румунија 275,9	Румунија 795,1	Северна Македонија 215
6.	Земља (количине)	Аустрија 654,5	БиХ 420,5	Холандија 283,3	Малта 183,2	Египат 6,8	Румунија 100,2
<i>Трговински биланс са Кином [количина увезеног / извезеног пластичног отпада у тонама]</i>							
7.	Кина	0	0	0	0	0	0

Извор: Агенција за заштиту животне средине



Прилог 5 – Регионални центри за управљање отпадом „Бањица“ и „Дубоко“

Регион за управљање отпадом „Бањица“ обухвата општине Пријепоље, Нову Варош, Прибој и Сјеницу са укупно 119.517 становника и 26.170 т/г отпада. Овај регион се суочава са великим проблемима у управљању отпадом. Његово уређење је започето 2003. године и траје до данас. Регионалним планом управљања отпадом предвиђена је санитарна депонија са пратећом инфраструктуром укључујући линију за сепарацију и компостану (локација Бањица, на територији општине Нова Варош), трансфер станицу у Сјеници и рециклажна дворишта у осталим општинама.

Развој депоније на Бањици је заустављен на нивоу основних грађевинских радова због, према наводима Министарства, лоше локације и усвајања новог законодавства у области заштите животне средине, као и недостатка управљачких капацитета. У 2013. години, да би се испунили законски услови, припремљен је редизајн главног пројекта депоније, али још увек није био изводљив и даље грађевинске активности нису настављене. Четири општине су наставиле да користе своје старе несанитарне депоније које представљају висок ризик за животну средину и здравље људи. Остала инфраструктура за управљање отпадом у региону Бањица укључује линију за одвајање отпада малог капацитета у Новој Вароши, која не функционише ефикасно због недовољне количине рециклажног материјала одвојеног у домаћинствима. До сада су изведени радови у вредности од 76.398.325 динара (средства из НИП-а 32.775.432 динара, а из Фонда за заштиту животне средине 43.622.893 динара). Општине Нова Варош, Прибој и Пријепоље до сада су издвојиле 15.210.242 динара за израду пројектне документације и решавање имовинских односа.¹³⁵ Влада Републике Србије је у јуну 2018. године донела одлуку да се на територији општине Нова Варош изгради трансфер станица као привремено претоварно место, одакле ће се отпад транспортовати до регионалне депоније Дубоко код Ужица, док се не успостави Регионални центар за управљање отпадом Бањица. У децембру 2018. године Министарство заштите животне средине је пребацило 5.000.000,00 динара општини Нова Варош за израду пројектно-техничке документације за изградњу трансфер станице. Јула месеца 2019. године је израђена пројектно-техничка документација за изградњу трансфер станице. Потребна су додатна средства за реализацију пројекта.

Регионални пројекат управљања комуналним отпадом „Дубоко“ укључио је изградњу регионалног центра за управљање отпадом који би служио девет општина (Чачак, Ужице, Бајина Башта, Пожега, Ариље, Чајетина, Косјерић, Лучани и Ивањица) са 370.000 грађана. Према наводима Министарства, „Дубоко“ је најразвијенији регионални систем за управљање отпадом у Републици Србији до данас. Количине отпада порасле су са 3.000 т/г у 2011. на 75.000 т/г у 2017. години и преко 300.000 тона је одложено на санитарну депонију у периоду 2011-2017. године. Стопа одвајања рециклабилног отпада повећана је на 7,5%. У овом РЦ врши се организација и спровођење примарне и секундарне селекције, рециклажа и одлагање отпада на санитаран начин.

¹³⁵ На основу Главног пројекта - вредност инвестиције за изградњу тела депоније са потребном инфраструктуром је 775.203.845,05 динара. За графо станицу која је неопходна за функционисање депоније је потребно издвојити 1.965.636,00 динара. Потребно је израдити документацију и издвојити средства за приступни пут и измештање цевовода за Прибој.



Према оцени Министарства, Регионални центар „Дубоко“ функционише без већих проблема. Свих седам општина доставља отпад, а старе депоније су затворене. Како би оперативни трошкови били смањени, у Чачку је 2016. године завршена и отворена трансфер станица и центар за рециклажни отпад на локацији старе затворене депоније Прелићи.¹³⁶ У периоду 2013-2016. године спроведена је помоћ општини Ариље у увођењу одвојеног сакупљања (примарне сепарације) комуналног отпада. Примарна сепарација отпада је успостављена у целој области организованог сакупљања отпада, дом је област организованог сакупљања отпада је проширена за 20%. Све ово је дало значајан допринос развоју и промоцији приступа добре праксе увођењу одвојеног сакупљања отпада у Србији. Пројекат раздвајања отпада и рециклаже организован је кроз систем две канте, канту плаве боје у којима се бацају само материјали који се могу рециклирати (папир / картон, конзерве, пластичне флаше, тетра пак), док је друга канта намењена за сакупљање мешовитог комуналног отпада. У самом центру општине Ариље постављена су „острва“ са контејнерима која су намењена за рециклажне материјале. И друге општине региона су кроз различите ИПА прекограничне пројекте делимично увеле систем одвојеног сакупљања отпада, као што су: Бајина Башта, Чачак, Ужице и др. У просеку се на нивоу региона одвоји око 6% рециклажног отпада. Општине региона (Ужице, Чачак, Ивањица, Чајетина, Пожега, Косјерић, Лучани и Бајина Башта) су укључене у Пројекат примарне сепарација отпада (ИПА 2017) којим се планира подршка системском увођењу/надоградњи система примарне сепарације. Током 2016. године спроведена је помоћ општини Бајина Башта - за изградњу Центра за рециклажни отпад и куповину новог возила за одвожење отпада, како би се смањили трошкови транспорта до РЦ „Дубоко“. Затворена су сметлишта Пијучка чесма у Косјерићу и Грбавчица у Ивањици. Укупна инвестиција регионалног центра „Дубоко“ је 15,3 милиона евра. Финансирање изградње тела депоније извршено је кредитом ЕБРД-а општинама, који је у потпуности враћен (2016. године). Већина радова на стабилизацији депоније након клизишта финансирана је донацијама Краљевине Шведске. Линија за сепарацију отпада финансирана је из ЕУ ИПА гранта (око 4 милиона евра).¹³⁷ Највећи део средстава за изградњу трансфер станице и Центра за рециклажни отпад у Чачку донирала је Краљевина Шведска (762.000 евра) кроз Програм подршке инфраструктурним пројектима у области животне средине (EISP), град Чачак је уложио око 200.000 евра за набавку неопходне опреме, док је ЈКП „Дубоко“ обезбедило 24.000 евра. И када је у питању увођење одвојеног сакупљања отпада у општини Ариље, највећи део средстава донирала је Шведска (448.085 евра) кроз EISP за опрему и јавно информисање, док је општина Ариље подржала пројекат са око 121.010 евра за припремне активности.

Регион „Дубоко“ функционише као регионални центар за управљање отпадом, са успостављеном примарном сепарацијом отпада у свим ЈЛС које су у саставу овог региона. Има успостављен систем секундарне селекције отпада, а одлагање отпада се врши на санитарној депонији. Уз постојање трансфер станице у Чачку и центра за рециклажни отпад у Бајиној Башти смањени су трошкови одвожења отпада, што значи да је у потпуности постигнут циљ успостављања оваквог система и да је регионални приступ управљању отпадом остварио значајне резултате.

¹³⁶ Трансфер станица је изграђена као део регионалног система, док Центром за рециклажни отпад, који се налази у оквиру комплекса трансфер станице, управља ЈКП Комуналац из Чачка.

¹³⁷ Шведска влада је донирала преко ЕБРД 2,5 милиона евра 2016. године за стабилизацију и проширење депоније - прва фаза), чиме би се обезбедила основа за дугорочну одрживост. Укупан пројекат стабилизације и проширења је око 4,5 милиона евра. У току је имплементација пројекта.



Са друге стране, регион „Бањица“ не поседује санитарну депонију, а нису постигнути резултати ни у одвојеном сакупљању рециклабилног отпада. Као што је наведено, ради се на изградњи трансфер станице са које ће сав отпад бити преусмерен у регион „Дубоко“ док регионални центар „Бањица“ не буде изграђен.

Прилог 6 – Анализа података о броју становника и производњи и одлагању отпада по градским општинама Града Београда

У следећој табели дат је преглед броја становника, густина насељености, број и површина домаћинства, количине отпада и број судова за одлагање рециклабилног отпада по градским општинама Града Београда на дан 31.12.2019. године:

Табела број 16: Приказ података по градским општинама Града Београда

Градска општина	Број становника	Густина насељености (ст./км ²)	Број домаћинства	Површина домаћинства (м ²)	Количина отпада (тоне)	Број судова за одлагање отпада
ВОЖДОВАЦ	158.213	1.064	73.654	4.172.234	56.427	88
ВРАЧАР	56.333	19.292	35.322	2.142.845	23.526	84
ЗВЕЗДАРА	151.808	4.796	80.320	4.382.167	49.305	113
ЗЕМУН	168.170	383	65.537	3.848.200	86.761	74
НОВИ БЕОГРАД	214.506	5.265	94.589	5.620.717	78.489	364
ПАЛИЛУЛА	173.521	389	74.818	3.931.425	61.611	55
РАКОВИЦА	108.641	3.578	44.048	2.424.409	25.128	33
САВСКИ ВЕНАЦ	39.122	2.794	21.406	1.512.327	32.028	73
СТАРИ ГРАД	48.450	6.941	29.799	1.731.636	20.129	21
ЧУКАРИЦА	181.231	1.158	72.099	4.312.235	51.385	64

Извор: ДРИ на основу података ЈКП „Градска чистоћа“



Прилог 7 – Пример добре праксе за разврставање амбалажног отпада

Слика 14: „Рецикломат“ у граду Крагујевцу



ЈКП „Шумадија“ Крагујевац је у 2020. години набавило и ставило у употребу Рецикломат - паметну машину за прикупљање и сортирање амбалажног отпада (пластичних флаша, лименки и стаклене амбалаже).¹³⁸

Рецикломат, први у Србији, има могућност да препозна различите типове отпада, да их прихвати и складишти.

Функционише тако што вреднује отпад и конвертује новчану вредност предате амбалаже у додатак на персонализованим и неперсонализованим картицама за јавни превоз путника у граду Крагујевцу. Рецикломат награђује сваког грађанина са седам динара по унетом амбалажном предмету, а износ од предате амбалаже се аутоматски уписује на картицу за јавни превоз. За једну возњу у граду потребно је да се убаци 10 предмета у Рецикломат.

Циљ постављања Рецикломата је побољшање еколошке ситуације у граду, и да се системом награђивања мотивишу грађани да на правилан начин врше примарну селекцију и разврставање амбалажног отпада.

Извор: www.kragujevac.rs

¹³⁸ www.kragujevac.rs



Прилог 8 – Мере превенције стварања отпада од пластичних кеса

Један од кључних изазова за смањење пластичног отпада јесте питање регулисања коришћења пластичних кеса. Међутим, до 2019. године у Републици Србији није спроведена ниједна активност у циљу смањења и изbacивања из употребе једнократних пластичних кеса.

Аутономна Покрајина Војводина донела је Препоруку¹³⁹ којом се, јединицама локалне самоуправе на територији АП Војводина, предлажу мере, услови коришћења кеса за испоруку робе на месту продаје роба и услуга, затим захтеви у погледу материјала од којих је кеса произведена, као и права и обавезе трговаца у вези с коришћењем кеса приликом испоруке робе на месту продаје. У том погледу је, Декларацијом о заштити животне средине у АП Војводини¹⁴⁰ предвиђена забрана коришћења пластичних кеса и других пластичних производа предвиђених за једнократну употребу, до краја 2020. године, а истовремено и активности на проналажењу алтернативних решења нешкодљивих по животну средину.¹⁴¹

Министарство заштите животне средине је формирало радну групу која ради на изменама Правилника о техничким и другим захтевима за пластичне кесе са адитивом за оксидациону разградњу и биоразградњу, о оцењивању усаглашености и условима које мора да испуни именовано тело¹⁴², којим ће бити дефинисани састав, производња, стављање у промет и други значајни аспекти у управљању пластичним кесама. Овим правним документом биће уређена ова област и бити постављени оквири и стандарди за целу Србију, што ће помоћи градовима и општинама да израде планове за смањење и изbacивање из употребе једнократних пластичних кеса у својим локалним заједницама.¹⁴³

У међувремену, осам јединица локалне самоуправе је донело акта којима се у циљу превенције стварања отпада од пластичних кеса, уређују захтеви у погледу материјала од којих је кеса произведена, као и права и обавезе трговаца у вези са коришћењем кеса на територији градова Београда, Новог Сада и Сомбора и општина Дољевац, Ковин, Ковачица, Србобран и Сремски Карловци.

¹³⁹ Препорука о утврђивању мера за отклањање штете која се наноси екосистемима услед неодрживог коришћења и бацање производа израђених од пластике („Службени лист АП Војводине“, бр.39/2019).

¹⁴⁰ „Службени лист АП Војводине“, бр.24/2019.

¹⁴¹ Поглавље II став 6) Декларације о заштити животне средине у Аутономној Покрајини Војводини.

¹⁴² „Службени гласник РС“, бр. 3/2010.

¹⁴³ <https://www.ekologija.gov.rs/za-buducnost-bez-plasticnog-otpada/#more-31513>.



Слика 15: Геоприказ ЈЛС које су донеле акта о условима коришћења кеса за испоруку робе на месту продаје роба и услуга



**Ступање на снагу
одлука о условима коришћења кеса:**

Србобран	1.1.2020.
Београд	1.1.2020.
Ковин	1.1.2020.
Ковачица	1.7.2020.
Сомбор	1.1.2021.
Нови Сад	1.1.2021.
Сремски Карловци	1.1.2021.
Дољевац	1.1.2021.

Извор: ДРИ на основу података 145 ЈЛС достављених путем упитника

За прва три месеца 2020. године, у односу на прва три месеца 2019. године, дошло је до пада производње кеса од полиетилена за 0,4% и пада производње врећа и кеса од осталих пластичних материјала за 65,4%.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Актуелно стање производње производа од пластике, Привредна комора Србије, јун 2020. године.