



GREEN HOME
act green



ZELENA AKCIJA
FRIENDS OF THE EARTH CROATIA

ANALIZA STANJA U OBLASTI UPRAVLJANJA

OTPADOM U CRNOJ GORI



Avgust 2016





GREEN HOME
act green



ZELENA AKCIJA
FRIENDS OF THE EARTH CROATIA

PREDGOVOR

Crna Gora je politiku upravljanja otpadom započela 2004. godine, međutim, još uvijek nije uspostavljen funkcionalan, integralan sistem upravljanja otpadom, što se smatra jednim od prioritarnih zadataka Države na putu pridruživanja Evropskoj uniji.

Problem neadekvatnog upravljanja otpadom je višegodišnji, a može se slobodno reći i višedecenijski. U godini kada Crna Gora slavi četvrt vijeka od proglašenja ekološke države i godini kada se očekuje otvaranje 27. Poglavlja, jednog od najzahtjevnijih poglavlja u procesu pristupanja Evropskoj uniji, stanje u gore pomenutoj oblasti nije zadovoljavajuće.

Želja da se da doprinos rješavanja ovog problema navela je i nevladinu organizaciju „Sjeverna zemlja“ iz Berana da pristupi izradi jednog sveobuhvatnog dokumenta – „Analiza stanja u oblasti upravljanja otpadom u Crnoj Gori“.

Izrada ovog dokumenta je urađena u sklopu projekta „Izgradnja kapaciteta za bolju životnu sredinu u Crnoj Gori“ koji se finansira sredstvima IPA 2014 Civil Society Facility Montenegro Programme, a sadržaj istog isključiva je odgovornost NVO „Sjeverna zemlja“ i ne predstavlja nužno i stavove Evropske unije.

Projekat implemetiraju, pored NVO „Sjeverna zemlja“, i NVO „Zeleni Dom – Green home“ iz Podgorice, NVO „Društvo mladih ekologa“ iz Nikšića, NVO „Centar za zaštitu i proučavanje ptica“ iz Podgorice i „Zelena Akcija/ Friends of the Earth Croatia“ iz Zagreba, Hrvatska.





GREEN HOME
act green



ZELENA AKCIJA
FRIENDS OF THE EARTH CROATIA

SADRŽAJ

Uvod	4
Zakonodavni i strateški okvir upravljanja otpadom u Crnoj Gori	5
Institucionalni okvir u oblasti upravljanja otpadom	6
Upravljanje otpadom u Crnoj Gori u periodu 2004 – 2014	7
Upravljanje otpadom u Crnoj Gori 2014 – 2020	8
Pregled trenutnog stanja u oblasti upravljanja otpadom	11
Prioritetni problemi za rješavanje	13
Održivo upravljanje otpadom - korak ka cirkularnoj ekonomiji	22
Zaključci i preporuke	23
Literatura	25



UVOD

Otpad predstavlja jedan od ključnih problema modernog čovjeka, i nastaje kao posljedica savremenog načina života. Isti predstavlja balast kako za pojedinca, tako i za lokalnu zajednicu uopšte. Iz tog razloga je, u posljednjih nekoliko decenija, upravljanje otpadom postalo sastavni dio ekoloških politika velikog broja zemalja Evropske unije (EU), pa i šire. Suština tih politika i pravac njihovih djelovanja se vremenom mijenjao, tako da se u posljednje vrijeme otpad posmatra kao resurs i ima svoju ekonomsku vrijednost.



Održivo upravljanje otpadom je jedan od osnova održivog upravljanja životnom sredinom. Održivost životne sredine, sa aspekta upravljanja otpadom, može se definisati kao *sistem upravljanja otpadom, koji smanjuje ukupan (negativan) uticaj upravljanja otpadom na životnu sredinu, uključujući potrošnju energije, zagađenje zemljišta, vazduha i vode, gdje su ukupni troškovi sistema upravljanja otpadom prihvatljivi za sve članove društvene zajednice, uključujući i domaćinstva, privredu, institucije i vladu* (White i dr. 1995; Warmer bilten, 49/1996).

Imajući u vidu da su pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na informisanost o stanju životne sredine, kao i pravo učešća u procesu donošenja odluka koje se odnose na životnu sredinu, Ustavom Crne Gore prepoznati kao osnovna ljudska prava, u Državi koja se još 1991. godine deklarirala kao ekološka, ista ima obavezu da svim građanima obezbijedi kvalitetnu životnu sredinu.

Kao jedan od preduslova za dobar kvalitet svih segmenata životne sredine jeste i održivo upravljanje otpadom. Crna Gora je svoju politiku upravljanja otpadom započela 2004. godine, donošenjem *Nacionalne politike upravljanja otpadom*. Potom je urađen *Strateški master plan za upravljanje otpadom* (2005) i donešen *Zakon o upravljanju otpadom* iste te





GREEN HOME
act green



ZELENA AKCIJA
FRIENDS OF THE EARTH CROATIA

godine. Kako je procijenjeno da nijesu stvoreni preduslovi za njegovu implementaciju, njegova primjena je prvo odložena za 2008. godinu, a potom i za 2010. godinu. Problem sa implementacijom tog Zakona je bio prisutan i nakon tog datuma, a obaveza njegovog daljeg usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom se generisala samom dinamikom razvoja istog, te se iz tih razloga javila potreba za izradom novog Zakona, koji je i usvojen 2011. godine. Pored novog Zakona, usvojen je i određen broj podzakonskih akata. U pomenutom periodu usvojen je i Državni plan upravljanja otpadom za period 2008 - 2012. godina, kao strateški dokument kojim se uređuje oblast upravljanja otpadom u Crnoj Gori.

Gore pomenuta strateška dokumenta i zakonske odredbe su samo djelimično, a može se konstatovati, i sa malo političke volje od strane onih koji ih trebaju implementirati, rješavala brojne probleme sa kojima se Crna Gora suočavala tih godina, a o čemu govore brojni izvještaji Evropske komisije (EK) i ostalih relevantnih institucija i organizacija.

Budući da je period za koji je bio izrađen prethodni set strateških dokumenata istekao, i da je bilo neophodno izraditi i usvojiti novu grupu dokumenata, javila se potreba za preispitivanjem prethodno planiranih i ostvarenih ciljeva u oblasti upravljanja otpadom, kao i za sagledavanjem svih postojećih problema, potreba i mogućnosti Crne Gore kada je u pitanju ova oblast. Iz tog razloga Država je krajem 2013. godine krenula u izmjene postojećih i izradu novih dokumenata iz ove oblasti.

Nedavno je usvojen i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom (jun, 2016).

ZAKONODAVNI I STRATEŠKI OKVIR UPRAVLJANJA OTPADOM U CRNOJ GORI

U cilju uspostavljanja integralnog sistema upravljanja otpadom, Crna Gora je proteklih godina usvojila osnovni Zakon o upravljanju otpadom („Službeni list Crne Gore“, br. 64/2011), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom ("Službeni list Crne Gore, broj 39/2016") i set odgovarajućih podzakonskih akata, čime je uspostavljen solidan pravni okvir.

Očekuje se da će ovaj set propisa biti upotpunjen propisima koji trenutno nedostaju, ali i da će vremenom biti usklađivan sa svim izmjenama koje se budu dešavale na nivou EU. Ovdje je potrebno konstatovati da će se stanje u ovoj oblasti unaprijediti jedino punom, neselektivnom implementacijom svih zakonskih odredbi i primjenom kaznene politike, kada je to neophodno.

Dosadašnji strateški pravci unapređenja i razvoja u oblasti upravljanja otpadom na teritoriji Crne Gore utvrđeni su strateškim i planskim dokumentima koji su donijeti na državnom i lokalnom nivou.

Nacionalna politika upravljanja otpadom iz 2004. godine, Strateški master plan za upravljanje otpadom iz 2005. godine, Državni plan upravljanja otpadom za period 2008 - 2012. godina,



Strategija upravljanja otpadom Crne Gore do 2030. godine, kao i Državni plan upravljanja otpadom za period 2015-2020. godine, najvažnija su strateški dokumenti kojima se uređivala/uređuje oblast upravljanja otpadom u Crnoj Gori.

Strateški principi u oblasti upravljanja otpadom Crne Gore moraju biti usklađeni sa osnovnim principima EU u istoj, a to su:

1. Koncept održivog razvoja
2. Princip predostrožnosti
3. Princip zagađivač plaća
4. Princip blizine
5. Hijerarhija upravljanja otpadom:

1. sprječavanje stvaranja otpada i redukcija, odnosno smanjenje korišćenja resursa i smanjenje količina ili opasnih karakteristika nastalog otpada;

2. priprema za ponovnu upotrebu proizvoda za istu ili drugu namjenu;

3. reciklaža, odnosno obrada otpada radi dobijanja sirovine za proizvodnju istog ili drugog proizvoda;

4. iskorišćenje vrijednosti otpada (kompostiranje, spaljivanje uz iskorišćenje energije i dr.);

5. odlaganje otpada na uređene deponije.

INSTITUCIONALNI OKVIR U OBLASTI UPRAVLJANJA OTPADOM

U cilju upoznavanja sa nadležnim organima u oblasti upravljanja otpadom, u ovom odjeljku će biti dat pregled institucija koje se bave primjenom zakona iz ove oblasti.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma (MORT) je primarno nadležno za transpoziciju propisa EU i za rješavanje pitanja uređenih propisima EU čija transpozicija nije obavezna, kao i za primjenu i praćenje primjene domaćih propisa o upravljanju otpadom. U pojedine aspekta upravljanja otpadom uključena su i druga ministarstva, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo finansija.

Agencija za zaštitu životne sredine je nadležna za vođenje upravnih postupaka i izdavanje dozvola, prikupljanje, obradu, vođenje baza podataka o otpadu i za izvještavanje.



MONSTAT je nadležna institucija za prikupljanje i statističku obradu podataka o pojedinim vrstama i količinama otpada, kao i za izvještavanje EUROSTAT-a.

Jedinice lokalne samouprave nadležne su za uspostavljanje potrebne infrastrukture i pružanje usluga upravljanja komunalnim otpadom i neopasnim građevinskim otpadom.

Uprava za inspeksijske poslove (ekološka, tržišna i rudarska inspekcija) je nadležna za inspeksijski nadzor nad sprovođenjem propisa u oblasti upravljanja otpadom, dok su na lokalnom nivou za određene vrste nadzora u oblasti upravljanja komunalnim otpadom nadležne komunalne inspekcije.

UPRAVLJANJE OTPADOM U CRNOJ GORI

2004 - 2014

Kao što je već pomenuto, Crna Gora je politiku upravljanja otpadom započela 2004. godine, i narednom desetogodišnjem periodu donošena su sljedeća dokumenta: Nacionalna politika upravljanja otpadom, Strateški master plan za upravljanje otpadom, Državni plan upravljanja otpadom za period 2008 -2012. Godina, kao i relevantan Zakon.

Ovim dokumentima su definisani osnovni strateški ciljevi u ovoj oblasti: *samodovoljnost u upravljanju otpadom; nova regionalna odlagališta otpada u skladu sa standardima EU; integralni sistem upravljanja otpadom; smanjivanje količina otpada; smanjivanje količina otpada koji se odlaže na odlagalištima primarnom selekcijom otpada koji može ponovo da se koristi; smanjivanje udjela biorazgradivog otpada u odloženom komunalnom otpadu; smanjivanje negativnog uticaja otpada na životnu sredinu; upravljanje otpadom na principima održivog razvoja i energetske iskorišćavanja otpada.*

Shodno Zakonu o upravljanju otpadom, obaveze izrade i donošenja lokalnih planova izmirile su sljedeće opštine: Podgorica, Nikšić, Herceg Novi, Tivat, Andrijevica, Bar, Berane, Danilovgrad, Žabljak, Kotor, Plužine, Pljevlja i Plav (Izvor: Izvještaj o sprovođenju Državnog plana upravljanja otpadom u 2013. godini).

Iako su gore pomenuti strateški ciljevi bili kvalitetno definisani, ipak nijesu bili dostižni, imajući u vidu brojne probleme sa kojima se Crna Gora u tom periodu suočavala: ***slabi institucionalni i administrativni kapaciteti, nedostatak finansijskih sredstava, nepostojanje političke volje za rješavanje problema u ovoj oblasti, nedovoljno razvijena saradnja između organa državne i lokalne uprave, kao i ograničena svijest o zahtjevima u oblasti životne sredine i klime.***

Kao posledica gore pomenutih problema, može se pomenuti sljedeće: u Crnoj Gori su u pomenutom perodu izgrađene samo dvije regionalne sanitarne deponije (Podgorica i Bar), od ukupno osam, koliko ih je planirano prethodnim strateškim dokumentima, sistem selektivnog



odlaganja i prikupljanja otpada u velikom broju opština nije uspostavljen, procenat selektivno sakupljenog reciklabilnog materijala je bio izuzetno nizak (2013 - 2,66%), upravljanje posebnim tokovima otpada nije bilo uspostavljeno, a broj nelegalnih smetlišta je bio veliki, što ukazuje na slabo razvijenu ekološku svijest građana. Ukoliko se u razmatranje uzme i loše, neodrživo, poslovanje komunalnih preduzeća, može se konstatovati da je tačan podatak koji navodi Evropska komisija (EK) u svojim izvještajima o napretku, kao i u *Izveštaju o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore, Poglavlje 27- životna sredina*, koji ukazuje da je **implementacija obaveza koje proističu iz oblasti upravljanje otpadom još u ranoj fazi**.

Na osnovu analize gore pomenutih evropskih izvještaja moglo se zaključiti i da harmonizacija crnogorskog pravnog okvira za oblast upravljanja otpadom sa relevantnim propisima EU iziskuje dodatne aktivnosti na izmjenama i dopunama postojećih propisa u Crnoj Gori, kako bi se kompletirao proces transpozicije.

UPRAVLJANJE OTPADOM U CRNOJ GORI

2014 – 2020

Crna Gora, kao kandidat za članstvo u EU, ima obavezu da uspostavi funkcionalan, integralan sistem upravljanja otpadom i, prema ocjeni Evropske komisije, taj cilj se smatra jednim od prioriteta na putu pridruživanja Evropskoj uniji.

Radi uspostavljanja takvog sistema, Država je početkom perioda na koji se ovo Poglavlje odnosi, krenula u analizu i pripreme potrebnih izmjena i dopuna zakonodavnog okvira u oblasti upravljanja otpadom, kao i relevantnih strateških dokumenata, u cilju prilagođavanja sa evropskom zakonskom regulativom.

Novi Državni plan upravljanja otpadom za period 2014 – 2020. godina je u formi Nacrta početkom 2014. godine prošao kroz proceduru javne rasprave i javnih konsultacija. Međutim, tokom završnog predstavljanja Nacrta u martu 2014. godine, pojavila su se brojna neslaganja sa predloženim rješenjima i od tog Nacrta se odustalo. Nakon toga, krenulo se u izradu novog Državnog plana, za period 2015 – 2020 godina, koji je krajem 2015. godine stupio na snagu.

Za razliku od prethodnih planova, Plan za period 2015 – 2020. godina predlaže alternativna rješenja za uspostavljanje integralnog sistema upravljanja otpadom u Crnoj Gori, i to tri. Prvo i drugo rješenje podrazumijevaju regionalni pristup, odnosno osnivanje regionalnih preduzeća koja bi bila zadužena za upravljanje postojećim i/ili izgrađenim objektima predviđenim za kontrolisano zbrinjavanje i/ili tretman otpada na teritoriji datog regiona.

Prva varijanta podrazumijeva formiranje pet regiona za upravljanje otpadom: dva u primorskom dijelu Crne Gore, dva u centralnom dijelu i jedan za sjeverni region Crne Gore.



Centri ovih pet regiona bi bili pozicionirani u Podgorici, Nikšiću, Bijelom Polju, Baru i Herceg Novom (Opcija 1).

**KARTA CRNE GORE SA POSTOJEĆIM I PLANIRANIM OBJEKTIMA ZA UPRAVLJANJE OTPADOM
OPCIJA 1**



Druga varijanta podrazumijeva formiranje tri regiona: sjeverni, centralni i primorski, a centri regiona bi bili pozicionirani u Podgorici, Bijelom Polju i Baru (Opcija 2).



**KARTA CRNE GORE SA POSTOJEĆIM I PLANIRANIM OBJEKTIMA ZA UPRAVLJANJE OTPADOM
OPCIJA 2**



Treća varijanta podrazumijeva centralizovan pristup, gdje se cijela Crna Gora posmatra kao jedinstven region, sa centrom u Nikšiću.

Svako od predloženih rješenja zahtijeva izradu studije izvodljivosti, koja bi uz analizu količina i sastava komunalnog otpada, procjenu troškova transporta i amortizacije, odabir najbolje dostupne tehnologije i priuštivosti, odnosno dostupnosti usluga domaćinstvima, dala predlog za odabir one varijante koja bi u datom momentu bila najisplativija za građane.



PREGLED TRENUTNOG STANJA U OBLASTI UPRAVLJANJA OTPADOM

Na osnovu podataka *Nacionalne strategije aproksimacije u oblasti životne sredine s akcionim planom za period 2016—2020* (NEAS) u sistemu upravljanja otpadom Crne Gore još nijesu primjenjeni osnovni principi upravljanja otpadom na kojima se zasniva upravljanje otpadom u EU, naročito kad je riječ o principu hijerarhije, kojim se obezbjeđuje poštovanje redosljeda prioriteta u upravljanju otpadom (spriječavanje nastanka otpada, priprema za ponovnu upotrebu, recikliranje i drugi načini prerade (upotreba energije) i zbrinjavanje otpada). Konstatuje se da to važi i za upravljanje posebnim tokovima otpada u Crnoj Gori. Nijesu na zadovoljavajućem nivou uspostavljeni sistemi za separatan sakupljanje komunalnog otpada, a za određene vrste posebnih tokova otpada izvoz, trenutno, predstavlja jedino moguće rješenje.

Izgrađena infrastruktura za upravljanje otpadom obuhvata regionalne deponije neopasnog otpada u Podgorici i Baru, reciklažne centre, postrojenje za tretman otpadnih vozila, transfer stanice i reciklažna dvorišta. Odluka o izgradnji deponije u Herceg Novom biće donešena nakon okončanja tužbe MZ Morinj protiv Rješenja o izdavanju građevinske dozvole MORT-a za izgradnju ove deponije.



Deponija *Livade*, Podgorica

Reciklažna dvorišta nisu izgrađena u većem broju opština, tačnije, za sada postoje samo četiri u Podgorici i po jedno u Herceg Novom i Kotoru, znači, ukupno šest.

Podjednako loša situacija je prisutna i na polju sekundarne selekcije koja se, za sada, sprovodi u četiri postrojenja za povrat materijala, tj. sekundarnu selekciju otpada, i to u Podgorici, Herceg Novom, Kotoru i na Žabljaku. Oni rade u okviru reciklažnih centara u kojima se vrši i sakupljanje i privremeno skladištenje svih odvojeno sakupljenih frakcija komunalnog otpada, ali služe i za privremeno skladištenje i tretman miješanog komunalnog otpada koji je neophodno sortirati ili na drugi način obraditi. Infrastruktura za sekundarnu



selekciju otpada u drugim opštinama nije izgrađena niti je trenutno započeta na bilo kojoj drugoj lokaciji. Zvanični podaci pokazuju da ova četiri reciklažna centra još uvijek ne rade u svom punom kapacitetu, tj. da se cjelokupna količina sakupljenog otpada ne sortira.



Regionalni reciklažni centar na deponiji *Livade*, Podgorica

Prva regionalna kompostana, za opštine Tivat, Kotor, Herceg Novi i Budva je otvorena u Kotoru tokom 2016. godine.

U opštini Berane je instalirano postrojenje za obradu medicinskog otpada sakupljenog sa teritorija više opština, a takvo postrojenje instalirano je i u Podgorici.

U toku je izgradnja postrojenja za tretman ocjednih voda na deponiji u Podgorici, na kojoj je instalirano i postrojenje za tretman otpadnih vozila, iako ne radi u punom kapacitetu.





Postrojenje za tretman otpadnih vozila na deponiji *Livade*, Podgorica

PRIORITETNI PROBLEMI ZA RJEŠAVANJE

Ukoliko se želi doći do ekonomski i ekološki, u određenom momentu, najboljeg rješenja za upravljanje otpadom u Crnoj Gori, važno je identifikovane probleme riješiti u narednom periodu.

Državni plan upravljanja otpadom za period 2015 – 2020. godina ističe da u prethodnom desetogodišnjem periodu nije uspostavljen zadovoljavajući sistem upravljanja otpadom i da nijesu ispunjeni uslovi za realizaciju predviđenih ciljeva. Prethodnim Planom planirana infrastruktura nije izgrađena, regionalizacija po tada predviđenom modelu nije ostvarena, nijesu stvorene pozitivne navike stanovništva po pitanju njihovog odnosa prema otpadu kao resursu i potrebi da budu ključni učesnici procesa stvaranja sistema koji će riješiti problem prisustva otpada na nepredviđenim mjestima. Stoga se ove činjenice moraju uzeti u obzir pri formiranju novih ciljeva, budući da njihovo ostvarivanje zavisi od prethodno stvorenih mogućnosti da oni budu ispunjeni.

Analizirajući prethodna strateška dokumenta, ali i novousvojena, uočava se jedan veliki problem, a to je ***nepostojanje pouzdanih i potpunih podataka kada je u pitanju količina i morfoloških sastav otpada*** koji se generiše u crnogorskim domaćinstvima, što je jedan od najvažnijih preduslova za odabir tehnologije obrade otpada i izgradnju odgovarajućih postrojenja za te namjene. Odnosno, to je preduslov za uspostavljanje primjenjivog koncepta upravljanja otpadom u Crnoj Gori, tj. preduslov za određivanje najprihvatljivije od tri predložene opcije u Državnom planu.



Dobar primjer u Crnoj Gori o uspostavljanju metodologije mjerenja količina i morfološkog sastava komunalnog otpada jeste projekat ***Prikupljanje podataka o čvrstom otpadu u Jugoistočnoj Evropi***, koji je implementirala Nemačka Agencija za međunarodni razvoj - GIZ, putem Otvorenog regionalnog fonda za modernizaciju opštinskih usluga – ORF MMS, i uz podršku švajcarske Agencije za razvoj i saradnju – SDC. Osnovni cilj Projekta je bio da se opštine i javna komunalna preduzeća u zemljama Jugoistočne Evrope osposobe da efikasno prikupljaju i koriste podatke o količini i sastavu komunalnog otpada.

Projekat je implementiran u četiri države: Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji i Srbiji. U svakoj od navedenih država, u implementaciju projekta bile su uključene po četiri opštine, uz njihova komunalna preduzeća koja su zadužena za obavljanje poslova upravljanja komunalnim otpadom. U Crnoj Gori su to bile opštine: Berane, Kotor, Pljevlja i Podgorica.

REZULTATI PROJEKTA:

Na osnovu mjerenja u okviru Projekta, u opštini Pljevlja je dobijena količina generisanog otpada od 0,55 kg/st/dn, odnosno 6.192 t/god. U Državnom planu se za opštinu Pljevlja, navodi podatak o generisanoj količini otpada od 8.532 tone na godišnjem nivou. Ova vrijednost odgovara količini od 0,76 kg po stanovniku dnevno.

U Podgorici je Projektom izmjerena količina otpada 76.808 t/god, što odgovara produkciji od 1,12 kg/st/dn. Po podacima Državnog plana, pretpostavljena vrijednost generisane količine komunalnog otpada na godišnjem nivou iznosi 66.602 t. U prosjeku, to iznosi oko 0,98 kg po stanovniku dnevno.

Tokom realizacije Projekta, u Kotoru je dobijena količina od 9.877 t/god, odnosno 1,2 kg/st/dan. Generisana količina komunalnog otpada za opštinu Kotor, prema podacima iz Državnog plana upravljanja otpadom, iznosi 12.500 tona godišnje, odnosno 1,51 kg/st/dn.

Realne vrijednosti u Beranama, dobijene na osnovu mjerenja u Projektu su 0,76 kg/st/dn ili 9.448 tona godišnje. Na osnovu podataka Državnog plana upravljanja otpadom, pretpostavljena vrijednost produkcije otpada u opštini Berane iznosi 9.928 t/god, odnosno 0,8 kg po stanovniku dnevno.

Poseban problem predstavlja i ***nizak procenat primarne selekcije otpada***, u iznosu od 2,66% za 2013. godinu, što ukazuje na realnu mogućnost da se obaveza koju je Crna Gora sebi nametnula na putu evropskih integracija, da će do 2020. godine procenat reciklaže reciklabilnog otpada biti 50%, neće ispuniti u tom roku.

Imajući u vidu podatak iz Državnog plana da većina opština ima dovoljan broj komunalnih posuda koje bi služile za primarnu selekciju otpada, može se konstatovati da je napredak u ovoj oblasti moguć ukoliko se organizuje dobra edukativna kampanja kojom bi se stanovništvo informisalo o načinu i značaju primarne selekcije, naravno, uz pojačan nadzor komunalne inspekcije.



Kako sistem selektivnog odlaganja još uvijek nije zaživio, niti su sagrađena postrojenja za zbrinjavanje otpada na kojima bi se tretirao/odlagao komunalni otpad većine gradova Crne Gore isti se i dalje odlaže na **gradskim odlagalištima otpada**.

Članom 78 Zakona o upravljanju otpadom data je mogućnost jedinicama lokalne samouprave, koje nemaju izgrađenu deponiju u skladu sa Zakonom, da komunalni otpad privremeno skladište (na period od godinu dana od dana prijema otpada) na posebno uređenim lokacijama za te namjene, te jedan dio opština to i radi.

Na lokacijama za privremeno skladištenje komunalnog otpada, opštine Andrijevića, Herceg Novi, Kolašin, Mojkovac, Plav (Gusinje), Pljevlja, Berane (Petnjica), Rožaje i Bijelo Polje, su privremeno uskladištile 47 435 t, uz napomenu da se 5 795 t nalazi u reciklažnom centru Lovanja Kotor. Pet jedinica lokalnih samouprava nijesu uspostavile upravljanje komunalnim otpadom u skladu sa propisima, a to su: Prijestonica Cetinje, Nikšić, Plužine, Šavnik i Žabljak, uz napomenu da Opština Plužine odlaže komunalni otpad na neuređenom odlagalištu Mislov do u Nikšiću. Na neuređenim odlagalištima Prijestonice Cetinje i opština Nikšić, Šavnik i Žabljak odloženo je 48 356 t komunalnog otpada (podaci NEAS). Opština Berane od maja 2015. koristi lokaciju Rujiške laze kao privremeno skladište čvrstog komunalnog otpada.



Mislov do, Nikšić

Veliki problem u Crnoj Gori predstavljaju **ruralna područja** sa kojih se, uglavnom, ne prikuplja komunalni otpad, što predstavlja veliki problem. Građani su, suočeni sa tom činjenicom, često prinuđeni da odlažu otpad na za to neprimjerena mjesta.

Stoga je, i pored gradskih odlagališta, u Crnoj Gori prisutan i **veliki broj neuređenih odlagališta**. Pomenuta neuređena odlagališta predstavljaju velike izvore zagađenja životne sredine, naročito iz razloga što kontaminirane procjedne vode sa odlagališta, prolaskom kroz zemljište, zagađuju površinske i podzemne vode. Sporadične pojave požara, koje nastaju kao posledica samozapaljivanja, predstavljaju dodatnu opasnost za životnu sredinu. Prema podacima Državnog plana upravljanja otpadom, na teritoriji Crne Gore postoji 155 neuređenih odlagališta zapremine manje od 100 m³, 68 zapremine 100-1000 m³ i 50 zapremine veće od 1000 m³. Može se konstatovati da će u narednom periodu sanacija tih odlagališta biti pravi izazov, kako za lokalne samouprave, tako i za organe državne uprave.



Manje smetlište pored puta, opština Plav



Manje smetlište pored mora, opština Bar

Lokacija za nesanitarno odlaganje otpada sa teritorije opštine Berane *Vasove vode* se koristila od 2004. do 2013. godine. Iako je prethodnim strateškim dokumentima ista planirana kao regionalna sanitarna deponije za opštine Berane, Plav, Andrijevicu i Rožaje, od toga se odustalo zahvaljujući naporima mještana MZ Beranselo, ekološkim nevladinim organizacijama i brojnim građanima. To je bio prvi primjer ekološkog aktivizma u Crnoj Gori, koji je ostvario rezultat.

Vlada Crne Gore je opredijelila sredstva sa sanaciju ovog odlagališta i prva faza sanacije je započela u junu 2016. godine.



Vasove vode, Berane



Još jedan od problema u oblasti upravljanja otpadom jeste i **neriješeno pitanje upravljanja veterinarskim otpadom**. Prema izvještajima o sprovođenju Državnog plana upravljanja otpadom iz 2010, 2011, 2012 i 2013. godinu, resorno ministarstvo (Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja) nije dostavljalo podatke Ministarstvu održivog razvoja i turizma o količinama proizvedenog i obrađenog veterinarskog otpada. Pored toga, nema informacija o izradi neophodnih podzakonskih akata koji bi uredili uslove, način i postupak obrade veterinarskog otpada. Podaci o količinama ove vrste otpada proizvedenog na teritoriji Crne Gore nijesu poznati Ministarstvu održivog razvoja i turizma, iako je Studija izvodljivosti za upravljanje tim otpadom izrađena u okviru projekta MIDAS koji se finansirao iz kredita Svjetske banke. U okviru Studije, nakon analize vrsta i količina sporednih proizvoda životinjskog porijekla, predložen je najpogodniji način upravljanja uzimajući u obzir stanje u Crnoj Gori, odnosno predložena je izgradnja postrojenja za obradu sporednih proizvoda životinjskog porijekla, čija procijenjena vrijednost iznosi 10 miliona eura. Za preuzimanje, sakupljanje i obradu veterinarskog otpada u novembru 2014. godine dodeljena je koncesija koncesionaru koji već vrši obradu medicinskog otpada. Međutim, još uvijek nije uspostavljen sistem upravljanja tom vrstom otpada.

Opasan industrijski otpad i nepostojanje trajnog rješenja za isti je još jedan od problema u Crnoj Gori. On se uglavnom privremeno skladišti u okviru kruga fabrika i na neuređenim odlagalištima se ne bilježi njegovo prisustvo u značajnijim količinama.

U Crnoj Gori ne postoji skladište za trajno odlaganje opasnog otpada niti postrojenje za obradu takvog otpada. Generatori otpada u cijeloj zemlji, prinuđeni su da, ili izdvoje ogromne sume novca kako bi angažovali ovlašćeno pravno lice koje se bavi izvozom opasnog otpada, kako bi taj njihov otpad zbrinuo na zakonski ispravan način, ili da ga skladište u okviru kruga fabrike. Budući da je izvoz otpada finansijski zahtjevan, i da taj model podrazumijeva i značajnu količinu generisanog otpada, manji generatori otpada često se odlučuju na skladištenje u sopstvenoj režiji i to vrlo često na neadekvatan način (plastična i metalna burad, plastične kese, betonski platoi, često bez nadstrešnice, razne neadekvatne betonske ili druge kasete, rezervoari i slično). Takvo postupanje sa opasnim otpadom predstavlja visok rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu, a negativne posledice mogu biti veoma velike, u zavisnosti od vrste i količine odloženog otpada.

Zakonska regulativa u Crnoj Gori je izrađena u skladu sa direktivama Evropske unije. Između ostalog, Zakon nalaže da svaki generator otpada izvrši karakterizaciju i kategorizaciju otpada kod nadležnih organizacija i da se u zavisnosti od njegove prirode sa njim postupa u skladu sa zakonskim propisima. Opasan otpad se mora odlagati na poseban način u skladu sa njegovim karakteristikama i ne smije se odlagati na deponiju komunalnog otpada.

Kako bi se ovom vrstom otpada postupalo u skladu sa evropskim, ali i našim zakonodavstvom, važno je natjerati sve generatore/ imaoce tog otpada da sa istim upravljaju u skladu sa Zakonom, obezbijediti lokaciju za njegovo skladištenje, trajnu, ili privremenu,



ukoliko se Crna Gora odluči da se isti izvozi. Takođe, bitno je uraditi popis istorijskog otpada, sanirati takve lokacije nakon njegovog izmještanja, ali i uraditi potpun katastar zagađivača.

5 crnih ekoloških tačaka

Veliki problem za državu koja se još prije četvrt vijeka deklarirala kao ekološka je postojanje pet lokacija koje su toliko degradirane industrijski otpadom da je njihova sanacija prijeko potrebna u cilju uspostavljanja ekološkog balansa i unapređenja stanja životne sredine u njihovom okruženju. Zbog loših i zastarjelih tehnologija, velike tehnološke nediscipline, i nepostojanja dovoljno političke volje da se suočava sa ekološkim izazovima, u Crnoj Gori egzistira pet tzv. *crnih ekoloških tačaka*. To su Kombinat aluminijuma Podgorica (KAP), Željezara u Nikšiću, Termoelektrana Pljevlja, Brodogradilište Bijela i flotacijsko jalovište olova i cinka Gradac u Pljevljima. Samo u okviru KAP-a postoji oko 7 miliona tona crvenog mulja stacioniranog u dva bazena i 500.000 tona čvrstog industrijskog otpada.

Upravljanje industrijskim otpadom i čišćenje, projekat čija je realizacija počela u novembru 2014. godine, predviđa sanaciju sljedećih lokacija: jalovište Gradac kod Pljevalja, otpad koji nastaje prilikom pjeskarenja brodova i kontaminiranu lokaciju u sklopu brodogradilišta "Bijela", odlagalište pepela u Pljevljima, bazene crvenog mulja i lokaciju za odlaganje čvrstog otpada u KAP - u. Kako je od potpisivanja ugovora sa Svjetskom bankom za podizanje kredita vezanog za ovaj Projekat prošlo nešto manje od dvije godine postavlja se, opravdano, pitanje zašto se još uvijek nije krenulo u sanaciju ovih lokacija.



Jalovište Gradac, Pljevlja



Vlada predviđa da na lokaciji KAP-a gradi nacionalnu deponiju opasnog otpada koja izaziva brojne kontroverze. Ovaj predlog je u suprotnosti sa osnovnim načelima procjene uticaja na životnu sredinu.



Bazeni crvenog mulja, KAP, Podgorica



Otpad koji nastaje prilikom pjeskarenja brodova u sklopu brodogradilišta "Bijela"



Odlagalište pepela u Pljevljima

Takođe, potrebno je posebno izdvojiti **problem obezbjeđivanja potrebnih finansijskih sredstava** za izgradnju neophodne infrastrukture i samim tim, implementaciju održivog modela upravljanja otpadom, koji u potpunosti mora biti usklađen sa evropskim. Kako je riječ o planiranoj izgradnji centara za upravljanje otpadom, za šta će biti potrebno izdvojiti desetine miliona eura, fokus organa državne i lokalne uprave nadležnih za ovu oblast bi trebao biti na obezbjeđivanju sredstava iz dostupnih fondova i stvaranje institucionalnih mogućnosti za uvođenje strateških partnera.

Na osnovu podataka *Nacionalne strategije aproksimacije u oblasti životne sredine s akcionim planom za period 2016—2020 (NEAS)* procijenjeno je da će investicioni troškovi u cilju uspostavljanja integralnog sistema upravljanja otpadom iznositi 39.5 miliona eura. Kapitalni izdaci do 2035. godine su značajan (i tekući) trošak koji će do tog datuma dostići 315,4 miliona EUR. Sve u svemu, procjenjuje se da će troškovi usklađivanja u oblasti upravljanja čvrstim otpadom iznositi 354,8 miliona EUR.

Smatra se da će investicione troškove značajno podržati donatori, a naročito IPA program EU. Moguće je aktivno tražiti i druge donatore jer postoje različiti programi za podršku sanacije brojnih problema u vezi sa upravljanjem otpadom. No, postavlja se pitanje apsorpcionih kapaciteta koje posjedujemo i da li su oni dovoljni za sve ono što je planirano.

Međutim, mora se primjetiti da upravljanje otpadom podrazumijeva i značajne operative izdatke koji se moraju finansirati putem nadoknade troškova iz naplate tarifa. Tako će realizacija investicija u ovom sektoru biti više uslovljena ograničenjima priuštivosti domaćinstava nego li ograničenjima finansiranja investicija.





GREEN HOME
act green



ZELENA AKCIJA
FRIENDS OF THE EARTH CROATIA

Imajući u vidu tekući program i utvrđivanje prioriteta upravljanja otpadom, biće veoma značajno među-subvencionisanje usluga u sektoru otpada koje će apsorbovati više nego što je njegov sektorski udio u ograničenoj priuštivosti.

U pogledu *institucionalne organizovanosti, nadležnosti i raspoloživih kapaciteta* za efikasnu transpoziciju i primjenu propisa o upravljanju otpadom uočavaju se nedostaci administrativnih kapaciteta za transpoziciju propisa EU i pripremu domaćih propisa u MORT-u. Može se zaključiti i da administrativni kapaciteti AZŽS za vođenje upravnih postupaka izdavanja dozvola, prikupljanje i ažuriranje podataka o svim vrstama otpada i izvještavanje nacionalnih i evropskih institucija nijesu adekvatni ni po broju niti po strukturi zaposlenih. Naročito je zabrinjavajući problem slabih kapaciteta inspeksijskog organa kada je u pitanju ekološka problematika. Upravljanje čvrstim komunalnim otpadom, kao i neopasnim građevinskim, je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, u kojima je uočen nedostatak kapaciteta u ovoj oblasti. Znači, iste nemaju dovoljno niti finansijskih niti institucionalnih kapaciteta kako bi obezbijedile uslove i adekvatan i posvećen kadar koji će preuzeti kompletnu odgovornost za poslove upravljanja otpadom na lokalnom nivou. Kako još nije u potpunosti uspostavljen jedinstven sistem prikupljanja podatka o vrstama i količinama otpada za potrebe AZŽS i MONSTAT-a, nedostatak istog izaziva probleme o kojima smo već govorili.

Iako se planira da svi potrebni zakonski propisi i dokumenta stupe na snagu do 2018. godine, upitno je da li će Država za to imati dovoljno kapaciteta.

Održivo upravljanje otpadom - korak ka cirkularnoj ekonomiji

Posljednjih godina, odnos u zemljama EU prema otpadu se promijenio, i isti se počeo posmatrati kao raspoloživo, neiskorišćeno dobro. U ovom pristupu, umjesto odlaganja nekog proizvoda poslije upotrebe, otpadni materijal se ponovo koristiti ili reciklira, kao sekundarna sirovina za proizvodnju novih proizvoda. Po ovom modelu, preostali otpad koji se ne može reciklirati, se koristi za proizvodnju energije.

Predstavljeni model čini osnov *cirkularne ekonomije*, koji polako uzima maha kako u zemljama EU, tako i širom svijeta. Evropska komisija je 2014. usvojila Komunikaciju *Towards a circular economy: a zero waste programme for Europe* i anekse, kojima definiše mjere i zahtjeve u cilju uspostavljanja zajedničkog i koherentnog okvira za promociju cirkularne ekonomije.

Osnov za razvoj cirkularne ekonomije jeste pretvaranje otpada u resurs. Činjenica je da su povećana potražnja za resursima i konkurencija u proizvodnji dovele do velikog pritiska na sve segmente životne sredine, pa tako i do degradacije kvaliteta života čovjeka. Na taj način se stvorila potreba za prelaskom na cirkularnu ekonomiju koja će očuvati životnu sredinu i povećati učinak i dodatnu vrijednost proizvoda. Za očekivati je da će na taj način doći do rasta privrede i daljeg zapošljavanja, ali i do smanjenja količina otpada koje se svakodnevno generišu, sa ciljem njegove eliminacije.



Cirkularna ekonomija se odnosi na industrijsku proizvodnju baziranu na obnovljivosti materijala, iskorišćavanju obnovljivih izvora, smanjenju i/ili eliminaciji upotrebe hemikalija i smanjenju stvaranja otpada.

Prelaskom na koncept cirkularne ekonomije doći će do efikasnog korišćenja resursa kako je i postavljeno u *Strategiji Evropa 2020*, što predstavlja preduslov za pametan, održiv i inkluzivan rast.

Na taj način bi se olakšala borba sa sadašnjim i budućim izazovima pritiska na resurse i rastućom nesigurnosti za nabavku potrebnih sirovina. Stalno *vraćanje* resursa u aktivno korišćenje, smanjenje količine otpada i zavisnosti od *nesigurnih* nabavki rezultiraju povećanjem sigurnosti i konkurentnosti privrede (Stevanovic-Carapina, H, Mihajlov A, 2015). Smanjenjem povezanosti ekonomskog rasta i korišćenja resursa otvara se mogućnost trajnog održivog rasta.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Može se konstatovati da su u Crnoj Gori usvojena (ili su u postupku usvajanja) zakonska, strateška i planska dokumenta u oblasti upravljanja otpadom i da je time učinjen napredak u pravcu uvođenja sistema upravljanja otpadom u skladu sa propisima EU.
2. Pitanje karaktera i uloge pojedinih dokumenata iz sfere upravljanja otpadom postavlja se u kontekstu sumnji da bi se isti mogli pretvoriti u formalno usvojene dokumente bez ikakvog značaja za praksu. U vezi sa tim, važno je ukazati na potrebu preduzimanja mjera radi stvaranja uslova da usvojena dokumenta ne postanu samo deo formalno ispunjenih Zakonom propisanih obaveza javne uprave. Preporučuje se nadležnim organima da preduzmu mjere radi jačanja podsticajnih mjera (ekonomskih instrumenata) i mjera kontrole sprovođenja planova, kako Državnog, tako i lokalnih.
3. Na osnovu podataka iznijetih u ovoj Analizi, može se zaključiti da je pitanje (ne)mogućnosti ostvarivanja ciljeva upravljanja otpadom u dijelu koji se odnosi na procenat otpada koji će se reciklirati do 2020. Ciljevi utvrđeni strateškim dokumentima su, jednim delom, nerealni i „optimistični” te se predlaže njihovo preispitivanje. Ovo naročito u kontekstu priprema za pregovore o prelaznim rokovima.
4. Država treba uložiti napore u cilju prelaska sa modela *linearne* na model *cirkularne* ekonomije, kako bi se sačuvali prirodni resursi i spriječila dalja degradacija svih komponenti životne sredine.
5. Važno je uložiti dodatne napore u cilju uspostavljanja sistema primarne selekcije otpada, uz proširenje obuhvata domaćinstava kojima se pružaju komunalne usluge.
6. Potrebno je izraditi precizne baze podataka koje će se kontinuirano ažurirati, a koje će sadržati informacije o količinama i morfološkom sastavu komunalnog otpada. Na osnovu



ovakvih podataka biće moguće precizno dimenzionisati kapacitete i strateški planirati upravljanje otpadom na lokalnom i regionalnom nivou.

7. Potrebno je obezbijediti održive mehanizme za nadgledanje i kontrolu implementacije Državnog i lokalnih planova, odnosno odgovarajući inspekcijski nadzor koji će obezbijediti sprovođenje aktivnosti iz lokalnih planova, naročito kada su u pitanju nesanitarna odlagališta i samim tim, ekološka svijest građana.

8. Država mora riješiti pitanje pet crnih ekoloških tačaka i trajno riješiti pitanje upravljanja opasnim industrijskim otpadom.

9. Pitanje operativnih troškova funkcionisanja sistema upravljanja otpadom će predstavljati poseban problem. Stoga, preporučuje se definisanje jasnih i efikasnih ekonomskih instrumenata za potpuno sistemsko ostvarivanje ciljeva u oblasti upravljanja otpadom. Takođe, neophodno je razmotriti pitanje mogućnosti iznalaženja održivih mehanizama njihovog dugoročnog finansiranja.

10. Postojeći kapaciteti javne uprave za donošenje i sprovođenje planova upravljanja otpadom predstavljaju jedan od značajnih ograničavajućih činilaca. Potrebno je pažljivo preispitati postojeće i stvarno potrebne kapacitete na lokalnom nivou, u cilju jasnog definisanja akcija i aktivnosti u izradi i implementaciji lokalnih planova upravljanja otpadom.

11. Jačanje uloge i kapaciteta organizacija civilnog društva jedna je od pretpostavki za ostvarivanje ciljeva u oblasti upravljanja otpadom i sprovođenje lokalnih planova, kao i Državnog plana. U tom smislu potrebno je preduzimanje određenih aktivnosti na planu jačanja kapaciteta organizacija civilnog društva i stručnog obrazovanja njihovih članova. Kompetentno uključivanje organizacija civilnog društva u aktivnosti u oblasti upravljanja otpadom (i životne sredine u cjelini) značajno bi doprinijelo unapređenju upravljanja otpadom, kao i realizaciji planova upravljanja otpadom. U cilju jačanja ekološke svijesti građana, predlaže se intenziviranje kampanja civilnog sektora u tom pravcu.

12. Predlaže se reforma postojećeg sistema obrazovanja s ciljem uvođenja u programe obrazovanja disciplina u okviru kojih se izučavaju sadržaji u oblasti životne sredine i to kao obavezni (a ne samo izborni) predmeti.



LITERATURA

Communication from the Commission EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels, 3.3.2010 COM (2010) 2020 final, 2010

DECISION No 1386/2013/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’, Official Journal of the European Union L 354/171, 2013

Državni plan upravljanja otpadom za period 2015 – 2020. godina, Podgorica, 2015

Finalni izveštaj projekta „Prikupljanje podataka o čvrstom otpadu u Jugoistočnoj Evropi“, GIZ, 2016

Izveštaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore, Poglavlje 27- životna sredina, 2014

Izveštaj o napretku Crne Gore za 2013, koji prati saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, Strategija proširenja i glavni izazovi 2013-2014. COM (2013) 700, 2013

Nacionalna politika upravljanja otpadom, Podgorica, 2004

Nacionalna strategija aproksimacije u oblasti životne sredine s akcionim planom za period 2016—2020, Podgorica

Nacrt državnog plana upravljanja otpadom za period 2014 – 2020. godina, Podgorica, 2014

Stevanovic-Carapina, H, Mihajlov A. U susret konceptu cirkularne ekonomije: uloga sistema upravljanja otpadom. Conference: Međunarodna konferencija : otpadne vode, komunalni čvrsti otpad, Zbornik radova, s.171-177; ISBN 978-86-82931-68-3, Budva, Crna Gora, Volume: I Opasan otpad, rad po pozivu, 2015

Strategija upravljanja otpadom Crne Gore do 2030. godine, Podgorica

Strateški master plan za upravljanje otpadom, Podgorica 2005





GREEN HOME
act green



ZELENA AKCIJA
FRIENDS OF THE EARTH CROATIA

Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe Brussels, 25.9.2014 COM, 398 final/2, 2014.

Warmer Bulletin 49. 1996. Journal of the World Resource Foundation, High Street, Tonbridge, Kent, UK, May
Warmer Bulletin 49. 1996. Journal of the World Resource Foundation, High Street, Tonbridge, Kent, UK, May

White P.R., Franke M. and Hindle P. (1995); Integrated Solid Waste Management. Blackie Academic and Professional, London

Zakon o upravljanju otpadom („Službeni list Crne Gore“, broj 80/05,73/08 i 64/11)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom ("Službeni list Crne Gore, broj 39/2016")

„Analiza stanja u oblasti upravljanja otpadom u Crnoj Gori“ je urađena u sklopu projekta „Izgradnja kapaciteta za bolju životnu sredinu u Crnoj Gori“, koji implementira, među ostalim, i NVO „Sjeverna zemlja“ iz Berana. Projekat se finansira sredstvima IPA 2014 Civil Society Facility Montenegro Programme, a sadržaj istog isključiva je odgovornost NVO „Sjeverna zemlja“ i ne predstavlja nužno i stavove Evropske unije.

