

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2017

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

Tiraž

100

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 254213388

IMPLEMENTACIJA EVROPSKIH STANDARDA U ZAKONODAVSTVO REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI UPRAVLJANJA OTPADOM

Apstrakt

Zaštite životne sredine predstavlja temelj odabranog pravca razvoja evropskih ekonomija i društava. Svoje mesto je našla u XIX poglavlju Ugovora o Evropskoj uniji, koji propagira očuvanje, zaštitu i unapređenje kvaliteta životne sredine, zaštitu ljudskog zdravlja, racionalno korišćenje prirodnih resursa i donošenje mera na međunarodnom nivou, kojima se rešavaju regionalni ili svetski problemi životne sredine. U cilju integracije Srbije Evropskoj Uniji kao jedan od važnih uslova javlja se uvođenje i sprovođenje racionalnog upravljanja otpadom, što podrazumeva implementaciju zakonodavstva EU iz oblasti upravljanja otpadom u nacionalno zakonodavstvo, odnosno ispunjenje svih zahteva koji su utvrđeni u direktivama EU i dovoljno govori o značaju ovog problema. Stoga je usaglašavanje propisa Republike Srbije u oblasti upravljanja otpadom sa propisima EU jedan od važnih uslova uvođenje i neophodno.

Ključne reči: Otpad. Vrste otpada. Upravljanje otpadom. Izvori u oblasti upravljanja otpadom. Strategija upravljanja otpadom.

UVODNA RAZMATRANJA

Zaštita i unapređenje čovekove sredine postali su globalan problem sa kojim se suočava savremeno društvo, a ekološka kriza predstavlja jednu od egzistencijalnih kriza, sa kojima se danas sreće čovečanstvo.

Naime negativne posledice ljudskog uticaja na životnu sredinu prevladale su u industrijskom razvoju, i stvorile uslove ekološke krize, te je promena negativnog uticaja čoveka na životnu sredinu pozitivnim uticajem, jedan od ključnih zadataka svake zemlje.

Sve ovo dovodi do razvoja Ekološkog prava kao posebne grane prava, koja se može odrediti „kao sistem pravnih normi kojima se reguliše i usmerava uticaj čoveka na njegovo prirodno okruženje sa ciljem zaštite životne sredine i održanja ekološke ravnoteže“,¹ a „ukoliko prihvatimo činjenicu da je stanje životne sredine deo koncepta o održivom razvoju, kao skladnom odnosu ekologije i privrede,

* Ivana Nišavić, master ekološkog javnog prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. Savetnik za vraćanje oduzete imovine i obeštećenje.

1 Lilić S., Drenovak M., *Ekološko pravo*, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2010, str. 19.

kako bi se prirodno bogatstvo naše planete sačuvalo i za buduće naraštaje² i da održivi razvoj podrazumeva očuvanje životne sredine, zaključujemo da bi ekološke informacije trebalo da obuhvate i pitanja koja se odnose na održivi razvoj.³

Usled pojačane ekonomske aktivnosti i porasta broja stanovnika, svakodnevno nastaju ogromne količine otpada, te upravljanje otpadom u Evropskoj uniji (EU) sve više dobija na značaju, a pod pojmom „upravljanje otpadom“ podrazumeva se „svaka aktivnost (delatnost), upravna ili operativna (izvršna), koja je u vezi sa njegovim rukovanjem, preradom, ambalažiranjem, transportom (kretanjem) i odlaganjem.“⁴

U državama članicama Evropske unije, 1970. godine, počinje interesovanje za ovaj problem, a legislativa EU o upravljanju otpadom se godinama potom izgrađivala, menjala i dopunjavala, u cilju njenog unapređivanja i efikasnije primene u praksi država članica Evropske unije. Tek krajem osamdesetih godina XX veka pokazuje se poseban interes za otpad, posebno za opasan otpad, zbog njegovog konstantnog povećanja. Tada je utvrđena i Strategija upravljanja otpadom (1989), a od početka 1990. godine Evropska unija preduzima preventivne metode, uz integralni pristup zaštiti životne sredine kao strateške mogućnosti za ukupan privredni razvoj. U tom kontekstu Strategija upravljanja otpadom je potvrđena u formi Rezolucije o politici otpada (1990), dok Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju (1989), čiji je kolektivni član Evropska unija postala 1993. godine, „pokriva“ prekogranično kretanje opasnog otpada unutar i izvan granica Evropske unije, svojim pravnim rešenjima.

Evropski standardi u oblasti upravljanja otpadom predstavljaju izvore prava u oblasti upravljanja otpadom u Republici Srbiji, a samim tim i zakonodavni okvir upravljanja otpadom u Srbiji, što ukazuje na primenu direktiva EU koje se odnose na upravljanje otpadom na pravni sistem Republike Srbije.

1. POJAM I VRSTE OTPADA

Prema Zakonu o upravljanju otpadom Republike Srbije, otpad je svaka materija ili predmet sadržan u listi kategorija otpada (Q-lista) koji vlasnik odbacuje, namerava ili mora da odbaci, u skladu sa zakonom. Opasan otpad je otpad koji po svom poreklu, sastavu ili koncentraciji opasnih materija može prouzrokovati opasnost po životnu sredinu i zdravlje ljudi i ima najmanje jednu od opasnih karakteristika utvrđenih posebnim propisima, uključujući i ambalažu u koju je opasan otpad bio ili jeste upakovan, a komunalni otpad je otpad iz domaćinstava (kućni otpad), kao i drugi otpad koji je zbog svoje prirode ili sastava sličan otpadu iz domaćinstva.⁵ Ova definiciju pojma otpad nacionalno zakonodavstvo usvo-

2 Lilić S., Drenovak M., *Ekološko pravo*, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2010, str. 43.

3 Drenovak M., *Pristup pravdi u ekološkim upravnim stvarima*, Doktorski rad, Pravni fakultet, Beograd, 2012, str. 126.

4 Dabić Lj., *Upravljanje otpadom i čiste tehnologije*, u: Zbornik *Zakonodavstvo Evropske unije o životnoj sredini*, god. 2000, str. 171.

5 Zakon o upravljanju otpadom, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, član 5.

jilo je iz Direktive 2008/98/ EC o Saveta koja navodi da je otpad normiran kao svaka materija ili predmet koji vlasnik odbacuje, namerava ili mora da odbaci, u skladu sa zakonom.⁶ Dakle, jasno se vidi da definisanje pojma „otpad“ obuhvata objektivne i subjektivne elemente.⁷ Objektivni elementi ukazuju na karakteristike otpada, a subjektivni elementi ukazuju na relaciju vlasnika otpada i samog otpada.

U zavisnosti od opasnih karakteristika koje utiču na zdravlje ljudi i životnu sredinu, otpad može biti: neopasan, inertan i opasan.

Neopasan otpad je otpad koji, zbog svoje količine, koncentracije ili fizičke, hemijske i biološke prirode ne ugrožava zdravlje ljudi ili životnu sredinu.

Inertan otpad nije podložan fizičkim, hemijskim ili biološkim promenama, odnosno ne rastvara se, ne sagoreva ili na drugi način fizički ili hemijski reaguje, nije biološki razgradiv ili ne utiče nepovoljno na druge materije sa kojima dolazi u kontakt na način koji može da dovede do zagađenja životne sredine ili ugrozi zdravlje ljudi.

Opasan otpad je otpad koji po svom poreklu, sastavu ili koncentraciji opasnih materija može biti opasan po životnu sredinu i zdravlje ljudi, kao i zdravlje životinja. Posедуje neke od opasnih karakteristika, kao što su eksplozivnost, zapaljivost, sklonost oksidaciji, organski je peroksid, akutna otrovnost, infektivnost, sklonost koroziji, u kontaktu sa vazduhom oslobađa zapaljive gasove, u kontaktu sa vazduhom ili vodom oslobađa otrovne supstance, sadrži toksične supstance sa odloženim hroničnim delovanjem, kao i ekotoksične karakteristike, uključujući i ambalažu opasnog otpada. Otpad se, prema Katalogu otpada, razvrstava u dvadeset grupa u zavisnosti od mesta nastanka i porekla. Važno je napomenuti, budući da je predmet ovog rada analiza evropskih standarda u zakonodavstvu Republike Srbije u oblasti upravljanja otpadom, da je Katalog otpada u Republici Srbiji, koji se koristi za klasifikaciju svih vrsta otpada, uključujući i opasan otpad, potpuno usaglašen sa katalogom otpada EU, koji ima jasan sistem za klasifikaciju otpada unutar EU.

Nacionalna strategija upravljanja otpadom definiše sledeće vrste otpada:⁸

- komunalni otpad (otpad iz domaćinstva);
- komercijalni otpad;
- industrijski otpad.

Komunalni otpad podrazumeva otpad iz domaćinstava (kućni otpad), kao i drugi otpad koji je zbog svoje prirode ili sastava sličan otpadu iz domaćinstva.

6 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0098:EN:NOT>, član 3.

7 Drenovak-Ivanović M., *Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom*, Zbornik radova „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“ (Lilić S, urednik), br. 5, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010, str. 167.

8 Nacionalna strategija upravljanja otpadom – sa programom približavanja EU“, Republika Srbija, Ministarstvo za zaštitu prirodnih bogatstava i životne sredine, *Službeni glasnik RS*, br. 29/2010.

Komercijalni otpad nastaje u privrednim subjektima, institucijama i drugim organizacijama, koje se bave trgovinom, uslugama, kancelarijskim poslovima, sportom, rekreacijom ili zabavom, osim otpada iz domaćinstva i industrijskog otpada.

Industrijski otpad je otpad iz bilo koje industrije ili sa lokacije na kojoj se nalazi industrija, osim jalovine i pratećih mineralnih sirovina iz rudnika i kame-noloma.

2. POLITIKA I IZVORI PRAVA EU U OBLASTI UPRAVLJANJU OTPADOM

Politika EU je usmerena na očuvanje, zaštitu i poboljšanje kvaliteta životne sredine (i upravljanja otpadom) i zaštitu zdravlja ljudi.⁹

Aktivnosti Evropske unije, usmerene ka zaštiti životne sredine, predstavljene su u akcionim programima EU za zaštitu životne sredine. Može da se kaže da je interesovanje Evropske unije za upravljanje otpadom bilo evidentno još u Prvom ekološkom akcionom programu, u kome je naglašena potreba usklađivanja propisa u vezi sa upravljanjem otpadom na nivou EU. Značajnije aktivnosti na normativnom planu, u oblasti upravljanja otpadom, Evropska unija je započela u periodu realizacije ovog programa (1973–1976), kada su donete prve direktive o uklanjanju upotrebljenih ulja (1975), o otpacima (1975), i o uklanjanju polihlorinisanog bifenila i polihlorinisanog terfenila 1976. godine. Aprila 1976. godine Komisija je donela i Odluku o obrazovanju Komiteta za upravljanje otpadom.

Drugim akcionim programom potvrđeno je da politika sveobuhvatnog upravljanja otpadom treba da obuhvati mere koje se odnose na prevenciju nastanka otpada, sanaciju odlagališta otpada, i mere koje se odnose na samo odlaganje otpada, te su donete dve direktive: o otpacima industrije titanijum dioksida (1978) i o otrovnim i opasnim otpadima (1978).

Trećim akcionim programom uvode se novine, koje se odnose na promovisanje mera, kojima se podstiče prevencija i ponovna upotreba otpada. U periodu 1982–1986. godine donete su direktive: o postupcima za stalni nadzor i monitoring životne sredine u vezi sa otpadom industrije titanium dioksida (1982), o nadzoru i kontroli prekograničnog prenosa opasnih otpadaka u Evropskoj zajednici (1984), o posudama za tečnost za ljudsku upotrebu (1985), o zaštiti životne sredine i posebno zemljišta u slučaju korišćenja sekundarnih đubriva u poljoprivredi (1986).

Neki autori ističu da je glavni povod za razvoj upravljanja otpadom bio incident poznat kao „burad iz Sevesa“ (*Seveso barrels*), iz 1982. godine, kada je četrdeset jedne bure sa visokoopasnim toksičnim otpadom transportovano iz Italije, uz dozvolu italijanske vlasti, na nepoznato mesto.¹⁰ Budući da je mesto odlaganja otpada bilo nepoznato, sumnjalo se na mogućnost da je otpad izbačen na teritoriji neke od država članica EZ. Budući da postupak nije bio u skladu sa Direktivom

9 Savić D., *Evropske ekološke vrednosti za dobrobit građana Srbije, sa posebnim osvrtom na praksu postupanja sa otpadom*, Zbornik „Evropski standardi u Srbiji“, Fond Centar za demokratiju, Beograd, 2009, str. 66.

10 Kramer L., *EU Environmental Law*, London, Sweet&Maxwell, 2003, str. 313.

78/319 o toksičnom i opasnom otpadu, Evropski parlament je odmah oformio anketni odbor, zatraživši da se hitno ispita ovaj slučaj. Otpad je kasnije pronađen u Francuskoj, odakle je prebačen u Švajcarsku, gde je i uništen. Naime, ovaj slučaj bio je povod da se u Četvrtom ekološkom akcionom programu¹¹ istakne značaj promovisanja čistih tehnologija za obradu i recikliranje otpada.

Navedenim programom najavljena je i potreba donošenja strategije o upravljanju otpadom, čiji bi cilj bilo postavljanje smernica za:¹²

- prevenciju nastajanja otpada, posebno razvojem čistijih tehnologija i racionalnim korišćenjem prirodnih bogatstava, kao i otklanjanje opasnosti od njegovog štetnog dejstva na zdravlje ljudi i životnu sredinu;
- ponovno iskorišćenje i reciklažu otpada, izdvajanje sekundarnih sirovina iz otpada i korišćenje otpada kao energenta;
- razvoj postupaka i metoda za odlaganje otpada;
- sanaciju neuređenih odlagališta otpada; i
- ekološko upravljanje transportom opasnog otpada.

Oblast upravljanja otpadom se našla i u Petom ekološkom akcionom programu, koji je definisao ciljeve koje je trebalo ispuniti do 2000. godine, a koji su delimično izmenjeni 1996. godine u okviru revidirane Strategije o upravljanju otpadom. Značaj ovog akcionog programa bila je promena modela ekonomskog rasta na način koji će unaprediti održivi razvoj. Njegov značaj u oblasti upravljanja otpadom ogleda se u uvođenju principa odgovornosti proizvođača za upravljanje otpadom.

U Šestom ekološkom akcionom programu je istaknuto da se količina otpada naglo povećava i da neadekvatno upravljanje otpadom dovodi do zagađenja vode, vazduha i zemljišta, uključujući i efekat staklene bašte.

- Ovim programom utvrđeni su srednjoročni i dugoročni ciljevi za ovu oblast a to su:¹³
- dvostruko smanjenje nastajanja otpada koji je posledica ekonomskog rasta, kao i smanjenje nastajanja ukupnog otpada delotvornijim inicijativama u vezi sa prevencijom otpada i prelaskom na održive potrošačke kolo-seke;
- u vezi sa otpadom čiji nastanak ne može da se smanji treba postići da otpad nije opasan ili da je stepen opasnosti po čoveka i životnu okolinu sveden na najmanju moguću meru i da je većina otpada ponovno ubačena u proizvodnju, naročito reciklažom, ili je vraćena u životnu sredinu u korisnom ili bezopasnom obliku, da se količina otpada koji se odlaže svede na najmanju moguću meru.

11 4th Environmental Action Programme 1987–1992, Official Journal C 328, 7.12.87.

12 Drenovak-Ivanović M., *Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom*, Zbornik radova „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“ (Lilić S, urednik), br. 5, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 170.

13 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions On the sixth environment action programme of the European Community 'Environment 2010: Our future, Our choice' – The Sixth Environment Action Programme COM/2001/0031 final.

U periodu od 1987–1992. godine donete su direktive o sprečavanju zagađivanja vazduha iz novih uređaja za spaljivanje komunalnog otpada (1989) i o smanjenju zagađivanja vazduha iz postojećih uređaja za spaljivanje komunalnog otpada (1989). Komisija Evropske zajednice je iste godine (1989) donela Strategiju Zajednice za upravljanje otpadom. Već naredne godine, Savet je potvrdio Strategiju Zajednice za upravljanje otpadom u formi donošenja Rezolucije o politici otpada (1990).

Nakon toga je doneta Odluka Saveta o prihvatanju od strane Zajednice OECD-vih odluka-preporuka o kontroli prekograničnog prenosa opasnog otpada (1990) i njegova Direktiva o prelaznim merama za Nemačku u pogledu izvesnih pravila Zajednice koja se odnose na zaštitu životne sredine (1990). Nakon toga donete su direktive o postupanju sa gradskim otpadnim vodama (1991), o opasnom otpadu (1991) i o potrošenim baterijama i akumulatorima koji sadrže određene opasne materije (1991). Savet je doneo i Rezoluciju o obnavljanju Akcionog programa Zajednice u oblasti radioaktivnog otpada (1992).

U periodu od 1993–2000. godine usvojeno je niz propisa. Savet je doneo Uredbu 259/93 o nadzoru i kontroli prenosa otpada unutar, u i izvan Evropske zajednice (1993) a Komisija Odluku o utvrđivanju liste otpadaka shodno članu 1(a) Direktive o otpadu (1993). Uskoro je doneta i Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu (1994) i Evropski katalog otpada (1994).

Politika EU o otpadu naglašava razvoj mera kao što su:¹⁴

- promovisanje čistije proizvodnje;
- uklanjanje opasnih karakteristika otpada tretmanom;
- uspostavljanje tehničkih standarda koji bi ograničili sadržaj određenih opasnih materija u proizvodima;
- promovisanje ponovnog korišćenja i reciklaže otpada;
- primena ekonomskih instrumenata;
- analiza životnog ciklusa proizvoda;
- razvoj sistema eko-obeležavanja.

3. ZAKONODAVSTVO EU U OBLASTI UPRAVLJANJA OTPADOM

Osnovu zakonske regulative u oblasti upravljanja otpadom čine Okvirna direktiva o otpadu 2008/98/EZ, Direktiva 91/689/EEC o opasnom otpadu kojoj su prethodile Okvirna direktive 75/442/EEZ, koja je izmenjena 2006. godine donošenjem Direktive 2006/12/EZ. Razvoj novih sistema i tehnologija ukazao je na potrebu revizije dotadašnjih direktiva 2008. godine donošenjem Direktive 2008/98/EZ.

Na nivou EU je još 1975. godine usvojena Okvirna Direktiva 75/442/EEZ kojom se od država članica tražilo da uspostave institucije za upravljanje otpadom.¹⁵

14 Čavoški A., *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 71.

15 Geert van Calster, *Handbook of EU Waste Law*, Richmond, 2006, str. 7.

Direktiva 75/442/EEC o otpadu je u svom osnovnom značenju doneta 1975. godine, a izmene su usledile u četiri navrata: dva puta 1991. godine i dva puta 1996 godine. Naime, razvojem novih sistema i tehnologija uvidelo se da zakonodavni okvir, koji pruža *Okvirna Direktiva 75/442/EEZ* nije dovoljan i da je zakonodavstvo potrebno uskladiti sa novinama u razvoju tehnologije.¹⁶

Okvirna Direktiva 75/442/EEZ je pretrpela značajne izmene 2006. godine donošenjem Direktive 2006/12/EZ i 2008. godine donošenjem Direktive 2008/98/EZ.¹⁷

Direktivom su utvrđene četiri kategorije opštih obaveza za države članice, i to:

- 1) države članice su dužne da odrede nacionalne organe nadležne da nadziru postupak uklanjanja otpadaka na osnovu odredaba Direktive;
- 2) staraju se o tome da ovlašćeni organi države utvrđuju planove o uklanjanju otpadaka;
- 3) uređaje za preradu, skladištenje i odlaganje otpadaka za račun trećih lica dužne su da podvedu pod režim prethodne dozvole; i
- 4) države članice su dužne da primenjuju načelo „zagađivač-plaća“, tj onaj ko zagađuje dužan je da plati troškove uklanjanja (eliminisanja) posledica.

Direktiva uređuje upravljanje otpadom koji obuhvata: sakupljanje, prevoz, odlaganje, uključujući nadzor nad takvim operacijama i deponijama za odlaganje. Iz domena primene ove direktive isključeni su: radioaktivni otpad; otpaci dobijeni od istraživanja ekstrakcije, obrade i skladištenja rudnih potencijala, kao i eksploatacije kamenoloma; životinjski leševi i poljoprivredni otpadi; otpadne vode, izuzev otpadaka u tečnom stanju; tečni gasovi ispušteni u atmosferu i dr.

Direktiva o otpadu 2006/12/EC zamenila je prvobitno donetu Direktivu o otpadu iz 1975. godine. Reč je o sistemskom propisu kojim je definisan pojam otpada, kao i kategorije otpada koje nisu obuhvaćene prethodnom direktivom.

Prema Direktivi države članice su dužne da preduzmu odgovarajuće mere i to:¹⁸

- zabranu rasturanja, bacanja ili nekontrolisanog odlaganja otpada;
- prevenciju i smanjivanje proizvodnje otpada i njegove štetnosti;
- preradu otpada, uključujući i reciklažu i ponovno korišćenje ili;
- korišćenje otpada kao izvora energije, konačno odlaganje.

Predviđeno je i uspostavljanje mreže o instalacijama za odlaganje otpada između država članica da bi se omogućilo ispunjenje jedinstvenog cilja koji se

16 Jans H. Jan, Vedder H. B. Hans, *European Environmental Law*, 3rd edition, Europe Law Publishing, Groningen, 2008, str. 420.

17 Eloise Scotford, *The New Waste Directive – Trying to Do it All – An Early Assessment*, *Environmental Law Review*, no. 75, 2009, str. 82–83.

18 Directive 2006/12/ES of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on waste, Directive 2006/12/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on waste (Text with EEA relevance), Official Journal L 114, 27/04/2006 P. 0009 – 0021.

ogleda u smanjenju i bezbednosnom odlaganju otpada. Odlaganje otpada mogu da obavljaju i privatne i javne službe koje se bave ovom delatnošću. Ovom direktivom je potvrđeno načelo „zagađivač plaća“, odnosno da svaki pojedinac plaća odlaganje svog otpada, ili privredno društvo ili neka druga organizacija koji proizvode otpad pri obavljanju svoje delatnosti.

Direktiva Saveta 2008/98/EC o otpadu zamenjuje i dopunjuje Okvirnu direktivu 75/442/EEC, 2006/12/EC. Ova direktiva uspostavlja sistem za koordinisano upravljanje otpadom u EU sa ciljem da se ograniči proizvodnja otpada.¹⁹

Nova direktiva daje određene definicije:

- uvodi nove termine: bio otpad, otpadna ulja, diler, sakupljanje, odvojeno sakupljanje, tretman, najbolje raspoložive tehnike (BAT) itd;
- postavljeni ciljevi za reciklažu i iskorišćenje ostali su isti – do 2020. doći će 50% od ukupne količine sakupljenog komunalnog otpada i do 70% ostalog neopasnog otpada;
- energetsko iskorišćenje otpada nije posebno definisano u opštim uslovima Direktive, osim u Aneksu II – listi mogućih aktivnosti iskorišćenja;
- poštovanje principa hijerarhije u upravljanju otpadom;
- u Aneksu I Direktive navedene su prihvatljive mogućnosti odlaganja;
- propisuje određene minimalne standarde koji se moraju zadovoljiti tokom primene različitih načina tretmana otpada.

Sledeća direktiva od značaja za zakonodavstvo EU u oblasti upravljanja otpadom, jeste Direktiva 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu dopunjena Direktivom 2005/20/EC, 2004/12/EC, 1882/2003/EC i Uredba 1013/2006 o prekograničnom kretanju otpada.

Direktiva 94/62 o ambalaži i ambalažnom otpadu (1994), dopunjena direktivama 2005/20/EC, 2004/12/EC, 1882/2003/EC ima za cilj da harmonizuje nacionalne mere upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom radi, s jedne strane, sprečavanja štetnih dejstava na životnu sredinu država članica kao i trećih zemalja, ili da minimizira takva dejstva, obezbeđujući na taj način visok nivo zaštite životne sredine i obezbeđujući funkcionisanje internog tržišta i izbegavanje trgovinske barijere, deformacije i restrikciju tržišne utakmice unutar Evropske unije. Direktiva utvrđuje mere koje imaju za cilj prevenciju stvaranja ambalažnog otpada i, kao dodatne osnovne principe, ponovnu upotrebu ambalaže, reciklažu ili druge oblike prerade ambalažnog otpada i minimiziranje krajnjeg odlaganja takvog otpada. Direktiva se primenjuje na svu ambalažu i sav ambalažni otpad koji se plasira na tržištu Zajednice.

Zatim slede direktive kojima se reguliše postupanje sa otpadom. Reč je o Direktivi Saveta 2000/76/EC o spaljivanju otpada i Direktivi Saveta 99/31/EC o deponijama.

Direktiva Saveta 2000/76/EC o spaljivanju otpada zamenjuje Direktivu 84/429/EC o redukciji zagađenja vazduha iz postojećih insineratora komunalnog

19 Drenovak-Ivanović M., *Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom*, Zbornik radova „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“ (Lilić S, urednik), br. 5, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 171.

otpada; Direktivu 89/369/EC o redukciji zagađenja vazduha iz novih insineratora komunalnog otpada i Direktivu 94/67/EC o insineraciji opasnog otpada. Direktiva ima za cilj formulisanje standarda za smanjenje zagađenja vazduha, vode i zemljišta uzrokovano insineracijom ili koinsineracijom otpada, radi sprečavanja rizika po ljudsko zdravlje.²⁰

Direktiva Saveta 99/31/EC o deponijama ima za cilj da se uvođenjem strogih tehničkih zahteva redukuju negativni efekti odlaganja otpada na životnu sredinu, naročito na zemljište, podzemne i površinske vode, kao i efekti na zdravlje stanovništva. Direktivom se definišu kategorije otpada (opasan, neopasan i inertan); definišu klase deponija i to: deponija za opasan otpad, deponija za neopasan otpad i deponija za inertan otpad; zahteva tretman otpada pre odlaganja; zabranjuje odlaganje na deponijama: tečnog otpada, zapaljivog ili izuzetno zapaljivog otpada, eksplozivnog otpada, infektivnog medicinskog otpada, starih guma i drugih tipova otpada; zahteva smanjenje odlaganja biorazgradivog otpada i uspostavlja sistem dozvola za rad deponija.

Pravila o odlaganju pojedinih vrsta otpada sadržana su u Direktivi Saveta 2006/66/EC koja zamenjuje i dopunjuje Direktivu 91/157/EEC o baterijama i akumulatorima koji sadrže opasne supstance. Značajne su i Direktiva Saveta 75/439/EEC o odlaganju otpadnih ulja dopunjena direktivama 1987/101/EEC, 91/692/EEC, 2000/76/EC, i Direktiva Saveta 2000/53/EC o istrošenim vozilima i dr.

3.1. Propisi vezani za upravljanje otpadom

a) Pravila

- Pravilo Saveta (EEC) No 259/93 od 1. februara 1993 o nadzoru i kontroli isporuka otpada unutar, u i van Evropske zajednice
- Pravilo Saveta (EC) No 1420/1999 od 29. aprila 1999. kojim se ustanovljavaju zajednička pravila i procedure koje se primenjuju na otpremanje izvesnih vrsta otpada u određene države koje nisu članice OECD

b) Uputstva

- Uputstvo Saveta 75/442/EEC od 15. jula 1975. o otpadu
- Uputstvo Saveta 78/176/EEC od 20. februara 1978. o otpadu iz industrije titanijum dioksida
- Uputstvo Saveta 86/278/EEC od 12. juna 1986. o zaštiti životne sredine a posebno zemljišta kada se otpaci mulja koriste u poljoprivredi
- Uputstvo Saveta 91/157/EEC od 18. marta 1991. o baterijama i akumulatorima koji sadrže izvesne opasne supstance
- Uputstvo Saveta 91/689/EEC od 12. decembra 1991. o opasnom otpadu

20 Drenovak-Ivanović M., *Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom*, Zbornik radova „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“ (Lilić S, urednik), br. 5, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 173.

c) Odluke

- Odluka Komisije 76/431/EEC od 21. aprila 1976 kojom se ustanovljava Komitet za upravljanje otpadom
- Odluka Komisije 94/3/EC od 20. decembra 1993. kojom se ustanovljava lista otpada u skladu sa članom 1a Uputstva Saveta 75/442/EEC o otpadu
- Odluka Saveta 94/904/EC od 22. decembra 1994. kojom se ustanovljava lista opasnih otpada saglasno članu 1(4) Uputstva Saveta 91/689/EEC o opasnom otpadu (Odluka Komisije 1999/42/EC od 22. decembra 1998. kojom se potvrđuju mere o kojima je obavestila Austrija saglasno članu 6(6) Uputstva 94/62/EC Evropskog Parlamenta i Saveta o pakovanju i pakovanju otpada.

d) Preporuke

- Preporuka Saveta 81/ 972/EEC od 3. decembra 1981. koja se tiče ponovne upotrebe otpadnog papira i korišćenja recikliranog papira

e) Ostali sekundarni pravni akti su:

- Rezolucija Saveta od 24. februara 1997. o strategiji Zajednice za upravljanje otpadom
- Rezolucija ECSC Konsultativnog komiteta o klasifikaciji (parčića) opiljaka.

Navedena pravila, uputstava, odluke i preporuke samo su neki od propisa EU u oblasti upravljanja otpadom.

3.2. Strategija Evropske unije za upravljanje otpadom

Strategija EU za upravljanje otpadom doneta je 1989. godine, a potvrđen Rezolucijom Saveta o politici otpada (1990), kao takva ona predstavlja je prvi politički dokument Komisije u ovoj oblasti. Strategija definiše načela i sredstva dugoročnog upravljanja otpadom u EU. Strategija sadrži i niz konkretnih mera koje Evropska komisija mora da predlaže Savetu na usvajanje do 2000. godine. Te mere raspoređene su u pet strateških pravaca:²¹

1) *predupređivanje nastajanja otpada novim tehnologijama i proizvodima*, koje se realizuje se na dva načina: novim tehnologijama i novim proizvodima. Novim tehnologijama se utiče na kvantitativno umanjeње otpada u proizvodnom procesu. Smanjivanje otpada u proizvodni nužno pretpostavlja troškove za zaštitu životne sredine u proizvodnom ciklusu. U nekim članicama Evropske unije postoji eko-natpis (nalepnica) za proizvode.

2) *reciklaža i ponovna upotreba otpada*, čine element za racionalno korišćenje prirodnih resursa uz istovremenu zaštitu životne sredine.

Tematska strategija EU o prevenciji i reciklaži otpada, poznata kao Tematska strategija EU o otpadu, ima za cilj sprečavanje nastajanja otpada, kao i korišćenje

21 Dabić Lj., *Upravljanje otpadom i čiste tehnologije*, Zbornik „Zakonodavstvo Evropske unije o životnoj sredini“, 2000, str. 175.

nje otpada kao resursa, pre svega za dobijanje sekundarnih sirovina i energije.²² Glavna ideja na kojoj počiva ova strategija jeste ta da svaka otpadna materija ne treba biti shvaćena kao izvor zagađenja, već kao mogući resurs za dalju eksploataciju.

3) *optimalno konačno odlaganje otpada*, podrazumeva da otpadi koji se ne mogu ponovo upotrebiti ili reciklirati, moraju da budu definitivno odloženi na odgovarajuća mesta, unapred pripremljena za to, kao što su sanitarne deponije. Deponija mora da bude u skladu sa strogim standardima u pogledu: izbora mesta odlaganja, razvoja tih mesta, funkcionisanja tih mesta, prethodne obrade otpadaka, prihvatljive vrste otpadaka i nadzora nakon njegovog zatvaranja.

4) *prenos otpada*, i *regulisanje prenosa* u okviru Strategije za upravljanje otpadom dato je propisima Evropske unije o prekograničnom prenosu opasnog otpada, a nacionalni i međunarodni propisi obezbeđuju bezbedan prenos opasnih materija i opasnog otpada. Bazelska konvencija o kontroli prekograničnog prenosa opasnih otpada i njihovom odlaganju koja je zaključena 1989. godine u Bazelu, utvrđuje obavezu između zemalja potpisnica da svedu izvoz otpada na minimum.

5) *aktivnosti poboljšanja*, obuhvataju nastojanja Komisije da uspostavi krajnje odgovornog subjekta za zbrinjavanje opasnog otpada, kao i da izvrši istraživanja o identifikaciji i revitalizaciji napuštenih i degradiranih mesta. To je neophodno, budući da su razvoj industrijskog društva i neadekvatno upravljanje otpadom dva najveća uzročnika u oblasti zagađivanja životne sredine otpadom. Važno je napomenuti da je u poslednjih deset godina, u slučajevima koji su finansijski potpomognuti od strane pojedinih država članica, urađen inventar degradiranih mesta, odnosno „crne tačke“ i da su doneti programi za njihovo čišćenje i revitalizaciju. Jedan od tih programa bio je STEP program 1989–1992 (*Science and Tehnology for Environmental Protection*), koji se odnosio na revitalizaciju napuštenih zemljišta.

4. UPRAVLJANJE OTPADOM U SRBIJI

Nastajanje otpada zavisi od stepena industrijskog razvoja, životnog standarda, načina života, socijalnog okruženja, potrošnje i drugih indikatora zajednice. Procenjeno je da u Srbiji ukupna godišnja šteta, prouzrokovana nepropisnim upravljanjem otpadom (uključujući emisije u vazduh i procedne vode sa deponija, emisije od paljenja otpada u dvorištima, štete zbog nepropisnog odlaganja opasnog otpada, leteći pepeo i gubitak resursa) iznosi između 98 miliona i 276 miliona €. ²³

U Srbiji naime javljaju se problemi u upravljanju otpadom budući da postoji nedostatak infrastrukture za tretman i odlaganje otpada, zajedničko odlaganje

22 Čavoški A., *Osnovi ekološkog prava Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 71.

23 Savić D., *Evropske ekološke vrednosti za dobrobit građana Srbije, sa posebnim osvrtom na praksu postupanja sa otpadom*, Zbornik „Evropski standardi u Srbiji“ Fond Centar za demokratiju, Beograd, 2009, str. 70.

komunalnog i opasnog otpada iz domaćinstava, te nedostatak podataka o sastavu i tokovima otpada, nepostojanje postrojenja za skladištenje, tretman i odlaganje opasnog otpada, zagađenje zemljišta, površinskih i podzemnih voda otpadom.

U praksi je neophodno posvetiti pažnju ravnomernom upravljanju otpadom u svim lokalnim samoupravama, budući da se za sada aktivnosti na uvođenju integralnog sistema ne odvijaju istim intenzitetom, već zavise od mogućnosti pojedinih lokalnih samouprava.

4.1. Nadležni organi i organizacije za upravljanje otpadom

Subjekti nadležni za upravljanje otpadom su:²⁴

- Republika Srbija;
- autonomna pokrajina;
- jedinica lokalne samouprave;
- Agencija za zaštitu životne sredine;
- stručne organizacije za ispitivanje otpada;
- nevladine organizacije, uključujući i organizacije potrošača;
- drugi organi i organizacije, u skladu sa zakonom.

Narodna Skupština i Vlada koji obezbeđuju zakonski okvir za održivo upravljanje otpadom, te, Ministarstvo nadležno za životnu sredinu koje priprema i donosi izvršne propise i koordinira i vrši poslove u oblasti upravljanje otpadom, zatim Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede obavlja, Uprava za veterinu, Uprava za zaštitu bilja, Republička direkcija za vode, Ministarstvo zdravlja, te . Nadležni organi autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave samo su neki od organa koji imaju kako legislativnu tako i upravnu funkciju u oblasti upravljanje otpadom.

Fond finansira akcione i sanacione planove, odnosno programe, projekte i druge investicione i operativne aktivnosti iz oblasti upravljanja otpadom, dok Agencija za zaštitu životne sredine vodi i ažurira bazu podataka o upravljanju otpadom u informacionom sistemu zaštite životne sredine u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine, a Stručne organizacije za ispitivanje otpada vrše ispitivanja otpada radi klasifikacije za prekogranično kretanje otpada, tretman i odlaganje, prema obimu ispitivanja za koje su akreditovane i izdaju izveštaj o ispitivanju otpada.

Sistematsko osposobljavanje NVO, koje bi mogle mnogo aktivnije da učestvuju kao zainteresovana javnost u postupcima procene, ali i na medije čije profesionalno izveštavanje o ovim temama može suštinski da promeni odnos građana prema životnoj sredini i mobilise ih da aktivno učestvuju u postupcima procene koji bi neposredno mogli imati efekat na sredinu u kojoj žive., javlja se kao neophodno.²⁵

Učesnici u upravljanju otpadom su proizvođači ili uvoznici proizvoda koji posle upotrebe postaju otpad, vlasnici otpada, odnosno proizvođači otpada, pre-

24 Zakon o upravljanju otpadom, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009, član 17–24.

25 Stopić M., Dičić N., Zorić J. *Pravci zaštite životne sredine u Srbiji*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2009, str. 37.

voznici otpada, kao i operateri postrojenja za sakupljanje otpada, tretman otpada i operateri deponije.

4.2. Načela upravljanja otpadom

Upravljanje otpadom zasniva se na sledećim načelima:²⁶

1. *Načelo izbora optimalne opcije* za životnu sredinu predstavlja sistematski i konsultativni proces donošenja odluka, a obuhvata zaštitu i očuvanje životne sredine.
2. *Načelo blizine i regionalnog pristupa* upravljanju otpadom podrazumeva da se otpad tretira ili odlaže što je moguće bliže mestu njegovog nastajanja, odnosno u regionu u kojem je proizveden, da bi se na taj način u toku transporta otpada izbegle neželjene posledice na životnu sredinu.
3. *Načelo hijerarhije* upravljanja otpadom predstavlja redosled prioriteta u praksi upravljanja otpadom počev od prevencije stvaranja otpada i redukcije, do odlaganja otpada deponovanjem ili spaljivanjem bez iskorišćenja energije, ako ne postoji drugo odgovarajuće rešenje.
4. *Načelo odgovornosti*, podrazumeva da su proizvođači, uvoznici, distributeri i prodavci proizvoda, koji utiču na porast količine otpada odgovorni za otpad koji nastaje usled njihovih aktivnosti.
5. *Načelo „zagađivač plaća“* se odnosi na to da zagađivač treba da snosi pune troškove posledica svojih aktivnosti, tj. da se troškovi nastajanja, tretmana i odlaganja otpada moraju se uključiti u cenu proizvoda.

4.3. Zakonodavstvo Republike Srbije u oblasti upravljanja otpadom

U Srbiji je u maju mesecu 2009. godine stupila na snagu nova zakonska regulativa u oblasti upravljanja otpadom, pre svega Zakon o upravljanju otpadom i Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu. Tokom 2009. i 2010. godine usvojeni su i brojni podzakonski akti koji proizilaze iz navedena dva zakona. Usvojena je i Strategija upravljanja otpadom i to za period od 2010–2019. godine. Važno je pomenuti i Zakon o zaštiti životne sredine i Zakon o potvrđivanju Bazelske konvencije o prekograničnom kretanju opasnih otpada i njihovom odlaganju.

Srbija je 2004. godine usvojila četiri zakona: Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA), Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SEA) i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (IPPC) koji su harmonizovani sa odgovarajućom legislativom EU.

4.3.1. ZAKON O UPRAVLJANJU OTPADOM

Upravljanje otpadom podrazumeva obezbeđenje najmanjeg rizika po ugrožavanje života i zdravlja ljudi i životne sredine, kontrolom i merama smanjenja zagađenja voda, vazduha i zemljišta; opasnosti od nastajanja udesa, eksplozija ili

26 Lilić S., Drenovak M., *Ekološko pravo*, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2010, str. 282.

požara; negativnih uticaja na predele i prirodna dobra posebnih vrednosti i nivoa buke i neprijatnih mirisa; opasnosti po biljni i životinjski svet.

Vrste i klasifikaciju otpada, planiranje upravljanja otpadom, subjekti odgovornosti i obaveze u upravljanju otpadom, upravljanje posebnim tokovima otpadom, uslovi i postupak izdavanja dozvola, prekogranično kretanje otpada, izveštavanje, finansiranje upravljanja otpadom, nadzor i druga pitanja od značaja za upravljanje otpadom uređeni su *Zakonom o upravljanju otpadom*.²⁷

Budući da je upravljanje otpadom delatnost od opšteg interesa, cilj Zakona o upravljanju otpadom je da se obezbede i osiguraju uslovi za:²⁸

- upravljanje otpadom na način kojim se ne ugrožavaju zdravlje ljudi i životna sredina;
- prevenciju nastajanja otpada, posebno razvojem čistijih tehnologija i racionalnim korišćenjem prirodnih bogatstava, kao i otklanjanje opasnosti od njegovog štetnog dejstva na zdravlje ljudi i životnu sredinu;
- ponovno iskorišćenje i reciklažu otpada, izdvajanje sekundarnih sirovina iz otpada i korišćenje otpada kao energenta;
- razvoj postupaka i metoda za odlaganje otpada;
- sanaciju neuređenih odlagališta otpada;
- praćenje stanja postojećih i novoformiranih odlagališta otpada;
- razvijanje svesti o upravljanju otpadom.

Ovim Zakonom propisani su i rokovi za usklađivanje poslovanja pravnih i fizičkih lica sa odredbama ovog zakona.²⁹

4.3.2. ZAKON O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

*Zakon o zaštiti životne sredine*³⁰ uređuje integralni sistem zaštite životne sredine koji čine mere, uslovi i instrumenti za održivo upravljanje i očuvanje prirodne ravnoteže, celovitosti, raznovrsnosti i kvaliteta prirodnih vrednosti i uslova za opstanak svih živih bića, sprečavanje, kontrolu, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine, promovisanje i upotrebu proizvoda, procesa, tehnologije i prakse koji manje ugrožavaju životnu sredinu, primenu posebnih pravila ponašanja u upravljanju otpadom od njegovog nastanka do odlaganja, odnosno sprečavanje ili smanjenje nastajanja, ponovnu upotrebu i reciklažu otpada, izdvajanje sekundarnih sirovina i korišćenje otpada kao energenta, uvoz, izvoz i tranzit otpada, osnivanje Agencije i Fonda, unapređenje obrazovanja obukom kadrova i razvijanjem svesti, pristup informacijama i učešće javnosti u donošenju odluka.

Na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine usvojen je:

27 Zakon o upravljanju otpadom, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009.

28 Lilić S., Drenovak M., *Ekološko pravo*, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2010, str. 281.

29 Drenovak-Ivanović M., *Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom*, Zbornik radova „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“ (Lilić S, urednik), br. 5, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 176.

30 Zakon o zaštiti životne sredine, *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon.

- Pravilnik o sadržini dokumentacije koja se podnosi uz zahtev za izdavanje dozvole za uvoz, izvoz i tranzit otpada.³¹
- Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju stručne organizacije za ispitivanje otpada.³²
- Na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine doneti su i propisi kojima se uređuje upravljanje posebnim tokovima otpada, i to:
 - Uredba o upravljanju otpadnim uljima;
 - Uredba o načinu i postupcima upravljanja otpadom koji sadrži azbest.

4.3.3. ZAKON O POTVRĐIVANJU BAZELSKE KONVENCIJE O PREKOGRANIČNOM KRETANJU OPASNIH OTPADA I NJIHOVOM ODLAGANJU

Konvencija je usvojena 1989. godine, a stupila je na snagu 1992. godine. Skupština bivše SRJ ratifikovala je Bazelsku konvenciju 18. aprila 2000. godine.

U Bazelskoj konvenciji istaknuta su četiri osnovna cilja:³³

- a) smanjenje prekograničnog transporta opasnog otpada na minimum;
- b) ekološko upravljanje neizbežnim prekograničnim transportom opasnog otpada;
- c) deponovanje opasnog otpada na mestu nastajanja i
- d) smanjenje nastajanja opasnog otpada.

Konvencija je doneta u cilju obezbeđenja sveobuhvatne kontrole prekograničnog kretanja opasnog otpada. Konvencijom je, između ostalog, uređena odgovornost i blagovremena isplata naknade za štetu nastalu tokom prekograničnog kretanja opasnog otpada, uključujući i incidente koji se javljaju kao posledica nezakonitog prometa.³⁴

Zakon o potvrđivanju Bazelske konvencije o prekograničnom kretanju opasnih otpada i njihovom odlaganju³⁵ obezbeđuje međunarodno usaglašene mehanizme i instrumente za kontrolu prekograničnog kretanja otpada.

4.3.4. ZAKON O AMBALAŽI I AMBALAŽNOM OTPADU

Svaka ambalaža ili ambalažni materijal koji ne može da se iskoristi u prvobitne svrhe, izuzev ostataka nastalih u procesu proizvodnje predstavlja ambalažni otpad.

31 Pravilnik o sadržini dokumentacije koja se podnosi uz zahtev za izdavanje dozvole za uvoz, izvoz i tranzit otpada, *Službeni glasnik RS*, broj 60/2009.

32 Pravilnik o uslovima koje moraju da ispunjavaju stručne organizacije za ispitivanje otpada, *Službeni glasnik RS*, broj 53/2006.

33 Lilić S., Drenovak M., *Ekološko pravo*, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2010, str. 101.

34 Drenovak-Ivanović M., *Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom*, Zbornik radova „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“ (Lilić S, urednik), br. 5, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 174.

35 Zakon o potvrđivanju Bazelske konvencije o prekograničnom kretanju opasnih otpada i njihovom odlaganju, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 2/1999.

*Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu*³⁶ uređuje uslove zaštite životne sredine koje ambalaža mora da ispunjava za stavljanje u promet, upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom, izveštavanje o ambalaži i ambalažnom otpadu, ekonomske instrumente, kao i druga pitanja od značaja za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom.

Cilj ovog zakona je da u skladu sa načelom održivog razvoja obezbedi:³⁷

- očuvanje prirodnih resursa;
- zaštitu životne sredine i zdravlja ljudi;
- razvoj savremenih tehnologija proizvodnje ambalaže;
- uspostavljanje optimalnog sistema upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom u skladu sa načelom podele odgovornosti;
- funkcionisanje tržišta u Republici Srbiji;
- prevenciju stvaranja trgovinskih prepreka, izbegavanje poremećaja i ograničenja u konkurenciji.

Ovaj zakon primenjuje se na uvezenu ambalažu, ambalažu koja se proizvodi, odnosno stavlja u promet i sav ambalažni otpad koji je nastao privrednim aktivnostima na teritoriji Republike Srbije, bez obzira na njegovo poreklo, upotrebu i korišćeni ambalažni materijal.

4.3.5. STRATEGIJA UPRAVLJANJA OTPADOM

Doneta je početkom 2010. godine i to za period 2010–2019. godine i predstavlja dokument, koji obezbeđuje uslove za racionalno i održivo upravljanje otpadom na nivou Republike Srbije.

Strategija upravljanja otpadom:³⁸

- određuje osnovnu orijentaciju upravljanja otpadom za naredni period, u saglasnosti sa politikom EU u ovoj oblasti i strateškim opredeljenjima Republike Srbije;
- usmerava aktivnosti harmonizacije zakonodavstva u procesu približavanja zakonodavstvu EU;
- identifikuje odgovornosti za otpad i značaj i ulogu vlasničkog usmeravanja kapitala;
- postavlja ciljeve upravljanja otpadom za kratkoročni i dugoročni period;
- utvrđuje mere i aktivnosti za dostizanje postavljenih ciljeva.

Iako Srbija još uvek nema obavezu implementacije zahteva iz EU direktiva u vezi sa sveobuhvatnim tretmanom otpada, u Strategiji se navodi da je jedan od prioriteta Vlade Srbije i svih relevantnih strateških dokumenata postepeno uklju-

36 Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, *Službeni glasnik RS*, broj 36/2009.

37 Lilić S., Drenovak M., *Ekološko pravo*, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2010, str. 285.

38 Nacionalna strategija upravljanja otpadom za period 2010–2019, *Službeni glasnik RS*, br. 29/2010.

čivanje zahteva koji se odnose na sveobuhvatno upravljanje otpadom i uspostavljanje integralnog sistema upravljanja otpadom.³⁹

Nacionalna strategija održivog razvoja nalazi, racionalno korišćenje sirovina i energije i upotreba alternativnih goriva iz otpada, osiguranje stabilnih finansijskih resursa i podsticajnih mehanizama za investiranje i sprovođenje aktivnosti prema principima „zagađivač plaća“ i/ili „korisnik plaća“, uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema o otpadu, ponovna upotreba i reciklaža otpada, razvijanje javne svesti na svim nivoima društva o problematici otpada, i druge mere kao neophodne za dostizanje ciljeva održivog razvoja.

5. HARMONIZACIJA ZAKONODAVSTVA SRBIJE SA PROPISIMA EU

Pristupanje Evropskoj uniji predstavlja jedan od strateških ciljeva Srbije. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2007. godine Srbija se obavezala da će razvijati saradnju sa državama članicama EU u borbi protiv uništavanja životne sredine i poboljšanje postojećeg stanja u oblasti životne sredine sa ciljem da ostvari održivi razvoj.⁴⁰

Poseban akcenat se stavlja na potrebu usklađivanja domaćeg ekološkog prava sa pravom Evropske unije.⁴¹ Među ključnim izazovima Srbije jeste harmonizacija zakonodavstva u oblasti životne sredine sa zakonodavstvom EU, koja je preduslov za saradnju u oblasti životne sredine, te samim tim i preduslov za dobijanje statusa kandidata i otpočinjanja procesa priprema za članstvo.

Zakonodavni okvir za upravljanje otpadom u Republici Srbiji uspostavljen je donošenjem zakona u oblasti zaštite životne sredine, kao i zakona, kojima se uređuje upravljanje otpadom, odnosno ambalažom i ambalažnim otpadom. Ovim zakonima su u pravni sistem Republike Srbije uvedeni ključni standardi zakonodavstva EU.

Prema Nacionalnoj strategiji približavanja EU (2005), za harmonizaciju poglavlja životne sredine sa regulativom EU potrebno je, između ostalog:⁴²

- analizirati sprovodljivost donetih zakona i usavršavati ih kroz izmene i dopune;
- poboljšati integraciju životne sredine u ostale sektorske politike;
- na najširem planu podizati nivo ekološke svesti kod svih struktura društva.

39 Drenovak-Ivanović M., *Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom*, Zbornik radova „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“ (Lilić S, urednik), br. 5, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 177.

40 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, *Službeni glasnik RS*, br. 83/2008., član 111.

41 Čavoški A. (2004) *Ekološko pravo – harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije*, Institut za uporedno pravo, Beograd, str. 15.

42 Mihajlov A., *Opštine i gradovi Srbije u ekološkim integracijama na putu ka Evropskoj uniji*, Zbornik „Evropski standardi u Srbiji“, Fond Centar za demokratiju, Beograd, 2009, str. 59.

Prihvatajući Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija se obavezala na harmonizaciju svog zakonodavstva i pravnih tekovina EU. Budući da je EU, u oblasti upravljanja otpadom, donela veliki broj uredbi, direktiva i odluka, kojima se određuju ciljevi koje treba postići u oblasti upravljanja otpadom u procesu približavanja EU, jasna je njihova implementacija u zakonodavstvo Srbije. Stoga se, radi potpune usaglašenosti zakonodavstva Srbije i pravnih tekovina Evropske unije, u oblasti upravljanja otpadom, nameće kao neophodno, izvršenje translacije pojedinih direktiva i odluka.

5.1. Ključni principi harmonizacije

Pristup zemalja članica EU upravljanju otpadom je baziran na tri ključna principa:⁴³

- Prevencija stvaranja otpada-predstavlja ključni faktor u svim strateškim dokumentima koji se odnose na oblast upravljanja otpadom. Ovaj princip se na prvom mestu zasniva na smanjenju stvaranja otpada, kao i na smanjenju prisustva opasnih supstanci u proizvodima koji će nakon završetka upotrebnoog veka postati otpad.
- Prevencija stvaranja otpada je blisko povezana sa poboljšanjem proizvodnih metoda, uvođenjem „čistijih“ tehnologija i usmeravanjem potrošača ka „zelenijim“ proizvodima.
- Reciklaža i ponovna upotreba- predstavlja princip koji se primenjuje ako nije moguće primeniti prevenciju stvaranja otpada, a tiče se mogućnosti ponovnog iskorišćenja materijala primenom reciklaže. Komisija EU je za nekoliko tokova otpada (ambalažni otpad, otpadna vozila, baterije, otpad od električne i elektronske opreme) utvrdila kao prioritetni cilj visok stepen reciklaže i eliminisanje negativnih uticaja na životnu sredinu koji se mogu javiti usled njihovog neadekvatnog tretmana.

Direktivama EU se od država članica zahteva uvođenje nacionalnih zakonskih propisa o sakupljanju, ponovnoj upotrebi, reciklaži i odlaganju ovih tokova otpada. U skladu sa ovim zahtevima se danas u nekoliko zemalja članica EU reciklira preko 50% ambalažnog otpada. Poboljšanje finalnog odlaganja i monitoring- predstavlja princip koji se primenjuje tek ukoliko nije moguće primeniti reciklažu, ponovno iskorišćenje ili spaljivanje otpada u insineratorima, a tiče se konačnog odlaganja otpada i obaveznog praćenja uticaja odlaganja na životnu sredinu. Direktivom Saveta 99/31/EC o deponijama otpada se postavljaju striktna uputstva za upravljanje deponijama, zabranjuje odlaganje pojedinih tokova otpada (npr. otpadnih automobilskih guma) i postavlja za cilj smanjenje odlaganja biorazgradivog otpada. Direktivom Saveta 2000/76/EC o kontrolisanom spaljivanju otpada se za cilj postavlja smanjenje emisije dioksina i kiselih gasova, kao što su azotni oksidi (NOx), sumpordioksid (SO₂) i hlorovodonik (HCl), koji mogu imati negativan uticaj na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

43 Savić D., *Evropske ekološke vrednosti za dobrobit građana Srbije, sa posebnim osvrtom na praksu postupanja sa otpadom*, Zbornik „Evropski standardi u Srbiji“, Fond Centar za demokratiju, Beograd, 2009, str. 69.

5.2. *Primena evropskih direktiva i drugih propisa u domaćem zakonodavstvu*

Kada se analizira zakonodavstvo Srbije, može da se kaže da su standardi koji proizlaze iz teksta Direktive 94/62/ES i Direktive 2004/12/ES koji se odnose na uspostavljanje organizacije upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom, kao zahtevi iz Odluke Komisije 2001/171/ES o uslovima za smanjenje koncentracije teških metala u staklenoj ambalaži, Odluke Komisije 1999/177/ES o uslovima za smanjenje koncentracije teških metala u plastičnim gajbama i paletama i Odluke Komisije 97/129/ES o uspostavljanju sistema identifikacije za ambalažne materijale, u potpunosti primenjeni podzakonskim aktima. Ono što je neophodno je i usvajanje podzakonskih akata, koji se odnose na izveštavanje o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom i upravljanje ambalažom od hemikalija, čime bi zakonodavstvo Srbije bilo usklađeno sa zahtevima koji proizlaze iz Direktive 94/62/ES, Odluke Komisije 2005/270/ES o uspostavljanju obrazaca koji se odnose na baze podataka iz Direktive 94/62/ES, kao i Odluke Komisije 97/622/ES o upitnicima za države članice o implementaciji određenih direktiva u sektoru otpada.

Zahteve iz Direktive 91/689/EEC o opasnom otpadu (dopunjena Direktivom 94/31/EEC) treba u potpunosti preneti u podzakonske propise, kao i zahteve iz Direktive 67/548/EEC o klasifikaciji, označavanju i pakovanju supstanci i mešavina (dopunjena Direktivom 2006/121/ES) i Direktive 2000/76/ES o spaljivanju otpada i uputstva iz tehničkih smernica Bazelske konvencije o spaljivanju.⁴⁴

Da bi se evropski standardi našli u zakonodavstvu Srbije u oblasti upravljanja otpadom, potrebno je i da se zahtevi iz Direktive 91/157/EEC o baterijama i akumulatorima prenesu u podzakonski propis koji uređuje upravljanje otpadnim baterijama i akumulatorima, kao i da se zahtevi iz Direktive 75/439/EEC o odlaganju otpadnih ulja prenesu u propis kojim se uređuju uslovi, način i postupak upravljanja otpadnim uljima.

Potrebno je i da se zahtevi iz Direktiva 2008/98/ES i 2006/12/ES o otpadu u potpunosti transponuju u izvršne propise, kao i zahtevi iz Direktive 99/31/ES o deponijama otpada i uputstva iz tehničkih smernica Bazelske konvencije o deponijama. Takođe, zahtevi iz Direktive 2002/95/ES i Direktive 2002/96/ES moraju se preneti u izvršni propis kojim se uređuje lista električnih i elektronskih proizvoda, kao i način i postupak upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda.

Neophodno je donošenje Zakona o vodama i propisa, da bi se uredilo prečišćavanje komunalnih otpadnih voda u skladu sa Direktivom o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda 91/271/EEC. Na osnovu Zakona o upravljanju otpadom i u skladu sa Direktivom 87/217/EEC o prevenciji i smanjenju zagađivanja životne sredine azbestom treba doneti propis kojim se uređuju način pakovanja, kriterijumi, uslovi i način konačnog odlaganja otpada koji sadrži azbest i druge mere za sprečavanje raznošenja azbestnih vlakana i prašine u životnoj sredini.

44 Drenovak-Ivanović M., *Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom*, Zbornik radova „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“ (Lilić S, urednik), br. 5, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 176.

Pravilnik o upravljanju otpadnim gumama u skladu sa tehničkim smernicama Bazelske konvencije za identifikaciju i upravljanje otpadnim gumama i zahtevima iz Direktive 2006/12/ES o otpadu, Direktive 99/31/ES o deponijama otpada, Direktive 2000/76/ES o spaljivanju otpada, Direktive 2000/53/ES o otpadnim vozilima predstavlja usklađivanje i pomak u harmonizaciji zakonodavstva Srbije sa propisima EU, kao dalji korak potrebno je pravno regulisanje upravljanja otpadnim vozilima u skladu sa Direktivom 2000/53/ES o istrošenim vozilima.

Radi harmonizacije nacionalnog zakonodavstva i zakonodavstva EU u oblasti upravljanja otpadom, kao i adekvatne implementacije usvojenih standarda⁴⁵, neophodno je primeniti šest ključnih principa:

- princip održivog razvoja;
- princip hijerarhije u upravljanju otpadom;
- princip opreza;
- princip blizine i regionalnog pristupa upravljanju otpadom;
- princip izbora optimalne solucije za životnu sredinu;
- princip zagađivač plaća i
- princip odgovornosti proizvođača.⁴⁶

Dakle, za usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, u oblasti upravljanja otpadom, potrebno donošenje podzakonskih, izvršnih propisa, kojima se uređuje organizovanje upravljanja otpadom, kao i donošenje novog pravilnika o deponijama, koji bi bio usklađen sa propisima EU, a kojim bi se definisali tehničko-tehnološki zahtevi za deponije, skladišta, transfer stanice i dr., kao i uslovi odlaganja otpada, uslovi i mere u vezi sa planiranjem, izgradnjom i zatvaranjem deponija.

5.3. *Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine*

Arhuska konvencija, koja je usvojena 25. juna 1998. godine u danskom gradu Arhusu, je suštinski povezana sa međunarodnim ljudskim pravima i fundamentalnim ustavnim i pravima i slobodama. Pristup pravdi, kako je to definisano Arhuskom konvencijom, počiva na osnovnom ljudskom pravu na pravično suđenje. Norme krivičnog prava ekološkog karaktera imaju za cilj da krivično-pravnim sankcijama suzbijaju protivpravne radnje pravnih subjekata na području ekološkog prava.⁴⁷

45 Drenovak Drenovak-Ivanović M., *Načelo opreza (precautionary principle) i vanredno ukidanje rešenja*, zbornik radova Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, knjiga br. 4, Pravni fakultet, Beograd, 2009, str. 158–169.

46 Drenovak-Ivanović M., *Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom*, Zbornik radova „Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije“ (Lilić S, urednik), br. 5, Pravni fakultet, Beograd, 2010, str. 178.

47 Lilić S., *Instrumenti ekološke pravde*, Međunarodna naučna konferencija „Ekologija i pravo“, Zbornik sažetaka, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Niš, 2011, str. 4–5.

Zakonom o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (2009),⁴⁸ potvrđena je Arhuska konvencija. Ratifikacijom ove Konvencije Srbija je preuzela obavezu uvođenja zakonskih, upravnih i drugih mera, uključujući i mere za međusobno usklađivanje odredbi o dostupnosti ekoloških informacija, učešću javnosti u donošenju ekoloških odluka i pravnoj zaštiti iz ove Konvencije. Srbija se obavezala i na uvođenje odgovarajućih izvršnih mera za ustanovljavanje i održavanje jasnog, transparentnog i konzistentnog okvira za sprovođenje odredbi ove Konvencije.⁴⁹ Takođe u zakonodavstvo Srbije uneta je značajna novina, koja omogućava pravnu zaštitu prava na učešće javnosti u procedurama od značaja za zaštitu životne sredine.⁵⁰

Obaveza promovisanja ekološkog obrazovanja i ekološke svesti u javnosti, a posebno po pitanju ostvarivanja pravne zaštite u pitanjima životne sredine, samo su neki od ciljeva ove Konvencije. Usaglašavanjem ekološke pravne regulative Srbije sa Arhuskom konvencijom može se postići dosledna pravna zaštita i „pristup ekološkoj pravdi“ u upravnom i upravno-sudskom postupku, posebno u odnosu na učešće javnosti u odlučivanju o stvarima od značaja za životnu sredinu, a implementacijom novih zakonskih rešenja iz ove konvencije, doprinesi se harmonizaciji nacionalnog ekološkog pravnog okvira sa regulativom i standardima Evropske unije.

6. ZAKLJUČAK

Upravljanje otpadom predstavlja jedan od velikih izazova sa kojima se suočava Evropska unija i jedan od prioriteta EU u oblasti zaštite životne sredine.. Propisi kojima se reguliše otpad i svi aspekti njegovog sakupljanja, obrade i konačnog odlaganja mnogobrojni su.

EU je donela brojne strategije i direktive kojima nastoji da reguliše oblast upravljanja otpadom. Kroz zakonsku regulativu, EU teži smanjenju količine otpada, odnosno izbegavanju nastanka i ponovnom korišćenju određenih komponenti otpada. Cilj upravljanja otpadom je da se svi otpadi, koji se dobijaju u procesu proizvodnje, potrošnje i drugim fazama životnog ciklusa proizvoda, koriste u kružnom toku iskorišćavanja. Kao najracionalniji način postupanja sa otpadnim produktima, navodi se tretiranje otpada kao korisne sirovine i uspostavljanje kružnog toka iskorišćavanja otpada.

U procesu približavanja EU treba implementirati propise u ovoj oblasti u zakonodavstvo Srbije Problem harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU nastaje jer primenom novih tehnologija obrade otpada dolazi do čistih izmena postojećih propisa, što znatno otežava unošenje i primenu ovih

48 Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Službeni glasnik RS*, br. 39/2009.

49 Lilić S., Drenovak M., *Pravo učešća javnosti u procedurama*, Zbornik radova sa okruglog stola na Paliću „Ekološki izazovi Srbije“, 21. jula 2009, str. 111.

50 Lilić S., *Arhuska konvencija i pristup ekološkoj pravdi u Evropskoj uniji i Srbiji*, Zbornik radova „Liber Amicorum Dobrosav Mitrović“, Beograd, 2007, str. 397–410.

propisa, dalje, glavni problem predstavlja sprovođenje upravljanja otpadom. Naime, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Srbija se obavezala na saradnju sa državama članicama Evropske unije u poboljšanju postojećeg stanja u oblasti životne sredine. Na taj način je pokrenut i postupak harmonizacije zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim standardima EU u oblasti upravljanja otpadom, koji podrazumeva da Srbija treba da uspostavi sistem integralnog upravljanja otpadom, koji će biti pravno i institucionalno regulisan.

Prilikom usaglašavanja domaćih propisa sa zakonodavstvom EU potrebno je obezbediti uvažavanje celokupnih interesa regiona i međunarodne zajednice, s jedne strane, kao i lokalnih specifičnosti i materijalnih mogućnosti Srbije, s druge strane.

*Ivana Nišavić, LL.M**

THE IMPLEMENTATION OF EUROPEAN STANDARDS IN WASTE MANAGEMENT IN SERBIAN LAWS AND REGULATIONS

Summary

Protection of the environment represents the foundation of the chosen directions of development of the European economies and societies. It has found its place in the Chapter XIX of the Treaty of the European Union, which advocates the protection and development of the quality of the environment, the protection of human health, rational usage of natural resources and adopting measures in the international level by which regional and global issues of the environment are to be dealt with. With the goal of integration Serbia into the European Union, one of the most important conditions is introducing and implementing rational waste management. This means the implementation of EU legislation in waste management in national legislation and fulfilling all requirements set out in the directives of the EU. Harmonizing Serbian legislation in waste management with the EU legal framework is a vital contribution in environment protection.

Key words: *Waste. Categories of waste. Waste management. Sources of waste management. Strategy of waste management.*

* Ivana Nišavić, Master in Environmental Public Law, University of Belgrade Faculty of Law. Legal advisor, Restitution Agency.