

Dr Ana Batrićević\*  
MA Nikola Paunović\*\*

## NEZAKONITO ODLAGANJE OTPADA U ZAKONODAVSTVU EU I PRAKSI SUDA PRAVDE EU

**Apstrakt:** U ovom radu se, primenom normativno-pravnog metoda, analiziraju normativni okviri Evropske unije kojima je regulisana oblast odlaganja otpada i razmatraju slučajevi izneti pred Sud pravde EU, primenom metoda analize (studije) slučaja, sa ciljem da se doprinese stvaranju slike o njihovoj primeni. Analizirani su pravni okviri EU bitni za odlaganje otpada, sa osvrtom na izmene *acquis-a* u toj sferi od maja 2018. Objasnjeni su funkcionisanje i uloga Suda pravde EU u sprovođenju komunitarnog prava. Prikazani su slučajevi nezakonitog postupanja u oblasti odlaganja otpada na deponije, uključujući i tretman otpadnih voda u kojima je taj sud odlučivao. U zaključku je ukazano na negativne efekte odlaganja otpada na deponije i na potrebu da se oni redukuju intervenisanjem na normativnom i praktičnom planu. Kao rezultat analize normativnog okvira s jedne i sudske prakse s druge strane, uočene su razlike između postupanja država članica, kao i diskrepanca između normativnog i stvarnog u toj oblasti.

**Ključne reči:** nepropisno odlaganje otpada, upravljanje otpadom, reciklaža otpada, sprečavanje nastanka otpada, ekološko pravo EU, praksa Suda pravde EU, deponije.

### 1. UVOD

Ekološko pravo Evropske unije<sup>1</sup> se formira od sedamdesetih godina XX veka planiranjem ekoloških aktivnosti u cilju razvoja pravila o zaštiti

\* Viši naučni saradnik, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja  
e-mail: a.batricevic@yahoo.com

\*\* MA, istraživač pripravnik, Ministarstvo spoljnih poslova Republike Srbije, doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu  
e-mail: dzoni925@gmail.com

Ovaj tekst je nastao kao rezultat rada na projektu „Kriminal u Srbiji: fenomenologija, rizici i mogućnost socijalne intervencije“ (broj 47011) koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

1 Dalje u tekstu: EU.

životne sredine, kao i dostizanja visokog nivoa kvaliteta životne sredine.<sup>2</sup> S tim u vezi, od tog perioda počinje i proces usvajanja osnovnih pravnih tekovina EU koje se tiču različitih oblasti zaštite životne sredine, a koje danas predstavljaju tzv. ekološki *acquis*.<sup>3</sup>

Ipak, tek u poslednjih tridesetak godina, otpad počinje da zauzima centralno mesto u ekološkoj politici EU, a u oblasti upravljanja otpadom načinjen je napredak na zakonodavnom i praktičnom planu. U mnogim članicama EU zagađujuće deponije i postrojenja za spaljivanje otpada su zatvorene, a razvijaju se inovativne tehnike za tretman opasnog otpada. Opasne materije uklonjene su iz vozila, električne i elektronske opreme, a emisije polutanata nastalih iz spaljivanja otpada značajno su redukovane.<sup>4</sup> Tome je doprinelo i razvijanje zakonodavnog okvira EU, kojim se reguliše oblast upravljanja otpadom, sa fokusom na smanjenje njegovog nastajanja na samom izvoru i na zamenu odlaganja otpada na deponije njegovim recikliranjem i ponovnom upotrebom. Uprkos tome, u mnogim državama članicama praksa u ovoj oblasti i dalje odstupa od zakonodavstva, usled čega u pojedinim situacijama dolazi i do intervencije Suda pravde EU.

EU je do sada usvojila niz pravnih akata posvećenih upravljanju otpadom,<sup>5</sup> a direktive u ovoj oblasti zasnovane su na principima: 1) prevencije, 2) predostrožnosti 3) zagađivač plaća i 4) blizine<sup>6</sup>. Na ovom mestu treba istaći da se direktive ne primenjuju direktno, odnosno neposredno u nacionalnim pravima država članica EU. Direktive samo utvrđuju ciljeve koje države članice treba da realizuju, prepuštajući pri tome nacionalnim organima da odluče na koji način će to učiniti, kao i u kojem vremenskom roku će odredbe direktive transponovati u nacionalna zakonodavstva. Još 1975. godine Savet je doneo prvu direktivu – Direktivu 75/442/EZ o postupanju sa otpadom<sup>7</sup> kojom su postavljeni okviri za delovanje u ovoj

2 Drenovak Ivanović, M., Pregovori o pristupanju Srbije Evropskoj uniji – izazovi u poglavlju 27, u: Prokić, D. (ur.), 2016, *Zbornik radova 12. regionalne konferencije „Životna sredina ka Evropi“*, Beograd, str. 9.

3 Drenovak-Ivanović, M., Les négociations d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne et le Chapitre 27 – le rôle de l'administration locale et des organisations de la société civile, u: Petit, Y., Rakić, B., Lukić Radović, M. (eds.), 2017, *L'idée d'Union européenne de 1929 à 2016: du projet d'Aristide Briand au retrait du Royaume-Uni*, Belgrade, p. 319.

4 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions – Taking sustainable use of resources forward – A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste {SEC(2005) 1681} {SEC(2005) 1682}.

5 Prlija, D., Stepić, D., Savović, D., Upravljanje otpadom – međunarodni propisi sa posebnim osvrtom na regulativu Evropske unije, u: Čavoški, A., Knežević Bojović, A. (ur.), 2012, *Ekologija i pravo*, Beograd, str. 150–165.

6 Strategija upravljanja otpadom za period 2010–2019. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 29/10.

7 Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste.

oblasti i koja je više puta revidirana.<sup>8</sup> Iako ova direktiva više nije na snazi, vredno je spomenuti da je kao ključne ciljeve isticala zaštitu ljudskog zdravlja i životne sredine od štetnih uticaja sakupljanja, prerade, transporta, čuvanja i istovarivanja otpada. Ona je promovisala ponovnu upotrebu otpada u cilju očuvanja prirodnih resursa, a principi koji su u njoj sadržani kasnije su dobili potvrdu u drugim izvorima *acquis*-a iz te oblasti.<sup>9</sup> Među njima najveći značaj imaju: Tematska strategija o prevenciji i reciklaži otpada<sup>10</sup>, Direktiva 2008/98/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 19. novembra 2008. o otpadu i izmeni pojedinih direktiva (Okvirna direktiva o otpadu)<sup>11</sup>, Direktiva Saveta 1999/31/EC od 26. aprila 1999. o deponijama otpada<sup>12</sup>, kao i direktive usvojene u maju 2018. kojima se dodatno unapređuje zakonodavstvo EU bitno za regulisanje upravljanja otpadom.

## 2. TEMATSKA STRATEGIJA O PREVENCIJI I RECIKLAŽI OTPADA

U Tematskoj strategiji Evropske komisije o prevenciji i reciklaži otpada od decembra 2005. naglašeno je da se politika EU u toj oblasti zasniva na principu hijerarhije, odnosno na stavu da otpad najpre treba redukovati pa, tek ukoliko to nije moguće, reciklirati ili spaliti ili odložiti na deponiju. Odlaganje otpada na deponije smatra se najgorom opcijom jer zauzima mnogo prostora i izaziva visok rizik od curenja i od emisija u vazduh, vodu i zemljište.<sup>13</sup> Zato je istaknuto da države članice treba da zamene odlaganje otpada na deponije reciklažom i ponovnom upotrebom.<sup>14</sup>

Strategija postavlja ciljeve politike upravljanja otpadom u EU: da se spreči njegovo nastajanje, da se promoviše njegova ponovna upotreba i reciklaža i da se redukuju njegovi negativni uticaji na životnu sredinu. Kao

8 Čavoški, A., 2010, *Životna sredina u Evropskoj uniji, Međunarodno pravo i životna sredina*, Beograd, OEBS, Misija u Srbiji, str. 41; Lilić, S., Drenovak Ivanović, M., 2014, *Ekološko pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 109.

9 Batrićević, A., Paunović, N., 2017, Waste Disposal in the European Union: Normative Framework and Practice, *Strani pravni život*, 4, str. 107–122.

10 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions – Taking sustainable use of resources forward – A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste {SEC(2005) 1681} {SEC(2005) 1682}.

11 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (the Waste Framework Directive).

12 Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the Landfill of Waste.

13 Dijkgraaf, E., Vollebergh, H., 2003, Burn or Bury? A Social Cost Comparison of Final Waste Disposal Methods, *Nota di Lavoro*, 46, p. 2, (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.526.1845&rep=rep1&type=pdf>, 08.08.2018).

14 Strategy on the prevention and recycling of waste, p. 4.

dugoročni cilj navodi se nastojanje da EU postane zajednica koja reciklira, koja izbegava stvaranje otpada i koja otpad koristi kao resurs.<sup>15</sup> Kako bi se ovi ciljevi postigli, Strategija sugerira: 1) punu implementaciju važećeg zakonodavstva; 2) pojednostavljenje i modernizaciju postojećih propisa; 3) uvođenje principa životnog ciklusa (*life cycle thinking*) u politiku upravljanja otpadom; 4) promoviranje ambicioznijih politika u oblasti sprečavanja nastajanja otpada; 5) unapređenje znanja i informisanosti; 6) razvoj zajedničkih standarda za reciklažu i 7) dalje unapređenje politike recikliranja EU.<sup>16</sup> Nastojanje da se ciljevi navedeni u Tematskoj strategiji u potpunosti realizuju dovelo je do daljeg razvoja različitih instrumenata neophodnih za postizanje adekvatnog odgovora na problematiku upravljanja otpadom na nivou EU. U tom smislu, može se konstatovati da je veći deo izuzetno kompleksnog pravnog okvira EU u oblasti upravljanja otpadom zasnovan na pomenutoj strategiji, odnosno da je usvojen u nastojanju da se omogući realizacija njenih ciljeva.<sup>17</sup>

Izveštaj Evropske komisije o Tematskoj strategiji o sprečavanju nastanka otpada i njegovoj reciklaži iz 2011. godine<sup>18</sup> upravo potvrđuje da je Strategija odigrala značajnu ulogu u razvoju regulatornih politika upravljanja otpadom, kao i da je postignut napredak na normativnom planu u toj sferi. Izveštaj pokazuje da je na nivou EU udeo recikliranja u upravljanju otpadom povećan, kao i da je smanjena količina otpada na deponijama. Upotreba opasnih supstanci u nekim tokovima otpada je smanjena, što je dovelo do smanjenja negativnih uticaja na životnu sredinu. Bez obzira na to, porast ukupne količine otpada i dalje izaziva negativne uticaje na životnu sredinu.<sup>19</sup> Zbog toga se u izveštaju preporučuje: 1) dosledna implementacija *acquis*-a; 2) primena optimalne kombinacije ekonomskih i pravnih instrumenata; 3) povećanje konkurentnosti reciklažne industrije EU; 4) razvoj tržišta sirovina u EU; 5) povećanje učešća zainteresovanih subjekata u odlučivanju; 6) podizanje društvene svesti o ovim pitanjima itd.<sup>20</sup>

15 Strategy on the prevention and recycling of waste, p. 6.

16 Strategy on the prevention and recycling of waste, p. 10.

17 Krstić, M., Milenković-Kerković, T., 2017, Comparative Analysis of Serbian and European Legislation in the Area of Waste Management, *Economic Themes*, 55(2), pp. 217–241.

18 Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste SEC(2011) 70 final.

19 Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste SEC(2011) 70 final, p. 8.

20 Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste SEC(2011) 70 final, p. 9.

Uprkos naporima usmerenim na realizaciju navedenih ciljeva, rezultati istraživanja o upravljanju otpadom u državama članicama EU, koje je sprovedeno 2013. godine, potvrdili su postojanje velikih razlika između pojedinih država članica kada je u pitanju: tretman komunalnog otpada, usklađenost nacionalnih zakonodavstava i praksi sa relevantnim direktivama, primena pravnih i/ili finansijskih instrumenata, kao i kvalitet planiranja u oblasti upravljanja otpadom.<sup>21</sup> Pomenuti izveštaj pokazao je da u državama članicama u ovoj oblasti najčešće postoje sledeći problemi: odsustvo mera i politika za prevenciju nastanka otpada; tretman otpada koji u znatnoj meri odstupa od načela hijerarhije u upravljanju otpadom; nepotpuna pokrivenost domaćinstava kada je u pitanju sakupljanje komunalnog otpada; nedostatak kapaciteta za upravljanje komunalnim otpadom; neodgovarajuće deponije za neopasni otpad; visok procenat biorazgradivog otpada koji se odlaže na deponije (što predstavlja značajno odstupanje od ciljeva postavljenih Direktivom o deponijama) itd.<sup>22</sup> Izveštaj je potvrdio i da u mnogim državama članicama EU postoji potreba za unapređenjem praktične primene propisa, pre svega putem efikasnijeg sprovođenja inspeksijskog nadzora i kontrole. U tom kontekstu istaknuta je i potreba da se harmonizuje sistem proširenjem saradnje, izgradnjom kapaciteta za koordinisani pristup i podršku u oblasti upravljanja otpadom na lokalnom nivou i da se podigne svest o tim pitanjima.<sup>23</sup>

Iz Nacrta izveštaja o kohezionoj politici i cirkularnoj ekonomiji Evropskog parlamenta od marta 2018, može se zaključiti da i dalje postoji niz izazova u oblasti upravljanja otpadom koji sprečavaju punu realizaciju ciljeva postavljenih Tematskom strategijom. U Izveštaju je, između ostalog, istaknuto da se unapređenjem upravljanja otpadom i usmeravanjem fokusa na prevenciju nastajanja otpada, ponovnu upotrebu i reciklažu u Evropskoj uniji ostvaruje potencijal za investicije u vrednosti od preko 5,5 milijardi evra, kao i da je na raspolaganju 2,3 milijarde evra za investiranje u proizvodne procese i efikasnu upotrebu resursa od strane malih i srednjih preduzeća. Pored toga, postoje značajne mogućnosti za istraživanja i inovacije

---

21 European Commission, 2013, Support to member states in improving waste management based on assessment of member states' performance, 070307/2011/606502/SER/C2, Final Report, p. 19. ([http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/Final%20Report%20\\_130507.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/Final%20Report%20_130507.pdf), 20.09.2018).

22 European Commission, 2013, Support to member states in improving waste management based on assessment of member states' performance, 070307/2011/606502/SER/C2, Final Report, p. 19. ([http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/Final%20Report%20\\_130507.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/Final%20Report%20_130507.pdf), p. 38, 20.09.2018).

23 European Commission, 2013, Support to member states in improving waste management based on assessment of member states' performance, 070307/2011/606502/SER/C2, Final Report, p. 19. ([http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/Final%20Report%20\\_130507.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/Final%20Report%20_130507.pdf), p. 39, 20.09.2018).

u ovoj oblasti, pri čemu se ističe da razvoj cirkularne ekonomije među njima ima prioritet. Takođe je istaknuto da prekogranična i transnacionalna saradnja ima suštinski značaj za realizaciju međuregionalne saradnje u razvoju cirkularne ekonomije, promovisanju međuzavisnosti u oblasti proizvodnje, ali i u podizanju svesti i razmeni znanja i dobrih praksi. Konačno, kao jedan od preduslova za ostvarivanje postulata cirkularne ekonomije, navodi se i primenjivanje principa hijerarhije u upravljanju otpadom.<sup>24</sup>

### 3. DIREKTIVE EVROPSKE UNIJE O ODLAGANJU OTPADA

#### 3.1. DIREKTIVA 2008/98/EZ EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA OD 19. NOVEMBRA 2008. GODINE O OTPADU I IZMENI POJEDINIH DIREKTIVA (OKVIRNA DIREKTIVA O OTPADU)

Okvirna direktiva o otpadu iz 2008. postavlja osnovne principe i definiše elementarne pojmove u oblasti upravljanja otpadom. Ona propisuje mere zaštite životne sredine i zdravlja ljudi putem redukovanja negativnih posledica stvaranja otpada i upravljanja otpadom, kao i smanjenjem sveukupnih uticaja upotrebe resursa, te poboljšanjem efikasnosti njihove upotrebe (član 1). U tom smislu, osnovni razlozi koji su doveli do donošenja ove direktive sastoje se u potrebi da se: revidiraju ključni pojmovi u oblasti upravljanja otpadom (npr. definicije otpada); ojačaju mere koje je potrebno preduzeti s obzirom na sprečavanje nastanka otpada; uvede pristup pri kojem se uzima u obzir celi životni ciklus proizvoda i materijala, a ne samo faza otpada, i težište stavi na smanjenje uticaja nastajanja otpada i upravljanja otpadom na životnu sredinu te time ojača ekonomska vrednost otpada.<sup>25</sup>

Prema Direktivi, otpad obuhvata bilo koju supstancu ili predmet koji njegov držalac odbaci, namerava da odbaci ili je dužan da odbaci (član 3. stav 1). Upravljanje otpadom uključuje: sakupljanje, transport, preradu i odlaganje otpada, uključujući i nadzor nad sprovođenjem tih aktivnosti, staranje o mestima na kojima je ranije odlagan otpad, kao i aktivnosti koje preduzimaju trgovci ili posrednici (član 3. stav 9). Iz definicije sledi da pojam otpada sadrži kako subjektivne tako i objektivne elemente, pri čemu se objektivni odnose na njegove karakteristike, dok se subjektivni odnose

24 European Parliament, 2018, Draft report on cohesion policy and the circular economy (2017/2211(INI)) Committee on Regional Development, 2017/2211(INI), 07.03.2018, (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARTL+PE-619.126+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, 21.09.2018).

25 Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008, *Official Journal of the European Union*, L 312/3.

na relaciju između vlasnika otpada i samog otpada. Ovom definicijom otklonjene su dileme u vezi sa definisanjem pojma otpada koje su pre usvajanja citirane direktive postojale u pravnoj teoriji i praksi.<sup>26</sup>

Direktiva uspostavlja osnovne principe upravljanja otpadom, zahtevajući da se otpadom upravlja bez narušavanja zdravlja ljudi i stanja životne sredine, a posebno bez stvaranja rizika po vodu, vazduh, zemljište, biljke ili životinje, bez prouzrokovanja neprijatnosti usled buke ili mirisa i bez izazivanja negativnih efekata u odnosu na predele ili mesta od posebnog značaja (član 13). Aktivnosti koje spadaju u odlaganje otpada nabrojane su u Aneksu I Direktive (član 3. stav 19). One uključuju, ali nisu ograničene na: odlaganje otpada u ili na zemljište, dubinsko ubacivanje otpada, površinsko zatvaranje otpada, odlaganje otpada na specijalno projektovane deponije, ispuštanje otpada u vodu, uključujući i ubacivanje u morsko korito, biološke ili fizičko-hemijske tretmane koji nisu nabrojani u Aneksu I, spaljivanje otpada na kopnu ili moru, trajno skladištenje otpada, mešanje otpada pre vršenja bilo koje od prethodno nabrojanih aktivnosti, prepakivanje otpada pre njegovog podvrgavanja bilo kojoj od navedenih radnji i čuvanje otpada pre sprovođenja bilo koje od nabrojanih radnji (osim kada je reč o privremenom skladištenju otpada pre njegovog sakupljanja na mestu gde je proizveden) (Aneks I).

Direktiva sugeriše da države članice u svom zakonodavstvu i politikama upravljanja otpadom treba da primenjuju princip hijerarhije, što znači da odlaganje otpada predstavlja najmanje prihvatljivu opciju, koju treba primenjivati samo u slučajevima kada prevenciju, ponovnu upotrebu ili drugi način prerade otpada nije moguće sprovesti (član 4).

### 3.2. DIREKTIVA SAVETA 1999/31/EZ OD 26. APRILA 1999. GODINE O DEPONIJAMA OTPADA

Direktiva Saveta 1999/31/EZ od 26. aprila 1999. o deponijama otpada usvojena je u skladu sa Rezolucijom Saveta od 7. maja 1990. o politici u oblasti otpada,<sup>27</sup> kojom je Evropska komisija pozvana da predloži kriterijume i standarde za odlaganje otpada na deponije. Njene odredbe usmerene su na realizaciju cilja postavljenog Rezolucijom Saveta od 9. decembra 1996. o politici u oblasti otpada<sup>28</sup>, prema kojoj se na deponijama

---

26 Drenovak Ivanović, M., Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom, u: Lilić, S. (ur.), 2010, *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, Zbornik radova, Knjiga V*, Beograd, str. 167.

27 Council Resolution of 7 May 1990 on waste policy (90/C 122/02).

28 Resolution on the communication from the Commission on the review of the Community strategy for waste management and the draft Council resolution on waste policy (COM(96)0399 – C4–0453/96).



u EU smeju sprovesti samo bezbedne i kontrolisane aktivnosti. U tom smislu, osnovni razlozi koji su doveli do donošenja ove direktive sastoje se u potrebi da se: preduzmu odgovarajuće mere s ciljem izbegavanja ostavljanja otpada, divljeg odlaganja ili nekontrolisanog zbrinjavanja otpada; primereno nadzire otpad i adekvatno njime upravlja, kako bi se sprečili ili smanjili mogući štetni uticaji na životnu sredinu i zdravlje ljudi; smanji količina i opasna priroda otpada namenjenog za odlaganje; jasno ukaže na zahteve koje lokacije predviđene za odlaganje otpada moraju ispunjavati u pogledu mesta, uslova, upravljanja, kontrole, zatvaranja te preventivnih i zaštitnih mera koje treba preduzimati u slučaju bilo kakve opasnosti za životnu sredinu kako u kratkoročnoj tako i u dugoročnoj perspektivi; te uvede jedinstveni postupak za prihvatanje otpada koji bi se temeljio na klasifikaciji otpada prihvatljivog na različitim kategorijama deponija, posebno uključujući normirane granične vrednosti.<sup>29</sup>

Cilj Direktive jeste da obezbedi mere, procedure i smernice kako bi se sprečili ili maksimalno redukovali negativni ekološki efekti odlaganja otpada na deponije (poput zagađenja površinskih voda, podzemnih voda, zemljišta, vazduha i emisije gasova sa efektom staklene bašte), kao i rizik po zdravlje ljudi proistekao iz takvog načina odlaganja otpada (član 1).

Deponija je mesto na kojem se otpad odlaze na ili u zemljište, uključujući mesta za interno odlaganje otpada (na kojima proizvođač sam vrši odlaganje otpada na mestu njegove proizvodnje), kao i mesta za privremeno odlaganje otpada koje traje duže od jedne godine. Deponijama se ne smatraju: postrojenja u kojima se otpad istovaruje kako bi se pripremio za dalji transport ili preradu, tretman ili odlaganje na drugom mestu, skladišta u kojima se otpad čuva pre prerade ili tretmana kraće od tri godine, niti skladišta u kojima se otpad čuva pre odlaganja kraće od godinu dana (član 3. stav 1. tačka g).

Direktiva se ne primenjuje na: 1) širenje mulja, uključujući mulj iz odvoda i mulj nastao usled raščišćavanja i sličnih aktivnosti na zemljištu u svrhu njegove fertilizacije ili poboljšanja njegovog kvaliteta; 2) upotrebu inertnog otpada koji je podoban za ponovnu upotrebu; 3) odlaganje neopasnog mulja od raščišćavanja zemljišta pored malih vodotokova i površinskih voda; i 4) odlaganje nezagađenog zemljišta ili neopasnog inertnog otpada nastalog od istraživanja pre ekstrakcije, tretmana i čuvanja mineralnih resursa i od rada kamenoloma (član 3. stav 2).

Direktiva razlikuje tri vrste deponija: 1) deponije za opasni otpad, 2) deponije za neopasni otpad i 3) deponije za inertni otpad (član 4).

Na osnovu člana 5. Direktive, države članice obavezuju se da usvoje nacionalne strategije koje bi omogućile redukovanje biorazgradivog otpada

<sup>29</sup> Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008, *Official Journal of the European Union*, L 312/3.



koji odlazi na deponije (član 5. stav 1), kao i da preduzmu mere kako bi se izbeglo odlaganje na deponije nekih specifičnih vrsta otpada poput eksplozivnih, korozivnih, oksidišućih i zapaljivih materija, kao i medicinskog otpada iz medicinskih ili veterinarskih ustanova koji može biti zaražen (član 5. stav 3). Pored toga, države članice se obavezuju da obezbede da se na deponije odlaže samo otpad koji je prethodno bio podvrgnut tretmanu, s tim što se navedeno ne odnosi na inertni otpad za koji nije tehnički izvodljivo sprovesti tretman niti na bilo koji drugi otpad čiji tretman ne bi doprineo ostvarivanju ciljeva Direktive. Opasni otpad mora da ispunjava posebne kriterijume istaknute u Aneksu II Direktive kako bi mogao da se odlaže na deponije opasnog otpada. S druge strane, deponije neopasnog otpada mogu se koristiti samo za odlaganje: komunalnog otpada, drugog neopasnog otpada i stabilnog nereaktivnog opasnog otpada koji ispunjava kriterijume iz Aneksa II, dok se deponije inertnog otpada mogu koristiti samo za odlaganje te vrste otpada (član 6. stav 1).

Od država članica se očekuje da preduzmu mere kako bi obezbedile da deponije kojima je dodeljena dozvola za rad ili koje već funkcionišu ne smeju nastaviti sa svojim radom ukoliko ne preduzmu određene korake u najkraćem mogućem roku, odnosno u rokovima postavljenim Direktivom. Reč je o merama kao što su, na primer: predstavljanje nadležnim organima uslovnog plana za rad deponije, donošenje odluke o radu deponije od strane nadležnih organa a na osnovu prethodno predstavljenog uslovnog plana, dobijanje odobrenja za rad od strane nadležnih organa i određivanje prelaznog perioda za ispunjenje tog plana itd. (član 14).<sup>30</sup>

Države članice su obavezne da šalju Komisiji izveštaj o implementaciji Direktive svake tri godine. Devet meseci po prijemu izveštaja država članica, Komisija je obavezna da objavi Zajednički izveštaj o implementaciji Direktive (član 15). Kako bi osigurale usklađenost svojih nacionalnih normativnih okvira sa odredbama Direktive, države članice obavezale su se da usvoje zakone, uredbe i podzakonske akte najkasnije u roku od dve godine od stupanja Direktive na snagu (član 18).

#### 4. POSLEDNJE IZMENE ZAKONODAVSTVA EVROPSKE UNIJE U OBLASTI ODLAGANJA OTPADA

Brojni slučajevi ekoloških akcidenata usled neodgovornog odlaganja opasnog otpada, kao i nezakonite trgovine opasnim otpadom sa nesagledivim posledicama po život i zdravlje ljudi i stanje životne sredine doveli

---

30 Drenovak Ivanović, M., Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom, u: Lilić, S. (ur.), 2010, *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, Zbornik radova, Knjiga V*, Beograd, str. 174.

su do potrebe unapređenja pravne regulative na planu EU u oblasti odlaganja otpada te do neophodnosti propisivanja novih standarda u ovoj oblasti ekološkog prava.<sup>31</sup>

Stoga je u maju 2018. EU usvojila set direktiva kojima su izmenjena postojeća pravila *acquis*-a relevantna za odlaganje otpada. Ovim izmenama uspostavljen je set ambicioznih mera usmerenih na prilagođavanje *acquis*-a posvećenog regulisanju problematike odlaganja otpada ciljevima cirkularne ekonomske politike EU.<sup>32</sup> Nova pravila zasnovana su na paketu cirkularne ekonomije<sup>33</sup> koji je Evropska komisija predstavila u decembru 2015. i imaju za cilj prevenciju nastanka otpada i podsticanje recikliranja komunalnog i ambalažnog otpada. Ona promovišu princip hijerarhije u upravljanju otpadom, zahtevajući od država članica da preduzmu posebne mere kako bi dale prioritet sprečavanju nastanka otpada, njegovoj ponovnoj upotrebi i reciklaži u odnosu na odlaganje otpada na deponije i njegovo spaljivanje.<sup>34</sup>

U pitanju su sledeće direktive od 30. maja 2018. godine: 1) Direktiva 2018/849 Evropskog parlamenta i Saveta kojom se menjaju direktive: 2000/53/EC o istrošenim vozilima, 2006/66/EC o baterijama i akumulatorima i otpadnim baterijama i akumulatorima i 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektronskoj opremi<sup>35</sup>; 2) Direktiva 2018/850 Evropskog parlamenta i Saveta kojom se menja Direktiva 1999/31/EC o deponijama otpada<sup>36</sup>; 3) Direktiva 2018/851 Evropskog parlamenta i Saveta kojom se menja Direktiva 2008/98/EC o otpadu<sup>37</sup> i 4) Direktiva 2018/852 Evropskog parlamenta i Saveta kojom se menja Direktiva o ambalaži i amba-

31 Drenovak Ivanović, M., Đorđević, S., Važić, S., 2015, *Pravni instrumenti ekološke zaštite*, Beograd, Misija OEBS u Srbiji, str. 51.

32 European Commission – Press release: Circular Economy: New rules will make EU the global front-runner in waste management and recycling, Brussels, 22 May 2018, ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3846\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3846_en.htm), 03.08.2018).

33 European Commission – Press release: Closing the loop: Commission adopts ambitious new Circular Economy Package to boost competitiveness, create jobs and generate sustainable growth, Brussels, 2 December 2015, ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6203\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_en.htm), 03.08.2018).

34 European Commission – Press release: Circular Economy: New rules will make EU the global front-runner in waste management and recycling, Brussels, 22 May 2018, ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3846\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3846_en.htm), 03.08.2018).

35 Directive (EU) 2018/849 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment.

36 Directive (EU) 2018/850 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste.

37 Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste.

lažnom otpadu<sup>38</sup>. Osnovni razlozi za donošenje navedenih direktiva prepoznaju se u potrebi unapređenja upravljanja otpadom u Uniji s ciljem zaštite, očuvanja i poboljšanja kvaliteta životne sredine, zaštite zdravlja ljudi, osiguranja delotvornog i racionalnog korišćenja prirodnih resursa, povećanja energetske efikasnosti te smanjenja zavisnosti Unije od uvoznih resursa, čime bi se doprinelo dugoročnoj konkurentnosti.

Najbitnije izmene odnose se na ciljeve koje države članice treba da postignu u oblasti upravljanja otpadom. Tako se od njih zahteva da do 2025. godine recikliraju 55%, do 2030. 60% a do 2035. 65% komunalnog otpada. Predviđena su i stroža pravila kada je u pitanju reciklaža ambalažnog otpada, te se od država članica očekuje da do 2025. godine recikliraju 65%, a do 2030. čak 70% otpada te vrste. Od država članica takođe se očekuje da primenjuju nova pravila o odvojenom sakupljanju otpada kako bi se unapredio kvalitet sekundarnih sirovina, uz naglašavanje da će morati da obezbede odvojeno sakupljanje opasnog otpada iz domaćinstava do 2022. godine, bio-otpada do 2023. i tekstila do 2025. Istaknuto je da do 2035. godine količina komunalnog otpada koji se odlaže na deponije mora biti svedena na 10%, ili manje, od ukupne količine proizvedenog komunalnog otpada.<sup>39</sup>

Novo zakonodavstvo predviđa širu primenu delotvornih ekonomskih instrumenata i drugih mera usmerenih na promovisanje primene principa hijerarhije u upravljanju otpadom. Osim toga, posebna pažnja usmerena je na prevenciju nastajanja otpada, uz akcenat na sprečavanju nastajanja otpada od hrane i zadržavanja otpada koji se izbacuje u more, kako bi se doprinelo postizanju ciljeva održivog razvoja koje su Ujedinjene nacije postavile u tim oblastima.<sup>40</sup>

## 5. PRAKSA SUDA PRAVDE EU U SLUČAJEVIMA NEPROPISNOG ODLAGANJA OTPADA

Sud pravde EU predstavlja jedan od temelja EU ne samo zbog toga što garantuje poštovanje prava Unije već i zato što obezbeđuje uzajamna ograničenja moći njenih aktera – institucija Unije, nacionalnih vlada i fi-

---

38 Directive (EU) 2018/852 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste.

39 European Commission – Press release: Circular Economy: New rules will make EU the global front-runner in waste management and recycling. Brussels, 22 May 2018, ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3846\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3846_en.htm), 03.08.2018).

40 Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, 70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development A/RES/70/1.

zičkih i pravnih lica. U tom smislu, on se smatra autoritativnim tumačem evropskih konstitutivnih ugovora i sekundarnog zakonodavstva EU (uredbi, direktiva, odluka).<sup>41</sup> Međutim, kada je reč o ekološkoj problematici, uloga Suda pravde EU nije oduvek bila ista. U tom smislu može se izdvojiti pet perioda: 1) do donošenja Jedinstvenog evropskog akta; 2) od usvajanja Jedinstvenog evropskog akta; 3) od donošenja Ugovora iz Mاستrihta do usvajanja Ugovora iz Amsterdama i Nice; 4) od donošenja Ugovora iz Amsterdama i Nice do usvajanja Ugovora iz Lisabona, kao i 5) period nakon donošenja Ugovora iz Lisabona. U prvom periodu, kako osnivački ugovori nisu sadržali obavezujuća pravila ekološke zaštite, osnovni problem Suda pravde EU bio je da pronade osnov za postizanje zaštite životne sredine. U tom smislu, Sud pravde EU je imao značajnu ulogu u tumačenju odredaba primarnih i sekundarnih izvora EU i pronalaženju odgovora na pitanje kako se primena tih odredaba odnosi na oblast zaštite životne sredine. S tim u vezi, pitanje pravnog osnova za donošenje zakonodavnih akata u oblasti zaštite životne sredine postajalo je sve značajnije u kasnijim periodima, što je sve dovelo do potrebe da Sud pravde EU u svojim odlukama u ekološkim stvarima sve češće utvrđuje pitanje odnosa između ekološke politike i politika u drugim oblastima, te pronalazi i preporučuje mere koje države članice treba da primenjuju u kontekstu potrebe zaštite životne sredine, a naročito u oblasti odlaganja otpada.<sup>42</sup>

Zbog toga je u radu analizirano nekoliko slučajeva iz prakse Suda pravde EU koji ilustruju postupanje ovog organa u situacijama kada su države članice prekršile odredbe *acquis*-a relevantne za odlaganje otpada na deponije, odnosno za funkcionisanje deponija. Posebna pažnja posvećena je slučajevima u kojima je Sud odlučivao o problematici nepropisnog postupanja sa otpadnim vodama. Iako na prvi pogled može delovati da pitanje postupanja sa otpadnim vodama nije direktno povezano sa problematikom odlaganja otpada na deponije, ova dva problema veoma su bliska jer svaka deponija, bilo da je reč o deponiji koja funkcioniše u skladu sa propisima, bilo da je u pitanju takozvana divlja deponija, emituje određenu količinu otpadnih voda čije slivanje mora biti kontrolisano kako bi se sprečilo zagađenje zemljišta, vode i vazduha u njenoj blizini. Zbog toga su slučajevi koji se odnose na neadekvatno postupanje sa otpadnim vodama uopšte analizirani kao modeli za postupanje i u situacijama kada otpadne vode dolaze sa deponija.

41 Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B., 2016, *Uvod u pravo evropskih integracija*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 224.

42 Drenovak Ivanović, M., 2017, *Ekološko pravo Evropske unije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 22–49.

## 5.1. NEPROPISNO ODLAGANJE OTPADA U GRČKOJ <sup>43</sup>

### 5.1.1. Uticaj rada deponije na stanište morskih kornjača Kareta Kareta na Zakintosu

U postupku Komisije protiv Grčke C-600/12<sup>44</sup>, Sud pravde EU je razmatrao ekološke probleme izazvane radom deponije u okviru nacionalnog pomorskog parka Zakintos od 1999. koji su imali ozbiljan uticaj na stanište morskih kornjača Kareta Kareta. Od zakonodavnog okvira Sud je imao u vidu Direktivu 2008/98/EC o otpadu od 19. novembra 2008, Direktivu 1999/31/EC o deponijama otpada od 26. aprila 1999. kao i Direktivu 92/43/EEC od 21. maja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore.

Iako je Komisija ustanovila da je planom upravljanja otpadom za područje Jonskih ostrva od 2005. predviđena izgradnja nove deponije na nekoj drugoj lokaciji na Zakintosu, kao i da je iste godine Udruženje za upravljanje čvrstim otpadom predložilo pet novih mogućih deponija (dva od tih lokaliteta, koji su se nalazili u planinskoj oblasti, dobili su pozitivne povratne informacije 2008. godine), to se nije desilo jer nije podneta procena uticaja na životnu sredinu za izgradnju nove deponije. Iz tog razloga, postojeća deponija i dalje radi u nacionalnom parku, iako su dozvole i ekološki uslovi koji se odnose na njih istekli 2006. Zato je odlučeno da, u isto vreme kada rehabilitacija i unapređenje radova budu sprovedeni na lokalitetu, postojeća deponija nastavi da prima otpad na Zakintosu do početka rada nove deponije (ili do 31. decembra 2015. kada istekne važenje ministarskom uredbom obnovljenih ekoloških uslova iz 2011).

Sud je konstatovao da Grčka ne osporava činjenice na koje se poziva Komisija, niti rizike za zdravlje i životnu sredinu usled propusta da deponija ispravno funkcioniše. Sud je zaključio da je radom ove deponije Grčka prekršila obaveze iz Direktive o otpadu i Direktive o deponijama otpada. Obnavljajući dozvolu za rad deponije u suprotnosti sa zakonima EU, Grčka nije ispunila svoje obaveze koje se odnose na očuvanje staništa i divlje faune i flore.

### 5.1.2. Neadekvatno upravljanje deponijom otpada na Krfu

U postupku Komisije protiv Grčke zabrinutost Komisije se odnosi na loše upravljanje otpadom na deponiji Temploni, na grčkom ostrvu Krf,

---

43 Joldžić, V., Batrićević, A., Stanković, V., Paunović, N., *Održivo odlaganje otpada – evropski standardi i uslovi u Srbiji, Ciljevi održivog razvoja u III milenijumu*, Beograd, april 20–22. 2017, str. 173.

44 Action brought on 21 December 2012 – *European Commission v Hellenic Republic* (Case C-600/12) (2013/C 63/19), <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-07/cp140104en.pdf>, (30.03.2017).

koja funkcioniše u suprotnosti sa zakonodavstvom EU o otpadu i deponijama (Direktiva 2008/98 / EC i Direktiva 1999/31 / EC) bar od 2007. godine, a predstavlja ozbiljan rizik za zdravlje ljudi i životnu sredinu.<sup>45</sup>

Inspeksijski nadzori potvrdili su da deponija Temploni radi u suprotnosti sa zakonima EU. Nedostaci uključuju nepravilno upravljanje bio-gasom, odsustvo postupka odvodnjavanja sa deponije (procedne vode) i prisustvo otpada sa kojim nije dozvoljeno postupati. Evropska komisija izrazila je zabrinutost u formalnom obaveštenju u martu 2011. i u obrazloženom mišljenju u januaru 2012. Iako su grčke vlasti prepoznale ovaj problem i pokušale da ga reše, još nisu preduzete neophodne mere i deponija nastavlja da radi u suprotnosti sa propisima EU o otpadu, stvarajući ozbiljnu pretnju po okolinu, zbog čega je Komisija 10. decembra 2015. pokrenula postupak protiv Grčke sa namerom da je podstakne da preduzme neophodne mere kako bi se osiguralo pravilno funkcionisanje deponije Temploni.

## 5.2. NEPROPISNO UPRAVLJANJE OTPADOM U ITALIJI

U postupku Komisije protiv Italije<sup>46</sup> C-196/13<sup>47</sup>, Sud je razmatrao slučaj upornog nepostupanja Italije u skladu sa evropskim propisima o upravljanju otpadom. Prethodno je Sud u postupku iz 2007. godine utvrdio da je Italija propustila da se pridržava svojih obaveza iz direktiva kojima je regulisano postupanje sa otpadom, a posebno sa opasnim otpadom i deponijama otpada.

Stoga je Komisija pokrenula novi postupak 2013. pošto je utvrdila da Italija još uvek nije usvojila sve neophodne mere kako bi se ispoštovala presuda iz 2007. jer 218 lokacija za odlaganje otpada u 18 od 20 italijanskih regija nije u skladu sa Direktivom o otpadu, pri čemu 16 sadrži opasni otpad. Štaviše, u toku postupka, Komisija je navela da, u skladu sa najnovijim informacijama, 198 lokacija još uvek nije u skladu sa Direktivom o otpadu, a da među njima 14 nisu u skladu sa Direktivom o opasnom otpadu. Zato je sud konstatovao da su obaveza da se obnove deponije ili odlaže otpad bez ugrožavanja ljudi ili životne sredine bile uporno kršene.

45 European Commission – Press release Waste management: Commission refers Greece to the Court of Justice of the EU over illegal landfill, Brussels, 10 December 2015, ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6224\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6224_en.htm), 30.03.2017).

46 Joldžić, V., Batrićević, A., Stanković, V., Paunović, N., 2017, Održivo odlaganje otpada – evropski standardi i uslovi u Srbiji, str. 173, *Ciljevi održivog razvoja u III milenijumu*, Beograd, april 20–22.

47 Court of Justice of the European Union Press release No 163/14, Luxembourg, 2 December 2014, Judgment in Case C-196/13, *Commission v Italy* (<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140163en.pdf>, 30.03.2017).

Sud je istakao da je Italija propustila da osigura da se ustanovljeni sistem dozvola stvarno primenjuje i nadzire. Time je propustila da spreči da se sprovodi rad deponija bez dozvole. Takođe, Italija je propustila da iscrpno zabeleži i identifikuje opasan otpad koji je odložen na deponijama i nastavila da se oglašava o svoju obavezu da donese uslovni plan ili mere za definitivno zatvaranje za određene deponije, pri čemu Sud ističe da samo zatvaranje deponije ili pokrivanje otpada zemljom i kamenom nije dovoljno da se ispuni obaveza iz Direktive o otpadu.

Sud je stoga zaključio da Italija nije uspeła da usvoji sve neophodne mere u skladu sa presudom iz 2007, te da time nije uspeła da ispuni svoje obaveze prema pravu EU i izrekao je Italiji novčanu kaznu u iznosu od četrdeset miliona evra. Povodom ovog slučaja, treba spomenuti da se Sud bavio pravnim pitanjem periodičnog plaćanja delova iznosa ukupne kazne, pri čemu je istaknuto da se mora voditi računa o tome da se izbegne situacija u kojoj bi se plaćanje kazne produžilo i na vremenski period kada je kršenje propisa već prestalo. U takvim slučajevima, Sud je zauzeo stav da treba primeniti različite rokove za dospeće pojedinih delova od ukupne kazne (na primer, 6 meseci ili godinu dana) u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja<sup>48</sup>.

### 5.3. OTPADNE VODE U PORTUGALIJI

U postupku Komisije protiv Portugalije C-557/14, Sud se bavio pitanjem tretiranja otpadnih voda. Direktiva Saveta 91/271/EEC od 21. maja 1991. godine o tretiranju komunalnih otpadnih voda nastoji da zaštiti životnu sredinu od štetnih efekata prouzrokovanih ispuštanjem komunalnih otpadnih voda (sanitarne vode i industrijske otpadne vode). Ova direktiva propisuje, između ostalog, da su države članice morale da obezbede da sve aglomeracije sa populacijom od preko 15.000 stanovnika budu opremljene sistemima za prikupljanje komunalnih otpadnih voda do 31. decembra 2000. godine. Nadalje, te aglomeracije treba da komunalne otpadne vode podvrgnu tretmanu prečišćavanja pre ispuštanja.

Budući da je Komisija zauzela stav da nekoliko portugalskih aglomeracija sa ekvivalentom stanovnika od preko 15.000 nisu bile opremljene sistemima za sakupljanje komunalne otpadne vode, ali ni sistemima za prečišćavanje, ona je 2006. godine pokrenula postupak pred Sudom protiv Portugalije zbog neispunjenja obaveza. Presudom od 7. maja 2009. godine Sud je našao da Portugalija nije uspeła da ispuni svoje obaveze na osnovu

---

48 Schütze, R., Tridmas, T., 2017, *Oxford Principles of European Union Law, The European Union Legal Order*, Oxford, Oxford University Press, p. 976.



toga što 22 aglomeracije još uvek nisu bile opremljene sistemima za sakupljanje i/ili prečišćavanje komunalne otpadne vode.

U svom odgovoru Portugalija je navela da je presuda iz 2009. godine izvršena u velikoj meri jer su završni radovi na aglomeraciji Vila Real de Santo Antonio kompletirani 11. aprila 2015. godine. Što se tiče aglomeracije Matosinos, Portugalija smatra, prvo, da je postojeći primarni tretman dovoljan da garantuje kvalitet vode i da spreči rizike po životnu sredinu i ljudsko zdravlje i, drugo, da iako su preduzete mere u cilju usklađivanja sa odredbama Direktive, teškoće finansiranja su omele izgradnju postrojenja za prečišćavanje.

Utvrdivši da Portugalija još uvek nije ispoštovala presudu iz 2009. godine u dve od 22 razmatrane aglomeracije (u Vila Real de Santo Antonio radovi nisu kompletirani, a u Matosinosu radovi nisu ni započeti), Komisija je 2014. godine odlučila da preduzme dalje mere protiv Portugalije zbog propuštanja da ispuni svoje obaveze. U tom kontekstu, Komisija je tražila da Sud pravde EU obaveže Portugaliju da plati novčanu kaznu od 20.196 evra za svaki dan kašnjenja u ispunjavanju presude iz 2009. godine, kao i da plati fiksni iznos od 2.244 evra po danu od dana donošenja presude iz 2009. godine do pune saglasnosti sa njom.

Na osnovu navedenog, Sud je odlučio da izrekne fiksnu kaznu od 8.000 evra po danu od dana donošenja presude iz 2009. godine do pune saglasnosti sa njom, uzimajući u obzir dužinu trajanja povrede obaveze (7 godina od dana donošenja presude i skoro 20 godina od dana do kada je obaveza usaglašavanja sa Direktivom trebalo da bude izvršena, jer je Portugalija izjavila da neće biti spremna da izvrši presudu u potpunosti do 2019. godine) i činjenicu da na dan rasprave pred Sudom samo aglomeracija Matosinos nije bila usaglašena sa pravom EU. Polazeći od toga da je ponavljanje nezakonitog ponašanja neprihvatljivo jer su posledice po ljudsko zdravlje i životnu sredinu ozbiljne, Sud je izrekao novčanu kaznu u fiksnom iznosu od 3.000.000 evra radi sprečavanja ponavljanja sličnih povreda prava EU.<sup>49</sup>

Značaj ovog slučaja sastoji se i u tome što je Sud povodom analiziranog pitanja zauzeo stav da se državi članici ne može odobriti postepeno smanjenje kazne ukoliko njen napredak u postupanju u skladu sa odlukom Suda nije bio dovoljan da doprinese progresivnom smanjenju posledica kršenja propisa.<sup>50</sup>

49 C-557/14 – *Commission v Portugal*, Judgment of the Court (Third Chamber) of 22 June 2016, (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=EN&num=C-557/14>, 3.8.2018).

50 Schütze, R., Tridmas, T., 2017, *Oxford Principles of European Union Law, The European Union Legal Order*, Oxford, Oxford University Press, p. 976.

## 6. ZAKLJUČAK

Saznanja o negativnim uticajima deponija prikupljena su uglavnom u poslednjih nekoliko decenija zahvaljujući sprovođenju nadzora nad radom starih ili nekontrolisanih deponija. Relativno malo se zna o dugoročnim efektima emisija sa deponija, uključujući ne samo uređene deponije već i divlje deponije i lokacije na kojima su se deponije ranije nalazile. Ipak, potvrđeno je da odlaganje komunalnog čvrstog otpada na deponije i sam rad deponija prouzrokuju emisije određenih supstanci, u vidu deponijskog gasa i iscedaka (otpadnih voda) sa deponija. Deponijski gas sadrži metan i ugljen-dioksid, koji doprinose efektu staklene bašte, odnosno klimatskim promenama, kao i zagađujuće materije poput benzena i vinil-hlorida i drugih čestica koje, budući da su po pravilu toksične i kancerogene, mogu da naruše zdravlje ljudi. Osim toga, deponije doprinose emisijama prašine, što se takođe negativno odražava na zdravlje ljudi<sup>51</sup>. Navedeno opravdava napore da se na planu EU oblast odlaganja otpada detaljno reguliše putem intervenisanja nadležnih organa Unije u slučajevima nezakonitog odlaganja otpada.

Postojeći normativni okvir EU u oblasti upravljanja otpadom nedvosmisleno nastoji da deponije potpuno isključi iz država članica EU ili da odlaganje otpada na deponije svede na najmanju moguću meru. Osim toga, značaj temeljnog i sveobuhvatnog normativnog okvira kojim je oblast upravljanja otpadom regulisana na nivou EU sastoji se i u tome što on postavlja jedinstvenu definiciju kako samog pojma otpada tako i drugih relevantnih pojmova u ovoj oblasti, poput deponija i upravljanja otpadom. Takođe, njime se na nivou EU uspostavlja jedinstvena klasifikacija otpada i propisuju univerzalni standardi koji moraju biti ispunjeni u svim fazama upravljanja otpadom. Na taj način su kreirani normativni preduslovi za realizaciju ciljeva postavljenih kako u samim direktivama tako i u Tematskoj strategiji čije su odredbe analizirane u ovom radu, i to u svim državama članicama. Osim toga, praksa Suda pravde EU, koja se u ovoj oblasti poslednjih decenija ubrzano i kontinuirano razvija i obogaćuje, doprinosi postizanju jednoobraznog shvatanja navedenih pojmova u zakonodavstvima, praksama i politikama svih država članica i doslednoj implementaciji i primeni relevantnih direktiva.

Međutim, uprkos prilično ambicioznim ciljevima u pogledu unapređenja situacije u oblasti upravljanja otpadom, koji su postavljeni na još viši nivo u maju 2018. godine setom novih izvora *acquis*-a, praksa pokazuje

---

51 Environmental Externalities from Landfill Disposal and Incineration of Waste, Final Main Report, October 2000, ([http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/econ\\_eva\\_landfill\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/econ_eva_landfill_report.pdf), 05.08.2018).

da mnoge države članice još uvek ne postupaju sa otpadom na adekvatan način, te da krše odredbe kojima je regulisano njegovo odlaganje na deponije, odnosno sam rad deponija. U tom smislu, analiza odluka Suda pravde EU koje se odnose na ovu problematiku potvrđuju da je u pojedinim državama članicama, posebno u Italiji, Grčkoj i Portugaliji, potrebno preduzeti niz mera kako bi se osiguralo postupanje u skladu sa propisima EU u ovoj oblasti.

Analizirane normativne okvire EU i praksu Suda pravde EU treba sagledati i u kontekstu pristupnih pregovora i napora Republike Srbije usmerenih na stvaranje preduslova za otvaranje poglavlja 27 posvećenog životnoj sredini i klimatskim promenama, koje važi za jedno od najzahtevnijih i najtežih poglavlja pravnih tekovina EU<sup>52</sup>. Naime, iako Republika Srbija nije država članica EU, potrebno je da svoje zakonodavstvo u oblasti zaštite životne sredine uskladi sa *acquis*-om, kao i da načini značajne napore kako bi svoju praksu upravljanja otpadom, uključujući i njegovo odlaganje na deponije, upodobila standardima EU.<sup>53</sup> U tom smislu, stavovi Suda predstavljaju smernice za implementaciju relevantnih direktiva i ilustruju značaj koji Evropska unija pridaje problematici odlaganja otpada.

## LITERATURA

1. Batrićević, A., 2017, Nepropisno odlaganje otpada u Srbiji – aktuelno stanje i kaznenopravna reakcija, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 1.
2. Batrićević, A., Paunović, N., 2017, Waste Disposal in the European Union: Normative Framework and Practice, *Strani pravni život*, 4.
3. Court of Justice of the European Union Press release No 163/14, Luxembourg, 2 December 2014, Judgment in Case C-196/13, *Commission v Italy*, (<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140163en.pdf>, 30.03.2017).
4. Čavoški, A., 2010, *Životna sredina u Evropskoj uniji, Međunarodno pravo i životna sredina*, Beograd, OEBS, Misija u Srbiji.
5. Dijkgraaf, E., Vollebergh, H., 2003, Burn or Bury? A Social Cost Comparison of Final Waste Disposal Methods, *Nota di Lavoro*, 46, (<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.526.1845&rep=rep1&type=pdf>, 08.08.2018).
6. Drenovak Ivanović, M., Harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadom, u: Lilić, S. (ur.), 2010, *Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, Zbornik radova, Knjiga V*, Beograd.

52 Živković, T., 2014, O usaglašavanju nacionalnih propisa u oblasti životne sredine s pravom Evropske unije, *Pravni zapisi*, 1, str. 197–216.

53 Batrićević, A., 2017, Nepropisno odlaganje otpada u Srbiji – aktuelno stanje i kaznenopravna reakcija, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 1, str. 117.

7. Drenovak Ivanović, M., Đorđević, S., Važić, S., 2015, *Pravni instrumenti ekološke zaštite*, Beograd, Misija OEBS u Srbiji.
8. Drenovak Ivanović, M., 2017, *Ekološko pravo Evropske unije*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
9. Drenovak Ivanović, M., Pregovori o pristupanju Srbije Evropskoj uniji – izazovi u poglavlju 27, u: Prokić, D. (ur.), 2016, *Zbornik radova 12. regionalne konferencije „Životna sredina ka Evropi“*, Beograd.
10. Drenovak-Ivanović, M., Les négociations d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne et le Chapitre 27 – le rôle de l'administration locale et des organisations de la société civile, u: Petit, Y., Rakić, B., Lukić Radović, M. (eds.), 2017, *L'idée d'Union européenne de 1929 à 2016: du projet d'Aristide Briand au retrait du Royaume-Uni*, Belgrade.
11. Environmental Externalities from Landfill Disposal and Incineration of Waste, Final Main Report, October 2000, ([http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/econ\\_eva\\_landfill\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/studies/pdf/econ_eva_landfill_report.pdf), 05.08.2018).
12. European Commission – Press release Waste management: Commission refers Greece to the Court of Justice of the EU over illegal landfill, Brussels, 10 December 2015, ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6224\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6224_en.htm), 30.03.2017).
13. European Commission – Press release: Circular Economy: New rules will make EU the global front-runner in waste management and recycling, Brussels, 22 May 2018, ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3846\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3846_en.htm), 03.08.2018).
14. European Commission – Press release: Circular Economy: New rules will make EU the global front-runner in waste management and recycling, Brussels, 22 May 2018, ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3846\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3846_en.htm), 03.08.2018).
15. European Commission – Press release: Closing the loop: Commission adopts ambitious new Circular Economy Package to boost competitiveness, create jobs and generate sustainable growth, Brussels, 2 December 2015, ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6203\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_en.htm), 03.08.2018).
16. European Commission, 2013, Support to member states in improving waste management based on assessment of member states' performance, 070307/2011/606502/SER/C2, Final Report, ([http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/Final%20Report%20\\_130507.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/Final%20Report%20_130507.pdf), 20.09.2018).
17. European Parliament, 2018, Draft report on cohesion policy and the circular economy(2017/2211(INI)) Committee on Regional Development, 2017/2211(INI), 07.03.2018., Committee on Regional Development, 2017/2211(INI), 07.03.2018., (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-619.126+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, 21.09.2018).
18. Joldžić, V., Stanković, V., 2017, *Održivo odlaganje otpada – evropski standardi i uslovi u Srbiji, Ciljevi održivog razvoja u III milenijumu*, Beograd, april.
19. Košutić, B., Rakić, B., Milisavljević, B., 2016, *Uvod u pravo evropskih integracija*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
20. Krstić, M., Milenković-Kerković, T., 2017, Comparative Analysis of Serbian and European Legislation in the Area of Waste Management, *Economic Themes*, 55(2).
21. Lilić, S., Drenovak Ivanović, M., 2014, *Ekološko pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

22. Prlja, D., Stepić, D., Savović, D., Upravljanje otpadom – međunarodni propisi sa posebnim osvrtom na regulativu Evropske unije, u: Čavoški, A., Knežević Bojović, A. (ur.), 2012, *Ekologija i pravo*, Beograd.
23. Sud Evropske unije, ([https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7024/hr/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/hr/), 03.8.2018).
24. Sud pravde Evropske unije, ([https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_hr), 3.8.2018).
25. Živković, T., 2014, O usaglašavanju nacionalnih propisa u oblasti životne sredine s pravom Evropske unije, *Pravni zapisi*, 1.

## PRAVNI IZVORI

1. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions – Taking sustainable use of resources forward – A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste {SEC(2005) 1681} {SEC(2005) 1682}.
2. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012/C 326/01.
3. Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the Landfill of Waste.
4. Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste.
5. Council Resolution of 7 May 1990 on waste policy (90/C 122/02).
6. Directive (EU) 2018/849 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directives 2000/53/EC on end-of-life vehicles, 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, and 2012/19/EU on waste electrical and electronic equipment.
7. Directive (EU) 2018/850 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 1999/31/EC on the landfill of waste.
8. Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste.
9. Directive (EU) 2018/852 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 94/62/EC on packaging and packaging waste.
10. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (the Waste Framework Directive).
11. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste SEC(2011) 70 final.
12. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 70/1, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development A/RES/70/1.
13. Resolution on the communication from the Commission on the review of the Community strategy for waste management and the draft Council resolution on waste policy (COM(96)0399 – C4–0453/96).
14. Strategija upravljanja otpadom za period 2010–2019. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 29/10.

## SUDSKE ODLUKE

1. Action brought on 21 December 2012 – *European Commission v Hellenic Republic* (Case C-600/12) (2013/C 63/19), (<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-07/cp140104en.pdf>, 30.03.2017).
2. C-557/14 – *Commission v Portugal*, Judgment of the Court (Third Chamber) of 22 June 2016, (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=EN&num=C-557/14>, 3.8.2018).

## ILLEGAL WASTE DISPOSAL IN THE EU LEGISLATION AND PRACTICE OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EU

Ana Batrićević and Nikola Paunović

### SUMMARY

Having in mind the fact that waste represents a global problem of modern society that threatens human health and environment, the authors discuss normative and practical aspects of waste disposal in the EU. After brief introduction on the history of normative regulation of waste disposal in the EU, current normative frameworks of the EU pertinent to the disposal of waste and functioning of landfills are analysed, with focus on the latest amendments of *acquis* regulating this area that occurred in May 2018. In this part of the paper, normative method is applied. After that, the functioning of Court of Justice of the European Union and its role in the application of EU law is presented as well as the practice of the Court of Justice of the EU in the cases of its illegal disposal and inadequate treatment of waste waters (that may appear as the result of these activities). Several cases are analysed in which the Court made the decisions related to illegal activities of member states in the area of waste disposal, operation of landfills and inadequate treatment of waste waters (that may also appear as consequences of operations at landfills). Case analysis is applied in order to study the cases brought before the Court. Within concluding remarks, the authors highlight negative effects that waste disposal on landfills produces on human health and environment as well as the need to reduce them through the interventions on normative and practical level. As the result of the analysis of normative framework on the one hand and judicial practice on the other, it can be concluded that there are numerous differences among the EU member states when it comes to the application of the *acquis* in the area of waste disposal. The results of the research also suggest that there is a serious gap between the normative

and the practical in the area of waste disposal in the EU which is still very large. This gap is particularly notable in Greece, Italy and Portugal, whose cases are therefore chosen to be presented in the paper.

**Key words:** illegal waste disposal, waste management, waste recycling, waste prevention, EU environmental law, practice of the EU Court of Justice, landfills.

Dostavljeno Uredništvu: 8. avgusta 2018. godine

Prihvaćeno za objavljivanje: 26. novembra 2018. godine