

*Др Таијана Д. Буџарски, редовни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
T.Bugariski@pf.uns.ac.rs*

*Др Бојан Н. Тубић, доцент  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
B.Tubic@pf.uns.ac.rs*

*Др Милана М. Писарић, асистент са докторатом  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
M.Pisaric@pf.uns.ac.rs*

## УПРАВЉАЊЕ ОТПАДОМ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ\*

**Сажетак:** У протеклих неколико деценија појавила се значајна забрињеност о утицају отпада на животној средини, и сходно томе су некадашње Евројске заједнице и Евројска унија усвојиле велики број прописа о животној средини. Неадекватно управљање отпадом је довело до бројних случајева загађивања земљишта и подземних вода, чиме је угрожено природно функционисање екосистема и здравље популације која је изложена загађењу. Стратегија одрживог развоја Евројске уније идентификује сиречавање настанка отпада и правилно управљање њиме као један од својих главних приоритета. Јасно се истиче потреба за управљањем отпадом, на који начин се обезбеђује најмањи ризик по угрожавање живота и здравља људи и животне средине. Циљ овог рада је да се прикажу најзначајнији прописи Евројске уније о управљању отпадом, као и да се анализира релевантна судска пракса.

**Кључне речи:** Евројска унија, отпад, управљање отпадом, прописи ЕУ, пракса Суда ЕУ.

---

\* Овај рад је резултат истраживања на пројекту „Биосенсинг технологије и глобални систем за континуирана истраживања и интегрисано управљање екосистемима“ (бр. пројекта – 43002). Средства за реализацију овог пројекта обезбедило је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

## 1. УВОД

У протеклих неколико деценија некадашње Европске заједнице и Европска унија усвојиле су велики број прописа о животnoj средини.<sup>1</sup> Као резултат тога, загађивање воде, земљишта и ваздуха је значајно смањено. Такође, промет и коришћење многих токсичних или опасних супстанци је ограничено. Под отпадом се подразумева све оно што више није од користи за људе и што желе да одложе на неки начин. Такође, под отпадом се подразумевају и предмети којих се људи морају решити, на пример због њихових опасних својстава. Постоје различите врсте отпада које насатају из различитих извора. Они укључују, на пример, отпад из домаћинства, отпад који настаје услед комерцијалних активности, индустрије, рада медицинских установа, пољопривреде, грађевинарства и др. У Европској унији годишње од 16 тона материјала који се користи по особи настане шест тона отпада, од чега се свега 36% рециклира. Само у домаћинству се произведе пола тоне отпада по особи, од чега се поново користи или рециклира свега 40%.<sup>2</sup>

У последњим деценијама се појавила значајна забринутост о утицају отпада на животну средину, и сходно томе, потреба за управљањем отпадом. Управљање отпадом може да има потенцијално значајне последице, које зависе од количине и састава отпада, као и од метода који се примењују за њихов третман. Неадекватно управљање отпадом је довело до бројних случајева загађивања земљишта и подземних вода, чиме је угрожено природно функционисање екосистема и здравље популације која је изложена загађењу. Из тог разлога, Стратегија одрживог развоја Европске уније<sup>3</sup> из 2001. идентификује спречавање настанка отпада и правилно управљање њиме као један од својих главних приоритета.<sup>4</sup> Стратешки циљ је да се спречи настанак отпада на извору, како би се смањио штетан утицај на животну средину. Стратегија за смањење количине отпада заснована је на четири основне поставке: спречавање настанка отпада и његово поновно коришћење, рециклирање отпада, претварање отпада у изворе енергије који не производе ефекат стаклене баште и унапређивање поступака коначног одлагања отпада. Спречавање настанка отпада се може постићи путем коришћења чистих

<sup>1</sup> И. Локсић, Ж. Бјелајац, Д. Димитријевић, Могућности и перспективе заштите животне средине у Европској унији, *Евројско законодавство*, 2/2012, 51-69.

<sup>2</sup> Подаци су преузети са Интернет странице: <http://ec.europa.eu/environment/waste/index.htm> (децембра 2018).

<sup>3</sup> Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council) /\* COM/2001/0264 final \*/ , <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0264&from=EN> (децембра 2018).

<sup>4</sup> D'Amato A., M. Mazzanti, F. Nicolli, M. Zoli, „Illegal waste disposal: Enforcement actions and decentralized environmental policy“, *Socio-Economic Planning Sciences*, 64/2018, 56-65.

технологија, или еколошки ефикасне производње и потрошње. Рециклирање отпада такође може да смањи његов утицај на животну средину.<sup>5</sup> У случајевима када отпад не може да буде рециклиран или поново коришћен, треба да буде безбедно уништен. Одлагање у земљиште би требало да буде примењено као последња опција.

Циљ овог рада је да се прикажу најзначајнији прописи Европске уније о управљању отпадом, као и да се анализира релевантна судска пракса.

## 2. ПРОПИСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О УПРАВЉАЊУ ОТПАДОМ

Политика у одређеној области обухвата активности владе државе чланице које прерастају у стратегију, средства или друге јавне одлуке, и обично укључује: постављање циљева и развијање инструмената регулаторне и економске природе. Постоји међународна политика, заснована на конвенцијама и протоколима или програмима (нпр. Базелска конвенција) које дају одговоре на транснационалне изазове, а постоје и националне политике, које се креирају у складу са социјалним, економским и еколошким контекстом сваке државе чланице. Националне политике могу да инкорпорирају циљеве дефинисане у међународним политикама, или да постављају и амбициозније циљеве. Осим тога, постоје и политике које се развијају на нивоима региона, федералне јединице или општине и оне су углавном у складу са националним циљевима. Међутим, оне могу да буду примењене различито, у циљу решавања локалних питања. Циљеви политика и инструменти се дефинишу прописима. У федералним и децентрализованим унитарним системима, региони и локалне самоуправе могу да поседују одређену законодавну аутономију, док у унитарним системима ова аутономија обично остаје резервисана за централну владу.

Управљање отпадом на безбедан и еколошки прихватљив начин представља сложен задатак, који захтева различите стратегије у зависности од производа и у складу са сваким посебним поступком настанка отпада, укључујући и промене у производном процесу.

Политика управљања отпадом у Европској унији се прогресивно развијала од седамдесетих година прошлог века, а заснива се на тематским стратегијама о спречавању настанка и рециклирању отпада. Последња Тематска стратегија о спречавању и рециклирању отпада<sup>6</sup> из 2005. укључује главне

---

<sup>5</sup> Park S., T.J. Lah, „Same material different recycling standards: comparing the municipal solid waste standards of the European Union, South Korea and the USA“, *Int. J. Environment and Waste Management* 21(1)/2018, 80-93.

<sup>6</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions – Taking sustainable

политике, опште циљеве и акциона начела, која обухватају, пре свега, обавезу да се управља отпадом без проузроковања негативног утицаја на животну средину или људско здравље, а на другом месту хијерархију најбољих могућих опција у области управљања отпадом, од спречавања настанка до одлагања.

Стратегија управљања отпадом заснива се на ревидираној Оквирној Директиви о отпаду,<sup>7</sup> којом су установљени програми држава чланица за превенцију настанка отпада и дефинисани временски оквири за активности на нивоу Европске уније.<sup>8</sup> Директива о отпаду омогућава бољу униформност примене права ЕУ, задржавајући исте циљеве код свих чланица. Она такође обезбеђује подстицај за развој политика и законодавства како би се постигли амбициознији циљеви од оних који су већ примењени на националном нивоу. Последње измене ове Директиве усвојене су 2018. године.<sup>9</sup>

Хоризонтална легислатива у Европској унији у области животне средине обухвата питања која имају међусекторски значај.<sup>10</sup> Она успоставља општи оквир за управљање отпадом, укључујући дефиниције и начела. Прописи о поступцима за третирање отпада, као што су одлагање на депоније или спаљивање, постављају техничке стандарде за рад постројења за третман отпада, а међу њима се посебно издвајају Директива о депонијама<sup>11</sup> и Директива о спаљивању отпада.<sup>12</sup> Такође, усвојени су прописи о посебним токовима отпада, као што су батерије,<sup>13</sup> амбалажни отпад,<sup>14</sup> дотрајала возила<sup>15</sup>

---

use of resources forward – A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste {SEC(2005) 1681} {SEC(2005) 1682} /\* COM/2005/0666 final \*/, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52005DC0666&from=EN> (децембра 2018).

<sup>7</sup> Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives, OJ L 312, 22.11.2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>, члан 29 (децембра 2018).

<sup>8</sup> Ibid., члан 9.

<sup>9</sup> Directive (EU) 2018/851 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2008/98/EC on waste, OJ L 150, 14.6.2018, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.150.01.0109.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.150.01.0109.01.ENG) (децембра 2018).

<sup>10</sup> Д. Димитријевић, Д. Годић, Б. Миљуш, Хоризонтално законодавство ЕУ у области животне средине, *Евројско законодавство*, 41/2012, 28.

<sup>11</sup> Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, OJ L 182, 16.7.1999, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031> (децембра 2018).

<sup>12</sup> Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste, OJ L 332, 28.12.2000, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0076> (децембра 2018).

<sup>13</sup> Directive 2006/66/EC of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators, OJ L 266, 26.9.2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006L0066> (децембра 2018).

<sup>14</sup> European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste.

<sup>15</sup> Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of-life vehicles.

и електрични и електронски отпад.<sup>16</sup> Ови прописи укључују мере усмерене ка повећању рециклаже, или смањивање опасности. Директиве јасно стављају терет одговорности на произвођаче, који би требало да носе трошкове сакупљања, сортирања или тертирања и рециклирања отпада. Одговорност произвођача је заправо наставак начела „загађивач плаћа“ и усмерена је на обезбеђивање да компаније које пласирају одређене производе на тржиште носе одговорност за те производе када они заврше свој век трајања.

Важећи акциони план за животну средину<sup>17</sup> усвојен је 2013, ступио је на снагу у јануару наредне године, а пројектован је да усмерава европску политику у области животне средине до 2020. године. Такође, овим планом је чак постављена и визија како треба да изгледа управљање животном средином у Европско унији до 2050. године. У Плану су идентификована три кључна циља: заштита, очување и унапређење природног капитала ЕУ, стварање од ЕУ ефикасне, зелене економије и заштита грађана ЕУ од притисака који потичу од угрожавања животне средине и ризика по њихово здравље и добробит. Предвиђено је да се то може постићи бољом применом прописа, бољом информисаношћу, већим улагањима у животну средину и климатску политику и пуном интеграцијом правила о животној средини у друге политике ЕУ. Такође, усвојена су још два додатна хоризонтална приоритетна циља а то су чињење градова ЕУ одрживијим и помагање ЕУ да се што ефикасније суочи са међународним еколошким и климатским изазовима.<sup>18</sup>

Управљање отпадом је на нивоу Уније скоро у потпуности регулисано директивама које доносе Савет и Европски парламент и које треба да усвоје све државе чланице. Пракса је започела седамдесетих година прошлог века и имала је за циљ хармонизацију националних правила у погледу стратегија управљања, технолошких мера и стандарда животне средине. Међутим, примена директива је различита у појединим државама чланицама, како би то одговарало њиховим суштинским различитостима. Ово објашњава разлоге за различите политике и законодавство у државама чланицама ЕУ.<sup>19</sup>

Оквирна директива 75/442/ЕЕЗ о одлагању отпада донета је 1975. године. Она је била мењана више пута. У овој Директиви су дате опште смернице о управљању отпадом и његовом одлагању. Њени циљеви су: смањење настајања отпада, забрана неконтролисаног одлагања, или одбацивања отпада

<sup>16</sup> Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE).

<sup>17</sup> Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' Text with EEA relevance, *OJ L 354*, 28.12.2013, p. 171–200.

<sup>18</sup> <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/> (децембра 2018).

<sup>19</sup> Ines Costa, G. Massard, A. Agarwal, „Waste management policies for industrial symbiosis development case studies in European countries“, *Journal of Cleaner Production* 18/2010, 816-817.

и промовисање интегрисаних система управљања отпадом у складу са филозофијом избегавања, рециклирања и претварања отпада са циљем обнављања материје и енергије.

На основу ове директиве, усвојен је велики број директива којима се регулише одлагање и рециклирање посебних врста отпада: комуналног, амбалажног, дотрајалих возила, електронског отпада, полихлоровсних бифенила и батерија и акумулатора.

Оквирном директивом о отпаду<sup>20</sup> постављен је основни концепт управљања отпадом и дате су дефиниције појмова које се односе на ову област, као што су дефиниције отпада, рециклаже и слично. У наведеној директиви се објашњава када отпад то престаје да буде и када постаје секундарна сировина и како да се разликује отпад и нус-производи. Директива наводи нека основна начела управљања отпадом, као што је: управљање отпадом тако да не долази до угрожавања здравља људи и животне средине, а посебно без ризика по воду, ваздух, земљиште, биљке и животиње, као и заштиту од буке и других непријатних емисија и без негативног утицаја на природу, или места од посебног интереса.

Директива уводи начело загађивач плаћа и продужену одговорност произвођача. Она инкорпорира одредбе о опасном отпаду и нафтном отпаду и укључује два нова циља у вези са рециклирањем које треба постићи до 2020, а то су 50% припрема за поновно коришћење и рециклирање одређених отпада из домаћинстава и других сличних извора, као и 70% припрема за поновно коришћење и рециклирање отпада у грађевинарству.

Директива о депонијама,<sup>21</sup> као део легислативе о одлагању отпада, је такође подједнако важна. Она је требало да спречи, или смањи штетне ефекте директног одлагања нетретираног отпада на здравље људи и животну средину, а посебно на површинске и подземне воде, земљиште и ваздух. Овом Директивом су установљени услови за одлагање отпада на депонијама. Уводи се и забрана одлагања одређених врсту отпада на комуналне депоније, као на пример за коришћене гуме, при чему је постављен и циљ да се прогресивно смањи количина биоразградљивог отпада који се одлаже на депоније. Државе које накнадно буду примљене у чланство ЕУ имају транзициони период за потпуно усвајање ових правила ЕУ. Мере којима треба постићи ове циљеве укључују рециклирање, производњу биогаса и обнову материјала и енергије. Ова директива промовише не само рециклажу него и све више спаљивање отпада које се показало као једина доказано ефикасна технологија за уништавање органских материја. Критеријуми које би требало усвојити за одлагање отпада на депоније, укључују основно утврђивање,

<sup>20</sup> Directive 2008/98/EC, op.cit.

<sup>21</sup> Council Directive 1999/31/EC, op. cit.

тестирање и верификацију на лицу места. Директива утврђује само опште критеријуме и принципе које треба поштовати за одлагање отпада, али не садржи посебне параметре и њихове граничне вредности. Они су наведени у Одлуци Савета 2003/33/ЕЗ, која прописује не само опште критеријуме за прихватање отпада за сваку класу земљишта већ такође и методе које треба користити за узорковање и анализу отпада. Критеријуми за одлагање су прво засновани на тестовима у складу са стандардизованим процедурама Европског комитета за стандардизацију.<sup>22</sup>

Спаљивање отпада је било регулисано бројним директивама још од осамдесетих и дведесетих година прошлог века. Дошло је до непрестаног подизања стандарда, што је за резултат имало усвајање Директиве 2000/76/ЕЗ Европског парламента и Савета о спаљивању отпада, која је објављена децембра 2000. године. Наведеном Директивом постављени су стандарди за руковање чврстим комуналним отпадом и фабрикама за спаљивање опасног отпада, у смислу температуре, времена одлагања, обнављања енергије и вредности емисија у ваздуху.

Управљање електричним и електронским отпадом дефинисано је Директивом 2002/96/ЕЗ<sup>23</sup> а ова врста отпада представља отпад у смислу значења члана 1а Директиве 75/442/ЕЕЗ, укључујући и све његове компоненте, које су део производа у тренутку одлагања.<sup>24</sup> Према Базелској конвенцији о контроли прекограничног кретања опасног отпада и његовом одлагању, ова врста отпада је наведена у Анексима VIII и IX и представља отпад који садржи компоненте као што су акумулатори, живини прекидачи, или друге компоненте које садрже или су контаминирани кадмијумом, живом, оловом или сличним супстанцама.<sup>25</sup>

Директива из 2002. захтева од произвођача и увозника из држава чланица ЕУ да узму производе од својих потрошача и обезбеде да су они одложени на начин који је у складу са начелима заштите животне средине. Њен циљ је да се спречи настанак оваквог отпада, као и да промовише његово поновно коришћење и рециклирање.<sup>26</sup> Поред ове директиве, значајна је и Директива о ограничењу коришћења одређених опасних супстанци, која забрањује стављање на тржиште ЕУ електричне и електронске опреме која

<sup>22</sup> J.Vehlow et al, „European Union waste management strategy and the importance of biogenic waste“, *Journal on Material Cycles of Waste Management* 9/2007, 133.

<sup>23</sup> Directive 2002/96/EC, op. cit.

<sup>24</sup> Више о томе, вид. М.Писарић, „Противправна трговина и одлагање отпада електричном и електронском опремом“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2014, 401-415.

<sup>25</sup> J. Li, et al, „Regional or global WEEE recycling. Where to go?“, *Waste Management* 33/2013, 923.

<sup>26</sup> F.O. Ongondo, I.D. Williams, T.J. Cherrett, „How are WEEE doing? A global review of the management of electrical and electronic wastes“, *Waste Management*, 31/2011, 716.

садржи веће количине од дозвољене следећих материјала: олова, живе, кадмијума и сл.

Такође, постоје посебни прописи о одлагању коришћених аутомобилских гума. И у овој области се прво покушава спречити настанак отпада, па уколико то није могуће, отпад треба да буде поново коришћен након рециклаже и покушава се елиминисати колико год је то могуће нагомилавање отпада на депонијама. Због тога се стратегија ЕУ о управљању односно употреби коришћених гумених производа а посебно коришћених гума, заснива на Директиви из 1999. о одлагању отпада на депоније. Овом директивом су се државе обавезале да забране нагомилавање отпадних гума на депоније. Поред овог извора, значајно је поменути и Директиву о дотрајалим возилима, која регулише поступање са возилима која су повучена из употребе. У складу са овим, гуме морају да буду скинуте са возила пре него што се она уништавају, како би могле да буду рециклиране.<sup>27</sup>

### 3. УЛОГА СУДА ЕУ У ПРИМЕНИ ПРОПИСА О УПРАВЉАЊУ ОТПАДОМ

Суд ЕУ је у више предмета поводом захтева за претходну одлуку, на основу члана 267 Уговор о функционисању Европске уније<sup>28</sup>, дао тумачења поједних одредаба прописа ЕУ о управљању отпадом.

#### 3.1. Пресуда у предмету С-487/14

Суд ЕУ је у предмету С-487/14<sup>29</sup> дао тумачење члана 2 тачке 35 под (д), члана 17 става 1 и члана 50 Уредбе 1013/2006 Европског парламента и Савета од 14.07.2006. о пошиљкама отпада, које је измењена Уредбом Комисије бр. 669/2008 од 15.07. 2008.<sup>30</sup>

Захтев за претходну одлуку је упутио Суд за управне и радне спорове у Будимпешти, одлуком од 22.10.2014, у оквиру спора између предузећа за

---

<sup>27</sup> М. Sienkiewicz et al, „Progress in used tyres management in the European Union: A review“, *Waste Management*, 32/2012, 1743.

<sup>28</sup> *Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*, ОЈ С 326, у даљем тексту: УФЕУ.

<sup>29</sup> Пресуда у предмету С-487/14 од 26.11.2015. године. Вид. Judgment of the Court (Seventh Chamber) of 26 November 2015, SC Total Waste Recycling SRL v Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=172141&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2320379> (децембра 2018).

<sup>30</sup> Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste (OJ 2006 L 190), as amended by Commission Regulation (EC) No 669/2008 of 15 July 2008, OJ 2008 L 118.



управљање отпадом (*SCTotal Waste RecyclingSRL*) и националног органа надлежног за инспекцијски надзор у области заштите животне средине (*Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség*), а у вези с новчаном казном коју је инспекција изрекла због повреде прописа о пошिल्кама отпада.

Наиме, дана 21.10.2013. камион предузећа, који је превозио 8380 тона отпадног терета са „жутог“ пописа отпада из Прилога IV Уредби бр. 1013/2006, односно отпада на који се примењује поступак претходног писаног обавештења и одобрења, био је подвргнут контроли на једном граничном прелазу (*Nagy lak*) приликом уласка у Мађарску. Том приликом је утврђено да за превоз терета постоји одговарајућа документација: образац обавештења из Прилога I.A Уредби, документ о промету из Прилога I.B Уредби, као и друга потребна одобрења предвиђена Уредбом, али да је у обрасцу обавештења и одобрењима као тачно одређена тачка уласка у Мађарску означен други гранични прелаз (*Ártánd*), на око 180 километара северно од граничног прелазу ком је камион приступио. Према наводима предузећа, возач камиона је, због грешке у комуникацији, покушао да уђе у Мађарску на граничном прелазу, који је био ближи његовом пребивалишту. Предузеће је било у обавези да одмах обавести надлежне органе о свакој битној промени начина превоза, укључујући и итинерар и планирани план пута. Како предметни терет није ушао на територију Мађарске на граничном прелазу наведеном у одобрењима, а предузеће није обавестило надлежне органе о промени претходно одобреног плана пута, с обзиром да се ради о незаконитој пошिल्ци, у смислу члана 3 тачке 35 под (д) Уредбе бр. 1013/2006, Одлуком од 4.2.2014. инспекцијски орган је у складу са Законом бр. CLXXXV који уређује управљање отпадом, наложио предузећу да плати новчану казну у износу од 8.380.000 форинти, због повреде обавезе из овог Закона, као и трошкове поступка у износу од 256.500 форинти. Против одлуке предузеће је изјавило жалбу Суду за управне и радне спорове у Будимпешти, тражећи њено поништење, уз тврдњу да се не ради о незаконитој пошिल्ци отпада у смислу чланка 2 тачке 35 под (д) Уредбе бр. 1013/2006, јер се „начин“ на који је та пошिल्ка отпремљена (друмом) није изменио, него само план пута.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Уводна изјава 14 Уредбе бр. 1013/2006 гласи: Кад пошिल्ка отпада намењеног поступцима одлагања, те отпада који није наведен у Прилогу III, IIIA или IIIB, потребно је осигурати оптимални надзор и контролу, захтевајући претходно писано одобрење за такве пошिल्ке, чему претходи обавештење пошilhaоца. Члан 3 став 1 тачка (б) подтачка (и) Уредбе бр. 1013/2006 предвиђа да пошिल्ке отпада намењене поступцима и увршћене на „жути“ попис отпада у Прилогу IV тој Уредби подлежу поступку претходног обавештења и одобрења. У смислу члана 4 обавештење о пошिल्кама отпада даје се тако да подносилац испуни образац из Прилога I.V и, према потреби, документ о промету из Прилога I.V, наво-

Суд за управне и радне спорове у Будимпешти је био у недоумици у погледу одређења појма незаконита пошиљка, у смислу Уредбе, јер се у њој не наводи јасно да ли чињеницу у вези с отпадним теретом, који улази у државу провоза на месту које се разликује од граничног прелаза наведеног у обрасцу обавештења и у одобрењу, треба разумети тако да се ради о промени начина превоза или пошиљком превоза отпремљеном на начин који није био наведен у обавештењу, и према томе незаконитом пошиљком отпада. Због тога су Суду ЕУ упућена *следећа њрећходна њишања*: 1) Да ли се пошиљка отпада, која се отпрема „на начин који није у битноме наведен у обавештењу” у смислу члана 2 тачке 35 под (д) Уредбе бр. 1013/2006/ЕЗ односи на превозна средства (друмом, железницом, морским, ваздушним или речним путевима), како је наведено у *Прилозу I.A или I.B* Уредби? 2) Уколико је дошло до битне промене у појединостима и/или условима отпреме пошиљке за коју је дато одобрење, да ли необавештавање надлежних органа има за последицу да се пошиљка отпада отпрема „на начин који није у битноме наведен у обавештењу“ у смислу члана 2 тачке 35 под (д) Уредбе, односно да се ради о незаконитој пошиљци? 3) Да ли је дошло до битне промене у појединостима и/или условима отпреме за коју је дато одобрење, у складу с чланом 17 став 1 Уредбе, када отпадни терет уђе у државу провоза на граничном прелазу различитом у односу на онај који је наведен у одобрењу и обрасцу обавештења?

Суд ЕУје одговорио на питања, заузевши став да члан 17 став 1 Уредбе о пошиљкама отпада треба тумачити на начин да пошиљку отпада, попут оних наведених у Прилогу IV, у држави провоза путем граничног прелаза различитог од оног наведеног у обрасцу обавештења и за који су надлежни органи дали одобрење, треба сматрати битном променом у појединостима и/или условима отпреме за коју је дато одобрење, тако да чињеница да надлежни органи нису бии обавештени о тој промени има за последицу да је та пошиљка отпада незаконита јер се отпрема на начин који није битно наведен у обавештењу, у смислу члана 2 тачке 35 под (д) Уредбе.

---

дећи у тим документима или прилажући им информације и документацију према попису из делова 1. и 2. Прилога II. Члан 9 Уредбе предвиђа поступак који се односи на одобрења која надлежни органи државе одредишта, полазишта и провоза дају за пошиљке отпада о којима су обавештена. Члан 17 Уредбе насловљен „Промене пошиљке након одобрења“, одређује да, ако је дошло до битне промене у појединостима и/или условима отпреме за коју је дато одобрење, укључујући промене планиране количине, итинерара, смера, датума отпреме или превозника, подносилац обавештења је дужан да одмах или, ако је могуће, пре почетка отпреме, обавести релевантне надлежне органе и примаоца отпада. У смислу члана 2 Уредбе (тачка 35) незаконита пошиљка је свака пошиљка отпада која се отпрема на начин који није битно наведен у претходном обавештењу или документу о промету.

### 3.2. Пресуда у предмету C-147/15

У предмету C-147/15<sup>32</sup> Суд ЕУ је дао тумачење члана 10 став 2 Директиве 2006/21/ЕЗ Европског парламента и Савета од 15.03.2006. о управљању отпадом од индустрија вађења минерала и о измени Директиве 2004/35/ЕЗ.<sup>33</sup>

Захтев за претходну одлуку је упутио Државни савет Италије (*Consiglio di Stato, Council of State, Italy*), одлуком од 16.12.2014, у спору између града Бари (*Città Metropolitana di Bari*) (односно, претходно Провинције Бари (*Provincia di Bari*) и предузећа (*Edilizia Mastrodonato srl*) у вези са системом за издавање дозвола за делатност затрпавања затвореног каменолома.

Предузеће је поднело захтев за проширење каменолома, уз који је био приложен и план за санацију животне средине у смислу затрпавања претходно експлоатисаних подручја с 1 200 000 m<sup>3</sup> отпада, који није отпад од истраживања и експлоатације минералних сировина. Регионална служба за делатности ископавања одобрила је проширење каменолома, под условом да се предвиђена санација спроведе у складу с модалитетима предвиђеним у истовремено одобреном плану. У погледу поступка затрпавања раније експлоатисаног подручја, предузеће и Провинција Бари имали су различит став. Наиме, 19.01.2012. предузеће је у складу с поједностављеним поступком који се примењује на поступке управљања отпадом, упутила Провинцији Бари обавештење о започињању делатности. Међутим, 15.11.2012. руководиоца службе државне полиције, Сектора цивилне заштите и заштите животне средине Провинције Бари, одбио је да се пројект затрпавања спроведе у складу с таквим поједностављеним поступком, јер наведено затрпавање представља пројект збрињавања специјалног инертног отпада обима од 1 200 000 m<sup>3</sup> одлагањем истог, за које је потребно спровести уобичајени поступак издавања одобрења, у складу с чланом 10 став 3 Законске уредбе бр. 117/2008 којом је пренесен члан 10 став 2 Директиве 2006/21. Такву одлуку Регионални управни суд је поништио поводом захтева предузећа, јер је сматрао да се предвиђено затрпавање може спровести у складу с поједностављеним поступком, независно од члана 10 став 3 Законске уредбе бр. 117/2008, односно из разлога што ту одредбу треба тумачити у складу с развојем права Уније о отпаду. Наиме, члан 3 тачка 15 и члан 11 Директиве 2008/98 указују на то да затрпавање, чак и отпадом који није отпад од истраживања и експлоатације минералних сировина, не мора представљати збрињавање, већ опоравак отпада за коју италијанско право предвиђа појед-

<sup>32</sup> Пресуда у предмету C-147/15 од 28.07.2016. године. Вид. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 28 July 2016, *Città Metropolitana di Bari, formerly Provincia di Bari v Edilizia Mastrodonato Srl*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=176782&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2321657> (децембра 2018).

<sup>33</sup> Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC, OJ 2006 L 102.

ностављени поступак. Против ове одлуке Регионалног управног суда жалбу је Државном савету (*Council of State*) изјавила провинција Бари.

Државни савет је у тим условима Суду ЕУ поставио следеће претходно питање: Да ли члан 10 став 2 Директиве 2006/21<sup>34</sup> треба тумачити на начин да је затрпавање одлагалишта, када се користи отпад који није отпад од истраживања и експлоатације минералних сировина, у сваком случају треба да буде подвргнуто одредбама о отпаду садржанима у Директиви 1999/31,<sup>35</sup> чак и када се не ради о збрињавању отпада, него о опоравку?<sup>36</sup>

Суд ЕУ је дао следеће тумачење: Члан 10 став 2 Директиве 2006/21/ЕЗ о управљању отпадом од индустрија вађења минерала и о измени Директиве 2004/35/ЕЗ треба тумачити на начин да се одредбе Директиве 1999/31 не примењују за затрпавање каменолома отпадом различитим од отпада од истраживања и експлоатације минералних сировина, у случају када то затрпавање значи опоравак тог отпада,<sup>37</sup> коју чињеницу у конкретном случају треба да провери суд који је упутио захтев.

### 3.3. Пресуда у предмету С-626/16

На основу члана 260 став 2 УФЕУ,<sup>38</sup> Суд ЕУ је у предмету С-626/16<sup>39</sup> у поступку између Европске комисије и Словачке утврдио повреду обавезе

<sup>34</sup> У члану 2 став 1 Директиве 2006/21 прописано је да се она односи на *ујравњање ошћадом који насћпаје исћраживањем, вађењем, обрадом и складищћењем минералних сировина, шће радом каменолома* (отпад од вађења минерала), а у смислу члана 10 став 2 оператер је дужан да, при враћању отпада насталог површинским или подземним вађењем минерала натраг у експлоатацијске јаме *ради санације или изградње, ћпредузме одбаварајуће мере.*

<sup>35</sup> Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, OJ 1999 L 182.

<sup>36</sup> У члану 3 Директиве 2008/98/ЕЗ о отпаду и стављању изван снаге одређених директива, опоравак је одређен као сваки поступак чији главни резултат је отпад који је користан, јер замењује друге материјале које би иначе требало употребити за ту одређену сврху, или отпад који се припрема како би испунио ту сврху, а у Прилогу I налази се попис поступака збрињавања. (Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain directives, OJ 2008 L 312).

<sup>37</sup> У уводној изјави 15 Директиве 1999/31/ЕЗ опоравак инертног или неопасног отпада који је прикладан за коришћење код реконструкције/обнове и насипавања терена или за потребе у градитељству, не представља делатност одлагања отпада. У члану 3 је предвиђено да се из подручја примене ове Директиве искључује, између осталог, коришћење инертног отпада на одлагалиштима који је погодан за радове на обнову/реконструкцији, за насипање терена или за потребе у градитељству, као и одлагање неонечишћене земље или неопасног инертног отпада који је настао тражењем руде, вађењем прерадом и складиштењем минералних ресурса, те радом каменолома.

<sup>38</sup> Више о поступку поводом повреде прописа ЕУ, вид. Т. Бугарски, Б. Тубић, М. Писарић, „Повреде прописа Европске Уније о заштити животне средине I“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 3/2017, том 1, 736.

<sup>39</sup> Пресуда у предмету С-626/16 од 4.7.2018. Вид. Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 4 July 2018, European Commission v Slovak Republic, <http://curia.europa.eu/juris/document/>

државе чланице у погледу прописа о одлагању отпада, конкретно обавезе из Директиве Савета 1999/31/ЕЗ од 26.4.1999. о депонијама.<sup>40</sup> Наиме, Комисија је 30.11.2016. поднела тужбу којом се тражи од Суда даутврди да је Словачка повредила обавезе које има на основу члана 260 став 1 УФЕУ, тиме што није предузела мере за поступање у складу с пресудом Суда од 25.04.2013. у предмету С 331/11Комисија против Словачке<sup>41</sup>. У овој пресуди Суд је закључио да је Словачка, тиме што је одобрила рад одлагалишта отпада (*Žilina – Považský Chlmec*) без плана санације и без доношења коначне одлуке о томе може ли оно наставити с радом на основу одобреног плана санације, повредила обавезе из члана 14 тачке (а) до (ц) Директиве 1999/31/ЕЗ.

Приликом контроле извршавања ове пресуде, Комисија је у више наврата тражила, а Словачка је достављала обавештења о поступању у складу са утврђеним обавезама. Комисија је дописом од 30.04.2013. од Словачке затражила информације о мерама које су предузете ради спровођења обавеза из пресуде, као и распоред за усвајање могућих додатних мера. У одговору од 7.7.2013. Словачка је навела да је орган управе надлежан за заштиту животне средине 31.5.2013. покренуо нови поступак за измену интегрисане дозволе за одлагалиште, као и да намерава коначно да затвори одлагалиште и обезбеди његово праћење (до 31.10.2013). Дана 21.11.2013. Комисија је Словачкој упутила писмо опомене у ком ју је подсетила на то да још није поступила у складу с обавезама из пресуде С 331/11, те је позвала да поднесе додатна обавештења у року од два месеца. У одговору од 13.1.2014. Словачка је обавестила Комисију да је 21.10.2013. донета одлука о затварању и обнови делова 2а и 2б одлагалишта, али да је поступак за затварање и обнову у делу 2ц прекинут због спора о имовинскоправном питању над земљиштем која чине тај део одлагалишта, с тим да је обављање делатности на одлагалишту забрањено одлуком од 7.1.2014. Након тога је Комисија 5.5.2014. примила ново обавештење Словачке о две одлуке, које је централни орган управе надлежан за заштиту животне средине донео 10. 10.2014: првом одлуком поништена је одлука од 21.10.2013, а другом одлуком усвојене су привремене мере, којима се оператеру налаже да се суздржи од свих активности повезаних с одлагањем отпада на одлагалишту. Маја наредне године, Словачка је упутила још једно обавештење Комисији да је датум предвиђен за коначно затварање одлагалишта померен за средину децембра 2015, ког месеца је Комисији достављен ажурирани распоред поступка процене утицаја на

document.jsf?text=&docid=203542&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2322810.

<sup>40</sup> Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, OJ 1999 L 182.

<sup>41</sup> Пресуда у предмету С-331/11 од 25.04.2013. године. Вид. Judgment of the Court (Tenth Chamber) of 25 April 2013, European Commission v Slovak Republic, <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62011CJ0331&lang1=en&lang2=HR&type=TEXT&ancre=>

животну средину, а датум одлуке о коначном затварању одлагалишта одређен је за мај 2016. О доношењу одлуке о затварању делова 2а и 2б одлагалишта и обустављању рада на одлагалишту одлука је донета током 2016. године.

Сматрајући да Словачка Република није у одређеном року предузела потребне мере како би поступила у складу с пресудом у предмету С 331/11, Комисија је поднела тужбу Суду ЕУ. Дана 14.11.2017, након затварања писаног дела поступка, Словачка је доставила Суду ЕУ додатне информације о затварању и обнови делова одлагалишта и законодавном поступку у току, али како се из њих не може закључити да је поступила у складу с пресудом у предмету С 331/11, Комисија је остала при свим тужбеним захтевима.

Поступање по обавезама из пресуде у предмету С 331/11 подазумевало је да надлежни органи, у складу са чланом 14 тачка (б) Директиве 1999/31, одобре наставак рада одлагалишта, на основу плана санације којим се испуњавају захтеви те Директиве или да наложе престанак рада и коначно затворе то одлагалиште у складу с чланом 13 Директиве. Суд ЕУ је зато испитивао да ли су органи у прописаном року донели коначну одлуку о наставку рада тог одлагалишта или о његовом затварању и, ако је то случај, да ли мере које су ти органи предузели ради стварног затварања треба сматрати довољнима, што Комисија оспорава. При томе, дан према ком се одређује постојање повреде обавезе на основу члана 260 став 1 УФЕУ је дан када је истекао рок одређен писмом опомене упућеним на основу те одредбе (у конкретном случају, у писму опомене одређен је 21.1.2014). Међутим, до тог дана није била донета коначна одлука (односно, није био завршен поступак затварања). Иако је Словачка истакла да је, с обзиром на број корака које треба извршити, доношење коначне одлуке захтевало знатно дужи временски период, и да упркос великим напорима, још увек није било могуће потпуно и коначно затворити наведено одлагалиште, такво оправдање кашњења у спровођењу пресуде С 331/11 се не може прихватити, јер се према праски Суда ЕУ, држава чланица не може позивати на одредбе, праксе или ситуације из унутрашњег правног поретка, како би оправдала непоштовање обавеза које произлазе из права Уније.

На основу тога, Суд ЕУ је утврдио да Словачка, тиме што није предузела све мере потребне за извршење пресуде у предмету С 331/11 у прописаном року, није испунила обавезе које има на основу члана 260 став 1 УФЕУ. Сходно томе, донета је одлука којом је, уколико повреда утврђена и даље траје на дан проглашења ове пресуде, Словачкој налажено да Европској комисији плати новчану казну од 5000 еура по дану закашњења у спровођењу мера потребних за поступање у складу с пресудом у предмету С 331/11, рачунајући од дана проглашења ове пресуде до потпуног спровођења пресуде у предмету С 331/11, као и паушални износ од 1 000 000 еура.

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Европска унија и њене државе чланице су развиле стратегије да успоставе системе управљања отпадом. Циљеви ове политике су смањивање настајања отпада, затим забрана његовог неконтролисаног одлагања и његово рециклирање. Легислатива Уније о отпаду је веома развијена, а правосудне институције ЕУ имају задатак да тумаче и примењују право Европске уније, као и да обезбеде да државе чланице поштују и примењују право ЕУ на исправан начин. Значајну улогу у примени прописа о управљању отпадом има Суд ЕУ, који је у одређеном броју предмета дао тумачења појединих чланова, односно утврдио повреду обавеза државе чланице у погледу прописа о управљању отпадом.

*Tatjana D. Bugarski, Ph.D., Full Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
T.Bugarski@pf.uns.ac.rs*

*Bojan N. Tubić, Ph.D., Assistant Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
B.Tubic@pf.uns.ac.rs*

*Milana M. Pisarić, Assistant with Ph.D.  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad  
M.Pisaric@pf.uns.ac.rs*

## **Waste Management in the European Union**

**Abstract:** *Over the past few decades, there has been significant concern about the impact of waste on the environment, and accordingly, the former European Communities and the European Union have adopted a number of environmental legislation. Inadequate waste management has led to numerous cases of pollution of land and groundwater, which jeopardized the natural functioning of the ecosystem and the health of the population exposed to pollution. The EU Sustainable Development Strategy identifies the prevention of waste generation and proper management of it as one of its main priorities. The need for waste management is clearly emphasized, in order to minimize the risk of endangering the lives and health of people and the environment. The aim of this paper is to present the most important EU legislation on waste management, as well as to analyse relevant case law of Court of Justice of European Union.*

**Keywords:** *European Union, waste, waste management, EU legislation, case law of Court of Justice of European Union.*

Датум пријема рада: 18.12.2018.