

UDK: 351.777.61(497.11:4-672EU)

351.777.61(497.6:4-672EU)

351.777.61(497.16:4-672EU)

Biblid 1451-3188, 14 (2015)

Год XIII, бр. 52-53, стр. 222–239

Изворни научни рад

проф. др Драгољуб ТОДИЋ и Младенка ИГЊАТИЋ¹

АНАЛИЗА ЗАКОНОДАВСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ЦРНЕ ГОРЕ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ – У СВЕТЛУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

ABSTRACT

There are several reasons that contribute to the assessment that waste management is one of the more serious systemic problems, both in the EU and in the countries comprised by this analysis: Republic of Serbia, Bosnia and Herzegovina (The Republic of Srpska, Federation of BiH) and Montenegro. The complexity of this problem largely stems from its strong relationship with many other issues in the area of environment, specificities, and state of the economic structure of each individual state, etc. The key policy directions, in the framework of the EU, are defined in a special strategic document (A Thematic Strategy on waste prevention and recycling). Waste Management Legislation is among the most developed. It can be said that under the influence of the European integration process, relatively similar development levels of internal regulations in the field of waste

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд; Центар за одрживи развој и европске студије, Београд, е-маил: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs. Научни рад представља резултат рада на пројекту Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

management are achieved in all countries which regulations were analyzed. In legal systems of the countries of the region, policies and regulations in the field of waste management are singled out in a separate entity, within the policies and regulations in the field of environment. All countries (in the case of Bosnia and Herzegovina in entities) have adopted specific laws which for their basic object of regulating have the field of waste management. The Appropriate number of subordinate legislation was adopted. Only in Serbia, packaging and packaging waste management is governed by a special law, while in other countries it is done by secondary legislation. All countries of the region are members of the Basel Convention on the Controlling Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, as well as other key international agreements in the field of waste management, or relevant to the field of waste management. Regulations in all countries define the principles of waste management, mainly in accordance with the principles defined in the relevant EU regulations. The legal systems of all countries foresee the adoption of appropriate strategic documents (Serbia and Federation of BiH already have special strategic documents in the field of waste management, while Montenegro and the Republic of Srpska planned its adoption). The Legal framework for the application of licenses for conducting activities in the field of waste management is established. According to the European Commission appraisal, the level of harmonization of national legislation with EU legislation is different, requiring serious upcoming activities in the field of their further harmonization and creating conditions for consistent application.

Key words: European Union, Republic of Serbia, Bosnia and Herzegovina, Republic of Srpska, Federation of BiH, Montenegro, waste management, environment, legislation.

1) ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ КАО ОПШТИ ОКВИР ПОЛИТИКЕ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ

Релевантност политике и прописа ЕУ за три државе као што су Република Србија (Р. Србија), Босна и Херцеговина (Република Српска и Федерација БиХ) и Црна Гора проистиче из статуса ових држава у процесу европских интеграција, полазећи од чињенице да су све државе дефинисале чланство у ЕУ као свој циљ.² Отуда се усаглашавање националних циљева политике у појединим областима, укључујући и одговарајуће прописе, појављује као један од примарних и претходних услова за чланство у овој организацији. Основни елементи политике ЕУ у области управљања отпадом дефинисани

² Ипак, различит је статус држава у процесу ЕУ интеграција. Босна и Херцеговина има статус потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ, а између Србије и Црне Горе, који су кандидати за чланство, такође, постоје разлике. Преговори о чланству Црне Горе су отворени 2012. године, док је прва међувладина конференција (ЕУ – Србија) одржана 21. јан. 2014. године.

су у неколико стратешких докумената међу којима, поред Уговора о функционисању ЕУ у делу који се односи на животну средину, Седмог акционог програма Уније у области животне средине до 2020. „Живети добро унутар граница наше планете” (2013), посебно место припада Тематској стратегији о превенцији и рециклажи отпада (2005) као и другим стратешким документима. Став да одрживо управљање ресурсима представља једну од кључних претпоставки за остваривање циљева одрживог развоја уграђен је у основне политике ЕУ у области управљања отпадом. У преамбули (алинеја 4) Општег акционог програма деловања Уније у области животне средине до 2020. констатује се да је у завршној оцени Шестог програма деловања у области животне средине закључено да је програм осигурао предности за животну средину и утврдио главни стратешки смер за политику у области животне средине. Међутим, упркос оствареним резултатима још увек постоје неодржива кретања на четири приоритетна подручја деловања и то: „климатске промене, природа и биолошка разноврсност, животна средина, здравље и квалитет живота те природни ресурси и отпад.“ (аут. под).³ Тематска стратегија о превенцији и рециклажи отпада има за циљ да сагледа и процени политику ЕУ у области отпада, поједностави и разјасни постојећи правни оквир, установи циљеве и основне инструменте за унапређивање управљања отпадом и смањење настанка отпада.⁴ У складу са тим предложено је, између осталог, даље унапређивање Оквирне Директиве о отпаду (2008/98/ЕЦ), укључивање у ЕУ прописа приступа заснованог на

³ У тачки 39. Преамбуле процењује се да постоји и знатан потенцијал за боље спречавање стварања отпада и управљање, како би се боље користили ресурси, отворила нова тржишта, створила нова радна места и смањила зависност од увоза сировина, уз смањени утицај на животну средину. „Сваке се године у Унији произведу 2,7 милијарде тона отпада, од чега је 98 милиона тона (4%) опасно. Године 2011. производња комуналног отпада по становнику у Унији износила је у просеку 503 кг, али варира од 298 до 718 кг у појединачним државама чланицама. У просеку се само 40% чврстог отпада припреми за поновно кориштење или рециклирање, док неке државе чланице постигну стопу од 70%, показујући како се отпад може користити као један од кључних ресурса Уније. Истовремено многе државе чланице одлажу више од 75% свог комуналног отпада на депоније.“

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}, COM/2005/0666 final*/. Интернет:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0666&from=EN> (5.5.2015). Због карактера проблема управљања отпадом требало би водити рачуна и тематским стратегијама у другим областима као што су: Тематска стратегија о заштити земљишта, Тематска стратегија о одрживом коришћењу ресурса, Тематска стратегија у области заштита ваздуха, Тематска стратегија о урбаној животној средини, итд.

“животном циклусу”, утврђивање минималних стандарда за активности у области рециклаже, трагање за новим методама убрзавања рециклаже, подстицање преумеравања биолошког отпада са депонија, итд.

Принципи управљања отпадом

Поред општих принципа политике ЕУ у области животне средине дефинисаних Уговором о функционисању ЕУ (превенција, предострожност, загађивач-плаћа и спречавање штете у животној средини на извору настанка), неколико принципа се специфично односи на област управљања отпадом. У складу са чланом 4. Оквирне Директиве о отпаду 2008/98/ЕЦ, хијерархија принципа подразумева да стратегије управљања отпадом морају примарно бити засноване на спречавању производње (настанка) отпада и минимизирању штетних ефеката отпада. Онда, када ово није могуће, отпадни материјали треба да буду поново коришћени, рециклирани, обновљени или коришћени као извор енергије. У последњој фази остављена је могућност за примену мера које се односе на одлагање отпада у складу са дефинисаним стандардима. Овоме треба додати и следеће принципе: принцип близине (отпад треба да буде одлаган што је могуће ближе извору настанка), принцип одговорности произвођача (који подразумева да привредни субјекти морају бити укључени у мере засноване на приступу који полази од принципа „животног циклуса“ за супстанце, делове или производе које они производе или користе), спречавање илегалне трговине отпадом и илегалног одлагања отпадом (што подразумева предузимање одговарајућих мера мониторинга, обезбеђивања поштовања прописа и међународне сарадње) и принцип најбоље расположивих техника које не захтевају превелике трошкове (што подразумева да емисије из постројења у животну средину морају бити смањене што је више могуће и на најеконичнији начин).

Прописи ЕУ у области управљања отпадом

Према постојећој класификацији прописа ЕУ у области животне средине (укупно 870 правних аката различитог карактера који улазе у корпус извора права животне средине ЕУ), у групи која је означена као „управљање отпадом и чисте технологије“ налази се 74 прописа.⁵ Далеко

⁵ Интернет: http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?root_default=CC_1_CODED%3D15,CC_2_CODED%3D1510,CC_3_CODED%3D151030&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&classification=in-force (5.5.2015).

најчешће се ради о „Одлукама“ (44) од којих су 2 Одлуке без адресата и 2 Одлуке за имплементацију, затим следе „Уредбе“ (13) „Директиве“ (12) „Резолуције“ (4) и „Препоруке“ (1).⁶ Прописи из области управљања отпадом се групишу у пет група, и то: прописи који установљавају општи оквир у области отпада; прописи који се односе на опасан отпад, прописи који се односе на отпад настао као резултат потрошачких активности, прописи који се односе на отпад настао као резултат посебних активности (укључујући титанијум диоксид) и прописи који се односе на радиоактивни отпад и супстанце.⁷

а) Списак најзначајнијих општих прописа ЕУ у области управљања отпадом обухвата, између осталог, и Оквирну Директиву Европског парламента и Савета 2008/98/ЕЦ о отпаду, Уредбу 1013/2006 Европског Парламента и Савета о кретању отпада, Одлуку 2000/532/ЕЦ којом се установљава листа отпада, Одлуку Комисије бр. 2014/955/ЕУ и Уредбу Комисије бр. 1357/2014.⁸ Када је у питању опасан отпад основни извори права су Одлука Савета 93/98/ЕЕЦ од 1. фебруара 1993. године о закључивању, у име Заједнице, Конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању (Базелска конвенција), затим Одлука Савета 97/640/ЕЦ од 22. септембра 1997. године о одобравању, у име Заједнице, амандмана на Базелску конвенцију). У категорији отпада који настаје услед специфичних активности, посебан значај има Директива 2010/75/ЕУ Европског Парламента и Савета о емисијама из индустрије (интегрисана превенција и контрола загађења) и неколико других прописа.

б) Прописи ЕУ којима се регулишу посебни токови отпада су разврстани у следећих 15 категорија: 1) прописи о батеријама; 2) биоразградивом отпаду; 3) отпаду од изградње и рушења; 4) о ограничењу коришћења

⁶ Интернет: http://eur-lex.europa.eu/search.html?CC_1_CODED=15&CC_4_CODED=15103030&name=browse-by:legislation-inforce&CC_2_CODED=1510&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1433322817456&CC_3_CODED=151030&type=named&page=8, (3.6.2015).

⁷ Видети: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/index_en.htm, (05.06.2015).

Ова класификација може се прихватити као условна класификацији чија је сврха обезбеђивање лакше прегледности прописа будући да постоји вишеструка повезаност и међусобно преплитање значаја појединих прописа из различитих група. За другачију класификацију ЕУ прописа из области управљања отпадом видети: <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/index.htm>, (05.06.2015.)

⁸ Интернет: <http://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/a.htm> (03.05.2015)

опасних супстанци у електричној и електронској опреми; 5) прописи о отпаду од електричне и електронске опреме; 6) отпаду од истрошених возила; 7) отпаду од рударства; 8) амбалажном отпаду; 9) о отпаду који садржи ПЦБ/ПЦТ 10) отпаду од дуготрајних органских загађивача; 11) ПВЦ отпаду; 12) отпаду од канализационог муља; 13) отпаду од бродова; 13) отпаду који садржи титанијум диоксид; 15) прописи о отпадним уљима.⁹

Процене ЕУ о напретку појединих држава¹⁰

а) Када је у питању Р. Србија, процењује се да су у области управљања отпадом, у току „припреме за нове системе сакупљања и одлагања отпада ... Стопа сакупљања отпада из домаћинства порасла је са 78% на 80%.“ Констатујући да је отворен нови регионални центар за управљање отпадом за Сремску Митровицу – Шабац, закључује се да Р. Србија сада има седам регионалних санитарних депонија усклађених са захтевима из прописа ЕУ. Сматра се неопходним развијање других облика управљања отпадом „како би се депоније употребљавале само у крајњој нужди. Нове инвестиције у области отпада треба у већој мери да буду усмерене на раздвајање и рециклажу отпада.“ Такође, „потребно је брже затварати депоније које нису у складу са прописима и побољшати спровођење законских прописа о отпаду. Још увек није постигнуто потпуно усаглашавање са Оквирном Директивом о отпаду.“¹¹

б) За стање у БиХ процењује се да током 2014. године „није било побољшања у спровођењу планова управљања чврстим отпадом који су припремљени уз подршку ЕУ... Још увек није окончано стратешко планирање на нивоу целе земље, које се тиче инвестирања у овај сектор. Република Српска (Р. Српска) усвојила је нови Закон о управљању

⁹ Интернет: <http://ec.europa.eu/environment/waste/batteries/legislation.htm>, (04.06.2015.)

¹⁰ Овде се наводе процене Европске комисије у делу који се односи на управљање отпадом и то само за последњу годину за коју постоје процене (2014). Ипак, за потпунију представу о стању усаглашености националних прописа и напретку појединих држава требало би узети у обзир и процене у другим деловима законодавства, пре свега у области животне средине. Такође, целовит увид у стање подразумева и праћење промена у претходним годинама, што све скупа значајно превазилази оквира овог рада.

¹¹ Извештај о напретку, Република Србија, 2014, који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском Економском и Социјалном Комитету и Комитету Региона, Радни документ Комисије, Стратегија проширења и кључни изазови за период 2014-2015. {СОМ (2014) 700 коначни}, СВД (2014) 302 привремено коначна верзија, Брисел, 8.10.2014. стр. 100.

отпадом.“ Федерација БиХ усвојила је подзаконске акте о управљању пластичним врећицама. Осим тога, у Извештају Европске комисије констатује се да је у Републици Српској и у ФБиХ „отпочело спровођење система за управљање амбалажом и амбалажним отпадом. Економски инструменти за промовисање рециклаже и превенције производње отпада су и даље ограничени. Није било нових инвестиција на унапређење сортирања и рециклирања отпада. Потребно је ојачати капацитет за управљање индустријским и опасним отпадом.“¹²

в) Током 2014. године у Црној Гори усвојена су подзаконска акта „Уредба о начину и условима складиштења отпада и Правилник о вођењу регистра издатих дозвола за прераду и/или одстрањивање отпада, регистра сакупљача, регистра превозника и трговаца и посредника отпада.“ Међутим, истовремено се констатује да Национална стратегија управљања отпадом још увек није усвојена. „Потребни су даљи напори за имплементацију и спровођење легислативе у овој области. Сарадња државних и локалних власти треба да буде ојачана.“¹³

2) ЗАКОНОДАВСТВО РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ, БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ (РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ И ФЕДЕРАЦИЈЕ БИХ) И ЦРНЕ ГОРЕ У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ

Правни оквир система управљања отпадом

У свим државама региона усвојени су, у последњих неколико година, нови прописи чији је превасходни циљ било усаглашавање националних прописа са прописима ЕУ. Поред посебних закона којима се регулише област управљања отпадом, одредбе које се односе на ова питања садржане су и у основним законским текстовима којима се уређује систем заштите животне средине. У широј анализи, овоме треба додати и прописе из групе која се,

¹² Извештај Босне и Херцеговине у 2014. Радни документ особља Комисије, прилог уз документ Саопштење Комисије Европском парламенту, Већу, Европском Економском и социјалном савету и Савету регија, Стратегија проширења и главни изазови 2014-2015. (ЦОМ(2014) 700 финал), Европска комисија, СЊД (2014) 305 финал, Брисел, 8.10.2014. стр. 43.

¹³ Извештај о напретку Црне Горе за 2014. који прати Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Стратегија проширења и главни изазови 2014-2015. ЦОМ(2014) 700, СЕЦ (2014) 301, Брисел, 8. X 2014. стр. 68.

најчешће, означава као хоризонтално законодавство (процена утицаја на животну средину, стратешка процена утицаја на животну средину, приступ информацијама и учешће јавности у одлучивању, еколошко означавање, итд.), као и прописе у области спречавања и контроле индустријског загађења (посебно интегрисано спречавање и контрола загађења), управљање хемикалијама и биоцидним производима, итд. За разлику од осталих анализираних држава, једино су у Р. Србији одвојеним законом регулисани управљање отпадом и управљање амбалажом и амбалажним отпадом. У свим државама остварен је одговарајући ниво развоја подзаконских прописа, на основу основног закона о управљању отпадом.¹⁴

а) Системски прописи којима се уређује управљање отпадом у Републици Србији (Закон о управљању отпадом, „Сл. гласник Р. Србије“, бр. 36/09, 88/10, Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, „Сл. гласник Р. Србије“, бр. 36/09, и Закон о заштити животне средине, „Сл. гласник Р. Србије“, бр. 135/04, 36/09, 36/09-др. закон и 72/09-др. закон и 43/11-Одлука УС, донети су 2009. године, заједно са неколико других системских прописа у области животне средине.¹⁵

б) Управљање отпадом у Босни и Херцеговини у надлежности је ентитета, те не постоји посебан пропис који регулише управљање отпадом на нивоу целе БиХ. Прописи који регулишу ова питања донети су од стране надлежних органа Р. Српске, Федерације БиХ и Брчко Дистрикта БиХ. У Републици Српској основни прописи који регулишу ова питања су Закон о управљању отпадом („Сл. гласник Р. Српске“, бр. 111/13) и Закон о заштити животне средине („Сл. гласник Р. Српске“, бр. 71/12), али би требало имати у виду и друге прописе у области животне средине (управљање водама, заштита природе, индустријско загађење, закон о Фонду и финансирању животне средине, итд.) и неким другим областима. У Федерацији БиХ, основни прописи су Закон о управљању отпадом („Сл. новине ФБиХ“, бр. 33/03, 72/09) и Закон о заштити околиша („Сл. новине ФБиХ“, бр. 33/03,

¹⁴ Овде би требало указати на питање одабира критеријума за упоређивање појединих прописа што би, у широј анализи, заслуживало да буде знатно детаљније размотрено у оквиру појединих методолошких питања од значаја за истраживање. Како то превазилази обим овог рада, то се овде опредељујемо за приказ решења која се односе на основни предмет регулисања (и изузетке), основна начела (принципе) управљања отпадом, стратешке и друге планске документе, дозволе за управљање отпадом и чланство три државе у међународним уговорима у области управљања отпадом или од значаја за управљање отпадом.

¹⁵ За пресек релевантног законодавства видети: Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.

39/09), а у широј анализи би требало водити рачуна и о прописима у неким другим областима.¹⁶ И Брчко дистрикт БиХ има посебан закон који се односи на ова питања: Закон о управљању отпадом („Сл. гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 25/04, 1/05, 19/07, 2/08, 9/09), поред посебног Закона о заштити животне средине („Сл. гласник Брчко дистрикта БиХ“, бр. 24/04, 1/05, 19/07, 9/09) и неколико других прописа који могу бити од значаја за област управљања отпадом.¹⁷

в) У Црној Гори је управљање отпадом регулисано већим бројем прописа међу којима основни значај имају Закон о управљању отпадом („Сл. лист ЦГ“, бр. 64/11) и Закон о животној средини („Сл. лист РЦГ“, бр. 48/08, 40/10, 40/11), поред осталих прописа у области животне средине и другим областима.¹⁸

Закони о управљању отпадом – предмет регулисања

Обухват питања која се уређују основним системским законима анализираних држава укључује, у основи, више заједничких елемената, како у делу који се односи на дефиницију предмета регулисања тако и код дефинисања питања која се искључују из примене.¹⁹ Ипак, у неким сегментима могу се уочити одређене разлике условљене, вероватно већим делом, и специфичностима правне технике.

а) У случају Р. Србије, основни законски текст предвиђа да се њиме уређују „врсте и класификација отпада; планирање управљања отпадом;

¹⁶ Када се говори о прописима у области управљања отпадом у Федерацији БиХ потребно је имати у виду и прописе појединих кантона, водећи рачуна о подели надлежности између федералних органа и органа кантона. Чланом 2. Устава Федерације БиХ прописано је да су „федерална власт и кантони надлежни“, између осталог, и за „политику заштите човекове околине“.

¹⁷ У даљој анализи биће узети у обзир прописи Р. Српске и Федерације БиХ и неће се посебно разматрати прописи Брчко дистрикта БиХ. За шири пресек законодавства видети: Dragoljub Todić, Mladenka Ignjatić, Vid Vukasović. *Environmental Law – Bosnia and Herzegovina*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, NL: Kluwer Law International, 2014.

¹⁸ За шире видети: Dragoljub Todić, „Montenegro“ in *International Encyclopaedia of Laws: Environmental Law*, Alphen aan den Rijn, NL: Kluwer Law International, 2013.

¹⁹ За почетак би требало констатовати идентичност дефиниција појма „отпад“ у законима о управљању отпадом Р. Србије (чл. 5. т. 17) и Р. Српске (чл. 6. т. с), односно скору идентичност са дефиницијама појма „отпад“ садржаним у законима Црне Горе (чл. 3. т. 27) и Федерације БиХ (чл. 4. ст. 1).

субјекти управљања отпадом; одговорности и обавезе у управљању отпадом; организовање управљања отпадом; управљање посебним токовима отпада; услови и поступак издавања дозвола; прекогранично кретање отпада; извештавање о отпаду и база података; финансирање управљања отпадом; надзор, као и друга питања од значаја за управљање отпадом.“ (Чл. 1. Закона о управљању отпадом).²⁰

б) У Републици Српској усвојени Закон о управљању отпадом уређује следећа питања: врсте и класификацију отпада, планирање управљања отпадом, субјекте управљања отпадом, одговорности и обавезе у управљању отпадом, организовање управљања отпадом, управљање посебним токовима отпада, поступак издавања дозвола, прекогранично кретање отпада, извештавање о отпаду и базу података, финансирање управљања отпадом, надзор, као и друга питања од значаја за управљање отпадом.²¹ Према одредбама члана 1. Закона о управљању отпадом Федерације БиХ, Законом се уређују „све категорије отпада, осим отпада наведеног у ставу 3. овог члана; све врсте активности у управљању отпадом, операције и постројења.“²²

в) Најкраћу дефиницију предмета регулисања садржи Закон о управљању отпадом Црне Горе (чл. 1. ст. 1) којим се уређују „врсте и класификација отпада, планирање, услови и начин управљања отпадом и друга питања од значаја за управљање отпадом.“ Истовремено, у чл. 1. ст. 2. управљање

²⁰ Чланом 4. прописано је осам категорија отпада на које се Закон не примењује, слично како је то учињено у Закону о управљању отпадом Р. Српске.

²¹ Закон се не односи на а) радиоактивни отпад, б) гасове који се емитују у атмосферу, в) отпадне воде, осим течног отпада, г) муљ из канализационих система и садржај септичких јама, осим муља из постројења за третман муља, д) отпад животињског порекла из објеката за узгој, држање, клање животиња, из објеката за производњу, складиштење и промет производа животињског порекла, фекалне материје са фарми и друге природне, неопасне супстанце које се користе у пољопривреди, њ) отпад из рударства као и јаловина из рудника и каменолома, е) отпад који настаје при тражењу, ископавању, превозу и коначној обради или уништавању минско-експлозивних и других бојних средстава и експлозива и ж) сламу и други неопасан пољопривредни или шумски материјал (Чл. 5. Закона).

²² Формулацију „све категорије отпада“ законодавац прецизније одређује у наредном ставу и под овим се подразумева: „отпад настао искоришћавањем ресурса, екстракцијом, третманом и искоришћавањем минералних сировина и радом каменолома; течни отпад; животињски отпад и други неопасни материјали природног порекла који се могу користити у пољопривредне сврхе, одложени експлозив, осим ако то није регулирано посебним прописом.“ Истовремено у ставу 3. предвиђено је да се одредбе закона не примењују на „радиоактивни отпад, гасове испуштене у атмосферу и отпадне воде.“

отпадом одређује се као „спречавање настанка, смањење количина отпада или поновна употреба отпада и сакупљање, транспорт, прерада и одстрањивање отпада, надзор над тим поступцима и накнадно одржавање депонија, укључујући и активности трговца и посредника отпадом.“²³

Основна начела управљања отпадом

У погледу основних начела (принципа) на којима је заснован процес управљања отпадом, прописи свих анализираних држава показују да у правним системима постоје формално проглашени заједнички елементи у виду признавања (прокламовања) неких кључних принципа. Неколико начела могу се сматрати заједничким, укључујући и начело хијерархије управљања отпадом и начело „загађивач плаћа“.²⁴

а) У Србији се, према одредбама члана 6. став 1. Закона о управљању отпадом, управљање отпадом заснива на следећим начелима: 1) начело избора најоптималније опције за животну средину; 2) начело близине и регионалног приступа управљању отпадом; 3) начело хијерархије управљања отпадом; 4) начело одговорности; 5) начело “загађивач плаћа”.

б) Као што је то већ назначено, управљање отпадом у Босни и Херцеговини је у надлежности ентитета па су законима о управљању

²³ Из примене овог закона у Црној Гори, слично како је то учињено и у случају Србије, искључене су одређене категорије отпада, као што су: 1) гасовите материје које се емитују у ваздух; 2) земљиште, укључујући неископано, контаминирано земљиште и грађевинске објекте трајно повезане са земљом; 3) неконтаминирано земљиште и друге материјале ископане извођењем грађевинских радова; 4) радиоактивни отпад; 5) деактивирани, односно длаборисани експлозиви; 6) слама и друге неопасне пољопривредне или шумске материјале; 7) седименте који се премештају унутар површинских вода, ради управљања водама и водотоцима, спречавања поплава или ублажавања посљедица поплава, суша или регенерације земљишта, ако се докаже да су ти седименти безопасни; 8) електрични и електронски производи који се користе за потребе наоружања, муниције и других предмета неопходних за одбрану и безбедност Црне Горе; 9) батерије и акумулаторе које се користе за потребе наоружања, муниције и других предмета неопходних за одбрану и безбедност Црне Горе; 10) отпадне воде, отпад из рударства, отпад који настаје на пловним објектима, споредне производе животињског поријекла, укључујући прерађене производе животињског порекла, осим оних намењених спаљивању, одлагању на депонији или употреби у постројењима на биогаз или компост, лешеве угинулих животиња, укључујући животиње усмрћене ради сузбијања епизоотија и фекалне материје, ако посебним законом није друкчије одређено (Чл. 2. Закона).

²⁴ Овде се, због ограниченог простора, оставља по страни могућа шира расправа о месту и улози принципа (начела) савремене политике и права животне средине.

отпадом (у Републици Српској, Федерацији БиХ и Брчко дисктрикту БиХ) прописани, између осталог, и принципи управљања отпадом. У складу са тим, у Републици Српској Законом о управљању отпадом („Сл. гласник Р. Српске“, бр. 111/13) прописано је да се управљање отпадом заснива на следећим начелима: а) начелу избора најпогодније опције за животну средину, б) начелу близине и заједничког приступа управљању отпадом, ц) начелу хијерархије управљања отпадом, д) начелу одговорности и е) начелу „загађивач плаћа“ (Чл. 7). У случају Федерације БиХ, чланом 5. став 1. Закона о управљању отпадом прописано је да се, примењују следећа начела управљања отпадом: превенција; мере опрезности, одговорност произвођача отпада; принцип загађивач плаћа; близина; регионалност.

в) Управљање отпадом у Црној Гори заснива се на принципима који су прописани у чл. 4. ст. 1. Закона о управљању отпадом и они укључују следеће принципе: 1) одрживог развоја; 2) близине и регионалног управљања отпадом; 3) предострожности, односно превентивног деловања; 4) „загађивач плаћа“; 5) хијерархије.

Стратешки планови управљања отпадом

а) Слично као и у Црној Гори, у Републици Србији је место стратешких и других планских докумената регулисано посебном главом (III), чланови 9-16. Предвиђено је да ће се, ради планирања управљања отпадом у Републици Србији, донети следећа планска документа: 1) стратегија управљања отпадом (Стратегија); 2) национални планови за појединачне токове отпада; 3) регионални план управљања отпадом; 4) локални план управљања отпадом; 5) план управљања отпадом у постројењу за које се издаје интегрисана дозвола; 6) радни план постројења за управљање отпадом (чл. 9).

б) Већ спомињани Закон о управљању отпадом у Републици Српској у свом члану 15. предвиђа да се, у циљу планирања управљања отпадом донесу следећа планска документа: а) Стратегија управљања отпадом (Стратегија), б) планови за појединачне токове отпада, в) заједнички план управљања отпадом, г) локални план управљања отпадом и д) план управљања отпадом у постројењу за које се издаје еколошка дозвола.²⁵ За управљање различитим токовима отпада доносе се појединачни планови у складу са Стратегијом (чл. 18. ст. 1), а скупштине две или више јединица

²⁵ Цела III глава Закона посвећена је „планирању управљања отпадом“ (чланови 15-22).

локалне самоуправе на чијем подручју укупно живи најмање 200.000 становника доносе, по прибављеној сагласности Министарства, на период од пет година заједнички план управљања отпадом, којим се дефинишу заједнички циљеви у управљању отпадом у складу са Стратегијом (чл. 19. ст. 1-2 и чл. 21. ст. 1). Управљање отпадом на подручју две или више јединица локалне самоуправе врши се у складу са заједничким и локалним планом управљања отпадом (чл. 19. ст. 4).²⁶ У Федерацији БиХ, Стратегију управљања отпадом на период од десет година доноси Парламент Федерације БиХ, на предлог Владе Федерације БиХ (чл. 8. ст. 1. Закона о управљању отпадом).²⁷ Стручне и друге послове у изради Стратегије управљања отпадом врши Федерално министарство заштите животне средине и туризма (чл. 8. ст. 2. Закона). Федерални план управљања отпадом је „извршни документ“ Стратегије управљања отпадом и доноси га Влада ФБиХ на предлог Федералног министарства животне средине и туризма на период од пет година (чл. 6. ст. 2. и 3).²⁸

в) Црногорски Закон о управљању отпадом регулише поједина питања која се односе на планове и програме управљања отпадом у посебној глави (III), чланови 18-30 Закона. Предвиђа се доношење „Државног плана управљања отпадом“ и „локалних планова управљања комунални отпадом.“ (чл. 18. ст. 1). Поред тога Закон говори и о „програму одлагања биолошко разградивог отпада“ (чл. 20), затим о „програму за спречавање настанка отпада“ (чл. 21), плановима управљања медицинским и ветеринарским отпадом и канализационим муљем (чл. 22), локалним плановима

²⁶ Скупштина јединице локалне самоуправе доноси, на период од пет година, локални план управљања отпадом којим дефинише циљеве управљања отпадом на свом подручју у складу са Стратегијом, као и мере и носиоце активности за постизање циљева, а по претходно прибављеној сагласности Министарства (чл. 20. ст. 1 и чл. 21. ст. 1). За сва постројења за која се издаје еколошка дозвола, припрема се и доноси план управљања отпадом (чл. 22. ст. 1). План управљања отпадом, који се ажурира на сваких пет година, заједно са осталим доказима прилаже се уз захтев за издавање еколошке дозволе (чл. 22. ст. 3-4). Произвођач отпада дужан је да сачини план управљања отпадом путем овлашћених правних лица која испуњавају услове из области заштите животне средине (чл. 22. ст. 2).

²⁷ Иначе, IV део закона посвећен је „планирању управљања отпадом“ (чланови 6-14).

²⁸ Овоме треба додати и чињеницу да „законодавно тело сваког кантона“ доноси План управљања отпадом на свом подручју који мора бити усаглашен са Стратегијом управљања отпадом Федерације БиХ и Федералним планом управљања отпадом. Кантоналним прописом утврдиће се задаци општина у изради општинских планова управљања отпадом (чл. 9). Општински планови управљања отпадом достављају се кантоналном министарству надлежном за питања животне средине (чл. 10. ст. 3).

управљања комуналним отпадом (чл. 23), заједничком управљању комуналним отпадом (чл. 24) и плану управљања отпада произвођача отпада (чл. 26).

Дозволе за управљање отпадом

а) Прибављање дозвола за различите врсте активности у области управљања отпадом регулисано је и у Републици Србији. Члан 59. ст. 1. Закона о управљању отпадом којим се предвиђа да се „за обављање једне или више делатности у области управљања отпадом прибављају дозволе, и то: 1) дозвола за сакупљање отпада; 2) дозвола за транспорт отпада; 3) дозвола за складиштење отпада; 4) дозвола за третман отпада; 5) дозвола за одлагање отпада.“²⁹

б) У Закону о управљању отпадом Р. Српске, цела глава VIII посвећена је дозволама за управљање отпадом. За обављање једне или више делатности у области управљања отпадом прибавља се неколико врста дозвола и то: 1) дозвола за сакупљање отпада; 2) дозвола за транспорт отпада; 3) дозвола за складиштење отпада; 4) дозвола за третман отпада ; 5) дозвола за одлагање отпада. За обављање више делатности једног оператера може се издати једна интегрална дозвола (чл. 64. ст. 1. Закона о управљању отпадом).

Чланом 12. Закона о управљању отпадом у Федерацији БиХ предвиђено је да је „за обављање активности третмана отпада и његовог одлагања потребно прибавити дозволу, осим ако овим законом није другачије одређено.“³⁰

²⁹ За обављање више делатности једног оператера може се издати једна интегрална дозвола. Дозволе се издају за обављање делатности у области управљања отпадом за које се, према прописима којима се уређује интегрисано спречавање и контрола загађивања животне средине, не издаје интегрисана дозвола, као и за рад постојећих постројења у области управљања отпадом која подлежу издавању интегрисане дозволе (чл. 59. ст. 2. и 4).

³⁰ Истом одредбом предивђено је да дозвола није потребна „у следећим случајевима: прикупљања и кретања отпада унутар локације произвођача отпада; кретања отпада између различитих постројења или локација истог произвођача изузев опасног отпада; превоза отпада који продукује произвођач са својим властитим пријевозним средствима до локације или постројења за третман, у случаја малих количина не већих од 100 кг по кретању, изузев опасног отпада, враћања амбалаже или коришћених производа од произвођача производа.“ Такође, дозвола није потребна ни за „прикупљање, кретање и превоз отпада грађана који је ограничен само на властити отпад произведен у домаћинствима ... уколико није другачије одређено посебним прописом.“

в) У Црној Гори је глава IV Закона о управљању отпадом посвећена дозволама и регистрацијама. У члану 31. ст. 1. предвиђено је да „прераду и/или одстрањивање отпада може да врши привредно друштво или предузетник ако има одговарајућу опрему, постројење за обраду отпада и потребан број запослених, *на основу дозволе* за прераду, односно одстрањивање отпада“ (аут. под).³¹ Чланом 36. ст. 1. истог закона предвиђено је да сакупљање, односно транспорт отпада може да врши привредно друштво или предузетник ако има опрему за сакупљање, односно транспорт отпада и потребан број запослених.³²

Чланство у међународним уговорима у области управљања отпадом или од значаја за управљање отпадом

Све три државе су чланице Базелске конвенције о контроли прекограничног промета опасног отпада и његовом одлагању (Базел, 1989) и неколико других кључних међународних уговора од различитог нивоа релевантности за поједина питања у области управљања отпадом. Иако постоје одређене разлике, у све три државе је остварен сличан ниво чланства у релевантним међународним уговорима у области животне средине у целини.

а) Р. Србија је чланица Базелске конвенције о прекограничном кретању опасних отпада и њиховом одлагању („Сл. лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 2/99), као и неколико других међународних уговора од значаја за област управљања отпадом: Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса („С. гласник Р. Србије“, бр. 42/09), Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцама („Сл. гласник Р. Србије“, бр. 42/09), Ротердамске Конвенције о процедури претходно информисуће сагласности за неке хемикалије и пестициде у међународној трговини („Сл. гласник Р. Србије“, бр. 38/09), итд.

б) Чланство БиХ обухвата, поред Конвенције о контроли прекограничног промета опасног отпада и његовом одлагању („Сл. гласник

³¹ За привредно друштво или предузетника које врши прераду и/или одстрањивање отпада у постројењу, односно месту које испуњава услове утврђене законом којим се уређује интегрисано спречавање и контрола загађења животне средине, дозвола је укључена у интегрисаној дозволи за постројења, у складу са законом (чл. 31. ст. 2).

³² Привредна друштва и предузетници који испуњавају услове утврђене законом могу вршити сакупљање, односно транспорт отпада и прераду и/или одстрањивање отпада на основу једне дозволе (чл. 41. Закона).

БиХ“, бр.31/00), и већег броја других међународних уговора као што су: Конвенција о персистентним органским загађивачима („Сл. гласник БиХ, бр. 1/10), Конвенција о процени прекограничног утицаја на животну средину („Сл. гласник БиХ, бр. 8/09), Конвенција о прекограничним утицајима индустријских инцидента (Ратификација у току), Конвенција о процени прекограничног утицаја на животну средину са Протоколом о стратешкој процени животне средине („Сл. гласник БиХ 8/09), итд.

в) Црна Гора је, такође, чланица најзначајнијих међународних уговора од значаја за управљање отпадом и то: Базелске конвенције о прекограничном кретању опасних отпада и њиховом одлагању („Сл. лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 2/99), Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим супстанцама („Сл. лист ЦГ – Међународни уговори“ бр. 16/10), Конвенције о прекограничним утицајима индустријских инцидента, Заједничке конвенције о сигурности управљања истрошеним горивом и сигурности управљања радиоактивним отпадом („Сл. лист ЦГ – Међународни уговори“, бр. 03/10), итд.

3) ИЗВОРИ

“Commission Decision (EU) No 2014/955/EU of 18 December 2014 amending Decision 2000/532/EC on the list of waste pursuant to Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council”, *OJL 370, 30.12.2014*, pp. 44-86.

“Commission Regulation (EU) No 1357/2014 of 18 December 2014 replacing Annex III to Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives, *OJL 365, 19.12.2014*, pp. 89-96.

“Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and The Committee of Regions” – ‘*Taking sustainable use of resources forward-A Thematic Strategy on the prevention and recycling of waste*’ {SEC(2005)1681} {SEC(2005)1682}, COM/2005/0666 final*/. Интернет <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0666&from=EN>, (5.5.2015)

“Decision No 2000/532/EC establishing a list of wastes, *OJL 226, 6.9.2000*, pp. 3-24.

“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’”, *OJ L 354, 28.12.2013*, pp. 171-200.

- “Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (‘Waste Framework Directive’)“, *OJ L 312, 22.11.2008*, pp. 3-30.
- “Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste“, *OJ L 190, 12.7.2006*, pp. 1-98
- Грбић, Владимир, Тодић, Драгољуб, „Реформа тарифног система у управљању отпадом у земљама Западног Балкана“, *Мегатренд ревија*, Вол. 8 (2) 2011, Београд, стр.103-117.
- Извештај БиХ у 2014*, Радни документ особља Комисије, прилог уз документ Саопштење Комисије Европском парламенту, Већу, Европском Економском и социјалном савету и Савету регија, Стратегија проширења и главни изазови 2014-2015. (ЦОМ(2014) 700финал), Европска комисија, СЊД (2014) 305 финал, Брисел, 8.10.2014.
- Извештај о напретку Црне Горе за 2014*. који прати Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Стратегија проширења и главни изазови 2014-2015. ЦОМ(2014)700, СЕЦ (2014) 301, Брисел, 8. X 2014.
- Извештај о напретку, Р. Србија, 2014*, који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском Економском и Социјалном Комитету и Комитету Региона, Радни документ Комисије, Стратегија проширења и кључни изазови за период 2014-2015. {СОМ (2014)700 коначни}, СВД (2014)302 привремено коначна верзија, Брисел, 8.10.2014.
- Исоски, Зорица, Радосављевић, Јадранка, Тодић, Драгољуб, „Управљање отпадом у прописима Републике Србије и проблеми оператера у примени прописа“, 6. симпозијум „*Рециклажне технологије и одрживи развој*“, са међународним учешћем, Сокобања, 18-21. септембар 2011. године, стр. 174-180.
- Тодић, Драгољуб, “Опасан отпад у Конвенцији о грађанској одговорности за штете настале услед активности које су опасне по животну средину (Лугано, 21.06.1993)”, Међународна конференција “*Отпадне воде и опасан отпад*”, Будва, 20-22.05.1998, стр. 425-433.
- Тодић, Драгољуб, *Животна средина (Водич кроз ЕУ политике)*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
- Тодић, Драгољуб, *Управљање отпадом и локални планови*, Радна група Екологија: анализе и препоруке, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.

Todić, Dragoljub, *Environmental Law-Montenegro*, International Encyclopaedia of Laws:, Alphen aan den Rijn, NL: Kluwer Law International, 2013.

Todić, Dragoljub, Ignjatić, Mladenka, Vukasović, Vid, *Environmental Law – Bosnia and Herzegovina*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, NL: Kluwer Law International, 2014.

Vukasović, Vid, Todić, Dragoljub, *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV, The Netherlands, 2012.