

Тајјана Д. Бујарски
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
T.Bugariski@pf.uns.ac.rs

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

Милана М. Писарић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
M.Pisaric@pf.uns.ac.rs

ПРАВНО УРЕЂЕЊЕ ОДЛАГАЊА КОМУНАЛНОГ ОТПАДА НА ДЕПОНИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ*

Сажетак: Неадекватно одлагање комуналног отпада на депонијама производи незанемарљива штетна дејства на животну средину и здравље људи. Ради њиховог сиречавања, односно смањења на најмању могућу меру, државе осмишљавају алтернативне приступе управљању отпадом и/или пројектују техничке захтеве за одлагање отпада на депонијама. На нивоу Европске уније усвојена је Директива о одлагању отпада која за циљ има да се обезбеди доследно смањење одлагања отпада на депонијама, а нарочито оној који је погодан за рециклирање или други доследнији употребе, као и да се уз помоћ строгих оперативних и техничких захтева за отпад и одлагања предвиде мере, поступци и смернице за сиречавање или што веће смањење штетних утицаја депонија на животну средину.

Кључне речи: заштитна животне средине, отпад, депоније, Европска унија.

* Овај рад је резултат истраживања на пројекту „Биосенсинг технологије и глобални систем за континуирана истраживања и интегрисано управљање екосистемима” (бр. пројекта – 43002) у 2020. Средства за реализацију овог пројекта обезбедило је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. УВОД

У смислу уређених локација на којима се одлаже отпад, депоније би требало да буду пројектоване у складу са техничким захтевима специфичним за одређену врсту отпада (неопасни (међу којима је и комунални отпад), инертни и опасни отпад). Неадекватно одлагање отпада, а нарочито на дивљим депонијама, производи озбиљне последице по животну средину, доводећи до загађивања ваздуха, земљишта и подземних вода. Ова негативна дејства немају само локални карактер, него се испољавају на ширем простору, посредно угрожавајући и биљни и животињски свет на и у тлу, као и здравље људи.¹

У хијерархији управљања отпадом одлагање отпада на депоније је најмање пожељна опција од свих, па би било идеално када би се оно свело на минимум.² Циљ доброг правног уређења одлагања отпада је да се кроз увођење строгих техничких захтева и услова за одлагање отпада спрече и смање на најмању могућу меру његови негативни утицаји на животну средину, а нарочито на површинске и подземне воде, тло, ваздух и здравље људи. Управо овај резон је прихваћен у Закону о управљању отпадом³ (у даљем тексту: Закон). Заправо, једно од начела на којима се заснива управљање отпадом је и начело хијерархије, под којим се подразумева природетан редослед у превенцији и управљању отпадом, прописима и политикама (чл. 6).

Не само да је управљање отпадом делатност од општег интереса, него је правно уређење и доследна примена прописа у овој области један од захтева који се поставља пред државу кандидата за чланство у Европској унији (у даљем тексту: ЕУ). Штавише, и пре 2012. држава је исказала јасно опредељење за постепено укључивање захтева из директива ЕУ и успостављање интегралног система управљања отпадом,⁴ а добијањем статуса кандидата преузела је и обавезу да транспонује и примени тзв. правну тековину ЕУ (*acquis communautaire*). У оквиру преговора о поглављу 27: Животна средина

¹ Више о томе, вид. Агенција за заштиту животне средине, Министарство заштите животне средине Републике Србије, „Депоније отпада као загађивачи животне средине”, <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=9&id=6003&акција=showAll> (приступљено јула 2021).

² У хијерархији управљања отпадом утврђен је редослед приоритета: 1. Спречавање стварања отпада и редукација кроз минимизацију коришћења ресурса и смањење количина и/или опасних карактеристика насталог отпада; 2. Поновна употреба производа за исту или другу намену; 3. Рециклажа, тј. поновни третман отпада ради коришћења као сировине у производњи истог или различитог производа; 4. Искоришћавање вредности отпада применом различитих технологија третмана; 5. Одлагање отпада. Више о томе, вид. Б. Нешић, Управљање комуналним отпадом и потенцијали за рециклажу јужне и југоисточне Србије, Ниш 2010, 22, https://www.protecta.org.rs/public_docs/Kom_otpad_i_reciklaza.pdf (приступљено јула 2021).

³ „Сл. гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010, 14/2016 и 95/2018 – др. закон.

⁴ Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019 („Сл. гласник РС” 29/2010).

и климатске промене од државе се очекује да покаже да је прилагодила националне са одговарајућим наднационалним прописима у сектору заштите животне средине, међу којима је и одлагање комуналног отпада.

Предмет рада је анализа извора права ЕУ о одлагању комуналног отпада на депоније и разматрање појединих питања од значаја за њихову примену, са посебним освртом на праксу Суда ЕУ у поступцима против држава чланица које нису испоштовале утврђене обавезе. Из тога разлога аутори најпре анализирају одредбе основног извора права и тумачење појединих одредаба од стране Суда ЕУ. Централни део рада посвећен је контроли примене извора права у државама чланицама од стране Комисије и Суда ЕУ. Циљ истраживања је да се кроз анализу одредаба наднационалних прописа дође до кључних елемената правног регулисања одлагања комуналног отпада на депоније, што је од значаја на путу ка уједначавању националних прописа у области заштите животне средине са правом ЕУ и њихову доследну примену.

2. ДИРЕКТИВА О ОДЛАГАЛИШТИМА ОТПАДА

На нивоу ЕУ је током година усвојено више прописа који на непосредан или посредан начин уређују различите аспекте правне заштите животне средине. Правни оквир за управљање отпадом постављен је у Директиви 2008/98/ЕЗ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. о отпаду и стављању ван снаге одређених директива (у даљем тексту: Директива о отпаду),⁵ као „крвној” директиви, док Директива 99/31/ЕЗ од 28. априла 1999 о одлагалиштима отпада (у даљем тексту: Директива)⁶ предствала најзначајнији инструмент за уређење одлагања отпада на депонијама.

2.1. Циљ и (пројектовано) дејство Директиве

Директива је усвојена са циљем да се кроз прописивање услова и захтева за одлагање отпада на депонијама обезбеди поступно смањење процеса одлагања отпада, а нарочито оног који је погодан за рециклирање или други

⁵ 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, p. 3).

⁶ Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (OJ L 182 16.7.1999, p. 1). Директива је измењена у више наврата. Директива је измењена: Уредбом 882/2003 од 29. септембра 2003. и Уредбом 1137/2008 од 22. октобра 2008 (у вези са процедуралним питањима, тј. извештавањем о имплементацији), Директивом 2011/97 од 5. децембра 2011 (у вези са специфичним критеријумима за складиштење живе као отпада) и Директивом 2018/850 од 30. маја 2018. године. Консолидована верзија доступна је на следећем линку: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:01999L0031-20180704&from=EN> (приступљено у јулу 2021).

поступак употребе, као и да се уз помоћ строгих оперативних и техничких захтева за отпад и одлагалишта предвиде мере, поступци и смернице за спречавање или што веће смањење штетних утицаја депонија на животну средину (посебно загађивања површинских и подземних вода, тла и ваздуха, и опасности по здравље људи). Директивом је предвиђена обавеза држава чланица да смање количину биоразградивог отпада на одлагалиштима на 75% до 16. јула 2006, на 50% до 16. јула 2009. и на 35% до 16. јула 2016. године. Ова пројектована процентуална смањења израчуната су на основу укупне количине биоразградивог комуналног отпада произведеног у 1995. години.

Иако у ЕУ комунални отпад представља свега 10% од укупне количине отпада који се ствара, праћењем и анализом података о стварању и управљању комуналним отпадом у периоду од 1995. до 2018. уочава се јасан тренд смањивања одлагања на депонијама и опредељења ка алтернативним начинима третирања отпада.⁷ Наиме, обавезане Директивом државе су усвајале различите стратегије са циљем да се избегне упућивање органских компоненти комуналног отпада на депоније, пре свега кроз мере компостирања (укључујући ферментацију), спаљивање и претходни третмен, механичко-биолошки третмен (укључујући физичку стабилизацију). Као резултат тога, према последњим доступним подацима,⁸ иако је у току 2018. *сћворено* 220 милиона тона комуналног отпада (492 кг по становнику), количина рециклираног и компостираног отпада је повећана са 37 милиона тона (87 кг по глави становника) у 1995. на 104 милиона тона (233 кг по глави становника) у 2018, са просечном годишњим процентом од 4.2%. Удео комуналног отпада који се рециклира је порастао са 19 на 47%⁹ – *рециклирано* је 67 милиона тона материјала (150 кг по становнику) – што је скоро три пута више у односу на количину рециклираног материјала у 1995 (23 милиона, односно 54 кг по становнику). Такође, *комјосћуирано* је 37 милиона тона отпада (84 кг по становнику) – односно, више од два и по пута у односу у 1995 (14 милиона тона, односно 33 кг по становнику), а *саћорено* 58 милиона тона материјала (131 кг по становнику) – односно, скоро два пута више у односу на 1995 (29 милиона тона, односно 34 кг по становнику). С друге стране, количина отпада који се одлаже на депоније је смањена скоро два пута – одложено је 52 милиона тона (117 кг по становнику) у односу на 121 милиону тона (266 кг по становнику) у току 1995. године.¹⁰

⁷ Municipal waste statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Municipal_waste_statistics#Municipal_waste_treatment (приступљено јула 2021).

⁸ „492 kg of municipal waste generated per person in the EU”, 18.3.2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20200318-1?redirect=%2Feurostat%2Fweb%2Fwaste%2Fpublications>.

⁹ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Municipal_waste_treatment_EU-27_1995-2017_\(kg_per_capita\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Municipal_waste_treatment_EU-27_1995-2017_(kg_per_capita).png).

¹⁰ Ibidem.

Овом позитивном тренду је несумњиво допринело одговарајуће правно уређење и доследна примена правила из Директиве.¹¹

2.2. Најзначајније одредбе Директиве

Директива одређује депонију као простор за одлагање отпада на и/или у тло, те разликује три категорије депонија: за опасни, неопасни и инертни отпад,¹² при томе одредивши поједине врсте отпада, односно упутивши на значења из Директиве о отпаду).¹³

У чл. 5 Директиве је предвиђена дужност државе чланице да изради националну стратегију за спровођење смањивања количине биоразградивог отпада који се одлаже на депоније, а која треба да садржи мере за постизање тог циља, нарочито путем рециклирања, компостирања, производњом природног гаса или поновном употребом материјала и енергије. Национална стратегија се израђује у року од две године од датума утврђеног чл. 18 ст. 1 и о тој стратегији држава извештава Комисију. Стратегија треба да обезбеди да се биоразградиви комунални отпад који одлази на одлагалишта мора смањити на 75 %, односно на 50%, односно на 35% од укупног износа (по тежини) биоразградивог комуналног отпада произведеног у 1995. или задњој години пре 1995. за коју су доступни стандардизирани Еуростат подаци у року од највише пет, односно осам, односно 15 година година од датума утврђеног чл. 18 ст. 1 (чл. 5 ст. 2). Државе чланице су обавезане да предузимају одговарајуће мере које ће довести до тога да се од 2030. сав отпад који је погодан за рециклирање или други поступак поновне употребе, посебно комунални отпад, не прихвата на одлагалишта (ст. 3а),¹⁴ односно да се до 2035. количина одложеног комуналног отпада смањи на 10% укупне количине (по маси) насталог комуналног отпада или мање (чл. 5 ст. 5).¹⁵ О напретку у остваривању постављених циљева у датим роковима државе подносе извештаје, о чему Европска комисија, уз сарадњу са Агенцијом за заштиту животне

¹¹ Више о доприносу Директиве значајном смањењу количине комуналног отпада који се одлаже на депоније, вид. R.V. Brennan et al, „Management of landfill leachate: The legacy of European Union Directives”, *Waste Management* 55 (2016) 355–363.

¹² У чл. 5 ст. 3 утврђено је да се на депонијама не сме одлагати: а) текући отпад; б) отпад који је у условима одлагалишта експлозиван, корозиван, оксидирајући, лако запаљив или запаљив; в) инфективан болнички и други клинички отпад настао у здравственим или ветеринарским установама; г) читаве истрошене гуме, осим гума коришћених као грађевински материјал и изрезаних истрошених гума (искључујући у оба случаја гуме за бицикле и гуме с спољним пречником већим од 400 мм); д) остале врсте отпада који не испуњавају критеријуме за прихватање у складу с Прилогом II Директиви.

¹³ Упореди са чл. 7 и 8 и чл. 42 ст.5 Закона.

¹⁴ Уз изузетак отпада за који одлагање даје најбољи утицај на животну средину у складу с чл. 4 Директиве о отпаду.

¹⁵ Упореди са чл. 9-14 Закона и Стратегијом управљања отпадом за период 2010-2019.

средине ЕУ, саставља посебне извештаје (чл. 6). За потребе израчунавања да ли су остварени ови циљеви, утврђена су одговарајућа правила (чл. 5а).

У Директиви су одређени принципи за прихватање отпада на одлагалиште (чл. 6), како би се избегли ризици по животну средину и здравље људи:

отпад мора претходно бити подвргнут обради;

депоније за неопасан отпад се могу користити само за комунални отпад и друге типове неопасног отпада, док се инертан, односно опасан отпад може одлагати само на одлагалиштима које испуњавају посебне услове;

критеријуми за прихватање појединих врста отпада се утврђују у складу са општим принципима из Директиве (одређених у чл. 11);

све категорије одлагалишта отпада треба да испуњавају опште услове утврђене у Прилогу I Директиви.¹⁶

За отварање одлагалишта за поједине категорија отпада издају се дозволе у прописаном поступку (чл. 7), уколико су испуњени услови прописани у чл. 8, а чији је саджај одређен у чл. 9 Директиве.¹⁷ Такође, прописани су критеријуми и поступци за прихватање отпада на одлагалиштима (чл. 11), ближе одређени у Прилогу II Директиви (ови критеријуми и поступци су утврђени Одлуком Савета ЕУ из 2002¹⁸). Осим тога, прописана је обавеза контроле и надзора за време активног коришћења депоније и накнадног одржавања одлагалишта (чл. 12), у поступку који је ближе уређен у Прилогу III Директиви.

Државе су у смилу чл. 13 дужне да се старају о затварању дела или целог одлагалишта, у складу са дозволом, када се за то испуне битни услови утврђени дозволом, или по одобрењу надлежног органа, а на захтев оператора одлагалишта или по образложеној одлуци надлежног органа.¹⁹ Што се тиче постојећих одлагалишта (која су основана пре ступања на снагу Директиве), државе чланице су, у смислу чл. 14, у обавези да предузму мере како одлагалишта којима је издата дозвола или већ обављају делатност у време преношења Директиве у национално законодавство, не наставе са радом, пре него што се у одређеним роковима спроведу следећи поступци:

а) оператер одлагалишта припрема план санације и представља га надлежном органу, како би добио сагласност за санацију одлагалишта;

б) надлежни орган, након представљања плана санације, доноси коначну одлуку о томе да ли се на основу плана и услова из Директиве одлагање може наставити, при чему су државе дужне да предузму потребне мере ради хитног коначног затварања одлагалишта који не добију одобрење за наставак рада;

¹⁶ Упореди са чл. 42 Закона.

¹⁷ Упореди са чл. 59, 60, 62-66 Закона.

¹⁸ Council Decision of 19 December 2002 establishing criteria and procedures for the acceptance of waste at landfills pursuant to Article 16 of and Annex II to Directive 1999/31/EC (2003/33/EC) (OJ L 11, 16.1.2003, p. 27).

¹⁹ Упореди са чл. 75 ст. 10-12 Закона.

в) на темељу одобреног плана санације, надлежни орган одобрава нужне радове и одређује прелазни период за испуњење захтева из Директиве.²⁰

У тумачењу појединих одредаба Директиве (а нарочито је спорна била примена чл. 14 Директиве) државе су се обраћале Суду ЕУ (у даљем тексту: Суд), ради давања мишљења о претходном питању.²¹ Тако је Врховни касациони суд Италије упутио Суду претходна питања, у оквиру спора између друштва које је одговорно за прикупљање и одлагање крутог комуналног отпада у општини Рим и друштва оператера одлагалишта у регији Лацио, у вези са повећањем трошкова повезаних с обавезом друштва да осигура накнадно одржавање тог одлагалишта током најмање 30 година, уместо првобитно предвиђених 10 година – другим речима. Постављено је питање да ли је у складу с чл. 10 и 14 Директиве тумачење жалбеног суда према ком се чл. 15 и 17 Законодавне уредбе бр. 36/2003, којима се наведене одредбе Директиве преносе у национално право, примењују ретроактивно, што доводи до тога да се постојећа одлагалишта која већ имају дозволу за обављање делатности безусловно подвргавају обавезама предвиђеним тим одредбама, а нарочито продужењу раздобља накнадног одржавања са 10 на 30 година? Суд је утврдио да чл. 10 и 14 Директиве треба тумачити на начин да са њима није у супротности тумачење националне одредбе према ком се на одлагалиште, које је обављало делатност на дан преношења Директиве, примењују обавезе које произлазе из наведене Директиве, а нарочито продужење раздобља накнадног одржавања тог одлагалишта.²²

3. ПРИМЕНА ДИРЕКТИВЕ

У чл. 15 Директиве прописана је обавеза држава чланица да у вези са спровођењем Директиве сваке године Европској комисији достављају извештаје, са потребним подацима.²³ На основу тога Комисија утврђује да ли се

²⁰ Упореди са чл. 95- 96 Закона.

²¹ Више о томе, вид. Б. Тубић, „Улога Суда Европске уније у области заштите животне средине”, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 2/2015, 713-726.

²² *A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA v. Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri*, Court of Justice of the European Union, Case C-15/19, Judgment of 14 May 2020. *A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA v. Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-15/19, пресуда од 14. маја 2020.

²³ Начин подношења извештаја држава чланица о спровођењу Директиве ближе је одређен Одлуком Савета из 2000 (Commission Decision 2000/738/EC concerning a questionnaire for Member States reports on the implementation of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste (OJ L 298, 25.11.2000, p. 24). Извештавање држава чланица о имплементацији ове Директиве је део опште обавезе подношења трогодишњег извештаја о имплементацији прописа о управљању отпадом, о чему Комисија саставља извештаје. Више о томе, вид. <https://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/index.htm>. Поред тога, државе чланице достављају

државе чланице испуниле обавезе из Директиве, па сходно чл. 258 Уговора о функционисању ЕУ (у даљем тексту: УФЕУ),²⁴ Комисија држави која не поступа у складу са Директивом упућује захтев за достављање информација (енгл. *letter of formal notice*), а потом и захтев за усаглашавањем са правом ЕУ (енгл. *reasoned opinion*). Ако држава чланица у одређеном року не обезбеди усаглашеност са Директивом, Комисија може против ње да покрене поступак пред Судом.²⁵

Тако је Комисија, сматрајући да држава усвајањем Законодавне уредбе бр. 36/2003 није на исправан начин пренела Директиву у национално право, Италији октобра 2003. упутила захтев за достављање информација. Са истим образложењем упутила је следеће године и други захтев, тражећи од Италије да достави податак о броју депонија на које се не примењују одредбе Директиве које се односе на нове депоније. Како није била задовољна одговором, упутила је 2005. захтев за усаглашавањем са правом ЕУ, у ком је тражила од државе да у року од два месеца усвоји одговарајуће одредбе у погледу постојећих депонија у циљу усклађивања националног прописа са Директивом, а пошто Италија то није учинила, Комисија је поднела Суду захтев да утврди да држава усвајањем прописа о преношењу Директиве није испоштовала обавезе из чл. 2 до 14 Директиве. Суд је у пресуди из 2008. утврдио да је Италија пропустила да поступи у складу са обавезама које има на основу Директиве, јер национални пропис не обезбеђује примену чл. 2 до 13 Директиве на депоније за које је издата дозвола за рад након истека рока за преношење Директиве у законодавство држава чланица а пре ступања на снагу националног прописа, као ни примену чл. 14 Директиве.²⁶

У вези са применом Директиве, Суд је током година у више предмета утврдио да поједине државе нису испоштовале прописане обавезе.

У пресуди из 2014. у предмету Комисија против Италије Суд је утврдио да држава није испунила обавезе из чл. 1 ст. 1 и чл. 6 тач. (а) Директиве, тиме што није предузела све мере потребне ради избегавања да један део комуналног отпада у депонијама у Риму не буде подвргнут обради која

Канцеларији Европске уније за статистику (енгл. *Eurostat*) на једногодишњем или двогодишњем нивоу податке о прикупљању, коришћењу, рециклирању и/или поновној употреби различитих категорија и типова отпада (нпр. отпада од електричних и електронских уређаја и опреме, аутомобила, батерија и акумулатора, отпада из домаћинства и сл). Више о томе, вид. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/waste/overview>.

²⁴ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 326, 26.10.2012).

²⁵ Више о томе, 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, 736-752.

²⁶ *Commission of the European Communities v. Italian Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-442/06, Judgment of 10 April 2008. *Евројска комисија против Италије*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-442/06, пресуда од 10. априла 2008.

укључује одговарајућу селекцију различитих врста отпада и стабилизацију њихове органске фракције.²⁷ У пресуди из 2017. у предмету Комисија против Словеније Суд је утврдио да је држава повредила обавезе из чл. 5 ст. 3 тач. (д) Директиве, тиме што је у шљунчари на подручју општине Ловренц на Дравском пољу дозволила да постоји стална и трајна опасност за животну средину и здравље људи због неприкладног складиштења великих количина коришћених гума заједно с другим отпадом и њиховог одлагања супротно захтевима Директиве.²⁸

У пресуди из 2014. у предмету Комисија против Грчке Суд је утврдио да држава није испунила обавезе из чл. 13 и чл. 36 ст. 1 Директиве о отпаду, тиме што није предузела потребне мере како би обезбедила да се управљање отпадом у спорној депонији спроводи на начин којим се не угрожава здравље људи и не наноси штета животној средини, као и тиме што није забранила одлагање отпада на дивљој депонији, а толерисала је неконтролисано управљање отпадом на тој локацији. Поред тога, дозвољавајући и даљи рад те депоније без ваљане дозволе за рад, у складу с претпоставкама за издавање и садржајем такве дозволе, држава није испунила обавезе из чл. 8 и 9 тач. (а) до (ц) и чл. 11 ст. 1 тачке (а) Директиве. Такође, не предузимајући мере како би оператер депоније током раздобља активног коришћења спроводио програм контроле и надзора како је одређено у Прилогу III Директиве, држава није испунила обавезе из чл. 12 тач. (а) Директиве.²⁹ Слично томе, три године након ове пресуде, Суд је у предмету Комисија против Грчке нашао да је држава повредила своје обавезе из чл. 13 Директиве о отпаду, као и обавезе из чл. 8 тач. (а), чл. 11 ст. 1, те Прилога I Директиви, тиме што је допустила рад одлагалишта отпада Темплони, које не испуњава услове и захтеве одређене законодавством ЕУ у области заштите животне средине.³⁰

Суд је у више предмета утврдио да је држава повредила обавезе из чл. 14 Директиве, тиме што:

- није предузела све потребне мере да најкасније до 16. јула 2009, у складу с чланом 7. тач. (г) и чл. 13 Директиве, затвори спорна одлагалишта

²⁷ *European Commission v. Italian Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-323/13, Judgment of 15 October 2014. *Евројска комисија против Италије*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-323/13, пресуда од 15. октобра 2014.

²⁸ *European Commission v. Republic of Slovenia*, Court of Justice of the European Union, Case C-153/16, Judgment of 6 April 2017. *Евројска комисија против Словеније*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-153/16, пресуда од 6. априла 2017.

²⁹ *European Commission v. Hellenic Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C- 677/13, Judgment of 11 December 2014. *Евројска комисија против Грчке*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц- 677/13, пресуда од 11. децембра 2014.

³⁰ *European Commission v. Hellenic Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-202/16, Judgment of 27 April 2017. *Евројска комисија против Грчке*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-202/16, пресуда од 27. априла 2017.

- која, у складу с чл. 8 Директиве, нису добила одобрење за наставак рада (у предмету Комисија против Словеније³¹);
- пропустила је да затвори све депоније на којима се отпад неконтролирано складишти (у предмету Комисија против Кипра³²);
 - толерисала је рад депоније, на којој се неправилно поступа, супротно условима и захтевима прописа Уније (предвиђених у чл. 13 и 36 ст.1 Директиве о отпаду, као и чл. 8, 9 и 11 ст. 1 тач. а), чл. 12 и 14 Директиве), односно што је продужила важење дозволе за одлагање отпада на спорном месту (у предмету Комисија против Грчке³³);
 - није предузела потребне мере како би од 16. јула 2009. депоније за неопасни отпад на територији државе наставила с радом само ако испуњавају услове предвиђене Директивом (у предмету Комисија против Бугарске);³⁴
 - у погледу три депоније није предузела потребне мере како би од оператора затражила израду планова за управљање отпадом и обезбеђење спровођења тих планова, у складу са условима из Директиве, у року од осам година од датума утврђеног у чл. 18 ст.1 Директиве (у предмету Комисија против Шпаније³⁵);
 - у погледу више депонија није предузела потребне мере како би, у складу с чл. 7 ст. 1 тач. (г) и чл. 13 Директиве, што хитније затворила депоније које, у складу с чл. 8 Директиве, нису имале одобрење за наставак рада (у пресуди предмету Комисија против Шпаније³⁶);
 - није затворила 68 депонија у најкраћем могућем року, с обзиром на то да се ради о депонијама које, у складу с чл. 7 тач. (г), чл. 8 и чл. 13 Директиве, нису добиле дозволу за наставак рада (у предмету Комисија против Румуније³⁷);

³¹ *European Commission v. Republic of Slovenia*, Court of Justice of the European Union, Case C-506/17, Judgment of 28 November 2018. *Евројска комисија против Словеније*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-506/17, пресуда од 28. новембра 2018.

³² *European Commission v. Republic of Cyprus*, Court of Justice of the European Union, Case C-412/12, Judgment of 18 July 2013. *Евројска комисија против Кипра*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-412/12, пресуда од 18. јула 2013.

³³ *European Commission v. Hellenic Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-600/12, Judgment of 17 July 2014. *Евројска комисија против Грчке*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-600/12, пресуда од 17. јула 2014.

³⁴ *European Commission v. Republic of Bulgaria*, Court of Justice of the European Union, Case C-145/14, Judgment of 16 July 2015. *Евројска комисија против Бугарске*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-145/14, пресуда од 16. јула 2015.

³⁵ *European Commission v. Kingdom of Spain*, Court of Justice of the European Union, Case C-454/14, Judgment of 25 February 2016. *Евројска комисија против Шпаније*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-454/14, пресуда од 25. фебруара 2016.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *European Commission v. Romania*, Court of Justice of the European Union, Case C-301/17, Judgment of 18 October 2018. *Евројска комисија против Румуније*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-301/17, пресуда од 18. октобра 2018.

- није предузела све потребне мере ради хитног коначног затварања 42 одлагалишта, у складу с чл. 7 тач.(г) и чл. 13 Директиве, будући да та одлагалишта у складу с чл. 8 Директиве нису имала одобрење за наставак рада, нити је усвојила потребне мере како би наведена одлагалишта која су добила одобрење да наставе с радом испунила захтеве из Директиве, у складу са условима утврђеним у Прилогу I тач. 1 Директиве (у предмету Комисија против Италије³⁸).

Држава чланица против које Суд донесе одлуку и утврди да је прекршила обавезу из Директиве дужна је да поступи у складу са обавезама утврђеним у одлуци Суда – у супротном, Комисија може, на основу чл. 260 УФЕУ, поново да покрене поступак пред Судом, у ком Суд обавезује државу чланицу на плаћање новчане казне.³⁹

Примера ради, како је из више медијских и стручних извештаја изнетих у јавност произлазило алармантно стање у погледу више десетина незаконитих и дивљих депонија широм Италије, Комисија је у јулу 2003. затражила од државе да се изјасни о свом поступању у смислу Директиве. Држава Комисији није доставила тражене податке, па је Комисија крајем године упутила захтев за усаглашавање тражећи од Италије да усвоји све потребне мере у складу са Директивом у циљу уклањања неправилности на терену. Како није добила никакав одговор од државе чланице, Комисија се обратила Суду, који је у пресуди из априла 2007.⁴⁰ утврдио да држава није испунила своје обавезе према чл. 14 (а) до (ц) Директиве тиме што није усвојила све потребне мере којим би се обезбедило да:

- а) се отпад обнавља или одлаже без угрожавања здравља људи и без употребе поступака или метода који могу штетити животној средини,
- б) забрани напуштање, одлагање или неконтролисано одлагање отпада;
- в) оператер отпада врши поступке поновне употребе или одлагања отпада или га сам прерађује или одлаже у складу са одредбама Директиве;
- г) установа или предузеће које врши одлагање отпада добије дозволу од надлежног органа;
- д) у погледу депонија које су већ добиле дозволу или су већ биле у погону 16. јула 2001, да оператер депоније пре 16. јула 2002. године припреми и представи надлежним органима на одобрење план уређења локације (укључу-

³⁸ *European Commission v. Italian Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-498/17, Judgment of 21 March 2019. *Евројска комисија против Италије*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-498/17, пресуда од 21. марта 2019.

³⁹ Више о томе, вид. Т. Бугарски, Б. Тубић, М. Писарић, „Повреде прописа Европске Уније о заштити животне средине II”, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 2/2018, 535-546.

⁴⁰ *Commission of the European Communities v. Italian Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-135/05, Judgment of 27 April 2007. *Евројска комисија против Италије*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-135/05, пресуда од 27. априла 2007.

јући детаље који се односе на услове дозволе и све корективне мере за које је оператер сматрао да ће бити потребне) а да након представљања плана надлежни органи донесу коначну одлуку о томе да ли ће се операције моћи наставити, или ће се депоније затворити чим буде било могуће, у погледу депонија која нису добила дозволу за даљи рад или ће се одобрити потребни радови и утврдити прелазни период за завршетак плана.

Како Италија није предузела све потребне мере за извршење обавеза из ове пресуде, Суд је 2014. утврдио да је држава повредила обавезе из чл. 260 ст. 1 УФЕУ, па је Италији наложено да Комисији на рачун „Сопствени извори Европске уније” уплати, почевши од дана објављивања пресуде а све до извршења пресуде из 2007. полугодишњу новчану казну обрачунату, када је у питању прво полугодиште након те објаве, на крају тог полугодишта, на основу почетног износа постављеног на 42.800.000 евра, од којег ће се одузети износ од 400.000 еура за сваку од локација које садрже опасан отпад усклађених с том пресудом, и износ од 200.000 еура за сваку од преосталих локација усклађених са том пресудом. За свако следеће полугодиште новчана казна која се дугује за свако полугодиште биће обрачуната, на крају тог полугодишта, на основу износа новчане казне одређеног за претходно полугодиште, при чему се примењују исти одбици у зависности од усклађености, која наступи током тог полугодишта, локација на које се односи утврђена повреда. Такође, Италији је наложено да Комисији на рачун „Сопствени извори Европске уније” уплати паушални износ од 40 милиона евра.⁴¹

Слично томе, у пресуди из 2013. у предмету Комисија против Словачке Суд је нашао да је држава повредила обавезе које произилазе из чл. 14 тач. (а) до (ц) Директиве тиме што је одобрила рад спорне депоније без плана третмана депоније и без доношења коначне одлуке о томе може ли депонија наставити да ради на основу одобреног плана третмана.⁴² Како држава чланица није предузела све мере потребне за извршење обавеза из ове пресуде, Суд је 2016. утврдио да је Словачка повредила обавезе које има на основу чл. 260 ст. 1 УФЕУ, па јој је наложено да Комисији плати новчану казну од 5000 еура по дану закашњења у спровођењу мера потребних за поступање у складу са пресудом из 2013, рачунајући од дана проглашења ове пресуде и до потпуног спровођења пресуде из 2013, као и паушални износ од 1.000.000 еура.⁴³

⁴¹ *European Commission v Italian Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-196/13, Judgment of 2 December 2014. *Евројска комисија против Италије*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-196/13, пресуда од 2. децембра 2014.

⁴² *European Commission v. Slovak Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-331/11, Judgment of 25 April 2013. *Евројска комисија против Словачке*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-331/11, пресуда од 25. априла 2013.

⁴³ *European Commission v. Slovak Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-498/17, Judgment of 4 July 2018. *Евројска комисија против Словачке*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-498/17, пресуда од 4. јула 2018.

4. ЗАКЉУЧАК

Неадекватно одлагање комуналног отпада представља значајан ризик по животну средину и здравље људи. У хијерархији управљања отпадом одлагање отпада на депоније је иначе најмање пожељна опција и најбоље би било када би се свело на минимум. Због тога државе настоје да пронађу алтернативе у управљању отпадом, а циљ доброг правног уређења одлагања отпада је да се кроз увођење строгих техничких захтева и услова за одлагање спрече и смање на најмању могућу меру његови негативни утицаји на животну средину. Принцип хијерархије управљања отпадом прихваћен је и у домаћем законодавству, а на њему се заснива и Директива, која представља у наднационалним размерама најутицајнији извор права о управљању комуналним отпадом.

С обзиром на статус кандидата за чланство у ЕУ и преговарачко поглавље 27, анализа релевантних прописа на нивоу ЕУ у овој области постављена је као предмет истраживања, са циљем да се препознају најспорнији елементи у имплементацији ових прописа у националном праву. Аутори су анализирали одредбе Директиве и релевантну праксу Суда ЕУ у поступцима против држава чланица које нису испоштовале обавезе утврђене Директивом, а резултати истраживања, посебно прикази студија случаја, могу помоћи као смерница у креирању смислених и одговарајућих одредаба у релевантним прописима, као и у њиховом спровођењу у пракси.

Иако је већина одредаба Закона у сагласности са Дикретивом, поједине институте законодавац није уредио на одговарајући начин. Посебну пажњу је потребно обратити на чл.14 Директиве који прописује обавезу државе чланице да предузме одговарајуће мере у погледу одлагалишта којима је издата дозвола или већ обављају делатност у време преношења Директиве у национално законодавство. Осим тога, од државе чланице се не очекује само да просто пренесе одредбе Директиве у национални правни систем, него и да обезбеди њихову примену, што је потврђено и у приказаним предметима пред Судом. Оно што је кључно јесте остваривање циља који Директива поставља пред државе чланице. Наиме, поред техничких стандарда у погледу дизајна и локације депонија, Директива садржи захтев за временски ороченим смањењем количине отпада који се одлаже на депоније. Да би се испунили циљеви утврђени Директивом, националне стратегије управљањем отпадом треба усагласити са постављеним захтевима. Управо у том смислу се огледа значај рада јер се у њему указује на кључне изазове у преношењу Директиве у национални правни оквир. Из свега приказаног произлази да је на том путу неопходна стратешка и континуирана посвећеност остваривању циљева постављених у Директиви, што захтева и регулативу и њену дисциплиновану примену. У супротном, не изостаје реакција Комисије и Суда.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Извори:

- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 326, 26.10.2012);
Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (OJ L 182 16.7.1999, p. 1);
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, p. 3);
Council Decision of 19 December 2002 establishing criteria and procedures for the acceptance of waste at landfills pursuant to Article 16 of and Annex II to Directive 1999/31/EC (2003/33/EC) (OJ L 11, 16.1.2003, p. 27);
Commission Decision 2000/738/EC concerning a questionnaire for Member States reports on the implementation of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste (OJ L 298, 25.11.2000, p. 24);
Закон о управљању отпадом („Сл. гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010, 14/2016 и 95/2018 – др. закон)
Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019 („Сл. гласник РС” 29/2010)

Судска пракса:

- Commission of the European Communities v. Italian Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-135/05, Judgment of 27 April 2007. *Евројска комисија против Италије*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-135/05, пресуда од 27. априла 2007;
- Commission of the European Communities v. Italian Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-442/06, Judgment of 10 April 2008. *Евројска комисија против Италије*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-442/06, пресуда од 10. априла 2008;
- European Commission v. Slovak Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-331/11, Judgment of 25 April 2013. *Евројска комисија против Словачке*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-331/11, пресуда од 25. априла 2013;
- European Commission v. Republic of Cyprus*, Court of Justice of the European Union, Case C-412/12, Judgment of 18 July 2013. *Евројска комисија против Кипра*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-412/12, пресуда од 18. јула 2013;
- European Commission v. Hellenic Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-600/12, Judgment of 17 July 2014. *Евројска комисија против Грчке*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-600/12, пресуда од 17. јула 2014;
- European Commission v. Italian Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-323/13, Judgment of 15 October 2014. *Евројска комисија против Италије*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-323/13, пресуда од 15. октобра 2014;
- European Commission v Italian Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-196/13, Judgment of 2 December 2014. *Евројска комисија против Италије*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-196/13, пресуда од 2. децембра 2014;
- European Commission v. Hellenic Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-677/13, Judgment of 11 December 2014. *Евројска комисија против Грчке*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц- 677/13, пресуда од 11. децембра 2014;

- European Commission v. Republic of Bulgaria*, Court of Justice of the European Union, Case C-145/14, Judgment of 16 July 2015. *Евројска комисија против Бугарске*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-145/14, пресуда од 16. јула 2015;
- European Commission v. Kingdom of Spain*, Court of Justice of the European Union, Case C-454/14, Judgment of 25 February 2016. *Евројска комисија против Шпаније*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-454/14, пресуда од 25. фебруара 2016;
- European Commission v. Republic of Slovenia*, Court of Justice of the European Union, Case C-153/16, Judgment of 6 April 2017. *Евројска комисија против Словеније*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-153/16, пресуда од 6. априла 2017;
- European Commission v. Hellenic Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-202/16, Judgment of 27 April 2017. *Евројска комисија против Грчке*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-202/16, пресуда од 27. априла 2017;
- European Commission v. Slovak Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-498/17, Judgment of 4 July 2018. *Евројска комисија против Словачке*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-498/17, пресуда од 4. јула 2018;
- European Commission v. Romania*, Court of Justice of the European Union, Case C-301/17, Judgment of 18 October 2018. *Евројска комисија против Румуније*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-301/17, пресуда од 18. октобра 2018;
- European Commission v. Republic of Slovenia*, Court of Justice of the European Union, Case C-506/17, Judgment of 28 November 2018. *Евројска комисија против Словеније*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-506/17, пресуда од 28. новембра 2018;
- European Commission v. Italian Republic*, Court of Justice of the European Union, Case C-498/17, Judgment of 21 March 2019. *Евројска комисија против Италије*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-498/17, пресуда од 21. марта 2019;
- A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA v. Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri*, Court of Justice of the European Union, Case C-15/19, Judgment of 14 May 2020.
- A.m.a. – Azienda Municipale Ambiente SpA v. Consorzio Laziale Rifiuti – Co.La.Ri*, Суд Европске уније, предмет бр. Ц-15/19, пресуда од 14. маја 2020.

Чланци:

- Brennan R.B. et al, „Management of landfill leachate: The legacy of European Union Directives”, *Waste Management* 55 (2016) 355–363;
- Бугарски Т., Б. Тубић, М. Писарић, „Повреде прописа Европске Уније о заштити животне средине I”, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 3/2017, 736-752;
- Бугарски Т., Б. Тубић, М. Писарић, „Повреде прописа Европске Уније о заштити животне средине II”, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 2/2018, 535-546;
- Тубић Б. „Улога Суда Европске уније у области заштите животне средине”, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду 2/2015, 713-726;

Остали извори:

- Агенција за заштиту животне средине, Министарство заштите животне средине Републике Србије, „Депоније отпада као загађивачи животне средине”, <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=9&id=6003&акција=showAll> (приступљено јула 2021);

Municipal waste statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Municipal_waste_statistics#Municipal_waste_treatment (приступљено јула 2021);

Нешић Б., Управљање комуналним отпадом и потенцијали за рециклажу јужне и југоисточне Србије, Ниш 2010, https://www.protecta.org.rs/public_docs/Kom_otpad_i_reciklaza.pdf (приступљено јула 2021);

Tatjana D. Bugarski
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
T.Bugarski@pf.uns.ac.rs

Bojan N. Tubić
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
B.Tubic@pf.uns.ac.rs

Milana M. Pisarić
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
M.Pisaric@pf.uns.ac.rs

Legal Framework for Municipal Waste Landfills in the European Union

Abstract: *Inadequate disposal of waste in landfills produces harmful effects on the environment and human health. In order to prevent or reduce them to a minimum, states devise alternative approaches to waste management and / or prescribe technical requirements for landfilling. In the European Union the Landfill Directive has been adopted, which aims to ensure the gradual reduction of amount of waste disposed in landfills, especially those suitable for recycling or other disposal operations, as well as to provide for measures, procedures and guidelines to prevent or minimize the adverse effects of landfills on the environment, by stipulating strict operational and technical requirements for waste and landfills. The subject of this paper is the analysis of the content of the Directive and its application, with special reference to the case law of the Court of Justice of the European Union in proceedings against Member States that have not complied with the obligations set out in this Directive.*

Keywords: *environmental protection, waste, landfills, European Union.*

Датум пријема рада: 31.05.2021.

Датум достављања коначне верзије рада: 15.07.2021.

Датум прихватања рада: 12.10.2021.