

*Др Стиван Шојоров, редовни професор
Правној факултету у Новом Саду*

О ПРАВНОМ ПОЈМУ ОТПАДА¹

Сажетак: *Правно дефинисање појма отпада је кључно за успешну примену прописа о заштити животне средине. У праву ЕУ и праву земаља чланица отпад се уједначено дефинише као је дефинисан као „сваки материјал или предмете које њихов поседник одбаца, жели да одбаца или је дужан да одбаца.“ Насупрот томе, у праву Републике Србије отпад је дефинисан као „сваки предмет или суштинаца, категорисан према утврђеној класификацији отпада са којим власник поседује или има обавезу да поседује, односно управља“. За правни појам отпада је, међутим, одлучујуће да се отпад дефинише као покрећна ствар као и да се она доведе у субјективну везу са елементима који морају бити присутни код њеног поседника, без обзира да ли је власник или не. Ти елементи су одбацивање, воља (жеља) за одбацивањем или обавеза одбацивања. Због тога се отпад правно може прикладно дефинисати као свака покрећна ствар коју њен поседник одбаца, жели да одбаца или је дужан да одбаца.*

1. Уводне напомене

Јасно правно дефинисање отпада је једно од кључних претпоставки успешне примене прописа о заштити животне средине. Отуда велики интерес науке и струке за проблеме правне идентификације отпада.

Од коликог је практичног значаја правно дефинисање отпада може се наслутити из једног једноставног, животног примера. Један предузетник је сакупио неисправне аутомобилске, тракторске и камионске акумулаторе,

¹ Овај рад је настао као резултат истраживања на научно-истраживачком пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право“ који финансира Министарство за науку Републике Србије.

с намером да их поправља или да их прода произвођачима акумулатора ради рециклаже. Како се бавио и другим пословима, гомила неисправних акумулатора, са киселинском течношћу у њима, се у његовом складишту непрекидно увећавала, а време задржавања таквих акумулатора на складишту се стално продужавало. Једног дана му је у посету дошла инспекција надлежна за поступање с отпадом и саопштила му да је дужан да акумулаторе преда организацији овлашћеној за прихватање и поступање с отпадом. Поред тога изречена му и новчана казна због тога што није на законном прописани начин поступао са отпадом. Предузетник је, напротив, сматрао да је његови акумулатори нису отпад већ вредне секундарне сировине које може добро да уновчи. Због тога је њихово одузимање оценио као незаконито отуђење ствари у његовој својини.

Оваквих и сличних примера има много. Слична је ситуација и на многим складиштима оштећених и неисправних аутомобила и других моторних возила, али и на складиштима сакупљача других секундарних сировина. Отуда се за примену одговарајућих прописа о заштити животне средине као суштинско јавља питање када нека ствар постаје отпад, тј. када се на њу имају применити прописи који се тичу отпада. Или другим речима речено, шта је то што неку ствар квалификује као отпад. Одговор на ово питање се може дати само кроз јасно одређивање правног појма отпада. У овом раду ће се покушати појмовно одређивање отпада с освртом на одговарајуће прописе европског, немачког и нашег права.

2. Нормативно дефинисање

Појам отпада је нормативно дефинисан у многим европским земљама. Кад се, међутим, легалне дефиниције отпада међусобно упореде, видљиво је да међу њима постоји велика сличност. Она је произашла из нормативног дефинисања отпада у Европској Унији. Начин на који је отпад дефинисан, а затим и нормативно уређен у ЕУ, битно је утицао на његово дефинисање и нормативно уређивање не само у земљама чланицама ЕУ већ и у другим земљама, посебно оним које су на путу да постану чланице. У том смислу илустративно је поређење легалних дефиниција отпада у праву ЕУ, Немачке и Србије.

У *ѡраву ЕУ* кључни прописи² о отпаду су две опште директиве које су до сада донете. Прва је директива Савета Европске економске заједнице од 15. јула 1975. године о отпаду (даљем тексту: прва директива)³. Ова директива је важила све до 12. децембра 2010. године, до када су све земље чланице морале да у своја национална законодавства уграде другу дирек-

² За преглед правног уређивања отпада у ЕУ види напр.: Messerschmidt, К.: *Europäisches Umweltrecht*, München, 2011, с. 843 и даље.

³ Службени лист ЕЗ, бр. L 194 с.47.

тиву о отпаду. Та друга директива је Директива Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008 године (у даљем тексту: друга директива).⁴

Пре прве опште директиве 1973. године била је донета једна специјална директива која се односила само на једну врсту отпада, с тим да је отпад био дефинисан преко посебног каталога предмета односно материјала који се сматрају отпадом.⁵

У првој општој директиви под појам отпада подводе се „сви материјали и предмети које њихов поседник одбаци или је дужан да одбаци.“⁶ Према другој директиви отпад је „сваки материјал или предмет које њихов поседник одбаци, жели да одбаци или је дужан да одбаци.“⁷ Како се види, за дефинисање отпада у праву ЕУ карактеристично је неколико момената. Пре свега, под отпадом се подразумевају „материјали и предмети“. Затим, отпад се увек доводи у правну везу с његовим поседником. Коначно, карактер отпада имају само „материјали и предмети“ које њихов поседник одбаци, или је дужан да одбаци. Разлика у дефинисању отпада у наведене две директиве је само у томе што се у другој директиви додаје да карактер отпада имају и материјали и предмети које њихов поседник „жели да одбаци“.

У немачком *праву* појам отпада је доживео извесну еволуцију. У закону који је донедавно важио⁸ карактер отпада су имале „све покретне ствари које потпадају под наведене групе у Прилогу (1) и које њихов поседник одбаци, жели да одбаци или је дужан да одбаци“⁹ При томе се разликује отпад за искоришћавање (тј. отпад који се супстанцијално или енергетски искоришћава или се може искористити) од отпада који се не може искоришћавати, па се мора одстранити.¹⁰ Како се види, овакво дефинисање је ка-

⁴ Ова директива је објављена у Службеном листу ЕУ бр. L 312, с. 3 22 новембра 2008 године, а ступила је на снагу 12 децембра исте године. Све земље чланице биле су дужне да нову директиву уграде у своја национална законодавства до 12. децембра 2010. године.

⁵ Директива 73/405 Европске економске заједнице.

⁶ Чл. 1 ст. 1 под. а) Прве директиве.

⁷ Чл. 3 ст. 1 т. 1 Друге директиве.

⁸ У питању је Закон о подстицању циркуларне привреде и осигурању еколошки одрживог искоришћавања отпада (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen - Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz - KrW-/AbfG) од 27.09.1994 (BGBl. I S. 2705). Овај закон је важио све до 31.05.2012. године, када је замењен новим.

⁹ У овом закону отпад је дефинисан на следећи начин „Abfälle im Sinne dieses Gesetzes sind alle beweglichen Sachen, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muß. Abfälle zur Verwertung sind Abfälle, die verwertet werden; Abfälle, die nicht verwertet werden, sind Abfälle zur Beseitigung.“(par. 3 ст. 1 овог закона).

¹⁰ О различитим облицима искоришћавања и поступања с отпадом види више напр. у нашем раду: „Облици избегавања и збрињавања отпада као предмет правног регулисања“, Зборник радова Правног факултета Правног факултета у Новом Саду, 3/2011, Том I с. 43-52

зуистичко, подразумева именовање категорија покретних ствари које се имају сматрати отпадом. Осим тога под отпадом се подразумевају покретне ствари, што је појам који у праву има јасно дефинисано значење.

У важећем немачком праву¹¹ под појмом отпада разумеју се „сви материјали или предмети које њихов поседник одбацује, жели да одбаци или је дужан да одбаци“.¹² У односу на претходно законско дефинисање уочљиве су две промене. За отпад се више не говори да су то „покретне ствари“, већ су то сада „материјали или предмети“. Друга се промена састоји у томе да се напушта ранији метод казуистичког набрајања категорија отпада у посебној класификацији.

У нашем праву отпад се дефинише као „сваки предмет или супстанца, категорисан према утврђеној класификацији отпада са којим власник поступа или има обавезу да поступа, односно управља“.¹³

Наведена дефиниција има неколико карактеристичних тачака. У њој се, најпре, отпад одређује као „предмет или супстанца“, при чему није сасвим јасно шта се подразумева под предметом, а шта под супстанцом, нити је довољно јасно који би био критеријум њиховог разликовања. Друго, под отпадом се подразумева само онај предмет или супстанца који је категорисан у класификацији отпада, што значи да мора бити номинално поменут у посебном пропису о категоризацији и класификацији отпада. Надаље, отпад, као предмет или супстанца се везује за његовог власника али не и за друга лица. Коначно, да би неки предмет или супстанца имала карактер отпада потребно је да власник са њима поступа или да има обавезу да поступа, односно управља.

3. Елементи за одређивање појма отпада

Нормативне дефиниције показују да је за правно одређење појма отпада неопходно постојање два елемента, од којих је један објективног а други субјективног карактера.

¹¹ Нови закон има исто име као и претходни. Назив му је Закон о подстицању циркуларне привреде и осигурању еколошки одрживог искоришћавања отпада (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen - Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) а донет је 24.02.2012. године (BGBl. I S. 212) са важењем од 01.06.2012. године.

¹² Пар. 3 ст. 1 важећег Закона о подстицању циркуларне привреде и осигурању еколошки одрживог искоришћавања отпада Немачке (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG) отпад је дефинисан као „alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss“.

¹³ Члан 3 ст. 1 т. 20 Закона о заштити животне средине.

Објективан карактер има сама идентификација отпада као ствари (материје, супстанце) у спољашњем свету. Међутим, ниједан ствар по себи није отпад, она то својство може бити имати само у односу на човека, односно друштво. Отуда је за свако дефинисање отпада неопходно постојање тог субјективног елемента, који се исказује кроз идентификацију субјекта због чијег чињења или нечињења нека ствар постаје отпад, као и кроз идентификацију његовог односа према ствари која има такав карактер.

3.1. Природа отпада

Како се из кратког прегледа легислативних дефиниција види, објективни елемент отпада се дефинише као „покретна ствар¹⁴“, „као материјал и предмет“ односно као „предмет или супстанца“. Када се оваква одређења правно анализирају, јасно је да да је правном систему најприкладније дефинисање отпада као „покретне ствари“. Појам покретне ствари је у праву (бар континенталном) јасно дефинисан, развијен и разјашњен не само у великим грађанским кодификацијама и другим законима, већ и кроз судску праксу и правну теорију. Насупрот томе, појмови као „предмет“ „супстанца“ или материја“ имају правно неодређено значење, што може битно да утиче на адекватност и уједначеност праксе при примени прописа који овакве појмове садрже.

Покретне ствари су у приватном праву све ствари које су у простору јасно ограничене, тј. јасно разграничене од других ствари.¹⁵ За одређење покретне ствари није битно да ли се налази у чврстом, течном или гасовитом стању, битно је само да је у простору јасно ограничена. Због тога вода која слободно тече рекама није покретна ствар, па то није није речна вода загађена хемикалијама.¹⁶ Али тешко уље испуштено у море из танкера, ако као емулзија остане компактно на површини или се са седиментима у мору повеже, јесте отпад, будући да је просторно ограничено.¹⁷

За покретне ствари је такође карактеристично да нису повезане са земљиштем. Зато загађено земљиште није отпад, то својство може имати само земља ископана са загађеног земљишта.¹⁸ Поред земљишта у појам отпада не могу спадати ни зграде.¹⁹

¹⁴ Овако је напр. каталог примера третирао Европски суд у неким случајевима.

¹⁵ В. напр. Норре, W.- Beckmann, M.- Kauch, P.: Umweltrecht, друго издање, 2000., нап. 22 уз пар. 30.

¹⁶ В. напр. Schmidt, R.-Kahl, W.: op. cit. 243.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ В. детаљније напр. код: Kunig, u: Dolde, Umweltrecht im Wandel (Fg 25 J. GfU), 2001., нап. 13 уз пар. 3.

¹⁹ В. напр. Koch, H.-J.: Umweltrecht, München, 2010, с. 323.

Насупрот реченом, „материја“ или „супстанца“ у редовном значењу не подразумевају просторну ограниченост нити разграниченост према другим стварима, напр. непокретностима, слободној води или ваздуху.

3.2. Проблем катџеоризације према утврђеној класификацији

Каузистичко набрајање ствари које се сматра отпадом је метод проишао из почетне директиве ЕЕЗ из 1973. године. Био је затим употребљен и у немачком закону из 1994. године, а кристи се и у актуелном закону Републике Србије. Мада на први поглед као упућујући инструмент користи практичној примени идентификације отпада, пракса је показала да је овај метод неприкладан. Ако се под отпадом сматрају само ствари изричито наведене у неком каталогу (класификацији) тада се поље примене прописа о отпаду нужно сужава. У праву се одавно показало да је живот богатији и сложенији од сваког, па и најисцрпнијег набрајања. Али ни онда када се такав каталог схвати ехемили цауса, резултати и примени прописа нису били охрабрујући.

Због тога се од каузистичког метода у савременим законодавствима одустало. То важи не само за право ЕУ већ и за права земаља чланица. Наше право је још задржало тај стари метод али ће се у даљем прилагођавању нашег права праву ЕУ тај метод највероватније напустити. Остаје, дакле, да се отпад дефинише преко општег правног стандарда као „сваки материјал или предмет које њихов поседник одбаци, жели да одбаци или је дужан да одбаци“.

3.3. Одбацивање, воља за одбацивањем или обавеза одбацивања

Већ је наглашено да ниједна ствар, сама по себи није отпад, па ни онда када испуњава захтеве општег правног стандарда или када је наведена у каталогу примера. Да би она то својство стекла мора бити заступљен још један, субјективни елемент. Он се, опет, исказује двојако.

С једне стране, потребно је идентификовати субјект који ствар са карактеристикама отпада одбацује, жели да одбаци или је дужан да одбаци, или, терминологијом нашег закона, са којом власник поступа или има обавезу да поступа, односно управља. У праву ЕУ, у немачком праву, али и у правима других чланица ЕУ, тај субјект се дефинише као „поседник“ ствари, а не као власник. У нашем праву се, напротив, он одређује као „власник“. На тај начин се обухват адресата норме о обавезама у вези са отпадом непотребно сужава. Из природе прописа о отпаду јасно је да се њима штите шири, друштвени интереси, па је оправдано сваког поседника отпада, без обзира да ли је он власник или не третирати као адресата норме којима му се прописују одређене обавезе у вези са отпадом.

С друге стране, субјективни елемент се односи на радње и обавезе адресата норме у вези са отпадом. Према регулативи ЕУ и правима њених чланица, да би нека ствар била отпад неопходно је да је поседник „одбаци, жели да одбаци или је дужан да одбаци“. У поређењу са овом регулативом, одређивање овог дела субјективног елемента у нашем праву се чини неадекватним јер се као отпад дефинише предмет или супстанца са којим власник „поступа или има обавезу да поступа, односно управља“. „Поступање“ је несумњиво шири појам од „одбацивања“ јер власник (али и поседник) неке ствари има и друге правне обавезе у вези са одржавањем и коришћењем ствари, па и оне које немају никакве везе са одбацивањем.

Сходно томе, за одређивање појма отпада је апсолутно неопходно да се субјективни елемент везује за „одбацивање“ а не за „поступање“. За одбацивање као чин је карактеристично да се власник или поседник ствари ње ослободио, да је својевољно напустио државину, да је више не третира као ствар коју жели даље да користи.

Субјективни елемент одбацивања се, опет, може јавити у облику фактичког одбацивања или у облику жеље за одбацивањем. Поред тога прописима се може утврдити и обавеза одбацивања, али она улази у тзв. објективни појам отпада.

Фактичко одбацивање постоји када власник односно поседник ствар искористи (напр. кроз рециклажу, енергетску или термичку обраду) или је одстрани, или је као отпад депонује. При томе је небитно да ли је тог одстрањивања, и тиме губитка власти над ствари, дошло са или без његове воље, напр. због више силе или случаја.²⁰ Такође је без значаја да ли је власник односно поседник пре фактичког одбацивања имао обавезу да ствар одбаци или ју је одбацио иако ту обавезу није имао.

Жеља (воља) за одбацивањем је такође довољна да би се нека ствар третирала као отпад. Фактичко одбацивање је само крајњи тренутак у којем нека ствар стећи карактер отпада. Али, она то својство може стећи и пре тог тренутка, ако поседник изрази вољу (жељу) да је у ближој будућности одбаци. Проблем могу бити ситуације у којима воља поседника за одбацивањем није изричито исказана. У теорији, али и у неким законодавствима, заступа се став да се може утврђивати и претпостављена воља за одбацивањем, ако има довољно индиција за такву претпоставку.²¹ Тако у немачком праву постоји претпоставка да воља постоји ако су у индустријској производњи преостале супстанце које нису биле намераване да буду произведене.²² Али,

²⁰ В. у том смислу пресуду Европског суда Rs. C-252/05 (Thames Water Utilities).

²¹ V. Schmidt, R.-Kahl, W.: *op. cit.* с. 244-246.

²² В. пар. 3 III 1 Nr. 1 Закона о подстицању циркуларне привреде и осигурању еколошки одрживог искоришћавања отпада Немачке.

ако се при производњи желео добити и неки употребљиви нузпродукт, он не представља отпад. Исто тако постоји законска претпоставка да се ради о отпаду ако за је за поседника преостала супстанца била са употребљивим циљем, али је тај циљ у међувремену за њега нестало.²³

Обавеза одбацивања постоји када је то законом предвиђено. Није прихватљиво да власник односно поседник одређене ствари даље држи или искоришћава, ако је то у супротности са општим интересом да се она као отпад одбаци. Обавеза одбацивања се обично прописује када покретне ствари изгубе своју првобитну сврху па због свог садашњег стања представљају опасност за опште добро односно за човекову околину. Ипак, и ствар која представља опасност по околину не мора нужно бити квалификована као отпад ако је њен власник односно поседник може одмах привести нешкодљивој новој намени. Исто тако ако он такву ствар може продати на редовном тржишту за даље намене купца, неће постојати индиција да се ради о ствари која има својства отпада.²⁴

4. Престанак својства отпада

Ако су код неке покретне ствари сви елементи, како објективни тако и субјективни, испуњени она мора бити дефинисана као отпад. То својство она задржава све док се на законом прописани начин не преради (рециклира) или енергетски или супстанцијално не искористи, односно не депонује. Ово је уједно и једини начин да ствар квалификована као отпад изгуби то својство.

5. Правна дефиниција отпада

На основу свега реченог могло би се закључити да се *отпад правно може дефинисати као свака покретна ствар коју њен поседник одбаци, жели да одбаци или је дужан да одбаци*. На овај начин се уважавају не само сви елементи појма отпада присутни у савременој легислативи ЕУ и европских земаља, већ и јасно дефинисани институти европског приватног права.

²³ В. пар. 3 III 1 Нг. 2 истог закона.

²⁴ Упор. за немачко право: Schmidt, R-Kahl, W.: *op. cit.* с. 247.

*Stevan Šogorov, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad*

About the Legal Definition of Waste

Abstract

The paper is based on the statement that the adequate legal definition of waste is one of the key prerequisites of successful implementation of regulations on environmental protection. By analysing EU, German and Serbian regulations, the author comes to the conclusion that for the concept of waste several elements of the objective and subjective character are necessary. It is necessary to objectively determine waste as chattel. However, in order for a thing to become waste, it is necessary for its possessor (who may not necessarily be the owner) to disclaim it, want to disclaim it or be required to disclaim it. Therefore, in the conclusion of the analysis waste is legally defined as any chattel its possessor disclaims, wants to disclaim or is required to disclaim.

Key words: waste, normative definition, legal concept of waste, chattel, disclaim, willingness to disclaim, requirement to disclaim