

*Др Милена Петровић, редовни професор
Правног факултета у Крагујевцу*

*УДК: 347.91/.95
DOI: 10.46793/XIVMajsko.389P*

ПРЕКОГРАНИЧНИ ТРАНСПОРТ ОПАСНОГ ОТПАДА: СТАЊЕ И ИЗАЗОВИ*

Резиме

У свету се сваке године произведу милиони тона отпада. Значајан део овог отпада је опасан отпад и он се оправдано везује за животну средину будући да својим могућим негативним ефектима директно утиче на њено очување и опстанак.

Транспорт опасног отпада представља изузетно сложен и високо ризичан сегмент иначе комплексног система управљања опасним отпадом, због могућих удеса који би, без сумње, имали изразито штетне последице по здравље људи и животну средину. Будући да државе у којима се опасан отпад генерише немају једнаке капацитете да га збрињавају на делотворан начин, у складу са принципима заштите животне средине, његов увоз и извоз су неминовни, а сам транспорт у тим околностима постаје прекогранични. Оваква врста транспорта захтева повећану одговорност и безбедност, што свакако представља изазов за законодавца који треба да осигура исправно и безбедно кретање овог отпада, али и изазов за одређене негативне друштвене појаве, каква је илегална трговина опасним отпадом.

Предмет овог рада је управо прекогранични транспорт опасног отпада, а кључна разматрања су везана најпре за појам и класификацију опасног отпада те њихов значај, затим за законодавни оквир Србије у коме се транспорт овог отпада одвија, за услове и начин кретања опасног отпада, као и за питање незаконитог транспорта, његових узрока и начина обављања.

Кључне речи: *животна средина, опасан отпад, прекогранични транспорт опасног отпада, илегална трговина опасним отпадом.*

* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу "XXI век - век услуга и Услужног права", бр. 179012, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. Увод

Непосредан повод за одабир ове теме је прегршт информација о тонама скривеног опасног отпада који се последњих месеци, закопан на приватним парцелама, проналази на тлу Србије. Информације о овоме нису незваничне, напротив. Према речима Министра заштите животне средине, у Србији се годишње произведе између 150 и 200 хиљада тона опасног отпада. Највећи део тог отпада се не прерађује у нашој земљи већ се извози јер за прераду нема довољно адекватне инфраструктуре. Ако се томе додају огромне количине такозваног историјског отпада у коме постоји и део опасног, а који је ускладиштен у предузећима која су у стечају или још раде, јасно је колику опасност по здравље људи и животну средину сав тај отпад представља.¹ Указујући управо на тај проблем, Министар је истакао да свако непрописно и незаконито одлагање опасног отпада представља злочин најгоре врсте према сопственој држави, грађанима и нама самима.²

У свету се сваке године произведу милиони тона отпада. Значајан део овог отпада је опасан отпад који се директно везује за животну средину будући да својим могућим негативним ефектима директно утиче на њено очување и опстанак. Развијене индустријске земље су се због убрзаног индустријског развоја прве сусреле са овим проблемом, те потребом да законски регулишу функционисање система управљања отпадом које подразумева све његове фазе, од генерисања, преко сакупљања, транспорта, складиштења, третмана и финалног одлагања. Поред законодавног, било је неопходно успоставити одговарајући институционални и плански оквир, као и механизме за њихово спровођење, чиме би се смањио ризик од потенцијалних негативних ефеката. Истовремено, у земљама у развоју, међу којима је и Србија, у којима се опасан отпад генерисао и нагомилавао годинама, без адекватне инфраструктуре за његов третман и финално одлагање, из различитих разлога, дошло је до значајних промена у односу према опасном отпаду бар на нивоу законодавног оквира.³ Тако данас постоји велики број прописа, како на националном, тако и на међународном нивоу који уређују питања опасног отпада.

Транспорт опасног отпада представља изузетно сложен и високо ризичан сегмент иначе комплексног система управљања опасним отпадом, због могућих удеса који би, без сумње, имали изразито штетне последице по здравље људи и животну средину. Он подразумева превозење отпада од места настанка до места складиштења, третмана или одлагања, као и сваку радњу која

¹ Изјава Горана Тривана, министра заштите животне средине, објављена у дневном листу "Политика" 4. фебруара 2018. године, стр. 1 и 7.

² Изјава Министра заштите животне средине за "Енергетски портал – пословни портал о чистој енергији", од 13. марта 2018. године.

³ Више: Панић, М., *Управљање опасним отпадом – планирање, организација, функционисање система*, Београд, 2010. стр. 11.

тај превоз прати, као што је утовар, претовар, истовар. Будући да државе у којима се опасан отпад генерише немају једнаке капацитете да га збрињавају на делотворан начин, његов увоз и извоз су неминовни, а сам транспорт у тим околностима постаје прекогранични. Оваква врста транспорта захтева повећану одговорност и безбедност, што свакако представља изазов за законодавца који треба да осигура исправно и безбедно кретање овог отпада. На жалост, упркос унапређеном надзору и стриктнијим националним и међународним контролама, прекогранични транспорт опасног отпада је постао изазов и за одређене негативне друштвене појаве, пре свега, за илегалну трговину опасним отпадом. Да би се у потпуности разумело у којој мери транспорт опасног отпада утиче на животну средину и какве економске ефекте има, неопходно је познавати врсту опасног отпада који се транспортује, као и где он одлази.

Предмет овог рада је управо прекогранични транспорт опасног отпада, а кључна разматрања су везана најпре за појам и класификацију опасног отпада те њихов значај, затим за законодавни оквир Србије у коме се транспорт овог отпада одвија, за услове и начин кретања опасног отпада, као и за питање незаконитог транспорта опасног отпада, његових узрока и начина обављања.

2. Појам и класификација опасног отпада

Генерално, под отпадом се сматра свака материја или предмет који држалац одбацује, намерава да одбаци или је неопходно да га одбаци.⁴ Конкретније, под овим се подразумевају материје или предмети који настају у току обављања производне, услужне или друге делатности, затим предмети који су искључени из употребе, као и отпадне материје које настају у потрошњи и које са аспекта произвођача, односно потрошача, нису за даље коришћење и морају се одбацивати. Дакле, отпад може потицати из различитих индустријских грана, пољопривреде, комерцијалног сектора или домаћинства, односно, могу га генерисати произвођачи многобројних производа за свакодневну употребу, специјализовани произвођачи, појединци, односно домаћинства. Према својствима којима делују на здравље људи и животну средину, отпад се квалификује као опасан, неопасан и инертан, а према месту настанка на комунални, комерцијални и индустријски.⁵

Опасан отпад, који је предмет овог рада, представља јасно одређену, посебну врсту отпада. Његово појмовно одређење је у упоредном праву, националним законодавним актима, као и међународним документима који се

⁴ Види чл. 5. ст. 1. т. 17. Закона о управљању отпадом "Сл. гласник РС" бр.36/2009, 88/2010 и 14/2016. Ова дефиниција је преузета из Директиве Савета 2008/98/ЕС отпаду (Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council on waste and repealing certain Directives) која замењује и допуњује Оквирну директиву 75/442/ЕЕС, 2006/12/ЕС на нивоу Европске уније.

⁵ Чл. 7. Закона о управљању отпадом.

баве овим проблемом, различито. Најчешће се ова врста отпада дефинише на основу техничких критеријума и серија листа у којима су дати посебни типови опасног отпада, индустријски процеси по којима се отпад препознаје као опасан или издвојене супстанце које својим својствима чине отпад опасним.⁶ Тако, према Базелској конвенцији о контроли прекограничног промета опасних отпада и њиховог одлагања,⁷ опасним отпадом се сматра отпад који спада у било коју од 45 категорија отпада (наведених у Додатку I) и има једно од обележја наведених у Додатку III, а то су: експлозивност, запаљивост, оксидација, отровност (акутно деловање) инфективност, корозивност, токсичност (накнадно или хронично деловање) и екотоксичност. Према *Resource Conservaton and Recovery Act (RCRA)*, Закону који је амерички Конгрес усвојио осамдесетих година са циљем заштите људског здравља и квалитета животне средине од негативног деловања опасног и других врста чврстог отпада, опасним отпадом се сматра чврст или комбинација чврстих отпада, који због своје количине, концентрације и физичких, хемијских или инфективних карактеристика могу: 1) изазвати или значајно допринети повећању смртности или појави озбиљних обољења; 2) представљати значајне тренутне или будуће опасности по људско здравље или животну средину, услед неадекватног третмана, привременог чувања, транспорта или одлагања.⁸ Америчка Агенција за заштиту животне средине (*US Environmental Protection Agency – US EPA*) опасним отровом сматра сваку материју која има неку од следећих особина: запаљивост, корозивност, токсичност, реактивност, као и амбалажу и друге материјале који су били у додиру са опасним отпадом.⁹ Према *UNEP (United Nations Environment Protection)* опасним отпадом се сматра сваки отпад, осим радиоактивног, који на бази хемијске токсичности или активности, експлозивности, корозивности или других карактеристика проузрокују опасност или штетност по здравље људи и/или животну средину.

Европски законодавац је бројним директивама, регулативама и одлукама створио нормативни оквир за јединствен и свеобухватни систем управљања отпадом у државама чланицама. У том процесу усаглашена су и дефинисања опасног отпада и начин његове класификације, па се опасан отпад одређује као отпад који мора испуњавати прописане особине, узимајући у обзир његово порекло и састав, а тамо где је то потребно и граничне вредности концентрације. Конкретно, према чл. 3(1)(2) Директиве 2008/98/ЕС, која представља кључни законодавни акт о отпаду, под опасним отпадом се сматра отпад који поседује једно или више од укупно 15 опасних својстава наведених

⁶ Панић, М., *нав. дело*, стр. 15.

⁷ Види чл. 1(a) Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, L 039/3, <http://www.basel.int/text/documents.html>

⁸ Више: Панић, М., *нав. дело*, стр. 17. и сл.

⁹ US EPA, <https://www.epa.gov/hw/defining-hazardious-waste-listed-characteristic-and-mixed-radiological-waste>

у Прилогу III Директиве (експлозивно, оксидирајуће, јако запаљиво, запаљиво, надражујуће, штетно, токсично, канцерогено, нагризајуће, заразно, репродуктивно токсично, мутагено, отпад који у додиру са ваздухом, водом или киселином ослобађа токсичне киселине, сензибилирајуће и екотоксично), са напоменом да се, када је то релевантно, примењују граничне вредности.¹⁰ У циљу стварања јединствене листе и начина класификације отпада која би важила у свим државама чланицама, што би свакако довело до унапређења ефикасности управљања отпадом на подручју ЕУ, Одлуком Комисије из 1994. године, утврђен је и Европски каталог отпада (*European Waste Catalogue*)¹¹. У њему је кроз листе извршена класификација свих врста отпада, укључујући и опасан отпад и то према делатностима које га генеришу и према месту настанка. Овај каталог се периодично допуњава и ажурира.

Наш Закон о управљању отпадом опасан отпад одређује као отпад који по свом пореклу, саставу и концентрацији опасних материја може проузроковати опасност по животну средину и здравље људи и има најмање једну од опасних карактеристика утврђених посебним прописима, укључујући и амбалажу у коју је опасан отпад био или јесте упакован.¹² Дакле, опасан отпад представља посебну врсту отпада која мора испуњавати прописане особине, узимајући у обзир његово порекло и састав. Исту дефиницију опасног отпада садржи и Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године, с тим што је она свеобухватнија јер је допуњена листом опасних карактеристика коју чине: експлозивност, запаљивост, склоност оксидацији, органски је пероксид, у контакту са ваздухом ослобађа запаљиве гасове, а са водом или ваздухом отровне супстанце, садржи токсичне супстанце са одложеним хроничним деловањем, као и екотоксичне карактеристике.¹³ Очито је да је српско право у потпуности усагласило како дефиницију, тако и листу опасних својстава отпада са стандардима који важе у ЕУ.

Може се приметити да се готово све дефиниције опасног отпада ослањају на техничке критеријуме. За њих је доминантан састав самог отпада који мора садржати бар једну опасну материју због чега такав отпад постаје опасност за

¹⁰ Директива 91/689/ЕЕС о опасном отпаду (Council Directive 91/689/EEC of 12 December 1991 on hazardous waste) је прва директива која је донета у овој материји и у њој су дате категорије опасног отпада, обједињене према њиховој природи или начину настанка (Прилог I); компоненте отпада које га својим особинама чине опасним (Прилог II) и својства или особине отпада које га чине опасним (Прилог III). Управо особине отпада омогућавају идентификовање опасног отпада и заступљене су у свим документима везаним за његово управљање.

¹¹ Commission Decision 94/3/EC

¹² Чл. 5. ст. 1. т. 18. Закона о управљању отпадом.

¹³ *Национална стратегија управљања отпадом за период 2010-2019*, Сл. гласник РС, бр. 29/10. стр. 4.

здравље људи и околину уколико се њиме неисправно управља.¹⁴ Другим речима, опасан отпад се одређује према компонентама због којих се сматра опасним и својствима који га чине опасним. Будући да су те компоненте, као и својства универзални и да не познају границе, ни политичке, ни друштвене, ни географске, на глобалном нивоу су израђени каталози отпада који представљају општеприхваћене и усвојене стандарде. Генерално, каталози садрже листу категорије отпада; листу категорија опасног отпада према њиховој природи или активности којом се стварају; листу компоненти отпада које га чине опасним; листу опасних својстава отпада; граничне вредности концентрације опасних компоненти у отпаду на основу којих се одређују својства отпада, као и листу поступака и метода одлагања и поновног искоришћења отпада. Овакав каталог садржи и наше право и то у Правилнику о категоријама, испитивању и класификацији отпада.¹⁵

Зашто је важно дефинисање и класификовање опасног отпада?

Неспорно је да због ризика по здравље људи и животну средину опасан отпад захтева режим строге контроле. Отуда је сврха дефинисања важна за доношење одлуке о томе да ли одређен отпад треба или не треба контролисати. Ово је важно како за генераторе опасног отпада, тако и за оне који га регулишу. С друге стране, формирање листе отпада који се аутоматски може сматрати опасним је једноставан приступ проблему и он је посебно користан за развој оних економија у којима су могућности за испитивања и анализе оскудни или једноставно не постоје. Дакле, ове листе су важне јер су јасне, недвосмислене и једноставне, а с друге стране не изискују потребу за тестирањем.

3. Законодавни оквир прекограничног транспорта опасног отпада

Свест о томе да прекогранично кретање опасног отпада представља већи ризик, а тиме и већу претњу за људско здравље и животну средину, иницирала је активности на стварању свеобухватног правног оквира на међународном нивоу којим би се успоставили јединствени принципи, услови и начини за безбедан и економичан начин транспорта. Уважавајући економске интересе различитих земаља и потребу за успостављањем одрживог механизма увоза и извоза опасног отпада у складу са принципом очувања животне средине, као и

¹⁴ Под опасним материјама се подразумевају све сировине, полупроизводи или производи, који због свог карактеристичног састава и одређених својстава, у неконтролисаним условима производње, транспорта, складиштења или руковања, могу да произведу краткотрајне или дугорочне последице које су опасне и штетне за здравље људи и животну средину.

¹⁵ Правилник о категоријама, испитивању и класификацији отпада, "Сл. гласник РС" бр. 56/10, чл. 1.

потребу за стриктним уређењем обавеза свих учесника у процесу транспорта опасног отпада, на међународном плану је донето неколико докумената, у виду конвенција и споразума, којима су јасно, недвосмислено и свеобухватно регулисана сва важна питања овог проблема. С разлогом, два су кључна документа: Европски споразум о међународном превозу опасне робе и Базелска конвенција о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању и то бар из два разлога. Први разлог се односи на саму садржину ових докумената, док се други односи на број земаља које су прихватиле правила која су у њима садржана. Наиме, с једне стране, овим документима су успостављени јединствени и усаглашени системи класификације и категоризације опасног отпада, као и унифициран систем контроле и надзора његовог кретања, а с друге стране, огроман број држава који је приступио овим документима и инкорпорисао их у своје унутрашње законодавство показује да се ти системи на унифициран начин користе на глобалном нивоу.

*Европски споразум о међународном превозу опасне робе друмом (ADR)*¹⁶ – У циљу смањења незгода са опасном робом, *ADR* успоставља правила понашања свих лица која у току транспорта долазе у контакт са опасном робом или на било који начин могу да утичу на опасну робу. Наведени Споразум је донет у Женеви 30. септембра 1957. године од стране Економског савета УН за Европу, а ступио на снагу 29. јануара 1968. године. Неколико пута је мењан и допуњаван, а тренутно је на снази измењен и допуњен текст из 2017. године. Овим споразумом су створени јединствени критеријуми који се односе на паковање, обележавање пошиљки, класификацију, обележавање транспортних возила (ознака опасности), уређаје на возилима, као и они који се односе на пратећу документацију и дозволе. Споразум је кратак и јасан и у њему је кључни чл. 2. према коме, осим одређених изузетно опасних материја, опасна роба се генерално може међународно транспортовати друмом уколико су испуњени услови наведени у Прилогу А, а односе се посебно на паковање и обележавање опасне робе, као и уколико су испуњени услови наведени у Прилогу Б који се односе на конструкцију, опрему и употребу возила која превозе опасне материје.¹⁷

На основу препорука УН, поред *ADR*, закључени су и међународни уговори којима се регулише транспорт опасне робе железничким саобраћајем

¹⁶ *European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road (ADR)*, доступно: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/danger/publi/adr/ADRagree_e.pdf.

¹⁷ Структура Споразума је конзистентна са препорукама експертског тима УН о транспорту опасне робе, модел законима, Закону о међународном поморском превозу опасне робе, техничким упутствима за безбедан транспорт опасне робе у ваздушном саобраћају, као и регулативом којом се уређује превоз опасне робе железницом. *ADR 2017 (Files)*, *European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road (ADR)*, доступно: <https://www.unece.org/trans/danger/publi/adr/adr2017/17contentse0.html>.

(RID), ваздушним саобраћајем (ICAO-TI), поморским саобраћајем (IMDG-CODE), као и речним саобраћајем (ADN).

Базелска конвенција о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању¹⁸ - Конвенција је усвојена 1989. године, а ступила на снагу 1992. године.¹⁹ Тренутно, Конвенција има 186 држава Страна укључујући Европску унију. Конвенција представља одговор међународне заједнице на растућу забринутост изазвану повећаним произвођењем и прекограничним прометом отпада опасног за људе и животну средину.²⁰ Њена правила су усмерена на то да производња опасног отпада треба бити смањена на најмању могућу меру, да опасан отпад, у мери у којој је то није штетно за животну средину, треба одлагати у држави у којој је настао, а да прекогранични транспорт треба бити сведен на минимум и бити дозвољен само ако се одвија у условима и на начин који не угрожавају здравље људи и животну средину.²¹ У ту сврху успостављен је веома строг систем надзора и контроле прекограничног кретања опасног отпада, базиран на систему претходног писменог обавештавања и сагласности надлежних органа држава извоза, увоза или транзита да дозволе прекогранични покрет оваквог отпада.²² Даља правила успостављена Конвенцијом односе се на право сваке државе Стране да забрани увоз опасног отпада на своју територију, као и одговарајућу обавезу сваке државе Стране да не дозволи извоз отпада у било коју земљу која није дала посебну сагласност за увоз отпада о коме је реч. Такође, правилима Конвенције се од држава Страна захтева да сваки незаконит транспорт опасног отпада сматрају криминалном радњом.²³ Генерално, својим правилима од којих су нека базирана на нетрговинским, а нека на трговинским мерама, Конвенција

¹⁸ *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*, доступно на: [https://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConvention Text-e.pdf](https://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConvention%20Text-e.pdf)

¹⁹ Базелска конвенција је донета са ослоном на принципе, циљеве и функције Светске повеље за природу, коју је Генерална скупштина УН усвојила 1982. године као етичко начело заштите животне средине и очувања природних богатстава, као и на низ препорука и аката УН у овој области, као што су Декларација с Конференције УН о животној средини (Стокхолм, 1972), Каирске смернице и принципи за еколошки исправно управљање опасним отпадом које је усвојио Управни савет Програма УН за животну средину (УНЕП) јуна 1987. године, препоруке Комитета стручњака УН за превоз опасних роба, друге релевантне препоруке, декларације, инструменти и прописи усвојени у оквиру система УН, али и са ослоном на рад и студије који су спроведени у оквиру других међународних и регионалних организација. Види ст. 13. и 14. преамбуле Базелске конвенције.

²⁰ Види ст. 2. преамбуле Базелске конвенције.

²¹ Ст. 3, 8, 9. и 18. преамбуле Базелске конвенције.

²² Ст. 10. и 11. преамбуле Базелске конвенције.

²³ Види чл. 4(3) Базелске конвенције. Наведени члан не намеће јасну обавезу државама Странама да криминализују илегалан транспорт, већ захтева од њих да размотре, односно да илегалан транспорт опасног отпада сматрају криминалним.

пружа значајан правни оквир за идентификацију, обавештење, контролу и управљање опасним отпадом на начин који је прихватљив са аспекта животне средине.²⁴

Наведена два документа су кључна и за право Србије, будући да је Србија Потписница оба. Базелска конвенција је инкорпорисана у право Србије кроз Закон о потврђивању Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању,²⁵ док се транспорт опасне робе на територији Србије обавља у складу са одредбама *ADR*, *RID* и *ADN*, кроз Закон о транспорту опасне робе.²⁶

Поред наведених извора, правни оквир за прекогранични транспорт опасног отпада у Србији чине и бројни закони, уредбе и правилници међу којима су: Закон о транспорту опасне робе²⁷, Закон о заштити животне средине²⁸, Закон о управљању отпадом²⁹, Уредба о листама отпада за прекогранично кретање, садржини и изгледу докумената који прате прекогранично кретање отпада са упутствима за њихово попуњавање³⁰, Уредба о одређивању појединих врста опасног отпада које се могу увозити као секундарне сировине³¹, Правилник о садржини документације која се подноси уз захтев за издавање дозволе за увоз, извоз и транзит отпада³². Сва правила садржана у наведеним изворима представљају целовит, свеобухватан и кохерентан правни оквир, у великој мери усаглашен са правилима и стандардима ЕУ, као и правилима других држава у којима се примењују Базелска конвенција и *ADR*, *RID* и *ADN*. Отуда се оправдано може рећи да за прекогранични промет опасног отпада важе готово јединствен и усаглашен систем правила.

Још један, изузетно значајан документ у служби заштите животне средине од опасног отпада, представља Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године којом су дефинисани краткорочни и дугорочни циљеви у вези са управљањем отпадом којима треба да се обезбеди развијање одрживог система управљања отпадом ради смањења загађења животне средине и деградације простора.

²⁴ Више, EFFACE: *Illegal Shipment of e-waste from the EU*, A case study on illegal e-waste export from the EU to China, 2015. стр. 22, 23. Документ доступан на www.efface.eu

²⁵ Закон о потврђивању Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању, "Сл. лист СРЈ" – међународни уговори, бр. 2/99.

²⁶ Види чл. 4. Закона о транспорту опасне робе, "Сл. лист СФРЈ", бр. 27/90... "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, бр. 88/2010.

²⁷ Закон о транспорту опасне робе, "Сл. гласник РС", бр. 104/16

²⁸ Закон о заштити животне средине, "Сл. гласник РС", бр. 135/2004, 36/2009...14/2016.

²⁹ Закон о управљању отпадом, "Сл. гласник РС", бр. 36/2009, 88/2010 и 14/2016.

³⁰ Уредба о листама отпада... "Сл. гласник РС", бр. 60/09.

³¹ Уредба о одређивању појединих врста опасног отпада... "Сл. гласник РС", бр. 60/09.

³² Правилник о садржини документације... "Сл. гласник РС", бр. 60/09.

4. Услови и начин прекограничног кретања опасног отпада

Прекогранично кретање опасног отпада, као и сваке друге робе, нужно претпоставља извоз, увоз и/или транзит. Отуда, пре него што се размотри питање под којим условима и на који начин је могуће транспортовати опасан отпад у Србији, нужно је указати на генералну политику увоза и извоза ове робе.

Државе потписнице Базелске конвенције су недвосмислено изразиле тежњу, па и циљ, да свака држава треба да осигура да произвођач опасног отпада извршава своје обавезе у погледу превоза и одлагања опасног отпада на начин који је у складу са заштитом животне средине, уз уверење да се такав отпад треба одлагати у држави у којој је настао, у мери у којој она има капацитет да то чини на безбедан начин.³³ Под овим се пре свега, мисли на примену еколошки исправних технологија са ниским нивоом отпада, на могућности прераде, на примену добрих система одржавања домаћинства и на такво управљање које ће моћи да смањи стварање опасног отпада.³⁴ Међутим, немају све државе исти капацитет да генерисани опасан отпад збрину на еколошки исправан начин па су увоз, извоз и транзит неминовни.

Узимајући у обзир ограничене могућности, посебно земаља у развоју, да опасан отпад збрину на безбедан начин, Конвенцијом је прописано да свака Потписница треба да предузме одговарајуће мере да не дозволи извоз опасног отпада у другу државу Потписницу, посебно у земље у развоју, које су законом забраниле сав увоз, или ако има разлога да сматра да отпадом о коме је реч неће да се управља на еколошки исправан начин (чл. 4. ст. 2(е) Конвенције). На овај начин се посебно развијеним земљама, које генерално имају високо развијене стандарде третмана и могућности за одлагање, забрањује да извозе опасан отпад у земље у развоју и уопште у земље Потписнице за које има разлога да се верује да предметни отпад не могу збринути на начин који не би био штетан за животну средину. Такође, забрањен је извоз опасног отпада у оне земље потписнице које су забраниле увоз предметног отпада, као и у земље непотписнице. С друге стране, како је наведено у преамбули Конвенције, а садржано у чл. 4. ст. 1(а), суверено је право сваке државе да забрани улазак или одлагање страног опасног отпада на свом државном подручју.³⁵ Такође, забрањен је увоз опасног отпада из земаља које нису потписнице Конвенције (чл. 4. ст. 5. Конвенције). Разлози за увоз и извоз опасног отпада су углавном недовољан капацитет за третман отпада, потреба за специјалном технологијом третмана, али и разлике у таксама и ценама третмана и одлагања опасног отпада.

³³ Ст. 5. и 8. преамбуле Базелске конвенције.

³⁴ Ст. 17. преамбуле Базелске конвенције.

³⁵ Ст. 6. преамбуле Базелске конвенције.

Са ослонцем на наведено правило Базелске конвенције, а нарочито на правило из чл. 57. Закона о заштити животне средине и на правило из чл. 71. ст. 6. Закона о управљању отпадом, увоз опасног отпада у Србију је забрањен.

Од овог стриктног правила, оправдано, ипак постоје одређени изузеци. Тако, поједине врсте опасног отпада, које су потребне као секундарне сировине прерађивачкој индустрији у Р Србији, у складу са националним циљевима прераде тих отпада, могу се увозити на основу дозволе коју издаје министарство.³⁶ Међутим, увоз наведеног отпада се може дозволити под условом да постоји постројење за прераду тог отпада за чији рад је, у складу са законом, издата дозвола. Такође, Влада може одредити поједине врсте опасног отпада које се могу увозити као секундарне сировине.³⁷

Отпад за чији третман, односно поновно искоришћење или одлагање, у Србији нема техничких могућности и постројења у којима би се то чинило на еколошки прихватљив и ефикасан начин, извози се.³⁸

Услови за транспорт опасног отпада се непосредно везују за систем обавештавања и претходне сагласности држава учесница у кретању опасног отпада. У питању је нотификациона процедура која је неопходна најпре, као одговор на питање да ли је увоз или извоз опасног отпада уопште могућ, а онда и као основа за праћење и контролу кретања опасног отпада.³⁹

Систем нотификације захтева од сваке државе извознице да држави увоза и свим државама транзита достави Обавештење о намераваном транспорту опасног отпада (Нотификациони документ). Држава увоза опасног отпада треба писмено да одговори на то обавештење, при чему се она може сагласити са прометом уз услове или без њих, може да одбије захтев за промет, односно не дозволи увоз, а може захтевати и додатне податке.⁴⁰ У сваком случају прекогранично кретање опасног отпада практично не може започети пре него што све државе не издају дозволе. Тако, држава извоза неће дозволити генератору или извознику отпада да отпочне прекогранично кретање, уколико није примила писмену потврду да је: (а) извозник примио писмену сагласност државе увоза; и (б) извозник примио од државе увоза потврду постојања уговора између извозника и лица које треба да изврши одлагање отпада, којим се утврђује да ће опасан отпад у земљи увоза бити одложен на еколошки исправан начин.⁴¹ Ова нотификацијска процедура омогућава државама да буду прописно обавештене о кретању опасног отпада и на тај начин спремне да предузму све потребне мере за заштиту здравља људи и животне средине

³⁶ Чл. 71. ст. 7. Закона о управљању отпадом.

³⁷ Чл. 71. ст. 8. и 11. Закона о управљању отпадом.

³⁸ Чл. 71. ст. 3. Закона о управљању отпадом.

³⁹ Види ст. 11. преамбуле Базелске конвенције, као и чл. 4.1(с) и чл. 6. Базелске конвенције.

⁴⁰ Чл. 6(1)(2) Базелске конвенције.

⁴¹ Чл. 6(3) Базелске конвенције.

уколико и када је то потребно. С друге стране, надлежним телима тих држава се на тај начин омогућује да на пошиљке опасног отпада уложе приговоре, односно да траже додатне податке или да поставе одређене услове.

За прекогранични превоз опасног отпада који се везује за Србију, а подразумева увоз опасне робе у Р Србију, извоз из Србије или транзит кроз Србију, неопходна је дозвола министарства надлежног за послове животне средине. Подносилац захтева за издавање дозволе (извозник, увозник, односно организатор транспорта) министарству подноси општу и посебну документацију предвиђену законом и обезбеђује одговарајућу финансијску гаранцију и полису осигурања или други облик осигурања, зависно од захтева државе увоза или транзита, у износу који је потребан за трошкове третмана отпада, као и за трошкове санације у случају удеса.⁴² Дозвола за транспорт која се издаје мора да садржи све податке који су таксативно наведени у чл. 8. Закона о транспорту опасне робе, а односе се на: податке о произвођачу, пошиљаоцу, превознику и примаоцу; УН број опасне робе, као и податке и потврде прописане у *ADR/RID/ADN*; податке о врсти, количини, хемијском и физичком саставу опасне робе, као и врсти амбалаже; навођење трасе кретања; навођење места утовара и истовара; време почетка и предвиђено време завршетка транспорта; податке о превозном средству, као и возачу за транспорт опасне робе у друмском саобраћају; време и место предвиђено за одмор; одобрење надлежног органа државе на основу кога се одобрава увоз или транзит; назив улазног и излазног граничног прелаза. Свако прекогранично кретање отпада прати и документација о кретању и то од места где је оно започело до коначног одредишта, и она мора бити сачињена у складу са националним и међународним стандардима и прописима који се односе на прекогранични промет.⁴³ Очито да је захтев за овако детаљним подацима о прекограничном кретању опасне робе у функцији контроле и надзора који се у свакој земљи која је везана за овај транспорт може вршити.

Још један услов за законито прекогранично кретање опасног отпада јесте да се он пакује, обележава и транспортује на начин којим се обезбеђују услови за најмањи ризик по здравље људи и животну средину.⁴⁴ Тако, на територији Р Србије, за транспорт опасне робе може да се користи само амбалажа која је обележена и означена у складу са *ADR/RID/ADN* и која је по техничким карактеристикама одговарајућа за дату количину и дате особине опасне робе која се у амбалажу смешта, односно која испуњава и друге захтеве безбедности према прописима *ADR/RID/ADN*.⁴⁵ Такође, возило којим се врши превоз опасне робе, по својим техничким карактеристикама мора одговорати врсти опасне робе коју превози, па се у том смислу мора поседовати сертификат којим се

⁴² Чл. 72. ст. 2. и 3. Закона о управљању отпадом.

⁴³ Чл. 71. ст. 2. Закона о управљању отпадом.

⁴⁴ Чл. 71. ст. 9. Закона о управљању отпадом.

⁴⁵ Чл. 11. Закона о транспорту опасне робе.

таквом возилу одобрава транспорт.⁴⁶ Исто тако и возач возила за транспорт опасне робе мора имати сертификат о стручној оспособљености за возача таквог возила, који се издаје након завршене посебне обуке и положеног испита.⁴⁷ Коначно, услов пре свих услова, је да превозник који обавља транспорт опасног отпада, а то може бити привредно друштво или предузетник, буде овлашћен за обављање те делатности, да поседује акт којим се утврђује испуњеност услова за отпочињање и обављање јавног превоза ствари, а у случају прекограничног кретања, да поседује и уверење о оспособљености за обављање међународног јавног превоза.⁴⁸

Прекогранични превоз опасног отпада, као део много шире и комплексније делатности управљања отпадом, је очигледно регулисан мноштвом правила, како на међународном, тако и националном нивоу. Сва та правила су јасно постављена, недвосмислена су, хармонизована су и непосредно се примењују. То је и било за очекивати с обзиром да неисправно и непрописно кретање опасног отпада може довести до изузетно штетних и опасних последица, било тренутних или трајних, по здравље и живот људи и животну средину.

Надзор и контрола прекограничног транспорта опасног отпада је одговорност надлежних органа сваке државе која учествује у том транспорту. Под овим се мисли на инспекторе за животну средину, граничну полицију и царину, као и саобраћајну полицију, будући да сваки од ових органа може и мора да контролише ову значајну област.⁴⁹

5. Незаконито прекогранично кретање опасног отпада

Свако прекогранично кретање опасног или других врста отпада се сматра незаконитим ако се врши: (а) без обавештења свих држава које учествују у промету; (б) без сагласности, односно дозволе државе о којој је реч; (ц) са дозволом држава о којима је реч која је добијена путем фалсификовања, искривљеног приказа или преваре; (д) супротно издатој дозволи, односно када транспорт у материјалном смислу није у складу са документима; (е) намерно одлагање (нпр. одлагање у смеће) опасних отпада или других отпада, супротно одредбама Базелске конвенције, Закону о управљању отпадом и општим принципима међународног законодавства о заштити животне средине.⁵⁰

Одговорност за незаконит промет опасног отпада се може приписати како понашању извозника, односно генератора отпада, тако и понашању увозника, односно одлагача, па се у вези с тим расподељује и обавеза преузимања

⁴⁶ Чл. 42. Закона о транспорту опасне робе.

⁴⁷ Чл. 43. Закона о транспорту опасне робе.

⁴⁸ Чл. 71. ст. 10. Закона о управљању отпадом.

⁴⁹ Надзор над кретањем опасног отпада регулишу Закон о транспорту опасне робе (чл. 61-68), као и Закон о управљању отпадом (чл. 83-87).

⁵⁰ Види чл. 9. ст. 1. Базелске конвенције; чл. 73. ст. 1. Закона о управљању отпадом.

предметног отпада. У првом случају држава извозница мора осигурати да извозник или произвођач, или она сама, преузме такав отпад, док је у другом случају та обавеза на држави увоза, па она мора осигурати да увозник или одлагач, или она сама, одложи предметни отпад на начин који није штетан за околину. У случајевима када се одговорност за незаконит промет не може приписати ни једном од наведених лица заинтересоване државе ће сарадњом осигурати да предметни отпад буде одложен у што краћем року на начин који није штетан по животну средину или у држави извозници или у држави увозници, или на неком другом одговарајућем месту.⁵¹

У складу са захтевом из чл. 9. ст. 5. Конвенције, према коме је свака држава Потписница дужна да уведе одговарајуће националне/домаће законе којима ће се спречавати и кажњавати незаконит промет опасног отпада, те да Потписнице треба да сарађују како би се постигао овај циљ, Србија је у Кривичном законнику, у оквиру кривичних дела против животне средине, предвидела као посебно кривично дело "уношење опасних материја у Србију и недозвољено прерађивање, одлагање и складиштење опасних материја".⁵² Тако, према чл. 266. ст. 1. Кривичног законика, ко противно прописима унесе у Србију радиоактивне или друге опасне материје или опасне отпатке, или ко превози, прерађује, одлаже, сакупља или складишти такве материје или отпатке, казниће се затвором од шест месеци до пет година и новчаном казном. Знатно оштрије казне предвиђене су за она лица која злоупотребом свог службеног положаја или овлашћења омогуће извршење наведених радњи (радници царине, полиције, инспектори), а посебно за она лица која организују вршење ових дела (организовани еколошки криминал).⁵³

Упркос строгим казнама које су прописане, као и кохерентном правном оквиру у коме су прецизно и јасно одређени права и обавезе свих учесника у прекограничном кретању опасног отпада, у последњим деценијама се бележи све интензивнија илегална трговина опасним отпадом. Шта више, она је у многим случајевима постала део организованог еколошког криминала који оправдано изазива забринутост на глобалном нивоу. Транспорт опасног отпада, као незаобилазна карика у систему управљања опасним отпадом, и сам је неминовно постао део, било појединачног, било организованог криминала. Ово

⁵¹ Види чл. 9. ст. 2, 3, и 4. Базелске конвенције.

⁵² Чл. 266. Кривичног законика, "Сл. гласник РС" бр. 85/2005, 88/2005...121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.

⁵³ За лица која злоупотребом свог службеног положаја омогуће уношење, превоз, прераду или одлагање опасног отпада предвиђена је казна затвора од једне до осам година и новчана казна (чл. 266. ст. 2. КЗ), док је за лица која организују вршење ових дела предвиђена казна затвора од три до десет година и новчана казна (чл. 266. ст. 5. КЗ). Увоз опасног отпада, као и увоз, извоз или транзит опасног отпада без дозволе Министарства се може квалификовати и као привредни преступ за који је предвиђена новчана казна у износу од 1.500.000 до 3.000.000 динара (чл. 116. ст. 1. т. 11. и 12. Закона о заштити животне средине).

се посебно односи на транспорт, односно илегалну трговину електронског и електричног отпада (е-отпад) јер његово генерисање последњих деценија показује највећи раст. Разлог томе је једноставан, електронски уређаји бивају брзо превазиђени и одбачени, а тешко их је поново употребити и рециклирати. Према подацима које је објавила Служба УН за дрогу и криминал (*UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime*), из северне Америке и Европе се сваке године илегално увезе у Кину око осам милиона тона е-отпада.⁵⁴

Читава је лепеза учесника који су директно или индиректно повезани са илегалном трговином опасног отпада. То су пре свега генератори опасног отпада, дистрибутери, сакупљачи, транспортне компаније, транспортни агенти, оператери на терминалима, инспектори животне средине, царински и полицијски службеници, организоване криминалне групе, лица задужена за прераду опасног отпада, одлагачи опасног отпада итд.⁵⁵ Остварење профита је кључни фактор који објашњава илегалну трговину опасним отпадом, почев од стране генератора који тражи начине да избегне високе трошкове третмана или одлагања опасног отпада у својој земљи, преко оних који су укључени у транспорт, до оних који такав отпад увозе и рециклирају или одлажу. Начини на које се илегално транспортује опасан отпад су различити. Он се понекад кријумчари скривеним каналима са бројним тачкама претовара, тамо где су надзор и контрола надлежних органа знатно слабији, понекад се меша са легалним пошиљкама, понекад се транспортује слободно са лажном документацијом или декларацијама итд.

Ма како да се илегална трговина опасним отпадом одвија, она без сумње представља значајну штету јер нарушава напоре који се улажу у заштиту животне средине и одрживи развој, смањује државне приходе, али и подстиче корупцију оних који су задужени за контролу и надзор транспорта отпада о коме је реч.

6. Уместо закључка

Чињеница да постоји не мали број случајева у којима се опасан отпад скрива на приватним имањима у Србији оправдано намеће питање које су то слабе тачке у управљању отпадом које омогућавају такво стање. Да ли су то празнине у законодавној регулативи, незнање или недовољна информисаност

⁵⁴ Више, EFFACE: *Illegal Shipment of e-waste from the EU...*, стр. 9. Већина опасног отпада генерално завршава у земљама у развоју, међутим, према подацима INTERPOL-ове Радне групе за кривична дела загађења животне средине, профитабилна трговина је уочена и међу развијеним земљама. Процењује се да организовано "прање отпада" између САД и Канаде доводи до профита од 2,48 милиона канадских долара годишње. Види, Elliott, L., *Fighting Transnational Environmental Crime*, *Journal of International Affairs*, Vol. 66. No.1, превод Ј. Вигњевих, *Безбједност-Полиција-Грађани*, година X бр. 1-2/14, стр. 279.

⁵⁵ EFFACE: *Illegal Shipment of e-waste from the EU...*, стр. 9.

о свим могућим штетним последицама опасног отпада од стране оних који учествују у његовом генерисању, транспорту и одлагању, да ли је то профит који се тиме остварује или нешто сасвим треће.

У трагању за одговором постало је потпуно јасно да се међународни транспорт, као ни било која друга активност у процесу управљања опасним отпадом, не може посматрати изоловано будући да су све те активности узрочно последично повезане. Зато се чинило да је поред анализе правног оквира у коме се одвија међународни транспорт опасног отпада, који се показао као јасно одређен и свеобухватан, требало учинити још нешто како би се дошло до одговора. С тим циљем обавила сам истраживање међу онима који се баве транспортом, третманом и одлагањем опасног отпада.

На питање зашто неко ризикује здравље складиштењем опасног отпада на свом поседу или у неадекватном простору, одговор је био једногласан – из економских разлога, односно профита. Њега остварују не само они који превозе и складиште опасан отпад, већ и сам генератор опасног отпада, најчешће и највише јер избегава скупе третмане и одлагања опасног отпада у својој земљи. Други разлог, како се могло чути, односио се на рад инспекцијских органа задужених за контролу и надзор над управљањем опасним отпадом. Да ли због малог броја инспектора заштите животне средине, њиховог рада углавном по пријавама, намерног непроверавања одређених привредних субјеката, или нечег трећег, тек, контрола очито није делотворна колико би требало да буде. Пропусти у контроли међународног транспорта опасног отпада се могу приписати и царинским и полицијским службеницима када год опасан отпад без дозволе и сагласности надлежних органа уђе у земљу. Надаље, као разлог су навођени и тендери који се расписују за складиштење и управљање отпадом и то због неадекватне контроле да ли они који се на њих јављају испуњавају све законом предвиђене услове. Ту проверу, уместо инспекцијских органа, врше сами генератори отпада што отвара врата злоупотребама. Било је говора и о незнању, односно недовољно развијеној свести људи о томе да је одређен отпад опасан и какве су и колике су штетне последице уколико се са њим не поступа на адекватан начин. Као пример се углавном наводило искоришћено моторно уље које по својим карактеристикама представља опасан отпад, а доста се користи за премазивање дрвених ограда, подова итд.

Места за побољшање и унапређење међународног транспорта опасног отпада, али и других активности у процесу управљања овим отпадом у Србији, свакако има. То се односи како на законодавни оквир који јесте свеобухватан и кохерентан, али још има потребе да се усклађује са стандардима ЕУ, тако и на рад свих органа надлежних за контролу и надзор, као и на рад Министарства заштите животне средине који између осталог, мора више да буде усмерен на подизање свести грађана и привредних субјеката о штетности опасног отпада како би се променила пракса везана за њега.

*Milena Petrović, Ph.D., Full-time Professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

CROSS-BORDER TRANSPORT OF HAZARDOUS WASTE: STATE AND CHALLENGES

Summary

Million tonnes of waste are produced in the world every year. Considerable part of that is hazardous waste. It became the important issue, because of his hazardous characteristics and large number of incidents which can happen and can be serious threat to our health and environment quality.

Transport of hazardous waste is a complex and highly risk segment of the waste management system. It requires strict and sufficiently coherent legislative framework. Especially cross-border transport of hazardous waste requires not only the strict laws, but permanent control and inspection of the waste movement. Significant differences between the states in prices for treatment and disposal of hazardous waste, waste treatment capacity and special treatment technology are the reasons that we have the illegal shipment of hazardous waste which provides an example of a complex and serious environmental crime.

This work includes analysis of the notion and classification of hazardous waste, legislative framework for cross-border transport of hazardous waste, conditions under which it can be realised and situation in which that transport becomes the illegal.

Key words: *environment, hazardous waste, cross-border transport of hazardous waste, illegal transport of hazardous waste.*

Литература

- Бугарски, Т. Д., *Изазови организованог еколошког криминалитета*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2015
- EFFACE: *Illegal Shipment of e-waste from the EU*, A case study on illegal e-waste export from the EU to China, 2015.
- Elliott, L. *Fighting Transnational Environmental Crime*, Journal of International Affairs, 2012. Vol. 66. No. 1. превод Ј. Вигњевић, *Безбједност-Полиција-Грађани*, година X бр. 1-2/14.
- ЕЕА (European Environment Agency) Report, *Waste without borders in the EU?- Transboundary shipments of waste*, No. 1/2009.

Милена Петровић, Прекогранични транспорт опасног отпада: стање и
изазови (стр. 389-406)

- Маркићевић, М., Милановић, М., *Управљање опасним отпадом у Републици Србији*,
Зборник радова Географског факултета, година 2003. Свеска LI
- Панић, М., *Управљање опасним отпадом – планирање, организација, функционисање
система*, Београд, 2010.
- Панић, М., Лојић-Главоњић, Т., *Организација система управљања опасним отпадом у
Републици Србији и одабраним европским државама*, Зборник радова, Свеска LVII,
2009.