

др Јелена ШОГОРОВ ВУЧКОВИЋ (LL.M. Münster)
доцент на Факултету за европске правно-политичке студије
у Новом Саду

ПРИОРИТЕТИ ПРИ УПРАВЉАЊУ АМБАЛАЖНИМ ОТПАДОМ У ПРАВУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СРБИЈЕ

Резиме

У раду се анализира њравни њређман амбалаже и амбалажној ођијада у унификованом њраву живођине средине ЕУ, као и у њраву Рејублике Србије. Амбалажа и амбалажни ођијад су њосђали важан њредмет њређулисања у модерном њраву живођине средине, како у националним оквирима, њако и на ређионалном и међународном њлану. Ауђор се њосебно осврђе на хиђерархију њприориђеђа у уђрављању амбалажом и амбалажним ођијадом. Када се анализирају њравне норме развиђених земаља које се њичу ођијада, јасно се може закључиђи да оне имају два сђођерна сђуба, која у мнођоме одређују и каракђер њођединачних норми које се односе на њођедине категорије ођијада. У њраву ЕУ ређулише се не само одсђирађивање и искориђђавање ођијада, веђ и сама амбалажа, а не само амбалажни ођијад. То је њођиђуно у складу са њринциђима на којима се заснива модерна циркуларна њривреда. Уђоређујуђи норме у њођледу уђверђивања њприориђеђа њри уђрављању амбалажом и амбалажним ођијадом у Евројској унији и Рејублици Србији, у раду се закључује да су оне у основи сличне.

Кђучне речи: њраво живођине средине, амбалажни ођијад, рециклажа, уђрављање ођијадом, њприориђеђа у уђрављању амбалажним ођијадом.

I Уводне напомене

Амбалажа и амбалажни отпад постоје практично од времена када су производи намењени промету почели да се на тржиште износе не само у ринфузном стању, већ и у посудама, кутијама и другим прикладним спољним омотима са циљем да се роба количински индивидуализује и заштити. Како се амбалажа временом фактички мењала, тако се мењало и њено правно одређивање. За потребе ове анализе, међутим, сасвим је прикладна дефиниција нашег права према којој је амбалажа производ направљен од материјала различитих својстава, који служи за смештај, чување, руковање, испоруку, представљање робе и заштиту њене садржине, а укључује и предмете који се користе као помоћна средства за паковање, умотавање, везивање, непропусно затварање, припрему за отпрему и означавање робе.¹

Дуго времена амбалажи није придаван већи правни значај, правне норме су се скоро у целини односиле само на робу која је била у промету. Са развојем трговине у Новом веку ствари почињу да се мењају. Амбалажа добија све више на значају. Она постаје не само елемент индивидуализације и заштите робе, већ и услов бржег и једноставнијег промета. Релативно брзо она постаје и средство тржишне рекламе. Временом амбалажа постаје и важан део заштите производа у праву индустријске својине и праву конкуренције. Ипак, у класичном праву амбалажа је превасходно третирана са комерцијалног аспекта. Нормама трговинског права су решавана питања од значаја за промет, као што су питања карактера амбалаже у којој производ треба да се испоручи, да ли је амбалажа повратна или неповратна, да ли она улази у тежину и цену робе или не, како се штити њен изглед и карактеристике и слично.

Тек у новије време, са развојем права животне средине, амбалажа постаје занимљив предмет регулација и са аспекта заштите животне средине. Наиме, амбалажа је вишеструко значајна за животну средину. Због своје свеопште присутности у савременом свету, она се јавља као велики извор предмета и материја погодних за најразличитије коришћење. Тако се амбалажа, за разлику од самог производа, често може вишекратно користити за исте или сличне намене. Поред тога амбалажа се може у изворном облику користити и за друге намене, а може се супстанцијално користити и као секундарна сировина у процесу стварања нових производа. Коначно, амбалажа се може и енергетски искоришћавати у разним процесима добијања и трансформације енергије (сагоревање и други физички и хемијски процеси добијања и трансформације енергије).

1 Закон о амбалажи и амбалажном отпаду Републике Србије из 2009. године (Сл. гласник РС, бр. 36/2009, даље у фуснотама: ЗААО), чл. 5 ст. 1 тач. 1.

Спрам могућности пожељног искоришћавања, стоје ризици неконтролисаног одбацивања и занемаривања искоришћене амбалаже. Одбачена амбалажа, као и сам производ може бити вишеструко штетна. Простим одбацивањем она, пре свега, постаје изгубљена за даље коришћење. Поред тога, она на тај начин увећава већ ионако алармантно велику количину отпада у савременом свету. Коначно, одбачена амбалажа може бити и отровна или на друге начине штетна и опасна за животну средину.

Због свега наведеног, амбалажа и амбалажни отпад су постали важан предмет регулисања у модерном праву животне средине, како у националним оквирима, тако и на регионалном и међународном плану. У овом раду ће се анализирати правни третман амбалаже и амбалажног отпада у унификованом праву животне средине ЕУ као и у праву Србије, посебно с обзиром на хијерархију приоритета у управљању амбалажом и амбалажним отпадом.

II Место амбалаже и амбалажног отпада у праву животне средине

У модерним правима животне средине различите врсте отпада се третирају како са аспекта њихове количине, тако и са аспекта њихове шкодљивости (опасности) за човека и животну средину. Ови аспекти чине језгро оног дела савременог права животне средине који за предмет регулисања има отпад, односно функционисање модерне „циркуларне привреде“.² У том склопу посебна пажња се придаје конзумној роби, која игра велику улогу у тзв. друштвима благостања.

Када се анализирају правне норме развијених земаља које се тичу отпада, јасно се може закључити да оне имају два стожерна стуба, која умногоме одређују и карактер појединачних норми које се односе на поједине категорије отпада.

Први стуб чини принцип да избегавање стварања отпада мора бити апсолутни приоритет сваког система заштите животне средине. Због тога се правно мора уређивати већ сам процес производног планирања и то како у погледу количине отпада који ће настати, тако и у погледу његове шкодљивости.

Други стуб представља данас већ општеприхваћени захтев да се и искоришћавање отпада мора заснивати на одговарајућим приоритетима. Предност у искоришћавању има поновно коришћење, а за-

2 О правном појму отпада и тзв. „циркуларне привреде“ вид. Sebastian Stark, *Der Abfallbegriff im europäischen und deutschem Recht*, Frankfurt am Main, 2009; Стеван Шогоров, „О правном појму отпада“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, XLVI, бр. 4/2012.

тим материјално (супстанцијално) искоришћавање (рециклажа) и на крају енергетско искоришћавање. Тек ако никакво искоришћавање није могуће, отпад се мора сигурно депоновати.

При одређивању приоритета у начинима управљања амбалажом и амбалажним отпадом полази се од приоритета који постоје за управљање отпадом уопште. У области заштите животне средине су се временом ови приоритети јасно утврдили уз дефинисање њихове хијерархије. Тако се данас сматра општеприхваћеним начело према којем „избећи отпад је боље, него га искоришћавати, а искоришћавати је боље, него га депоновати“.³

Наведени принципи важе како за отпад, тако и за саме производе и амбалажу, који ће такође једног дана постати отпад. Због тога се у праву животне средине постављају одговарајући захтеви у погледу производа и амбалаже већ при њиховом производном планирању. Тако се, на пример, у праву ЕУ регулише не само одстрањивање и искоришћавање отпада већ и сама амбалажа, а не само амбалажни отпад. То је потпуно у складу са принципима на којима се заснива модерна циркуларна привреда.

Даљу карактеристику савремених права животне средине представља захтев да се њена заштита мора превасходно заснивати на принципу узрочности тј. да је одговоран онај који је отпад проузроковао, стваралац отпада, а у том склопу пре свега произвођач производа и амбалаже.⁴

Такође, може се запазити да је тенденција да се јавна власт бар за поједине врсте отпада постепено истискује из система одстрањивања и збрињавања отпада, а у корист посебних система за збрињавање отпада, због чега се све све више говори о тзв. „управљачкој приватизацији“ управљања отпадом.⁵ Смисао оваквог процеса лежи у томе да се држава растерети ове функције, али и да се привреда додатно заинтересује за избегавање стварања отпада, односно за његово што квалитетније збрињавање и искоришћавање, будући да трошкове тог збрињавања сама сноси. Кроз правне норме држава, опет, треба да обезбеди да се ови трошкови не преваљују механички са привреде на потрошаче. На тај се начин, кроз „управљачку приватизацију“ подстиче привреда да при планирању највећу пажњу посвећује избегавању стварању отпада, односно његовом минимализирању, односно стварању еколошки прихватљивих производа и амбалаже. Тиме се додатно оснажује про-

3 Martin Dieckmann, Moritz Reese, у: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), *Umweltrecht*, 3. vollständig überarbeitete Auflage, München, 2010, стр. 311.

4 Вид. Kristian Fischer, *Strategien im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht: Produktverantwortung der Wirtschaft*, Heidelberg, 2001.

5 Klaus Messerschmit, *Europäisches Umweltrecht*, München, 2011, стр. 875.

кламовани систем приоритета у поступању са амбалажом и амбалажним отпадом.

III Третман амбалаже и амбалажног отпада у праву ЕУ

У актуелном праву ЕУ третман амбалаже и амбалажног отпада је целовито уређен Директивом Савета и Европског парламента од 20. децембра 1994. године о амбалажи и амбалажном отпаду⁶ са каснијим изменама и допунама.⁷ Целовитом правном уређивању амбалаже и амбалажног отпада је претходила директива која је парцијално регулисала ову материју, будући да се односила само на амбалажу за течности (пића).⁸

Основна карактеристика норми садржаних у Директиви је да се оне односе на све врсте амбалаже које се у промету јављају. То су, пре свега, тзв. продајне амбалаже, тј. амбалаже у којима се производи нуде на продају потрошачима. Поред њих, под норме Директиве потпадају и тзв. додатне амбалаже (на пример, веће кутије или омоти за већи број производа са продајним амбалажама), као и транспортне амбалаже (најразличитији облици амбалаже која се користи при транспорту).

Такође, карактеристично је да се Директива односи на све области у којима се амбалажа јавља. Она уређује третман амбалаже и амбалажног отпада у индустрији, трговини, занатству, домаћинствима и у свим другим сферама у којима се појављује. Исто тако утврђује се одговорност свих тржишних учесника, посебно у производњи, трговини и потрошњи за стварање и поступање с отпадом. При томе се посебан нагласак ставља на одговорност произвођача (чл. 4 ст. 1 Директиве). Да би се отварили циљеви у погледу избегавања стварања и адекватног искоришћавања амбалаже и амбалажног отпада афирмисан је и принцип споразумевања са одговарајућим привредним гранама.

У погледу система приоритета при управљању амбалажом и амбалажним отпадом Директива уважава и даље унапређује већ достигнути степен развоја права животне средине у тој области. У том смислу овај правни документ афимише принцип избегавања стварања амбалажног отпада као апсолутно неспоран први приоритет приликом управљања амбалажом и амбалажним отпадом.

Следећи приоритет је материјално (супстанцијално) искоришћавање амбалаже кроз поновно коришћење (вишекратно коришћење

6 Службени лист ЕУ, Л 365 од. 31.12.1994, стр. 10.

7 Вид. последње измене – Службени лист ЕУ Л 87 од 31.3.2009, стр. 109.

8 Вид. Службени лист ЕЕЗ 85/339.

исте амбалаже) и друге видове материјалног искоришћавања, а као и енергетско искоришћавање (кроз сагоревање, производњу биогаса и друге видове органског искоришћавања и сл.). На тај начин Директива има за циљ смањење амбалажног отпада који би се морао одстранити и чувати у депонијама, будући да се то сматра најнеповољнијим обликом управљања отпадом.

При конкретном уређивању поновне употребе амбалаже (као што је поновно пуњење већ коришћене амбалаже течним производима и сл.) Директива допушта државама чланицама да фаворизују и одговарајућим мерама стимулишу овакво искоришћавање амбалаже, што је с обзиром на постављене генералне циљеве и приоритете сасвим разумљиво. Да су овакве мере допуштене и прихватљиве потврђује и пракса Суда.⁹ Занимљиво је, међутим, да се у Директиви не утврђује приоритет поновне употребе амбалаже у односу на њено материјално искоришћавање (рециклирање и други облици материјалног искоришћавања) иако се у теорији сматра да поновно коришћење амбалаже заслужује такав третман. Уместо тога, посебан значај се придаје материјалном искоришћавању – рециклирању, па се утврђују одређени проценти у којима се амбалажни отпад мора рециклирати. При томе се проценти различито утврђују за поједине „старе“ и „нове“ чланице ЕУ.¹⁰

С обзиром на актуелну праксу, овакво придавање значаја рециклирању је разумљиво. Према доступним подацима за 2011. годину, проценат рециклирања главних врста амбалажног материјала у ЕУ је био следећи:

<i>Врста амбалаже</i>	<i>Процент рециклирања</i>
Пластика	33%
Картон	37%
Алуминијум	67%
Стакло	70%
Челик	74%

Извор: *Industry experts – Plastics Europe, ACE (Alliance for beverage cartons & the environment, eaa, FEVE (European Container Glass Federation), APEAL (European Association of producers of Steel for Packaging).*¹¹

9 Вид. одлуку Суда Ц-463/01.

10 За право ЕУ о управљању отпадом је и иначе карактеристично да издиференцирано третира земље чланице у бројним сферама управљања отпадом (вид. Martin Dieckmann, *Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaften*, München, 1994, стр. 441 и даље).

11 Доступно на адреси: <http://www.google.rs/imgres?sa=X&biw=1440&bih=681&tbm=isch&tbnid=RU-mGa5NwCGMOM%3A&imgrefurl=http%3A%2F%2Fwww.apeal.org%2Fen>

Извесно време је у Унији било актуелно питање да ли је успостављање система за поврат амбалаже, као и система за прикупљање и искоришћавање амбалажног отпада, у складу са правом ЕУ, посебно њеним правом конкуренције. Питање је у Директиви разрешено на тај начин што је прављење оваквих система при промету робе допуштено, уколико не делују дискриминирајуће.¹² У поређењу са земљама ЕУ, степен рециклирања отпада уопште (не само амбалажног) је у Србији изузетно низак.¹³

Уопштено би се могло рећи да Директива оставља широко поље националним правима да у погледу поврата једнократне амбалаже бирају између фаворизовања заложног система и обичног система прикупљања, као и различитих варијација њиховог комбиновања.¹⁴ При томе, земље су слободне и да учврсте своје системе вишекратног прикупљања и коришћења амбалаже. Због тога су биле безуспешне и све тужбе које су подизане због допуне Уредбе о амбалажи Немачке из 2002. године која је предвидела обавезу поврата и залог за највећи део амбалаже за пиће.¹⁵

Исто тако могло би се констатовати да због практично једнаког третмана поновног коришћења и материјалног и енергетског искоришћавања амбалаже, право животне средине ЕУ не захтева успостављање тоталног система поврата и материјалног (супстанцијалног) искоришћавања амбалаже.

Успостављање колективног система за одвојено прикупљање појединих врста амбалаже из домаћинства подлеже, међутим, контроли са становишта норми права конкуренције ЕУ. Комисија је тако у више наврата одлучила да је немачки систем „*Duales System Deutschland*“ *GmbH* (ДСД) злоупотребио монополски положај, што је Суд Уније у својим пресудама и потврдио.

Од земаља чланица се такође захтева да забране све врсте амбалажа код којих концентрација тешких метала прелази одређени ниво.

[12 В. посебно чл. 7 Директиве.](http://www.media2press-releases&docid=SFHRIUAxIvX6AM&imgurl=http%3A%2F%2Fwww.apeal.org%2Fuploads%2FModuleXtender%2FMediaroom%2F74%2F2011_Recycling_rates_for_all_packaging_materials.jpg&w=481&h=353&ei=Ms8IU7j6B4bUsgaIqoGQCQ&zoom=1&iact=rc&dur=5766&page=1&start=0&ndsp=17&ved=0CFEQrQMwAA,22.2.2014. године.</p>
</div>
<div data-bbox=)

13 Према неким подацима износи само 9,6%, вид. Золтан Виг, Тамара Гајинов, *Стање и њерсејектйиве еколошкојравне рејулајйиве у Србији*, Нови Сад, 2011, стр. 123.

14 Clemens Weidemann, *Abfallrecht*, München, 2005, стр. 11 и даље; Jakobi Ellen, *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2005, стр. 147 и даље.

15 В. К. Messerschmidt, *нав. дело*, стр. 876.

IV Регулисање амбалаже и амбалажног отпада у праву Србије

У праву Републике Србије за управљање амбалажом и амбалажним отпадом два закона су стожерна. Први је општег, а други посебног (специјалног) карактера.

Општи је Закон о управљању отпадом.¹⁶ Њиме се уређује општи режим управљања отпадом који подједнако важи за све врсте отпада, укључујући и амбалажни отпад.

Због значаја амбалаже и амбалажног отпада у свакодневном животу друштва донет је и Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, као посебан закон за ту врсту отпада. Овим законом се уређују услови заштите животне средине које амбалажа мора да испуњава за стављање у промет, као и управљање амбалажом и амбалажним отпадом. Амбалажа се у њему дефинише као „производ направљен од материјала различитих својстава, који служи за смештај, чување, руковање, испоруку, представљање робе и заштиту њене садржине, а укључује и предмете који се користе као помоћна средства за паковање, умотавање, везивање, непропусно затварање, припрему за отпрему и означавање робе“.¹⁷ Закон се односи на све врсте амбалаже изузимајући контејнере и велика средства за паковање – ИБЦ који се користе за друмски, железнички, водни или ваздушни међународни транспорт.¹⁸

Као и у праву ЕУ и упоредном законодавству, тако је и у Закону о амбалажи и амбалажном отпаду предвиђено да се његове норме примењују на све три уобичајене категорије амбалаже, с тим да се продајна амбалажа означава као примарна (најмања амбалажна јединица у којој се производ продаје коначном купцу), додатна као секундарна (амбалажна јединица која садржи више производа у примарној амбалажи са наменом да на продајном месту омогући груписање одређеног броја јединица за продају, без обзира да ли се продаје крајњем кориснику или се користи за снабдевање на продајним местима, а може се уклонити са производа без утицаја на његове карактеристике), а транспортна као терцијарна (амбалажа намењена за безбедан транспорт и руковање производа у примарној или секундарној амбалажи). Ова амбалажа, међутим, не обухвата контејнере за друмски, железнички, водни или ваздушни транспорт).¹⁹

16 Закон о управљању отпадом Републике Србије из 2010. године (*Службени гласник РС*, бр. 36/2009 и 88/2010).

17 ЗААО, чл. 5 ст. 1.

18 ЗААО, чл. 2.

19 ЗААО, чл. 5 ст 1.

У погледу хијерархије приоритета при управљању амбалажом и амбалажним отпадом може се запазити да постоји донекле изнијансиран приступ у погледу приоритета у третману амбалаже и амбалажног отпада у поменутиим законима.

Наиме, у Закону о управљању отпадом, као општим законом, јасно је усвојено правило да је избегавање стварања отпада боље, него његово искоришћавање, а његово искоришћавање боље од његовог депоновања. Чак би се могло рећи да је овим законом наведени принцип додатно разрађен, јер је на недвосмислен начин утврђено начело хијерархије управљања отпадом. На основу тог начела је утврђен следећи редослед приоритета у управљању отпадом:

- превенција стварања отпада и редуција, односно смањење коришћења ресурса и смањење количина и/или опасних карактеристика насталог отпада;
- поновна употреба, односно поновно коришћење производа за исту или другу намену;
- рециклажа, односно третман отпада ради добијања сировине за производњу истог или другог производа;
- искоришћење, односно коришћење вредности отпада (компостирање, спаљивање уз искоришћење енергије и др.);
- одлагање отпада депоновањем или спаљивање без искоришћења енергије, ако не постоји друго одговарајуће решење.²⁰

У Закону о амбалажи и амбалажном отпаду, као специјалном закону, приступ је донекле другачији. У њему се не инсистира на строго устројеној хијерархији приоритета у управљању амбалажним отпадом као у Закону о управљању отпадом.

Ако се посматрају основна начела која Закон о амбалажи и амбалажном отпаду утврђује, видљиво је да су она устројена на савремен начин, у складу са општим ставовима еколошке науке и струке. Та начела при управљању амбалажом и амбалажним отпадом су у закону исказана на следећи начин: 1) подела одговорности свих привредних субјеката у складу са начелом „загађивач плаћа“ током животног циклуса производа; 2) спречавање, односно смањење стварања амбалаже и амбалажног отпада, као и њихове штетности по животну средину; 3) поновна употреба амбалаже, рециклажа и други облици поновног искоришћења и смањење коначног одлагања амбалажног отпада; 4) добровољно споразумевање о управљању амбалажним отпадом.²¹

20 Закон о управљању отпадом, чл. 6 ст. 1 тач. 3.

21 ЗААО, чл. 4.

Из оваквог редоследа начела могло би се закључити да закон само на имплицитан начин избегавање стварања амбалажног отпада („спречавање, односно смањење стварања амбалаже и амбалажног отпада“) претпоставља поновној употреби амбалаже, као и њеном материјалном и енергетском искоришћавању. Па ипак, у самом тексту закона није установљена чврста хијерархија приоритета у управљању амбалажним отпадом. Нешто другачије ствари стоје једино при утврђивању односа између поновне употребе и другог (материјалног, енергетског) искоришћавања амбалаже и амбалажног отпада и њеног депоновања. Депоновање, по закону, долази у обзир тек ако амбалажу није могуће поново употребити, као ни поновно искористити путем рециклаже, биоразградње или контролисаног спаљивања. Тек тада се амбалажа третира као амбалажни отпад који се може одлагати (депоновати) у складу са законом.²² Закон такође, поред основних, поставља и одређене специфичне захтеве за амбалажу која се може искористити рециклажом, компостирањем и биоразградњом, као и енергетским искоришћавањем, али се ни из тога не може извући закључак да је у овом закону садржана хијерархија приоритета у управљању амбалажом и амбалажним отпадом каква постоји у Закону о управљању отпадом.

У погледу поврата и поновне употребе амбалаже Закон предвиђа специфичне захтеве за такву поновну употребу, између осталих то је и захтев да на тржишту постоји доступан систем за остваривање поновне употребе (сакупљање повратне амбалаже, поновно пуњење или утовар).²³

Као и у праву ЕУ, тако је и у нашем праву предвиђена могућност закључења споразума у вези са управљањем амбалажом и амбалажним отпадом. Такав споразум је добровољан и закључују га Влада у име Републике Србије и заинтересовани субјекти из различитих привредних грана (произвођачи, увозници, пакери/пуниоци и испоручиоци). Споразум је отвореног карактера и могу му приступити сви који желе и који и испуне услове споразума.²⁴

22 ЗААО, чл. 11 ст. 3. Слично правило по коме искоришћавање има приоритет у односу на депоновање постоји и у немачком праву, с тим да нема апсолутно дејство. Ако би депоновање било еколошки прихватљивије, приоритет искоришћавања отпада се не мора поштовати. В. нпр. Reiner Smidt, Wolfgang Kahl, *Umweltrecht*, München, 2010, стр. 254.

23 ЗААО, чл. 11 ст. 1 тач. 3.

24 Вид. о овом споразуму посебно ЗААО, чл. 5 тач. 22 и чл. 17.

V Закључак

Упоређујући норме у погледу утврђивања приоритета при управљању амбалажом и амбалажним отпадом у Европској унији и Републици Србији, можемо закључити да су оне у основи сличне.

У оба правна система је начелно утврђен основни след приоритета. Наиме, као и код друге врсте отпада, тако је и код амбалажног отпада први приоритет избегавање његовог стварања. Други приоритет је коришћење одн. искоришћавање амбалажног отпада кроз поновно коришћење амбалаже и њено супстанцијално (материјално) и енергетско искоришћавање. Тек ако то није могуће или није економски и еколошки оправдано, могуће је амбалажни отпад депоновати.

Ипак, овакав след приоритета није утврђен као апсолутан и непроменљив. Изузеци су могући јер су они понекад више у складу не само са економском логиком већ и са еколошким захтевима. Тако се у неком конкретном случају може показати да наведени логичан редослед збрињавања не може увек важити, без икаквог изузетка. Некада ће се на основу ње показати да је еколошки прихватљивије неки амбалажни отпад одстранити депоновањем него инсистирати на његовом даљем искоришћавању. Ако би нпр. поновна употреба амбалажног отпада била немогућа, супстанцијално искоришћавање нерационално а загађење ваздуха или штетност појединих компоненти које настају при његовом сагоревању имала теже последице од ризика његовог депоновања, онда ниједан облик искоришћавања не би могао имати приоритет у односу на депоновање. То значи да ни основна хијерархија приоритета при управљању амбалажним отпадом није апсолутна и без икаквог изузетка. Због тога, можемо оцитирати да и у праву ЕУ и у праву Републике Србије постоји тзв. „мек“ систем приоритета у управљању амбалажом и амбалажним отпадом. То посебно важи за међусобне односе између поновног коришћења, супстанцијалног и енергетског искоришћавања амбалажног отпада. Начелно, у оба правна система се не утврђује обавезујући редослед приоритета у искоришћавању амбалажног отпада, мада се у теорији сугерише да би, бар начелно, поновна употреба требало да има предност над супстанцијалним, а супстанцијално над енергетским искоришћавањем. Ипак, државама чланицама је у ЕУ допуштено да фаворизују (стимулишу) поновно коришћење амбалаже.

Може се, дакле закључити да су у оба правна система само основни приоритети одређени, али само као директивна правила која, ипак, трпе изузетке. За односе између различитих облика искоришћавања амбалажног отпада обавезујућих приоритета практично и нема. То значи

да је при управљању амбалажним отпадом потребно у сваком конкретном случају направити тзв. еколошки биланс, да би се сагледавањем предности и мана појединих видова управљања амбалажним отпадом одабрао најприкладнији третман.

Jelena ŠOGOROV VUČKOVIĆ, PhD, LL.M. Münster
Assistant Professor at Faculty of European Legal and Political Studies,
Novi Sad

PRIORITIES IN THE MANAGEMENT OF PACKAGING WASTE IN THE EUROPEAN UNION LAW OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND IN THE SERBIAN LAW

Summary

In this paper, the legal treatment of packaging and packaging waste is analyzed, both in the unified EU law of environmental protection, and in the law of the Republic of Serbia. Packaging and packaging waste has become an important subject in the regulation of the modern environmental protection law at the national level, as well as at the regional and international level. The author pays special attention to the hierarchy of priorities in the management of packaging and packaging waste. When analyzing the legal standards applied in the developed countries concerning waste, it can be clearly concluded that there are the two central pillars, which largely determine the character of the singular rules relating to certain categories of waste. The EU law regulates not only the removal and utilization of waste but also the packaging itself, i.e. not just the packaging waste. This is fully in line with the principles on which the modern circular economy is founded. Comparing the norms in terms of setting priorities in the management of packaging and packaging waste in the European Union and the Republic of Serbia, the conclusion given in this paper indicates their basic similarity.

Key words: *environmental protection law, packaging waste, recycling, waste management, priorities in the management of packaging waste.*