

Др Бојан Пајић, доцент  
Правног факултета у Новом Саду

## ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ – ПРЕВЕНЦИЈА И НАКНАДА ШТЕТЕ<sup>1</sup>

**Сажетак:** Животна средина данас представља све значајнију област интересовања и регулација у свету, а и код нас. Сагледавајући правне тековине (*Acquis Communautaire*) ЕУ које се морају усвојити и преносити у национално законодавство, од свих делатности, област заштите животне средине је једна од најобимнијих, најсложенијих и инвестиционо најзахтевнијих. У заштити животне средине све већи значај имају бројне и разноврсне превентивне мере и радње различитих субјеката, што је и природно јер је, по правилу, штета нанета живојној средини или појединим њеним семенима у највећем броју случајева ненадокнадива или само делимично надокнадива, чиме се озбиљно доводи у питање могућност одрживог развоја. У овом раду, истражена је посвећена начелма права животне средине и то: начелу превенције, предострожности, еколошке експертизе и заштитача права, као и принципу накнаде штете. Посебна истражена је посвећена принципу превенције као једном од основних начела права животне средине и њеној практичној имплементацији кроз процену утицаја на живојну средину пројеката, планова и платформа у Републици Србији, као и одговорности због непредузимања потребних превентивних мера и настојања штетних последица у живојној средини код нас, али и на нивоу ЕУ.

**Кључне речи:** начело превенције, начело ошклањања штете, процена утицаја, животна средина

<sup>1</sup> Рад је настао као резултат рада на Пројекту: „Биомедицина, животна средина и право“ чији носилац је Министарство просвете и науке Републике Србије.

## 1. Уводна разматрања

Један од главних циљева савременог друштва је одрживи развој који је као такав постављен у међународном праву и политици, а изузетно битан инструмент регулисања и управљања одрживим развојем је право животне средине. Право животне средине је релативно нова грана права која представља скуп правних правила којима се изучава еколошко-правни однос.<sup>2</sup> Развијајући се кроз низ година уређењем појединачних питања која су се временом исказала као еколошка, еколошко право је полазило од већ постојећих принципа у правној науци и важећој легислативи. Међутим, како су се питања, односно објекти регулисања еколошког права развијали и умножавали коришћени скуп принципа постојећих грана права се показао као недовољан за адекватно приступање нарастајућим задацима. Самим тим се исказала потреба за формирањем једног новог сета принципа адекватних општем, али и групним предметима еколошко-правне регулације.

Појам права на здраву животну средину уведен је Стокхолмском декларацијом из 1972. године<sup>3</sup>. У тада усвојеној Декларацији као основни циљ еколошког развоја наводи се смањење ризика у погледу услова живота и побољшање квалитета живота, уз поклањање посебне пажње заштити животне средине при остварењу ових циљева. Поред усвојене Стокхолмске декларације истом приликом донета је и Одлука о оснивању централног органа Уједињених нација који би се бавио проблемом заштите животне средине и координацијом активности на овом плану – Програма Уједињених нација за животну средину – UNEP<sup>4</sup> који је са радом започео 1973. године.

Стандарди квалитета животне средине се односе на нормативно дефинисање пожељног статуса животне средине или њеног одређеног дела, у односу на који се прати ефикасност регулаторних мера, регулише понашање потенцијалних загађивача, дефинишу стандарди које морају испунити извори загађења (стандарди емисија) итд. Стандард квалитета животне средине је уствари критеријум према којем се доносе појединачне одлуке, регулишу понашања, дефинишу стандарди вршења загађујућих активности или се према њему коригују. То су захтеви који се односе на пожељно стање животне средине у целини или једног њеног дела (вода, ваздух, земљиште, природа) посматрано према одређеном параметру, које треба достићи, одржати, и/или унапредити регулаторним или другим мерама. По-

---

<sup>2</sup> J.Tautenberg, *The Future of the International Law of the Environment - The International Law: Some Basic Viewpoints*, Hague 1984., стр.233-237.

<sup>3</sup> Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

<sup>4</sup> United Nations Environment Programme, <http://www.unep.org/>

жељно стање се одређује према циљевима високог нивоа заштите животне средине и здравља. Да би се тај ниво достигао или одржао или унапредио прво је потребно предузети мере утврђивања стања квалитета животне средине (путем физичких, хемијских, биолошких, естетских и других индикатора) и на тој основи планирати и предузимати мере достизања, одбране и унапређења нормираног стандарда, односно регулисати понашање загађивача и грађана. Прописи који регулишу стандарде квалитета допуњују се са захтевима граничних вредности емисија који се дефинишу у односу на стационарне изворе загађења и друге појединачне изворе, као што су возила и други емитери. Систем, критеријуме и политику издавања дозвола за стационарне изворе загађења и производне стандарде, потребно је усмерити ка достизању, одбрани и унапређењу стандарда квалитета животне средине. Уколико се тим мерама то не може постићи, предузимају се додатне мере и посебни режими на одређеном простору и у одређеном времену. Србија је током 2009. године усвојила сет посебних закона којим је преузела, или успоставила правни основ за преузимање стандарда квалитета животне средине из директива ЕУ. На тај начин усвојене су материјално-правне норме компатибилне са европским, чији циљеви, стандарди и захтеви могу да се примењују непосредно или спроводе путем прописаних процедура доношења одлука у вези са плановима, програмима и пројектима који могу имати значајан утицај на животну средину и путем процедура издавања интегрисаних дозвола, које су обезбедиле *modus operandi* усаглашен са европским. Такви закони регулишу стандарде квалитета појединих медија (ваздух и вода) и заштићених природних добара и дивљих врста (природа).

Временом је пажња са питања дефиниције и садржине права на животну средину преусмерена на питање заштите права на живот у здравој животној средини, тј. процедуралног аспекта овог права. Процедурално еколошко право чине: приступ информацијама о животној средини, учествовање у доношењу одлука које се тичу животне средине и право да се преиспитују одлуке које се тичу животне средине и на процедуралном и материјалном нивоу пред судским органима<sup>5</sup>. Процесни аспект добија све више на значају, јер је далеко флексибилнији и приступачнији, посебно након усвајања Архуске конвенције 1998. године.

Заштита животне средине се у савременом друштву остварује применом јединства превентивних и репресивних мера, при чему се првенство несумњиво даје превентивним мерама, јер наступање последица у животној средини често има изузетно велике размере и веома је тешко, а некада скоро и немогуће надокнадити наступелу штету.

---

<sup>5</sup> Lynda Collina, McGill International Journal of Sustainable Development law and Policy, 3 McGill J.S.D.L.P., 2007, str. 119–153.

Мере превентиве се предузимају у сваком друштву да би се умањила вероватноћа настанка ризика који угрожавају живот и имовину грађана. Мере се предузимају на нивоу државе, јавних и приватних установа, индустријских, занатских и других фирми, од стране друштава за осигурање, а од значаја су и активности појединаца, њихових професионалних и општинских удружења. Сви субјекти у друштву треба да сарађују да би се остварили ефекти. У развијеним земљама постоји много комбинација поделе активности у области превентиве између појединаца, државе, друштава за осигурање и других привредних субјеката. Држава је заинтересована за споровођење разних превентивних мера на разним нивоима пре свега ради повећања опште безбедности у друштву и квалитета живота грађана. Превентивним мерама смањују се издвајања за накнаду штета што утиче на повећање бруто националног дохотка због чега се држава финасирањем разних мера (нпр. изградњом насипа, изградњом и одржавањем путева и др.), доношењем прописа о безбедности и контролом њихове примене и на друге начине ангажује у области превентиве. Због климатских промена у новије време, природних катастрофа (поплаве, суше, земљотреси, урагани), на нивоу општина, регија и целих држава предузимају су мере да би се спречио настанак ризика или смањиле настале штетне последице. Значајна улога државе у области превентиве огледа се у доношењу законских, подзаконских и других прописа који имају директан утицај на спречавање настанка ризика и смањење њихових последица. Држава доноси законе у разним областима као што су: заштита од пожара; здравствена заштита; заштита животне средине; одговорност појединаца и правних лица за угрожавање живота и имовине недозвољеним радњама и друго.

## 2. Право животне средине – начела

Иако у теорији не постоји општа сагласност о улози и суштини начела, може се рећи да она представљају идејни оквир за регулисање односа међу људима који проистиче из система вредности одређене друштвене заједнице.<sup>6</sup> Ипак, у теорији наилазимо и на ближе појмовно одређење начела према коме она представљају опште правне прописе који су меродавни приликом примене и тумачења правила конкретних правних институција.<sup>7</sup>

Политика заштите животне средине ЕУ је заснована на начелу превенције према коме се захтева да се мере спречавања штете у животној средини прво предузимају на месту где могу настати. Осим тога, на нивоу ЕУ су уведени одређени минимални стандарди заштите животне средине, с тим што

<sup>6</sup> Д. Николић, Увод у систем грађанског права (десето измењено и допуњено издање), Нови Сад 2010., стр 116.

<sup>7</sup> Ј. Салма, Облигационо право (шесто издање), Нови Сад 2007., стр.115.

свака држава може да задржи или уведе строже захтеве заштите животне средине у односу на стандарде ЕУ.

Практична политика заштите животне средине на новоу ЕУ руководи се специфичним начелима која су дефинисана чланом 191. Уговора, а то су: 1) начело предострожности; 2) начело превенције и начело отклањања штете нанете животној средини на њеном извору и 3) начелом загађивач плаћа<sup>8</sup>. Ова начела представљају водиле у дефинисању политике заштите животне средине и доношењу појединачних развојних одлука које могу утицати на животну средину, природне ресурсе или здравље становништва на било ком нивоу власти.

**Принцип "превенције"** представља несумњиво један од најзначајнијих принципа права животне средине. Он је настао постепено у последњих неколико деценија успостављањем дужности избегавања еколошке штете и принципом смањења загађења и смањења отпада на међународном нивоу. Својом логичком структуром он их у потпуности и обухвата, па се у тероризији каже да су принцип избегавања еколошке штете, принцип превенције загађења и смањења отпада његови деривати.<sup>9</sup> Принцип превенције је предвиђен и Рио декларацијом о животној средини и развоју<sup>10</sup> (15. принцип) где се каже да државе у циљу заштите животне средине, а у складу са својим могућностима треба широко да примењују превентивне мере и тамо где постоји опасност од велике и ненадокнадиве штете, непостојање потпуне научне сигурности неће се употребити као разлог за одлагање трошковно ефикасних мера за спречавање уништавања животне средине. Начело превентивног деловања - спречавања штете је прописано код нас у Закону о облигационим односима<sup>11</sup> (чл.156. ст.1) према коме свако може да захтева од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета њему или неодређеном броју лица, као и да се уздржи од делатности од које произлази узнемиравање или опасност штете, ако се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама. Ова одредба се екстензивно тумачи и у савременом праву се све већи значај придаје превентивним мерама.

**Принцип "еколошке експертизе" познат још и као принцип процене утицаја** свој релативно целовит облик добио је јуна 1987. године доно-

<sup>8</sup> Принцип "загађивач плаћа" је један од првих аутохтоних принципа права животне средине према коме загађивач мора да урачуна трошкове превенције загађивања у своје трошкове продукције добара, или да плати за штету насталу загађењем, односно коју сам ствара. Другим речима, у цену производа се мора урачунати и тзв. еколошки трошак.

<sup>9</sup> Видети: Д.Јолџић, Еколошко право - општи и посебан део, Београд 2002., стр. 94-97.

<sup>10</sup> Rio Declaration on Environment and Development 1992., <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>

<sup>11</sup> Закон о облигационим односима РС, "Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, "Сл. лист СРЈ", бр. 31/93 и "Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003.

шењем документа UNEP-а: Циљеви и принципи процене утицаја на животну средину<sup>12</sup> којом је његова примена проширена не само на прекогранична подручја, него на екос у целини. Рио декларацијом (17. принцип) је прецизно дефинисано да се процена утицаја односи уопште на животну средину у смислу предложених активности дефинисаних и третираних националном легислативом, а у складу са нормама међународног права.<sup>13</sup>

**Принцип накнаде штете** један од принципа *a posteriori* заштите. Овај принцип је био предвиђен још Бечком конвенцијом о грађанској одговорности за нуклеарне штете из 1963. године (члан 2.)<sup>14</sup> Примена овог принципа је затим проширена на заштиту од наносења грађанско-правне штете настале загађивањем мора нафтом и дериватима, усвајањем међународне конвенције о грађанској одговорности за штету причињену загађивањем нафтом 1969. године.<sup>15</sup>

Свака држава је дужна да обезбеди да активности унутар својих граница или под њиховом контролом не изазову штету животної средини унутар своје државе, али и других држава. Ово је први пут експлицитно унето у Стокхолмску декларацију (21. принцип) и у Рио декларацију (2. принцип). Ова дужност подразумева и постојање обавезе проистекле из негативног односа према овој дужности - обавезе надокнаде штете или штета проистеклих из негативног поступања субјекта под обавезом. Тенденције развоја указују - сразмерно порасту опасности од штета од најразличитијих извора опасности од штете- на проширење примене правила о објективној одговорности, без обзира на кривицу, засновано на узрочности и то на терет ималаца опасних ствари или вршилаца опасних делатности.<sup>16</sup> Ако је накнада штете повезана са угрожавањем животне средине, она ће бити предмет строге одредбе закона о одговорности у складу са прописима који се односе на посебно опасне активности.

Мере отклањања штете могу довести до ремедијације животне средине, али не могу да је спрече. Осим тога, некада је штета неповратна и погађа шири круг људи па и саме будуће генерације. Трошкови такве штете падају

<sup>12</sup> UNEP - UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAMME, Goals and Principles of Environmental Impact Assessment Preliminary Note, Issued on January 16, 1987 Environmental Impact Assessment (EIA), [http://www-penelope.drec.unilim.fr/penelope/library/Libs/Int\\_nal/unep/unep.htm](http://www-penelope.drec.unilim.fr/penelope/library/Libs/Int_nal/unep/unep.htm)

<sup>13</sup> Rio Declaration on Environment and Development 1992, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163&l=en>

<sup>14</sup> Закон о ратификацији Бечке конвенције о грађанској одговорности за нуклеарне штете, Службени лист СФРЈ - Међународни уговори број 5/1977.

<sup>15</sup> Уредба о ратификацији Међународне конвенције о грађанској одговорности за штету причињену загађивањем нафтом, Службени лист СФРЈ број 7/1977.

<sup>16</sup> Ј.Салма, Објективна одговорност у облигационом праву, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду број 3/2004., стр.49.

на целу заједницу. Са друге стране, начело превенције полази од схватања да је неприхватљиво да се чека да се еколошка штета догоди, већ је потребно предузети мере да се могућност њеног наступања предвиди и спречи, а тамо где се јави ограничи на најмању могућу меру и спречи ширење њених последица. Начело превенције и начело предострожности се међусобно допуњују јер начело превенције рачуна са познатим ризицима и узроцима наступања конкретне штете у животној средини, док начело предострожности проширује превентивно деловање политике и права животне средине на ситуације где нема потпуне научне извесности о могућности реализације ризика, али је сумња довољно изражена да оправдава предузимање мере његовог предупређења. Приступ заснован на начелу превенције полази од разумне претпоставке да се "најбоља политика животне средине састоји у спречавању стварања загађења и неугодности на њиховом извору, пре него на накнадном сузбијању његових последица".<sup>17</sup>

На нивоу ЕУ су уведени различити правни инструменти превентивне природе, као што су процедуре процене утицаја на животну средину развојних пројеката пре њихове реализације, систем дозвола условљених предузимањем мера спречавања емисија загађења или њиховог ограничења путем примене стандарда најбоље доступних техника (ВАТ), еколошких стандарда за амбалажу и производе и сл.

Начело отклањања штете на њеном извору је уско повезано са начелом превенције, а још конкретније са политиком управљања отпадом која се односи на ограничавање његовог прекограничног кретања и решавање проблема отпада близу места његовог настанка. Начело загађивач плаћа полази од начела правичности, односно разумне претпоставке да трошкове мера предострожности, превенције и отклањања последица штете нанете животној средини треба да сноси пре свега лице које је својом делатношћу те ризике произвело. Ово начело се односи на питање одговорности и правичне дистрибуције трошкова политике заштите животне средине унутар друштва. У погледу одговорности ово начело садржи у себи елементе накнадног деловања и елементе превентивног приступа. Директива о одговорности за ремедијацију штете на животној средини<sup>18</sup> дефинише објективну одговорност оператера за штету на одређеним деловима животне средине, која потиче од одређених активности којима он управља или које контролише, да финансира ремедијацију оштећеног природног ресурса и

---

<sup>17</sup> N. de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2005., стр. 68.

<sup>18</sup> Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/enterprise/interaction\\_with\\_other\\_policies/l28120\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/interaction_with_other_policies/l28120_en.htm)

његових функција. Она је реактивна јер се бави последицама штете (ремедијација), али и превентивна јер високи трошкови ремедијације могу да усмере понашање оператера на предузимање превентивних мера и увођење безбеднијих техника и технологија. Законом о заштити животне средине Републике Србије<sup>19</sup> садржина овог начела је одређена тако да загађивач плаћа накнаду за загађивање животне средине када својим активностима проузрокује или може проузроковати оптерећење животне средине, односно ако производи, користи или ставља у промет сировину, полупроизвод или производ који садржи штетне материје по животну средину, трошкове уклањања штете нанете животnoj средини (члан 9. тачка 6.). Важно је напоменути да накнаде морају бити сразмерне ризику и штетним ефектима одређене активности. Оне су само инструмент пореске политике који понашање загађивача усмерава ка усвајању бољих опција и праксе са становишта циљева заштите животне средине.

### 3. Процена утицаја на животну средину

Европска хоризонтална правила<sup>20</sup> успостављају минималне процесне стандарде одлучивања у области животне средине. Процедурализацијом одлучивања уједно се пружа основ за учешће јавности установљивањем одређених процесних права. Такође, преко процедуралних правила у покрет се стављају материјалне одредбе посебних прописа у области заштите животне средине, као и начела интеграције, одрживог развоја, предострожности, превенције и начела загађивач плаћа. Доносиоцу одлуке се даје јединствен процесни инструмент у оквиру којег може одређени развојни предлог (пројекат, програм, стратегија), који је предмет одлучивања, процењивати у односу на важеће стандарде квалитета животне средине који су регулисани секторским прописима, као и у односу на начела права животне средине.

**Директива о процени утицаја одређених приватних и јавних пројеката**<sup>21</sup> успоставља захтев да се пре одобравања одређених врста пројеката размотре све расположиве информације о потенцијалним дејствима њи-

<sup>19</sup> Службени гласник РС број 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др.закон и 72/2009 - др.закон

<sup>20</sup> Атрибут „хоризонтално” односи се на законодавство које посматра животну средину као предмет заштите на целовит начин, за разлику од прописа који третирају само одређен медиј животне средине (вода, ваздух, земљиште, биодиверзитет), односно одређене појаве (отпад, бука, климатске промене...).

<sup>21</sup> Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment 85/337/EEC, Official Journal NO. L 175, 05/07/1985 P. 0040 - 0048, <http://ec.europa.eu/environment/eia/full-legal-text/85337.htm>



ховог спровођења на животну средину, као обавезујућа компонента процедуре доношења одлуке. Ова Директива обавезује државе чланице да предузму све неопходне мере како би обезбедиле да, пре него што се да сагласност, пројекти који могу имати значајан утицај на животну средину због, између осталог, њихове природе, величине или локације, буду подвргнути процени у погледу њиховог дејства (члан 2. став 1.). Проценом утицаја на животну средину на одговарајући начин се идентификују, описују и процењују, у околностима сваког појединачног случаја, непосредне и посредне последице неког пројекта на<sup>22</sup>:

1. људска бића, фауну и флору;
2. земљиште, воду, ваздух, климу и пејзаж;
3. материјална добра и културно наслеђе.

Директивом се на овај начин оживотворује и спроводи начело превенције, односно идеја да се најбоља заштита животне средине састоји у спречавању стварања загађења на њиховом извору. Такође, Директивом се уклањају диспаритети између држава чланица у погледу минималних стандарда одлучивања када се одобравају одређене привредне инвестиције које могу имати значајан утицај на животну средину.

#### **4. Процена утицаја на животну средину према позитивноправним прописима РС**

Закон о процени утицаја на животну средину Републике Србије<sup>23</sup> и Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину РС<sup>24</sup> преносе у наш правни поредак поменуте стандарде одлучивања. Поступак процене утицаја спроводи Министарство животне средине, рударства и просторног планирања за пројекте за које одобрење за градњу издаје републички орган. Орган Аутономне Покрајине надлежан за послове животне средине спроводи поступак процене за пројекте на територији Аутономне покрајине. Орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове заштите животне средине спроводи поступак процене утицаја за пројекте за које одобрење за извођење издаје орган локалне самоуправе. Предмет процене утицаја су пројекти који могу имати значајан утицај на животну средину који су подељени у две категорије и то: 1) пројекти за које је процена утицаја обавезна и 2) пројекти за које се може захтевати процена утицаја.

<sup>22</sup> С.Богдановић, Директиве ЕУ у фокусу, пројекат: Развој прописа о заштити животне средине у Србији и Црној Гори, Подгворница 2003., стр.9 (Директива савета 97/11/ЕЦ од 03. марта 1997. године којом се мења и допуњује Директива 85/337/ЕЕЦ о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину - чл.3.)

<sup>23</sup> „Службени гласник РС“ број 135/04 и 36/09.

<sup>24</sup> „Службени гласник РС“ број 135/04 и 88/10.

У другом случају, надлежни орган примењује критеријуме из Уредбе о утврђивању Листе пројеката за које је потребна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја<sup>25</sup>. Међутим, претходно питање да ли пројекат „може имати значајан утицај” на животну средину представља предмет дискреционе одлуке. Пројекти из прве категорије се обавезно подвргавају поступку процене утицаја и за њих важи необорива правна претпоставка да могу имати значајан утицај на животну средину. Влада Републике Србије прописује листу пројеката за које је обавезна процена утицаја и листу пројеката за које се може тражити процена утицаја. Према закону предмет ПУС су: пројекти који се планирају и изводе, промене технологије, реконструкције, проширење капацитета, престанак рада и уклањање пројеката који могу имати значајан утицај на животну средину. Процена утицаја врши се за пројекте из области: индустрије, рударства, енергетике, саобраћаја, туризма, пољопривреде, шумарства, водопривреде, управљања отпадом и комуналних делатности, као и за све пројекте на заштићеном природном добру и у заштићеној околини непокретног културног добра. Законом је уведена обавезна процена утицаја и за пројекте који су реализовани без израде студије о процени утицаја, а немају одобрење за изградњу или употребу за које се врши процена утицаја затеченог стања.

Носилац пројекта који може имати значајан утицај на животну средину не може приступити извођењу пројекта без спроведеног поступка процене утицаја и сагласности надлежног органа на студију о процени утицаја (члан 5). У складу са начелом „загађивач плаћа” студија процене утицаја је трошак носиоца пројекта. Заинтересована јавност има право да буде информисана и консултована у свим фазама одлучивања у поступку процене утицаја. Заинтересована јавност обухвата јавност на коју пројекат утиче или је вероватно да ће утицати, укључујући и невладине организације које се баве заштитом животне средине и које су регистроване код надлежног органа. Ту треба указати на разлику јер приступ информацијама има свако лице, док право да буде консултована има само заинтересована јавност. Ипак ово треба екстензивно тумачити у духу циљева Архуске конвенције која се спроводи управо кроз Закон о процени утицаја. Идеја оваквог концепта је да надлежни орган стекне што више информација у вези са пројектом од различитих заинтересованих чинилаца, полазећи од носиоца пројекта, заинтересованих органа и организација, до шире заједнице које се пројекат тиче, како би се размотриле све могућности и донела одлука заснована на корисним - тачним и правовременим информацијама. Такође, сврха поступка процене утицаја се не исцрпљује у формалном поштовању

<sup>25</sup> „Службени гласник РС“ број 84/05.

предвиђених корака. Важно је да доносилац одлуке искористи прилику да узме у обзир све аспекте предложеног развојног подухвата у погледу његовог утицаја на животну средину као целину, оптерећења природних ресурса, штетне емисије, генерисања отпада, енергетске ефикасности, климатских ефеката и друго и то у краткорочној, средњорочној и дугорочној перспективи - интегрисан приступ. Да сагледа његове користи у односу на негативна дејства, његову одрживост са аспекта садашњих и будућих генерација. Ипак, свака дискрециона одлука мора бити у складу са важећим стандардима квалитета животне средине, еколошким стандардима вршења одређених активности и еколошким стандардима за производе и вршење услуга.

Закон о стратешкој процени дефинише обавезе надлежних органа Републике, покрајине и локалне самоуправе да утврде и процене потенцијалне знатне утицаје на животну средину предложених планова и програма, укључујући и оне прекограничне природе. Циљ је да се идентификују све могуће мере избегавања или ублажавања могућих знатних утицаја пре него што се програм одобри. Орган надлежан за припрему стратегије, плана, програма или основе не може упутити стратегију, план, програм или основу у даљу процедуру усвајања без сагласности на извештај о стратешкој процени органа надлежног за заштиту животне средине (члан 22. став 3). Предмет стратешке процене су стратегије, планови, програми и основе у области просторног и урбанистичког планирања, коришћења земљишта, пољопривреде, енергетике, индустрије, саобраћаја, телекомуникација, туризма и друго, којима се успоставља оквир за одобравање будућих развојних пројеката одређених прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину (члан 5. став 1.). Консултовање заинтересоване јавности обезбеђује се тек у фази поступка одлучивања, док је учешће заинтересованих органа и организација обезбеђено и у припремној фази, у којој се утврђује потреба за спровођењем стратешке процене, и у фази израде извештаја о стратешкој процени. Сврха и улога овог закона одговарају циљевима дефинисаним Законом о процени утицаја, једино што се овде поступак процене одвија у вишој фази планирања. Овде треба напоменути да се секторске стратегије, програми, планови и основе морају, у складу са начелом интеграције, усаглашавати са циљевима система заштите животне средине, Стратегијом одрживог развоја Републике Србије, Националним програмом заштите животне средине и Националном стратегијом одрживог коришћења природних ресурса, Стратегијом о управљању отпадом и другим републичким, покрајинским и локалним плановима и програмима заштите животне средине (ваздух, вода, земљиште, отпад итд.).

## 5. Загађивање животне средине и одговорност загађивача

Закон о заштити животне средине<sup>26</sup> посебну пажњу посвећује питању загађивања животне средине, одговорности загађивача и накнади коју је дужан да учини. Средства која су остварена приходом од накнада се деле између Републике и јединице локалне самоуправе на чијој територији је дошло до загађења (члан 85.). Загађивач је одговоран по начелу објективне одговорности (члан 103.), а дужан је да предузме неопходне мере за санацију нанете штете које су предвиђене санационим планом Републике или јединице локалне самоуправе или ако санација није могућа да накнади штету у висини уништеног добра (члан 104). У погледу накнаде штете предвиђа се да свако ко претрпи штету има право на накнаду од загађивача, односно од лица које га осигурава, у оквирима хитног судског поступка (члан 107). Право на накнаду, ако нема других лица, задржава Република Србија. Закон о заштити животне средине упућује на примену правила облигационог права, односно Закона о облигационим односима, у поступцима накнаде штете за све случајеве који нису предвиђени овим законом (члан 108). Закон о облигационим односима предвиђа постојање судске заштите од извора опасности који прети неодређеном броју лица, односно правни основ за тзв. еколошку тужбу. Овом тужбом се штите различити интереси, а интерес заштите животне средине само је један од њих. Закон предвиђа да ову тужбу могу да поднесу лица којима прети непосредна опасност, али и лица која нису изложена опасности, а у име лица којима опасност прети. Од посебног значаја за питање грађанске одговорности је Конвенција о грађанској одговорности за штете настале услед активности опасних по животну средину<sup>27</sup> коју је усвојио 1993. године Савет Европе. Она се примењује на ситуације када се инцидент догодио на територији земље потписнице, без обзира на то где се осећају последице штете.

## 6. Директива Европске уније о одговорности за штету у животној средини насталу људском (индустријском) делатношћу

У погледу превентивних мера у области заштите животне средине, потребно је нешто више рећи о Директиви Европске уније којом се уводи систем одговорности за штету у животној средини насталу људском (индустријском) делатношћу. Ова Директива регулише еколошку одговор-

<sup>26</sup> "Службени гласник РС", број 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон и 72/2009 - др. закон

<sup>27</sup> *Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano, 21.VI.1993*, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Word/150.doc>

ност и спречавање и отклањање штете настале у животној средини.<sup>28</sup> Ова Директива регулише еколошку одговорност и спречавање и отклањање штете настале у животној средини. Директива обезбеђује непосредну примену принципа загађивач плаћа, уводи концепт "еколошке штете", као и низ мера и поступака у циљу спречавања и отклањања настале штете. Основни принцип на коме Директива почива је успостављање финансијске одговорности оператера чијим деловањем настаје еколошка штета или опасност од такве штете, чиме се оператери подстичу да усвоје мере и развију процедуре којима се смањује ризик настанка еколошке штете, а самим тим и њихова сопствена одговорност и финансијска изложеност.

Еколошка штета (Члан 12 (1)) укључује штету над заштићеним врстама и стаништем, загађење земље и воде. Штета над заштићеним врстама и стаништем настаје у случају значајнијих штетних утицаја на успостављање и одржавање позитивног стања заштићених станишта и врста.

Директива се намерно не бави грађанском одговорности за штету која је на европском нивоу регулисана Конвенцијом Савета Европе о грађанској одговорности за штету проузроковану обављањем делатности опасне по животну средину из 1993. године. Поменута конвенција, такође заснована на принципу загађивач плаћа, широком дефиницијом одговорности олакшава терет доказивања титуларима права на накнаду штете. Конвенција је применљива на сва физичка и правна лица која имају под својом утицајем обављање одређене опасне делатности. То значи да се лица са одштетним захтевом за штету претрпљену над имовином, животом или здрављем изазваном еколошком штетом или непосредном опасности од еколошке штете, не могу се позвати на Директиву. Права таквих лица регулисана су националним правом, односно горе поменутом конвенцијом у случају када је иста ратификована и интегрисана у национално право.

Директива се односи на будућу штету у односу на моменат ступања на снагу тј. примене у националним законодавствима. Иако уводи јединствени европски систем спречавања и интегралне накнаде еколошке штете, Директива нема ретроактивно дејство, тј. не односи се на већ присутну штету или штету која настане услед емисија, догађаја и инцидента пре рока примене који наступа у 2007. Исто тако, Директива неће обухватити штету насталу после 2007. године, уколико се докаже да је таква штета настала услед активности која је наступила пре 2007. године. Директива се такође не примењује на штету која је настала 30 година после штетне радње, емисије или инцидента.

Важно је напоменути да се директива односи на оператере *рејулисаних делатности*, а ту спада већина индустријских делатности (нпр. хемиј-

<sup>28</sup> Директива 2004/35/СЕ Европског парламента и Савета од априла месеца 2004. године о одговорности за еколошку штету у вези са заштитом и отклањањем еколошке штете, OJ L 143, 30.4.2004.

ска индустрија, управљање отпадима, транспорт и руковање опасним материјалима или генетски модификованим организмима). Директива има за циљ спречавање и отклањање еколошке штете, и не утиче на право на накнаду традиционалне штете загарантовано међународним уговорима о грађанској одговорности. Директива се не примењује на случајеве телесне повреде, имовинске штете или економског губитка и не утиче на било каква права која се тичу ових врста штете.

Да би се успоставила одговорност у одређеном случају, потребно је идентификовати оператера који је проузроковао штету или непосредну опасност од штете, анализирати значај и утицај штете и одредити мере које је неопходно предузети. О наведеном одлучује надлежни орган земље чланице у образложеној одлуци са поуком о правном леку, у складу са правном процедуром важећом у тој земљи чланици.

Директива усваја принцип строге одговорности за оператере делатности које су опасне по животну средину. Листе делатности за које важи претпоставка штетности по животну средину преузете су из низа директива и одредаба и набројане су у Анексу 1 Директиве. За све остале активности ван Анекса 1, Директива предвиђа одговорност по принципу кривице. Док строга одговорност покрива сву врсту еколошке штете, одговорност по принципу кривице односи се само на штету над еколошким системом.

С обзиром на широко постављене изузетке од одговорности, строга одговорност може се применити само у малом броју случајева када је одговорност за штету очигледна и ноторна, с обзиром на дату узрочну везу између штетног дела и настале штете. Наиме, оператер није одговоран за штету проузроковану од стране трећег лица која је настала упркос чињеници да је одговарајућа процедура заштите била примењена. Земље чланице су те које уводе елемент кривице или намере као предуслов за успостављање одговорности оператера. Оператер такође није одговоран за штету услед више силе. Оператер може избећи одговорност позивајући се на чињеницу да је штетна радња у моменту настанка штете била сматрана за еколошки безбедну према датом стању научног и техничког развоја. Основ за ослобађање од одговорности је могуће и у случају штете проузроковане радњом која је у складу са раније издатом дозволом или одобрењем надлежног органа. Овде је спорно питање шта ће бити у случају прекограничне штете када може да се постави питање да ли дозвола издата у земљи штетне радње ослобађа одговорности за штетне последице те радње настале у другој земљи чланици.

Према Директиви, сваки оператер је дужан да информира надлежне органе о еколошкој штети која може настати услед њихових делатности, као и да преузму о свом трошку одговарајуће мере контроле, ограничавања, обезбеђења, отклањања и управљања штетом. У случају непосредне опасно-

сти или наговештаја штете у изгледу, оператери су дужни да предузму неопходне заштитне мере и по потреби обавесте надлежне органе.

Директива одређује *мере заштитне* као мере предузете као одговор на догађај, радњу или пропуштenu радњу којима је створена непосредна претња од наступања еколошке штете, а које имају за циљ спречавање или ублажавање последица такве штете. *Мере отклањања штетних последица* су дефинисане као мере или комбинација мера, укључујући мере управљања штетом или привремене мере отклањања штете, рехабилитација или замена оштећених природних ресурса и/или сличне мере, или обезбеђење ресурса еквивалентних оштећеним ресурсима, како јепредвиђено у Анексу II. Оператер је дужан да поднесе предлог мера отклањања штете надлежном органу на одобрење. Одлуку о предузимању одређене мере доноси надлежни орган на основу претходне консултације са оператером и власником земљишта на коме се заштитне мере предузимају.

## 7. Закључна разматрања

Заштита и унапређење животне средине представљају у данашње време један од приоритета на националном и међународном нивоу. Ради остварења тог циља уводе се најразноврсније мере и радње, као и општа правила примене истих. Од свих мера, превентивне мере заузимају посебно место јер су резултати њихове адекватне примене једини начин да се обезбеди принцип одрживог развоја, односно коришћење природних ресурса на начин да и будуће генерације имају исту могућност располагања тим ресурсима. Право заштите животне средине је изузетно битан инструмент регулисања и управљања одрживим развојем. На новоу ЕУ, али и на националном нивоу може се закључити да су створени повољни предуслови који, уз униформну и ефикасну примену, могу допринети остварењу одрживог развоја. Међутим, ефикасна и униформна примена правила није довољна за остварење одрживог развоја, а тиме и остварење стратешког циља Европске уније, а то је да светски компетитивна и динамична економија заснована на технологији знања, способна за раст у складу са принципом одрживог развоја, са више радних места и бољих услова рада и јака интегрисаност заједнице. Као подршка превентивном деловању на спречавање настанка еколошке штете, потребно је јачање еколошке и друштвене одговорности предузећа, концепта који се ослања на добровољно активно учешће и допринос предузећа у стварању напреднијег друштва и здравије животне средине. Уз ширење еколошке свести традиционалних загађивача и индустрије уопште, треба створити такву климу која омогућава широко поље деловања и јаку улогу и учешће невладиних организација и других интересних група као што су удружења произвођача у јавним расправама и процесу одлучивања о питањима која се тичу животне средине.

*Bojan Pajtić, Ph.D., Assistant Professor  
Faculty of Law Novi Sad*

## **Protection of Environment – Prevention and Compensation**

### ***Abstract***

The environment today is an increasingly important area of interest, and regulation in the world, and also in Republic of Serbia. Looking at the Acquis (Acquis Communautaire) states that must be adopted and put into national legislation, all activities, environmental protection is one of the most extensive, most complex and demanding investment. The environmental significance of a growing number and variety of preventive measures and actions of different entities, which is natural because, as a rule, the damage to the environment or its individual segments in most cases, irreparable or only partially recoverable, which raises serious the possibility of sustainable development. In this paper, attention is paid to principles of law of environment: principles of prevention, precaution, environmental expertise and polluter pays principle as well as damages. Special attention is paid to the principle of prevention as one of the basic principles of environmental law and its practical implications in assessing environmental impacts of projects, plans and platforms in the Republic of Serbia and responsibility for not taking the necessary preventive measures and the detrimental consequences in the environment at national level, and also at EU level.

Key words: principle of prevention, the principle of removing the damage, impact assessment, environment