

Dr Bojan L. Pajtić, redovni profesor
Univerzitet u Novom Sadu
Pravni fakultet u Novom Sadu
B.Pajtic@pf.uns.ac.rs

PRAVNA ZAŠTITA OD ŠTETE NASTALE ZAGAĐIVANJEM ŽIVOTNE SREDINE*

Sažetak: *Intenzivan industrijski i tehnološki razvoj predstavlja povećanu opasnost za životnu sredinu. Često su posledice zagađivanja životne sredine neotklonjive, a preveniranje štete je, po pravilu, jeftinije nego saniranje štete koja je već nastupila. Upravo zbog toga, u uporednom, ali i domaćem zakonodavstvu, primena preventivnih mera ima prioritet u odnosu na mere represivnog karaktera. Ukoliko, pak, preventivne mere zakažu, a šteta nastupi, građanima stoji na raspolaganju čitav niz restitutivnih mera. U radu je izvršena analiza međunarodnih deklaracija, direktiva, konvencija i drugih pravnih propisa kojim se štite države i građani od štete u oblasti ekologije. Iz ovakvih međunarodnih dokumenata proizlazi i čitav niz obaveza koje Republika Srbija, kao članica Ujedinjenih nacija i država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, mora ispuniti, odnosno, čitav niz odredaba iz navedenih međunarodnih pravnih propisa koje mora implementirati u svoje zakone i podzakonske akte. Poseban odeljak u ovom tekstu posvećen je našem pozitivnom zakonodavstvu u oblasti pravne zaštite od štete nastale zagađivanjem životne sredine. Analiza trenutnog stanja u oblasti ekološke pravne regulative i prakse, dovela je do konkretnih zaključaka i predloga autora, u pravcu poboljšanja nezavidnog položaja prava zaštite životne sredine, sa posebnim osvrtom na mehanizme pravne zaštite od štete nastale zagađivanjem životne sredine.*

Ključne reči: *ekološka šteta, ekološka tužba, životna sredina, zagađivač.*

* Rad je nastao kao rezultat istraživanja na projektu „Pravna tradicija i novi pravni izazovi“ Pravnog fakulteta u Novom Sadu u toku 2018-te godine.

UVOD

Štetne posledice zagađivanja životne sredine su, najčešće, veoma teško nadoknadive, a često i fatalne za čitava područja naše planete. Konsekvence neodgovornog odnosa prema planeti na kojoj živimo će osetiti generacije koje dolaze posle nas, mnogo više i teže nego njihovi roditelji. Često su posledice zagađivanja životne sredine neotklonjive, a preveniranje štete je, po pravilu, jeftinije nego saniranje štete koja je već nastupila. Upravo zbog toga, u uporednom, ali i domaćem zakonodavstvu, primena preventivnih mera ima prioritet u odnosu na mere represivnog karaktera.¹ Ovakav pristup je dominantan još od Stokholmske deklaracije iz 1972. godine,² koja predstavlja prvi međunarodni dokument koji govori o pravu na zdravu životnu sredinu. U njoj se, kao osnovni ciljevi ekološkog razvoja, navode smanjenje rizika u pogledu uslova života i poboljšanje kvaliteta života. I teoretičari nepodeljeno stoje na stanovištu da se “najbolja politika životne sredine sastoji u sprečavanju stvaranja zagađenja i neugodnosti na njihovom izvoru, pre nego na naknadnom suzbijanju njegovih posledica”³.

NORMATIVNI OKVIR I PRAKSA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Prilikom realizacije pomenutih ciljeva insistira se i na višem stepenu pažnje onih subjekata, čija delatnost u uslovima intenzivnog industrijskog i tehnološkog razvoja predstavlja povećanu opasnost za životnu sredinu. Proces izrade i usvajanja Stokholmske deklaracije pratilo je donošenje Odluke o osnivanju centralnog organa Ujedinjenih nacija čiji je osnovni zadatak bio da se bavi pitanjima zaštite životne sredine i koordinacijom aktivnosti na realizaciji Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu – UNEP⁴ koja je započeta 1973. godine. Domaći Ustavi koji su donošeni nakon Stokholmske deklaracije, nezavisno od toga da li su bili donošeni na nivou nekadašnje jugoslovenske državne zajednice, ili na nivou Republike Srbije, sledili su opredeljenja Stokholmske deklaracije i drugih ratifikovanih međunarodnih pravnih propisa. Danas važeći Ustav Srbije u članu 74. jasno naglašava da „svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i

¹ O prevenciji u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji videti više kod: Bojan Tubić, *Pravna načela u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2012, str. 501 i 502.

² Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment,

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

³ Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2005, str. 68.

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

potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran je za zaštitu životne sredine. Svako je dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.“⁵

Pravo na zdravu životnu sredinu nije našlo svoje mesto u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima⁶ iz 1950. godine. Međutim, Evropski sud za ljudska prava, koji se u slučajevima ekoloških tužbi dugo proglašavao nenadležnim, pronašao je modalitete koji su mu omogućili da u svoju nadležnost preuzme i slučajeve koji se odnose na ugrožavanje životne sredine.⁷ Najčešće je, u tu svrhu, korišćen član 8. Konvencije, koji se odnosi na pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života. Prema ovom članu, „svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.“ Tako je, primera radi, postupljeno u presudi od 21. februara, u slučaju „Powell and Rayner v. the United Kingdom“, kada se sud pozvao na pomenuti član Konvencije, naglašavajući da je buka, koju su proizveli avioni koji su poletali i sletali sa aerodroma Hitrou, ugrozila porodični život tužilaca koji su živeli u neposrednoj blizini aerodroma.⁸

ZAŠTITA OD ŠTETE NASTALE ZAGAĐIVANJEM ŽIVOTNE SREDINE U SRPSKOM PRAVU

U našem pravnom sistemu je Zakon o obligacionim odnosima,⁹ u odredbama koje se odnose na objektivnu odgovornost za naknadu štete, primenio rešenje kojim je postrožena odgovornost za štetu nastalu u vezi sa opasnom stvari, odnosno, opasnom delatnošću. Tako se, za štetu od stvari ili delatnosti, od kojih potiče povećana opasnost štete za okolinu, odgovara bez obzira na krivicu.¹⁰ Dakle, govoreći u kontekstu zaštite životne sredine, za zasnivanje odgovornosti nije pravno relevantno da li je postojala krivica zagađivača, odnosno, da li je odgovorno lice postupalo na protivpravan način. Istim zakonom uspostavljena je i takozvana „ekološka tužba“ (termin koji se najčešće koristi, iako nije potpuno nesporan u

⁵ Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.

⁶ European convention on human rights, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

⁷ Opširnije o ovome kod: Daniel García San José, Environmental protection and the European Convention on Human Rights, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, 2005, str. 5-16.

⁸ Primer preuzet od: Daniel García San José, Environmental protection and the European Convention on Human Rights, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, 2005, str. 11 i 12.

⁹ Zakon o obligacionim odnosima, Sl. List SFRJ, br. 29/78, 39/85, 57/89 i „Sl. List SRJ“ 31/93.

¹⁰ Zakon o obligacionim odnosima, član 154, stav 1, tačka 2.

teoriji), koja ima karakter „popularne tužbe“ (*actio popularis*).¹¹ Ovu tužbu nazivamo popularnom tužbom zato što svako može zahtevati od drugoga da ukloni izvor opasnosti od koga preti znatnija šteta njemu ili neodređenom broju lica, kao i da se uzdrži od delatnosti od koje proizilazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može sprečiti odgovarajućim merama.¹² Na zahtev zainteresovanog lica sud će narediti da se preduzmu odgovarajuće mere za sprečavanje nastanka štete ili uznemiravanja, ili će naložiti otklanjanje izvora opasnosti, na trošak držaoca izvora opasnosti, ako ovaj sam to ne učini.¹³ Dakle, Zakonom o obligacionim odnosima je, u cilju zaštite životne sredine, omogućeno da svako lice pokrene parnični postupak čak i ako šteta nije nastupila, već je njeno nastupanje moguće. Ovim rešenjem zakona, napušten je zastareli koncept odgovornosti za imisije, koji je podrazumevao da aktivnu legitimaciju za tužbu za naknadu štete u parničnom postupku imaju samo vlasnici nepokretnosti koji su štetu i neposredno pretrpeli, nezavisno od toga da li je šteta prouzrokovana deponovanjem štetnih materija ili odlivanjem otpadnih voda na tuđem zemljištu, odnosno proizvodnjom buke visokog intenziteta ili zagađivanjem vazduha dimom. Naš zakonodavac je, predviđanjem mogućnosti pokretanja popularne tužbe, praktično, omogućio zaštitu javnog interesa korišćenjem instituta privatnog prava. Odredbe Zakona o obligacionim odnosima omogućile su napuštanje antropocentričnog koncepta u slučajevima nanošenja štete životnoj sredini, čija se suština ogledala u tome da je samo oštećeni bio ovlašćen da odlučuje o tome da li će zatražiti pravnu zaštitu ukoliko do ovakve štete dođe. Moderno „pravo životne sredine je zasnovano na ekocentričnom pristupu. Zabranjeni su postupci kojima se nanosi šteta samom okruženju ugrožavanjem ili povređivanjem zaštićenih dobara.“¹⁴ U skladu sa navedenim konceptom, teorija je uspostavila kategoriju ekološke štete, pod čime se podrazumeva „tretiranje životne sredine kao neposrednog zaštitnog objekta i postojanje odgovornosti i u odsustvu povrede nečijeg subjektivnog prava ili privatnog zahteva za naknadu štete.“¹⁵ Zakonodavac je obavezao odgovorno lice da, ukoliko šteta nastupi, uspostavi stanje koje je bilo pre nego što je šteta nastala, a ukoliko uspostavljanje ranijeg stanja ne uklanja štetu potpuno, odgovorno lice dužno je za ostatak štete da da naknadu u novcu.¹⁶ Ovakvo rešenje

¹¹ *Actio popularis* ili „popularna“, odnosno, „narodna“ tužba prvobitno je prepoznata u rimskom pravu kao procesno sredstvo za kojim je mogao da posegne bilo koji građanin, osporavajući pravni odnos u kome nema svojstvo strane, ali samo ukoliko je to bilo u opštem, odnosno, javnom interesu.

¹² ZOO, član 156, stav 1, tačka 1.

¹³ ZOO, član 156, stav 1, tačka 2.

¹⁴ Dušan Nikolić, *Osnove prava životne sredine*, Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2009, str. 51.

¹⁵ Radenka Cvetić, *Održivi razvoj i ekološka šteta*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, Broj 68, Godina LIII, 2014, str. 291.

¹⁶ ZOO, član 185, stavovi 1 i 2.

je kompatibilno sa opredeljenjem Direktive Evropske unije o odgovornosti za ekološku štetu iz 2004, u kojoj je napravljena i jasna distinkcija između primarne, komplementarne i kompezatorne naknade.¹⁷

Drugi novum ZOO u ovoj oblasti, koga sam ovlaš pomenuo, odnosi se na činjenicu da je odredbom zakona, praktično, omogućeno da sud u parničnom postupku zabrani delatnost (naloži zagađivaču uklanjanje izvora opasnosti),¹⁸ što je mogućnost koja je karakteristična za upravno pravo, odnosno, upravni postupak, ali ne i za obligaciono pravo. Ovakvo rešenje posledica je funkcionalne povezanosti građanskog i javnog prava, odnosno, izraženog javnog interesa u oblasti zaštite životne sredine, s obzirom da se konsekvence ekološke štete često protežu na neograničen krug subjekata.

Zakonom o zaštiti životne sredine¹⁹ uspostavljeno je načelo “zagađivač plaća”, kojim se ustanovljava princip da zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Uz to, zagađivač, u skladu sa propisima, snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini. Odredbama ovog zakona uspostavljena je i supsidijarna odgovornost državnih organa, da, u okviru svojih finansijskih mogućnosti, otklone posledice zagađivanja životne sredine i smanje štetu koja je zbog zagađenja nastala.²⁰ Odgovornost države nastupa u slučajevima kada se šteta ne može pripisati neposrednom zagađivaču, bilo zato što je on nepoznat, bilo zbog toga što šteta potiče od zagađivanja životne sredine iz izvora van teritorije Republike Srbije. Načelo “zagađivač plaća” je jedan od prvih autohtonih principa prava životne sredine. Zagađivač ima obavezu da uračuna troškove prevencije zagađivanja u svoje troškove produkcije dobara, ili da plati za štetu nastalu zagađenjem, odnosno koju sam stvara. Preciznije, obavezom zagađivača smatra se snošenje troškova kontrolnih mera zagađenja (formiranja i rada instalacija koje sprečavaju širenje zagađenja), kao i investiranje u opremu i procese koji sprečavaju zagađenje.²¹ Dakle, u cenu proizvoda se uračunava i takozvani „ekološki trošak“. Pravni princip „zagađivač plaća“ polazi od načela pravičnosti, odnosno osnovane pretpostavke da lice koje je prouzrokovalo rizike po životnu

¹⁷ Više o ovome videti kod: Marija Karanikić Mirić, *Odgovornost za zagađivanje životne sredine*, *Pravni život*, 9/2007, str. 467–468.

¹⁸ ZOO, član 156, stav 2.

¹⁹ Zakon o zaštiti životne sredine, Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – dr. zakon i i 95/2018 – dr. zakon, član 9, stav 1, tačka 6.

²⁰ Zakon o zaštiti životne sredine, član 9, stav 1, tačka 8.

²¹ Šire o ovome: Alexandre – Charles Kiss, Dinah Shelton, *International Environmental Law*, New York, 2004, str. 215.

sredinu treba da snosi kako troškove mera predostrožnosti, tako i izdatke koji su proizašli iz prevencije, a ima obavezu i da otkloni štetne posledice svoje delatnosti. Objektivna odgovornost operatera za štetu na određenim delovima životne sredine (kao nešto složeniji institut od objektivne odgovornosti koja je ustanovljena Zakonom o obligacionim odnosima) je institut koje je u naše pravo prenet iz Konvencije o građanskoj odgovornosti za štetu Saveta Evrope iz 1993. Posebnu pažnju su autori te, takozvane Lugano konvencije, posvetili propisivanju režima objektivne odgovornosti operatera za štetu prouzrokovanu opasnim aktivnostima ili opasnim materijama. Konvencija je svojom regulativom konsekventno sledila princip „zagađivač plaća“, ukazujući na mogućnost da se neograničena odgovornost operatera obezbedi obaveznim osiguranjem ili drugim finansijskim pokrićem, pri čemu je bitno napomenuti da mnoge vrste ekološke štete ne mogu da se osiguraju ili mogu samo do određenog nivoa.²² Može se opravdano postaviti pitanje pravne prirode odgovornosti za ekološku štetu. Navedene odredbe Konvencije ukazuju da teško možemo govoriti da načelo „zagađivač plaća“ obezbeđuje naknadu štete u građanskopravnom smislu te reči. Iako često nema klasičnog privatnopravnog interesa, koriste se pravila građanskog prava u realizovanju jedne, pre svega, preventivne mere, što se može pravdati izrazitim javnim interesom u oblasti zaštite životne sredine.²³

Još jedan međunarodni dokument čiji značaj je bio neprocenljiv za operacionalizaciju načela „zagađivač plaća“ je evropska Direktiva o odgovornosti za remedijaciju štete na životnoj sredini²⁴. Ova Direktiva definiše i dimenzionira neophodne aktivnosti na upravljanju, kontroli i finansiranju remedijacije oštećenih prirodnih resursa i njihovih funkcija. Pod remedijacijom podrazumevamo širok dijapazon procedura i mera kojima se zemljište sanira, odnosno, koje dovode do poboljšavanja kvaliteta ugroženog zemljišta do nivoa bezbednog za korišćenje, odnosno obrađivanje. Zakonom o zaštiti životne sredine uspostavljeno je još jedno načelo kojim se obezbeđuje pravna zaštita i naknada štete nastale zagađenjem životne sredine. Princip „korisnik plaća“ odnosi se, pre svega, na lica koja (najčešće kao koncesionari) koriste neko javno dobro. Svako ko koristi prirodne vrednosti dužan je da plati realnu cenu za njihovo korišćenje i rekultivaciju prostora.²⁵ Ukoliko je neko, po pravilu, pravno lice, gazdovalo,

²² Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Council of Europe, 1993. <https://rm.coe.int/168007c079>

²³ Opširnije o dilemi o pravnoj prirodni odgovornosti za ekološku štetu videti kod: Barbara Pozzo, „Towards Civil Liability for Environmental Damage in Europe“, *Global Jurist Topics*, De Gruyter, 2/2001, str. 5.

²⁴ 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/128120_en.htm

²⁵ Zakon o zaštiti životne sredine, Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – dr. zakon i i 95/2018 – dr.

primera radi, kamenolomom, rudnikom ili deponijom, dužno je da izvrši rekultivaciju zemljišta nakon prestanka korišćenja ovih lokacija. Rekultivaciju zemljišta, u smislu Zakona o zaštiti zemljišta, predstavlja skup mera i aktivnosti za ponovno formiranje zemljišnog sloja i uspostavljanje biljnih zajednica na zagađenim i degradiranim površinama.²⁶ Realna cena korišćenja, koja se pominje u Zakonu o zaštiti životne sredine, usmerava se ka namenskim fondovima države, čija je funkcija, pre svega, finansiranje preventivnih i restitutivnih mera u oblasti ekologije.

Zakon o zaštiti potrošača predstavlja još jedan domaći pravni propis koji svojim odredbama operacionalizuje Ustavom garantovano pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Ovaj pravni akt insistira na pravu potrošača na zdravu i održivu životnu sredinu (život i rad u sredini koja nije štetna za zdravlje i dobrobit sadašnje i budućih generacija), kao i na pravovremeno i potpuno informisanje o stanju životne sredine,²⁷ svrstavajući ih u korpus osnovnih prava potrošača.

PROBLEMI IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH EKOLOŠKIH STANDARDA U SRPSKO PRAVO

Kada je u pitanju širenje normativnog okvira kojim će Srbija morati da obuhvati sve veći broj problema ekološke prirode i sve teže posledice zagađivanja životne sredine, kao i pravnu zaštitu od štete koja zbog tog zagađenja nastane, našeg zakonodavca obavezuje proces prisajedinjenja naše zemlje Evropskoj uniji. Srpski parlament ima obavezu da u pravni sistem implementira evropske standarde, odnosno, pravna rešenja iz odgovarajućih deklaracija, direktiva, konvencija i drugih pravnih propisa kojim se štite evropske države i građani od štete u oblasti ekologije. Poglavlje 27 (životna sredina i klimatske promene) koje je Srbija otvorila u procesu pregovaranja o članstvu u EU, podrazumeva kako donošenje konkretnih zakonskih i podzakonskih akata, tako i preduzimanje konkretnih mera koje su, često, veoma skupe.

U prethodnih godinu dana, Narodna Skupština Republike Srbije izglasala je nekoliko zakona koji se, u potpunosti ili delimično, odnose na rešavanje izazova iz oblasti zaštite životne sredine. Posebna pažnja posvećena je onim pravnim propisima koji probleme ekološke prirode sagledavaju iz ugla poljoprivrede, jedne od najznačajnijih privrednih grana, a svakako grane koja je uzajamno zavisna od zdrave životne sredine. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, obavezani su korisnici koji ostvaruju pravo na IPARD podsticaje iz

zakon, član 9, stav 1, tačka 7.

²⁶ Zakon o zaštiti zemljišta, Sl. glasnik RS, br. 112/2015, član 4, stav 3, tačka 23.

²⁷ Zakon o zaštiti potrošača, „Sl. glasnik RS“ br. 62/2014, 6/2016, član 2, stav 1, tačka 8.

oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja da ispune odgovarajuće uslove zaštite životne sredine.²⁸ Pored toga, usvajanjem Zakona o potvrđivanju Konvencije koja se odnosi na bezbednost i zdravlje u poljoprivredi, Narodna Skupština Republike Srbije je, u februaru mesecu ove godine, napravila još jedan korak napred u regulisanju ove važne oblasti. Navedenom Konvencijom uspostavljena je obaveza nadležnih organa da predvide korektivne mere i odgovarajuće kazne u skladu sa nacionalnim zakonima i propisima, uključujući, prema potrebi, obustavu ili ograničenje onih poljoprivrednih delatnosti koje predstavljaju neposredan rizik po bezbednost i zdravlje radnika, dok se ne isprave uslovi koji su bili povod za obustavu ili zabranu delatnosti.²⁹ Za oblast zaštite životne sredine naročito su važni odeljci koji se odnose na upravljanje hemikalijama i zaštitu od bioloških rizika. Konvencija daje uputstvo državama potpisnicama da radnici u poljoprivredi moraju biti osigurani u nekom sistemu osiguranja ili socijalne zaštite za slučaj smrtnih i drugih povreda na radu i profesionalnih bolesti, čime se uspostavlja još jedan modalitet saniranja štete koja može nastati zagađivanjem životne sredine.

Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama je još jedan od zakona koji su, u oblasti zaštite životne sredine, doneti u prethodnim mesecima. Ovim pravnim propisom uređuje se, između ostalog, smanjenje rizika od katastrofa, prevencija i jačanje otpornosti i spremnosti pojedinaca i zajednice za reagovanje na posledice zagađenja tehničko – tehnoloških nesreća koje dovode do zagađenja životne sredine.³⁰ Tehničko-tehnološka nesreća, u smislu ovog zakona, je „iznenadni i nekontrolisani događaj ili niz događaja koji je izmakao kontroli prilikom upravljanja određenim sredstvima za rad i prilikom postupanja sa opasnim materijama u proizvodnji, upotrebi, transportu, prometu, preradi, skladištenju i odlaganju, kao što su požar, eksplozija, havarija, udes u rudnicima i tunelima, rušenje brana, havarija na elektroenergetskim, naftnim i gasnim postrojenjima, akcidenti pri rukovanju radioaktivnim i nuklearnim materijama, teško zagađenje zemljišta, vode i vazduha, posledice ratnog razaranja i terorizma, a čije posledice mogu da ugroze bezbednost, život i zdravlje većeg broja ljudi, materijalna i kulturna dobra ili životnu sredinu u većem obimu.“³¹

Uprkos određenim pomacima učinjenim u prethodnom periodu, proces dostizanja evropskih standarda, nažalost, ne napreduje brzinom koja bi bila ekvivalentna evropskim ambicijama na kojima, načelno, insistiraju predstavnici zakonodavne

²⁸ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, „Sl. glasnik RS“, br. 76/2018, član 3.

²⁹ Zakon o potvrđivanju Konvencije koja se odnosi na bezbednost i zdravlje u poljoprivredi, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori“, broj 2 od 18. februara 2019. član 4, tačka 3.

³⁰ Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, „Sl. glasnik RS“, br. 87/2018 član 1, stav 1.

³¹ Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, član 2, stav 1, tačka 3.

i izvršne vlasti u našoj zemlji. Značajnu prepreku napretku u ovoj oblasti predstavlja i veoma nisko dimenzioniranje budžeta u oblasti zaštite životne sredine. Sve do druge polovine 2018. godine Direktiva Evropskog Parlamenta o proceni uticaja na životnu sredinu iz 2011. nije bila u potpunosti inkorporisana u domaće pravne propise. Srpski zakonodavac godinama nije preduzimao korake u pravcu potvrđivanja Multilateralnog sporazuma zemalja jugoistočne Evrope o sprovođenju Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu. Tek 25. septembra 2018. biva donet odgovarajući zakon, koji omogućava državi Srbiji zaokruživanje zaštite od zagađivanja životne sredine i u regionalnim okvirima.³²

Finansiranje zaštite životne sredine radi ostvarivanja ciljeva zaštite vrši se preko budžeta Republike Srbije, odnosno autonomne pokrajine, kao i jedinica lokalne samouprave, u okviru njihovih ovlašćenja definisanih Zakonom o zaštiti životne sredine. Sredstva za zaštitu životne sredine mogu se obezbeđivati i putem donacija, kredita, sredstava međunarodne pomoći, sredstava stranih ulaganja namenjenih za zaštitu životne sredine, sredstava iz instrumenata, programa i fondova EU, UN i međunarodnih organizacija.³³ Međutim, predviđeni pravni okvir i na osnovu njega uspostavljeni mehanizmi nisu dovoljni da bi bili zadovoljeni minimalni standardi koje u procesu pridruživanja država kandidat mora da dostigne. Realizacija uslova iz Poglavlja 27, koje se odnosi na oblast zaštite životne sredine, iziskuje zamašnija sredstva nego bilo koje drugo poglavlje u pregovorima sa EU. Nacionalnom Strategijom aproksimacije u oblasti zaštite životne sredine, iz 2010. godine,³⁴ procenjeno je da će troškovi za usklađivanje u ovoj oblasti iznositi 10,6 milijardi evra. Već letimični pogled na zakonsku i podzakonsku regulativu, kao i na budžetske aroprijacije (na nivou Republike), jasno ukazuju na to Republika Srbija nije napravila značajan pomak u ovoj oblasti. Činjenica da je u republičkom budžetu za 2019. godinu predviđeno povećanje iznosa sredstava za oblast ekologije od 16% u odnosu na prošlu godinu mogla bi, na prvi pogled, delovati ohrabrujuće. Međutim, ukoliko se uzme u obzir da to povećanje u apsolutnom iznosu predstavlja manje od deset miliona evra, jasno je da ne može biti govora napretku u oblasti ekologije, niti o relevantnoj zaštiti od šteta nastalih zagađivanjem životne sredine na nacionalnom nivou.

Dugo nije bila realizovana ni preporuka iz godišnjeg izveštaja Evropske Komisije od 2016 godine,³⁵ koja se odnosila na obezbeđenje finansijskih sredstava za delovanje Zelenog fonda, kao novog instrumenta u oblasti ekologije. Iako je

³² Zakon o potvrđivanju multilateralnog sporazuma zemalja jugoistočne Evrope o sprovođenju Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu „Sl. glasnik – Međunarodni ugovori“ br. 12/2018

³³ Zakon o zaštiti životne sredine, član 83.

³⁴ Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine, <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>

³⁵ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji_izvestaj_16_srp.pdf

ovaj fond osnovan 2016. godine, nisu, do marta 2018. godine, usvojeni potrebni podzakonski akti koji bi regulisali rad ove institucije. Bez podzakonske regulative nije bilo moguće ni raspisivanje javnih konkursa, jer nisu bili precizirani uslovi koje potencijalni korisnici javnih sredstava moraju ispuniti. Nije postojao definisan način raspodele sredstava, kriterijumi za ocenjivanje zahteva, niti mehanizmi za praćenje korišćenja sredstava. Zbog ovih okolnosti, funkcija Zelenog fonda Srbije svela se na dodelu sredstava reciklažnoj industriji, jer je samo u toj oblasti postojala adekvatna regulativa. Tek donošenjem Uredbe o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju korisnici sredstava, uslovima i načinu raspodele sredstava, kriterijumima i merilima za ocenjivanje zahteva za raspodelu sredstava, načinu praćenja korišćenja sredstava i ugovorenih prava i obaveza, kao i drugim pitanjima od značaja za dodeljivanje i korišćenje sredstava Zelenog fonda Republike Srbije³⁶ – situacija se popravlja. Doduše, više u odnosu na krug korisnika koji mogu aplicirati za sredstva u ovom fondu, odnosno, oblasti koje se na ovakav način finansiraju, nego u odnosu na obim sredstava koja su nedostatna, kada se uzme u obzir obim problema u oblasti ekologije. U svakom slučaju, pozitivna novina je to, da Uredba omogućava realizaciju širokog dijapazona projekata u oblasti zaštite životne sredine. Tu spadaju infrastrukturni, razvojno istraživački projekti, projekti zaštite, očuvanja i poboljšanja kvaliteta životne sredine i upravljanja zaštitom životne sredine, projekti sanacije i remedijacije, nabavke opreme, uvođenja čistije proizvodnje i tehnologija i proizvoda, podsticaja u oblasti životne sredine i održivog razvoja, kao i investicione, operativne i druge mere i aktivnosti.³⁷ Međutim, izgubljeno vreme se, nažalost, ne može vratiti, a ne može se čak ni predvideti koliki bi, po obimu i značaju, bili pozitivni efekti rada Zelenog fonda, da je preporuka Evropske Komisije bila realizovana u razumnom roku od najviše tri meseca.

ZAKLJUČAK

Zakašnjenja u realizaciji preporuka iz izveštaja Evropske Komisije i Direktiva Evropskog Parlamenta, mali iznosi sredstava koji se u budžetu izdvajaju za oblast ekologije, kao i još uvek nezaokružen pravni okvir u ovoj oblasti, svakako ne vode ka dostizanju visokih standarda zaštite od štete nastale zagađivanjem životne sredine. Organi naše zakonodavne i izvršne vlasti, uz pomoć stručne jav-

³⁶ Uredba o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju korisnici sredstava, uslovima i načinu raspodele sredstava, kriterijumima i merilima za ocenjivanje zahteva za raspodelu sredstava, načinu praćenja korišćenja sredstava i ugovorenih prava i obaveza, kao i drugim pitanjima od značaja za dodeljivanje i korišćenje sredstava Zelenog fonda Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, broj 25 od 30. marta 2018.

³⁷ *Ibidem*, član 5.

nosti i nevladinog sektora moraju postići veću efikasnost u definisanju odgovarajućeg normativnog okvira kojim se proces evropskih integracija Srbije čini izvesnijim, izdvojiti mnogo više sredstava da bi taj okvir bio ispunjen odgovarajućim sadržajem, ali i delovati edukativno i informativno u podizanju nivoa ekološke svesti među najširim slojevima stanovništva.³⁸ Uostalom, višestruki su benefiti uređenog sistema kojim se zagađivanje životne sredine predupređuje, a ako je do zagađenja ipak došlo, kojim se obezbeđuje adekvatna pravna zaštita od nastale štete. Uspešna zaštita životne sredine sa sobom donosi bolje zdravlje stanovništva, uspešniju ekonomiju i održivi razvoj jedne zajednice, pri čemu, održivi razvoj, određen socijalnim, ekonomskim i ekološkim ciljevima, podrazumeva uspostavljanje ravnoteže između društvenog, industrijskog i tehničko-tehnološkog razvoja sa jedne strane, i očuvanja i unapređenja životne sredine sa druge strane.³⁹

LITERATURA I IZVORI

- Bojan Tubić, *Pravna načela u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2012.
- Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2005.
- Daniel García San José, *Environmental protection and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, 2005.
- Dušan Nikolić, *Osnove prava životne sredine*, Univerzitet u Novom Sadu – Pravni fakultet, Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, 2009.
- Radenka Cvetić, *Održivi razvoj i ekološka šteta*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, Broj 68, Godina LIII, 2014.
- Marija Karanikić Mirić, *Odgovornost za zagađivanje životne sredine*, *Pravni život*, 9/2007.
- Alexandre – Charles Kiss, Dinah Shelton, *International Environmental Law*, New York, 2004.
- Barbara Pozzo, „Towards Civil Liability for Environmental Damage in Europe”, *Global Jurist Topics*, De Gruyter, 2/2001.

³⁸ Zakon o zaštiti životne sredine u članu 6. ovo nameće i kao obavezu državnim organima. Tako u ovom članu nailazimo na sledeće norme: Državni organi, naučne ustanove, ustanove u oblasti obrazovanja, zdravstva, informisanja, kulture i druge ustanove, kao i drugi oblici udruživanja, u okviru svojih delatnosti, podstiču, usmeravaju i obezbeđuju jačanje svesti o značaju zaštite životne sredine.

Jačanje svesti o značaju zaštite životne sredine obezbeđuje se kroz sistem obrazovanja i vaspitanja, naučno-istraživačkog i tehnološkog razvoja, usavršavanja u procesu rada, javnog informisanja i popularizacije zaštite životne sredine.

³⁹ O značaju održivog razvoja i uzajamnoj povezanosti sa zaštitom životne sredine videti više kod: Bojan Tubić, *Načelo održivog razvoja u međunarodnim pravnim aktima i praksi Međunarodnog suda*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 3/2013, str. 391 – 411, kao i kod: Bojan Pajtić, *Održivi razvoj i procena uticaja na životnu sredinu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2012, str. 409.

- Bojan Tubić, Načelo održivog razvoja u međunarodnim pravnim aktima i praksi Međunarodnog suda, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 3/2013.
- Bojan Pajtić, Održivi razvoj i procena uticaja na životnu sredinu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1/2012.
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>
- United Nations Environment Programme, <http://www.unep.org/>
- Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 98/2006.
- European convention on human rights, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf
- Zakon o obligacionim odnosima, Sl. List SFRJ”, br. 29/78, 39/85, 57/89 i “Sl. List SRJ” 31/93.
- Zakon o zaštiti životne sredine, Sl. glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – dr. zakon i i 95/2018 – dr. zakon
- Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Council of Europe, 1993. <https://rm.coe.int/168007c079>
- 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
- Zakon o zaštiti zemljišta, Sl. glasnik RS, br. 112/2015
- Zakon o zaštiti potrošača, „Sl. glasnik RS“ br. 62/2014, 6/2016
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, „Sl. glasnik RS“, br. 76/2018
- Zakon o potvrđivanju Konvencije koja se odnosi na bezbednost i zdravlje u poljoprivredi, “Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 2 od 18. februara 2019.
- Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, “Sl. glasnik RS”, br. 87/2018
- Zakon o potvrđivanju multilateralnog sporazuma zemalja jugoistočne Evrope o sprovođenju Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu “Sl. glasnik – Međunarodni ugovori“ br. 12/2018
- Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine, <http://www.mispserbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>
- Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji_izvestaj_16_srp.pdf
- Uredba o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju korisnici sredstava, uslovima i načinu raspodele sredstava, kriterijumima i merilima za ocenjivanje zahteva za raspodelu sredstava, načinu praćenja korišćenja sredstava i ugovorenih prava i obaveza, kao i drugim pitanjima od značaja za dodeljivanje i korišćenje sredstava Zelenog fonda Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 25 od 30. marta 2018.

Bojan L. Pajtić, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
B.Pajtic@pf.uns.ac.rs

Legal Protection against Damage to Environmental Pollution

Abstract: *Intensive industrial and technological development poses an increased risk to the environment. Often, the consequences of environmental pollution are inviolable, and the prevention of damage is, as a rule, cheaper than remedying the damage that has already occurred. For this reason, in both comparative and domestic legislation, the application of preventive measures has priority in relation to measures of repressive character. If, however, preventive measures are committed, and the damage occurs, citizens have a range of restitutive measures at their disposal. The paper analyzes international declarations, directives, conventions and other legal regulations protecting states and citizens from damage in the field of ecology. From these international documents, a whole series of obligations arises that the Republic of Serbia, as a member of the United Nations and candidate country for membership in the European Union, has to fulfill, or a whole series of provisions from the aforementioned international legal regulations that must be implemented in its laws and by-laws. A special section in this text is dedicated to our positive legislation in the field of legal protection against environmental damage. Analysis of the current state of affairs in the field of environmental legislation and practice led to concrete conclusions and suggestions of the author in the direction of improving the unsatisfying position of environmental protection rights, with particular reference to the mechanisms of legal protection against damage caused by environmental pollution.*

Keywords: *ecological damage, environmental complaint, environment, pollutant.*

Datum prijema rada: 01.04.2019.