

*Академик Јожеф Салма, редовни професор
Правној факултету у Новом Саду*

СМЕРНИЦЕ И УРЕДБЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ*

Сажетак: Аутор у овом раду анализира смернице и уредбе Европске уније (Парламент и Савета ЕУ) које се односе на заштитну животне средине (воде, ваздуха и земљишта). С обзиром на то да обим емисије често превазилази оквире локалне заједнице, региона, и појрима прекогранично дејство, а некада и глобално, смернице и уредбе Европске уније настоје да дају основе за хармонизацију националних прописа на плану Европе. И то како у погледу евиденције носилаца опасних ствари и делатности, тако и у погледу потребних мера за санацију загађења, те и за мере које служе спречавању већих еколошких несрећа.

Кључне речи: заштитна животне средине, вода, ваздуха и земљишта, смернице и уредбе ЕУ о живојној средини.

I Уопште

Заштитна животне средине (земљишта, вода и ваздуха, биосфере, здравља и културне баштине људи) је важан проблем данашњице, ако се има у виду много пута наглашена синтагма о *одрживом развоју*. Заштита угрожене животне средине уз одрживи развој нема одјека само у праву, али је право централно синтетичко средство њеног остваривања. Операционализација синтагме о одрживом развоју у светлу потребе за повећаном заштитом животне средине, у праву се најчешће схвата као *координација* различитих грана права у погледу еколошке *превенције* и еколошке *сана-*

* Чланак је настао као резултат рада на научноистраживачком пројекту бр. 179079 под називом *Биомедицина, заштитна животне средине и право* који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

ције у условима угрожене или нарушене животне средине. Дуго времена је требало за имплементацију ових еколошких начела у право. Код нас још увек није посвећено довољно пажње легислативи из ове области, упркос лошем (регионалном и националном) еколошком стању. Међутим, и шире гледано, напредак технологије XX века је усмерен на економске ефекте који често нису пропраћени адекватном *технолојом* заштите животне средине, иако је она требало да буде паралелна и да отклони негативне ефекте технолошких загађења животне средине.

Као последица, настао је један од *глобалних проблема*, а то је повећана загађеност животне средине. Оно што је у XIX веку био проблем тзв. *суседских имисија* (дим, потреси, бука и сл.), тј. загађења простора суседске непокретности, постао је почев од друге половине XX века, а и данас у другој деценији XXI века проблем *оштрих имисија*, тј. нарушавање појединих елемената животне средине који се више не простире само на домен власника суседских некретнина, већ се протеже и на цео локалитет, регион, односно далеко шире, на просторе независно од државних граница (угљен моноксид, стаклена башта и смањење озонског омотача и др.). У том смислу су имисије постале глобални проблем. Испуштање штетних материја у *водошоке* и водне реципијенте је само тренутно регионални проблем. *Наводњавање* пољопривредног земљишта *загађеном водом доводи и до загађења пољопривредног земљишта, самим њим и флоре и фауне, са утицајем на људско здравље*, ако не одмах, онда временом. Жито произведено у Војводини и Србији, ако садржи супстанце загађеног земљишта или вода, може да се нађе на било чијем столу, али исто тако и људска храна животињског порекла произведена у другој земљи која садржи пестициде биљног порекла или антибиотичког или другог стимуланса раста, може имати утицаја на људско здравље, ако не одмах, онда касније.

Атомска постројења која су од средине XIX века почела да производе јефтине енергенте, и самим тим, довела до значајног напретка, због довољне технолошко - еколошке сигурности су инцидентално угрозила животну средину на ширим просторствима, у условима садејства *vis major-a*. Како се показало, у погледу трајних штетних еколошких последица, Чернобил се није тицао само Украјине, нити се најновија (2011) јапанска атомска енергетска катастрофа, ограничавала само на Јапан.

У трагању за енергетским потенцијалима, у домену *необновљивих природних ресурса*, технологија је значајно унапредовала, тако да се данас нафта успешно црпи из морског дна. Но, технологија црпљења није увек била на висини задатка, пошто је довела до бројних *еколошких катастрофа у мору и океанима*, са локалним и глобалним последицама, које се не могу одмах у целини сагледати.

Није случајно да се у европском еколошком праву развила *доктрина о одрживом развоју*, тј. развоју уз дужну пажњу према животној средини, пријатељство са технолошком еволуцијом, али уз настојање да се санирају негативни еколошки утицаји технологије. То подразумева да код нових технолошких агломерата треба укључити у инвестициони план *прећходну еколошку анализу*, ради сагледавања потребе за превенцијом евентуалних еколошких ризика пре реализације.

У погледу заштите животне средине привреда и органи власти (државе, региона, локалне самоуправе), као и еколошке организације, треба да *сарађују координисано*, како на плану евиденције стања, тако и у погледу предузимања потребних мера превенције и санације.

Данас, али не само данас, већ почев од осамдесетих година прошлог века аустријски аутор Бернард Рашауер (Bernhard Raschauer) и његови сарадници у новом делу о праву заштите животне средине ову област виде као *јравни интердисциплинаријум* (Umweltrecht, Wien, 2011), те прихватају комплексан правни приступ, при чему није довољна само *еколошка свесћ*, већ и озбиљан и сериозан правни приступ. Од тада еколошка заштита није више само *јрошак*, већ *дојринос јривређивању*. Здрава, контролисана храна, могући чисти водотоци, ваздух и земљиште, као природом створене вредности, као и вештачке творевине (дело људске изградње, посебно насеља), су саставни део *културној* нпр. *јурисјичкој, здравственој* амбијента. Они постају значајне компоненте *јривређивања*, као и мотивације иностраног и домаћег инвестиционог улагања. Развој технологије треба да је усмерен тим циљевима, тј. здравој животној и културној средини.

II

Смернице и уредбе европског еколошког права

А. Појам смерница и уредаба у евројском јраву уојшиће, национални еколошки кодекси

Смернице (Richtlinien) Парламента и Савета Европске Уније служе за *хармонизацију* националних права. Садрже заједничке циљеве којима треба да теже чланице. Оне обавезују пуноправне чланице, али не на дословно преузимање. Национална законодавства имају самосталност у погледу њихове имплементације у национални правни поредак, до мере да не „угрозе“ заједничке циљеве. У домену заједничког европског еколошког права ретке су **уредбе** (Verordnungen)¹, тј. тип норми европског права које се на *јодручјима јуно-*

¹ Као што је нпр. *Уредаба Евројске заједнице* (EG) о слободном учешћу у организацијама у оквиру Заједнице, организованих ради еколошког менаџмента и контроле еколошког привређивања, бр. 1221/2009/Verordnung EG Nr. 1221/2009 über freiwillige Teilnahme

правних чланица примењују без истајка ратификације, а на основу Уговора о пуноправном учлањивању у ЕУ који закључује Европска унија са будућим чланом. Тај уговор, наиме, подразумева уступање дела легислативног овлашћења земље у корист заједничког европског права, односно обавезу хармонизације унутрашњег права са заједничким циљевима. Од времена пуноправног учлањивања новопримљене земље, преко својих изабраних европских парламентарних претставника утичу на даљи ток заједничке регулативе у Европском Парламенту и Савету – који иначе имају легислативну улогу. Новопримљене земље су пре пријема у погледу постојећих Смерница углавном поступиле тако, што су их без нарочитог прилагођавања, у целини, без измена, унеле у своје национално законодавство, иако је било простора за њихово прилагођавање у границама постављених циљева. У периоду хармонизације ове земље су, пре постизавања пуноправног чланства, постојеће смернице актом ратификације унеле у своје национално законодавство. Таква законодавна техника је имала предност у томе што је убрзала поступак хармонизације.

У савременом европском заједничком праву нема **еколошког кодекса**, али су бројне земље Европске уније донеле своје националне еколошке кодексе (нпр. Немачка, Аустрија). Изван тих кодекса развијено је и *ванкодексно еколошко национално законодавство*, које се бави различитим аспектима и подручјима еколошке заштите, као што су закони о одговорности за *атомске инциденте*, о заштити *квалитетног вода, земљишта и ваздуха*, о *праћењу* (евиденцији) квалитативног одн. квантитативног стања вода, земљишта и ваздуха, законодавство о *преходној еколошкој контроли* нових технолошких агломерата, законодавство о *дозвољеним граничним вредностима* загађења, законодавство о *еколошким хаваријама*, о *заштити од буке и пошреса*, и др.

Национална права су углавном вођена упоредивим циљевима (**начелима**) *превенције, реситиуције, одрживог развоја, предострожности, евиденције и сарадње* на националном и међународном плану, као и циљевима о *информацији* стања.²

Б) Заједничко европско еколошко право

Заједничке европске норме су доживеле значајну еволуцију у периоду од *осамдесетих година прошлог века до данас* (2011). Оне су пре свега појединачне смернице које су понекада и допуњене, измењене, те је неопход-

von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS)'. В. нпр. in: *Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht*, Wien, 2011, стр. 83. и др.

² В. нпр. *Bándi Gyula, Környezetjog* (Право заштите животне средине), Budapest, Osiris Kiadó, 2004 і даља издања, стр. 27-44.

но ради њиховог прегледа извршити потребну класификацију. У прегледу који следи дају се смернице независно од њиховог хронолошког реда, а колико је то могуће, у зависности од тематског реда.

Смерница о јавности информација о еколошком стању. Ова, и за нас веома значајна, Смерница настала је 2003. године.³ Прописује се право физичких и правних лица на информацију о стању животне средине.⁴ У погледу Војводине, то би значило, на пример, информацију о квалитативном стању вода реке Бегеј, Тисе, водног стања Врбаса, језера Палић и др., о извршеним улагањима на плану превенције и реституције квалитативног стања. На то обавезује и важеће водно законодавство Републике Србије у погледу евиденције загађивача, и у случају загађености, предлагање мера, што је задатак подручних јавних водних предузећа. Проблем јесте локалан, али је и регионалан, а самим тим и националан, тј. тиче се целе државе.

Смерница о учешћу јавности при изради планова и програма заштите животне средине. Она (Смерница 2003/35/ЕГ)⁵ се односи на учешће јавности при изради еколошких планова и програма, односно, на измену Смернице 85/337/ЕГ и 96/61/ЕГ, посебно, у погледу партиципације приступа јавности судским органима. Усаглашавање унутрашњег законодавства за чланице ЕУ било је до 2005. године.

Смерница о одговорности за сјречавање и санацију еколошких штета. Ова (Смерница – 2004/35/ЕГ)⁶ је заједничка смерница Европског Парламента и Савета Европске Уније, чији је циљ да створи оквирни поредак (Ordnungsrahmen) за превенцију и санацију еколошких штета на основама друштвено подношљивих трошкова, на подручјима пуноправних чланица.⁷ Под појмом еколошких штета, подразумевају се, поред повреде флоре и фауне, штете настале путем уношења штетних елемената у ваздух, у воду и земљиште, посебно повреда заштићених врста или заштићене природне животне средине.⁸ Дефиниција и правно регулисање заштићених вредно-

³ Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG, Abl. I. vom 14. 2. 2003, стр. 26. In: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 1. и др.

⁴ В. чл. 8. Смернице 2003/4/EG.

⁵ Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter Umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EWG in Bez auf die Öffentlichkeitsbeteiligung den Zugang zu Gerichten, In: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 11. и др.

⁶ Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden ABI 1.143 vom 30.04. S. 56, као и in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 21.

⁷ В. *ibid*, чл. 1 ст. 3. Чланице могу националним правним прописима предвидети поделу трошкова у случају више учесника у проузроковању штете, по ст. 22.

⁸ В. *ibid*, ст. 3. и 4.

сти природне животне средине спадају у домен националног законодавства.⁹ Оцена еколошких штета на земљишту зависи од претходног поступка оцене ризика и треба, пре свега, да обухвати опасности од штета које утичу на људско здравље, што се сходно односи и на професионалне делатности. То се посебно протеже на ризике од атомских штета, које се имају строго контролисати, сагласно Европском Атомском Споразуму, као и одговарајућим прописима Уније. Смерница не дира у правила о класичној грађанскоправној одговорности за еколошке шете.¹⁰ Лица која су погођена или угрожена еколошком штетом треба да буду овлашћена да код надлежног органа затраже предузимање мера, при чему ће орган оцењивати равнотежу интереса.¹¹ Належни орган је овлашћен да након примењених превентивних и санационих мера затражи од имитента повраћај трошкова тих мера.¹² При томе је потребно водити рачуна да предузете мере буду примерене повреди интереса оштећеног, имаоца погона од којег еколошка повреда потиче, као и осталих заинтересованих субјеката.¹³

Смерница о контроли еколошке погодношћивости код одређених јавних и приватних пројеката (Смерница 85/337/ЕГ).¹⁴ Циљ Смернице је

⁹ Ипак, иако оставља простор националном законодавству, Смерница садржи и ближе дефиниције. Тако, на пример, под еколошком штетом на водама се подразумевају значајна штетна дејства на еколошко, хемијско и квантитивно стање као и еколошки потенцијал погођених водних добара. (Чл. 2. тач. 1. ст. б). Под оштећењем земљишта се сматра свака нечистоћа која представља видан ризик утицаја на људско здравље, на основу директне или индиректне конзумације материјала, производа, организама или микрорганизма који потичу из површинског или дубинског дела земљишта. (Чл. 2. тач. 1. ст. ц). Под штетом или повредом (оштећењем) се подразумева непосредно или посредно наступајућа, утврдива негативна промена природних ресурса или задирање у функцију ресурса. (Чл. 2. тач. 2.).

¹⁰ В. *ibid*, чл. 1. ст. 5-11. Имају се у виду и међународни споразуми, као што је Споразум од 27. новембра 1992. и од 23. марта 2001. године о грађанскоправној одговорности за нафтно загађење; Споразум о грађанскоправној одговорности и одштети за штете настале поводом увођења штетних и опасних материјала у море, од 3. маја 1993; интернационални Споразум о грађанскоправној одговорности за штете настале приликом друског, железничког и бродског превоза опасних материјала од 10. октобра 1989; Паришки Споразум о одговорности према трећима у области транспорта електричне енергије, са Бриселским Додатним Споразумом од 31. јануара 1963; Бечки Споразум о грађанскоправној одговорности за нуклеарне штете од 21. маја 1963; Споразум о додатним одштетноправним престајацијама поводом нуклеарних штета од 12. септембра 1997; Заједнички Протокол од 21. септембра 1988. о примени бечког и паришког Споразума; Бриселски Споразум о цивилноправној одговорности за испуштање атомског отпадног материјала у море од 17. децембра 1971. В. *Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 38-39.*

¹¹ В. *ibid*, чл. 1. ст. 25.

¹² В. *ibid*, чл. 1. ст. 23.

¹³ В. *ibid*, чл. 1. ст. 24.

¹⁴ *Amtsblatt L. 175 vom 5. 7.1985, S. 40, измене: 1 ABl 73 од 14. 3. 1997, S. 5 (Rl 97/11/EG); 2 Abl L 156 vom 25. 6. 2003. стр. 17 (Rl 2003/35/EG); 3 ABl L 140 од 140 од 5.6.2009, S*

увођење *контрoле еколошке њодношљивостии* код јавних и приватних пројеката који могу имати знатан еколошки утицај.¹⁵ У овој Смерници се под *џројекџом* подразумева предузимање грађевинских и сличних објеката, односно постројења, друга задирања у природу и земљиште. Обухвата и радње којима се уређује земљиште. *Носилац џројекџа* је онај који је поднео захтев за одобрење (издавање дозволе) приватног пројекта, или орган управе који има намеру да спроведе неки пројекат. Под *дозволом* се подразумева одлука надлежног или надлежних органа на основу које носилац пројекта остварује овлашћење за спровођење (реализацију) пројекта.¹⁶ *Еколошка њодношљивостџ* се процењује засебно за сваки појединачни случај (сагласно чл. 4 bis до 11 ове Смернице) у погледу непосредног или посредног дејства пројекта на људе, флору и фауну, земљиште, воде, ваздух, климу и регион (*Landschaft*), на телесна добра (ствари), на културно наслеђе, као и на повратни међусобни утицај ових фактора.¹⁷

Подносилац захтева за одобрење пројекта је дужан да достави надлежном органу прописане *информације* везане за циљ пројекта и о вероватном еколошком утицају, као и мере које пројектант предвиђа за спречавање еколошке штете.¹⁸ Земље чланице су дужне да обезбеде у својим националним процедуралним прописима правни (правосудни) и управни пут за утврђивање пропуста, одн. повреде права у поступку издавања претходне еколошке дозволе.¹⁹

Уредба о усџановљењу Евројској рејисџтра шџејџних маџеријала и о њиховом уџрављању (Уредба ЕГ бр. 166/2006).²⁰ Ова Уредба је један од значајних еколошких прописа ЕУ у области заштите животне средине који се *дирекџно џримењује* на подручјима пуноправних чланица заснован на уговору о пуноправном учлађењу. Циљ је да се установи европски регистар штетних материјала и отпада као и регистар о њиховом збрињавању, све ради лаког и бесплатног приступа јавности еколошким информација-

114 (RL. 2009/31/EG). В. и: Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl 197 vom 21. 7. 2001, S. 30, in : Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 55.

¹⁵ Ibid, чл. 1, ст. 1., в. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 42.

¹⁶ Ibid, чл. 1, ст. 2.

¹⁷ Ibid, чл. 3.

¹⁸ Ibid, чл. 4. и 5, као и Прилог I и II уз Смерницу. В. ближе in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 43, 62-63.

¹⁹ Ibid, чл. 10 a, in:Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 46.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 166/2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofferrisetzungs- und Verbringungsregisters, Abl L 33 vom 4.2. 2006, S.1, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 65-82. Измене: 1. Abl L vom 18. 7. 2009., S 14 (VO 596/2009).

ма, посебно о штетним материјалима, о предузетим мерама, као и о надзору, сагласно међународним прописима (UN-ECE Protokoll), о утврђеним приоритетима, о мерама и програмима еколошке политике Европске Заједнице, као и у државама чланицама. Интегрисани регистар (PRTR) тражи сарадњу јавности, индустрије, науке, локалних самоуправа, невладиних организација и осталих носилаца одлучивања, *иоводом стварања интегрисаног европског регистра података од значаја за будуће одлучивање о еколошким питањима*, при чему се установљавају и одговарајући европски органи (Комисија ЕУ, у сарадњи са европском Агенцијом за заштиту животне средине)²¹ који се старају о интегралном регистру. Потребне еколошке информације подносе за своју територију државе чланице.²² Земље чланице су обавезне да својим прописима обезбеде судску заштиту права на информисање.²³ Прилог I Уредбе садржи списак обухваћених *делатности*, као нпр. у енергетском сектору, у сектору нафтне и гасне индустрије, у области индустријске употребе одн. прераде угља, метала, производње челика, индустрије прераде минералних сировина, цемента, азбеста, хемијских постројења за индустријску производњу фосфора, хемијских производа за заштиту биља и биоцида, индустрије хлора, флуора, амонијака, неметала, металоксида и сл. неорганских материјала повезаних са калцијумкарбидом, силицијумом или сл., делатност управљања отпадима и отпадним водама и др.²⁴ Прилог II Уредбе садржи списак *штетних материјала* који треба да се евидентирају у регистру, као што је метан, угљен моноксид, амонијак, фосфор, флуор, арсен и др.²⁵

Није без значаја ни *Уредба о слободном (добровољном) учешћу организација ради стварања система еколошког менаџмента и еколошкој контроли европске заједнице* (Уредба ЕГ бр. 1221/2009).²⁶ Закључак бр. 1600/2002/ЕГ Европског Парламента и Европског Савета од 2. јула 2002. године о шестом акционом програму Европске Заједнице се односи на побољшање *сарадње и партнерства са предузетницима* као стратегијски концепт ради остваривања еколошких циљева. *Добровољност* обавезива-

²¹ Ibid, в. чл. 10, чл. 12, и чл. 13. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 70.

²² Ibid, ст. 3 и 4 чл. 1, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 65. В. и чл. 1, чл. 3, чл. 4, чл. 10.

²³ Ibid, чл. 13. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 70.

²⁴ В. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011. стр. 73-76.

²⁵ В. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011. стр. 77-80.

²⁶ Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltsbetriebung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 761/2001, као и закључака Комисије, Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG и 2006/193/EG. In: Abl. 1.342 vom 22. 13. 2009, као и: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 83. (EMAS-III-VO).

ња је битан саставни део концепта. У овом контексту се указује на неопходност веће партиципације Заједнице у еколошком менаџменту и контроли животне средине (EMAS). У саопштењу Комисије од 30. априла 2007. године се истиче да је добровољност показала висок потенцијал, али она није довела до очекиваних резултата, те се Комисија одлучила да те инструменте треба усавршити. У саопштењу Комисије од 16. јула 2008. године о акционом плану о *равнојтежи одрживе производње и поштовања* и у погледу *одрживе индустријске политике*, EMAS подржава организације у погледу оптимализације производних процеса, уз смањење штетних еколошких дејстава и уз *ефективније коришћење ресурса*. Ради *кохеренције*, Комисија и државе чланице треба да израде *јавне пројекте* за спровођење циљева. Уредба бр. 765/2008/EG садржи прописе о акредитацији и надзору тржишта у погледу производа како на европском, тако и на националном подручју. Уредба бр. 1221/2009 настоји да усаврши Уредбу бр. 765/2008.²⁷ Задржава се добровољност уз учешће организација како са подручја Заједнице, тако и ван њеног подручја.²⁸ Уредба садржи детаљне прописе о *регистрацији организација* које желе да се баве *јавним пословама*, укључив предлог за *регистрацију и надлежност* за њихов пријем.²⁹ Организације имају право на подршку (у погледу информације о важећим еколошким прописима) сагласно чл. 32 Уредбе, а такође на потребна средства која обезбеђују државе чланице преко за то предвиђених надлежних места. Регистрована организација је дужна да сваке треће године допусти стручну *процену* целокупног њеног *система* еколошког менаџмента, као и *програма* за еколошку анализу као и за њену *примену*.³⁰ Државе чланице именују *надлежна места* (zuständigen Stellen) која су одговорна за регистрацију организација, при чему државе чланице могу прописати да та места буду надлежна и за *организације изван ЕУ*.³¹ Уредба уводи и институт *еколошког вештака*, одн. вештачења. Еколошки вештаци процењују да ли еколошка анализа, еколошка политика и систем еколошког менаџмента, поступак еколошке контроле једне организације, као и њено спровођење, одговара захтевима ове директиве. Еколошки вештак процењује да ли су испуњени сви еколошки прописи Заједнице, национални, регионални прописи, прописи локалних самоуправа, као и одредбе ове Уредбе. Стара се о континуелном усавршавању рада Организације, о поузданости информа-

²⁷ Ibid, 1-32 in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 83-86.

²⁸ Ibid, чл. 1, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 86.

²⁹ Ibid, чл. 3-5, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 88-89.

³⁰ Ibid, чл. 6, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 89.

³¹ Ibid, чл. 11-13, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 91-92.

ција и докумената као што је Декларација (изјава) о стању животне средине, о актуализовању ове изјаве и о валидности еколошке информације.³² Еколошки вештак најмање једном годишње даје оцену актуализоване еколошке информације.³³ Први прилог уз Уредбу садржи детаљну номенклатуру и садржај еколошке оцене, засноване на правним прописима, као што су директни и индиректни, као и квалитативни утицаји који се могу квантификовати, потенцијал угрожавања животне средине; утицај на локалну, регионалну и глобалну животну средину, учешћем утицаја; евиденцију постојећих и њихових захтева; граничне вредности допуштених емисија; емисије у атмосферу, довођење емисија у воде и водотоке; производња, рециклажа, поновна употреба, транспорт и смештај отпада; коришћење природних ресурса; локалне појаве као што су бука, пољепри, мирис, прашина, естетски утицаји; ризици од еколошких катастрофа; еколошки утицаји правног саобраћаја, посебно у погледу робе и услуга; утицаји на биолошку разноврсност.³⁴ Организације су дужне да утврде критерије за оцене и вредновање утицаја на животну средину, при чему треба да имају у виду њено стање, да утврде које делатности, производи и услуге утичу на животну средину, прикупе податке о материјалном, енергетском утицају, утицају отпадних материјала, итд.³⁵ Уредба даље садржи бројне прилоге који се односе на ближа упутства о евиденцији еколошких штета.³⁶

*Смерница за савладавање опасности од тежких удеса проузрокованих опасним материјалима (96/82/EG - Seveso-II-RL)*³⁷ У преамбули се истиче искуство еколошке несреће у Бопалу и у Мексико Ситију које су настале због тога што су опасна постројења изграђена у близини насеља. Због тога је Савет још 1989. године, заједно са претставницима Влада а преко Комисије, усвојио *Смерницу о надзору приликом планирања построја када се дају дозволе за изградњу нових постројења*, која прописује

³² Ibid, чл. 18. ст.1-3, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 94.

³³ Ibid, чл. 19-20, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 94-95.

³⁴ Anhang I, тач. 1. и 2. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 105.

³⁵ Anhang I, тач. 3. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 106.

³⁶ Anhang II-V, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр.107-159.

³⁷ Richtlinie 96/82/EG zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABI L 10. vom 14. 1.1997, S 13; 1 ABI L 284 vom 31. 10. 2003, S 1 (VO 1882/2003); 2 Abl L 345 vom 31.12. 2003, S 97 (RL 2003/105/EG), 3 ABI 311 vom 21.11.2008 S 1 (VO 1137/2008); S in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 187-220.

да таква постројења не смеју бити у *близини насеља*.³⁸ Циљ *Seveso* смернице је *појачана хармонизација* правних прописа чланица држава у погледу основних начела као и поступака у погледу обавештења у домену безбедности.³⁹ Предмет Смернице је *сиречавање тежких несрећа* због дејства опасних материја на људе и животну средину. Циљ смернице је да се на нивоу Уније установе усаглашене и ефикасне мере са високим нивоом заштите.⁴⁰ Ради се о *материјалима који су опасни по свом постојању или по стварању у њих*, или материјалима који по својој количини преко одређене границе представљају *опасност за живот и здравље људи или животну средину* и који се морају ставити под одговарајућу хемијску контролу.⁴¹ У Прилогу I су прецизирани ови материјали и њихове опасне количине. То су нпр. *оштровни, запаљиви материјали* (као што су гасови који у контакту са ваздухом доводе до пожара, ствари чије је граница запаљења испод 21 степен целзијуса), *експлозивни материјали* и др. Прилог наводи тачно који су то материјали по себи, или материјали који су опасни преко њихове граничне количине.⁴² Под *опасношћу од тежких несрећа* услед ових опасних материјала подразумева се догађај, емисија, која доводи до *пожара* или *експлозије ширих размера*, са иницијелно непредвидљивим одн. *неконтролисаним последицама*.⁴³ Смерница предвиђа *обавезу имаоца*, тј. субјекта који ставља у погон опасне материјале да предузме мере које су неопходне да се *сирече* несреће.⁴⁴ Чланице се обавезују да брину о *безбедносним интервенцијама*.⁴⁵ У том погледу се непосредно обавезује субјект, који обавља своју делатност овим опасним и штетним материјалима, на спречавање тежких несрећа. Морају да се предвиде како *интерни*, тако и *екстерни планови* за случај еколошке несреће. Интерни планови су обавезе предузећа, а о екстерним су дужни да брину органи државне власти.⁴⁶ Приликом

³⁸ Ibid, ст. 4 in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 187.

³⁹ Ibid, ст. 5. преамбуле, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 187.

⁴⁰ Ibid, чл. 1., in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 189.

⁴¹ Ibid, чл. 2. ст. 1. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 189.

⁴² Ibid, Anhang I, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 199-205.

⁴³ Ibid, чл. 3. ст. 5. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 190.

⁴⁴ Ibid, чл. 7. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 191.

⁴⁵ Чл. 19. садржи обавезу на терет држава и Комисије ЕУ на размену информација о спречавању тежких несрећа. В. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 197.

⁴⁶ Ibid, чл. 9. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 192. О плановима за несрећу обавезаних предузеча, в. чл. 11, стр. 193. Наделжни органи се именују од стране чланова државе ЕУ, в. чл. 16, стр. 196.

промене месџа, где се налази постројење или обавља делатност предузећа са опасним стварима, односно, стоваришта опасних ствари која представљају опасност од тежих несрећа, државе чланице су дужне да обавезу имаоца да достави *концејџи сџречавања џежих несрећа*, чију исправност треба да процени систем еколошког менаџмента.⁴⁷

*Смерница о индустријским емисијама (интегрисано сџречавање и смањење загађења живојине средине) (IPPC-RL 2010/75/EU).*⁴⁸ Сагласно *принципу проузроковања* (напомена аутора: за еколошку штету одговара онај чијом радњом или делатношћу, односно, пропуштањем је проузрокована еколошка штета) и *принципу превенције*, код индустријских делатности, загађење се има *сџречџи*, *смањџи*, а по могућности и *одсџраниџи*. У том циљу се у *оџшџим оквири*ма има установити *конџрола важнијих индустријских делатности*, која ће омогућити спречавање штетних дејстава на самом њиховом *изворишџу*, водећи рачуна о привредном стању и о локалним посебностима места где се индустријска делатност обавља. *Посебни концејџџи* који служе заштити појединих елемената животне средине, нпр. заштита само ваздуха, земљишта и вода треба да служи *зашџиџџи џелџне живојине средине*, будући да загађење једног елемента животне средине *џовраџно* утиче на други (елемент). Такође, циљ је *да се сџрече еколошке несреће*. То захтева да се *смање џџејџне емисије* у ваздуху, води и земљишту, да се развије *привређивање оџџадним маџеријалима*, да се *осџвари енерџџска еџџијенџија*, све у циљу избегавања еколошких несрећа. Тражи се успостављање *еколошкоџ биланса индустријских џосџројења за џелокујно џодручје Евроџе*, али тако да се свим предузетницима обезбеде *исџџи (равноправни) услови конкуренџије*.⁴⁹ Потребно је да државе

⁴⁷ Ibid, чл. 10. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 193.

⁴⁸ Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl L334 vom 17.12.2010, S 17, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 221-351.

⁴⁹ Ibid, ст. 2. и 3. Преамбуле, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 221. У Аустријском праву су фискалним прописима предвиђене пореске олакшице за предузећа која су улагала у еколошку заштиту, нпр. технолошке или механичке филтре, променили врсту производа тако шти је исти производ, који је био еколошки неприхватљив, постао прихватљив, нпр. ранији детерџенти су били технолошки неодојиви из воде, а новији се могу филтрирати из воде, итд. Међутим, приговорено је са становишта права конкуренџије, која искључује државну дотацију, а овде се како се наводи, посредно ради о томе. Произвођач детерџента који је добио фискалну бенефиџију је у предности у односу на оног који то није остварио, јер свој производ може продати јефтиније услед смањења трошкова производње еколошки прихватљивих производа захваљујући фискалним бенефиџијама. Наравно, тој логици се може приговорити, аргуменујући да може и други произвођач да улаже у „еколошки пријатељске“ производе, па ће и он добити фискални бенефит. Тешко је успоставити општи принцип, јер се ради о различитим врстама производа

чланице уведу, ради отклањања или смањења загађења, претходну еколошку дозволу за постројења и делатности које подразумевају угрожавање животне средине, као и за њихову регистрацију. *Државе чланице, ради избегавања и смањења загађења животне средине, могу прописати за привреднике чија делатност угрожава животну средину оштрије важећа и обавезна правила.*⁵⁰ Сагласно тим циљевима, ова смерница регулише *индустријско заобилажење и смањење загађења животне средине услед индустријских делатности.*⁵¹ Предмет ове смернице чине *индустријске делатности* назначене у поглављима II и VI које узрокују загађење животне средине. По свом предмету, одн. циљаним субјектима, (осим привредника), Смерница се односи и на *испиривачке делатности, мере развоја и на нове производе и употребе.*⁵² Смерница садржи и дефиниције. 1. Под „материјалом“ се подразумевају хемијски елементи и њихова узајамна повезивања осим: а) радиоактивних материјала, б) генетски измењених микроорганизама и организама – који се уређују другим смерницама (Смерница 96/29/Euroatom од 13. маја 1996. и Смерница 2009/41/EG Савета од 6. маја 2009. године) и Смерница Европског парламента и Савета 2001/18/EG од 12. марта 2001. године).⁵³ 2. Под „загађењем животне средине“ се подразумева директно или индиректно ослобођење материјала, топлоте, буке, потреса у ваздух, води или земљишту услед људске делатности који штете људском здрављу или квалитету животне средине или који доводе до оштећења ствари. Надаље се дефинишу: 3. „*устројења*“ (Anlage) - као техничке јединице или делатности; 4. „*емисије*“ као тачке-извори или дифузни извори постројења, одакле се ослобађају штетни материјали, бука, потреси итд. 5. „*гранична вредност емисија*“ се дефинише као концентрација или ниво једне емисије изражене у специфичним параметрима који се у одређеном временском интервалу или више временских интервала не смеју прекорачити;⁵⁴ 6. „*норма еколошкој квалитети*“ (Umweltsqua-

и њиховог „доприноса“ загађењу животне средине. В. о томе ближе, Ј. Салма, ин: Стојановић, Салма, Етински, Турђев, Право заштите животне средине, поглавље о Грађанскоправној заштити животне средине, Савремена администрација, Београд, 2000.

⁵⁰ Ibid, ст. 5., 6., 7. Преамбуле, in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 222.

⁵¹ Ibid, чл. 1. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 227.

⁵² Ibid, чл. 2. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 227.

⁵³ Ibid, ст. 1. тач. 1. члана 3. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 227.

⁵⁴ Граничне вредности за штетне материјале су ближе уређене у чл. 15. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 235. Тако нпр. код индиректних увођења штетних материјала у воде морају се поштовати граничне вредности од стране

litätssnorm) - 7. „Дозвола“ – писмена дозвола за стављање у погон неког постројења, топлотног постројења, постројења за сагоревање отпада; 8. „ојшће обавезни ѿројиси“ су граничне емисионе вредности или други услови, секторски успостављени за издавање дозволе; и др.⁵⁵ Државе чланице обезбеђују потребне мере и прописују да ниједно постројење, топлотно постројење, постројење за сагоревање отпада не може да се пусти у погон без дозволе.⁵⁶ Дозвола се издаје по националним прописима од стране надлежних националних органа за случајеве који су прописани овом Смерницом.⁵⁷ Државе чланице се обавезују да предузму мере да би постројења функционисала по следећим принципима: а) да се предузму *ѿреветћивне мере* у циљу спречавања загађења животне средине; б) да у том циљу примене *најбоље расѿоложиве ѿехничке мере*; в) да се *сѿрече значајнија заћађења*; г) да стимулишу, сагласно смерници 2008/98/EG *реѿиклажу* и поновну употребу отпадних материја, а ако то није могуће из техничких или привредних разлога, да их *одсѿране*, али тако да то не утиче на даље загађење животне средине; г) да се *енерѿија* користи на *ефикасан* начин; д) да се предузму неопходне мере ради *сѿречавања еколошке несреће* или, ако су наступиле, да се њене *ѿоследице смање*.⁵⁸ Државе чланице прописују обавезе везане за захтев за издавање, као и надлежност за *издавање и ѿреѿѿивање дозволе*. При томе, Комисија организује *размену информација између држава чланица*, невладиних организација које се баве заштитом животне средине, у погледу обухваћених индустријских грана.⁵⁹ Такође се мора обезбедити повремени *надзор* од стране надлежног органа чија учесталост зависи од врсте постројења. Надзор се односи на свако постројење понаособ, који се иначе регулише опште обавезујућим правилима.⁶⁰ Остављају се на снази одредбе Смернице 2006/60/EG, 2004/35/EG, 2006/118/EG

имаоца постројења, по чл. 15 ст. 1 ал. 1. В. и чл. 30. који говори о граничним вредностима емисија, посебно код увођења гасова из топлотних постројења, чија количина мора бити таква да не угрожава људско здравље и животну средину. in: *Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht*, Wien, 2011, стр. 241-242.

⁵⁵ Ibid, ст. 1. тач. 2-45 члана 3. in: *Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht*, Wien, 2011, стр. 227-231.

⁵⁶ Ibid, ст. 1. члана 4. in: *Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht*, Wien, 2011, стр. 231.

⁵⁷ Ibid, ст. 1. члана 5. in: *Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht*, Wien, 2011, стр. 231.

⁵⁸ Ibid, ст. 1. члана 11. in: *Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht*, Wien, 2011, стр. 232.

⁵⁹ Ibid, члан 12-13. in: *Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht*, Wien, 2011, стр. 232-233.

⁶⁰ Ibid, члан 16. in: *Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht*, Wien, 2011, стр. 235.

(од 12. децембра 2006. године) Европског Парламента и Савета о *заштити* вода као и прописи Уније о *заштити земљишта* од загађења.⁶¹ Државе чланице воде *систем еколошке инспекције*. Оне служе анализи еколошког утицаја постројења на целом простору Заједнице.⁶² Смерница прописује *ошворености правосудној јусти*, тако да су државе чланице дужне да својим националним прописима омогуће да заинтересовани, пред независним судом захтевају преиспитивање основаности издавања дозволе, с позивом на повреду правних прописа.⁶³

III Уместо закључка

У овом раду смо анализирали део смерница и уредаба Европске уније (Парламента и Савета ЕУ) о заштити животне средине, тј. вода, ваздуха и земљишта. Ради се о заједничким нормама ЕУ које се односе како на природне ресурсе, тако и на људским стваралаштвом успостављене вредности. Пошто је обим емисија, које имају локално порекло, често превазилазио оквире локалне заједнице, региона, те попримио прекогранично дејство, а некада и глобално, потребно је да се имају у виду смернице и уредбе Европске уније. Оне настоје да дају основе за хармонизацију националних прописа - како у погледу евиденције носилаца опасних ствари и делатности, тако и у погледу потребних мера за санацију постојећих загађења. Ради се и о мерама које служе спречавању већих еколошких несрећа.

Иако унијске (ЕУ) смернице упућују на националну надлежност, подаци се евидентирају на европском нивоу. Заједнички именитељ смерница и уредаба се остварује преко опште признатих начела еколошког права. То су начело превенције, начело да одштету плаћа загађивач (загађивач плаћа), начело сарадње између различитих домаћих и међународних органа, укључив и невладине организације које се баве заштитом животне средине, као и начело обезбеђења правосудног пута контроле издатих дозвола.

Указује се на превентивни значај европских правила о претходној еколошкој анализи нових индустријских постројења. Наиме, претходна еколошка дозвола још у фази инвестиција налаже еколошку контролу чији је смисао да се стручно процени да ли је нова изградња од негативног утицаја на животну средину и да ли је субјекат који израђује план постројења предвидео потребне филтере, тј. методе отклањања штетних утицаја постројења.

⁶¹ Ibid, члан 22. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 237.

⁶² Ibid, члан 23. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 238.

⁶³ Ibid, члан 25. in: Kodex des österreichisches Rechts, EU-Umweltrecht, Wien, 2011, стр. 239.

*József Szalma, Academician, DSC, Dr. Hc., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad*

Directives and Regulations of the European Union on the Protection of the Environment

Abstract

The author of this paper analyzes the directives and regulations of the European Union pertaining to the protection of environment (water, air and soil). Since emissions frequently exceed local communities and regions, thus gain cross border, and sometimes even global effects, the directives and regulations of the European Union aim to provide bases for the harmonization of national laws in the European Union, as far as the registry of holders of dangerous things or providers of dangerous services, and the measures necessary to settle the consequences of pollution and means of preventing larger-scale environmental damages are concerned.

Key words: protection of the environment, waters, air and soil, directives and regulations of the European Union on the protection of the environment