

*Др Борђе Појов, редовни професор
Правној факултету у Новом Саду*

ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ – Економско-правни аспекти –

Сажетак: Земље које желе да буду економски успешне у савременим условима морају да спроводе сиратије одрживој развоја која претпоставља да ће се развој одвијати иако да не угрожава могућности будућих генерација да задовоље своје потребе. Сиратије одрживој развоја се не може спроводити без изузетне бриге за заштитну животне средине. Тачно је би се заштитила животна средина потребно користићи сазнања природних наука, али да би привредни субјекти и држава били подстицнути да активно учествују у заштити животне средине потребно је највише оптималну комбинацију економских и правних мера. Да би се она сачинила од изузетно је значаја коришћење сазнања које нуди економска анализа права. У раду се анализирају различите врсте мера како оне подстицајне иако и казнене и њихов утицај на заштитну животне средине. Исте мере не могу се примењивати у земљама различитој степену економској развоја и изразитости правне и економске инфраструктуре. У земљама у развоју и земљама у транзицији често пута се мора одлучити и од основној принципа да онај ко загађује и плаћа. Посебан проблем када је реч о земљама у транзицији представља процес приватизације и с њим повезано питање одговорности за заштитну животне средине. Такође у многим случајевима као једино ефективна примењују се средства која пружа кривично-правна заштитна. Свеједнак економских мера ради заштите животне средине, а у функцији одрживој развоја по правилу се креира на националном нивоу, али ЕУ даје успешан пример да их је могуће почети спроводити и на националном плану. Мере које би преферирале модел одрживој развоја као и виши степен заштите животне средине требало би да обесхрабре економске активности индустријом и материјалима.

Кључне речи: економско-правни аспекти, одрживи развој, економска анализа права, животној средине, транзиција, приватизација, cost-benefit анализа, порези за емисије загађења, забране, казне, накнаде за производе, гаранције извршења, одишење, инструменти заштите

I

Проблематика очувања животне средине добија на значају у другој половини прошлог века и постаје уско повезана са питањима економског раста и развоја. У то време формулише се и сада актуелни концепт одрживог развоја који покушава да комбинује економске циљеве са циљем очувања животне средине полазећи од основне премисе да нема економског развоја без очувања животне средине. Одрживи развој се дефинише као „развој који задовољава потребе садашњости без угрожавања могућности будућих генерација да задовоље своје сопствене потребе“.¹

Концепт одрживог развоја заснива се на премиси да се економски раст остварује у условима очувања еколошке основе економије- плодног земљишта, природних екосистема, шума и вода. Стратегија одрживог развоја реализује се на неколико основних подручја и то пре свега питањима: популације, пољопривреде, енергије и необновљивих рудних богатстава.

Спровођење принципа одрживог развоја није исто за развијене земље и земље у транзицији и развоју. Развијене земље располажу већим фондовима капитала и развијеном инфраструктуром која обухвата термоелектране, ауто-путеве, железницу, фабрике, бране, иригационе системе и многе друге елементе потребне за функционисање савремене привреде. То може бити и предност и недостатак са аспекта спровођења концепта одрживог развоја. С једне стране виши доходак и напредна технологија чине да је ефективна заштита животне средине лакша и финансијски подношљивија. На другој страни развијена производња, коришћење ресурса итд., стварају велику количину отпада и зависност од фосилних горива и технологија са њима повезаних.

Земље у развоју и земље у транзицији имају другачије проблеме у реализацији одрживог развоја. Пошто им је ниво националног дохотка низак њихов основни циљ је повећање производње, при чему се не може водити довољно рачуна о заштити животне средине. Али истовремено земље у развоју и земље у транзицији имају већу могућност избора када реч о моделу економског развоја који ће користити. Тако је могуће избећи неке грешке које су у односу на животну средину начиниле развијене земље.

¹ Светска комисија за животну средину- World Commission on Environment and Development, 1987, стр. 8.

Свака држава без обзира колико јој недостају средства, има државни интерес да оствари јавну контролу над односима који се успостављају између с једне стране економских активности, и с друге стране стања животне средине.

У најсиромашнијим државама ова контрола ће се ограничити на најургентније проблеме као што је на пример настојање да се обезбеди становницима доступност воде за пиће прихватљивог квалитета, да би се на тај начин предупредило избијање ендемских болештина пре свега код деце. Или на пример спречавање уништавања шума да би се сачувало земљиште, спречила ерозија, и обезбедила одговарајућа минимална влажност земљишта. Али како ће на крају бити дефинисана еколошка политика и циљеви на различитим нивоима дохотка по глави становника зависиће не само од националног дохотка земље него ће то бити детерминисано и политичким одлукама које ће у већој или мањој мери бити засноване на научним, инжењерским и економским анализама и оценама.

II

Већина економиста као пожељно сматра да мере еколошке политике треба да буду засноване на принципима „*cost-benefit*“² анализе. Односно да мере еколошке политике осим што доприносе заштити и очувању човекове околине треба да допринесу и повећању дохотка. Према томе економисти, то им уосталом налаже и професија, би желели да одговарајуће мере еколошке политике у себи садрже и економску рационалност. Понеки иду и тако далеко да *cost-benefit* принцип уздижу на ниво нужног предуслова за доношење одговарајуће мере. Међутим, ову рачуницу приликом доношења сваке мере еколошке политике је тешко спровести чак и у најразвијенијим земљама које имају развијену статистичку и методолошку инфраструктуру³.

За на економији засноване мере еколошке политике важно је сазнање да истраживања показују да у тржишним привредама компаније које су високо рангиране по брзи за заштиту животне средине имају далеко већи степен тржишне капитализације⁴ него одговарајуће компаније са лошијим

² Cost-benefit анализа, као што је познато, значи да се на једну страну стављају трошкови које проузрокује нека мера, а на другој економске користи, пре свега у повећању дохотка, која та мера производи.

³ Чак нпр. и у САД и земљама Европске Уније је тешко унапред предвидети све директне и индиректне трошкове које може да проузрокује неки еколошки инцидент, а камолу катастрофа.

⁴ О овоме види чланак: Blumenshine, N./Wunnav, Phanindra, The Value of Green: The Effect of Environmental Rankings on Market Cap, у: Technology and Investment, No.1 стр. 239-242.

еколошким рејтингом. То показује да или инвеститори укључују у процену вредности компаније и еколошке факторе, или пак да је висок еколошки рејтинг компаније по правилу индикатор да су и остали нематеријални фактори у таквим компанијама на високом нивоу као што су на пример квалитетан менаџмент, потрошачи привржени производима компаније или пак низак ниво плаћања казни.

Такође показало се и да велике компаније по правилу више инвестирају у заштиту животне средине⁵ пошто више брину о својој репутацији, али и имају на располагању више новца за промоцији свога позитивног еко-имиџа, чак и када у пракси више штете животној средини него њихови мањи конкуренти.⁶

У сваком случају инвеститори су спремни да плате премију, тј. више за власништво над компанијом са вишим еколошким рејтингом него за компанију са истим финансијским показатељима, али лошије рангирану по нивоу заштите животне средине. Ово је свакако један од разлога зашто се у развијеним тржишним привредама компаније све више приликом инвестирања без већих притисака одлучују да инвестирају и у заштиту животне средине. Значи не само да инвестиције компанија у заштиту животне средине не умањују вредност компанија него је напротив увећавају.

Ситуација у земљама развоју и земљама у транзицији у које, за сада, спада и Србија је битно другачија. Значи није разумно очекивати да ће такве земље бити у стању да се одмах одреде за *cost-benefit* принцип.

Економисти сматрају да се економије у развоју суочавају са посебно великим изазовима када је реч о с једне стране економији заштите животне средине и с друге стране о „одрживом развоју“⁷. Када се анализира могућност примене економских инструмената у заштити животне средине у економијама у развоју треба имати у виду и следеће чињенице:

Прво, чак и у развијеним земљама појављују се тешкоће изазване неспособношћу да се проблеми уоче, а с тим у вези је и питање капацитета агенција које се баве проблематиком заштите животне средине да се снађу у квази- тржишној ситуацији која се обично креира када је реч о заштити животне средине. Такође тешкоће могу изазвати и појаве које имају дина-

⁵ Види: McGinn, D, *The Greenest Big Companies in America- Newsweek's Top 500 Green Rankings 2009*, Newsweek, 13. Sep. 2009.

⁶ Blumenshine, N./Wunnava, Phanindra, оп. цит. Стр. 241.

⁷ Мада неки економисти сматрају да је и у земљама чије се економије налазе у развоју могуће када је реч о заштити животне средине успешно примењивати економске инструменте. Види, нпр. Anderson, D., *Environmental Policy and Public Revenue in Developing Countries*, Environment Department, World Bank, July 1990. Слично и: Bernstein (1993), Andrew (1995), Hansen (1995), итд.

мички карактер као што су инфлација и промене у индустријској структури и технологији.

Друго појављује се када је реч о економијама земаља у развоју и транзицији проблем институционалних капацитета за спровођење политике заштите животне средине базиране на економским инструментима. Развој институција на регионалном и националном плану које би могле да осигурају успешан менаџмент на економским инструментима засноване политике заштите животне средине, по правилу представља већи изазов него ослањање на „регулаторни“ приступ. Један од проблема је такође и компатибилност институција у економијама земаља у развоју и транзицији са онима у развијеним земљама. Истраживања показују да је политику заштите животне средине базирану на економским инструментима далеко лакше спровести у оним областима у којима постоји већи степен компатибилности са стањем у развијеним земљама⁸. То значи да се треба чувати од наивног ентузијазма и покушаја да се економски инструменти уведу и тамо где су они услед реалних услова непримењиви.

Мада треба напоменути да и земље у развоју и земље у транзицији, ако то желе могу имати приступ информацијама о начинима доношења мера еколошке политике у развијеним земљама. Осим тога и оне могу располагати сопственим нужним информацијама о економским штетама евентуалних еколошких инцидената. Те информације су између осталог садржане у: статистикама о здрављу становништва, сазнању о локацији *output*-у, и величини најзначајнијих индустријских постројења, начинима коришћења земљишта у урбаним регионима, туристичким дестинацијама и активностима.

III

Постоје два основна типа мера на плану заштите животне средине:

- мере засноване на економским подстицајима- market- based, и
- командне мере, тј. мере засноване на примени принуде од стране државног апарата.

У основи постоје следећи економски инструменти:

1. Накнаде и порези за емисије- загађење⁹. Накнаде за емисије су директне уплате базиране на проценама и/или конкретним мерењима концентрације и врсте загађења. Ове мере, нарочито у земљама транзиције по-

⁸ Russel, C., I Powell, Ph., Choosing Environmental Policy Tools, Washington, D.C., June, 1996, стр. 2.

⁹ О овоме види и у: Оља Мунитлак Ивановић и Ненад Д. Пенезић, Економски инструменти у функцији екстерних ефеката, Зборник: Животна средина ка Европи. стр. 228-232.

гађају велики број произвођача и у највећем броју случајева се комбинују са казнама¹⁰.

У реалном животу ствара се ситуација да је тешко утврдити прецизну меру оштећења у економском смислу. То отвара могућност да накнада буде превисока или прениска. Међутим, с овим у вези треба констатовати да ће за било који ниво пореза у привреди која је заиста тржишна одговор произвођача бити економски ефикасан са становишта произвођача. У случају када различити произвођачи имају различите трошкове контроле, они могу независно одлучити који ниво контроле загађења за њих има економском смисла. Они који имају високе трошкове контроле мање ће смањити загађење, али ће платити више укупне накнаде за емитовано загађење. Они коју могу да смање загађење по ниским трошковима више ће га смањити, чиме ће редуковати накнаде које морају да плате. Ова логика минимизирања трошкова осигурава да трошкови заштите буду усмерени да гдегод могу постигну најбоље ефекте.¹¹

2. Корисничке накнаде и порези. Овај инструмент еколошке политике има обично локалан карактер, тј. примењује се на нивоима локалних заједница- комуна, регија, места. Средства прикупљена на овај начин користе се за финансирање конкретних еколошких проблема на одређеним локалитетима: одлагање и прикупљање отпада, побољшање квалитета пијаће воде у месту/комуни, експлоатација сировина, ловишта, рибњака и слично.

3. Казне. Порези и казне су најједноставнији и најлакше примењиви механизми, што не значи да су и најпожељнији, нити пак за заштиту животне средине најделотворнији.

Када је нека производња за последицу имала неки негативни екстерни ефекат и када постоји разлика између друштвених и приватних трошкова, правилно утврђена висина казне или пореза, суочавају произвођача са друштвеним последицама привређивања које не поштује еколошке стандарде. Смисао овог инструмента је да изједначи приватне и друштвене трошкове и користи. Када се произвођачу наплати казна у износу граничних трошкова загађења гранични приватни и друштвени трошкови ће се изједначити. Произвођач може да смањи загађење смањењем обима или начина производње. Промене у начину производње могу проузроковати издатке за уређаје за контролу загађења или повећати трошкове услед преласка на другу врсту, еколошки прихватљивије сировине.

¹⁰ Извор: Упитник ОЕЦД, Извршно тело ЕАП-а, «Survey on the Use of Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in the New Independent States», Mimeo, ЕАР Task Force 1999.

¹¹ Види: Џонатан Харис, Економија заштите животне средине и природних ресурса, Дата Статус, Београд, 2009, стр. 362.

Када је реч о казнама многи аутори сматрају да када је реч о животној средини треба у појединим случајевима примењивати и мере кривично-правне заштите. Постоји више разлога који се наводе у литератури као разлог зашто применити кривично право као један од инструмената економије заштите животне средине. Један који се често наводи је да је интернализацију штете често тешко остварити само применом приватног права¹².

Приватно право, а посебно прекршајно право по правилу никада не гарантују пуну компензацију жртвама. То би иначе било могуће само када би се у оквирима приватног права могла у потпуности надокнадити штета која је учињена жртвама неког еколошког акцидента. Међутим, добро је познато да чак и када је жртва добила задовољавајућу материјалну компензацију, нпр. за губитак руке, та компензација је никада више неће вратити у ситуацију у којој се налазила пре акцидента. Идентична је ситуација када се ради о претрпљеном болу и патњи. Најчешће примедбе које се односе на примену приватног и прекршајног права у компензацији штета за еколошке акциденте односе се на то да висина досуђених компензација најчешће неће бити довољно висока да чисто економским мерама одврати потенцијалне загађиваче¹³. Тако да многи истичу да је циљ укључивања кривичног права у инструменте које користи економска анализа права заштите животне средине, не толико компензација него пре свега одвраћање. Наиме, када је реч о приватном праву постоји опасност да ако је неко спреман да плати еколошку штету, он ће је ако то жели или ако му се из неког разлога то исплати и направити. На другој страни кривично право покушава да спречи разна антисоцијална понашања чак и у случајевима када је учинилац спреман да материјално компензује потенцијалне жртве.

Други разлог који се у економској литератури истиче у прилог примене кривичног права је што у многим случајевима настају велике штете уз релативно малу могућност да се починиоци идентификују¹⁴. Економски приступ кривичном праву и казнама је заснован на теорији одвраћања. Имајући ово у виду произилази да би претња потенцијалним загађивачима оштрим казнама као нпр. високим затворским казнама потенцијалне загађиваче одвратило од идеја да из неких разлога загађују околину. Аргумент за примену кривичног права је и да исти ефекат одвраћања ниуком случају не би могао бити постигнут применом приватног или прекршајног права.

¹² Види: Faure, M./ Visser, M., *Law and Economics of Environmental Crime: a Survey*, May 2003. стр. 2.

¹³ Faure M., *Compensation of non- pecuniary loss- an economic perspective*, у: Magnus, U./ Spier, j., *European tort Law, Liber Amicorum for Helmut Koyiol*, Frankfurt, Peter Lang, 2000, стр. 143-159.

¹⁴ Posen, R., *An economic theory of the criminal law*, *Columbia Law Review*, No. 85, 1985, стр. 1193-2009.

У многим случајевима загађења животне средине вероватноћа да ће загађивач бити ухваћен је мања од 10%. То значи да би санкција која би требала да одврати потенцијалног загађивача морала да буде већа управо у одговарајућој сразмери са вероватноћом откривања. У пракси то је скоро неоствариво у оквирима приватног права и парничног поступка, где се загађивач у најбољем случају обавезује да у потпуности надокнади штету и ништа више. Стога се ефекат одвраћања имајући у виду мали проценат вероватноће откривања загађивача може у пуној мери постићи само применом кривичног права¹⁵.

Додајни, истина неекономски, аргумент у прилог примене кривичног права у сврху заштите животне средине је и то што се кривичним правом могу санкционисати и неки насртаји у оквиру напада на животну средину који спадају у класичну заштиту здравља, својине и части. Аргумент за то је да многа од тих људских права могу бити остварена само у оквирима очуване животне средине.

Но, и када је реч о примени кривичног права у економији заштите животне средине треба истаћи и то да је веома битно колики је степен вероватноће да ће загађивач бити откривен. Загађивач ће бити спреман да уложи средства у заштиту животне средине и на тај начин ће загађење бити спречено само ако је вероватноћа да ће бити откривен и кажњен већа него капитал који би био уштеђен неинвестирањем у заштиту.

4. Накнаде за производе. Производи чија производња проузрокује загађење околине током производње, потрошње или у облику отпада, оптерећују се процењеним друштвеним трошковима. Циљ је прилагодити релативне цене производа, у циљу смањења њихове тражње. Тако прикупљена средства служе финансирању измењеног начина производње, који је еколошки прихватљивији. Накнаде за производе се могу применити нпр. на вештачко ђубриво, пестициде, пластичну амбалажу, батерије и слично.

5. Гаранције извршења. Када се примењује овај инструмент произвођачи или корисници природних ресурса, су у обавези да положе гаранцију, чиме гарантују поштовање услова заштите животне средине. По извршењу обавеза, гаранција се враћа произвођачу.

6. Одштете. За функционисање овог економског инструмента неопходна је улога државе, која има обавезу креирања и гарантовања права на надокнаду штете или има регулативу кроз прописе за одштету кроз фондове (фондови за одштету за загађење вода, фондови за штету од нафтних мрља и слично).

¹⁵ Skogh, G./Stuart, C., An economic analysis of crime rates, punishment and the social consequences of crime, Public choice, 1982, стр. 171-179.

Прикупљена средства кроз ове фондове могу се дати на располагање оштећенима од хроничног загађења и/или држави.¹⁶

Примена принципа „ко загађује плаћа“ је одраније препоручивана од стране академске заједнице што је била и основа за формалну препоруку која је дата од стране ОЕЦД раних 70-тих година прошлог века.¹⁷ Принцип „ко загађује плаћа“ је формално прихваћен од стране Европске Уније у Single European Act из 1987. Изворно је овај принцип примењиван само у случајевима актуелних загађења животне средине услед емисија и сл. у стриктном смислу речи. Примена принципа је у оквирима ЕУ касније проширена на сваку активност која доприноси нарушавању квалитета животне средине.

Реализација принципа „ко загађује плаћа“ од стране појединих држава имала је различите облике у националним законодавствима током времена.¹⁸ У неким државама принцип је примењен кроз директну регулативу којом је креирана обавеза да загађивач сноси штете које је својим активностима нанео животnoj средини. У контексту одговорности за животну средину последњих деценија како национална тако и међународна правна регулатива се базирају на стриктној одговорности загађивача. Заговорници принципа „стриктне одговорности“ такође се фокусирају на „интернализацију трошкова“, што значи да и социјалне трошкове активности које нужно проистичу као последица загађења сноси загађивач. Ово је савршено конзистентно са економском логиком принципа „ко загађује плаћа“ који уосталом и да је основу за интернализацију трошкова загађења. Економска логика за овакав став је врло честа ситуација где уствари само потенцијални загађивач може предузети мере које би биле ефикасне у превенцији штете.

Такође стриктна одговорност компанија потенцијалних загађивача ће пре за резултат имати да се оне одлуче и да инвестирају одговарајуће суме у истраживање и развој нових „чистих“ технологија.

Међутим, код земаља у транзицији и земаља у развоју ситуација може бити нешто другачија када је реч о примени принципа „ко загађује тај

¹⁶ Правна регулатива земаља ОЕЦД, прави строгу дистинкцију између појмова «накнаде» и «порези», у смислу употребе средстава прикупљених кроз накнаде и порезе. За државу, оба инструмента доносе приходе, али је питање алокације прихода другачије изведено. *Накнада* се односи на случајеве када је доминантан део прихода намењен покривању трошкова и заштити животне средине (на пример, средства су прикупљена кроз фондове за заштиту вода и животне средине).

Централизован приход, који превасходно није намењен заштити животне средине, већ повећава локалне и државне приходе, је *џорез*.

¹⁷ ОЕЦД 1972 и 1974.

¹⁸ Finn, F., *The Polluter- Pays Principle and Transitional Period Measures in a Dynamic Setting*, *The Swedish Journal of Economics*, No. 56-68, 1975.

плаћа“ пре свега услед потребе да се што је могуће пре надокнаде штете жртвама загађења. Ради задовољавања ове потребе тј. што је могуће брже надокнаде жртвама загађења примарна је у земљама у развоју и транзицији улога влада тих земаља или у неким случајевима регионалних власти. Тако се захтев за надокнаду штете од загађивача испоставља де факто тек после испуњавања овог примарног задатка.

Осим напред презентованог модела постоје у основи још два модела надокнаде, односно плаћања за учињену еколошку штету. Први је у раду поменути принцип да свака компанија плаћа за сваку нанету штету. Трећи модел који примењују владе појединих земаља настоји да уведе тржишне инструменте у систем као што су на пример, дозволе за одређени степен емисије о којима ће у раду још бити речи и могућа трговина њима. И на крају постоје и ситуације када владе појединих земаља једноставно забрањују одређене активности које сматрају исувише ризичним за животну средину, било да се ради о производима, производним методима или технологијама.¹⁹

Велики број земаља донео је законе или успоставио правне преседане који успостављају обавезу државе да жртвама надокнади еколошку штету.

Оваквом правном и законодавном реинтерпретацијом принципа да „загађивач плаћа“ државе и локалне власти су дужне да надокнаде еколошке штете проузроковане активностима приватних компанија, уз обавезу да ако је икако могуће штете касније надокнаде од загађивача. Овом солуцијом се постиже ефективна и благовремена надокнада штете жртвама загађења чак и у случајевима када загађивача није могуће идентификовати или је он пак финансијски инсолвентан.

Уопште закључују Лупи и др.²⁰ у ситуацији коју карактерише раширено сиромаштво, кашњење у спровођењу права, као и недовољно развијена и јасна регулатива и неизвесност оваква решења су много ефикаснија са становишта жртава загађења, а истовремено подстичу владе да успоставе механизме контроле заштите животне средине да би тиме смањиле буџетске издатке за плаћање одштета.

7.Преносиве дозволе за загађивање. Ово је један од новијих економских инструмената за заштиту животне средине. Инструмент преносивих дозвола може бити изузетно економски ефикасан што представља његову предност. Када се успоставља систем преносивих дозвола за загађивање

¹⁹ Види: Luppi, B., Parisi, F. Rajagopalan, Sh., Environmental Protection for Developing Countries- The Polluter- Does-Not-Pay- Principle, Реферат поднет на 26. годишњој Конференцији ЕАЛЕ- Европског удружења за економску анализу права, Париз, 22-25 септембар, 2010.

²⁰Luppi и, др. Оп. Цит. Стр. 37.

онда најпре треба утврдити укупан дозвољени ниво загађења. Укупан број издатих дозвола треба да буде једнак укупном пожељном нивоу загађења. Те дозволе могу затим бити додељене постојећим фирмама или што је можда економски још рационалније продате на аукцији. Једном када се доделе дозволе постају преносиве и њима се може трговати између фирми и других заинтересованих страна. Фирме могу саме изабрати да ли ће уложити средства рецимо у набавку филтера ради смањивања загађења или ће купити дозволе за загађење које емитују. Но, укупан обим емитованог загађења свих фирми не може да пређе максималан износ који је одређен укупним бројем дозвола.

Овај систем пружа и додајне могућности. Тако на пример, ако постоје фондови под контролом поборника смањења загађења они могу купити дозволе и једноставно их повући из употребе. На тај начин је могуће активностима на тржишту смањити укупан обим дозвољеног загађења испод првобитно жељеног нивоа.

Такође владе би се могле определити да дозволе издају на одређено време, па на пример после истека века трајања тих дозвола издати мањи број нових дозвола и на тај начин утицати на смањење укупног од дозвољеног нивоа загађења.

Сваки од наведених економских инструмената има своје предности и недостатке. То их чини мање или више подесним у примени. Тј. који појединачни инструмент или коју комбинацију инструмената применити зависи од ситуације на коју их треба аплицирати и околности у којима се користе. Такође шта применити зависи и од приоритетног циља који се жели постићи.

Тако на пример ако се користе новчане казне ниво загађења ће бити у директној зависности од висине с једне стране казни, и с друге стране трошкова заштите. Ако је ниво казни виши од висине трошкова заштите, за очекивати је да ће се економски субјекти, тј. предузећа економски рационално понашати и одлучити се да обезбеде одговарајући ниво заштите околине. И обрнуто, у случају да је трошак казне нижи од трошка очувања околине, кроз средства заштите или скупље сировине и поступке, предузећа ће се вероватно определити за то да плате казну.

На другој страни казна ће на једној страни значити приход за буџет који држава, као што је истакнуто може користити и за друге сврхе, а околина ће постати загађена. Такође ваља подсетити да субвенције за смањење загађења могу довести до прекомерне производње неких производа.

Као што се из претходних разматрања да закључити специфични проблеми заштите животне средине се најбоље решавају комбинацијом еко-

номских и осталих инструмената. Сами економски инструменти примењени изоловано неће дати очекиване оптималне резултате. Колико ће бити успеха у примени различитих инструмената зависиће и од пратеће комбинације појединих политика.

IV

У земљама у транзицији, у које- као што је већ истакнуто- спада и Србија, последњих деценију и по одвија се паралелно са другим променама и процес приватизације раније државне и друштвене својине. Учесници у приватизацији тј. купци предузећа могу бити из земље и иностранства. Ако се ради о купцима из иностранства они се тада подводе под категорију страних инвеститора, а њихово улагање третира као страна инвестиција.

Када је реч о заштити животне средине земље у којима се одвија интензиван процес транзиције треба да обавезно имају у виду да је један од основних разлога зашто се производња, нарочито великих транснационалних компанија сели у иностранство и тежња да се мимоиђе све строжија и разуђенија правна регулатива, али и свест, о потреби заштите животне средине у најразвијенијим земљама (пре свега САД и земљама Европске Уније).²¹ Сеоба „прљавих индустрија“ и „прљавих“ технологија је нешто чега треба бити свестан када се крене у процес приватизације и привлачења страних инвестиција.²²

То не значи да се приватизацији и страним инвестицијама треба супротстављати, или их у екстремном случају чак и забрањивати, него да развијајући еколошку свест, креирајући и примењујући правне норме треба настојати да се степен емисија код таквих погона доведе на ниво барем приближан оним у развијеним земљама Запада.

Када је реч о заштити околине и приватизацији потребно је националном нивоу систематски и паралелно решавати три питања:

1. Подела одговорности за историјско загађење и спровођење опоравка од штета нанете животној средини. На овај начин би се решавао проблем који имају потенцијални инвеститори за наслеђене штете нанете животној средини у прошлости.

²¹ Овај моменат има исту тежину код одлучивања селити производњу из развијене земље у неку земљу у развоју или земљу у транзицији као и јефтина радна снага и продор на нова тржишта.

²² Да је то тако показује се и на примеру Србије. То су нпр. инвестиција УС Стила у жељезару Смедерево, куповина шећерана и пивара у Војводини од стране иностраних инвеститора. Фабрике цемента у Србији су такође у процесима приватизације прешле у власништво страних компанија, али и највеће фабрике дувана које су приватизоване од стране Филип Мориса и Бритиш Америкен Тобака.

2. Повећање правне сигурности административним и судским извршењем правних и економских мера заштите животне средине и употребе природних ресурса. Ове мере треба да се спроводе независно од тога да ли се загађивачи налазе у приватном или државном власништву. Као и независно од тога да ли је власник домаћи и/или инострани капитал. Тиме се стварају услови за привлачење квалитетних инвеститора и чини отклон од спекулативном капиталу.

3. Систематско улагање у управљачку и информациону инфраструктуру везану за заштиту животне средине и одређивање приоритета. То је један од начина да се изгради компететивнија и атрактивнија инвестициона клима и повећа конкурентност домаћих производа на иностраним тржиштима.

С правно-економске тачке гледишта дилеме које треба решити су:

1. Да ли држава финансира и спроводи мере опоравка директно или одбија процењену суму штете од цене предузећа у приватизацији и после надгледа испуњење договореног опоравка од стране новог власника приватизованог предузећа.

2. Шта ако је процењена еколошка штета већа од целокупног износа који се може остварити приватизацијом./што може бити чест случај/.

На први поглед то изгледа нарочито онима који су недовољно упознати са реалним економским величинама готово немогуће. Међутим, за то постоје примери и у најближем окружењу града у коме се овај Зборник издаје²³.

3. Како се штета процењује, односно: да ли су сви сегменти у њу урачунати. Да ли и како проценити историјску штету емисија у ваздух или загађење подземних вода. Или можда у обзир треба узети само загађење земље и акумулацију опасног и неопасног отпада. Да ли се загађење односи само на круг фабрике или и на ширу околину.

4. Највећи проблем представља уствари, питање одговорности за последице загађења које ће се испољити тек у будућности. Нпр. најтежа обољења настала загађењем манифестују се тек после протекла одређеног времена. Питање је како с једне стране квантификовати материјално те последице, када оне још нису наступиле. Значи практично их је немогуће убацити у уговор у моменту приватизације. А с друге стране ко ће сносити трошкове лечења и плаћања одштете погођеним лицима и привредним субјектима.

Економско-правни инструменти и друге мере којима се обезбеђује финансирање и подстиче инвестирање у еколошки прихватљиво понашање индустрије може се класификовати у четири групе:

²³ Тако нпр. према неким проценама само за чишћење Великог бачког канала у реону Врбаса треба између 80 и 100.000.000 евра, што далеко превазилази суму која је добијена у процесу приватизације читаве индустрије у Врбасу, која је главни узрочник загађења. Интересантно ће такође бити упоређење прихода од приватизације нпр. Петрохемије у Панчеву и средстава које ће бити потребно уложити у пројекат довођења квалитета животне средине у прихватљиво стање.

1. Мере које су тржишно директно исплативе. Нпр. увођење нове модерније машине која јефтиније, а осим тога она истовремено и еколошки прихватљивије производи.

2. Мере које су тржишно индиректно исплативе. Нпр. јефтиније је инвестирати у филтере него плаћати високе еколошке таксе.

3. Мере које су исплативе на дуги рок, али за сада се не могу валоризовати на тржишту. Рецимо развој обновљивих извора енергије.

4. Мере које никад неће бити тржишно исплативе, али се ради заштите околине уводе на терет државе и парламентарних институција.

У Србији држава ће морати да усмери свој напор како би приватни и јавни сектор довољно брзо и ефективно ухватили корак са развијеним тржиштима света бар у оним елементима интегралног система заштите животне средине за које је то нужно.

Ово је незаобилазан корак у процесу интеграције у светску привреду из следећих разлога:

1. Да би се у Србији спровело успешно реструктурирање и санирање привреде и обезбедила на средњи и дуги рок њена конкуритивност на западним тржиштима, која у процесу производње узимају у обзир одрживо коришћење природних ресурса, енергетску ефикасност и трошкове који могу да проистекну од одговорности индустрије за загађење.

2. Да би могли да испунимо стандарде важеће на тржиштима развијених земаља неопходне за трговину и промет производима, примарним и секундарним сировинама.

3. Да би се умањили трошкови лечења болести насталих услед загађења животне средине

4. Да би се Србија оспособила за испуњавање преузетих међународних обавеза на подручју заштите животне средине.

Имајући у виду да су земље Европске Уније најзначајнији економски партнери Србије, као и да је стратешки циљ Србије пуноправно чланство у Европској Унији потребно је указати и на најважније економске аспекте еколошке политике Европске Уније.

V

Знатан раст еколошке регулативе довео је до расправа у последњих десетак година око стварних циљева еколошких политика Европске Уније. Те разлике нису чисто теоријске, јер рефлектују проблеме привредне активности и географски положај појединих земаља²⁴. Унапред се рачуна да

²⁴ Рецимо, Британија има погодност да ваздушна струјања односе ваздушно загађење далеко од њене територије, док околна мора могу да прогутају знатне количине отпадних

неки степен загађења мора постојати као резултат привредне и друге активности, што би требало да буде еколошка цена развијености.²⁵

Неки еколози немају много слуха за такве теорије, као што немају ни за њен наставак који каже да је у заштиту животне средине рационално улагати само до оног тренутка док се гранична корист²⁶ и гранични трошак²⁷ тог улагања не изједначе. Према тим мишљењима улагање које би даље повећавало гранични трошак уз пад граничне корисности морало би бити неоправдано према економским стандардима. Чисто економски гледано то је свакако тачно, али је проблем што се еколошке преференције не успостављају, а политике не воде, само према економским уџбеницима. Снажан утицај имају вредности, на које утичу интереси, традиција, естетика, или помало неодређени појам „квалитета живота“, а сви они код различитих појединаца имају различиту тежину.

Да би придобили бираче за еколошке порезе, политичари користе теорију „дупле дивиденде“. По тој теорији прва дивиденда, или корист је смањивање загађења до којег долази увођењем пореза или неког другог еколошког захвата. Друга корист би била у могућности да се смањи неки други порез, на пример, порез на доходак, што доводи до смањења укупног пореског оптерећења, или барем до тога да се оно не повећава. Теорија „дупле дивиденде“ је ипак спорна, због тога што после увођења еколошких пореза по правилу није долазило до смањивања осталих.

Еколошка регулација обухвата веома различите мере које често имају различите економске последице. У репертоар мера спадају *забрана* или ограничавање емисија гасова, *еколошки порези* (по јединици производа, по јединици емисије, паушални), *регулације* разних врста. Наравно, не само што постоје различити еколошки инструменти, него су и различити начини на који се практикују. Могуће је да се емисија неке штетне материје ограничи линеарно свим фирмама, а могу се увести и папири који дају право на одређени ниво емисије, којима слободно може да се тргује на тржишту. Ако до ограничења неке емисије већ мора да дође, други начин је више тржишни и тиме по правилу бољи него први.

Један од најстаријих потеза у еколошкој политици је ако се фирмама дају субвенције да би се компензовао еколошки порез који се уводи. Фир-

вода с више отпадних садржаја. Холандија и Немачке немају те повољности и зато њихови представници теже приступу који се заснива на потенцијалној штети, док неке друге земље радије говоре о квалитету животне средине, који треба постићи.

²⁵ Види: Мирослав Прокопијевић, Европска Унија, службени Гласник, Београд, 2005, стр. 304.

²⁶ Гранична корисност је профит који се остварује на прозводњи додајне, тј. нове, јединице производа.

²⁷ Гранични трошак је трошак производње додајне јединице производа. Тј. сваке нове.

ме онда немају стварни подстицај да мењају понашање, тако да се добију оба зла- скупље политике и наставак емисије штетних материја. Зато се од добрих еколошких политика тражи да задовоље услов ППП (енг. Polluter pays principle), о коме је у раду већ било речи, а који каже да загађивач мора да сноси трошак увођења и примене еколошког стандарда. Само у мери у којој је то случај, загађивач има мотив да тражи рационално решење.

Примена еколошке регулативе креиране на нивоу ЕУ је ствар националних тела, док Унија има надлежности у надгледању примене регулативе. Важну улогу у стварању еколошке политике има и Европски Суд Правде (ЕСП), који одлучује о основаности еколошке регулативе у различитим областима, а који има касније важну улогу у разрешавању спорова. ЕСП је овлашћен да еколошким питањима да предност у односу на неке друге политике Уније.

Процене успешности политике ЕУ у заштити животне средине нису уједначене. Постоје мишљења да је то „успешна прича“, да су резултати мешовити, као и да има више негативних резултата. Они који позитивно или врло позитивно процењују еколошку политику ЕУ по правилу заборављају да узму у обзир да су многа постигнућа у стриктно еколошкој политици умањена врло лошим еколошким последицама других политика, посебно пољопривредне. Постоје још најмање две области у којима би еколошка политика могла бити знатно боља без знатно већих трошкова.

Једна се тиче скромног ослањања на приватизацију у решавању еколошких проблема. Тамо где се власничка права могу приватизовати и где су трансакциони²⁸ трошкови ниски, није потребна акција државе, већ се заштита животне средине може постићи и тржишним механизмима. Правило је да је тржишно решење утолико применљивије уколико су проблеми више локални. За облике загађења који прелазе више државних граница или за глобално загађење неспорно је потребна акција државе.

Друго, чини се да су тела ЕУ превише инсистирала на крутим и централизованим решењима, уместо да прецизирају стандарде, а да државама оставе избор еколошких и економских средстава. Одбијање трговине дозволама за емисију је само један од примера за то. Политикама које би биле више оријентисане на децентрализацију, приватизацију, флексибилност, тржишна решења еколошке политике Уније, државе, а тиме и грађани могу само да добију.

Еколошка политика Европске Уније заснована је на пет принципа:

1. Спречавање (уместо лечења). Општи циљ политике Европске Уније јесте да се спречи укупна еколошка штета путем примене превентивних и

²⁸ О трансакционим трошковима види нпр. у: Ђ. Попов/Ф. Станковић, *Основи економије*, Правни факултет, Нови Сад, 2009.

антиципативних активности и мера. Ова мера предострожности укључена је у члан 174 Уговора из Рима. То значи да чак и ако се јави најмања сумња да постоји одређени ризик ЕУ мора да размотри активности како да је спречи. Целокупно планирање и процес доношења одлуке који утичу на животну средину, као што је аутопут или електрична централа, морају узети у обзир утицај на природно станиште, како би се у будућности избегле корективне мере. Директива 85/337/ЕЕЗ и њен Амандман из 1997. доносе списак детаљних критеријума за процену утицаја јавних и приватних пројекта на животну средину.

2.Отклањање. Уколико дође до загађивања, треба га зауставити на самом почетку(извору) и то што је брже могуће. У случајевима када се не може потпуно искоренити, потребно је да се сведе на најнижу могућу меру.

3.Онај ко загађује плаћа. Превенција, чишћење и надокнаду штете за загађивање треба превасходно да снесе они који су је проузроковали. Примена овог принципа треба да служи као подстицај како не би дошло до загађивања, а уколико је то неминовно, онда треба да се користи што је могуће „чистија“ и најмање штетна технологија. Поред тога, постоји и могућност да ЕУ пружи помоћ уколико заједничке мере за заштиту животне средине намећу неједнаке трошкове за одређене земље, на пример на југу или, одскора на истоку ЕУ, где су претходни закони и још важније, њихова примена, били лабави.

4.Укључивање. Еколошке аспекте треба узети у обзир кад год ЕУ одлучује о осталим заједничким политикама.

5.Супсидијарност. Кад год је то могуће, националне и локалне власти треба да одлучују о својим приоритетима и сходно томе, да реагују. Међутим, у области екологије појединачна активност не мора увек да буде погодна. Наиме, реке често протичу кроз неколико држава, животиње прелазе границе, а ветар преноси многе загађиваче из једне државе у другу. Стога је одређено ангажовање наднационалних институција Европске Уније у многим случајевима нужно.

VI

Мере које би преферирале модел одрживог развоја као и виши степен заштите животне средине требало би да обесхрабре економске активности интензивне енергијом и материјалима. То би претпостављало фокусирање опорезивања на потрошњу фосилних горива, екстракцију ресурса и стварање загађења уз истовремену релаксацију опорезивања дохотка и капитала.

У пракси то би значило укидање таквих субвенција за пољопривреду и енергију које охрабрују прекомерну потрошњу ђубрива, енергије, пести-

цида и расипање воде за наводњавање. Такође требало би подстицати веће учешће рециклираних материјала у индустријској производњи. Тиме би се смањио укупни обим отпада, и у извесној мери имитирали затворени системи као што је то случај у природи.

Код транспорта то значи да предност над аутомобилима треба дати таквим системима, пре свега шинским, који троше мање енергије и проузрокују мање штетних емисија. Да би се уштедела енергија и смањиле емисије као последица транспортних трошкова корисна би била и постепена урбанистичка реорганизација градских и приградских зона ради смањења потреба за транспортом.

Убрзан развој система обновљиве енергије као што су соларна, хидроелектрична, геотермална и енергија ветра био би исто тако логичан део приближавања моделу одрживог развоја.

На примеру ЕУ се види да је да би се постигао успех неопходно да се проблеми заштите животне средине и реализација концепта одрживог развоја решавају симултано на националном, регионалном и глобалном нивоу.

*Dorđe Popov, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad*

Environmental Protection Policies – Economic and Legal Aspects –

Abstract

Every nation, no matter how poor, will find it in its own national interest to assert public control over some facets of the relation between its economy and natural environment. Many economists would prefer to see the analysis of prospective environmental policy integrated in the benefit-cost framework as a way of checking on the economic rationality of political decision. In the economic analysis of law, much attention has been paid to the instruments to be used for the control of environmental pollution. The combination of environmental legal doctrine and law and economics has a huge potential. However, the historic evolution clearly shows and increasing reliance on criminal law as an instrument of environmental policy. The polluter-pays principle stipulates that the person who damages the environment must bear the cost of such damage. A number of developing countries and countries in transition have recently extended this principle to create an obligation on the state to compensate the victims of the environmental harm. The EU is a successful example how to implement policies of sustainable development and environmental protection on the supranational level. The example of the EU shows that is necessary for success in the realization of sustainable development to encouraged measures addressed simultaneously at national, regional and global level. Measures that would prefer a model of sustainable development and a higher degree of protection of the environment should discourage materials- and energy- intensive economic activity

Key words: economic and legal aspects, sustainable development, economic analysis of law, environment, transition, privatization, cost-benefit analysis, taxes for pollution emission, prohibitions, penalties