

Др Раденка Цвејић, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду

ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ – ПОМЕРАЊЕ ТЕЖИШТА КА ЗАШТИТНОМ ОБЈЕКТУ¹

Сажетак: У раду је учињен покушај сагледавања разлога који су довели до развоја права животне средине у правцу изражења што ефикасније заштите природе од човека. Трансформација уставом зајемченог права човека на здраву животну средину у уставну гаранцију права која у себе укључује и дужности и одговорности за њену заштиту, као и прелазак са декларација на забране и наредбе, доводи се када се друштво суочило на крајње драматичан начин са ситуацијом да оно што је оштећено може имати катастрофалне последице. Систем заштите животне средине који омогућава одрживи развој, данас почива на наплашеној улози превенције у откривању или редукцији вероватноће наступања штете и објективној одговорности заштитача за еколошку штету и у одсуству приватноправног захтева за накнаду штете. Његовој ефикасности значајно би допринело подизање свесности о значају очувања животне средине. Свесна да штетити животну средину омогућавамо социјални оштећеници могли би једног дана довести до признања одређених права самој животној средини.

Кључне речи: животна средина, право, дужности, одговорности, начело превенције и предострожности, еколошка штета.

УВОД

Значај здраве животне средине за човека и њеног очувања, као претпоставке опстанка човечанства није тешко уочити. Због тога је уобичајено да се право на здраву животну средину утврђује као једно од основних људских права и као такво декларише и гарантује на националном, међу-

¹ Овај чланак садржи резултате истраживања у оквиру пројекта који финансира Министарство за науку и технолошки развој, са темом *Биомедицина, заштита животне средине и право* (број пројекта 179079).

народном и глобалном нивоу. Међутим, откада је уочена опасност коју човек представља за животну средину и праве размере штетних, а понекад и погубних последица његовог неодговорног понашања према природи уопште и свом животном окружењу,² акценат се премешта на тражење ефикасне заштите природе од човека. При томе, тражи се адекватна реакција како на штетне утицаје који потичу са нечије непокретности, тако и на утицаје на животну средину који попримају размере еколошких катастрофа,³ чије су штетне последице немерљиве и неотклоњиве.⁴

ЕВОЛУЦИЈА УСТАВНЕ ГАРАНЦИЈЕ ПРАВА НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

Уставна гаранција права на здраву животну средину која у себе укључује и дужност и одговорност за њену заштиту

Право на здраву животну средину зајемчено је Уставом Републике Србије из 2006. године:⁵ "(1) Свако има право на здраву животну средину и на

² Видети: Душан Николић, *Свеј у којем живимо у: Основе йрава живојине средине*, група аутора; редактор Душан Николић, Нови Сад, 2009, стр. 15: "Човек није на време схватио да природом не треба владати, већ да у њој треба живети и то онако како налажу природни и друштвени закони који су услов заједничког опстанка на Плавој планети."

³ Видети: *Пролејомена: случај Еххон Валдез* (Приредио: Душан Николић), поглавље у књизи: *Основе йрава живојине средине*, стр. 9-14. Пролегомена садржи приказ поморске еколошке катастрофе, која се сматра једном од највећих коју је изазвао људски фатор. До катастрофе је дошло када је супертанкер Ехсон Валдез, који је носио 53,1 милион америчких галона нафте, 24. марта 1989. године, седам сати након што је запловио из нафтног пристаништа Валдез на Аљасци ка Вашингтону, ударио у гребен Блај. Кратким, али ипак потпуним приказом овог догађаја кроз призму свих релевантних момената: еколошке последице, економске последице за локалну заједницу, мере предузете у циљу ублажавања штетних последица и чишћења Мореуза Принца Вилијама, ток судског спора за обештећење и кажњавање, реакција Федералне власти на регулативном плану (*Oil Pollution Act, 1990*) и реакција локалних власти (нова правила за пловидбу танкера кроз Мореуз Принца Вилијама), аутор је врло упечатљиво навести значај озбиљног и свеобухватног приступа развоју и правне регулативе и научне дисциплине која се зове Право животне средине. "Случај Еххон Валдез је указао на погубне последице људских активности по биљни и животињски свет, а са друге стране на чињеницу да се многи проблеми могу спречити или ефикасно отклонити, уколико је друштво на адекватан начин организовано." (стр. 13)

⁴ Видети: Жежеф Салма, *Грађанскойравна зашићена живојине средине*, у: *Основе йрава живојине средине*, стр. 181-182: "Штетне последице које настају на заштићеним добрима у животној средини се не могу увек подвести под општи појам штете у грађанском праву. ... Осим тога, штете које настају на заштићеним добрима у животној средини нису увек мерљиве йо йправилима йрађанској йрава, јер су некада енормне, новчано неизразиве, не могу се везати само за имовину конкретног правног субјекта... Глобалне еколошке штете се тешко могу отклонити грађанскоправним средствима заштите. Потребне су комплексне мере како на домаћем тако и на међународном плану."

⁵ Члан 74 Устава Републике Србије, II део *Људска и мањинска йрава и слободе*.

благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. (2) Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. (3) Свако је дужан да чува и побољшава животну средину."

Значај животне средине условио је још неке уставне одредбе које представљају основ њене заштите. Таква је и она којом је установљена могућност ограничења једног од основних начела на којима почива економско уређење у Републици Србији, а то је слобода предузетништва.⁶ Предузетништво се може ограничити законом само ради заштите здравља људи, животне средине и природних богатстава и ради безбедности Републике Србије (чл.83/2). Законом се, такође на основу Устава, могу ограничити облици коришћења и располагања, односно прописати услови за коришћење и располагање пољопривредним земљиштем, шумским земљиштем и градским грађевинским земљиштем у приватној својини, иако је зајемчена слобода коришћења и располагања (чл. 88/1). Законодавна интервенција у наведеном смислу могућа је када је то потребно ради отклањања опасности од nanoшења штете животnoj средини или да би се спречила повреда права и на законом заснованих интереса других лица (чл.88/2).

Уставна гаранција права на здраву животну средину није новина у нашем правном систему. Треба, ипак, истаћи као ново начелно одређење, путем уставне норме, не само права већ и обавеза и одговорности у погледу заштите животне средине. Тако, када се ова уставна одредба упореди са одредбом Устава Републике Србије из 1990. године која је установљавала право човека на здраву животну средину и дужност сваког да је, у складу са законом, штити и унапређује,⁷ уочава се да није била изричито предвиђена и одговорност за њену заштиту. Осврт на даљу прошлост и поређење са уставном одредбом из 1974. године,⁸ такође, показује да се пре свега истичало право човека на здраву животну средину и у том смислу дужност свих који искоришћавају природна добра (при чему се посебно истиче земљиште и вода) да то чине на начин да се обезбеди остварење овог права.

⁶ Одредба члана 82/1 Устава Републике Србије из 2006. године одређено је да економско уређење у Републици Србији почива на тржишној привреди, отвореном и слободном тржишту, слободи предузетништва, самосталности привредних субјеката и равноправности приватне и других облика својине.

⁷ Чл. 31 Устава Републике Србије из 1990. године (*Сл. гласник РС*, бр. 1/1990); II део *Слободе, њрава и дужности човека и грађанина*.

⁸ Устав Социјалистичке Републике Србије (*Сл. гласник СРС*, бр. 81/1974); II део *Друштвено уређење*, глава III *Слободе, њрава и дужности човека и грађанина*, чл. 215: "Човек има право на здраву животну средину. Друштвена заједница обезбеђује услове за остваривање овог права." И чл. 216: "Свако ко искоришћава земљиште, воду или друга природна добра дужан је да то чини на начин којим се обезбеђују услови за рад и живот човека у здравој средини. Свако је дужан да чува приорду и њена добра, природне знаменитости и реткости и споменике културе."

Након тога и сама животна средина утврђује се као непосредни заштитни објект.⁹

Овакав приступ у блиској прошлости последица је чињенице да се у то време још увек нису уочавале могуће размере опасности која прети од нарушавања, загађења и оштећења животне средине, те у том смислу ни, пре свега, јавног интереса да се врши њена заштита. Међутим, у последњих двадесетак година овој теми придаје се прворазредни значај како у медијима, тако и у сфери регулисања друштвених односа, што се поклапа са периодом спознаје до које мере је животна средина, а посебно неки њени сегменти, угрожена галопирајућим привредним развојем. Када се друштво суочило на крајње драматичан начин са ситуацијом да оно што је општекорисно може имати катастрофалне последице, са декларација прешло се на забране и наредбе, у потрази за ефикасном заштитом која неће кочити даљи развој. Обезбедити усклађеност интереса заштите животне средине и интереса економског развоја, управо је императив који проистиче из начела одрживог развоја.¹⁰

Предлог да се животној средини призна својство имаоца права

Овака трансформација права на здраву животну средину довела је и до битно другачијег начелног приступа питању одговорности за штету причињену самој животној средини. Насупрот антропоцентричном концепту по којем је повреда човековог окружења релевантна само ако се тиме вређа право човека на здраву животну средину, "савремено право животне средине је засновано на *екоцентричном* приступу. Забрањени су поступци којима се наноси *штења* *самом окружењу* угрожавањем или повређивањем заштићених добара."¹¹ Стога, надлежни државни органи треба

⁹ Значај очувања и унапређивања природних и других вредности човекове средине истакнут је већ у *Основним начелима* Устава СР Србије из 1974. године (VII, последњи пасус): "Ради заштите и унапређивања човекове средине, радни људи и грађани, организације удруженог рада, друге самоупрвне организације и заједнице и социјалистичко друштво обезбеђују услове за очување и унапређивање природних и других вредности човекове средине које су од интереса за здрав, сигуран и делотворан живот и рад садашњих и будућих генерација."

¹⁰ Одрживи развој, најједноставније речено, подразумева усклађеност свих активности у укупном развоју, заснованих на таквом односу према животној средини који обезбеђује да се сачува и унапреди њен квалитет за садашње и будуће генерације. О комплексности самог појма и концепције одрживог развоја, те бројним питањима која се могу поставити у погледу адекватности термина и дефинисању суштинских елемената одрживог развоја, видети: Драгољуб Тодић, *Одрживи развој и принципи пољопривредне и љубе животне средине*, Правни живот, бр. 9/2007, том I, стр. 429-443; о бројности, природи и домашају одредаба о одрживом развоју у праву о заштити животне средине у Републици Србији, аутор говори на стр. 437-441.

¹¹ Душан Николић, *Увод у право животне средине у: Основе права животне средине*, стр. 51. Аутор као једно од начела права животне средине (стр. 50-52) наводи и *начело забране наношења штете животной средини*.

да пружи заштиту животној средини¹² и у одсуству приватноправног захтева за накнаду штете.

У наведеном контексту подсећамо на један оригинални приступ овом проблему из седамдесетих година прошлог века, времена појаве различитих покрета заштите животне средине. Уочавајући недовољност посредне заштите животне средине кроз заштиту интереса правних субјеката, тј. њено третирање као заштитног објекта, у америчкој правној литератури дат је предлог да се животној средини као таквој призна својство имаоца права.¹³

Предлажући да се природној средини призна својство имаоца права,¹⁴ аутор подсећа колико су у прошлости незамисливи били случајеви признања права новим ентитетима,¹⁵ а временом су постали општеприхваћени и као такви нормални. Разлог што такви предлози на први поглед звуче чудно, застрашујуће или смешно, аутор налази у чињеници да лица или ствари (без права у датом времену), све док им та права не буду призната, сматрамо искључиво стварима које нама служе.¹⁶ Аутор наглашава да признање права животној средини не треба да буде увод у апсурдне ситуације.¹⁷

¹² Закон о заштити природне средине, чл. 9, т.3, "Начело очувања природних вредности – природне вредности користе се под условима и на начин којима се обезбеђује очување вредности геодиверзитета, биодиверзитета, заштићених природних добара и предела. Обновљиви природни ресурси користе се под условима који обезбеђују трајну и ефикасну обнову и стално унапређивање квалитета. Необновљиви природни ресурси користе се под условима који обезбеђују њихово дугорочно економично и разумно коришћење, укључујући ограничавање коришћења стратешких или ретких природних ресурса и супституцију другим расположивим ресурсима, композитним или вештачким материјалима."

¹³ Видети Christopher D. Stone, *Should Trees Have Standing? - Toward Legal Rights for Natural Objects*, Southern California Law Review, Vol. 45, 2/1972 pp. 450-501; текст чланка коришћен је из базе *HeinOnline*. Видети, такође, збирку есеја од истог аутора: *Should Trees Have Standing? Law, Morality and the Environment*, Third Edition, Oxford University Press, 2010.

Видети и: Илија Зиндовић, *Облици њравне одговорности у контексту заштите животне средине*, Европско законодавство, бр. 41/2012, стр. 281. Наводећи приступ Кристофера Стоуна као неконвенционално схватање о чијој прихватљивости треба озбиљно размислити, истиче као сличну ситуацију ону у којој се правном лицу признаје право на накнаду нематеријалне штете, а које остварује преко свог законског заступника. Сматра да би аналогна примена била могућа и код остварења права на еколошку штету (заступник би био законски заступник фонда који се брине за животну средину).

¹⁴ Christopher D. Stone, *op. cit.*, стр. 456.

¹⁵ Christopher D. Stone, *op. cit.*, стр. 451-454.

¹⁶ Christopher D. Stone, *op. cit.*, стр. 455. У прилог признања права ентитетима који их нису одувек имали или стекли рођењем, видети и: Владимир В. Водинелић, *Грађанско њраво, Увод у грађанско њправо и Оштии део грађанској њрава*, Београд, 2012; Као субјекти права, поред физичких и правних лица наводе се и животиње (стр. 325-327); опширније о правном субјективитету животиња, стр. 411-416.

¹⁷ "Рећи да природна средина треба да има права није исто што и рећи ником не треба да буде дозвољено да посече дрво." Christopher D. Stone, *op. cit.*, стр. 457.

Поред тога, предлог да се животној средини приступи као имаоцу правом заштићеног интереса, не значи да животној средини треба признати сва замислива права или иста права која има човек, нити пак да све у животној средини треба да има иста права.¹⁸

ЗАКОНСКИ ОКВИР ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Општи законски оквир заштите животне средине у Републици Србији чине четири закона, усвојена 14. децембра 2004. године:¹⁹ *Закон о стpаtе-шкој йpоцени утйцјаја на живојну средину*,²⁰ *Закон о йpоцени утйцјаја на живојну средину*,²¹ *Закон о интeйpисаном стpечавању и конйpоли заtађи-вања живојне средине* и *Закон о заштйшйи живојне средине*.²²

Поред ових закона који, као што је речено, представљају општи законски оквир заштите животне средине, на снази су бројни закони који уређују употребу и заштиту појединих добара.²³

Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину уређени су услови, начин и поступак вршења процене утицаја одрђених планова и програма на животну средину.²⁴ Циљ ових регула је да се обезбеди заштита животне средине и унапређивање одрживог развоја путем интегрисања основних начела заштите животне средине у поступак припреме и усвајања планова и програма.

Законом о процени утицаја на животну средину регулисан је поступак процене утицаја за оне пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину,²⁵ садржај студије о процени и учешће заинтересованих органа, организација и јавности.

¹⁸ Christopher D. Stone, op. cit., стр. 457-458.

¹⁹ Сва четири Закона објављена су у *Сл. лисйу РС*, бр. 135/2004

²⁰ Измене и допуне Закона, *Сл. лисй РС*, бр. 88/2010.

²¹ Измене и допуне Закона, *Сл. лисй РС*, бр. 36/2009.

²² Измене и допуне Закона, *Сл. лисй РС*, бр. 36/2009.

²³ Видети: Душан Николић, *Извори йрава живојне средине у: Основе йрава живојне средине*, стр. 59-60; Даница Попов, *Начела заштйшйе живојне средине у докуменйима Уједињених нацйја, Евройске уније и Закона о заштйшйи живојне средине Рејублике Србије*, Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, бр. 2/2013, стр. 140.

²⁴ Стратешка процена врши се за планове и програме у области просторног и урбанистичког планирања или коришћења земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, ловства, енергетике, индустрије, саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникација, туризма, очувања природних станишта и дивље флоре и фауне. Оваквом проценом успоставља се оквир за одобравање будућих развојних пројеката одређених прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину. Видети чл. 5 Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину.

²⁵ У такве пројекте спада извођење грађевинских радова, уградња инсталација, постројења и опреме, њихова реконструкција, уклањање и/или промена технологије процеса

Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине прописани су услови и поступак издавања интегрисане дозволе за постројења и активности која могу имати негативне утицаје на здравље људи, животну средину или материјална добра, врсте активности и постројења и друга питања од значаја за спречавање и контролу загађивања животне средине.²⁶

Законом о заштити животне средине уређен је интегрални систем заштите животне средине као скуп мера, услова и инструмената за одрживо управљање природним вредностима и спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине. Међу једанаест изричито прописаних основних начела на којима се темељи заштита животне средине, за превенцију и отклањање штетних последица, најзначајнија су следећа: начело превенције и предострожности, начело "загађивач плаћа", начело "корисник плаћа", начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника и начело супсидијарне одговорности државних органа.²⁷ Сама начела и бројна правила заснована на њима, усмерена су на обезбеђивање адекватних мера заштите животне средине да до штете не дође, а ако дође, да се њено отклањање учини ефикасним и сигурним.²⁸ Додатни корак се састоји и у предвиђању механизма заштите животне средине када њено оштећење не значи истовремено и повреду приватноправног интереса (тзв. еколошка штета). Комплексност питања видљива је из чињенице да из једног фактички оствареног понашања противно прописима о заштити животне средине, могу настати различите квалификације које треба на одговарајући начин разрешити, применом правила традиционално различитих грана права.²⁹

рада, сировине, репроматеријала, енергената и отпада и остале интервенције у природи и природном окружењу укључујући радове који обухватају експлоатацију минералних сировина. Видети чл. 2-4 Закона о процени утицаја на животну средину.

²⁶ Загађење је непосредно или посредно уношење материја, вибрација, топлоте и буке у ваздух, воду или земљиште изазвано људском активношћу, које може бити штетно по здравље људи или квалитет животне средине и које може довести до оштећења материјалних добара. Врсте активности и постројења за које се издаје интегрисана дозвола класификују се према нивоу загађења и ризику за здравље људи и животну средину. Основна начела интегрисаног спречавања и контроле загађивања су: начело предострожности, начело интегрисаности и координације, начело одрживог развоја, начело хијерархије управљања отпадом, начело "загађивач плаћа" и начело јавности. Видети чл. 2-4 Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.

²⁷ Начела су одређена чл. 9 Закона о заштити животне средине. Више о начелима права животне средине, видети: Душан Николић, *Увод у право животне средине у Основе правне животне средине*, стр. 50-52; Даница Попов, *op. cit.*, стр. 141-145.

²⁸ Видети: Марија Караникић-Мирнић, *Одговорности за загађивање животне средине*, Правни живот, бр. 9/2007, том I, стр. 455-479.

²⁹ Марија Караникић-Мирнић, *op. cit.*, стр. 457: "Ситуација у којој је остварен ризик загађења животне средине може се квалификовати на различите начине: као кривично дело,

НАГЛАШЕНИ ЗНАЧАЈ ПРЕВЕНЦИЈЕ

Потреба за специјалним правилима којима се превентивно штити животна средина, поред постојећег општег оквира оличеног у начелу забране проузроковања штете другоме,³⁰ и превентивним санкцијама усмереним на отклањање повећане опасности од наступања штетних последица,³¹ односно на враћање заштићених добара у стање уобичајеног ризика,³² последица је специфичности заштитног објекта. Наиме, оштећења животне средине могу имати далекосежне, несавладиве и често неотклоњиве последице, чија опасност је наглашена чињеницом да се често не могу ни предвидети. У том смислу, у овој области до пуног изражаја долази спознаја да једном настала штета постаје дефинитивна за дато друштво,³³ и зато је од изузетне важности њено спречавање.

Суштина начела превенције и предострожности је да сваки човек, све његове асоцијације и друштво у целини, своје активности прилагоди захтеву да се проузрокују минималне промене у животној средини и ризик наступања штете сведе на најмању могућу меру. У циљу остварења овог захтева прописано је низ превентивних мера као скуп различитих облика друштвеног ангажовања да би се спречило нарушавање или оштећење животне средине.³⁴

Сматрамо да би од великог значаја било и прописивање и доследно спровођење различитих економских подстицајних мера за све оне који начином обављања своје делатности непосредно доприносе заштити животне средине, као и за потрошаче који на различите начине доприносе сма-

привредни преступ или прекршај, затим као штетни догађај поводом којег настаје грађанскоправна обавеза накнаде причињене штете, или као основ читавог низа обавеза које се тичу умањења и санације загађења животне средине а које се одговорном лицу намећу нормама управног права."

³⁰ Закон о облигационим односима, чл. 16: "Свако је дужан да се уздржи од поступка којим се може другом проузроковати штета."

³¹ Закон о облигационим односима, чл. 156/1: "Свако може захтевати од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета њему или неодређеном броју лица, као и да се уздржи од делатности од које произилази узнемиравање или опасност штете, ако се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама."

³² Душан Николић, *Увод у сисџем грађанској права*, Нови Сад, 2010, стр. 142.

³³ Овакав став у нашој правној литератури заступао је Тодор Ачански, сматрајући да се правила о одговорности штета не уклања, већ се само трансформише из сфере оштећеног у сферу штетника, односно из имовине оштећеног лица у имовину одговорног лица. Видети: Тодор Ачански, *Претходна кривица као основ одговорности за штету*, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1-4/1983, стр. 64.

³⁴ Одредбе чл. 33-38. Прописано је о чему се мора водити рачуна при планирању и изградњи, које мере и услове заштите животне средине треба обезбедити у просторним и урбанистичким плановима, а као нарочите превентивне мере предвиђене су стратешка процена утицаја на животну средину, процена утицаја појединих пројеката на животну средину, интегрисано спречавање и контрола загађивања, те процена опасности од удеса.

њивању негативног утицаја својих активности на животну средину.³⁵ Имајући у виду економске услове у којим живимо и менталитет средине, не сме се занемарити могућ утицај оваквих мера на формирање адекватне свести о значају очувања здраве животне средине.

ОДГОВОРНОСТ ЗА ЕКОЛОШКУ ШТЕТУ

Спознаја о нужности заштите животне средине и мимо традиционалног концепта грађанскоправне заштите грађанских субјективних права, резултирала је напорима да се омогући заштита животне средине и у случају када њено оштећење не повређује приватни интерес одређеног лица. У том смислу говори се о одговорности за еколошку штету, односно штету нанету самој животној средини, као добру које ужива самосталну правну заштиту. Ради се, дакле о одговорности "за оштећење животне средине чије се заснивање не условљава повредом нечијег индивидуалног права или правом заштићеног интереса."³⁶

Без упуштања у разматрање свих битних питања разграничења одговорности за еколошку штету од грађанскоправне одговорности која подразумева да се оштећењем животне средине угрожава или повређује приватноправни интерес,³⁷ у овом раду желимо само да укажемо на најзначајније кораке учињене у правцу таквог разграничења. Сви ти кораци су предмет бројних и детаљних анализа,³⁸ а наш циљ је да их сумарно и прегледно наведемо.

Третирање животне средине као добра које ужива самосталну правну заштиту засновано је на начелу "загађивач плаћа" (*polluter-pays principle*)³⁹ и "корисник плаћа."⁴⁰ Кроз накнаде за загађивање животне средине и за коришћење природних вредности, формирају се посебни наменски фондо-

³⁵ Видети чл. 101 Закона о заштити животне средине.

³⁶ Марија Караникић-Мирић, *op. cit.*, стр. 465.

³⁷ Што превазилази и тему и значај овог рада и могућности само аутора.

³⁸ Упућујемо нарочито на следеће: Марија Караникић-Мирић, *op. cit.*, Barbara Pozzo, *Towards Civil Liability for Environmental Damage in Europe: the "White Paper" of the Commission of the European Communities*, *Global Jurist Topics*, Vol.1, 2/2001, Article 2, pp. 1-34.

³⁹ У Закону о заштити животне средине оно је одређено на следећи начин: "Загађивач плаћа накнаду за загађивање животне средине када својим активностима проузрокује или може проузроковати оптерећење животне средине, односно ако производи, користи или ставља у промет сировину, полупроизвод или производ који садржи штетне материје по животну средину. Загађивач у складу са прописима, сноси укупне трошкове мера за спречавање и смањивање загађивања који укључују трошкове ризика по животну средину и трошкове уклањања штете нанете животној средини." (чл. 9, т. 6)

⁴⁰ У Закону о заштити животне средине оно је одређено на следећи начин: "Свако ко користи природне вредности дужан је да плати реалну цену за њихово коришћење и рекултивацију простора." (чл.9, т.7)

ви. Средства фондова се користе за финансирање превентивних или реститутивних мера усмерених на спречавање наступања или отклањање штетних последица насталих због оптерећења или загађења животне средине, односно за санацију или рекултивацију природне средине у циљу одрживог развоја и заштите животне средине.⁴¹

На начелу загађивач плаћа заснована су три међународна акта, која су у великој мери, сваки на свој начин, на националном нивоу допринели развоју регулативе која се односи на питања одговорности за штету нанету животној средини или грађанскоправну одговорност за штету проузроковану другоме утицајима на животну средину. Хронолошки, то су: Конвенција Савета Европе о грађанској одговорности за штету проузроковану активностима опасним по животну средину из 1993. године,⁴² Бела књига Комисије Европских заједница о одговорности за еколошку штету из 2000. године⁴³ и Директива Европске уније о одговорности за еколошку штету из 2004. године.⁴⁴

Конвенција Савета Европе о грађанској одговорности за штету проузроковану активностима опасним по животну средину из 1993. године, иако није ступила на снагу,⁴⁵ значајна је због прописивања објективне одговорности лица која обављају или контролишу опасну делатност, засноване на ризику наступања штете обављањем такве делатности. Због чињенице да загађења животне средине не знају за државну границу, униформно поступање на националном нивоу било би вишеструко корисно, и у смислу одвраћања загађивача од аката којима се може проузроковати штета или

⁴¹ Видети: Душан Николић, *Увод у право животне средине у: Основе права животне средине*, стр. 52. За правно уређење ових питања видети чл. 83-101 Закона о заштити животне средине (прописани су економски инструменти за финансирање заштите животне средине: накнаде које плаћају корисници и загађивачи, средства буџета и међународне финансијске помоћи, фонд за заштиту животне средине и економске подстицајне мере).

⁴² *Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment*, CETS No.: 150; извор: <http://conventions.coe.int>. Конвенција је донета 1993. године у Лугану.

⁴³ *White paper on Environmental Liability COM (2000) 66 final*, 9 February 2000; извор: <http://ec.europa.eu>.

⁴⁴ Директива о еколошкој одговорности у вези са превенцијом и отклањањем еколошке штете; *Directive 2004/35/CE on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage*, донета 21. априла 2004. године; извор: <http://eur-lex.europa.eu>. Детаљније о режиму који је установљен овом Директивом у Европској унији и њеној имплементацији у појединим државама чланицама (Немачка, Француска, Велика Британија, Шпанија), видети: Бојан Пајтић, *Еколошка одговорност*, Зборник радова, Правни факултет у Новом Саду, бр. 3/2011, том II, стр. 520-530.

⁴⁵ Конвенцију је потписало девет држава (Кипар, Финска, Грчка, Исланд, Италија, Лихтенштајн, Луксембург, Холандија и Португалија) 1993. године (изузев Португалије која је то учинила 1997. године), али ниједна није извршила ратификацију. Будући да је као услов за ступање на снагу неопходно 3 ратификације, Конвенција није ступила на снагу. Извор: <http://conventions.coe.int>, преузето 19.12.2013.)

ангажовања да се она избегне или редукује, и у смислу обезбеђивања механизма одговорности за насталу штету уз што мањи терет доказивања на страни оштећеног.⁴⁶

Бела књига Комисије Европских заједница о одговорности за еколошку штету из 2000. године, имала је за сврху да се истражи како принцип загађивач плаћа може најбоље служити остваривању циљева које је Заједница определила у политици заштите животне средине, имајући на уму да је основни циљ те политике избегавање еколошке штете.⁴⁷ Остварење жељеног дејства овог принципа засновано је на економским аспектима заштите животне средине. Наиме, укључивање трошкова заштите животне средине у развој, пре свега, индустрије, а тиме и економије у ширем смислу, доводи до тога да се кроз обавезу плаћања тих трошкова подстичу потенцијални загађивачи да смање загађење или да траже нове методе који ће до тога довести.⁴⁸

Директива Европске уније о одговорности за еколошку штету из 2004. године,⁴⁹ је скуп правила усмерених на превенцију и санацију "штете на животној средини, наспрот традиционалној штети која се у овом контексту манифестује као штета од (загађене) животне средине."⁵⁰ Ово разликовање засновано је на спознаји да се заштита животне средине не сме везивати за заштиту приватног интереса, јер се она на тај начин не може довољно заштитити. Не мање значајан разлог је и тај што се средства остварена по принципу загађивач плаћа строго наменски усмеравају док је "оштећеник слободан да износ који је примио на име накнаде штете потроши онако како сам жели."⁵¹ Обезбеђење превенције и репарације еколошке штете превазилази националне интересе и због тога је предмет регулативе ове Директиве.⁵² Државама чланицама се, с друге стране, препушта само-

⁴⁶ Видети Преамбулу Конвенције, нарочито ст. 6 и 10.

⁴⁷ Бела књига је била показатељ тренда, и на националном и на међународном нивоу, усмереног на поновну процену грађанске одговорности као инструмента превенције штета које настају загађивањем, а које су потенцијално опасне за човечанство и животну средину. Као добар пример наводи се решење немачког законодавства које предвиђа објективну одговорност за еколошку штету и могућност њеног утицаја на потенцијалног загађивача да предузме неопходне мере ради избегавања наступања штете или барем њеног ограничавања колико год је то могуће. Видети: Barbara Pozzo, *op. cit.*, стр. 1 и 9-10.

⁴⁸ Видети: Barbara Pozzo, *op. cit.*, стр. 17, 19. и стр. 15 Беле књиге.

⁴⁹ Директивом је уређена одговорност за штету нанету заштићеним врстама и стаништима и одговорност за загађење воде и земљишта (чл. 2, ст. 1 Директиве).

⁵⁰ Марија Караникић-Мирнић, *op. cit.*, стр. 465.

⁵¹ *Ibidem.*

⁵² Бојан Пајтић, *op. cit.*, стр. 521: "Директива има за циљ да установи неке опште оквире који би се тicali загађивања околине, како би спречила предузетнике да своје послове дислоцирају – селе у друге државе чланице зато што су тамо законске одредбе које се тичу животне средине флексибилније или не постоје."

стално уређење грађанскоправне одговорности штете схваћене у традиционалном смислу.⁵³

У Закону о заштити животне средине Републике Србије усвојено је разликовање загађивања животне средине, као штете по себи,⁵⁴ од штетних последица загађења које се манифестују као повреда грађанских субјективних права. То се види из посебног регулисања *одговорности за загађивање*⁵⁵ и *одговорности за штету од загађења* (односи се на штету која је нанета животной средини),⁵⁶ од *обавезе накнаде штете* коју од загађивача може тражити свако ко је штету претрпео.⁵⁷

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

На овом месту желимо да подсетимо на већ истакнуту неопходност јачања свести о значају животне средине,⁵⁸ јер је јасно да је управо њен недостатак или недовољност узроковао нужност свеобухватног регулисања на свим нивоима. У основи неразвијености ове свести су најразличитији разлози смештени између две крајности, немаштине и похлепе. У истом смислу уочава се и потреба стварања еколошке етике у сврху очувања животне средине, што "... подразумева ограничење и делегитимисање неких од постојећих људских права, нарочито неурачунљива власничка, производна и потрошачка овлашћења која настају као злоупотребљавање технолошке и политичке моћи."⁵⁹

⁵³ Марија Караникић-Мирећ, *op. cit.*, стр. 463.

⁵⁴ О недоследности законодавца у разликовању загађивања животне средине од проузроковања штетних последица по животну средину и здравље људи, видети више: Марија Караникић-Мирећ, *op. cit.*, стр. 459-460.

⁵⁵ Члан 103 Закона и у вези с њим чл. 104 који уређује обавезу загађивача који проузрокује загађивање животне средине.

⁵⁶ Члан 105 Закона уређује одговорност за штету нанетој животной средини и простору, прописујући које све трошкове у том случају сноси загађивач и његову дужност да пружи гаранције за обезбеђење плаћања тих трошкова.

⁵⁷ Члан 107 Закона. У вез с њим и чл. 106 којим је предвиђена обавеза осигурања од одговорности за случај штете причињене трећим лицима услед удеса. Такву обавезу има загађивач чије постројење или активност представља висок степен опасности по здравље људи и животну средину. На сва питања од одговорности за штете нанете животной средини која нису посебно уређена Законом о заштити животне средине примењују се општа правила Закона о облигационим односима (чл. 108 Закона о заштити животне средине).

⁵⁸ Душан Николић, *Пролејмена: случај Exxon Valdez у: Основе йрава живојне средине*, стр. 14: "... веома је важно да у друштву постоји адекватан ниво еколошке и правне свести. ... Нажалост човечанство је далеко од тог идеала. Расположиви ресурси су недовољни за задовољавање потреба свих људи на Планети. Осим тога, они су неравномерно распоређени. У условима материјалне оскудице, сиромашни народи жртвују принципе одрживог развоја и заштите животне средине, ради голог опстанка. Богати то често чине због тежње за већим профитом."

⁵⁹ Моника Милошевић, *Одговорност за еколошку штету*, Правни живот, бр. 9/2007, том I, стр. 445.

*Radenka Cvetić, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Environmental Protection – Shifting the Focus toward the Protected Object

***Abstract:** This article is an attempt to provide a comprehensive overview of the rationale which led to developments in the law of environmental protection in a direction of an even more efficient protection of environment from human beings. There has been a transformation of the constitutionally protected right to a healthy environment to the Constitutional guarantee which involves both duty and responsibility for its protection. There has also been a shift from declaratory protection toward enforceable prohibitions and orders. These transformations have occurred when the society faced, under dramatic circumstances, the situation which shows that failure to protect the common good could lead to catastrophic consequences. The system of environmental protection, which enables sustainable development, is based on the primacy of the precautionary principle which deals with prevention and reduction of probability of harm, as well as on the no fault liability of the polluter for the environmental harm even in the absence of the claim for damages. The efficacy of the environmental protection could be improved by raising the awareness of the preservation of environment. The understanding that the protection of environment amounts to a survival of a mankind could lead to creating rights for the environment as such.*

***Key words:** environment, rights, duties, liability, preventive and precautionary principle, environmental damage.*