

Др Бојан Тубић, асистент
Правној факултету у Новом Саду

ПРАВНА НАЧЕЛА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ¹

Сажетак: *Правна начела представљају оштре смернице по којима би позитивно право требало да буде стварано. Политика Европске уније треба да допринесе очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине, заштити здравља, рационалном коришћењу природних ресурса. Један од главних циљева политике која се бави заштитом животне средине је одрживи развој. Институције Европске уније треба да се руководе и начелима суицидијарности, интегрисаности, предострожности, превенције, начелом да еколошка политика треба да буде санирана на извору, као и начелом да заштитник треба да влада за насталу штету. Европска унија покушава да пронађе равнотежу између економској најрејка и одрживој развоја у чему веома значајну улогу имају и ова правна начела која се односе на животну средину.*

Кључне речи: *заштита животне средине, Европска унија, правна начела, начело предострожности, начело суицидијарности, начело заштитника.*

УВОД

Правна начела имају веома значајну улогу у међународноправној регулативи заштите животне средине. Она могу да укажу на основне карактеристике одређених правних института, помогну при стварању основних правних правила, као и да попуне правне празнине у позитивном праву у

¹ Рад је посвећен пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право“ бр. 179079 који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

недостатку формалних правних правила. Она представљају опште смернице по којима би позитивно право требало да буде стварано. Правна начела имају сличну функцију и у праву Европске уније, са одређеним специфичностима, с обзиром и на посебне карактеристике које ова међународна организација има у односу на остале међународноправне субјекте.² Република Србија у свом приближавању овој међународној организацији мора да поштује не само њено примарно и секундарно право, него и правна начела која у њој важе.

ПОЈАМ ПРАВНИХ НАЧЕЛА

Правна начела се налазе у основним законима држава а могу да буду деривирана и из судске праксе. Она имају висок ниво апстрактности тако да није могуће из њих утврдити обавезе са одређеним степеном сигурности. Из овога произилази да се начела могу дефинисати и примењивати на различите начине, а понекад су начела и супротстављена. Такође, концепт правних начела се разликује у појединим правним системима.

Сви релевантни правни инструменти садрже правна начела. Она могу да буду дефинисана у међународним уговорима и судској пракси. Сложеност многих питања из области заштите животне средине представља разлог због којег их је тешко регулисати на међународном плану. Због тога, начела имају значајну улогу у установљавању општег приступа питању заштите животне средине.

ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

У члану 3 Уговора о функционисању Европске уније се наводи да ће Европска унија успоставити унутрашње јединствено тржиште и да ће њена функција бити успостављање одрживог развоја Европе који је заснован на равнотежи између економског раста и стабилности.³ Један од овде наведених циљева је и побољшање квалитета животне средине.⁴ Такође, у Насло-

² О општим правним начелима у Европској унији шире видети: Р. Етински, С. Ђајић, М. Станивуковић, Б. Бордаш, П. Ђундић, Б. Тубић, *Основи права Европске уније*, Нови Сад, 2010., стр 23-25; Р. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац, 2010, стр. 129-135.

³ Видети, J. Scott, *Law and Environmental Governance in the EU*, *International and Comparative Law Quarterly*, 51, 2002, стр. 996-1005.

⁴ Члан 3 Уговора о функционисању Европске уније. *Consolidated versions of the Treaty on European Union and The Treaty on the Functioning of the European Union*, СЛ Ц 83, 30.03.2010, стр. 47.

ву XX, члану 191 овог Уговора наводи се да ће политика Европске уније допринети очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине, заштити здравља, рационалном коришћењу природних ресурса, промовисању мера којима би се решавали регионални и универзални проблеми, а нарочито борба против климатских промена.⁵ Циљ политике Европске уније о животној средини је да се успостави високи степен заштите, узимајући у обзир различита стања у појединим њеним деловима. Акције Европске уније по овим питањима заснивају се на начелима: предострожности, превентивног деловања, начелу загађивач плаћа и начелу да се штета треба исправити тамо где је и настала. Хармонизација мера које се односе на заштиту животне средине укључују и заштитне клаузуле које дозвољавају државама чланицама ЕУ да предузму привремене мере у циљу заштите животне средине. У смислу норми права ЕУ, животна средина укључује: људска бића, природне ресурсе, коришћење земљишта, просторно планирање, воде и отпад. Такође, животна средина укључује природне елементе и оне елементе које је створио човек.

Током стварања своје политике заштите животне средине Европска унија треба да узима у обзир доступне научне и техничке податке, услове у погледу животне средине у различитим регионима, потенцијалне предности и трошкове деловања, као и економски и социјални развој Европске уније као целине и балансирани развој њених региона. У оквирима својих надлежности Европска унија и државе чланице треба да сарађују са трећим државама и релевантним међународним организацијама. Ова сарадња може бити регулисана и међународним уговорима између Европске уније и трећих држава. Државе чланице Европске уније и даље имају надлежност да ступају у чланство међународних организација и закључују међународне уговоре, којима се регулише заштита животне средине.

Европски парламент и Савет делујући у складу са законодавном процедуром унутар Европске уније, и након што консултују Економски и социјални комитет и Комитет региона, одлучују које мере треба да буду предузете, како би се постигли циљеви у области заштите животне средине. Савет, у прописаном поступку, усваја мере које су примарно фискалне природе и које утичу на просторно планирање, руковођење воденим ресурсима, коришћење земљишта, уз изузетак руковођења отпадом. Такође, усваја мере које значајно утичу на избор држава чланица у погледу различитих извора енергије.⁶ Европски парламент и Савет, делујући у складу са редовним поступком и након консултовања, усвајају опште акционе програме који постављају примарне циљеве који треба да се испуне. Они де-

⁵ Ibid., члан 191 став 1.

⁶ Ibid., члан 192.

финишу задатке, приоритетне циљеве и организацију структуралних фондова. Утврђују се и општа правила која се на њих примењују и одредбе које су неопходне да обезбеде њихову ефикасност и координацију фондова међусобно и са другим финансијским инструментима.⁷

Државе чланице Европске уније финансирају и примењују политику заштите животне средине. Без обзира на начело да загађивач плаћа, уколико одређена мера изазива превелике трошкове за јавне власти поједине државе чланице ЕУ, то може довести до њене привремене дерогације или до добијања финансијске помоћи Кохезионог фонда.⁸ Он је створен да обезбеди финансијски допринос пројектима у области животне средине и транспортне инфраструктуре. Донета је и посебна Уредба 1084/2006 о Кохезионом фонду.⁹ У њој је између осталог утврђено да ће се пројекти из области енергије и транспорта сматрати пројектима из области животне средине.

Заштитне мере које су усвојене у складу са чланом 192 Уговора о ЕУ, неће спречити било коју државу чланицу да одржава или уводи строже заштитне мере. Ове мере морају да буду у складу са одредбама оснивачких Уговора и о њима државе морају да обавесте Комисију.¹⁰

Питање заштите животне средине је, осим у оснивачким уговорима, регулисано и секундарним правом Европске уније. У питању су Акциони програми животне средине, као и прописи којима се регулишу питања: воде и ваздуха, буке, хемикалија, очувања природе, отпада, као и мере општег карактера.¹¹

Шефови држава и влада Европске уније су у јуну 1990. године усвојили Декларацију о животној средини. У овом акту је промовисано право на здраву и чисту животну средину, које подразумева одређени квалитет ваздуха, река, језера, мора, квалитет хране и пијаће воде, заштиту од буке, загађења и ерозије земљишта, очување флоре и фауне и других елемената природног наслеђа итд. Термин животна средина је свеобухватан и укључује економски, социјални и естетски аспект, очување природног и археолошког наслеђа и очување природне животне средине и оне коју је створио човек.

⁷ Ibid., члан 177.

⁸ Основан је у складу са чланом 177 Уговора о функционисању Европске уније.

⁹ Уредба 1084/2006 о Кохезионом фонду, Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund repealing Regulation (EC) No 1164/94, СЛ Л 210, 31.07.2006, стр. 79.

¹⁰ Члан 193 Уговора о функционисању Европске уније.

¹¹ Видети: Ј. Салма, Смернице и уредбе Европске уније о заштити животне средине, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, XLV, бр. 2/2011, стр. 29-44.

Појам животне средине није ограничен само на животну средину унутар некадашње Заједнице, а сада Уније. Мере за заштиту животне средине изван територије која је покривена оснивачким уговором укључују следеће: заштиту озонског омотача, борбу против промене климе, заштиту угрожених врста и забрану извоза отпада у неразвијене земље итд. У пракси се поставило и питање супсидијарности, односно да ли Европска унија треба да се бави питањима која су искључиво локалне природе. Преовлађујући став је да су следећа питања искључиво локалне природе и да не треба да буду регулисана на нивоу Европске уније: квалитет локалне пијаће и техничке воде и решавање проблема градског отпада. У Европској унији постоји минимум стандарда у овим областима. Важно је напоменути да се ниједна држава чланица до сада није позвала на начело супсидијарности.

НАЧЕЛА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

У члану 5 Уговора о Европској унији наводе се начела супсидијарности и пропорционалности. У члану 191 Уговора о функционисању ЕУ су представљена посебна начела животне средине, која представљају опште смернице за спровођење политике заштите животне средине унутар Европске уније. Она нису обавезујућа правна правила и не постоји обавеза да се предузму посебне мере у корист животне средине. Било је потребно установити обавезујућа правна правила унутар права ЕУ, која могу да утичу на државе чланице Европске уније и на приватне субјекте.

У случају Комисија против Белгије,¹² Суд ЕЗ је требало да одлучи да ли је регионална забрана увоза отпада у складу са одредабама тадашњег права ЕЗ о слободном протоку роба, иако је такав увоз отпада из других држава чланица третиран различито у односу на увоз из других региона те државе. Суд је сматрао да није дошло до дискриминације у овом случају. Он је нагласио да мора бити узета у обзир посебна врста отпада, како би се утврдило да ли је конкретна препрека дискриминаторна. Начело да еколошка штета треба да буде санирана на извору подразумева да сваки регион односно локална заједница треба да предузме одговарајуће мере да прими, обради и одложи на адекватан начин свој отпад.

Европска унија треба да заснива своју политику и да планира активности на основу члана 191 Уговора о функционисању Европске уније. Начела превенције и загађивач-плаћа на неки начин оправдавају делатности Европске уније, које су супротне начелу супсидијарности.

¹² Предмет C-2/90 Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium, пресуда, 9. јул 1992.

Начело одрживог развоја

Један од циљева политике која се бави питањем животне средине је одрживи развој. Наиме, потребно је постићи да развој испуни захтеве садашњег времена, а да не угрози могућност будућим генерацијама да задовоље своје сопствене потребе.¹³ Сваки економски раст који занемарује еколошка питања не испуњава критеријум одрживог развоја. Европски савет је у Лисабону 2000. године одредио циљ по коме Европска унија треба да постане најконкурентнија економија способна за одрживи развој. Комисија је пет година касније заузела став да одрживост политике Европске заједнице захтева активности у погледу климатских промена, чисте енергије, јавног здравља, демографије и миграција, руковођења природним ресурсима и изазовима развоја.

Поједини аутори сматрају да одредбе о одрживом развоју и њихова практична примена представљају више смернице него правна правила.¹⁴

Комисија када подноси предлоге који се односе на заштиту животне средине узима као стандард високи степен заштите водећи рачуна о развоју науке у овој области. Користе се правила држава чланица које имају високе стандарде у области заштите животне средине, као што су на пример: Данска, Холандија, Шведска, Немачка, Аустрија или Финска. Високи ниво заштите животне средине не може бити постигнут у судском поступку, у складу са члановима 3 и 191 Уговора о функционисању ЕУ.

Свака држава чланица може, на националном нивоу, да одржи или уведе ефикасније и боље мере заштите животне средине.

Начело супсидијарности

Начело супсидијарности се налази у члану 5 Уговора о Европској унији. Такође, оно је било укључено у Уговор о ЕЗ 1987. године и било је ограничено само на питања заштите животне средине. Предвиђено је да ће тадашња Заједница предузимати мере у погледу животне средине у мери у којој циљеви могу да буду боље остварени на нивоу Заједнице, него на нивоу сваке посебне државе чланице.¹⁵ Амстердамски уговор из 1997. године је додао Протокол о примени начела супсидијарности и пропорционалности.¹⁶

¹³ Одрживи развој је поменут у Преамбули Уговора о ЕУ, члану 2 овог Уговора, као и у члановима 2 и 6 Уговора о оснивању ЕЗ и Амстердамском уговору из 1999. године. У члану 2 Уговора из Мاستрихта помиње се термин одрживи раст.

¹⁴ L. Krämer, *EC Environmental Law*, London, 2007, стр. 12.

¹⁵ Некадашњи члан 130р став 4 Уговора о оснивању ЕЕЗ.

¹⁶ Протокол о примени начела супсидијарности и пропорционалности, Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, СЛ Ц 310, 16.12.2004, стр. 207.

Начело супсидијарности одређује активности Европске уније. Оно има правну снагу и примењује се код доношења сваке појединачне мере. Дато начело се примењује када се циљ заштите животне средине може боље постићи на нивоу Европске уније, него на нивоу држава чланица. Један од примера примене овог начела је усвајање Директиве 96/61 о интегрисаној превенцији и контроли загађења.¹⁷ Економски и социјални одбор је расправљао предлог да се утврде граничне вредности емисија за индустријске инсталације, на нивоу целе тадашње Заједнице. Тада је заузет став да начело супсидијарности није у супротности са установљавањем граничних вредности на нивоу ЕЗ. Висок ниво заштите унутар Европске заједнице може бити постигнут само уколико се утврде заједничке европске граничне вредности. Постојала је и мањинска група унутар Одбора која је заступала став да је значајан национални ниво држава чланица, које саме треба да поставе и примењују граничне вредности.¹⁸

Под бољим регулисањем одређеног питања на нивоу Европске уније се подразумева оно које је брже, ефикасније, јефтиније, ближе грађанима, демократичније, униформније и више у складу са мерама у осталим развијеним земљама. Утврђивање шта се под овим подразумева обавља се од случаја до случаја. Оно што је константан циљ је да увек треба да се штити и унапређује квалитет животне средине у Европској унији. Потребно је постићи високи степен заштите и омогућити одрживи развој у најширим областима.

Начело интегрисаности

Начело интегрисаности је предвиђено чланом 11 Уговора о функционисању Европске уније, у којем се наводи да захтеви који се постављају у погледу заштите животне средине морају бити интегрисани у дефинисање и спровођење политика и акција Европске уније, нарочито да би се унапредио дугорочни развој.¹⁹ Поједине од ових области Европске уније нису у довољној мери интегрисале питања животне средине. Постојали су захтеви за њиховом инкорпорацијом у областима пољопривреде и транспорта. Начело интегрисаности је поштовано у тадашњим члановима 151 и 153, став 2 који су се односили на културу и заштиту потрошача.²⁰ Политика заштите животне средине не може бити посматрана изоловано од осталих. На животну средину утичу и друге активности у области тран-

¹⁷ Директива 96/61 о интегрисаној превенцији и контроли загађења, Council Directive 96/61/EC concerning integrated pollution prevention and control, СЛ Л 257, 10.10.1996, стр. 26.

¹⁸ L. Krämer, *op. cit.*, стр. 18.

¹⁹ Члан 11 Уговора о функционисању Европске уније, *op. cit.*

²⁰ Сада су то чланови 151 и 153 Уговора о функционисању Европске уније, *op. cit.*

спорта, енергије и пољопривреде. У литератури се појавио и термин „озелењавање“ свих политика Европске уније.

Члан 11 Уговора о функционисању ЕУ (некадашњи члан 6 Уговора о ЕЗ) се не односи на спољну и безбедносну политику, нити на полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима. Такође, ни политике које обухвата ЕУРОАТОМ не потпадају под примену овог члана. Судови Европске уније и раније Европских заједница нису расправљали питање да ли одређени акт Европске уније, или Заједнице треба да буде проглашен ништавим, јер није поштовао правила заштите животне средине. Суд ЕЗ је био близу расправљања о овом питању поводом Уредбе 1954/2003²¹ која је дала рибарској флоти држава чланица тадашње Европске заједнице приступ водама у околини Азорских острва, а није узела у обзир утицај који може имати на тај веома осетљив екосистем. Азорска острва су покренула поступак пред Првостепеним судом,²² али је тадашња Заједница изменила спорну уредбу, пре доношења пресуде.

Начело предострожности

Начело предострожности је предвиђено у члану 191 ставу 2 Уговора о функционисању ЕУ.²³ Пошто није било дефинисано било је предмет екстензивних тумачења. Једна од дефиниција овог начела дата је у Конвенцији о заштити морског екосистема у северо-источном Атлантику. Према овом акту начело предострожности је начело на основу кога се предузимају превентивне мере када постоје разумни основи за забринутост да супстанце или енергија који се директно или индиректно уносе у животну средину могу проузроковати штету здрављу људи или нашкодити живим бићима, чак и у случајевима када не постоје одлучујући докази о узрочном односу између одређених активности и датих последица.²⁴

У Декларацији која је усвојена на Конференцији Уједињених нација у Рио де Жанеиру 1992. године наводи се да начело предострожности може

²¹ Уредба 1954/2003 о одређеним риболовним зонама и ресурсима, Council Regulation (EC) No 1954/2003 of 4 November 2003 on the management of the fishing effort relating to certain Community fishing areas and resources, СЛ Л 289, 07.11.2003, стр. 1.

²² Предмет T-37/04 R, *Regiao autonoma dos Acores v Council of the European Union*, наредба, 7. јул 2004.

²³ Начело предострожности је 1993. године унето у тадашњи члан 174 став 2 Уговора о ЕЗ.

²⁴ Члан 2 став 2 тачка а Конвенције о заштити морског екосистема у северо-источном Атлантику, *Convention for the Protection of the Marine Environment of the North East Atlantic*, 1992. године. Видети: D. Kriebel, J. Tickner, P. Epstein, J. Lemons, R. Levins, E. Loechler, M. Quinn, R. Rudel, T. Schettler, M. Stoto, *The Precautionary Principle in Environmental Science, Environmental Health Perspectives*, Vol. 109, No. 9, 2001, стр. 871-876.

да послужи као оправдање за предузимање одређених мера и у случајевима када постоје одређене недоумице у погледу узрока и степена оштећења животне средине. Када постоје претње настанка озбиљне или непоправљиве штете, недостатак потпуне научне сигурности неће бити разлог за одлагање мера које би спречиле настанак штете по животну средину.²⁵ Начело предострожности се може наћи у уговорима који се односе на руковођење живим ресурсима, а нарочито у области рибарења.²⁶

Начело предострожности је једна од основа еколошке политике Европске уније, у складу још са Уговором из Мастрихта из 1992. године. Међутим ово начело није било дефинисано у датом уговору. Европска комисија је 2000. године издала једно саопштење,²⁷ у којем обавестила све институције тадашње Европске заједнице и државе чланице о начину на који Комисија планира да примењује начело предострожности, у ситуацијама када је суочена са са ризицима настанка штете по животну средину. Дато саопштење дефинише предострожност као средство руковођења ризиком, а не као општу смерницу. Акција предострожности може да буде предузета само када стручњаци обаве објективну квантитативну процену ризика. Она треба да почне са што потпунијом научном проценом. У саопштењу се наводи да заштита људског здравља и животне средине треба да имају предност у односу на економске интересе. Подстиче се транспарантан и јавни процес одлучивања, са учешћем свих заинтересованих страна. Одређивање шта представља прихватљиви ниво ризика представља несумњиво политичку одговорност. Комисија има овлашћења да постави границе заштите животне средине, узимајући у обзир критеријуме пропорционалности, недискриминације и трошковних анализа.

Европски савет је разматрао начело предострожности у својој ревидираној стратегији о одрживом развоју из 2006. године. У стратегији се наводи да у случају непостојања егзактних и потпуних научних доказа, треба обавити одговарајуће процене и предузети превентивне мере, како би се избегло наношење штете људском здрављу и животној средини.²⁸

У оквиру тадашње Европске заједнице донета је Уредба 2371/2002 о очувању и одрживом коришћењу рибљих ресурса, на основу Заједничке

²⁵ Рио декларација о животној средини и развоју, The Rio Declaration on Environment and Development, 1992. године.

²⁶ Споразум о примени одредаба Конвенције УН о праву мора, у вези са очувањем и руковођењем рибљим фондом и високо миграторног рибљег фонда, из 1995. године; Конвенција о очувању и руковођењу високо миграторног рибљег фонда на западном и централном Пацифику из 2000. године.

²⁷ Саопштење Комисије о начелу предострожности Communication from the Commission on the Precautionary Principle, COM (2000)02.02.2000.

²⁸ Ревидирана стратегија Европског савета о одрживом развоју, Review of the EU Sustainable Development Strategy, 10117/06, 09.06.2006.

риболовне политике,²⁹ која је предвиђала да ће ЕЗ применити приступ предострожности код предузимања мера предвиђених за заштиту и очување живих водених ресурса, како би се обезбедила њихова одржива експлоатација и минимализовао утицај риболовних активности на морски екосистем. У другим актима некадашње Европске заједнице и сада Европске уније користи се термин начело предострожности а не приступ. Он се користио и у Уговору из Амстердама. У пракси, ова два термина су синоними, а дата разлика само одсликава одређени степен несигурности који се везује за садржину и услове примене овог начела.

Према Уредби 793/93 о процени и контроли ризика постојећих супстанци³⁰ тражено је да се за ове производе изврши процена ризика како би се утврдило да ли ризик по људско здравље и животну средину оправдава ова ограничења. Данас је заузет став да се мере Европске уније могу предузети без чекања да се обави једна таква процена, за шта је често потребно и до неколико година.

Суд ЕЗ је прихватио начело предострожности, нарочито у погледу еколошких ризика који представљају опасност по људско здравље. На пример, у случају Национално удружење фармера против Комисије,³¹ Суд је однео одлуку да Комисија није погрешила када је увела забрану извоза говедине током кризе изазване због такозване болести „лудих крава“. Суд је навео да у време када је оспоравана одлука била усвојена, постојала је велика несигурност у погледу ризика које могу да изазову живе животиње, говеђе месо и остали производи. У случајевима када постоји неизвесност у погледу постојања или озбиљности ризика по људско здравље, институције ЕЗ могу да предузму заштитне мере, нечекајући да извесност и озбиљност тих ризика буде у потпуности очигледна.

У случају поводом Европског удружења слободне трговине, Суд је заузео став да правилна примена начела предострожности претпоставља утврђивање потенцијално негативних последица и детаљну процену ризика засновану на најновијим научним подацима.³² Када су закључци недовољни или непрецизни и због тога није могуће утврдити ризик или штету

²⁹ Уредба 2371/2002 о очувању и одрживом коришћењу рибљих ресурса, на основу Заједничке риболовне политике, Council Regulation (EC) No 2371/2002 of 20 December 2002 on the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the Common Fisheries Policy, СЛ Л 358, 31.12.2002, стр. 59.

³⁰ Уредба 793/93 о процени и контроли ризика постојећих супстанци, Council Regulation (EEC) No 793/93 of 23 March 1993 on the evaluation and control of the risks of existing substances, СЛ Л 84, 05.04.1993, стр. 1.

³¹ Предмет Case T-76/96 R, National Farmer's Union v Commission of the European Communities, наредба председника Суда, 13. јул 1996.

³² Предмет E-3/00, EFTA Surveillance Authority v. Norway, пресуда, 5. април 2001.

са неком сигурношћу, али могућност настанка штете постоји, тада начело предострожности може да оправда предузимање рестриктивних мера. Такве мере морају да буду недискриминаторне и објективне и морају бити примењене у оквиру одговарајуће политике, а засноване на најбољим доступним научним сазнањима. Начело предострожности не може да оправда усвајање арбитрерних одлука без процене ризика.

У случају Артегодан против Комисије Суд је заузео став да начело предострожности може бити дефинисано као опште начело тадашњег права ЕЗ, које захтева од надлежних органа да предузму одговарајуће мере како би спречиле могуће ризике по јавно здравље, безбедност и животну средину, дајући примат заштити тих интереса у односу на економске.³³ Пошто су институције Европске уније одговорне за заштиту јавног здравља, безбедности и животне средине, начело предострожности може бити посматрано као једно аутономно начело, које произлази из одредаба Уговора. У области јавног здравља ово начело указује на то да у случајевима када постоји нејасноћа у погледу постојања или обима ризика по јавно здравље, институције ЕУ могу да предузму мере предострожности одмах а не морају да чекају док извесност и озбиљност тих ризика не постану у потпуности очигледни.

Начело превенције

Начело превенције се користи заједно са начелом предострожности и врло често истовремено.³⁴ Ово начело је једно од најзначајнијих и због еколошких и економских разлога. Оно захтева да се одређене активности предузму у раној фази. Циљ тих мера је да се спречи настанак штете а не да би се, примарно, она надокнадила. У већини случајева је далеко скупље надокнадити штету и исправити ситуацију, него деловати превентиво. Такође, у неким ситуацијама није ни могуће исправити последице еколошке штете. На пример када дође до изумирања појединих врста флоре и фауне, дође до ерозије земљишта или одлагања штетних материја у море. Начело превенције служи да би се избегла штета, без обзира да ли она има прекогранично дејство.

Једна од обавеза која произилази из начела превенције јесте претходно процењивање потенцијално штетних активности. Пропуштање да се посвети дужна пажња спречавању значајних прекограничних штета може довести

³³ Предмет T-74, 76/02 *Artegoda GmbH and Others v Commission of the European Communities*, пресуда, 26. новембар 2002.

³⁴ О односу ова два начела видети: А. Trouwborst, *Prevention, Precaution, Logic and Law – The Relationship between the Precautionary Principle and the Preventative Principle in International Law and Associated Questions*, *Erasmus Law Review*, Vol. 2, 2009, стр. 105-126.

до међународне одговорности. Правилно обављене процене утицаја на животну средину могу да послуже као један од критеријума за утврђивање да ли се поступало са неопходним степеном пажње. Овај стандард подразумева да држава треба да поступа разумно и у доброј вери и да регулише јавне и приватне активности у оквиру своје надлежности, које могу на неки начин да штетно делују на животну средину. Ово начело не намеће апсолутну обавезу да се спречи свака штета, већ само обавезу за сваку државу да забрани активности које могу да проузрокују значајну штету животnoj средини.

Превентивни механизми укључују и надгледање, обавештавање и размену информација. Све ове обавезе прописује већина међународних уговора који се односе на животну средину.³⁵ Један од примера примене начела превенције је избегавање производње робе која у себи садржи кадмијум. То је много делотворније по животну средину него решити се такве робе (рециклирати или спалити) након што се она произведе и искористи.

Начело да еколошка штета треба да буде санирана на извору

Начело да еколошка штета треба да буде санирана на извору је унето у Уговор о ЕЗ 1987. године. Поједини аутори сматрају да оно не представља реалан концепт.³⁶ Државе имају дискрециона овлашћења како да поступају. У случају Комисија против Немачке, Суд је прогласио да је немачка одредба која је захтевала да одлагање отпада буде обављено у Немачкој, у складу са Уговором, пошто она одражава постизање циља који је у складу са начелом наведеним у члану 130р ставу 2 Уговора о оснивању ЕЕЗ,³⁷ да се штета учињена животnoj средини мора исправити на извору њеног настанка.³⁸ У овој пресуди су уважена правила о подели овлашћења између тадашње Европске заједнице и држава чланица.

На основу ове пресуде могло би се закључити да еколошка штета треба да буде санирана на извору захтева да законодавство Европске уније

³⁵ На пример, Међународни трибунал за право мора је у Случају Мокс навео да је дужност сарадње у размењивању информација које се тичу ризика по животну средину, једно од основних начела у превенцији загађивања морских екосистема и да је то прописано Конвенцијом УН о праву мора и општим међународним правом. Обавезе спровођења процена утицаја на животну средину су прописане и у Еспо конвенцији о процени утицаја на животну средину у прекограничним условима из 1991. године, Конвенцијом о прекограничном дејству индустријских несређа, из 1992. године и Северно-америчком споразуму о сарадњи у области животне средине из 1993. године.

³⁶ L. Krämer, *op. cit.*, стр. 26.

³⁷ Члан 130р Уговора о оснивању ЕЕЗ је у наредној верзији оснивачког уговора постао члан 174 Уговора о ЕЗ, а сада је то члан 191 Уговора о функционисању ЕУ.

³⁸ Предмет C-422/92 *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany*, пресуда, 10. мај 1995.

буде засновано углавном на емисионим стандардима. Ово начело омогућава да граничне вредности емисија унутар Европске уније имају већи значај у односу на стандарде квалитета, али не захтева да такав приступ обавезно мора да буде прихваћен. Државе чланице не могу да поднесу тужбу Суду ЕУ против Савета, уколико би Савет усвојио друге мере. Такође, државе чланице не могу да, у случају изостанка одлуке Савета о забрани извоза, саме једнострано сроведу такву забрану.

Начело загађивач плаћа

Начело загађивач плаћа покушава да наметне трошкове настанка штете по животну средину оној страни која је одговорна за загађивање. Наводи се да је то економско начело и најефикаснији начин расподеле трошкова спречавања загађења и контролних мера уведених од стране државних органа држава чланица. Неопходно је утврдити ко је загађивач, односно да ли је то лице које загађује животну средину или лице које прелази постојеће граничне вредности? Трошкове контроле загађивања може да покрије или онај ко загађује или потрошачи. Начело загађивач плаћа обавезује загађивача да сноси трошкове. У већини случајева предузећа заправо укључују трошкове загађивања животне средине у цену производа и тиме их преносе на потрошаче. Начело загађивач плаћа налази се у појединим међународним уговорима.³⁹

Ово начело се најлакше може применити на одређеном подручју где постоји униформно право заштите животне средине. То је обично случај са државама и са Европском унијом. Начело загађивач плаћа је детаљно дефинисано у праву Европске уније. Препорука Савета ЕЗ из 1974. године дефинисала је загађивача као некога ко директно или индиректно наноси штету животној средини или ко ствара услове који могу довести до такве штете. Ова дефиниција се може применити и на возаче аутомобила, фармере и власнике фабрика, због чега је често била изложена критикама. Препорука предвиђа алтернативна решења уколико је немогуће или изузетно тешко утврдити ко је загађивач због тога што загађивање проистиче из неколико истовремених или повезаних извора. У таквим случајевима трошкови загађења би требало да буду утврђени правним или административним средствима, која пружају најбоље решење. У случају низа загађења трошкови требају да буду наплаћени у тренутку када је број економских чинилаца мањи а контрола најлакша или у тренутку када је могуће направити најефикаснији допринос побољшању животне средине.

³⁹ Конвенција о заштити морске животне средине у зони Балтичког мора из 1992. године, Хелсинки конвенција о заштити и коришћењу међународних водотокова и међународних језера из 1992. године.

Загађивачи би требало да сnose трошкове контролних мера загађења као што су формирање и рад инсталација које спречавају ширење загађења, инвестирање у одговарајућу опрему и нове процесе који спречавају загађење, тако да буде постигнут захтевани квалитет животне средине.⁴⁰

Један од важних примера примене начела загађивач плаћа може се наћи у Директиви ЕЗ из 1984. године, о контроли унутар тадашње Европске заједнице прекограничних пошилики ризичног отпада. Она обавезује државе чланице да или наметну трошкове контроле отпада ономе код кога се налазио или се налази отпад, или ономе ко је узрочник настанка отпада. Такође, члан 9 Директиве ЕЗ 2000/60 о водама захтева од држава чланица да узму у обзир начело повраћаја трошкова службама које се баве водама укључујући и еколошке трошкове.⁴¹

Све институције Европске уније морају узети у разматрање начело загађивач плаћа, а Суд ЕУ мора да обезбеди његово поштовање у предметима које решава. Суд је применио ово начело у случају Стендли, када је британски суд тражио доношење одлуке по претходном питању у погледу Директиве 91/676/ЕЕЗ, из 1991. године, која се односи на заштиту вода од загађења проузрокованог нитратима из пољопривредне производње.⁴² Фармери су тврдили да дата директива крши начело загађивач плаћа, јер је од њих тражено да сnose трошкове смањења концентрације нитрата у водама, иако пољопривреда представља само један од извора производње нитрата. Суд ЕЗ је заузео став да директива не значи да фармери морају да поднесу терет уклањања загађења коме нису допринели. Државе чланице морају да обратe пажњу на друге изворе загађења када примењују директиву. У овом конкретном случају, не би требало фармерима наметнути трошкове елиминисања загађења који нису неопходни. Суд је истакао да, на тај начин, начело загађивач плаћа одражава и начело пропорционалности.

Начело загађивач плаћа је економско начело. Његова суштина је да лице које је изазвало загађивање треба да сноси трошкове еколошке штете и чишћења територије. На нивоу Европске уније, а и држава чланица, чишћење животне средине је задатак за државне органе, независно од тога да ли загађивач може бити идентификован. Постоје и случајеви у којима је утврђивање загађивача немогуће. То су случајеви загађења површинских

⁴⁰ A. Kiss, D. Shelton, *International Environmental Law*, New York, 2004, стр. 215.

⁴¹ Директива ЕЗ 2000/60 о водама, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, СЛ Л 327, 22.12.2000, стр.1.

⁴² Директива 91/676/ЕЕЗ о заштити вода од загађења проузрокованог нитратима из пољопривредне производње, Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, СЛ Л 375, 31.12.1991, стр. 1.

или обалних вода, нестанак шума, ерозија земљишта, климатске промене, смог у урбаним крајевима итд.

Усвојена је и Директива 2004/35 о еколошкој одговорности.⁴³ Предлог Комисије је био да у случају када загађивач не може да буде идентификован или нема средстава да плати за насталу штету, тада су државе чланице обавезне да учине све да животну средину доведу у оно стање пре загађивања. У коначној верзији текста директиве не постоји таква обавеза. На тај начин, у великом броју случајева неће доћи до санирања штете настале животnoj средини.

Начело загађивач плаћа омогућава институцијама Европске уније да усвоје мере које ће довести до осуде лица која проузрокују загађивања животне средине да плате трошкове настале загађивањем. Савет је тумачио начело загађивач плаћа у Стратегији о одрживом развоју коју је усвојио 2006. године. Тамо је наведено да ће цене изражавати праве трошкове производње и да загађивачи треба да плате за штету коју су проузроковали људском здрављу и животnoj средини.

ЗАКЉУЧАК

Општа правна начела представљају значајан извор права Европске уније. На основу њих се доносе друга секундарна правила, а и Суд ЕУ их користи у случају попуњавања правних празнина. Сва ова начела су предвиђена и међународним уговорима који се баве заштитом животне средине и имају углавном идентично значење. Стандарди заштите животне средине морају бити интегрисани у све политике Европске уније. Њене институције морају да поштују начело предострожности и превентивне активности, односно морају да предузимају одређене заштитне мере и у случајевима када не постоји потпуна извесност у погледу нивоа оштећења животне средине. Одређена начела ипак нису добила обавезујућу форму неког од секундарних аката Европске уније. На пример, примена начела загађивач плаћа неће моћи да се оствари у потпуности, јер у одговарајућој директиви није прихваћено решење да је држава чланица обавезна да санира штету у случају када то не уради загађивач. Европска унија покушава да пронађе равнотежу између економског напретка и одрживог развоја у чему веома значајну улогу имају и правна начела која се односе на животну средину.

⁴³ Директива 2004/35 о еколошкој одговорности, Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, СЛ Л 143, 30.04.2004, стр 56. О овој директиви видети више: Б. Пајтић, Еколошка одговорност, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, XLV, бр. 3/2011, Том II, стр. 517-531.

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

Legal Principles of Environmental Protection in the European Union

Abstract

Legal principles represent general guidelines under which a positive law should be created. The policy of the European Union should contribute to preservation, protection and improving of the quality of environment, health protection, and rational use of natural resources. One of the main objectives of the environmental policy is a sustainable development. The EU institutions should also be governed by principles of subsidiarity and integration, precautionary principle, prevention principle, principle of rectification of damage at source and polluter-pays principle. The European Union tries to find the balance between economic progress and sustainable development and in that process the mentioned environmental principles play an important role.

Key words: environmental protection, European Union, legal principles, precautionary principle, subsidiarity principle, polluter-pays principle.