

Лука Баиуран, асистент
Правној факултету у Новом Саду

МОГУЋНОСТ ПРИМЕНЕ КОУЗОВЕ ТЕОРЕМЕ РАДИ ПОСТИЗАЊА ИНТЕРНАЛИЗАЦИЈЕ ЕКОЛОШКОГ ТРОШКА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ¹

Сажетак: Економска анализа њрава ѡлази од ѡређиоставке да је циљ ѡравних норми да омогући ефикасну алокацију ресурса. Појава еколошких ѡрошкова као једној вида неѡтивних екстерналија, доводи до ѡјаве неефикасноси. Од државе се очекује да створи инстиуционални оквир који ће омогућити да ови ѡрошкови буду интернализовани, у циљу ѡстизања ѡптимальној економској ѡнашања свих субјеката. Један од начина за ѡстизање ѡој циља јесте ѡушем договора заинтересованих страна, о чему ѡговори Коузова теорема.

У ѡрвом делу рада ѡговори се о еколошком ѡрошку као виду неѡтивних екстерналија, и начину на који он доводи до одстиуања од ѡптимальној економској ѡнашања. Затим се излажу основне ѡређиоставке за интернализацију екстерној ѡрошка ѡушем договора заинтересованих страна. Пошом се износе специфичности еколошкој ѡрошка као вида екстерналија, збој којих само у ѡраниченом броју случајева долази до договора којим се ѡпроизводи ѡптимальан резултат. На крају се расправља о могућем увођењу ѡржиситна дозвола за заѡхвање, где би се ѡод одређеним условима могло очекивати ѡстизање ѡптимальној ѡнашања свих субјеката ѡушем ѡихове међусобне координације и размене ресурса које ѡпоседују.

Кључне речи: живѡтна средина, екстерналије, Коузова теорема, дозволе за заѡхвање

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

1. Увод

Развој модерног друштва подразумева коришћење великог броја различитих технологија. Многе од њих производе штетне ефекте којима се заглађује и уништава човекова околина. Због тога је неопходно ускладити економски раст са капацитетима животне средине, користећи и чувајући природне ресурсе како би се потребе садашњих генерација задовољиле без угрожавања будућих генерација.²

Животна средина представља јавно добро које могу користити сви чланови људске заједнице. Приликом коришћења природних ресурса јавља се проблем њихове нерационалне експлоатације познат и као „трагедија заједничког добра“. Појединац, трудећи се да максимизира своју корист а минимизира сопствене трошкове, узима из природе све што може, не водећи при том рачуна о штети која се јавља као екстерни трошак, а који се прелива на остале чланове друштва.

Еколошки трошкови су екстерни трошкови деградације животне средине. Они се јављају као узредна последица коришћења технологија којима се штетно делује на окружење. Могу бити изузетно високи, пошто штета може имати чак и глобалне размере. Један од начина којим се решава проблем екстерналија и постиже економска равнотежа јесте договор заинтересованих страна.

Економска анализа права покушава да објасни економску логику правних норми, односно да правне институције објасни економским принципима.³ Полази се од претпоставке да је циљ правне норме и уопште права да омогући ефикасну употребу ограничених ресурса. Ефикасност подразумева такву искоришћеност ресурса где је њихова вредност највећа.⁴

До најефикасније употребе ресурса најлакше је доћи добровољном разменом, која подразумева договор заинтересованих страна. Управо на овом договору инсистира Коузова теорема⁵, која говори о најефикаснијем

² О повезаности економске и правне политике у циљу заштите животне средине видети: Харис, Џонатан, *Економија животној средине и природних ресурса: савремени приступи*, Дата-статус, Београд 2009, и Попов, Ђорђе, *Економска анализа права животне средине и одрживи развој, Основе права животној средине*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад 2009.

³ Јовановић, А., стр. 16.

⁴ Јовановић, А., стр. 28.

⁵ Коузова теорема је добила назив према свом творцу Роналду Коузу (Ronald Coase), а бави се урачунавањем трошкова екстерналија (узредних трошкова производње) у укупне трошкове. Према Коуз теореме, најефикасније решење за накнаду ових трошкова јесте у преговорима заинтересованих страна без обзира на почетну алокацију права, под условом да су власничка права унапред јасно дефинисана и да су трошкови трансакције занемариви (једнаки нули). Попов, Ђорђе и Станковић, Фуада, *Основи економије*, II издање, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 1995, стр. 42; Лабус, Миролуб, *Основи економије*, VII измењено и допуњено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007, стр. 393; Јовановић, Александра, *Теоријске основе економске анализе права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008, стр. 27.

решавању проблема екстерналија. Међутим, специфичност животне средине као заједничког ресурса за последицу има њено неефикасно коришћење јер су трошкови експлоатације за корисника нижи од укупних трошкова који су генерисани. Како је циљ права да спречи неефикасност, поставља се питање да ли се у овом случају оптималан ниво производње може постићи у тржишној размени права између загађивача-произвођача и оних који трпе штету (с обзиром да је право на животну средину унапред алоцирано на читаво човечанство), или је неопходна интервенција државе кроз прописивање дозвољеног (оптималног) нивоа штетне активности.

Предмет истраживања у овом раду јесу правни прописи Републике Србије који се односе на заштиту животне средине. Претпоставка је да се друштвено благостање максимизира у тачки коју називамо Парето оптимум. Методом економске анализе трошкова и користи покушава се сагледати да ли ови прописи остављају простор за постизање договора странака ради интернализације еколошког трошка.

Циљ рада је да покаже зашто проблем еколошког трошка не може бити у потпуности решен на слободном тржишту у директној размени права између заинтересованих страна, без интервенције државе. Основни разлози су неподобност животне средине да буде на оптималан начин коришћена од стране свих чланова друштвене заједнице, као и високи трансакциони трошкови. Само у ограниченом броју случајева, као што су суседске емисије, могуће је доћи до договора о интернализацији еколошког трошка. Због тога је неопходно да савремене државе интервенишу у циљу стварања повољнијих услова за договор заинтересованих страна, како би се еколошки трошак у потпуности интернализовао и на тај начин постигао оптимални ниво економске активности.

2. Екстерналије као еколошки трошак

Екстерналије су узгредни производ људске активности, којима се утиче на стање користи других особа, а за које се не даје нити прима компензација.⁶ Уколико се корист за другога смањује, реч је о негативним екстерналијама. Загађење животне средине представља типичан пример негативних екстерналија.⁷ Екстерналије могу бити производне, потрошне и производно-потрошне, у зависности од тога ко ствара односно трпи штету.⁸

⁶ Попов, Ђ., и Станковић, Ф., стр. 42; Лабус, М., стр. 38, Mankiw, N. Gregory и Taylor, Mark P., *Економија*, Дата Статус, Београд 2008, стр. 200.

⁷ У наставку текста под појмом екстерналија подразумеваће се само негативне екстерналије.

⁸ Производне екстерналије се јављају онда када производно предузеће својом активношћу проузрокује непредвиђену штету другом производном предузећу. Потрошне екстерналије се јављају онда када потрошачка активност једног лица непредвиђено проузрокује

Уколико би се сви произвођачи одлучили за примену модерних („зелених“ или „чистих“) технологија производње којима се не нарушава животна средина, сви трошкови производње би били укључени у цену коју би на крају у потпуности сносили купци.⁹ Међутим, произвођачи теже да максимално снизе трошкове своје производње како би остварили што већи профит. Они природно нису заинтересовани за примену зелених технологија којима се штити животна средина, јер су оне по правилу скупље од оних чији је ефекат на еколошку равнотежу негативан („прљавих“). Применом јефтинијих технологија они снижавају цену својих производа чиме постају конкурентнији на тржишту, али и смањују општу друштвену корист загађивањем животне средине. На тај начин долази до екстернализације (преливања) дела трошкова производње са продавца и купца на друге субјекте или читаву друштвену заједницу, пошто трошак загађивања животне средине није укључен у цену производа. Друштво је принуђено да „трпи“ штету у виду загађене животне средине, или се та штета санира о трошку пореских обвезника.

Исто важи и за потрошаче. И они се труде да максимизирају сопствену корист, не водећи често рачуна да ли тиме производе негативне екстерне ефекте на животну средину. На пример, приликом куповине аутомобила купац ће водити рачуна о цени погонског горива које аутомобил користи и његовом мотору, али не и о њиховим ефектима на околину.

Ефекат екстерналија је представљен на графикону.¹⁰ Маргинални друштвени трошак (MSC) представља укупне трошкове друштва да би се произвела додатна јединица неког производа, уз коришћење зелене технологије. Уколико је маргинални друштвени трошак једнак маргиналном приватном трошку, нема екстерних трошкова. Оптимални ниво производње се формира у тачки Е где се секу крива MSC и крива тражње (MSB), при чему је P_e цена производа при производњи количине Q_e .¹¹

Маргинални приватни трошкови (MPC) су трошкови производње додатне јединице производа за произвођача који користи „прљаву“ технологију производње. Због нижих трошкова, тржишна равнотежа се успоставља у тачки А, при чему је цена (P_a) мања од оптималне, а количина произведених јединица (Q_a) већа.¹²

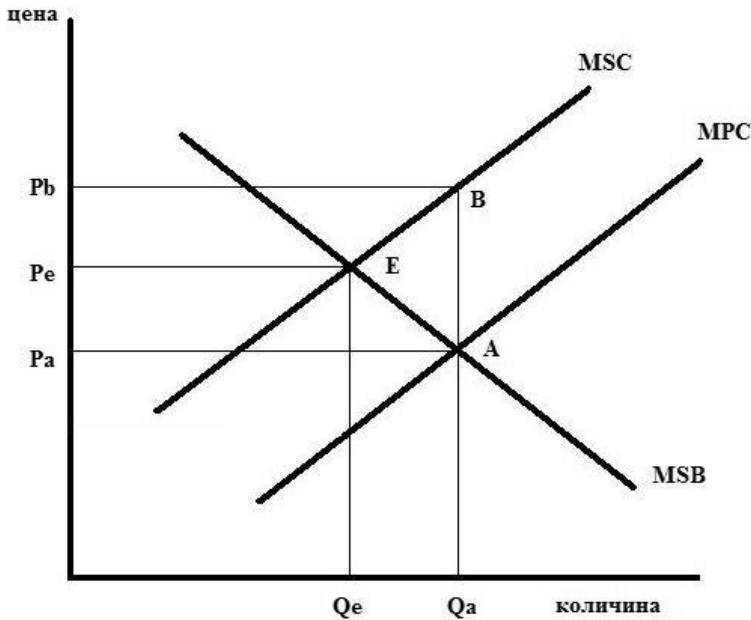
штету другом лицу. Производно-потрошне екстерналије јављају се или онда када се производном активношћу проузрокује штета на подручју потрошње, или, обрнуто, када се понашањем на подручју потрошње неочекивано проузрокује штета за нечију производну активност. Пјанић, Љубинка, *Економска енциклопедија II*, Савремена администрација, Београд 1984, стр. 195.

⁹ Харис, Ц., стр. 39-41.

¹⁰ Лабус, М., стр. 390-391.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.



У овом случају, ствара се маргинални екстерни трошак (МЕС) – трошак трећих лица због нарушености животне средине који није урачунат у цену. Он је једнак разлици маргиналног друштвеног и маргиналног приватног трошка. Маргинални екстерни трошак је представљен разликом у цени P_b (која би била оптимална при датом нивоу производње Q_a уколико би екстерни трошак био укључен у цену) и P_a . Укупан екстерни трошак загађења животне средине који се преваљује на друге чланове друштвене заједнице, представља правоугаоник $PaABPb$.¹³

3. Примена Коузове теореме

Према Коузовој теореме, уколико трошкови трансакције не постоје или су занемариви, и уколико су својинска права јасно дефинисана, стране у спору ће увек наћи ефикасно решење кроз размену својинских права, без обзира на њихову иницијалну расподелу. Трошкови трансакције јесу трошкови преговарања. То су сви они трошкови које подносе странке да би постигле договор и спречиле неефикасан резултат.¹⁴ На пример, што је већи број заинтересованих страна и њихова међусобна просторна

¹³ Ibid.

¹⁴ Cooter, Robert и Ulen, Thomas, *Law and Economics*, Third Edition, Addison - Wesley Longman, стр. 2000; Попов, Ђ, Станковић, Ф, стр. 43.

удаљеност, већи су и трошкови координације њихових интереса. Друга претпоставка за примену Коузове теореме јесте да су власничка права дефинисана, јасна и унапред позната свим странама. Када су свим заинтересованим странама позната међусобна права и обавезе, могуће је у међусобним преговорима договорити њихову ефикасну размену, у циљу постизања оптималне алокације.

Уколико се екстерналијама производи деградација животне средине која штети малом броју лица, те уколико је једноставно одредити извор и величину штете, трансакциони трошкови не морају бити високи. Ово је најчешће случај код тзв. „суседских емисија“¹⁵, којима се утиче на непомредно окружење (на пример, фабрика у атмосферу испушта одређену супстанцу која производи штету малом броју околних домаћинстава). У том случају, постоји могућност да заинтересоване стране (штетници и оштећени) договором саме реше проблем накнаде еколошког трошка, у оквиру правила грађанског права.

Под претпоставком да је право на здраву животну средину додељено свим лицима, ефикасан резултат договора између заинтересованих страна би значајно да ће загађивач (штетник, нпр. фабрика) на себе преузети плаћање трошка екстерналија којим се деградира животна средина због које трпи оштећени (нпр. грађанин који живи недалеко од фабрике и који трпи због загађености ваздуха услед фабричких емисија). Ово у суштини представља потпуну интернализацију екстерних трошкова, јер ће се на тај начин маргинални трошак загађивача подићи на ниво маргиналног друштвеног трошка. Посматрајући графикон, то значи да се крива MPC помера на горе, док се не изједначи са кривом MSC. У том моменту ће резултат бити постизање оптималног нивоа производње у тачки E. Сав маргинални трошак који настане биће укључен у цену производа. Последица ће бити повећање цене производа на оптимални ниво P_e , и смањење обима производње на оптимални ниво Q_e .¹⁶

Уколико је нова цена P_e нижа од тржишне цене, фабрика ће и даље имати конкурентан производ и неће више бити загађивања околине, али ће јој профит по јединици производа сада бити нижи за износ накнаде који плаћа оштећеном, тј. за висину еколошке штете. У супротном, уколико би јој цена била виша од тржишне, фабрика би морала да заустави штетну делатност јер више не би имала конкурентан производ.

¹⁵ Емисија јесте испуштање и истицање загађујућих материја у гасовитом, течном и чврстом агрегатном стању или емисија енергије из извора загађивања у животну средину. Одлука о утврђивању Националног програма заштите животне средине – НПЗЖС, Сл. Гласник РС, бр. 12/2010.

¹⁶ Лабус, М., стр. 391.

4. Препреке тржишном решењу проблема екстерналија

4.1. Право на здраву животној средину и „џраџедија заједничкој добра“

Устав Републике Србије свима јемчи право на здраву животну средину,¹⁷ а свако ко претрпи штету има право на накнаду¹⁸. На штете са прекограничним последицама примењују се одредбе међународног права.¹⁹ Јасном и недвосмисленом алокацијом власничких права на здраву животну средину као првог предуслова Коузове теореме, законодавна власт у Републици Србији је покушала олакшати ефикасну интернализацију еколошког трошка путем договора странака.

Ипак, и поред наизглед јасних правних норми, остварење права на здраву животну средину није једноставно због њене специфичности као јавног добра. У пракси се поставља питање где је граница до које субјект може да користи животну средину, а да се то не сматра штетом за другога. Због одсуства искључивости у потрошњи јавних добара, практично је немогуће преко тржишног механизма онемогућити субјекте који за јавно добро нису платили цену да користе то добро. Животна средина припада читавој друштвеној заједници, а сви чланови заједнице могу слободно и заједнички да је користе.

Апсолутна забрана било какве штетне активности не долази у обзир ако се не жели у потпуности зауставити економски раст.²⁰ Зато се у ЗЗЖС се инсистира на постизању уравнотеженог односа привредног развоја и животне средине.²¹ Животну средину треба користити у складу са начелом

¹⁷ Устав Републике Србије, *Службени Гласник РС*, бр. 98/2006.

¹⁸ Закон о заштити животне средине – ЗЗЖС, *Службени Гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон и 43/2011 - одлука УСС, чл. 107. Ово правило није без изузетка. Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени лист СФРЈ* бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ* бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 – *Уставна повеља*, чл 156, став 3 прописује да уколико је штета настала у току обављања општекорисне делатности за коју је добијена дозвола надлежног органа, може се захтевати само накнада штете која прелази нормалне границе. Дакле, у случају делатности од општег интереса право на загађивање „до нормалне границе“ закон је доделио загађивачу, чиме се одступа од правила да сви субјекти имају право да захтевају здраву животну средину, односно накнаду штете због штетне делатности других субјеката.

¹⁹ Више о томе код: Merrill, Thomas W., „Golden Rules for Transboundary Pollution“, *Duke Law Journal*, Vol. 46, No.5, 1997, стр. 931-1019; *International Environmental Law*, *Harvard Law Review*, Vol. 104, Issue 7, 1991, стр. 1484-1639.

²⁰ Ако би се желело смањење загађења на нулу, онда би се и производња свела на нулу. Харис, Ц., стр 49. Чак и када би се једна држава одлучила на апсолутну забрану било каквих делатности штетних по животну средину, била би изложена екстерналијама са територије друге државе.

²¹ ЗЗЖС, чл. 1.

одрживог развоја, којим се захтева да се ниво загађења ограничи на нивоу капацитета животне средине.²² Капацитет животне средине јесте способност животне средине да прихвати одређену количину загађујућих материја по јединици времена и простора тако да не наступи неповратна штета у животној средини.²³

Уколико је у конкретном случају могуће унапред оценити колики је капацитет животне средине, државни органи често доносе прописе којима се ближе регулише коришћење животне средине, тако да природне вредности остану сачуване. Међутим, није могуће у сваком конкретном случају утврдити природне капацитете, па онда није могуће ни прописати оптимални ниво коришћења животне средине. Дакле и поред уставне норме којом се свим субјектима гарантује право на здраву животну средину, у пракси је могуће да се догоди случај да је тешко унапред са сигурношћу дефинисати да ли је у конкретном случају животна средина нарушена или није. Тиме се у великој мери доводи у питање могућност примене Коузове теореме на проблем санације животне средине због непостојања јасно разграничених својинских права.

4.2. Високи *ѝ*рансакциони *ѝ*рошкови

4.2.1 Број *сѝ*рана и међусобна *ѝ*росѝорна удаљеност

У претходном поглављу разматрана је могућност примене Коузове теореме када су трансакциони трошкови ниски, што се може претпоставити у случајевима суседских емисија. Међутим, проблем интернализације еколошког трошка у међусобној комуникацији заинтересованих страна је управо у томе што су трансакциони трошкови по правилу високи.

Код тзв. прекосуседских²⁴ и прекограничних²⁵ емисија, загађењем су захваћене огромне површине на којима живи велики број становника. Могуће је и да на страни штетника-загађивача постоји велики број субјеката. Трошкови међусобне координације њихових интереса би били изузетно високи због великог броја заинтересованих субјеката, као и због њихове велике просторне удаљености, тако да је практично немогуће у директним преговорима решити сва питања неопходна за постизање договора око интернализације екстерналија.

²² НПЗЖС.

²³ ЗЗЖС, чл. 3 ст. 1 тч. 2.

²⁴ Емисије чије се штетно еколошко дејство простире на већим удаљеностима и повређује шири (неодређени) круг лица. Салма, Ј., стр. 36.

²⁵ Емисије код којих је извор опасности у једној држави, а последице се осећају и на територији друге. *Ibid.*

Када постоји велики број оштећених, многи од њих ће се држати пасивно, рачунајући да ће се успех који други оштећени постигну у преговорима са штетником одразити и на њих (ефекат „слепог путника“). Уколико се, на пример, један мањи број оштећених упусти у преговоре или спор, те они на тај начин успеју да натерају загађивача да обустави штетне емисије, корист од њиховог напора осетиће и они оштећени који су се држали по страни.

Законом²⁶ је предвиђена могућност да се удружења грађана укључе у активности ради заштите права и интереса својих чланова у области заштите животне средине. Преко тих удружења могуће је донекле координисати интересе оштећених. Тиме би се могао значајно смањити број страна у преговорима уколико би оштећени у преговорима били представљени кроз удружење. Колико ће оштећени субјекти бити свесни ове могућности и колико ће бити способни да искористе предност удруживања, остаје да се види у будућем периоду.

Код штета које погађају велики број оштећених који трпе различиту штету, може доћи до удруживања појединих група оштећених. У зависности од утицаја одређене интересне групе, у току преговора може доћи до фаворизовања решења која ће више одговарати појединој категорији оштећених, због чега опет крајњи резултат не би био оптималан.²⁷ Неэффектност може да настане и услед ефекта „непопуштања“, којим један од оштећених спречава постизање колективног договора тежећи да добије повлашћен третман у односу на остале.²⁸

4.2.2 Величина *шпеее*

Од утицаја на могућност вођења преговора (а онда и евентуалног постизања договора) јесте и величина причињене штете. Што је причињена еколошка штета већа, оштећени је више мотивисан да крене у поступак за накнаду и обрнуто: што је штета мања, мањи су и подстицаји за тражење накнаде.

Релативно мала појединачна штета повећава број „слепих путника“ међу оштећенима, тако да ће се већи број њих определити да остану пасивни. У том случају, могуће је да укупна висина накнаде коју загађивач треба да исплати заинтересованим оштећенима буде мања од суме коју је потребно издвојити да би се прешло на коришћење зелене технологије. Тада

²⁶ ЗЗЖС, чл. 7.

²⁷ Welisz, Stanislaw „On External Diseconomies and the Government-Assisted Invisible Hand Economica“, *New Series*, Vol. 31, No. 124, 1964, стр. 354; Medema, Steven G. и Zerbe, Richard O. Jr, „The Coase Theorem“, *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar and University of Ghent, стр. 855.

²⁸ Харис, Ц., стр. 55.

ће се он радије определити за накнаду уместо за смањење загађивања, чиме се само делимично интернализује еколошка штета. Остатак до укупног износа штете ће сносити оштећени који су остали пасивни. Пасивно држање оштећених може представљати посебно велики проблем пре свега када је мала штета коју оштећени појединачно трпе, али је укупан обим деградације животне средине велики.

Са смањивањем појединачног износа штете све више ће расти број „слепих путника“, тако да је у једном моменту чак могуће доћи у ситуацију да у потпуности изостане реакција оштећених, чиме би целокупан износ штете био у потпуности екстернализован. Да су сви оштећени једногласно тражили накнаду на коју имају право, штетник би се у том случају морао определити или за опцију преласка на чисту технологију или смањење штетне активности, чиме би се постигао оптималан ниво делатности, а целокупан еколошки трошак би био интернализован од стране загађивача. Овако, загађивач наставља своју штетну активност, преливајући еколошки трошак на оштећене који остају пасивни.

Република Србија је за себе задржала право да тражи накнаду еколошке штете која се догодила уколико нема других заинтересованих лица.²⁹ Овим је остављена могућност надлежним републичким органима да захтевају од штетника накнаду. Држави је омогућено да се појави као оштећена страна насупрот загађивачима, у случају да грађани из неког разлога остану пасивни. Поред државних органа, и заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину као странка има право да покреће поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом („право на правду“).³⁰ У зависности од ангажованости и заинтересованости јавности и државних органа за ову проблематику, могуће је до неке мере натерати загађиваче да интернализују еколошки трошак онда када приватни субјекти из различитих разлога не одреагују, због чега ово представља добро решење којим се може постићи ефикасан резултат.

4.2.3 Недостатак потребних информација и сазнања³¹

Смањено интересовање оштећених за решавање питања нарушавања еколошке равнотеже често се јавља услед њихове неинформисаности о битним чињеницама. Оштећени могу бити потпуно несвесни да трпе штету (нпр. фабрика испушта у атмосферу велику количину штетне материје

²⁹ ЗЗЖС, чл. 107, ст. 6.

³⁰ ЗЗЖС, чл. 81а.

³¹ Више о томе код: Wagner, Wendy, “The Failure of Environmental Law to Produce Needed Information on Health and the Environment”, *Duke Law Journal*, Vol. 53, No. 6, 2004, стр. 1619-1745.

која се не може опазити без нарочитих инструмената које оштећени не поседује), или су несвесни размера те штете. Уколико појединац погрешно држи да не трпи штету или да је она много мања него што стварно јесте, његова реакција према загађивачу може изостати, чиме ће еколошки трошак бити у потпуности екстернализован. Могућ је и случај да су оштећени свесни да трпе штету, али не знају ко је узрочник штете. И у том случају не може доћи до преговора док год не буде идентификован штетник.

Са друге стране, загађивач који је природно најинформисанији о својим (штетним) делатностима, има јак мотив да те информације сакрије од оштећеног. Уколико у томе успе и оштећени не сазна да трпи штету, односно шта је извор штете, не може предузети кораке против одговорног субјекта. Прикривањем информација дакле штетник успева да спречи интернализацију еколошке штете.

Да би се колико је могуће отклониле препреке преговарању и тржишном решењу еколошких спорова због неинформисаности странака, савремене државе кроз различите активности покушавају да повећају информисаност својих грађана о стању животне средине и значају њене заштите. Начело информисаности и учешћа јавности спада у основна начела ЗЗЖС. Њиме је прописано да у остваривању права на здраву животну средину свако има право да буде обавештен о стању животне средине и да учествује у поступку доношења одлука чије би спровођење могло да утиче на животну средину. Сви подаци о стању животне средине морају бити јавни.³² Државни органи, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе и овлашћене и друге организације дужни су да редовно, благовремено, потпуно и објективно, обавештавају јавност о стању животне средине, односно о појавама које се прате у оквиру мониторинга нивоа загађујуће материје и емисије, као и мерама упозорења или развоју загађења која могу представљати опасност за живот и здравље људи. Јавност има право приступа прописаним регистрима или евиденцијама које садрже информације и податке у складу са овим законом.³³

Прописано је доношење акционог плана за краткорочну имплементацију Националног програма заштите животне средине³⁴, којим се између осталог разрађују и активности везане за информисање грађана о стању животне средине.³⁵

Овим мерама, држава покушава да омогући да приватне информације којима располажу загађивачи, а које су значајне за предузимање активности у циљу спречавања екстернализације еколошког трошка, постану до-

³² ЗЗЖС, чл. 9, ст. 1, тч. 10.

³³ ЗЗЖС, чл. 78.

³⁴ НПЗЖС.

³⁵ ЗЗЖС, чл. 65.

ступне јавности. Пракса ће показати колико су оштећени субјекти способни да искористе доступне информације да би заштитили своје интересе.

5. Тржиште дозвола за загађење

Држава може покушати да реши проблем интернализације еколошког трошка путем организовања тржишта дозвола за загађивање, којим ће управљати силе понуде и тражње. Први корак јесте одређивање емисионих ограничења којима се прописује максимална количина емисија одређене штетне материје. То је она количина коју је могуће емитовати у границама капацитета животне средине.³⁶ Затим је потребно објавити одређени број дозвола од којих свака даје право на емисију одређене количине штетне материје. Укупна емисија штетне материје која се може емитовати на основу свих дозвола не сме прећи границу максималног износа која је одређена. За сваку дозволу за загађивање коју поседује, загађивач плаћа одређену ренту. Сума свих ренти треба да одговара износу укупног друштвеног трошка, тако да ће негативне екстерналије по животну средину бити у потпуности интернализоване.³⁷

На овај начин, постиже се оптималан ниво искоришћености природних капацитета. Међутим, шта је са оптималном производњом? Почетна алокација дозвола за загађивање услед различитих фактора не мора бити оптимална. Да би се постигла ефикасна реалокација, потребно је дозволити загађивачима слободну размену дозвола за загађивање на тржишту. Загађивачи чији је трошак преласка на коришћење зелене технологије низак, понудиће на тржишту своје дозволе за загађивање оним загађивачима који могу да пређу на чисте технологије само уз високе трошкове. Тако ће се на тржишту слободно размењивати дозволе све док не буде постигнута њихова оптимална алокација на загађиваче чији су трошкови коришћења чистих технологија највиши.³⁸

Систем трансферабилних дозвола за загађивање нашао је своју примену у правним системима Сједињених Америчких Држава³⁹ и Европске

³⁶ Нпр. у Данској је 1995. године установљена максимална граница од 125.000 тона за емисију сумпор-диоксида у ваздух. Илић Попов, Гордана, *Еколошки порези*, стр. 23, наведено према Вукашиновић, З., „Анализа појединих инструмената заштите човекове средине – мере, забране, издавање дозвола“, *Право и животно средина*, Удружење правника Југославије, Југословенско удружење за јавну управу, Београд 1997, стр. 313-317.

³⁷ Више о томе код: Collinge, Robert и Oates, Wallace, “Efficiency in Pollution Control in the Short and Long Runs: A System of Rental Emission Permits“, *The Canadian Journal of Economics / Revue canadienne d'Economie*, Vol. 15, No. 2, 1982, стр. 346-354.

³⁸ Mankiw, G., Taylor, M., стр. 200.

³⁹ Hahn, Robert W. и Hester, Gordon L., “Where Did All the Markets Go - An Analysis of EPA's Emissions Trading Program”, *Yale Journal on Regulation* 109, 1989, стр. 109-154.

уније. Увођење трансферабилних дозвола је у Републици Србији предвиђено Стратегијом увођења чистије производње⁴⁰, у делу који се односи на економске мере за контролу загађења. Ипак, до данас нису донети конкретни прописи којима би се ове мере имплементирале у правни поредак.

Међутим, проблем се додатно компликује када се посматра на глобалном нивоу. Постоје ресурси који не потпадају под суверенитет ни једне конкретне државе (нпр. океани, озонски омотач, атмосфера итд.). Државне власти често калкулишу, не желећи да загађивачима који потпадају под њихов суверенитет ограниче количину штетних емисија на оптималан ниво. На тај начин, поједине земље постижу економски развој на рачун употребе ресурса који припадају целој људској заједници.

Системом трансферабилних дозвола за загађење може се дакле постићи оптималан резултат једино ако у њега буду укључене све државе међународне заједнице. Тако би свакој држави био додељен одређени број дозвола за емисију одређене штетне материје, а укупна количина емисија би била у границама капацитета животне средине. Тек тада би се могло прећи на стварање унутрашњег и међународног тржишта дозволама, које би омогућиле ефикасну алокацију дозвола.

Протокол из Кјота уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе предвиђа успостављање управо оваквог система за редукцију емисије одређених гасова који појачавају ефекат стаклене баште. Државама је препуштено да одреде на који ће начин извршити алокацију дозвола за загађивање унутар добијене квоте. Конкретан проблем у вези са Протоколом је што није установљена оптимална количина штетних материја које могу бити емитоване у атмосферу па након тога подељене квоте државама, већ је само предвиђено линеарно смањење емисија у односу на ниво из 1990. године за сваку државу појединачно. Такође, иако су скоро све државе света ратификовале Кјото протокол, то нису учиниле САД као највећи светски емитер гасова који производе ефекат стаклене баште (Канада је у децембру 2011. године повукла свој пристанак).

6. Закључна разматрања

Иако се на слободном тржишту по правилу постиже оптимална алокација, у случају еколошких екстерналија то се не дешава. Неометани од стране државе, загађивачи великим делом успевају да еколошки трошак прелију на читаву друштвену заједницу. До интернализације еколошког трошка путем договора заинтересованих страна најчешће не долази због непостојања основних претпоставки за примену Коузове теореме. Високи

⁴⁰ Стратегија увођења чистије производње у Републици Србији - СУЧП, Службени гласник РС бр. 17/2009.

трансакциони трошкови и немогућност јасне почетне одређености својинских права због специфичности животне средине као јавног добра, представљају основну препреку за договор о постизању оптималног решења.

Економски посматрано, циљ права јесте да омогући ефикасну алокацију ресурса. Јасно је да су могућности за потпуну интернализацију еколошких екстерних трошкова кроз договор заинтересованих страна немогући, и поред свих настојања државе да смањи трансакционе трошкове и прецизније алоцира својинска права на здраву животну средину. Због отказивања тржишних механизма на овом пољу, данас је општеприхваћено да је пожељна интервенција државе у циљу постизања усаглашености економског развоја са капацитетима животне средине. Законодавац у Србији је кроз бројна законска решења покушао да олакша договор страна ради постизања што већег степена интернализације еколошких трошкова. Ипак, резултати нису задовољавајући.

Државне власти морају пронаћи начин да „натерају“ загађиваче да своје активности организују тако да не шкоде животном окружењу, односно да сnose трошкове његове санације. Једно од могућих решења о коме је овде било речи јесте стварање тржишта дозвола за загађење. Кроз трговање дозволама за загађивање, могуће је у већој мери усагласити економске захтеве за постизањем већег привредног раста, и еколошке захтеве за очувањем здраве животне средине.

Сматрамо да би због тога у будућности требало размишљати о увођењу тржишта дозвола за одређене штетне емисије. Пре свега, то би биле емисије оних штетних материја за које би било лако и прецизно одредити максималну количину коју природа може апсорбовати без последица. Свакако да би претходно било неопходно сагледати искуства земаља у којима се примењује овакав начин регулисања делатности штетних по окружење, као и прилагодити законске оквире којима се регулише материја заштите животне средине.

*Luka Baturan, Assistant
Faculty of Law Novi Sad*

Implementation of „Coase Theorem” for the Purpose of Internalization of Ecological Cost in the Law System of Republic of Serbia

Abstract

Economic Analysis of Law (Law and Economic) starts from the assumption that the target of legal norms is to enable efficient resource allocation. The phenomenon of ecological costs as a part of negative externalities leads to inefficiency. The government is expected to create an institutional framework that will provide internalization of all costs, in order to succeed optimal economic behavior of all parties. One of the methods to reach the goal is by agreement of interested parties, contained in the “Coase Theorem”.

The first article is about ecological cost as a part of negative externalities and a way it leads to deviation of optimal economic behavior. Afterwards, the basic assumptions about internalization of external cost through agreement of interested parties are exposed. Then the specifics of ecological cost as a part of externalities are shown, which only in some cases leads to an agreement that provides optimal results.

At the end, the possibility of contamination licenses market is discussed, where in certain circumstances the achievement of optimal behavior of all parties could be expected through their mutual coordination and exchange of resources they possess.

Key words: environment, externalities, Coase Theorem, contamination licenses