

*Др Марија Салма, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

ПОСТУПАК САНАЦИЈЕ ЕКОЛОШКИХ ШТЕТА КОД СКУПНИХ ЕМИСИЈА¹

Сажетак: У раду се разматрају појам скупне емисије као и правни методи, односно поступак санације еколошких штета. Указује се, да су скупне емисије оне које потичу од више емисионара, при чему њихово еколошко садејство захтева мере санације, умесно парнице за накнаду штете.

Кључне речи: Скупне емисије, мере и поступак санације еколошких штета.

I

Појам скупних емисија и еколошка санација

Емисије се у еколошкој теорији разликују, између осталог, обзиром на критеријум истовременог или sukcesивног учешћа једног или више емитената на скупне и индивидуалне.

Скупне емисије су резултат утицаја на животну средину од стране више емитената на пр. када се из више фабрика испушта штетни или отпадни материјал у водоток или земљиште.²

Индивидуалне емисије су резултат утицаја на елементе животне средине од стране једног емитента. На пр. када фабрика пива испушта у водоток искоришћен хмељ.

¹ Чланак је настао као резултат рада на научноистраживачком пројекту бр. 179079 под називом *Биомедицина, заштитна животне средине и право* који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

² В. in: *Ситојановић З., Ејтински Р., Салма Ј., Ђурђев Д., Правна заштита животне средине, Ј. Салма, Грађанскоправна заштита животне средине, Научна књига, Београд, 1991, стр.80-81, 89 фн. 60.Група аутора, in: Основе права животне средине, - Ј. Салма – Д.Николић, Грађанско право и животна средина, Центар за издавачку делатност Правног факултета Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2009, стр. 191. тач. 8.1.*

Правно је релевантно код ове поделе то што се код скупних емисија, еколошки резултат, штетна еколошка дејства мере према укупном еколошком утицају, при чему, штетни утицај не потиче од једног емитента, већ је он резултат хемијских једињења више штетних одн. загађујућих утицаја.

У случају подношења тужбе ради накнаде еколошке штете, када је до штете дошло садејством материјала више емитената, сваки емитент може да се ослободи одговорности ако докаже да је његова емисиона радња допуштена и да не постоји основни услов за грађанско правну одговорност - противправност. У таквим случајевима одговорност ипак може да се установи ако се докаже да је сваки или неки од скупних емитената прекорачио границе, лимите испуштања штетног материјала.

Емитентов тужбени захтев ради накнаде штете може се поднети против емитента за кога се докаже да није поштовао границе испуштања утврђене посебном еколошком дозволом (у европском праву) или по нашем праву, условима предвиђеним (општом) дозволом. Утврђивању одговорности може допринети и доказ о накнадној еколошкој административној контроли.

У европском праву постоји правило да је код планирања изградње нових еколошки опасних агломерата осим обичне (грађевинске) дозволе, потребно прибавити *самосталну еколошку дозволу*³, при чему еколошки орган процењује могући еколошки утицај тог агломерата на људско здравље. Код сваког таквог инвестиционог подухвата планер је дужан да предвиди технолошке мере за филтрирање његовог евентуалног штетног дејства. Ако надлежни орган процени да су те мере довољне за еколошку превентиву, издаје еколошку дозволу. То значи да европско право покушава да превентује нова загађења потенцијалних индивидуалних емитената.

У случају скупних емисија европско право поред парнице ради накнаде штете у класичном смислу речи, када је повређен живот и здравље људи, предвиђа и тз. *еколошку санацију*.⁴ То ће рећи поступак у коме се отклањају еколошке штете настале услед досадашњих скупних емисионих дејстава.

Поводом примене *санационих мера* постављено је питање њиховог *финансирања*, које је у различитим земљама према националним прописима регулисано на различите начине и то посебним законским прописима

³ В. Ј. Салма, Смернице и уредбе ЕУ о заштити животне средине, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, XLV, 2/2011, стр. 34. В. и Ј. Салма, Правни инструменти управљања квалитетивним стањем вода, XLV, 3/2011, том I, стр. 80.

⁴ За наше право појам еколошке санације је утврђен *Законом о заштити животне средине*, Сл. Гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009. – др. Закон, 72/2009.- др. Закон, и 43/2011. – одл. УС чл. 3., ст. 1. тач. 25., који гласи: „Санација, односно ремедијација јесте процес предузимања мера за заустављање загађења и даље деградације животне средине до нивоа који је безбедан за будуће коришћење локације укључујући уређење простора, ревитализацију и рекултивацију.“

за сваку врсту загађења (нпр Законом за заштиту вода, Законом за заштиту ваздуха).

Први је начин настао имеђу осамдесетих и деведесетих година прошлог века. Он је предвидео *имисионе фондове* засноване на посебном еколошком порезу који је теретио потенцијалне емитенте. Из тих фондова посебним плановима су се санирали најугроженији делови животне средине (Немачка).

Други је метод био прихваћен у Аустрији гда се стимулише тз. еколошка производња *бенефицираним ойорезивањем* предузетника ако примене за животну средину подобну, прилагођену производњу. Тако на пример, знало се да су производња средстава за прање судова и прање веша, према својевременим технолошким решењима таква, да њихово испуштање у воде доводи до загађења. Наиме, није постојао технолошки филтер за издвајање из воде штетних материја из тих средстава за хигијену. Новим пореским олакшицама је била стимулисана производња прашкова променом у технолошком смислу која је омогућила да се изфилтрирају штетне материје.

Код *њаковања ѓроизвода* се стимулисало такво паковање које би се могло еколошки депоновати. Познато је, да је за најлон потребан предуги период за еколошку разградњу. Смањњем пореза у случају еколошких улагања предузетника постигло се, да су произвођачи прешли на еколошки прихватљиву производњу. У Аустрији су многи произвођачи приговорили бенефицираном порезу јер таква производња није у складу са правом конкуренције, јер се ствара бенефицирани положај на тржишту оних произвођача који уз минималне трошкове за прелазак на еколошку производњу остварују примат на тржишту продајом јефтинијих производа - услед смањења трошкова производње, засноване на значајним пореским уштедама.

На то је респонза, одговор био да и други произвођачи могу остварити исте бенефите ако пређу на еколошку производњу и да је неоснована примедба да се нарушава правило о праву конкуренције.

Ради спречавања опасног еколошког дејства скупних емисија у европском праву се почетком овог века уводи *еколошки мориторинг* који се заснива на преузимању националних мориторинга еколошког стања у еколошку мрежу мориторинга као једног од најважнијих начина еколошке превенције. Он има пре свега за циљ благовремено спречавање еколошких екцендата великих размера (атомска постројења где еколошки екценденти делују и преко границе).

Укључење у нову европску мрежу је факултативно. Засновано је на смерницама ЕУ. Већина земаља се укључила у ту мрежу. Дошло се до закључка да емисије у води и ваздуху, обзиром на природни ток прелазе територију једне земље. На пример опасне материје испуштене у Дунав у Чешкој штетно утичу на деонице тока реке нижележећих земаља. Навод-

њавање загађеном водом доводи посредно до штетног утицаја на здравље људи преко биљака и животиња. Због тога еколошке смернице везане за мониторинг предвиђају стално праћење животне средине. Оне имају за циљ да допринесу идентификацији могућих битних извора загађења.

Код скупних емисија могуће је да на загађење утиче од мноштва емитената један одлучни емитент чије хемикалије спајањем са осталим доводе до еколошке штете. Због тога је потребно отклонити дејства битног загађивача техничко -технолошким мерама. Данашња правила доприносе томе да се у таквим ситуацијама не укида производња емитената већ се ради на превенцији путем издавања претходних еколошких дозвола за нове агломерате.

За еколошке смернице ЕУ као и за национално законодавство о заштити животне средине у европским земљама карактеристична је још једна метода санације која прихвата принцип “загађивач плаћа.” Више се не врши социјализација еколошких ризика, не врши се санација средствима свих повезаних емитената, него средствима конкретних загађивача, пошто се мониторингом обезбеђује њихова евиденција.

II

Еколошке штете у ужем и ширем смислу

На основу изложеног, еколошке штете у *ужем смислу* су оне које доводе до повреде здравља људи, до телесних оштећења. Оне се надокнађују у парничном поступку кроз постављање захтева за накнаду стварне штете и изгубљене добити.

Еколошке штете у *ширем смислу* се директно не испољавају као материјална штета. Последице не наступају одмах, већ доцније. Код тих штета није могуће утврдити директну узрочност. Такође, узрочност није увек могуће доказати класичним доказним средствима (на пр. код јонизујућег зрачења). Ове штете се санирају, а не надокнађују и затевају државне мере и мере локалне самоуправе.

III

Појам санације у новом еколошком праву РС

Законодавство Србије је значајно унапређено и делом хармонизовано са европским уредбама и смерницама из области заштите животне средине. Тако је донет Закон о заштити животне средине, Закон о водама⁵, Закон о рударству⁶, Закон о заштити природе⁷, Закон о пољопривредном земљи-

⁵ В.Закон о водама, Сл. гласник РС, бр. 30/2010

⁶ В.Закон о рударству, Сл. гласник РС, бр. 44/95, 101/2005-др. Закон, 85/2005-др. Закон, 34/2006 и 104/2009.

шту.⁸ Нарочито је важан Закон о заштити животне средине где се даје дефиниција еколошког загађења. Законом о водама уносе се нове одредбе о издавању дозволе за посебну употребу вода. Закон о рударству садржи посебне прописе за рударске воде и гасове.

Закон о заштити животне средине предвиђа одговорност за насталу штету по начелу о *објективној одговорности* загађивача који је проузроковао *загађење* животне средине. За загађивање животне средине одговорно је и правно и физичко лице које је незаконитим или неправилним деловањем омогућило или допустило загађивање животне средине.⁹ Исти закон регулише и одговорност за штету, те одрђује да је загађивач одговоран за штету нанету животnoj средини и простору и сноси трошкове процене штете и њеног уклањања. Загађивач је дужан да обезбеди финансијске или друге врсте гаранција за плаћање накнаде трошкова нанете животnoj средини и простору, у току и после обављања санационих активности.¹⁰

Закон о заштити животне средине ближе уређује и одговорност за еколошку штету у ужем смислу, у виду класичне грађанскоправне одговорности. Предвиђа да свако ко претрпи штету има *право на накнаду штете*. Захтев за накнаду штете може се поднети непосредно загађивачу или осигуравачу, односно финансијском гаранту загађивача код кога је настао удес, ако такав осигуравач, односно финансијски гарант постоји. Ако је више загађивача одговорно за штету нанету животnoj средини, а удео појединих загађивача није могуће одредити, трошкове носе солидарно и посебно. Покретање поступка за накнаду штете *застарела* за три године од када је оштећеник сазнао за штету и учиниоца штете. У сваком случају ово потраживање застарела за *двадесет година* од када је штета настала. Поступак пред судом за накнаду штете је *хитан*. Република Србија задржава право на накнаду штете ако нема других лица која имају то право.¹¹

*Закон о водама РС (ЗВ)*¹² прописује граничне вредности емисија ради спречавања погоршања квалитета вода и животне средине за различите категорије вода, пре њиховог испуштања у јавну канализацију, нпр. за технолошке отпадне воде, отпадне воде које се испуштају у реципијент из септичке и сабирне јаме и др. На основу ЗВ влада одређује граничне вредности емисија као и рокове за њихово достизање. То значи у принципу да за-

⁷ В. Закон о заштити природе, Сл. Гласник РС. Бр.36/2009 као и Закон о изменама и допунама Закона о заштити природе Сл. Гласник РС. Бр.88/2010.

⁸ В. Закон о пољопривредном земљишту, Сл. Гласник РС, бр. 62/2006, 65/2008, др. Закон и бр.41/2009.г.

⁹ В. чл. 103. Закона о заштити животне средине.

¹⁰ В. чл.ст.1. и 2. чл. 105. Закона о заштити животне средине.

¹¹ В. чл. 107. Закона о заштити животне средине.

¹² В. чл. 93. Закон о водама РС, Сл. Гласник РС бр. 30/2010.

гађивач појединачно не одговара за штету, нити за санацију ако је испоштовао лимите за сваку категорију воде.

Закон о рударству предвиђа нарочито заштитне мере као *превенцију* загађења вода одн. животне средине. Тако, на пр., у вршењу делатности рударско предузеће је дужно да води податке о врстама и количинама опасних и штетних материја које користи. Такође, дужно је да води податке о врстама и количинама опасних, штетних и отпадних материја које испушта или одлаже у животну средину.¹³ Мерама заштите вода и животне средине обезбеђују се непосредна контрола спровођења прописаних мера заштите вода и животне средине, израда планова заштите од хаварија, акцидентата и других удеса, праћење утицаја вршења делатности на режим вода и на животну средину. Такође се мерама заштите вода и животне средине обезбеђује давањем предлога за предузимање мера заштите и унапређења животне средине и режима вода.¹⁴

Закон о заштити природе РС под очувањем природе подразумева низ мера и активности које се спроводе ради заштите или *обнављања природних станишта* и популације дивљих врста у циљу очувања њиховог повољног стања, природних еко-система и пределе разноликости.¹⁵ Исти закон под *санацијом природе* подразумева мере које се предузимају за *заузимавање оштећења природе, побољшања стања и функционалности*.¹⁶

Закон о пољопривредном земљишту РС предвиђа да заштита пољопривредног земљишта обухвата мере и активности које се предузимају са циљем трајног обезбеђења *природних функција земљишта*, коришћење земљишта, у складу са његовом наменом, очувања и унапређења наменског коришћења земљишта.¹⁷

Ови закони, према наведеним одредбама имају за циљ, да по појединим елементима животне средине (земљиште, воде, ваздух), с једне стране превентују даља загађење, а са друге, да санирају последице загађења услед дејства скупних емисија.

IV

Тужба за отклањање извора еколошке опасности и тужба за накнаду (еколошке) штете и поступак суда

Код скупних емисија ако услед садејства свих емисија дође до деградације животне средине, закони предвиђају санационе мере. Али скупне

¹³ В. тач. 2. ст. 1. чл.61. Закона о рударству РС.

¹⁴ В. чл. 62. Закона о рударству РС.

¹⁵ В. тач. 44. ст.1. чл. 4. Закона о заштити природе РС.

¹⁶ В. тач. 66. ст.1. чл. 4. Закона о заштити природе РС.

¹⁷ В. тач. 4. ст. 1. чл. 2. Закона о пољопривредном земљишту РС.

емисије могу довести до штете у класичном смислу, тј. до повреде здравља, одн. живота људи, као и до мерљиве имовинске штете (нпр. уништење рибљег фонда). У том случају може се покренути тзв. *йојуларна еколошка тужба* (actio popularis) из чл. 156. Закона о облигационим односима. Ако је еколошки ризик на путу реализације, а штета још није наступила, може се тражити од суда да емитента обавезе да предузме *мере ради ошклањања извора ојасносїи*. Међутим, ако је до тренутка подизања тужбе већ дошло до реализације штете, може се тражити *накнада шїеїше*.¹⁸ Ови захтеви су кондемпнаторни, тужилац тражи од суда осуду на чинидбу. Поред њих тужилац може истаћи и захтев за накнаду парничних трошкова. Тужилац би могао истаћи и захтев за издавање привремене мере. Ако би одредбе наведеног еколошког законодавства везане за санацију штете повезали са одредбом ЗОО о обавези емитента да отклони еколошки ризик на путу реализације, онда би свакако требало уважити специјално правило тог законодавства о хитности тог поступка.

Тужилац, (активно процесно легитимисан) код тужбе за спречавање извора еколошке опасности, по одредбама ЗОО може да буде свако заинтересовано лице, дакле и оно коме прети и оно коме не прети штета. Такође је потребно да прети знатнија штета заинтересованом лицу или неодређеном кругу лица. Ако је до реализације штете дошло до тренутка покретања парнице, тужилац је онај који је претрпео штету, дакле оштећеник. У обе врсте парнице *туженик* је онај који је произвео опасност од еколошке штете, односно чијом је противправном емисионом радњом проузрокована штета.

Доказни јосїуїак се спроводи на главној расправи. Поред штете он би требало да обухвати и околности везане за узрочност. Будући да се ради о садејству више емитената, потребно је извршити *вешїачење* о томе да ли је узрок у хемијском садејству отпадних материја више емитената. Суд на предлог странака може стећи увид у јавне одн. приватне *исїраве*, тј. на пр. у водне дозволе или евиденције, везано за то, да ли су (еколошки) услови испоштовани. Наравно, у доказном поступку се могу саслушати *сведоци* и *сїранке*. Пошто се ради о објективној одговорности доказивање не обухвата кривице штетника. Суд слободно оцењује доказе. Ако не може да докаже неку чињеницу расположивим доказним средством, примениће правила о терету доказивања. У основи су то општа правила о терету доказивања која су предвиђена Законом о парничном поступку.¹⁹

¹⁸ В. Јожеф *Салма*, Облигационо право, Центар за издавачку делатност Правног факултета у Новом Саду, Нови Сад, 2009. г., стр. 472-477.

¹⁹ Б. чл. 231. Закона о парничном поступку РС (ЗПП), Сл. Гласник РС бр. 72. од 28. септембра 2011.

Пресуда може да гласи на осуду емитента или емитената на примену оправданих мера ради спречавања наступања штете, а ако је дошло до штете и на осуду емитената да солидарно или сразмерно доприносу накнади настале штете оштећеном. Пресуда може да на захтев тужиоца гласи и на обавезу престанка узнемиравања. Пресуда садржи и одлуку о накнади тршкова применом правила ЗПП-а.

Против пресуде незадовољна странка може да уложи жалбу. Услови за подношење овог праног лека, поступак поводом жалбе, као и одлуке жалбеног суда, су регулисани одредбама ЗПП-а. Поред редовних правних лекова, на пресуду којом се налаже туженом да отклони извор еколошке опасности, као и против пресуде за накнаду еколошке штете код скупних емисија могу се поднети и ванредни правни лекови у складу са одредбама ЗПП-а.

Могуће је и принудно извршење таквих пресуда, ако тужени не испуни своју обавезу добровољно. Овај поступак се води по правилима Закона о извршењу и обезбеђењу.²⁰

V

Закључне напомене

У овом раду смо разматрали појам скупне емисије као и правне методе, односно поступак санације односно накнаде еколошких штета. Указује се, да су скупне емисије оне које потичу од више емитената, при чему њихово еколошко садејство захтева мере санације, уместо парнице за накнаду штете. Међутим, скупне емисије могу довести и до штете у класичном смислу, уколико је дошло до повреде људског здравља, одузимања живота или оштећења или уништења имовине. Парница се може покренути тужбом за отклањање извора опасности, када је еколошки ризик на путу реализације и тужбом за накнаду штете, када је до штете већ дошло, до тренутка покретања парнице. Указали смо на доказни проблем узрочности, будући да код скупних емисија свака појединачна емисиона радња по себи не узрокује штету, али заједно са радњама осталих емитената доприноси настанку штете. Зато је законодавац у случају скупних емисија предвидео солидарну одговорност емитената за штету.

²⁰ В. Закон о извршењу и обезбеђењу РС, Службени гласник РС бр. 31. од 9. маја 2011.

*Marija Salma, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad*

Procedure for Restoration of Environmental Damage resulting from Non-point Source Emissions

Abstract

The paper examines the notion of non-point source emission as well as legal methods, procedures, for restoration of environmental damage. It is pointed out that non-point source pollution is generated from several polluters. Joint activity of polluters calls for measures of ecological restoration, instead of tort proceedings. However, non-point source emissions may result in standard case tort provided human health is affected, lives are lost or property is damaged or destroyed. In this article two types of tort proceedings are being examined: those initiated by an action for elimination of the source of pollution, when the environmental risk is emerging and an action for compensation of damages, when the damage has already occurred, prior to the action being filed. Further, the author points to the problem of causation given that with non-point emissions each individual act of emission does not cause damage by itself; however it contributes to an emergence of damage in joint activity with other emissions. For these reasons, lawmakers opted for joint and severe liability in cases of non-point emissions.

Key words: non-point source emission, legal methods and procedures for restoration of environmental damage.