

Бојан Л. Пајтџић
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
B.Pajtic@pf.uns.ac.rs

ПРАВО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ – ИЗМЕЂУ ЕТИКЕ ДОБРИХ НАМЕРА И ЕТИКЕ ОДГОВОРНОСТИ*

Сажетак: Рад је концентрисан на формалне и практичне проблеме у области заштите животне средине, који настају као последица пројужања или неделања органа законодавне и извршне власти у Србији, са наласком на стање у 2020 – ој години. У тексту је извршена анализа позитивне законодавне и услажености домаћих правних прописа са међународним декларацијама и конвенцијама које је наша држава ратификовала (од Стокхолмске декларације и Конвенције Савета Европе о грађанској одговорности за штету проузроковану обављањем делатности оисне по животну средину до Декларације из Рија), као и са европским Директивама (Директива ЕУ за индустријске емисије) и Уредбама (Уредба број 525/2013 о мониторингу и извешавању о емисијама гасова са ефектом стаклене баште и извешавању о другим информацијама од значаја за климатске промене). Кандидатура за равноправно чланство у европској породици народа обавезује српски парламент и Владу да учине додатне напоре у правцу хармонизације нашег права са европским. У раду је заузет *de lege ferenda* приступ, а аутор образлаже неопходност измена и дојуна низа закона, као што су Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о стипендијској процени утицаја на животну средину, Закон о накнадама за коришћење јавних добара и Закон о буџетском систему, као и што брже доношења Српског грађанског законика (у коме би морале бити разрешене дилеме које стварају субјективна права у коришћењу еколошке услуге као инструмента заштите животне средине). Указано је на неприхватљиво одступање од једне од темељних принципа усвојених Рио декларацијом, који са собом доноси читав низ структурних проблема и неспособност функционисања како институције

* Чланак је настао као резултат рада на научноистраживачком пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ Правног факултета Универзитета у Новом Саду у 2020. години

Зеленој фонда, иако и низа организација којима је екологија у фокусу деловања. Последице дискрејанције између намера прокламованих Уставом Србије и Националном стратегијом Србије за развој Србије и Црне Горе Европској унији из 2005 године с једне и одсуства адекватних активности законодавне и извршне власти у заштити живојине средине, с друге стране, оледају се како у изразито лошим оценама у последњем извештајима Европске комисије и Европске канцеларије за животну средину, иако и у здравственој урожености и повишеном стању смртности великог броја грађана Србије, али и других европских држава, услед штећних емисија, односно полуција ваздуха, воде и земљишта на територији наше земље. Поред предлога за измене формалног оквира у области Права заштитије живојине средине, у раду се указује и на неопходност коришћења оних механизма грађанског правне заштитије, као што је еколошка служба (установљена Законом о облигационим односима 1978), која је, по својој природи, *actio popularis* и у том смислу најчешће најчешће субјекта. Одбрана стандарда установљених Кјото протоколом и Базелском конвенцијом би, широким коришћењем овог процесног инструмента, била стављена не само у руке представника законодавне и извршне, већ, условно речено и судске власти (условно, наравно, због тога што судови могу одлучивати само уколико страна у поступку покрене парничну службу, али не и на основу социјалне иницијативе).

Кључне речи: *животна средина, хармонизација правних прописа, еколошка служба.*

ПРАВО НА ЗДРАВУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ – МЕЂУНАРОДНИ НОРМАТИВНИ ОКВИР

У колоквијалном говору веома често наглашавамо да „природа не познаје границе“. Угрожавање екосистема у једној држави неминовно утиче на стање човекове околине у другим земљама, понекад и на целој планети. Због тога је и Право животне средине, пре свега, утемељено на међународним правним актима, који бивају ратификовани и инкорпорисани у националне правне системе. У овом одељку указаћемо на оне декларације, конвенције и међународне уговоре, на којима је утемељена ова грана права, како глобално, тако и у нашој земљи.

Принцип да је право на здраву животну средину једно од основних људских права утемељила је такозвана Стокхолмска декларација из 1972¹ (пун назив овог документа је Декларација Конференције Уједињених нација

¹ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

о животної средини), као и акциони план за животну средину који је донет ради спровођења у дело овог документа. Донета је као крунски документ Конференције Уједињених нација о животної средини (одржане у главном граду Шведске у јуну 1972), прве глобалне конференције у историји чија је основна тема била заштита животне средине.

Сталност и стабилност средстава намењених обезбеђивању здравог животног окружења, која не би зависила од свакодобне добре воље доносилаца одлука, могуће је, између осталог, обезбедити применом начела „загађивач плаћа“, које је у међународно право и праксу уведено Декларацијом Уједињених нација о животної средини и развоју, донетој у Рио де жанеиру 1992 (Рио декларација).² Према принципу број 16 ове декларације: „националне власти треба да настоје да промовишу интернализацију трошкова заштите животне средине и употребу економских инструмената, узимајући у обзир приступ да загађивач у принципу сноси трошкове загађења, узимајући у обзир јавни интерес и без нарушавања међународне трговине и инвестиција“. Конвенција Савета Европе о грађанској одговорности за штету проузроковану обављањем делатности опасне по животну средину³ из 1993. године, полазећи од начела „загађивач плаћа“, ствара претпоставке којим бива олакшан терет доказивања лицима која имају активну легитимацију у поступцима накнаде штете у области заштите животне средине. Њом се утврђује објективна одговорност оних физичких и правних лица, која обављају опасне делатности, дакле одговорност наступа без обзира на кривицу вршиоца опасне делатности.

Поред наведених аката, с обзиром на то да наша земља има статус кандидата за чланство у Европској унији, за српско право посебан значај има хармонизовање нашег правног система са такозваним „*acquis communautaire*“ – правом Европске уније. У члану 191. Уговора о функционисању Европске уније⁴ наглашено је, првим ставом, да политика Уније у области животне средине доприноси остваривању следећих циљева: очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине; заштити здравља људи; мудро и рационално коришћењу природних ресурса; подстицању мера на међународном нивоу, за решавање регионалних или глобалних проблема животне средине, а нарочито у борби против климатских промена. Уговор у ставу другом истог члана наглашава да су темељни принципи на којима почива

² Rio declaration on environment and development (Рио декларација о животної средини и развоју из 1992.) https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf

³ Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano, 21.VI.1993

⁴ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) [2016] OJ C202/1.

европска еколошка политика: начело предострожности и превентивног деловања, начело да штету нанету животnoj средини првенствено треба отклањати на извору и начелу да загађивач плаћа. У овом тексту ћемо посебну пажњу посветити оним сегментима српског права заштите животне средине који нису у значајној мери или нису уопште усаглашени са европским правним прописима, декларацијама и извештајима Европске Комисије, као и правним и практичним проблемима који произлазе из таквог односа према Праву заштите животне средине.

СРПСКО ЕКОЛОШКО ПРАВО И ПРАКСА – ИЗМЕЂУ ДЕКЛАРАТИВНОГ ЗАЛАГАЊА И НЕАДЕКВАТНОГ ДЕЛАЊА

Већ највиши правним актом, Уставом Републике Србије, у првом ставу члана 74 је, у складу са одредбама Стокхолмске декларације, прокламовано право сваког грађанина на „здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању“. Одговорност за чување и побољшавање животне средине прописана је у истом члану као општа дужност, са посебним наглашавањем одговорности републичких и покрајинских органа у области екологије. Наглашавамо, притом, да су надлежности покрајине у области управљања шумама, инспекцијског надзора и газдовања националним парком Фрушка гора укинуте или значајно редуковане у претходних неколико година, различитим правним актима. Закон о заштити животне средине, вођен словом Устава, енумеративном методом дефинише такозване „субјекте система заштите животне средине, сврставајући у ту групу: Републику Србију; аутономну покрајину; општине, односно градове; предузећа, друга домаћа и страна правна лица и предузетнике који у обављању привредне и друге делатности користе природне вредности, угрожавају или загађују животну средину; научне и стручне организације и друге јавне службе, као и грађане, групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације.“⁵

У шестој тачки трећег одељка трећег поглавља Националне стратегије Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији из 2005 године,⁶ наведено је да је „циљ активности и мера у области животне средине стварање услова за прилагођавање структуре и динамике привредних и других

⁵ Закон о заштити животне средине, („Сл. гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон и 95/2018 – др. закон

⁶ Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, Канцеларија за придруживање Европској унији Владе Републике Србије, Премис доо, Београд, 2005 године

делатности, односно процеса у животној средини, тако да се задовољавањем потреба садашњих генерација не угрожава право будућих генерација на здраву животну средину, на истом и вишем нивоу.“

Дакле, сви правни прописи који регулишу област екологије, од Устава као највишег правног акта, па до закона и подзаконских аката, као и програмских докумената донетих у процесу европских интеграција наглашавају егзистенцијалну важност ове области. У домену етике добрих намера и декларативног залагања за достизање највиших стандарда у области заштите животне средине, Србија оставља утисак државе у којој постоји висок ниво еколошке свести и снажна воља доносилаца одлука да се та свест преточи у конкретне резултате. Овај рад даће одговор на питање да ли је тако и на плану етике одговорности и да ли је реално стање у овој области макар приближно стеченој импресији. Биће изнет и низ предлога који ће се односити на правне прописе које је неопходно изменити и допунити или донети у наредном периоду.

Упркос свему наведеном, представници законодавне и извршне власти, нажалост, нису усагласили своје деловање у овој области са већ наведеним чланом 74 Устава Републике Србије. Законодавац се, својим непоступањем, оглушава о обавезу да обезбеди опште право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању, а извршна власт то чини ускраћивањем информација грађанима Србије о нивоу и кобним последицама полуприја ваздуха, воде и земље на простору наше државе, као и недоношењем одговарајућих уредаба, или честом доцњом у њиховом усвајању и имплементацији. Поред тога, на терет законодавца се може ставити околност да читав низ већ донетих закона изискују хитне измене и допуне и хармонизацију са европским директивама – од Закона о процени утицаја на животну средину⁷ и Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину, све до Закона о накнадама за коришћење јавних добара и Закона о буџетском систему, а да те измене и допуне већ годинама не бивају реализоване.

Иако је на нивоу Европске уније још 2013 године усвојена Уредба број 525/2013 о мониторингу и извештавању о емисијама гасова са ефектом стаклене баште и извештавању о другим информацијама од значаја за климатске промене⁸, у Србији је Закон о климатским променама донет тек у марту 2021.⁹ Овим законом уређује се систем за ограничење емисија гасова са ефектом

⁷ Закон о процени утицаја на животну средину, „Службени гласник Републике Србије“, број 135/2004 и 36/2009

⁸ Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC Text with EEA relevance

⁹ Закон о климатским променама, „Службени гласник РС“, бр. 26/2021

стаклене баште (у даљем тексту: GHG) и за прилагођавање на измењене климатске услове, мониторинг и извештавање о стратегији нискоугљеничног развоја и њеном унапређењу, програми прилагођавања на измењене климатске услове, доношење стратегије нискоугљеничног развоја и програма прилагођавања на измењене климатске услове, издавање дозвола за емисије GHG оператеру постројења, издавање одобрења на план мониторинга авио оператора, мониторинг, извештавање, верификацију и акредитацију верификатора, административне таксе, надзор и друга питања од значаја за ограничење емисија GHG и прилагођавање на измењене климатске услове¹⁰. Надамо се да ће коначно усвајање овог, системског закона, у области заштите животне средине омогућити остваривање видљивих помака.

Нормативна делатност Скупштине Србије у 2020 у области заштите животне средине ни приближно није одговорила на изазове који се намећу, упркос дугогодишњим упозорењима Европске Комисије на суштинске проблеме у овој области, и потреби да се, због конзистентности еколошких прописа, неки правни прописи донесу, а неки измене. Измена поменутих закона о процени утицаја на животну средину неопходна је, зато што ови правни прописи нису усаглашени са Законом о планирању и изградњи,¹¹ (што је неопходно ради детерминисања тренутка у коме се врши процена утицаја у односу на моменат издавања грађевинске дозволе), као ни са другим законима. Измена Закона о накнадама за коришћење јавних добара створила би услове за примену начела „загађивач плаћа“, којег се српске институције, у овом тренутку, придржавају само делимично. О потреби доношење Српског грађанског законика и његовом значају у области Права животне средине говорићемо у следећем поглављу.

Једини закони који су донети у току 2020, а једним делом се дотичу и заштите животне средине (додуше, само на делу територије наше земље) су: Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Румуније о сарадњи у области одрживог управљања прекограничним водама,¹² Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Мађарске о сарадњи у области одрживог управљања прекограничним водама и сливовима од заједничког интереса¹³ и Закон о потврђивању Споразума

¹⁰ Погледати први члан нацрта Закона о климатским променама на адреси Министарства заштите животне средине: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/olddocuments/Klimatske_promene/3_%25D0%259D%25D0%25B0%25D1%2586%25D1%2580%25D1%2582%25D0%25B8_%25D0%25B7%25D0%25B0%25D0%25BA%25D0%25BE%25D0%25BD%25D0%25B0/Nacrt-Zakona_KP.pdf

¹¹ Закон о планирању и изградњи, „Службени гласник Републике Србије“, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон и 9/2020

¹² Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 4 од 5. марта 2020.

¹³ Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 4 од 5. марта 2020.

између Владе Републике Србије и Владе Мађарске о сарадњи у области заштите животне средине.¹⁴ Када узмемо у обзир међународне обавезе наше државе у области екологије, као и алармантно лоше стање животне средине у земљи у којој живимо, тешко је наћи оправдање за овако скроман учинак српског парламента у години која је иза нас.

ЕКОЛОШКА ТУЖБА И ЊЕНИ ДОМЕТИ У СРПСКОМ ПРАВУ И ПРАКСИ

Наш законодавац је, пре више од 40 година, у руке сваког физичког и правног лица дао парнични инструмент заштите животне средине. У намери да се спречи наступање „еколошке штете“, савезни законодавац је, ослањајући се на већ поменути Стокхолмску декларацију из 1972. године, шест година након ње, усвојио Закон о облигационим односима, којим је у наш правни систем уведена еколошка тужба. У правној пракси, нажалост, ова тужба није заживела, тако да у судској пракси не постоје пресуде по основу поднетих еколошких тужби за случај да штета прети неодређеном броју лица. На члан 156. тужиоци су се позивали само када су они лично претрпели штету, односно, уколико је штета претила непосредно њима.¹⁵

Када говоримо о еколошкој штети, дистинкција између ње и класичног појма штете се намеће већ по основу чињенице да потоња представља противправно умањење нечије имовине и спречавање њеног увећања, односно, угрожавање нечијег физичког и психичког интегритета, па, према томе, оштећени стиче активну легитимацију да покрене парнични поступак уколико је она наступила, док еколошка тужба може бити подигнута уколико није дошло до угрожавања неког добра или лица. ЗОО је чланом 156. успоставио ову тужбу, на основу које чак и они субјекти којима штета не прети, нити су је претрпели, могу да „захтевају од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета неодређеном броју лица, односно, да се уздржи од делатности од које произлази узнемиравање или опасност штете.“ Овакво решење је логично, будући да консеквенце штетних емисија могу бити видљиве тек после неколико деценија, па је предузимање мера против потенцијалног загађивача – императив. Оштећеним (или потенцијално оштећеним) лицима поменута одредба иде у прилог због тога што се за еколошку штету одговара по принципу објективне одговорности – без обзира на кривицу,

¹⁴ Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 4 од 5. марта 2020.

¹⁵ Више о овоме: Бојан Ј. Пајтић, Еколошка тужба (*actio popularis*) у српском и мађарском праву, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (тематски зборник), Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2015, стр. 241-259.

али и зато што је поменутим чланом закона успостављен несвакидашњи правни инструмент који омогућава да суд, у парничном поступку забрани неку делатност, тиме што ће наложити загађивачу уклањање извора опасности. До доношења Закона о облигационим односима, овакво овлашћење је било могуће реализовати у управном поступку, на основу одредаба јавног права, али не и у парници.¹⁶

Право заштите животне средине посебан нагласак ставља на превенцију настанка штете. Процесноправна заштита која има превентивну функцију може бити реализована путем три инструмента: тужбом због имисија, тужбом због сметања државине и еколошком тужбом.¹⁷ Постоји неколико школа мишљења које покушавају да дају одговор на питање зашто субјекти права у Србији нису посезали за еколошком тужбом, која је својеврсни „*actio popularis*“ (популарна тужба), будући да је може поднети свако, у име неодређеног броја људи којима прети узнемиравање или опасност од штете. Неки разлози свакако нису правног карактера – низак ниво информисаности јавности о могућности посезања за оваквим правним инструментом, високи трошкови поступка, као и потреба да се избегне дугогодишње мучно парничење. Поред ових разлога, низ недоречености које произлазе из саме одредбе закона декуражирају потенцијалне тужиоце. Примера ради, први став члана 156 дозвољава подношење тужбе под условом да „се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама“, без икаквог прецизирања о каквим мерама се ради, која је њихова форма, у ком поступку и пред којим институцијама се такав поступак покреће. Поред тога, поједини теоретичари оспоравају еколошкој тужби популарни карактер, инсистирајући да је могу подићи само оштећена лица, односно, они који су изложени угрожавању или осећају угрожававање као своје, без обзира што му нису непосредно изложени.¹⁸ Још један од разлога који, вероватно, обесхрабрују субјекте права да покрену ову тужбу, лежи у чињеници да је на тужиоцу терет доказивања да штетне последице које прете њему или неодређеном броју лица имају карактер „знатније штете“, што је веома неодређена норма, која широко отвара врата судској арбитрарности у случају парничног поступка, а тужиоца доводи у изузетно тешку (у неким ситуацијама и немогућу) позицију да је принуђен да антиципира ниво штете која још није наступила и можда неће ни наступити.

¹⁶ Више о овоме видети код: Бојан Пајтић, „Правна заштита од штете настале загађивањем животне средине“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2019, стр. 429-431.

¹⁷ Шире: Црњански Владимир, „Превентивна еколошка парница као посебан поступак грађанскоправне заштите животне средине“, *ECOLOGICA*, Vol. 28, No 103 (2021), стр. 444.

¹⁸ О теми активне легитимације у подношењу еколошке тужбе и различитим погледима на њу погледати шире код: Ракић – Водинелић Весна, „Еколошка тужба: члан 156. Закона о облигационим односима“, *Правни живот* 4/5, 1989, стр. 873 и 874

КРИВИЧНОПРАВНА ОДГОВОРНОСТ ЗБОГ ЗАГАЂИВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ

Једна од ретких области које се дотичу екологије, а у односу на коју, бар у смислу правне регулативе, Европска комисија у Извештају за 2020 годину¹⁹ готово да није имала примедбе је кривичноправна. Законодавац је у Кривични законик²⁰ инкорпорисао читаву главу која се бави кривичним делима против животне средине. Њом су обухваћена следећа дела: Загађење животне средине, Непредузимање мера заштите животне средине, Противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења која загађују животну средину, Оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине, Оштећење животне средине, Уништење, оштећење, изношење у иностранство и уношење у Србију заштићеног природног добра, Уношење опасних материја у Србију и недозвољено прерађивање, одлагање и складиштење опасних материја, Недозвољена изградња нуклеарних постројења, Повреда права на информисање о стању животне средине, Убијање и злостављање животиња, Преношење заразних болести код животиња и биљака, Несавесно пружање ветеринарске помоћи, Производња штетних средстава за лечење животиња, Загађивање хране и воде за исхрану, односно напајање животиња, Пустошење шума, Шумска крађа, Незаконит лов и Незаконит риболов. Једине примедбе нормативног карактера које Европска Комисија износи у Поглављу 27 (посвећеном у целости екологији) односе се на то да наша земља „још увек није решила проблем правних празнина у процесу преношења у национално право, које омогућавају лов птица које нису ловне, нарочито јастребова и грлица“.²¹ Посебно је, у истом документу, истакнуто да „Србија треба да у потпуности угради стандарде ЕУ о забрањеним начинима хватања и убијања дивљих животиња у све правне прописе, укључујући прописе о лову.“ Поред наведених примедба нормативне природе, указано је на недовољне капацитете правосуђа и инспекције за заштиту животне средине, као и на незадовољавајуће резултате у спровођењу Директиве о еколошком криминалу.

ПРИМЕНА НАЧЕЛА „ЗАГАЂИВАЧ ПЛАЊА“ И СУДБИНА ЗЕЛЕНОГ ФОНДА СРБИЈЕ – ПАРАДИГМА ОДНОСА ПРЕМА ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Иако је начело „загађивач плаћа“ општеприхваћено на нивоу међународне заједнице као принцип који омогућава сталност и правичност у финанси-

¹⁹ <http://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji-2020/>

²⁰ Кривични законик: 85/2005-30, 88/2005-51 (исправка), 107/2005-171 (исправка), 72/2009-53, 111/2009-36, 121/2012-3, 104/2013-3, 108/2014-3, 94/2016-7, 35/2019-3

²¹ <http://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji-2020/>, Поглавље 27.

рању институција и других правних лица чија је основна делатност заштита животне средине, наш законодавац је, приликом доношења Закона о накнадама за коришћење јавних добара,²² пропустио да ово начело инкорпорише као принцип који ће обезбедити не само објективну одговорност загађивача, већ и гарантовати да ће средства прикупљена од њих бити намењена искључиво заштити животне средине. Наиме, у члану 116 поменутог закона, под накнадама за загађивање животне средине подразумевају се: накнаде за емисије SO₂, NO₂, прашкасте материје и произведени или одложени отпад, накнаде за супстанце које оштећују озонски омотач, као и накнаде за пластичне полиетиленске кесе. Према поменутом начелу, као што смо већ напоменули, средства прикупљена по овом основу би неизоставно морала бити усмерена у намене заштите животне средине. Међутим, када говори о припадности прихода прикупљених по овом основу, закон димензионира њихову територијалну дисперзију, пропустивши да дефинише њихову намену. Наиме, приходи остварени од накнада из члана 116. овог закона у висини од 60% припадају буџету Републике Србије, а у висини од 40% припадају буџету јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази загађивач. Уколико су приходи остварени од накнаде за загађивање животне средине у подручјима од посебног државног интереса у висини од 80% припадају буџету Републике Србије, а у висини од 20% припадају буџету јединице локалне самоуправе на чијој територији се налази загађивач. Намена тих средстава није одређена овим правним прописом, али чињеница да наша земља улаже у еколошке програме вишеструко мање него што то у просеку чине чланице ЕУ, сама по себи говори да доносиоци одлука веома често поменуте приходе усмеравају у циљеве који са заштитом животне средине имају мало, или нимало везе. Према томе, измене и допуне Закона о накнадама за коришћење јавних добара су неопходне, а средства која су прикупљена од загађивача, односно субјеката који стоје иза штетних емисија, морају когентном одредбом закона бити намењена управо заштити животне средине.

Још 2016. године Влада Србије је основала такозвани „Зелени фонд“, наводећи да се ради о евиденционом рачуну у оквиру главне књиге трезора, у оквиру раздела Министарства пољопривреде и заштите животне средине.²³ Основне функције ове институције односе се на: бригу о заштити и унапређењу квалитета воде, земљишта и шума, финансирање пројеката у области заштите животне средине, смањење утицаја климатских промена и предузимање мера адаптације, укључујући заштиту озонског омотача, потом на санацију депонија, смањење количине продукваног отпада, поновну упо-

²² Закона о накнадама за коришћење јавних добара, „Службени гласник РС“, бр. 95 од 8. децембра 2018, 49 од 8. јула 2019.

²³ Одлука о оснивању Зеленог фонда Републике Србије, (Службени гласник Републике Србије, број 91/2016), члан 1.

требу и одлагање отпада, као и на читав низ делатности које воде очувању биодиверзитета, подстицању коришћења обновљивих ресурса, уклањању извора зрачења, подстицању одрживог развоја и слично.²⁴ Међутим, овај фонд до почетка 2018 године практично није постојао, јер доношење закона нису пратили и одговарајући подзаконски акти, на основу којих би помену-та институција почела да обавља своје функције. Није било могуће расписивање јавних конкурса, јер нису биле дефинисане претпоставке под којим би потенцијални корисник могао рачунати на средства у области екологије. Без прецизирање начина расподеле средстава, без јасних критеријума за оцењивање захтева и у одсуству механизма који би омогућили контролисање наменско коришћење новца, Зелени фонд је готово две године био сведен на институцију која је додељивала средства само рециклажној индустрији, у односу на коју су постојали одговарајући прописи који су омогућавали трансфер и коришћење средстава фонда. Тек две године након оснивања, 2018-те, донета је Уредба о ближим условима које морају да испуњавају корисници средстава, условима и начину расподеле средстава, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за расподелу средстава, начину праћења коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и другим питањима од значаја за додељивање и коришћење средстава Зеленог фонда Републике Србије.²⁵ Она је омогућила знатно шири дијапазон делатности, због којих је ова институција *ab initio* и основана.

Међутим, одступање нашег законодавца од обезбеђења вишег степена сталности и стабилности у финансирању еколошких програма и даље спречава пуну функционалност Зеленог фонда. У Закону о буџету Републике Србије за 2020 годину²⁶, у разделу 25 (посвећеном Министарству заштите животне средине), у глави 2, економска класификација 01 за рад Зеленог фонда је опредељено 4.341.000.000 динара. Међутим, већ ребаланс буџета²⁷ за прошлу годину показао је однос извршне власти која је ребаланс предложила, као и законодавне, која је такав однос прихватила, према Зеленом фонду и заштити животне средине уопште. Буџет Зеленог фонда је смањен за четвртину, па су, са готово четири и по милијарде динара (што је, за ниво проблема које Србија има у области екологије и иначе практично миноран износ), средства опредељена за рад ове институције и финансирање програма

²⁴ Ibidem, члан 2.

²⁵ Уредба о ближим условима које морају да испуњавају корисници средстава, условима и начину расподеле средстава, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за расподелу средстава, начину праћења коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и другим питањима од значаја за додељивање и коришћење средстава Зеленог фонда Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, број 25. од 30. марта 2018.

²⁶ Закон о буџету Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 84 од 29. новембра 2019.

²⁷ Закон о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2020 годину – ребаланс буџета за 2020 годину, „Службени гласник РС, број 135/2020

организација које се баве заштитом животне средине спала на 3.188.950.000 динара. Показало се да је уобичајена пракса да се, након амбициозних циљева и исказане декларативне бриге о квалитету ваздуха, воде и земљишта приликом доношења буџета, након њиховог ребалансирања ниво средстава за ове намене не бива повећан, него умањен. То се догодило и са буџетом из 2019²⁸, када је првобитан износ за рад Зеленог фонда био димензиониран на 2,986,344,000 (раздео 25, глава 2, економска класификација 01), па је у октобру исте године „ребалансиран“²⁹ на 2.636.345.000. Јасно је да се буџетске апропријације посвећене издвајањима у области екологије не доживљавају као део буџета од суштинског значаја за садашње и будуће генерације, већ као раздео из кога се, аутоматски, уколико се укаже мањак средстава за друге намене, врши прерасподела, односно, пренамена.

ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ – ПРАВНО ИЛИ ЕГЗИСТЕНЦИЈАЛНО ПИТАЊЕ?

Мало се тога променило од времена доношења Националне стратегије. Нивои штетних имисија често драматично превазилазе норме постављене Кјото протоколом³⁰ и Базелском конвенцијом.³¹ Налази Европске агенције за заштиту животне средине позиционирају Србију међу државе са највишим нивоом загађености ваздуха на континенту.³² Према студији светске здравствене организације из 2019 године,³³ контаминираност ваздуха у Србији је са собом носила повећани морталитет и морбидитет, драматично умножавајући број оболелих од кардиоваскуларних и респираторних болести. У студији је изнета процена да су, само 2016 године, у нашој земљи преминуле 6 592 особе услед изложености загађеном ваздуху, односно, да су у збиру изгубљене 131 183 године живота у укупној популацији. Према овој студији, смрт сваког четрнаестог Новосађанина, деветог Београђанина и чак сваког петог Ваљевца узрокована је лошим квалитетом ваздуха, односно, повећаним присуством РМ 2,5 честица које настају сагоревањем фосилних горива. Према извештају ГАНП (Global alliance on health and pollution)³⁴ Србија заузима

²⁸ Закон о буџету Републике Србије за 2019. годину, „Службени гласник РС“, број 95 од 8. децембра 2018

²⁹ Закон о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2019 годину – ребаланс буџета, „Службени гласник РС, бр. 72/2019

³⁰ Закон о потврђивању Кјото протокола уз оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе (Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори, бр. 88/07)

³¹ Закон о потврђивању Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању (Службени лист СРЈ, Међународни уговори, бр. 2/99)

³² Види: <https://airindex.eea.europa.eu/>

³³ https://serbia.un.org/sites/default/files/2019-10/Health-impact-pollution-Serbia_0.pdf

³⁴ [global alliance on health and pollution](https://globalallianceonhealthandpollution.org/)

неславно девето место на свету према броју смрти изазваних ваздушним полуцијама, одмах после Сомалије. Један податак ће нам омогућити да разумемо размере катастрофе са којом се Србија суочава, поредећи само податке о броју преминулих због загађеног ваздуха са бројем особа које су изгубиле живот тако што су подлегле кобном дејству вируса Covid 19, не помињући на овом месту фаталне исходе који свакодневно широм наше земље наступају због контаминираниости пијаће воде или земљишта. Наиме, од 20. марта 2020, када је забележен први смртни случај изазван короном, до 14. јануара 2021, од последица заражавања овим вирусом, према подацима Министарства здравља Србије,³⁵ живот је изгубило 3 687 особа. Када упоредимо то са смртношћу због загађености ваздуха, видимо да је она, по броју фаталних исхода, готово двоструко заступљенија у популацији наше земље.

Када овоме додамо чињеницу да је Београд једини главни град из кога се отпадне воде директно изливају у највећу европску реку – Дунав, те да је према извештају Института за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“ за 2019 годину,³⁶ у 50 од 156 контролисаних јавних водовода у градским насељима вода за пиће физичко-хемијски и/или микробиолошки не исправна, јасно је да загађеност воде није ништа мањи егзистенцијални проблем за грађане Србије од ваздушних емисија.

Емисије сумпор диоксида из српских термоелектрана изазивају посебну позорност међународне јавности, с обзиром да је, према извештају Европске канцеларије за животну средину (European Environmental Bureau, скраћено – ЕЕВ)³⁷ од 26. јануара текуће године, само у 2016 години, око 380 превремених смртних случајева у Румунији наступило као последица штетних емисија из Србије, док је у Италији, у истој години, 370 људи преминуло из истог разлога. С обзиром да загађење не познаје границе, већ се његове последице проширују на целу планету, Енергетска заједница, међународна организација која окупља земље ЕУ и њене суседе, од Србије је, према наведеном извештају, затражила да „редукује емисију штетних гасова из својих термоелектрана испод ограничења предвиђених законом, односно Националним планом за смањење загађења“, да би могло бити створено интегрисано и функционално паневропско енергетско тржиште. Наведени план је, према ЕЕВ, креиран са амбицијом да се до краја 2027, штетне емисије српских термоелектрана доведу до нивоа прописаног Директивом ЕУ за индустријске емисије.

³⁵ <https://covid19.rs/>

³⁶ ИЗВЕШТАЈ О ЗДРАВСТВЕНОЈ ИСПРАВНОСТИ ВОДЕ ЗА ПИЋЕ ЈАВНИХ ВОДОВОДА И ВОДНИХ ОБЈЕКТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА 2019. ГОДИНУ, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, 2020, стр. 24.

³⁷ <https://www.google.com/url?q=https%3A%2F%2Fmeta.eeb.org%2F2021%2F01%2F26%2Fmonster-serbian-coal-plants-face-legal-action-after-ending-hundreds-of-lives-early%2F&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNEATx155q0fK9Wbd13OngGGuKFAQA>

стријске емисије.³⁸ По овом захтеву, нажалост, очигледно није поступио ни ЕПС ни ресорно министарство, јер се у извештају даље наводи да су само термоелектране „Костолац“ и „Никола Тесла“ у 2018 и 2019 години емитовале у атмосферу више сумпор диоксида него Бугарска, Чешка, Француска и Пољска заједно (које у збиру имају преко 120 милиона становника, у односу на 7 милиона грађана Србије). Према ЕЕВ, термоелектране које се налазе у систему ЕПС и сада испуштају отровне емисије које шест пута превазилазе лимите постављене како у домаћим, тако и у међународним прописима. У истом извештају се напомиње да се штетне последице емисије овог гаса осећају чак и у Немачкој, Француској и Шпанији, а да су за грађане земаља које су територијално најближе Србији, последице загађења изазваних оваквим угрожавањем у великом броју случајева – фаталне. Када се сагледају само ови подаци, не чуди што Европска канцеларија за животну средину у самом наслову извештаја српске термоелектране назива „чудовишним“.

У складу са наведеним, јасно је да се подизање стандарда заштите у области заштите животне средине не може посматрати само као питање испуњавања услова које Србија, као кандидат за чланство у Европској унији мора досегнути да би њено приступање европској заједници народа постало извесније или наступило брже. Унапређење еколошке исправности ваздуха, воде или земљишта је у непосредној вези са здрављем и елементарном egzистенцијом становника наше земље, али и других земаља Европе. С обзиром на број грађана ЕУ који су угрожени услед оваквог понашања српског енергетског сектора и извршне власти уопште, сигурно је да нечињење у овој области неће бити толерисано од стране међународних институција. Поред тога, уколико Србија и даље остане својеврсна еколошка „црна рупа“ на нашем континенту, не може се рачунати ни да ће у њу улазити стране инвестиције из оних области које изискују виши ниво еколошких стандарда – од прехранбене и фармацеутске индустрије до туризма. Ова земља ће, у том случају, остати Мека за такозване „прљаве технологије“, европска парија и негативни пример односа према планети коју делимо са свим осталим припадницима људске врсте.

ЗАКЉУЧАК

Читав низ формалних и практичних разлога обавезују законодавну и извршну власт у Србији да позитивно законодавство, али и фактичко стање у области заштите животне средине што пре уподобе са стандардима које

³⁸ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) Text with EEA relevance OJ L 334, 17.12.2010, p. 17–119

намећу Базелска конвенција и Кјото протокол. Загађеност воде, ваздуха и земљишта у Србији је, према извештајима Европске канцеларије за животну средину и Европске Комисије – алармантна. Коначно, нису само међународне конвенције, декларације, директиве и уредбе разлог због кога доносиоци одлука имају обавезу да хитно предузму низ корака ради бољег уређења области заштите животне средине. И највиши правни акт у нашој земљи, Устав Републике Србије, у првом ставу члана 74 је прокламовао право сваког грађанина на „здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању“.

У тексту је истакнута неопходност да се, ради побољшања стања у области екологије мора изменити или допунити читав низ закона: Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закон о накнадама за коришћење јавних добара и Закон о буџетском систему. Без ових измена није могуће имплементирати једно од најважнијих начела Права заштите животне средине – „загађивач плаћа“, нити је могуће обезбедити сталност и стабилност у функционисању система мониторинга и санације штетних емисија које загађују екосистем. Уместо доношења наведених закона, чији значај је суштински за Право животне средине, Скупштина Србије је у претходној години донела, практично, само три закона у овој области, који се односе на потврђивање билатералних споразума са суседним државама. Легислативна активност је, дакле, у години која је иза нас, у области екологије била сасвим симболична. Притом, Србија је једна од последњих земаља која је донела Закон о климатским променама, толико важан у ери глобалног отопљавања и интензивне акције спасавања планете на којој сви заједно живимо.

Поред наведеног, резултати истраживања које је у овом раду презентовано су показали да је, у процесу доношења новог Српског грађанског законика, потребно редефинисати институт еколошке тужбе (који је установљен још Законом о облигационим односима из 1978.) на такав начин, да се створе услови за његову много ширу примену. Већ више од 40 година субјекти права не прибегавају овом правном инструменту, јер је ЗОО оставио неколико отворених недоумица у односу на његову употребу. У првом ставу члана 156 ЗОО дозвољено је подношење ове тужбе под условом да „се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама“. Оваква одредба је недовољно јасна. Текст СГЗ мора или искључити овакво условљавање прибегавања поменутој тужби, дозвољавајући њено подизање без икаквих претходних услова, или треба да дефинише које мере треба да јој претходе, у ком поступку и у којој форми се предузимају, као и које институције о таквим мерама одлучују. Потом, неопходно је експлицитније нагласити да је могу подићи сва лица, односно, они који су изложени угрожавању или осећају угрожавање као своје, без обзира што му нису непосредно изложени, будући

да у теорији постоје недоумице и по овом питању, што је објашњено у делу текста који се односи на ову својеврсну *actio popularis*. Поред наведеног, веома је важно да се у будућем СГЗ исправи грешка коју је законодавац направио када је, дефинишући еколошку тужбу, навео да је на тужиоцу терет доказивања да штетне последице које прете њему или неодређеном броју лица имају карактер „знатније штете“. Ова норма није прецизна и може довести до судске арбитражности. Њоме су, суштински, везане руке тужиоцу, јер је доказивање да ће штета, која још увек није настала (а можда неће ни настати), уколико ипак настане бити – знатна, спада у домен *probatio diabolica*. Одређење законодавца да се свака еколошка штета има третирати као знатна, разрешило би овај проблем, тим пре што последице које загађење ваздуха, воде или земље могу са собом носити, често није могуће антиципирати, поготово деценијама унапред, као што их често деценијама или чак и вековима није могуће ни санирати.

У тексту је наведена и неопходност решавања проблема у вези функционисања институције Зеленог фонда, који су директна последица чињенице да закони који се доносе омогућавају да приходи остварени од накнада за заштиту и унапређивање животне средине буду преусмерени у друге сврхе, а не у смеру решавања нагомиланих еколошких проблема (колико је овакав приступ погрешан, говори нам већ изнета чињеница да је у последњих годину дана број умрлих од загађења ваздуха у Србији био готово дупло већи од броја преминулих услед дејства вируса Covid 19). Такво понашање је у директној супротности са Декларацијом Уједињених нација о животnoj средини и развоју, донетој у Рио де жанеиру 1992, коју је ратификовала и наша држава.

Након подробне анализе нормативног оквира у области заштите животне средине, као и узнемирујућих података о нивоу загађености човекове околине, неминовно се намеће закључак да је неопходно хитно предузимање низа мера, од којих су неке и предложене у овом раду. Лоша ситуација у области екологије изискује да, у складу са насловом овог текста, етика одговорности доносилаца одлука преузме примат у односу на етику добрих намера.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>
- Rio declaration on environment and development (Рио декларација о животnoj средини и развоју из 1992.) https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf

- Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano, 21.VI.1993
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) [2016] OJ C202/1.
- Закон о заштити животне средине, (“Сл. гласник РС”, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон и 95/2018 – др. Закон
- Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, Канцеларија за придруживање Европској унији Владе Републике Србије, Премис доо, Београд, 2005 године
- Закон о процени утицаја на животну средину, “Службени гласник Републике Србије”, број 135/2004 и 36/2009
- Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and for reporting other information at national and Union level relevant to climate change and repealing Decision No 280/2004/EC Text with EEA relevance
- Закон о климатским променама, „Службени гласник РС“, бр. 26/2021
- Закон о планирању и изградњи, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – др. закон и 9/2020
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Румуније о сарадњи у области одрживог управљања прекограничним водама, Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 4 од 5. марта 2020.
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Мађарске о сарадњи у области одрживог управљања прекограничним водама и сливовима од заједничког интереса, Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 4 од 5. марта 2020.
- Закон о потврђивању Споразума између Владе Републике Србије и Владе Мађарске о сарадњи у области заштите животне средине, Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 4 од 5. марта 2020.
- Бојан Л. Пајтић, Еколошка тужба (actio popularis) у српском и мађарском праву, Хармонизација српског и мађарског права са правом Европске уније (тематски зборник), Правни факултет у Новом Саду, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2015.
- Бојан Пајтић, „Правна заштита од штете настале загађивањем животне средине“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2019
- Црњански Владимир, „Превентивна еколошка парница као посебан поступак грађанскоправне заштите животне средине“, ECOLOGICA, Vol. 28, No 103 (2021)
- Ракић – Водинелић Весна, „Еколошка тужба: члан 156. Закона о облигационим односима“, Правни живот 4/5, 1989
- Извештај Европске комисије о напретку Србије, <http://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji-2020/>
- Кривични законик: 85/2005-30, 88/2005-51 (исправка), 107/2005-171 (исправка), 72/2009-53, 111/2009-36, 121/2012-3, 104/2013-3, 108/2014-3, 94/2016-7, 35/2019-3

- Закон о накнадама за коришћење јавних добара, “Службени гласник РС”, бр. 95 од 8. децембра 2018, 49 од 8. јула 2019.
- Одлука о оснивању Зеленог фонда Републике Србије, (Службени гласник Републике Србије, број 91/2016)
- Уредба о ближим условима које морају да испуњавају корисници средстава, условима и начину расподеле средстава, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за расподелу средстава, начину праћења коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и другим питањима од значаја за додељивање и коришћење средстава Зеленог фонда Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије“, број 25. од 30. марта 2018.
- Закон о буџету Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 84 од 29. новембра 2019.
- Закон о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2020 годину – ребаланс буџета за 2020 годину, „Службени гласник РС, број 135/2020
- Закон о буџету Републике Србије за 2019. годину, „Службени гласник РС“, број 95 од 8. децембра 2018
- Закон о изменама и допунама Закона о буџету Републике Србије за 2019 годину – ребаланс буџета, „Службени гласник РС“, бр. 72/2019
- Закон о потврђивању Кјото протокола уз оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе (Службени гласник Републике Србије, Међународни уговори, бр. 88/07)
- Закон о потврђивању Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању (Службени лист СРЈ, Међународни уговори, бр. 2/99)
- European Air Quality Index <https://airindex.eea.europa.eu/>
- Health impact of ambient air pollution in Serbia, WHO Regional Office for Europe https://serbia.un.org/sites/default/files/2019-10/Health-impact-pollution-Serbia_0.pdf
- Global alliance on health and pollution REPORT for 2019.
- Министарство здравља Републике Србије, <https://covid19.rs/>
- ИЗВЕШТАЈ О ЗДРАВСТВЕНОЈ ИСПРАВНОСТИ ВОДЕ ЗА ПИЋЕ ЈАВНИХ ВОДОВОДА И ВОДНИХ ОБЈЕКТА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА 2019. ГОДИНУ, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут”, 2020.
- European Environmental Bureau REPORT for 2020, <https://www.google.com/url?q=https%3A%2F%2Fmeta.eeb.org%2F2021%2F01%2F26%2Fmonster-serbian-coal-plants-face-legal-action-after-ending-hundreds-of-lives-early%2F&sa=D&sentz=1&usg=AFQjCNEATx155q0fK9Wbdl3OngGGuKFAQA>
- Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) Text with EEA relevance *OJ L 334, 17.12.2010.*

Bojan L. Pajtić
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
B.Pajtic@pf.uns.ac.rs

The Right to Environmental Protection in Serbia – Between Ethics of Good Intention and Ethics of Responsibility

***Abstract:** The paper focuses on formal and practical problems in the field of environmental protection, which occur as a consequence of omissions of the legislative and executive authorities in Serbia. The text analyzes the positive legislation and compliance of domestic legal regulations with international declarations and conventions ratified by our country (from the Stockholm Declaration and the Council of Europe Convention on Civil Liability for Damage Caused by Dangerous Activities to the Environment to the Rio Declaration), as well as with European Directives (EU Directive on Industrial Emissions) and Regulations (Regulation No. 525/2013 on monitoring and reporting of greenhouse gas emissions and reporting on other information relevant to climate change). The candidacy for equal membership in the European family of nations obliges the Serbian Parliament and the Government to make additional efforts in the direction of harmonizing our law with the European one. The paper takes a *de lege ferenda* approach, so the author explains the need to amend a number of laws, such as the Law on Environmental Impact Assessment, the Law on Strategic Environmental Assessment, the Law on Fees for the Use of Public Goods and the Law on Budget system, as well as the enactment of the Law on Climate Change and the Serbian Civil Code as soon as possible (in which dilemmas that hinder the subjects of law in using the environmental lawsuit as an instrument of environmental protection should be resolved). An unacceptable deviation from one of the fundamental principles established by the Rio Declaration was pointed out, which brings with it a number of structural problems and the inability of both the Green Fund institutions and a number of organizations that focus on ecology. The consequences of the discrepancy between the intentions proclaimed by the Constitution of Serbia and the National Strategy of Serbia for the accession of Serbia and Montenegro to the European Union from 2005 on the one hand and the absence of adequate legislative and executive activities in environmental protection, on the other hand, are obvious in the reports of the European Commission and the European Environment Office, as well as in the health risk and increased mortality of a large number of citizens of Serbia and other European countries, due to harmful emissions that cause pollution of air, water and soil in our country. In addition to the*

proposals for changes in the formal framework in the field of environmental protection, the paper points out the need to use those mechanisms of civil protection, such as environmental lawsuits (established by the Law on Obligations 1978), which is, by its nature, actio popularis and in that sense accessible to the widest range of subjects. The defense of the standards established by the Kyoto Protocol and the Basel Convention would, through the extensive use of this procedural instrument, be placed not only in the hands of representatives of the legislature and the executive, but also, the judiciary (conditionally, of course, because courts can decide only initiate a civil action, but not on its own initiative).

Keywords: *environment, harmonization of legal regulations, environmental lawsuit.*

Датум пријема рада: 05.02.2021.

Датум достављања коначне верзије рада: 25.01.2022.

Датум прихватања рада: 26.01.2022.