

*Др Бојан Пајџић, доцент
Правног факултета у Новом Саду*

ОДРЖИВИ РАЗВОЈ И ПРОЦЕНА УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ¹

Сажетак: *Одрживи развој, одређен социјалним, економским и еколошким циљевима, подразумева успостављање равнотеже између друшћевног, индустријског и техничко-технолошког развоја са једне стране, и очувања и унапређења животног средине са друге стране. У осиваривању принципна одрживог развоја значајно место припада процени утицаја на животно средину и стразешкој процени утицаја. То су посебно прописане процедуре у складу са описаним стандардима, у којима учествују надлежни органи, али и сва заинтересована лица са истим циљем, а то је очување и унапређење животног средине уз истовремено осиварење економског развоја. Процене утицаја на животно средину су прешћжним делом усмерене у правцу изналажења оптималних мера стечавања настанка шћщщ, умањења шћщщ и накнаде шћщщ. Овај рад је посвећен позитивноравним прописима који се односе на ову проблематику у нашој земљи, њиховој успашћености са релеванћним међународним прописима, са посебним акценћом на учинак који се њима осиварује, начином одређивања опћребних мера стечавања, умањења и накнаде шћщщ, њиховим предностима и недостачима.*

Кључне речи: *одрживи развој, животно средина, процена утицаја на животно средину, стразешка процена утицаја, граћанско право, еколошка шћщщ*

¹ Чланак је настао као резултат рада на научно-истраживачком Пројекту "Биомедицина, заштита животне средине и право" (број 179079) чији носилац је Министарство просвете и науке Републике Србије.

1. Увод

Развој сваког друштва је од његовог настанка па до данас условљен односом са самом природом са којом се налази у узајамној повезаности и зависности. Током свог развоја, човек је себи и својим потребама прилагођавао природу стварајући нове вредности, али је истовремено својим активностима нарушио природну равнотежу у животној средини. Иако је брига о животној средини одувек постојала, до развоја еколошке свести дошло је тек у другој половини 18. века што је имало за последицу уочавање и препознавање процеса и појава у природи, али и сагледавање еколошких законитости и прилагођавање и усклађивање људског понашања и деловања. Развој еколошке свести је омогућио стварање интегралног система заштите животне средине чиме се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос економског напретка и животне средине на глобалном нивоу. Еколошка свест утиче на креирање одређеног начина живота којим се од природе узима само онолико колико је потребно да се обезбеде основне људске потребе не нарушавајући равнотежу у животној средини. Подизање еколошке свести има за последицу прихватање и преузимање еколошке и друштвене одговорности. Општеприхваћен појам корпоративне друштвене одговорности се огледа у томе да су предузећа посвећена питању одрживости привредног развоја и да у том смислу сарађују са запосленима, њиховим породицама, локалном заједницом и друштвом уопште у циљу побољшања њиховог живота. Иако се корпоративна друштвена одговорност највише промовише од стране великих мултинационалних компанија, она је важна у свим врстама компанија независно којом делатношћу се баве, од малих мултинационалних компанија до мултинационалних предузећа.² У данашње време ни један озбиљан економски актер не може да игнорише утицај своје економске активности на животну средину нити остане равнодушан на слику коју оставља широком јавном мњењу.³ Осим тога, у данашње време у заштити и унапређењу животне средине учествују разна удружења грађана и појединци преузимајући део друштвене одговорности у питањима која се тичу животне средине. Све ово, уз прописима одређене надлежности и делокруг рада државних органа који се баве овом проблематиком, представља услов успешног концепта интегралног система заштите животне средине.

На пораст еколошке свести утицали су и бројни еколошки акциденти као и последице које су они произвели и данас слободно може да се каже

² Цитирано - фус нота 22., Bergkamp L., *Corporate Governance and Social Responsibility: a New Sustainability Paradigm?*, *European Environmental Law Review* May 5/2002, p.138.

³ Д.Радојевић, *Нова Директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине*, Међународни проблеми број 1-2/ март 2005, стр.191.

да је правилан однос према животној средини императив савременог друштва које све више постаје свесно значаја очувања и унапређења животне средине. У намери да се обезбеди овакав начин живота уведен је и дефинисан принцип одрживог развоја који треба да омогући хармоничан развој друштва у коме свака генерација има задатак и одговорност да очува природно окружење будућим генерацијама, а да се истовремено и економски развија. У вези са одрживим развојем се поставља једно етичко питање, а то је питање еколошке правде. Еколошка правда развија се као покрет и концепт са нагласком на редефинисање суштине законодавства о заштити животне средине и остваривање судске заштите грађанских права у случајевима који су повезани са еколошком заштитом.⁴

Појам одрживог развоја је уско повезан са појмом животне средине, али се широко употребљава у различитим контекстима. Постоје бројне дефиниције одрживог развоја. Још 80-их година прошлог века овај појам је дефинисала Светска комисија за животну средину и развој УН-а, као развој који „излази у сусрет потребама садашњице без угрожавања могућности будућих генерација да задовоље своје потребе“⁵. Овај концепт је заснован на идеји да постоје границе могућности природних система да обезбеђују енергију и материјале апсорбујући мешавину загађења и отпада.⁶ Одрживи развој треба посматрати кроз призму глобалне економије коју карактерише промет добара, људи и информација. Уопште, одрживи развој захтева промену у начину размишљања, живота и рада и посвећивању пажње друштвеним потребама, економском развоју и заштити животне средине. На Конференцији Уједињених Нација о животној средини и развоју која је одржана у Рио де Жанеиру 1992. године усвојена је тзв. Агенда 21 која представља свеобухватан план акција које треба предузети на свим нивоима и у свим оним областима у којима постоје значајни утицаји човека на животну средину. На овој конференцији је осим Агенде 21, усвојена и Рио декларација о животној средини и развоју, као и принципи за одрживо управљање шумама од стране више од 178 држава. Пуна имплементација Агенде 21, Програма за даљу имплементацију Агенде 21 и обавеза према Рио принципима, потврђени су на Светском самиту о одрживом развоју одржаном у Јоханесбургу 2002. године⁷. Према Рио декларацији човек је у средишту одрживог развоја и има право на здрав и продуктиван живот

⁴ S.Lilić, Instruments of Environmental Justice, Facta Universitatis, law and Politics Vol.9., No.1/2011, 35-52, Abstract

⁵ Report of the World Commission on Environment and Development, <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>

⁶ Bergkamp L., op.cit., стр.144.

⁷ UN Department on Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development, <http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>

у складу са природом (принцип I)⁸. Треба истаћи да се велики број међународних докумената који су донети у последњој деценији 20. века, позива на одрживи развој као свој основни циљ, а као последица дефинисања одрживог развоја дошло је постепено до увођења еколошких стандарда и развоја еколошког менаџмента. Ипак, постоје и другачија мишљења, да од раних 60-их година прошлог века еколошки развој није направио никакав велики помак.⁹ Одрживи развој је у националним законодавствима дефинисан и прецизиран прописима који се односе на животну средину.

Право на здраву животну средину и одрживи развој представља једно од основних људских права. Ово право је гарантовано и самим Уставом РС (члан 74.).¹⁰ Бројним прописима на националном и на међународном нивоу се обезбеђују процедуре и инструменти за остваривање овог права, а посебно су значајни они који се примењују у случајевима када је ово право повређено или угрожено. Тада је оштећеним лицима неопходно обезбедити на свим нивоима адекватан приступ правосуђу и право на адекватна правна средства.¹¹ С обзиром на то да је човек нераздвојни део природе, сва озбиљна угрожавања животне средине несумњиво утичу на његова основна људска права као што су право на живот, право на имовину, право на лични и породични живот, на адекватне услове рада и др. И док већина аутора сматра да је потребно проширити листу основних људских права, има и мишљења да је потребно сагледати стање еколошке депривације признатих људских права и да је због тога значајније уместо проширења људских права, обезбедити сагледавање еколошког момента приликом интерпретације постојећих права.¹²

Право животне средине се заснива на принципу одрживог развоја и интеграције, принципу предострожности, принципу превенције и отклањања штете нанете животnoj средини на њеном извору, као и принципу загађивач плаћа. Ови принципи имају значајну улогу у стварању политике животне средине и доношења развојних одлука при чему је принципе потребно разликовати од правила, јер су принципи већег степена општости од правила и утичу на њихово тумачење.

Средства савремене политике животне средине су регулативне мере, забране и ограничења, процена утицаја на животну средину, економске

⁸ The Rio Declaration on Environment and development (1992)

http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/RIO_E.PDF

⁹ L.Collins, Are We There Yet? The Right to Environment in International and European Law, McGill International Journal of sustainable Development, Vol. 3, McGill JSDLP, 2/2007, p.123.

¹⁰ Службени гласник РС број 98/2006.

¹¹ Више о томе видети: L.Collins, op.cit., p.121-153.

¹² L.Collins, op.cit., p.127.

мере, лиценце и дозволе, учешће јавности у доношењу одлука и др. И поред свих напора за очувањем животне средине, економски развој утиче на њу и ствара одређене последице па је због тога данас све актуелније питање умањења штете и њене накнаде и зато грађанско право представља један од најзначајнијих инструмената за заштиту и унапређење животне средине и рационалну употребу природних ресурса.

2. Спречавање штете, умањење штете и накнада штете

У намери да превенција буде примарно правило заштите и унапређења животне средине директивама ЕУ се прописују одређене границе емисија, стандарди квалитета и обавезе да се изврши процена утицаја на животну средину одређених пројеката. Превентивне мере представљају значајну активност код управљања ризицима и оне обухватају спречавање настанка ризика и умањење штетних последица оствареног ризика. Ипак, уз примену ових мера, настанак ризика се не може избећи, али се зато могу смањити и ублажити његове штетне последице. Терет превентивних активности пада на физичка лица, правна лица и саму државу. Ове мере се предузимају на свим нивоима. Улагање у превентивне активности за резултат има смањење настанка штете и штетних последица што је од посебног значаја за економски и друштвени развој. Према принципу предострожности, активности се не предузимају само уколико се наступање штете очекује са великим степеном извесности, већ и у случајевима када постоји само неизвесност. Овај принцип је садржан и у Рио декларацији¹³ (принцип број 15). Иако данас постоје различити правни инструменти превентивне природе, загађења и други штетни догађаји се никада неће моћи у потпуности спречити и као последица тога, наступају штетене последице у животној средини.

Када говоримо о одговорности за загађивање онда треба посебно истаћи да се одговорност, по правилу везује за одређено поступање које је противправно и за које је предвиђена одређена санкција што значи да нема одговорности за загађивање животне средине уколико је оно у границама дозвољеног. Примењујући начело „загађивач плаћа“, сваки загађивач у складу са прописима сноси укупне трошкове мера за спречавање и смањивање загађивања који укључују трошкове ризика по животну средину и трошкове уклањања штете нанете животној средини.¹⁴ Као комплемент овом принципу уведен је и принцип "корисник плаћа" којим се обавезују корисници природних ресурса да плате реалну надокнаду за њихово кори-

¹³ The Rio Declaration on Environment and Development (1992),

http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/RIO_E.PDF

¹⁴ Закон о заштити животне средине (члан 9.), Службени гласник РС бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др.закон, 72/2009 – др.закон 43/2011 – одлука УС.

шћење, као и цену трошкова за обнављање процеса који је деградиран. Загађења животне средине преко дозвољених граница имају за последицу деликт и повлаче одређену врсту правне одговорности. Грађанска одговорност је регулисана прописима грађанског права и то првенствено Законом о облигационим односима.¹⁵ Грађанскоправна одговорност лица представља одговорност за наступелу штету или опасност од настанка штете. Према Закону о заштити животне средине (члан 105.) загађивач је одговоран за штету нанету животној средини и обавезан је да сноси трошкове процене штете и њеног уклањања.

Према одговорном лицу се може одредити грађанскоправна санкција која је вид правноорганизоване принуде која се врши над одговорним лицем да би се имовина или лична неимовинска добра другог лица довела у стање у коме би највероватније била да је изостала њихова повреда или угрожавање.¹⁶ Постоје различите врсте грађанскоправних санкција од којих су за заштиту животне средине значајне превентивне санкције, натурално-реститутивне и компензаторно-репарационе санкције. Превентивне санкције имају за непосредан циљ отклањање узрока, односно извора опасности као и уздржавање од делатости од које потиче узнемиравање или опасност да ће штета наступити, а посредан циљ је свакако да се заштићена добра врате у стање уобичајеног ризика.¹⁷ Натурално-реститутивне санкције подразумевају повраћај у пређашње стање и она има примат у односу на било који облик накнаде материјалне штете. Компензаторно-репарационе санкције се примењују када није могућа природна реституција, али и у случајевима када су наступиле и неке друге последице.

Посебну пажњу заслужује питање умањења штете које представља интегрални део процене утицаја на животну средину а има за циљ избегавање и смањивање неповољних ефеката неког развојног пројекта на окружење. То је нешто што ограничава или умањује степен, крајност, величину или трајање неповољних утицаја.¹⁸ Накнада штете за животну средину представља позитивне мере које треба да исправе, уравнотеже или на други начин надокнаде губитке природних ресурса.¹⁹ Основни циљ је да се

¹⁵ Службени лист СФРЈ број 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, Службени лист СРЈ број 31/93 и Службени лист СЦГ број 1/2003 – Уставна повеља.

¹⁶ Д. Николић, Увод у систем грађанског права, Нови Сад 2007., стр.142.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ К. Rundcrantz & Е. Skärbäck, Е., Environmental Compensation in Planning: A Review of Five Different Countries with Major Emphasis on the German System, European Environment 13/2003, 206.

¹⁹ R.Cowell, Environmental Compensation and the Mediation of Environmental Change: Making Capital out of Cardiff Bay, Journal of Environmental Planning and Management 43(5)/2000, str. 690.

створе нове вредности које су једнаке изгубљеним вредностима, а уколико су ове незамењиве, циљ је да се створе њима најсличније вредности. Промене, односно извесне модификације пројеката су усмерене на то да се избегну утицаји на самом извору, и тамо где постоји велики ризик, мора се применити принцип предострожности. Уколико није могуће избећи значајне негативне утицаје, онда се траже могућности за њихово умањивање до мере када такав утицај није од значаја. А, уколико и то није могуће, мора се одредити одговарајућа накнада.

Према Закону о заштити животне средине (члан 16.) правно и физичко лице које деградира животну средину дужно је да изврши ремедијацију или на други начин санира деградирану животну средину, а у складу са пројектима санације и ремедијације. Свака мера ремедијације мора да буде дугорочно ефикасна.

Мере накнаде могу имати бити спроведене као мере накнаде штете у природи и накнада штете у новчаном износу.²⁰ Мере накнаде штете могу бити обнова природних подручја, стварање нових станишта, замена добра или новчана накнада. Има доста неслагања по питању тога на које вредности окружења накнада треба највише да буде усмерена. Недостаци накнаде штете за животну средину су тешкоће приликом њеног одређивања и спровођења, повећање трошкова пројеката, могућност да накнада штете постане најприхватљивија алтернатива у односу на мере избегавања, или умањивања штете по животну средину. Са друге стране, потребно је указати и на предности накнаде за животну средину. Накнаде за штету нанету животној средини омогућавају развојне пројекте који другачије не би били могући, она пружа могућност стварања позитивних утицаја на животну средину и уколико је накнада адекватна, њом се побољшава деградирано окружење и штите ресурси који можда у супротном не би били заштићени.

На крају је важно истаћи да је потребно мере избегавања утицаја, умањивања, накнаде штете и побољшања размотрити у току фазе припреме пројекта, с тим што накнади штете треба прибегавати само као последњем средству уколико претходно исцрпљене све друге могућности.

Према Закону о заштити животне средине (члан 103. став 1.) загађивач одговара за насталу штету према начелу објективне одговорности. Одговорна лица су и физичка и правна која су незаконитим или неправилним деловањем омогућила или допустила загађивање животне средине (члан 103. став 2). Загађивач је тај који сноси трошкове процене загађења као и њеног уклањања. Уколико је више загађивача одговорно за штету трошко-

²⁰ A.Rajvanshi, Mitigation and compensation in environmental assessment 167-194., <http://www.twocam-eu.net/handbook/05.pdf>

ве носе слодарно и посебно (члан 107. став 3.) само уколико удео појединих загађивача не може да се одреди. Трошкови заштите животне средине су условљени квалитетом и квантитетом утицаја на загађивање и иако терет еколошких давања носе загађивачи, потребно је истаћи да је према Уставу РС (члан 74.), свако дужан да чува и побољшава животну средину, а држава је дужна да предузме све неопходне мере у циљу заштите животне средине. Оштећено лице има право да тражи накнаду причињене штете, али има и право да лице које је нанело штету предузме све мере како би узрок штете био у најкраћем могућем року уклоњен. Када говоримо о накнади штете која је нанета животnoj средини, у појединим законодавствима је уведена тзв. апсолутна одговорност за еколошке последице и у тим случајевима никаква виша сила не искључује одговорност.²¹

Савет Европе је 1993. године усвојио Конвенцију о грађанској одговорности за штету која је настала активностима опасним по животну средину.²² Лугано конвенција није ограничена на прекограничну штету и прописује режим објективне одговорности оператера за штету проузроковану опасним активностима или опасним материјама. На овај начин се најбоље манифестује принцип „загађивач плаћа“, а намера је да се неограничена одговорност оператера обезбеди обавезним осигурањем²³ или другим финансијским покрићем,²⁴ при чему је битно напоменути да многе врсте еколошке штете не могу да се осигурају или могу само до одређеног нивоа.²⁵

На нивоу Европске уније значајано је било доношење Директиве 2004/35/СЕ²⁶ Европског парламента и Савета о одговорности за еколошку

²¹ Ј.Салма и група аутора, Грађанско право и животна средина, Основе права животне средине, Нови Сад 2009., стр.191. Више о одговорности у појединим државама ЕУ видети: С.Сларк, Update Comparative Legal Study, McKenna & Co., London, June 1996.,

http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/legalstudy_full.pdf

²² *Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano, 21.VI.1993*, <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/150.htm>

²³ О осигурању код еколошких штета видети: Bergkamp L., The Proposed Environmental Liability Directive, European Environmental Law review, November 11/2002, p.298- 301; Б.Пећанац, Правна природа осигурања од еколошких штета, Токови осигурања 2/2007, стр. 3-13.

http://www.dunav.com/Uploads/File/februar2007_clanak-21334-1.pdf и К.Нуссиа

²⁴ А.Е.Бојле, op.cit, p.15 -16.

²⁵ Н. Бокен & Д. Рјцкбост, Verzekering van milieuschade, Verslag van het international colloquium gehouden te Gent op 14 en 15 december 1989 (Story-Scientia, Brussels 1991), цитирано код: Bergkamp L., The Proposed Environmental Liability Directive, European Environmental Law review, November 11/2002, p. 298.

²⁶ Директива 2004/35/СЕ Европског парламента и Савета од Априла 2004. о одговорности за еколошку штету у вези са заштитом и отклањањем еколошке штете, OJ L 143, 30.4.2004,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:143:0056:0075:en:PDF>

штету у вези са заштитом и отклањањем еколошке штете,²⁷ а која настаје у случају значајнијих штетних утицаја на успостављање и одржавање њиховог позитивног стања.²⁸ Овако широко постављена дефиниција штете само показује колико је тешко уопште дефинисати саму штету и да оваква дефиниција није од велике помоћи јер она помера дискусију са појма *штеће* на појам *штићено*, при чему није свака промена штетна.²⁹ Наведено произилази из члана 2(1)а§ и (3) у коме се каже: „...да се за потребе ове Директиве примењују се следеће дефиниције: 1. еколошка штета подразумева: (а) штету нанету заштићеним врстама и природним стаништима, а то је било каква штета која има значајне негативне ефекте на постизање или одржавања повољног очувања статуса таквих станишта и врста. Значај оваквих ефеката је да се оцене са освртом на основно стање, узимајући у обзир критеријуме наведене у Анексу I; Оштећење заштићених врста и природних станишта не укључује претходно идентификоване штетне последице које проистичу из акта од стране оператора који је изричито овлашћен од стране надлежних органа у складу са одредбама које су садржане у члану 6 (3) и (4) или члану 16. Директиве 92/43/ЕЕС или члану 9 Директиве 79/409/ЕЕС или, у случају станишта и врста није покривена европским правом, у складу са одговарајућим одредбама националног закона о заштити природе. 3. "Заштићена врста и природних станишта значи: (а) врсте поменуте у члану 4 (2) Директиве 79/409/ЕЕС, или наведене у Анексу I или у Анексима II и IV Директиве 92/43/ЕЕС; (б) станишта врста наведених у члану 4 (2) Директиве 79/409/ЕЕС, или наведена у Анексу I или у Анексу II Директиве 92/43/ЕЕС, и природних станишта наведених у Анексу I Директиве 92/43/ЕЕС и местима за приплод или за одмор врста наведених у Анексу IV Директиве 92/43/ЕЕС, и (ц) када држава чланица, тако утврди, било станишта или врсте који нису наведени у тим анексима који држава чланица одређује за исту сврху као ону наведену у самој Директи-

²⁷ Кратак приказ Директиве видети: Б.Пајтић, Заштита животне средине – превенција и накнада штете, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду број 2-2011, стр. 249-265. и Б.Пајтић, Еколошка одговорност, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду број 3/2011., стр.517-533. Напомена: *приказ Директиве са коментарима, закључцима и фус-ноџама који се налази у наведеним радовима је преузет из рада: Д.Радојевић, Нова Директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине, Међународни проблеми број 1-2/2005, стр. 177-198.*

²⁸ О имплементацији Директиве о еколошкој одговорности у Немачкој, Великој Британији, Француској и Шпанији видети: Б.Пајтић, Еколошка одговорност, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду број 3/2011., стр.526-530. Извор: A Guide to Environmental Liability in Europe,

<http://www.acegreen.com/files/documents/newsfiles/ELD%20Guide%202011.pdf>

²⁹ Bergkamp L., The Proposed Environmental Liability Directive, European Environmental Law review, November 11/2002., p.306.

ви... „ Из ове одредбе се види да се у обзир узима штета и над еколошким системом који није обухваћен националним правом, али је обухваћен европским правом. Међутим, из саме Директиве се намећу разне недоумице и питања као што је питање шта се подразумева под значајнијим штетним утицајем посебно када су у питању врсте станишта за која се зна да се сама обнављају у кратком времену без икакве интервенције, затим шта се подразумева под „заштићеним природним стаништем“ с обзиром на недовољну прецизност у самој дефиницији Директиве и друга.³⁰

Постоје многи економски инструменти који имају за циљ да мотивишу и произвођаче и потрошаче да промене своје навике и да се усмере на смањење загађења животне средине. Сазревањем свести о значају превенције, економски инструменти су добили предност над административним мерама. Са различитих гледишта ефикасности не постоји разлика између објективне одговорности и субјективне одговорности, јер у било ком режиму загађивачи ће инвестирати у превенцију загађења уколико је то јефтиније од плаћања штете и наставиће да инвестирају у превентивне мере где један еуро потрошен на превенцију ствара један еуро у спречавању штете, и ни под једним режимом загађивачи неће инвестирати у превентивне мере уколико је потрошња већа од уштеде.³¹ Без обзира на све предности и недостатке и различита теоријска гледишта о режиму одговорности, суштинско питање које се намеће, како истиче Бергкамп³² јесте да ли ће Директива 2004/35/СЕ допринети спречавању настанка еколошке штете или не, а то је искључиво емпиријско питање на које само пракса може да да одговор.

3. Процена утицаја на животну средину и стратешка процена утицаја

Када говоримо о заштити животне средине она обухвата законодавство које се односи на очување и дефинисање стандарда квалитета животне средине. Област заштите животне средине обухвата велики број мера које могу бити хоризонталне и вертикалне. У хоризонталне мере спадају процена утицаја на животну средину и приступ информацијама о животној средини. У вертикалне мере спадају оне које се односе на стандарде квалитета, управљање отпадом, контролу индустријског загађења, заштиту природе и др. Заштита животне средине спада у групу тзв. подељених надлежности на нивоу Европске уније и ту важи принцип супсидијарности.

³⁰ Bergkamp L. Implementation of the Environmental Liability Directive in EU Member States, ERA-FORUM , Volume 6, Number 3(2005), p.396.

³¹ Bergamp L., The Commission 's White Paper on Environmental Liability: A Weak Case for an EC Strict Liability Regime, Brussels 2000, p. 6.

³² Bergkamp L., Implementation of the Environmental Liability Directive in EU Member States, ERA-FORUM , Volume 6, Number 3(2005), p.400.

Прописи који се односе на заштиту животне средине су значајан корак у правцу остварења одрживог развоја.³³ Србија је 2009. године усвојила сет посебних закона којима је преузела или успоставила правни основ за преузимање стандарда квалитета животне средине из директива ЕУ. Законом о изменама и допунама Закона о заштити животне средине³⁴ извршена је хармонизација Закона о заштити животне средине са прописима Европске уније као што су: Директива 2008/1/EZ од 15.1.2008 о интегралном спречавању и надзору онечишћења, Директива 2004/35/EC од 21.4.2004. о одговорности за еколошку штету у вези са заштитом и отклањањем еколошке штете, Директива 97/11/EZ од 3.3.1997. којом је извршена измена и допуна Директиве 85/337/EEЗ о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, Директива 96/82/EZ (SEVESO II) од 9.12.1996. о контроли опасности од великих удеса и др.

Законом о заштити животне средине РС се обезбеђује остваривање права људи на живот и развој у здравој животној средини. Интегрални систем заштите животне средине подразумева уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у а према овом Закону у њега спадају мере, услови и инструменти за одрживо управљање, очување природне равнотеже, целовитости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак живих бића, као и за спречавање и контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине. Одговорност за загађивање животне средине је регулисана обавезама загађивача, одговорношћу за штету, обавезом осигурања и накнадом штете. Загађивач животне средине је дужан да хитно предузме мере утврђене планом заштите од удеса и санационим планом. Само уколико се штета не може санирати одговарајућим мерама, загађивач ће сносити накнаду у висини вредности оштећеног добра.

Одрживи развој се заснива на принципу превенције и на принципу процене утицаја на животну средину. Према Закону о заштити животне средине одредбе које се односе на планирање и изградњу (члан 33.), просторно и урбанистичко планирање (члан 34.), стратешку процену утицаја на животну средину (члан 35.), процену утицаја пројеката на животну сре-

³³ Општи прописи у РС који се односе на животну средину су: Устав РС (Службени гласник РС број 98/2006), Закон о заштити животне средине (Службени гласник РС бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др.закон, 72/2009 – др.закон 43/2011 – одлука УС), Закон о процени утицаја на животну средину (Службени гласник РС број 135/04 и 36/2009), Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (Службени гласник РС број 135/04 и 88/2010) и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине (Службени гласник РС број 135/04), Закон о фонду за заштиту животне средине (Службени гласник РС број 72/09 и 101/2011) и други. О прописима ЕУ о заштити животне средине видети: Ј.Салма, Смернице и уредбе Европске уније о заштити животне средине, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 2/2011, стр. 29-44.

³⁴ Службени гласник РС број 36/2009.

дину (члан 36.), интегрисано спречавање и контролу загађивања (члан 37.) и процену опасности од удеса (члан 38.). представљају превентивне мере заштите животне средине.

Процена утицаја на животну средину је процедура која је уведена још 70-их и 80-их година прошлог века у Сједињеним Америчким Државама,³⁵ Русији³⁶ а на нивоу ЕУ је донета Директива 85/337 о процени утицаја одређених приватних и јавних пројеката (ЕИА директива) која је успоставила захтев да се пре одобравања одређених врста пројеката размотре све расположиве информације о њиховим могућим утицајима на животну средину. Директивом 2001/42/ЕС о стратешкој процени утицаја допуњена је ова ЕИА директива на тај начин што се поступку процене утицаја и консултација јавности и заинтересованих органа и организација подвргавају и одређени планови и програми који се припремају у различитим секторима привреде и развоја.

У намери да се ова област уреди свеобухватно у Србији је донет је читав низ законских и подзаконских аката. Законом о процени утицаја на животну средину се уређује поступак процене утицаја за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину, садржај студије о процени утицаја, учешће заинтересованих органа, организација и јавности, прекогранично обавештавање за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину. Предмет процене утицаја су пројекти који се планирају и изводе, промене технологије, реконструкције, проширење капацитета, престанак рада и уклањање пројеката који могу имати значајан утицај на животну средину, као и они пројекти који су реализовани без израде студије о процени утицаја, а немају одобрење за изградњу или се користе без употребне дозволе (процена утицаја затеченог стања),уколико је њихово извођење, односно употреба у складу са прописима којима се уређује планирање и изградња.

Процена утицаја на животну средину у прекограничном контексту је регулисана Законом о потврђивању конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту који је донет 2007. године³⁷ Према овој Конвенцији процена утицаја (члан 1. став 1. тачка 6.) на животну средину означава националну процедуру за вредновање могућег утицаја предложене активности на животну средину, где се под утицајем означава сваки ефекат проузрокован предложеном активношћу на животну

³⁵ U.Jha-Thakur&P.Gazzola&D.Peel&T.B.Fischer&S.Kidd, Effective of Strategic environmental assessment – the significance of learning, Impact Assessment and Project Appraisal, 27(2), June 2009, p.133.

³⁶ Видети: A.Cherp&S.Golubeva, Environmenat assessment in the Russian Federation: evolution through capacity building, Impact Assessment and Project Appraisal, Vol.22, number 2, June 2004, p. 121-130.

³⁷ Службени гласник РС –међународни уговори број 102/2007.

средину, укључујући и људско здравље и безбедност, флору, фауну, земљу, ваздух, воду, климу, пределе и историјске споменике или неке друге физичке структуре или међусобно дејство ових фактора, као и ефекте на културно наслеђе или друштвено-економске услове који су резултат промена ових фактора. Према овој Конвенцији садржај документације за процену утицаја на животну средину чине: опис предложене активности и њене сврхе, опис разумних алтернатива предложеној активности, као и алтернативе у случају одбијања, опис животне средине за коју се претпоставља да ће бити погођена предложеном активношћу и њене алтернативе; опис могућих утицаја на животну средину предложене активности и њене алтернативе и процена њеног значаја; опис мера за ублажавање који ће негативне ефекте по животну средину одржати на минимуму; прецизно наглашене методе предвиђања и важне претпоставке, као и релевантне податке о животној средини који су коришћени; препознавање недостатака у знању и несидурности до којих се дошло приликом сакупљања тражених информација; нацрт програма за праћење и управљање.³⁸

Стратешка процена утицаја на животну средину је инструмент којим се обезбеђује одговарајућа заштита животне средине у току припреме докумената којима се усмерава и планира развој, као што су стратегије, планови и програми. Стратешка процена је регулисана и Протоколом Уједињених нација о стратешкој процени утицаја на животну средину из 2003. године који је наша држава ратификовала 2010. године.³⁹ У републици Србији 2004. године донет је посебан Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину који је измењен и допуњен 2010. године⁴⁰ и тиме су створени услови за обезбеђивање позитивних ефеката у спровођењу процедура стратешке процене утицаја на животну средину. Законом су прописани услови, поступак и начин вршења процене тачно одређених планова и програма на животну средину у намери да се обезбеди њена заштита и одрживи развој интегрисањем основних принципа из ове области у поступак припреме и усвајања планова и програма под којима се подразумевају развојни или други планови и програми, основе и стратегије које се доносе (припремају, усвајају) на свим нивоима. Стратешка процена за стратегије се врши у области просторног и урбанистичког планирања или коришћења земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, ловства, енергетике, ин-

³⁸ Анекс II Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту

³⁹ Закон о потврђивању Протокола о стратешкој процени утицаја уз Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, Службени гласник РС – међународни уговори број 1/2010.

⁴⁰ Закон о изменама и допунама Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину, Службени гласник РС број 88/2010.

дустрије, саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникација, туризма, очувања природних станишта и дивље флоре и фауне којима се успоставља оквир за одобравање будућих развојних пројеката одређених прописима којима се уређује процена утицаја на животну средину. У поступку одлучивања о изради стратешке процене потребно је обезбедити јавни увид и организовати јавну расправу, а уколико законом којим се уређује поступак доношења плана и програма није предвиђен јавни увид и јавна расправа о плану и програму, орган који је надлежан за припрему плана и програма одлуком о доношењу плана и програма или посебном одлуком одређује јавни увид и одржавање јавне расправе.

Под плановима и програмима Протокола о стратешкој процени утицаја на животну средину уз Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту који је наша земља ратификовала 2010. године⁴¹, се подразумевају они који захтевају законске, регулаторне или административне одредбе и подлежу припреми и/или усвајању од стране државног органа за усвајање у формалној процедури од стране скупштине или владе (члан 2. став 1. тачка 5.). Планови и програми који не подлежу одредбама овог протокола су они чија је једина сврха да служе националној одбрани или у случајевима опасности по грађане, ако ни финансијски или буџетски планови и програми (члан 4. став 5.). Критеријуми за одређивање вероватних значајних ефеката који се користе приликом процене су: релевантност плана и програма за интегрисање питања везаних за животну средину у смислу промовисања одрживог развоја; степен у коме план или програм успоставља оквир за пројекте и друге активности (по питању локације, карактера, величине и услова рада или кроз доделу средстава); степен у коме план или програм утиче на друге планове и програме укључујући и оне у хијерархији; проблеми везани за животну средину, а релевантни за план и програм; карактер ефеката на животну средину (вероватноћа, трајање, учесталост, реверзибилност, опсег или простирање), ризици по животну средину; степен у коме ће планом или програмом бити погођена вредна или рањива подручја и заштићене области.

Иако се стратешка процена различито дефинише, постоји консензус око основних елемената процедуре. То је процедура која обухвата припрему алтернатива везаних за основне развојне концепте и пружа различита решења, обезбеђује квалитативну и квантитативну евалуацију утицаја и резултат стратешке процене је доношење извештаја у коме се приказује ток израде и улога стратешке процене у припреми развојног документа са аспекта заштите животне средине.

⁴¹ Службени гласник РС – међународни уговори број 1/2010.

На крају треба споменути и процену кумулативних ефеката⁴² која представља саставни део процене утицаја на животну средину пројеката и планова, програма и стратегија чији основни кораци у процени кумулативних ефеката су⁴³:

- идентификовање рецептора на које се утиче (уз опис и вредновање делова екосистема, пријемника или извора);
- утврдити на шта су људске активности утицале у прошлости или садашњости, као и на шта ће утицати у будућности и шта је довело до тих активности;
- предвиђање утицаја на рецепторе пројекта или плана у комбинацији са утицајима других људских активности и утврђивање значаја ових утицаја;
- предлагање управљања кумулативним ефектима (утицајима).

4. Закључак

Принцип одрживог развоја је поставио изузетно тежак задатак савременом друштву који се састоји у успостављању равнотеже између два супротстављена интереса и то, економског развоја и нових развојних токова са једне старане и заштите животне средине са друге стране. У успостављању ове равнотеже посебно је значајна процена утицаја на животну средину и стратешка процена утицаја којима се омогућава плански и сврсисходан даљи економски и еколошки развој. Процена животне средине се базира на утврђивању тренутног стања у смислу констатације постојања или непостојања релевантних чињеница, давању стручног мишљења о тим чињеницама и на основу стручног знања предвиђање ризика и предлагање мера и радњи које имају за циљ да се избегну негативни, а побољшају и интензивирају позитивни утицаји на саму животну средину. Ублажавањем, негативни ефекти се задржавају на прихватљивом нивоу, а уз накнаду штете се подстичу развојни процеси постпком процене. Приликом процене утицаја на животну средину посебно је важно питање процене квантитета и квалитета штете коју би одређени развој могао да нанесе и еквивалентне накнаде. Ово је тешко зато што процес утврђивања прикладне мере накнаде и повезивање са одређеним еколошким губицима утиче на широк спектар социјалних веза са

⁴² О интеграцији процене кумулативних ефеката у Великој Британији видети: L.M.Cooper & W.R.Sheate, Integrating cumulative effects assessment into UK strategic planning' implications of the European Union SEA Directive, Impact Assessment and Project Appraisal, volume 22, number 5, March 2004., p.5-16.

⁴³ W.A. Ross, Cumulative effects assessment' learning from Canadian case studies, Imp Assess Proj Appraisal 1998;16(4): 267-276, citiran kod: R.Therivel & B. Ross, Special Issue on Data and Scale Issues for SEA, Cumulative effects assessment: Does scale matter?, Environmental Impact Assessment Review 27 (2007), p.366.

окружењем, укључујући права и одговорности.⁴⁴ У намери да се реализује принцип одрживог развоја потребно је заштиту и унапређење животне средине схватити као услов успешног економског, техничко-технолошког и опште друштвеног развоја. Управо се проценом утицаја на животну средину и стратешком проценом утицаја обезбеђује адекватан третман саме животне средине. Систем заштите животне средине захтева ангажовање свих чланова друштвене заједнице, и појединаца и надлежних државних органа у решавању проблема заштите и унапређења животне средине. На крају треба напоменути да иако се ниво интервенције државе у овој области не смањује, одговорности приватног сектора се проширују.⁴⁵ Бројним прописима који се односе на прописивање права, обавеза и одговорности различитих субјеката у вези са животном средином се утиче на повећање еколошке свести. Циљ процеса усклађивања националних прописа са прописима Европске уније у области животне средине јесте постизање „потпуног усаглашавања националног законодавства у области животне средине (и одговарајућег административног система) тако да се достигне потпуно (стопроцентно) поштовање захтева законодавства ЕУ и то не само на папиру, него и у стварности.“⁴⁶ Хармонизација националних прописа са прописима Европске уније у области животне средине је имератив савременог живота. Према Извештају Европске комисије⁴⁷ за нашу земљу 2010/2011 за област животне средине је позитивно оцењена и то посебно у областима: квалитета ваздуха, воде, управљања отпадом, заштите природе, буке, климатских промена, контроле индустријског загађења и хемикалија. Што се тиче хоризонталног законодавства, констатовано је да је усвојен Национални програм за заштиту животне средине (2010-2019), и на крају дела извештаја који се односи на ову област (4.2.3. стр.44.) је констатовано да је наша земља умерено напредовала у области заштите животне средине, а у правцу испуњења европских стандарда, с тим да је потребно убудуће јачати капацитете за имплементацију и примену прописа.

⁴⁴ R.Cowell, Environmental Compensation and the Mediation of Environmental Change: Making Capital out of Cardiff Bay, *Journal of Environmental Planning and Management*, 43/2000, p. 690.

⁴⁵ Bergkamp L., Corporate Governance and Social Responsibility: a New Sustainability Paradigm!, *European Environmental Law Review* may 5/2002, p. 137.

⁴⁶ Commission of the European Communities, Guide to the Approximation of the European Union Environmental Legislation, Brisel 1997., стр. 3.

<http://ec.europa.eu/environment/archives/guide/guidfin.pdf>

⁴⁷ European Commission, Brussels, 9 November 2010, SEC(2010) 1330, Commission Staff Working Document, Serbia 2010 Progress Report accompanying the communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011, {COM(2010) 660}

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdf

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

Sustainable Development and Assessment of environmental impact

Abstract

Sustainable development, determined by social, economic and environmental goals, comprises a balance of social, industrial and technological development on the one hand, and preserving and improving the environment on the other. In pursuing the principles of sustainable development a fundamental role of impact assessment and strategic environmental assessment. These are specifically prescribed procedure in accordance with generally accepted standard, with the participation of competent authorities and all interested persons with the same goal which is the preservation and improvement of the environment while achieving economic development. Estimates of the impact on the environment are mainly directed in part towards finding the optimal measures to prevent, mitigation or compensate damages. This work is dedicated to the positive legal regulations pertaining to this issue in our country, their compliance with relevant international regulations with special emphasis on the effect that they achieved, how to determine the necessary measures of prevention, mitigation and compensation of damages, their advantages and disadvantages.

Key words: sustainable developments, environment, assessment of environmental impact, strategic impact assessment, civil law, environmental damages.

