

Др Бојан Л. Пајић, редовни професор
Универзитета у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
B.Pajtic@pf.uns.ac.rs

ПРАВНА ЗАШТИТА ОД ШТЕТЕ НАСТАЛЕ ЗАГАЂИВАЊЕМ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ*

Сажетак: Интензиван индустријски и технолошки развој представља повећану опасност за животну средину. Често су последице загађивања животне средине неоплоћиве, а превенирање штеће је, по правилу, јефтиније него санирање штеће која је већ настала. Управо због тога, у ујоредном, али и домаћем законодавству, примена превентивних мера има приоритет у односу на мере рересивног карактера. Уколико, пак, превентивне мере закажу, а штета настаје, грађанима стоји на располагању читав низ регулативних мера. У раду је извршена анализа међународних декларација, директива, конвенција и других правних прописа којим се штеће државе и грађани од штеће у области екологије. Из оваквих међународних докумената произлази и читав низ обавеза које Република Србија, као чланица Уједињених нација и држава кандидат за чланство у Европској унији, мора испуњавати, односно, читав низ одреба из наведених међународних правних прописа које мора имплементирати у своје законе и подзаконске акте. Посебан одељак у овом тексту посвећен је нашем позитивном законодавству у области правне заштите од штеће настале загађивањем животне средине. Анализа тренутног стања у области еколошке правне регулативе и праксе, довела је до конкретних закључака и предлога аутора, у правцу побољшања независног положаја права заштите животне средине, са посебним освртом на механизме правне заштите од штеће настале загађивањем животне средине.

Кључне речи: еколошка штета, еколошка тужба, животна средина, загађивач.

* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Правна традиција и нови правни изазови“ Правног факултета у Новом Саду у току 2018-те године.

УВОД

Штетне последице загађивања животне средине су, најчешће, веома тешко надокнадиве, а често и фаталне за читаву подручја наше планете. Консеквенце неодговорног односа према планети на којој живимо ће осетити генерације које долазе после нас, много више и теже него њихови родитељи. Често су последице загађивања животне средине неотклоњиве, а превенирање штете је, по правилу, јефтиније него санирање штете која је већ наступила. Управо због тога, у упоредном, али и домаћем законодавству, примена превентивних мера има приоритет у односу на мере репресивног карактера.¹ Овакав приступ је доминантан још од Стокхолмске декларације из 1972. године,² која представља први међународни документ који говори о праву на здраву животну средину. У њој се, као основни циљеви еколошког развоја, наводе смањење ризика у погледу услова живота и побољшање квалитета живота. И теоретичари неподељено стоје на становишту да се “најбоља политика животне средине састоји у спречавању стварања загађења и неугодности на њиховом извору, пре него на накнадном сузбијању његових последица”³.

НОРМАТИВНИ ОКВИР И ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Приликом реализације поменутих циљева инсистира се и на вишем степену пажње оних субјеката, чија делатност у условима интензивног индустријског и технолошког развоја представља повећану опасност за животну средину. Процес израде и усвајања Стокхолмске декларације пратило је доношење Одлуке о оснивању централног органа Уједињених нација чији је основни задатак био да се бави питањима заштите животне средине и координацијом активности на реализацији Програма Уједињених нација за животну средину – UNEP⁴ која је започета 1973. године. Домаћи Устави који су доношени након Стокхолмске декларације, независно од тога да ли су били доношени на нивоу некадашње југословенске државне заједнице, или

¹ О превенцији у области заштите животне средине у Европској унији видети више код: Бојан Тубић, *Правна начела у области заштите животне средине у Европској унији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2012, стр. 501 и 502.

² Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment,

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

³ Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2005, стр. 68.

⁴ United Nations Environment Programme, <http://www.unep.org/>

на нивоу Републике Србије, следили су одређења Стокхолмске декларације и других ратификованих међународних правних прописа. Данас важећи Устав Србије у члану 74. јасно наглашава да „свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину.“⁵

Право на здраву животну средину није нашло своје место у у Европској конвенцији о људским правима⁶ из 1950. године. Међутим, Европски суд за људска права, који се у случајевима еколошких тужби дуго проглашавао ненадлежним, пронашао је модалитете који су му омогућили да у своју надлежност преузме и случајеве који се односе на угрожавање животне средине.⁷ Најчешће је, у ту сврху, коришћен члан 8. Конвенције, који се односи на право на поштовање приватног и породичног живота. Према овом члану, „свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке.“ Тако је, примера ради, поступљено у пресуди од 21. фебруара, у случају „Powell and Rayner v. the United Kingdom“, када се суд позвао на поменути члан Конвенције, наглашавајући да је бука, коју су производили авиони који су полетали и слетали са аеродрома Хитроу, угрозила породични живот тужилаца који су живели у непосредној близини аеродрома.⁸

ЗАШТИТА ОД ШТЕТЕ НАСТАЛЕ ЗАГАЂИВАЊЕМ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРПСКОМ ПРАВУ

У нашем правном систему је Закон о облигационим односима,⁹ у одредбама које се односе на објективну одговорност за накнаду штете, применио решење којим је построжена одговорност за штету насталу у вези са опасном ствари, односно, опасном делатношћу. Тако се, за штету од ствари или делатности, од којих потиче повећана опасност штете за околину, одговара без

⁵ Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.

⁶ European convention on human rights, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

⁷ Опширније о овоме код: Daniel García San José, Environmental protection and the European Convention on Human Rights, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, 2005, стр. 5-16.

⁸ Пример преузет од: Daniel García San José, Environmental protection and the European Convention on Human Rights, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, 2005, стр. 11 и 12.

⁹ Закон о облигационим односима, Сл. Лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 57/89 и „Сл. Лист СРЈ“ 31/93.

обзира на кривицу.¹⁰ Дакле, говорећи у контексту заштите животне средине, за заснивање одговорности није правно релевантно да ли је постојала кривица загађивача, односно, да ли је одговорно лице поступало на противправан начин. Истим законом успостављена је и такозвана „еколошка тужба“ (термин који се најчешће користи, иако није потпуно неспоран у теорији), која има карактер „популарне тужбе“ (*actio popularis*).¹¹ Ову тужбу називамо популарном тужбом зато што свако може захтевати од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета њему или неодређеном броју лица, као и да се уздржи од делатности од које произилази узнемиравање или опасност штете, ако се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама.¹² На захтев заинтересованог лица суд ће наредити да се предузму одговарајуће мере за спречавање настанка штете или узнемиравања, или ће наложити отклањање извора опасности, на трошак држаоца извора опасности, ако овај сам то не учини.¹³ Дакле, Законом о облигационим односима је, у циљу заштите животне средине, омогућено да свако лице покрене парнични поступак чак и ако штета није наступила, већ је њено наступање могуће. Овим решењем закона, напуштен је застарели концепт одговорности за имисије, који је подразумевао да активну легитимацију за тужбу за накнаду штете у парничном поступку имају само власници непокретности који су штету и непосредно претрпели, независно од тога да ли је штета проузрокована депоновањем штетних материја или одливањем отпадних вода на туђем земљишту, односно производњом буке високог интензитета или загађивањем ваздуха димом. Наш законодавац је, предвиђањем могућности покретања популарне тужбе, практично, омогућио заштиту јавног интереса коришћењем института приватног права. Одредбе Закона о облигационим односима омогућиле су напуштање антропоцентричног концепта у случајевима наношења штете животной средини, чија се суштина огледала у томе да је само оштећени био овлашћен да одлучује о томе да ли ће затражити правну заштиту уколико до овакве штете дође. Модерно „право животне средине је засновано на еконцентричном приступу. Забрањени су поступци којима се наноси штета самом окружењу угрожавањем или повређивањем заштићених добара.“¹⁴ У складу са наведеним

¹⁰ Закон о облигационим односима, члан 154, став 1, тачка 2.

¹¹ *Actio popularis* или „популарна“, односно, „народна“ тужба првобитно је препозната у римском праву као процесно средство за којим је могао да посегне било који грађанин, оспоравајући правни однос у коме нема својство стране, али само уколико је то било у општем, односно, јавном интересу.

¹² ЗОО, члан 156, став 1, тачка 1.

¹³ ЗОО, члан 156, став 1, тачка 2.

¹⁴ Душан Николић, *Основе права животне средине*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009, стр. 51.

концептом, теорија је успоставила категорију еколошке штете, под чиме се подразумева „третирање животне средине као непосредног заштитног објекта и постојање одговорности и у одсуству повреде нечијег субјективног права или приватног захтева за накнаду штете.“¹⁵ Законодавац је обавезао одговорно лице да, уколико штета наступи, успостави стање које је било пре него што је штета настала, а уколико успостављање ранијег стања не уклања штету потпуно, одговорно лице дужно је за остатак штете да да накнаду у новцу.¹⁶ Овакво решење је компатибилно са опредељењем Директиве Европске уније о одговорности за еколошку штету из 2004, у којој је направљена и јасна дистинкција између примарне, комплементарне и компезаторне накнаде.¹⁷

Други новум ЗОО у овој области, кога сам овлаш поменуо, односи се на чињеницу да је одредбом закона, практично, омогућено да суд у парничном поступку забрани делатност (наложи загађивачу уклањање извора опасности),¹⁸ што је могућност која је карактеристична за управно право, односно, управни поступак, али не и за облигационо право. Овакво решење последица је функционалне повезаности грађанског и јавног права, односно, израженог јавног интереса у области заштите животне средине, с обзиром да се консеквенце еколошке штете често протежу на неограничен круг субјеката.

Законом о заштити животне средине¹⁹ успостављено је начело “загађивач плаћа”, којим се установљава принцип да загађивач плаћа накнаду за загађивање животне средине када својим активностима проузрокује или може проузроковати оптерећење животне средине, односно ако производи, користи или ставља у промет сировину, полупроизвод или производ који садржи штетне материје по животну средину. Уз то, 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. Одредбама овог закона успостављена је и супсидијарна одговорност државних органа, да, у оквиру својих финансијских могућности, отклоне последице загађивања животне средине и смање штету која је због загађења настала.²⁰ Одговорност државе наступа

¹⁵ Раденка Цветић, Одрживи развој и еколошка штета, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Број 68, Година LIII, 2014, стр. 291.

¹⁶ ЗОО, члан 185, ставови 1 и 2.

¹⁷ Више о овоме видети код: Марија Караникић Мирић, Одговорност за загађивање животне средине, Правни живот, 9/2007, стр. 467–468.

¹⁸ ЗОО, члан 156, став 2.

¹⁹ 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, члан 9, став 1, тачка б.

²⁰ Закон о заштити животне средине, члан 9, став 1, тачка 8.

у случајевима када се штета не може приписати непосредном загађивачу, било зато што је он непознат, било због тога што штета потиче од загађивања животне средине из извора ван територије Републике Србије. Начело „загађивач плаћа” је један од првих аутохтоних принципа права животне средине. Загађивач има обавезу да урачуна трошкове превенције загађивања у своје трошкове продукције добара, или да плати за штету насталу загађењем, односно коју сам ствара. Прецизније, обавезом загађивача сматра се доношење трошкова контролних мера загађења (формирања и рада инсталација које спречавају ширење загађења), као и инвестирање у опрему и процесе који спречавају загађење.²¹ Дакле, у цену производа се урачунава и такозвани „еколошки трошак”. Правни принцип „загађивач плаћа” полази од начела правичности, односно основане претпоставке да лице које је проузроковало ризике по животну средину треба да сноси како трошкове мера предострожности, тако и издатке који су произашли из превенције, а има обавезу и да отклони штетне последице своје делатности. Објективна одговорност оператера за штету на одређеним деловима животне средине (као нешто сложенији институт од објективне одговорности која је установљена Законом о облигационим односима) је институт које је у наше право пренет из Конвенције о грађанској одговорности за штету Савета Европе из 1993. Посебну пажњу су аутори те, такозване Лугано конвенције, посветили прописивању режима објективне одговорности оператера за штету проузроковану опасним активностима или опасним материјама. Конвенција је својом регулативом консеквентно следила принцип „загађивач плаћа”, указујући на могућност да се неограничена одговорност оператера обезбеди обавезним осигурањем или другим финансијским покрићем, при чему је битно напоменути да многе врсте еколошке штете не могу да се осигурају или могу само до одређеног нивоа.²² Може се оправдано поставити питање правне природе одговорности за еколошку штету. Наведене одредбе Конвенције указују да тешко можемо говорити да начело „загађивач плаћа” обезбеђује накнаду штете у грађанскоправном смислу те речи. Иако често нема класичног приватноправног интереса, користе се правила грађанског права у реализовању једне, пре свега, превентивне мере, што се може правдати изразитим јавним интересом у области заштите животне средине.²³

²¹ Шире о овоме: Alexandre – Charles Kiss, Dinah Shelton, *International Environmental Law*, New York, 2004, стр. 215.

²² *Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment*, Council of Europe, 1993. <https://rm.coe.int/168007c079>

²³ Опширније о дилеми о правној природи одговорности за еколошку штету видети код: Barbara Pozzo, „Towards Civil Liability for Environmental Damage in Europe”, *Global Jurist Topics*, De Gruyter, 2/2001, стр. 5.

Још један међународни документ чији значај је био непроцењив за операционализацију начела „загађивач плаћа“ је европска Директива о одговорности за ремедијацију штете на животној средини²⁴. Ова Директива дефинише и димензионира неопходне активности на управљању, контроли и финансирању ремедијације оштећених природних ресурса и њихових функција. Под ремедијацијом подразумевамо широк дијапазон процедура и мера којима се земљиште санира, односно, које доводе до побољшавања квалитета угроженог земљишта до нивоа безбедног за коришћење, односно обрађивање. Законом о заштити животне средине успостављено је још једно начело којим се обезбеђује правна заштита и накнада штете настале загађењем животне средине. Принцип “корисник плаћа” односи се, пре свега, на лица која (најчешће као концесионари) користе неко јавно добро. Свако ко користи природне вредности дужан је да плати реалну цену за њихово коришћење и рекултивацију простора.²⁵ Уколико је неко, по правилу, правно лице, газдовало, примера ради, каменоломом, рудником или депонијом, дужно је да изврши рекултивацију земљишта након престанка коришћења ових локација. Рекултивацију земљишта, у смислу Закона о заштити земљишта, представља скуп мера и активности за поновно формирање земљишног слоја и успостављање биљних заједница на загађеним и деградираним површинама.²⁶ Реална цена коришћења, која се помиње у Закону о заштити животне средине, усмерава се ка наменским фондовима државе, чија је функција, пре свега, финансирање превентивних и реститутивних мера у области екологије.

Закон о заштити потрошача представља још један домаћи правни пропис који својим одредбама операционализује Уставом гарантовано право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Овај правни акт инсистира на праву потрошача на здраву и одрживу животну средину (живот и рад у средини која није штетна за здравље и добробит садашње и будућих генерација), као и на правовремено и потпуно информисање о стању животне средине,²⁷ сврставајући их у корпус основних права потрошача.

²⁴ Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/interaction_with_other_policies/128120_en.htm

²⁵ 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, члан 9, став 1, тачка 7.

²⁶ Закон о заштити земљишта, Сл. гласник РС, бр. 112/2015, члан 4, став 3, тачка 23.

²⁷ Закон о заштити потрошача, „Сл. гласник РС“ бр. 62/2014, 6/2016, члан 2, став 1, тачка 8.

ПРОБЛЕМИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ЕВРОПСКИХ ЕКОЛОШКИХ СТАНДАРДА У СРПСКО ПРАВО

Када је у питању ширење нормативног оквира којим ће Србија морати да обухвати све већи број проблема еколошке природе и све теже последице загађивања животне средине, као и правну заштиту од штете која због тог загађења настане, нашег законодавца обавезује процес присаједињења наше земље Европској унији. Српски парламент има обавезу да у правни систем имплементира европске стандарде, односно, правна решења из одговарајућих декларација, директива, конвенција и других правних прописа којим се штите европске државе и грађани од штете у области екологије. Поглавље 27 (животна средина и климатске промене) које је Србија отворила у процесу преговарања о чланству у ЕУ, подразумева како доношење конкретних законских и подзаконских аката, тако и предузимање конкретних мера које су, често, веома скупе.

У претходних годину дана, Народна Скупштина Републике Србије изгласала је неколико закона који се, у потпуности или делимично, односе на решавање изазова из области заштите животне средине. Посебна пажња посвећена је оним правним прописима који проблеме еколошке природе сагледавају из угла пољопривреде, једне од најзначајнијих привредних грана, а свакако гране која је узајамно зависна од здраве животне средине. Законом о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, обавезани су корисници који остварују право на ИПАРД подстицаје из области пољопривреде и руралног развоја да испуне одговарајуће услове заштите животне средине.²⁸ Поред тога, усвајањем Закона о потврђивању Конвенције која се односи на безбедност и здравље у пољопривреди, Народна Скупштина Републике Србије је, у фебруару месецу ове године, направила још један корак напред у регулисању ове важне области. Наведеном Конвенцијом успостављена је обавеза надлежних органа да предвиде корективне мере и одговарајуће казне у складу са националним законима и прописима, укључујући, према потреби, обуставу или ограничење оних пољопривредних делатности које представљају непосредан ризик по безбедност и здравље радника, док се не исправе услови који су били повод за обуставу или забрану делатности.²⁹ За област заштите животне средине нарочито су важни одељци који се односе на управљање хемикалијама и заштиту од биолошких ризика. Конвенција даје упутство државама потписницама да радници у

²⁸ Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, „Сл. гласник РС“, бр. 76/2018, члан 3.

²⁹ Закон о потврђивању Конвенције која се односи на безбедност и здравље у пољопривреди, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 2 од 18. фебруара 2019. члан 4, тачка 3.

пољопривреди морају бити осигурани у неком систему осигурања или социјалне заштите за случај смртних и других повреда на раду и професионалних болести, чиме се успоставља још један модалитет санирања штете која може настати загађивањем животне средине.

Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама је још један од закона који су, у области заштите животне средине, донети у претходним месецима. Овим правним прописом уређује се, између осталог, смањење ризика од катастрофа, превенција и јачање отпорности и спремности појединаца и заједнице за реаговање на последице загађења техничко – технолошких несрећа које доводе до загађења животне средине.³⁰ Техничко-технолошка несрећа, у смислу овог закона, је „изненадни и неконтролисани догађај или низ догађаја који је измакао контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању, као што су пожар, експлозија, хаварија, удес у рудницима и тунелима, рушење брана, хаварија на електроенергетским, нафтним и гасним постројењима, акциденти при руковању радиоактивним и нуклеарним материјама, тешко загађење земљишта, воде и ваздуха, последице ратног разарања и тероризма, а чије последице могу да угрозе безбедност, живот и здравље већег броја људи, материјална и културна добра или животну средину у већем обиму.“³¹

Упркос одређеним помацима учињеним у претходном периоду, процес достизања европских стандарда, нажалост, не напредује брзином која би била еквивалентна европским амбицијама на којима, начелно, инсистирају представници законодавне и извршне власти у нашој земљи. Значајну препреку напретку у овој области представља и веома ниско димензионирање буџета у области заштите животне средине. Све до друге половине 2018. године Директива Европског Парламента о процени утицаја на животну средину из 2011. није била у потпуности инкорпорисана у домаће правне прописе. Српски законодавац годинама није предузимао кораке у правцу потврђивања Мултилатералног споразума земаља југоисточне Европе о спровођењу Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту. Тек 25. септембра 2018. бива донет одговарајући закон, који омогућава држави Србији заокруживање заштите од загађивања животне средине и у регионалним оквирима.³²

³⁰ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, „Сл. гласник РС“, бр. 87/2018 члан 1, став 1.

³¹ Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, члан 2, став 1, тачка 3.

³² Закон о потврђивању мултилатералног споразума земаља југоисточне Европе о спровођењу Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту „Сл. гласник – Међународни уговори“ бр. 12/2018

Финансирање заштите животне средине ради остваривања циљева заштите врши се преко буџета Републике Србије, односно аутономне покрајине, као и јединица локалне самоуправе, у оквиру њихових овлашћења дефинисаних Законом о заштити животне средине. Средства за заштиту животне средине могу се обезбеђивати и путем донација, кредита, средстава међународне помоћи, средстава страних улагања намењених за заштиту животне средине, средстава из инструмената, програма и фондова ЕУ, УН и међународних организација.³³ Међутим, предвиђени правни оквир и на основу њега успостављени механизми нису довољни да би били задовољени минимални стандарди које у процесу придруживања држава кандидат мора да достигне. Реализација услова из Поглавља 27, које се односи на област заштите животне средине, изискује замашнија средства него било које друго поглавље у преговорима са ЕУ. Националном Стратегијом апроксимације у области заштите животне средине, из 2010. године,³⁴ процењено је да ће трошкови за усклађивање у овој области износити 10,6 милијарди евра. Већ летимични поглед на законску и подзаконску регулативу, као и на буџетске апропријације (на нивоу Републике), јасно указују на то Република Србија није направила значајан помак у овој области. Чињеница да је у републичком буџету за 2019. годину предвиђено повећање износа средстава за област екологије од 16% у односу на прошлу годину могла би, на први поглед, деловати охрабрујуће. Међутим, уколико се узме у обзир да то повећање у апсолутном износу представља мање од десет милиона евра, јасно је да не може бити говора напретку у области екологије, нити о релевантној заштити од штета насталих загађивањем животне средине на националном нивоу.

Дуго није била реализована ни препорука из годишњег извештаја Европске Комисије од 2016 године,³⁵ која се односила на обезбеђење финансијских средстава за деловање Зеленог фонда, као новог инструмента у области екологије. Иако је овај фонд основан 2016. године, нису, до марта 2018. године, усвојени потребни подзаконски акти који би регулисали рад ове институције. Без подзаконске регулативе није било могуће ни расписивање јавних конкурса, јер нису били прецизирани услови које потенцијални корисници јавних средстава морају испунити. Није постојао дефинисан начин расподеле средстава, критеријуми за оцењивање захтева, нити механизми за праћење коришћења средстава. Због ових околности, функција Зеленог фонда Србије свела се на доделу средстава рециклажној индустрији, јер је

³³ Закон о заштити животне средине, члан 83.

³⁴ Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине, <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>

³⁵ Извештај Европске комисије о напретку Србије, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji_izvestaj_16_srp.pdf

само у тој области постојала адекватна регулатива. Тек доношењем Уредбе 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 Србије³⁶ – ситуација се поправља. Додуше, више у односу на круг корисника који могу аплицирати за средства у овом фонду, односно, области које се на овакав начин финансирају, него у односу на обим средстава која су недостатна, када се узме у обзир обим проблема у области екологије. У сваком случају, позитивна новина је то, да Уредба омогућава реализацију широког дијапазона пројеката у области заштите животне средине. Ту спадају инфраструктурни, развојно истраживачки пројекти, пројекти заштите, очувања и побољшања квалитета животне средине и управљања заштитом животне средине, пројекти санације и ремедијације, набавке опреме, увођења чистије производње и технологија и производа, подстицаја у области животне средине и одрживог развоја, као и инвестиционе, оперативне и друге мере и активности.³⁷ Међутим, изгубљено време се, нажалост, не може вратити, а не може се чак ни предвидети колики би, по обиму и значају, били позитивни ефекти рада Зеленог фонда, да је препорука Европске Комисије била реализована у разумном року од највише три месеца.

ЗАКЉУЧАК

Закашњења у реализацији препорука из извештаја Европске Комисије и Директива Европског Парламента, мали износи средстава који се у буџету издвајају за област екологије, као и још увек незаокружен правни оквир у овој области, свакако не воде ка достизању високих стандарда заштите од штете настале загађивањем животне средине. Органи наше законодавне и извршне власти, уз помоћ стручне јавности и невладиног сектора морају постићи већу ефикасност у дефинисању одговарајућег нормативног оквира којим се процес европских интеграција Србије чини извеснијим, издвојити много више средстава да би тај оквир био испуњен одговарајућим садржајем, али и деловати едукативно и информативно у подизању нивоа еколошке

³⁶ 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 РС“, број 25 од 30. марта 2018.

³⁷ Ибидем, члан 5.

свести међу најширим слојевима становништва.³⁸ Уосталом, вишеструки су бенефити уређеног система којим се загађивање животне средине предупређује, а ако је до загађења ипак дошло, којим се обезбеђује адекватна правна заштита од настале штете. Успешна заштита животне средине са собом доноси боље здравље становништва, успешнију економију и одрживи развој једне заједнице, при чему, одрживи развој, одређен социјалним, економским и еколошким циљевима, подразумева успостављање равнотеже између друштвеног, индустријског и техничко-технолошког развоја са једне стране, и очувања и унапређења животне средине са друге стране.³⁹

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Бојан Тубић, *Правна начела у области заштите животне средине у Европској унији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2012.
- Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2005.
- Daniel García San José, *Environmental protection and the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, 2005.
- Душан Николић, *Основе права животне средине*, Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009.
- Раденка Цветић, *Одрживи развој и еколошка штета*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Број 68, Година LIII, 2014.
- Марија Караникић Мирић, *Одговорност за загађивање животне средине*, *Правни живот*, 9/2007.
- Alexandre – Charles Kiss, Dinah Shelton, *International Environmental Law*, New York, 2004.
- Barbara Pozzo, „Towards Civil Liability for Environmental Damage in Europe”, *Global Jurist Topics*, De Gruyter, 2/2001.
- Бојан Тубић, *Начело одрживог развоја у међународним правним актима и пракси Међународног суда*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2013.

³⁸ Закон о заштити животне средине у члану 6. ово намеће и као обавезу државним органима. Тако у овом члану наилазимо на следеће норме: Државни органи, научне установе, установе у области образовања, здравства, информисања, културе и друге установе, као и други облици удруживања, у оквиру својих делатности, подстичу, усмеравају и обезбеђују јачање свести о значају заштите животне средине.

Јачање свести о значају заштите животне средине обезбеђује се кроз систем образовања и васпитања, научно-истраживачког и технолошког развоја, усавршавања у процесу рада, јавног информисања и популаризације заштите животне средине.

³⁹ О значају одрживог развоја и узајамној повезаности са заштитом животне средине видети више код: Бојан Тубић, *Начело одрживог развоја у међународним правним актима и пракси Међународног суда*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2013, стр. 391 – 411, као и код: Бојан Пајтић, *Одрживи развој и процена утицаја на животну средину*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2012, стр. 409.

- Бојан Пајтић, Одрживи развој и процена утицаја на животну средину, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 1/2012.
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>
- United Nations Environment Programme, <http://www.unep.org/>
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/2006.
- European convention on human rights, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf
- Закон о облигационим односима, Сл. Лист СФРЈ”, бр. 29/78, 39/85, 57/89 и “Сл. Лист СРЈ” 31/93.
- 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 и 95/2018 – др. закон
- Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Council of Europe, 1993. <https://rm.coe.int/168007c079>
- Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/interaction_with_other_policies/128120_en.htm
- Закон о заштити земљишта, Сл. гласник РС, бр. 112/2015
- Закон о заштити потрошача, „Сл. гласник РС“ бр. 62/2014, 6/2016
- Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, „Сл. гласник РС“, бр. 76/2018
- Закон о потврђивању Конвенције која се односи на безбедност и здравље у пољопривреди, “Службени гласник РС – Међународни уговори”, број 2 од 18. фебруара 2019.
- Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, “Сл. гласник РС”, бр. 87/2018
- Закон о потврђивању мултилатералног споразума земаља југоисточне Европе о спровођењу Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту “Сл. гласник – Међународни уговори“ бр. 12/2018
- Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине, <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>
- Извештај Европске комисије о напетку Србије, http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2016/11/godisnji_izvestaj_16_srp.pdf
- 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 РС”, број 25 од 30. марта 2018.

Bojan L. Pajtić, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
B.Pajtic@pf.uns.ac.rs

Legal Protection against Damage to Environmental Pollution

Abstract: *Intensive industrial and technological development poses an increased risk to the environment. Often, the consequences of environmental pollution are inviolable, and the prevention of damage is, as a rule, cheaper than remedying the damage that has already occurred. For this reason, in both comparative and domestic legislation, the application of preventive measures has priority in relation to measures of repressive character. If, however, preventive measures are committed, and the damage occurs, citizens have a range of restitutive measures at their disposal. The paper analyzes international declarations, directives, conventions and other legal regulations protecting states and citizens from damage in the field of ecology. From these international documents, a whole series of obligations arises that the Republic of Serbia, as a member of the United Nations and candidate country for membership in the European Union, has to fulfill, or a whole series of provisions from the aforementioned international legal regulations that must be implemented in its laws and by-laws. A special section in this text is dedicated to our positive legislation in the field of legal protection against environmental damage. Analysis of the current state of affairs in the field of environmental legislation and practice led to concrete conclusions and suggestions of the author in the direction of improving the unsatisfying position of environmental protection rights, with particular reference to the mechanisms of legal protection against damage caused by environmental pollution.*

Keywords: *ecological damage, environmental complaint, environment, pollutant.*

Датум пријема рада: 01.04.2019.