

*Др Даница Појов, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

НАЧЕЛА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ДОКУМЕНТИМА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА, ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ¹

Сажетак: *Заштитна животне средине је једно од приоритетних питања којима се баве међународне организације, од Организације Уједињених Нација које на глобалном плану утврђују принципе заштите до регионалних организација и националних законодавстава. Република Србија је у своје законодавство имплементирала основне принципе из аката донетих под окриљем Организације Уједињених нација и Европске уније. Према Уставу Републике Србије свако има право на здраву животну средину, али и обавезу да је чува и побољшава. Основе система заштите животне средине усвојављене су 2004. године доношењем: Закона о заштити животне средине, Закона о процени утицаја на животну средину, Закона о стипендијској процени утицаја на животну средину и Закона о интегрисаном сиречавању и контроли загађивања животне средине. Поменути закони представљају оквир за мноштво закона и подзаконских аката којима се усвојавља кохерентан, функционалан и интегралан систем заштите животне средине. Нарочита пажња посвећена је начелима заштите животне средине утврђених Законом о заштити животне средине. Она су у добрим делом услашена са међународним изворима права као израз потребе укључивања Србије у процес европских интеграција.*

Кључне речи: *животна средина, одрживи развој, Уједињене нације, Европска унија, Закон о заштити животне средине Републике Србије*

¹ Рад је настао као резултат рада на Пројекту „Биомедицина, заштита животне средине и право“, које финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

Уједињене Нације и заштита животне средине

Проблемима заштите животне средине Уједињене нације почеле су озбиљније да се баве тек крајем шездесетих година двадесетог века под утицајем резултата научних истраживања која су указивала на планетарни проблем потребе да се заштити човекова животна средина. У *Декларацији УН о човековој средини* која је усвојена на *Конференцији УН о човековој средини* која је одржана на иницијативу Шведске у Стокхолму 1972 године (тзв. *Стокхолмска конференција*), дефинисано је 26. основних принципа заштите животне средине, које у своја национална законодавства треба да имплементирају државе чланице.

Поред усвојене Декларације донета је и Одлука о оснивању централног органа УН који би се бавио проблемом животне средине и координацијом активности на овом плану- *Програма УН за животну средину-УНЕП (United Nations Environment Programme)*, који је отпочео са радом 1973. године. На трећем заседању *Управног савета УНЕП-а*, 1975. године, донета је одлука да се дотадашњи термин међународно право човекове околине замени термином право животне средине (*Environmental Law*).

На овом заседању усвојене је и стратегија даљег развоја права заштите животне средине. Основни елементи стратегије су: 1) систематско прикупљање информација у области права заштите животне средине; 2) разрада и развој основних начела усвојених на Стокхолмској конференцији; 3) подстицање међународног уговорног регулисања заштите животне средине и улагање напора да се и друге међународне организације више ангажују у домену развоја еколошког права; 4.) подстицање универзитетских и других научних установа да у своје програме унесу право животне средине; 5) подстицање упоредноправног изучавања националних законодавстава у домену заштите животне средине; 6) пружање техничке помоћи за унапређење еколошког законодавства у земљама у развоју.

У досадашњем раду УНЕП-а постигнут је велики напредак по свим поменутиим тачкама стратегије не само на универзалном, плану, већ и на развоју националних законодавстава појединих држава.

Врхунац напора УНЕП-а представљала је *Конференција УН о живојној средини и одрживом развоју* одржане у Рио де Жанеиру, 1992. године. На овој Конференцији усвојена је *Декларација УН о живојној средини и одрживом развоју* која је прокламовала 27 основних принципа заштите животне средине која државе чланице треба да инкорпорирају у национална законодавства. Декларацијом из Рио де Жанеира разрађени су принципи садржани у Стокхолмској декларацији и уведени неки нови, са циљем да се на јединствен начин уреди систем заштите животне средине како на националном тако и на универзалном плану.

Основни принципи садржани и у овој Декларацији су:

1. *Одрживи развој*. Прилагођавање структуре и динамике људских делатности структуре и динамичности животне средине врши се тако да се задовољавањем потреба садашњих генерација не угрожава право и могућност будућих генерација на повољне услове живота.

2. *Интегралност*. Усклађен (одрживи) привредни развој са заштитом животне средине обезбеђује се успостављањем интегралног система заштите животне средине, планирањем и управљањем природним богатствима и спровођењем мера заштите животне средине.

3. *Превентивност*. Загађивање животне средине се спречава на месту настајања. Ако одређене активности представљају ризик или опасност по животну средину, предузимају се посебне мере за њихово спречавање или ограничавање.

4. *Процена утицаја*. При планирању и спровођењу активности које би могле имати негативан утицај на животну средину, спроводи се поступак процене утицаја на животну средину.

5. *Квалитет*. Заштита животне средине остварује се прописивањем норми квалитета животне средине, производа, процеса и услуга, као и других мера и услова заштите животне средине.

6. *Поновна употреба и рециклажа*. Материје које се могу поново употребити, рециклирати или биолошки разградити имају предност при коришћењу.

7. *Корисник њлаћа*. Корисник природног богатства плаћа накнаду за његово коришћење и обавезан је да рекултивише деградирани простор.

8. *Загађивач њлаћа*. Загађивач сноси трошкове предузимања превентивних и других мера заштите животне средине и одговоран је за загађивање и штету нанесену животној средини.

9. *Јавност њодајака*. Подаци о стању животне средине су јавни.

10. *Обавештавања*. Надлежни државни органи благовремено и објективно обавештавају јавност о стању животне средине и о загађењима која могу представљати опасност по живот и здравље људи и животну средину.

11. *Образовање и јачање свесности*. Научне установе, установе у области образовања, информисања, културе и друге установе, као и удружења грађана, у оквиру својих делатности, подстичу, усмеравају и обезбеђују унапређење свести о значају заштите животне средине.

Концепт заштите животне средине током времена прераста у концепт одрживог развоја. Израз одрживи развој, *sustainable development* потиче од латинске речи *sus tenere*, што значи «држати усправно». У еколошком смислу термин «одрживост» означава могућност екосистема да временом одржи одређену популацију. Додавањем израза развој настала је синтаagma

«одрживи развој» која има за циљ побољшање квалитета живота људи на планети, а стање животне средине само је одраз свих негативних појава које се догађају у друштву. Сфера интересовања одрживог развоја постаје друштво и потреба друштва да води бригу о животној средини.

Дефиниција одрживог развоја која се данас уобичајено користи дата је у извештају *Комисије УН о животној средини и развоју* (изв. *Бруиланд комисије*), под називом «Наша заједничка будућност» из 1987. године. У том извештају, одрживи развој се дефинише као: « развој којим се иде у сусрет потребама садашњости тако да се не угрожава могућност будућих генерација да задовоље своје сопствене потребе».² Суштина овог извештаја је била стимулација привредног раста који неће довести у питање опстанак будућих генерација. Два кључна становишта политике одрживог развоја су: а) задовољење основних потреба људи, пре свега сиромашног становништва и б) привредни развој који је условљен тренутним степеном развоја технологије и заштитом животне средине. Концепт одрживог развоја на глобалном плану може се остварити само уз велике промене у светској економској политици, и уз веће коришћење знања и технолошког развоја.

Према извештају, циљеви политике одрживог развоја су: а) унапређење економског раста, б) мењање квалитета раста, в) задовољавање основних потреба за запошљавањем, храном, водом, енергијом и санитаријама, г) осигурање одрживог нивоа популације, д) очување и унапређење основних ресурса, њ) преоријентација технике и ризика управљања, и е) укључивање еколошке економије у процес одлучивања.

За остварење наведених циљева у Извештају се наводе и промене које треба да буду усмерене на у следећем правцу: а) политички систем, који дозвољава ефикасно учешће грађана у процесима одлучивања; б) економски систем, који је способан да генерише вишкове и техничко знање за одрживи развој; в) социјални систем, који обезбеђује решења за нарасле тензије из садашњег дисхармоничног развоја; г) производни систем, који уважава обавезу чувања еколошке основе за развој; д) технолошки систем, који може стално да трага за новим решењима; њ) међународни систем који подржава одрживе моделе трговине и финансија; е) административни систем, који је флексибилан и способан за самокорекцију.

Дефиниција одрживог развоја према *Бруиланд извештају* представља правни оквир који поставља одређене стандарде понашања које треба испоштовати уколико се жели осигурати благостање будућих генерација. Дефиниција чини синтезу три димензије одрживог развоја: економску одрживост, друштвену одрживост и заштиту животне средине. Све три компо-

² World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford and New York, 1987, str. 24.

ненте одрживог развоја су међусобно повезане и међусобно зависне и све што се предузима на пољу развоја мора да буде у складу са сваком компонентом понаособ.

Одрживи развој, заправо, значи развој глобалног друштва који би елиминисао постојеће растуће проблеме у свету као што су: политичка нестабилност, сиромаштво, рапидан раст броја становника на Земљи, климатске промене, губитак природних ресурса, нестајање биљних и животињски врста итд. Одржив развој праћен подизањем квалитета живота људи како данас тако и у будућности.³

На миленијумском самиту УН одржаном у Њујорку, септембра 2000. године усвојени су Миленијумски циљеви развоја. Један од основних циљева је осигурање одрживости животне средине који треба реализовати путем три задатка: 1) интегрисањем принципа одрживог развоја у политику и програме држава, 2) да се до 2015. године преполови проценат људи без одрживог приступа исправној пијаћој води, 3) постићи значајно побољшање животних услова барем 100 милиона становника сиротињских четврти до 2020. године.⁴

На светском самиту о одрживом развоју, који је одржан у Јоханесбургу 2002. године, констатовано је да су напори УНЕП-а и уопште УН у области заштите животне средине имају скроман учинак зато што највећи индустријски загађивачи света (САД, Русија и други) нису прихватили принципе садржане у дотада прокламованим декларацијама и конвенцијама УН.

У низу многобројних декларација и акционих планова, под окриљем УН донете су и многобројне Конвенције од којих се посебно истичу *Оквирна конвенција УН о промени климе* која је усвојена у Њујорку 9. маја 1992. године која је ступила на снагу 1994.године. Конвенцијом су дефинисани појмови, као што су: неповољне последице промене климе, промена климе, климатски систем, емисије, ефекат стаклене баште итд. Један од најзначајнијих пратећих докумената ове Конвенције је *Кјото протокол* из 1997. године. Циљ Протокола је да се заустави пораст температуре на планети изазваних емисијом штетних гасова који изазивају ефекат стаклене баште, јер глобално загревање Земље прети да изазове неповољне климатске промене. Кјото протокол је ступио на снагу тек 2005. године.⁵

³ А. Илић, Законодавство и заштита животне средине као предуслов остваривања концепта одрживог развоја у Републици Србији,» Екологија и право», тематски зборник, Правни факултет у Нишу, 2011, стр103.

⁴ Миленијумски циљеви развоја УН објављени су на веб сајту, www.un.org.yu.

⁵ САД као једна од највећих светских загађивача још увек није ратификовала Кјото протокол

Конвенција УН о биолошкој разноврсности усвојена је на Конференцији УН у Рио де Жанеиру 1992. године. Циљеви Конвенције су: очување биолошке разноврсности, одрживо коришћење њених компоненти и праведна расподела добробити које произилазе из коришћења генетских извора на начин који укључује прикладан приступ генетским изворима, као и пренос одговарајућих технологија, као и начин који укључује одговарајуће финансирање. Конвенција дефинише значење израза као што су: биолошка разноврсност, биолошки извори, биотехнологија итд.⁶

Начела заштите животне средине у Европској Унији

Уговори о оснивању Европских заједница нису садржали експлицитни основ за развој самосталне еколошке надлежности Европске Економске Заједнице. Одлуке о еколошким мерама доношене су од 1957, до 1972. године на основу чл. 2, 100 и 235 Уговора о ЕЕЗ.

Друга фаза у развоју права заштите животне средине може се утврдити од 1972 године до доношења Јединственог европског акта (ЈЕА) из 1987. године. Након прве Еколошке Конференције Ун из 1972. године, европски председници држава и влада захтевали су од Европске комисије да се развије 1. Програм еколошких акција, који је донет 1973. године и који је по први пут утврдио смернице за развој заједничке еколошке политике.

Трећа фаза трајала је од усвајања Јединственог европског акта 1987. до Уговора из Маастрихта 1993. године. И представљала је значајно побољшање у погледу квалитета животне средине. Са Јединственим европским актом, европска еколошка политика добила је примарно правно утемељење, а са посебним поглављем VII «Екологија» добила је и самосталан политички карактер. Заштита животне средине подигнута је на ниво високог степена заштите.

У четвртој фази, од 1993. године, када је основана Европска агенција за животну средину, до данас, еколошка заштита у ЕУ има примарни циљ и приоритет у областима деловања ЕУ. Уговор из Амстердама 1999. године преузео је идеју о одрживом развоју као начело ЕУ и интегрисао је висок ниво еколошке заштите и побољшање квалитета човекове околине као један од примарних задатака ЕЗ. (чл. 2 УЕЗ). Уговором из Лисабона се одржив развој и побољшање квалитета животне средине утврђују као надресорни задатак међу општим циљевима ЕУ (чл. 3(3) Уговора о Европској Унији).

Фундаментална начела на којима се заснива европска еколошка политика су: 1. начело превенције које има за циљ да се избегне и отклони до-

⁶ Конвенцију је до сада потписало 168 страна уговорница. Савезна Република Југославија ратификовала је Конвенцију 2002. године

казана еколошка штета. 2. начело спречавања, је усмерено на дугорочно избегавање активности које угрожавају човекову животну средину. Ово као и претходно начело дају еколошкој политици ЕУ превентивни карактер. 3. начело порекла значи да ће се у заштити околине применити оне мере које месно и временски одговарају извору негативног ефекта по човекову околину. 4. по начелу узрока, загађивач је одговоран за уклањање насталих еколошких штета. Овде је реч о реактивном принципу прописивања трошкова за отклањање еколошке штете. 5. надресорни принцип и 6. висок ниво заштите. (чл. 95. став 3), Уговора о Европској Заједници)⁷

Савет Европе је до сада усвојио више докумената (конвенција, резолуција препорука) који за предмет имају заштиту животне средине. Споменућемо само конвенције Савета Европе. То су:

Конвенција о очувању европске дивљачи и њихових природних станишта из 1979. године.

Конвенција о грађанској одговорности за штете настале услед активности опасних по животну средину, из 1993. године.⁸ Конвенција се примењује на ситуације када се «инцидент»⁹ догодио на територији земље потписнице, без обзира где се осећају последице штете. Конвенција дефинише појам «опасне активности» и «опасне супстанце». «Опасна активност», је свака она која се врши у оквиру обављања одређених делатности (индустријске, комерцијалне, пољопривредне, научне и др.) које могу да доведу у опасност живот и здравље људи, њихову имовину и животну средину. «Опасна супстанца», представља ону која има физичке или хемијске особине које представљају значајан ризик за човека, животну средину или имовину (експлозивне супстанце, запаљиве и токсичне супстанце, препарати који су канцерогени, мутагени и др.) Суштинско обележје ове Конвенције је то што се уводи принцип објективне одговорности, чији основ чини ризик изазван обављањем опасне делатности. За накнаду штете потребна је узрочна веза између штете и опасне активности која се врши. Принцип објективне одговорности треба да подстакне субјекте који обављају опасну делатност на предузимање разумних превентивних мера да

⁷ Еколошка политика, Европа од А до Ш, Konrad Adenauer Stiftung, Београд, 2010. стр. 70.

⁸ *Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment*, Ова конвенција која је закључена у швајцарском граду Лугану, јуна месеца 1993. је до краја 2002. године потписало девет чланица Савета Европе још увек није ступила на снагу, јер је ниједна земља чланица до данас није ратификовала. Да би ступила на снагу потребно је најмање три потписа о ратификацији.

⁹ Конвенција дефинише «инцидент» као сваки изненадни догађај (пожар, емисија штетних материја и сл.) које имају исто порекло и које доводе до оштећења или представљају озбиљну опасност по настанак штете. Чл. 3.

би се избегао настанак штете. До искључења објективне одговорности може доћи само у случају ратног стања, грађанских ратова и других сличних случајева, који су таксативно наведени у Конвенцији.¹⁰

Конвенција о кривичнојравној заштити животне средине, из 1998. године¹¹, предвиђа да свака земља потписница мора да усвоји неопходне мере у својим националним законодавствима ради утврђивања одређених кривичних дела која су утврђена Конвенцијом. Основни циљеви конвенције су: а) потреба вођења заједничке кривичноправне политике у циљу заштите животне средине, б) потреба да живот и здравље људи, флора и фауна као и природни ресурси буду заштићени свим расположивим средствима, укључујући и кривичноправне мере; в) неопходност да се кршење принципа заштите животне средине пропише као кривично дело које подлеже одговарајућим санкцијама; г) кривично гоњење и кажњавање починилаца кривичних дела у области заштите животне средине и жеља да се тим циљем ојача међународна сарадња.¹²

Евројска Конвенција о пејсажу (European Landscape Convention ETS No.176), отворена за потписивање од октобра 2000. године, има за циљ да подстакне власти у земљама потписницама да усвоје одговарајуће политичке мере на локалном, регионалном, националном и међународном нивоу заштиту, управљање и планирање пејсажа широм Европе, како би се одржао и унапредио квалитет и карактеристике европских пејсажа.¹³

Уредбом Савета Министара Европске економске заједнице, 1210/90. из маја 1990. године образована је *Евројска агенција за животну средину* и Европске информационе и посматрачке мреже животне средине.

Евројска агенција за животну средину је независно тело чији је задатак да штити и унапређује животну средину у складу са одредбама Уговора о оснивању и Акционим програмом у циљу установљавања одрживог развоја у оквиру Уније.¹⁴ Основне надлежности Агенције су: 1) прикупљање, приступ и преношење података о стању животне средине; 2) обезбеђивање Унији и државама чланицама објективних информација о стању животне средине које оне захтевају; 3) спровођење одговарајуће ефективне

¹⁰ Гордана Илић Попов, Савет Европе и заштита животне средине, Центар за мир и антиратну акцију, Београд 2002, стр 26.-35.

¹¹ *Convention on the Protection of Environment through Criminal Law*. Конвенција је потписана новембра месеца 1998. у Стразбуру. До краја 200. године Конвенцију је потписало 13 земаља чланица Савета Европе, али је ниједна није ратификовала.

¹² Гордана Илић, Попов, оп. цит. стр. 35.

¹³ Република Србија је 2011. године донела Закон о потврђивању Европске Конвенције о пределу, закључене у Фиренци 20. октобра 2000. године, «Службени гласник РС» бр.4/2011.

¹⁴ Текст се може наћи на веб сајту Уније <http://europa.eu.int/>

политике животне средине у Унији; 4) давање савета о мерама заштите животне средине; 5) упоређивање података на европском нивоу у вези са стањем животне средине; 6) промовисање развоја и примена одговарајуће технологије за процену стања животне средине и 7) обезбеђивање да истините информације о животној средини буду доступне јавности.

Области заштите животне средине којима се Агенција бави су класификоване у 13 група: управљање животном средином, квалитет ваздуха, воде, заштита природе, флоре и фауне, регулисање степена индустријског загађења и управљање ризиком, хемикалије и генетски модификовани организми, бука од возила и уређаја, нуклеарна сигурност и радијациона заштита, климатске промене, заједничка политика, цивилна заштита, међународна сарадња.

У области заштите ваздуха један од најзначајнијих докумената је Директива бр 96/62. ЕЦ, Савета министара ЕУ о процени квалитета ваздуха и управљању из 1996. године. У области заштите вода донета је Директива 2000/60. ЕЦ Европског парламента заједничког оквира акције у области политике вода. У области угрожених дивљих биљних и животињских врста, један од најзначајнијих докумената ЕУ је Уредба Савета Министара 338/97.ЕЦ о заштити врста дивље флоре и фауне путем регулисања њихове трговине. У области заштите од буке донета је Директива Европског парламента 2002/ 49/ЕЦ у вези са проценом и управљањем буком у животној средини. Директивом 2001/42/ЕЦ о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину из јуна 2001. године, регулише се размена информација као инструмента процене утицаја као и начела и циљеви еколошке политике у ЕУ.

Право животне средине и одрживог развоја у Републици Србији

Право на здраву животну средину загарантовано је Уставом Републике Србије као једно од основних начела. «Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању, али и обавезу да чува и побољшава животну средину. Свако, а нарочито Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине»¹⁵

У праву Републике Србије, први закон којим се настојало да се на свеобухватан начин регулише заштита животне средине био је донет 1991. године, по узору на Шведску која је овакав системски закон донела још 1969. године. Након доношења овог Закона којим се на општи начин регулише заштита свих добра од значаја за животну средину, поједине мере за-

¹⁵ Устав Републике Србије «Сл. Гласник, РС» бр. 98/2006. чл. 74

штите животне средине могле су се утврдити посебним законима.¹⁶ Поред закона донет је и читав низ подзаконских аката којима се конкретизују и ближе разрађују законске норме.

Министарство за заштиту животне средине је 2001. године израдило нови Нацрт закона о заштити животне средине који је имао циљ да се наше законодавство у овој области усагласи са међународним стандардима. После низа корекција првобитног текста Нацрта закона, Предлог новог закона ушао је у скупштинску процедуру током 2004. године да би крајем 2004. године,¹⁷ био усвојен у Народној Скупштини Републике Србије. Том приликом донета су још три кључна закона из ове области. То су: Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.¹⁸

На основу Закона о заштити животне средине, одрживо управљање природним вредностима и заштита животне средине се уређује и посебним законима и другим прописима који имају за предмет: 1. процену утицаја планова, програма и пројеката на животну средину; 2. интегрисано спречавање и контролу загађивања; 3. заштиту природе; 4. заштиту ваздуха, вода, земљишта, шума, геолошких ресурса; 5. управљање хемикалијама; 6. управљање отпадом; 7. јонизујућа и нејонизујућа зрачења; 8. заштиту од буке и вибрација и др. У наведеним областима 2009. године донет је пакет закона којима се детаљније регулише заштита у одређеним секторима од значаја за животну средину¹⁹ и којима се успоставља интегрисани систем заштите животне средине у Србији.

Данас је на снази више од 30 закона и преко 100 подзаконских аката којима се уређује заштита животне средине и одрживог развоја. Република

¹⁶ Тако су након доношења Закона о заштити животне средине из 1991. године, били донети Закон о водама, 1991. Закон о шумама 1991, Закон о пољопривредном земљишту 1993. Закон о ловству 1993. Закон о рибарству 1994. Закон о националним парковима 1996. Закон о поступању са отпадним материјама из 1996. године и други закони којима се уређује област заштите животне средине.

¹⁷ Закон о заштити животне средине, «Сл. Гласник РС», бр. 135/ 2004. измене у допу-не и бр. 36/2009, 72/2009 43/2011. године.

¹⁸ Закон о процени утицаја на животну средину, «Сл. Гласник РС», бр. 135/2004, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, «Сл. Гласник РС», 135/2004. и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења животне средине, «Сл. Гласник РС», бр 135/2004.

¹⁹ То су: Закон о заштити природе, Закон о заштити ваздуха, Закон о заштити од буке у животној средини, Закон о управљању отпадом, Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности, Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, Закон о хемикалијама, Закон о биоцидним производима, и Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, Закон о националним парковима Ови закони објављени су у «Службеном гласнику РС» бр.36/2009.

Србија је ратификовала преко 40 међународних конвенција од значаја за заштиту животне средине. Домаће законодавство се интензивно усклађује са ратификованим нормама међународног права.

Предмет Закона је уређење интегралног система заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији.

Субјекти система заштите животне средине у оквиру својих овлашћења су: Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, предузећа, друга домаћа и страна правна лица и предузетници који у обављању привредне и друге делатности користе природне ресурсе, научне и стручне организације и друге јавне службе, грађанин, групе грађана, њихова удружења, професионалне и друге организације.²⁰

Према Закону о заштити животне средине, основна начела заштите животне средине су:²¹

1) *Начело интегралности*, - државни органи, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе обезбеђују интеграцију заштите и унапређења животне средине у све секторске политике спровођењем међусобно усаглашених планова и програма и применом прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива, финансирањем, подстицајним и другим мерама заштите животне средине. Одрживо коришћење и заштита природних вредности остварује се у оквиру Стратегије просторног развоја Републике Србије и Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара. Националну стратегију доноси Влада РС, за период од најмање 10. година. Аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе у оквиру својих надлежности утврђених законима доносе своје планове и програме управљања природним ресурсима и добрима у складу са Стратегијом просторног развоја и Националном стратегијом.

2) *Начело превенције и предострожности* је једно од темељних начела Закона које подразумева да свака активност мора бити планирана и спроведена на начин да: а) проузрокује најмању могућу промену у животној средини; б) представља најмањи ризик по животну средину и здравље људи; в) смањи оптерећење простора и потрошњу сировина и енергије у изградњи, производњи, дистрибуцији и употреби; г) укључи могућност рециклаже; д) спречи или ограничи утицај на животну средину на самом извору загађивања.

Начело предострожности остварује се проценом утицаја на животну средину и коришћењем најбољих расположивих и доступних технологија, техника и опреме.

²⁰ Закон о заштити животне средине, чл. 4.

²¹ Закон о заштити животне средине, чл. 9.

Превентивно деловање се посебно обезбеђује стратешком проценом утицаја, као и проценом утицаја посебних пројеката на животну средину. Стратешка процена мора бити у сагласности са другим проценама утицаја на животну средину као и са плановима и програмима заштите животне средине, док се без процене утицаја пројеката на животну средину не може отпочети са извођењем било којег пројекта јер она чини саставни део техничке документације.

3) *Начело очувања природних вредности* – природне вредности користе се под условима и на начин којима се обезбеђује очување вредности геодиверзитета, биодиверзитета, заштићених природних добара и предела. Заштита природних вредности остварује се спровођењем мера за очување њиховог квалитета, количине и резерви као и природних процеса, као и њихове међузависности и природне равнотеже. Законом се начелно утврђује заштита: тла и земљишта, вода, ваздуха, очувања шума, биосфере и биодиверзитета, коришћења флоре и фауне као и промет угроженим и заштићеним врстама дивље флоре и фауне, опасне материје, управљање отпадом, заштита од буке и вибрација, као и заштита од зрачења. Ови сегменти заштите природних вредности су детаљније уређени доношењем посебних закона.

Обновљиви природни ресурси користе се под условима који обезбеђују њихову трајну и ефикасну обнову и стално унапређење квалитета, а необновљиви под условима који обезбеђују њихово дугорочно економско и разумно коришћење укључујући ограничавање коришћења стратешких и ретких природних ресурса и супституцију другим расположивим ресурсима.

4) *Начело одрживог развоја* – одрживи развој је усклађени систем техничко-технолошких, економских и друштвених активности у укупном развоју у којем се на принципима економичности и разумности користе природне и створене вредности Републике Србије са циљем да се сачува и унапреди квалитет животне средине за садашње и будуће генерације. Ради остваривања начела одрживог развоја, Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе у оквиру своје надлежности утврђене законом обезбеђује континуирану контролу и праћење стања животне средине (мониторинг). Мониторинг представља саставни део јединственог информационог система заштите животне средине. Информациони систем води Агенција за заштиту животне средине.

Одрживи развој остварује се доношењем и спровођењем одлука којима се обезбеђује усклађеност интереса заштите животне средине и интереса економског развоја.

5) *Начело одговорности заједничача и његовој јавној следбеника* – правно или физичко лице које својим незаконитим и неисправним актив-

ностима доводи до загађења животне средине одговорно је у складу са законом. Загађивач који проузрокује загађење животне средине одговоран је за насталу штету по начелу објективне одговорности.²² Загађивач који својим чињењем или нечињењем проузрокује загађење животне средине дужан је да без одлагања предузме одговарајуће мере утврђене планом заштите и санационим планом ради смањења штете или уклањање даљих ризика или опасности по животну средину. Загађивач чије постројење или активност представља висок степен опасности по здравље људи и животну средину мора да се осигура од одговорности за случај штете причињене трећим лицима услед удеса.

Загађивач је одговоран за загађење животне средине и у случају ликвидације или стечаја предузећа или других правних лица у складу са законом. Промена власништва предузећа и других правних лица или други облици промене својине обавезно укључују процену стања животне средине и одређивање одговорности за загађење животне средине, као и намирне дугова (терета) претходног власника за извршено загађивање и/или штету нанету животnoj средини. Загађивач или његов правни следбеник обавезан је да отклони узрок загађења и последице директног или индиректног загађења животне средине. Свако ко претрпи штету има право на накнаду од загађивача непосредно или од осигуравача или другог финансијског гаранта загађивача. Поступак за накнаду штете пред судом је хитан Покретање поступка за накнаду штете застарева у субјективном року од три године, а у сваком случају ово потраживање застарева у року од 20 година од настанка штете.²³

6) *Начело «загађивач њлаћа»* - 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.

Загађивач у складу са прописима, сноси укупне трошкове мере за спречавање и смањивање загађивања које укључују трошкове ризика по животну средину и трошкове уклањања штете нанете животnoj средини.

7) *Начело «корисник њлаћа»* - свако ко користи природне вредности дужан је да плати накнаду за њихово коришћење, санацију и рекултивацију деградираног простора. Критеријуми за одређивање накнаде су: врсте, количина или особине емисија из појединих извора, произведеног или одложеног отпада као и садржај материја штетних по животну средину у сировинама, полупроизводима или готовим производима. Крите-

²² Закон о заштити животне средине, чл. 103. ст.1.

²³ Закон о заштити животне средине, чл. 106 и 107.

ријуме за обрачун накнаде, обвезнике, висину, начин обрачунавања и плаћања накнаде и доноси Влада, а јединица локалне самоуправе у оквиру својих надлежности може прописати накнаду за заштиту и унапређење животне средине.²⁴

8) *Начело субвенционисања одговорности* – државни органи у оквиру својих финансијских могућности, отклањају последице загађивања животне средине и смањења штете у случајевима када је загађивач непознат, као и када штете потиче услед загађења животне средине из извора ван територије Републике Србије.

9) *Начело примене еколошких мера* – државни органи, односно органи аутономне покрајине, односно органи јединица локалне самоуправе предузимају мере очувања и одрживог управљања капацитетом животне средине, посебно смањењем коришћења сировина и енергије и спречавањем или смањењем загађивања животне средине, применом економских инструмената и других мера, избором најбољих доступних техника, постројења и опреме која не захтева прекомерне трошкове и избором производа и услуга.

10) *Начело информисања у учешћа јавности* – у остваривању права на здраву животну средину, свако има право да буде обавештен о стању животне средине и да учествује у поступку доношења одлука чије би спровођење могло да утиче на животну средину. Подаци о стању животне средине су јавни. Јавност има право да учествује у поступку доношења одлука о: а) стратешкој процени утицаја планова и програма на животну средину излагањем просторног, урбанистичког или другог плана или програма на јавни увид; б) процени утицаја пројеката, чија реализација може довести до загађења животне средине или представља ризик по животну средину и здравље људи, јавном презентацијом пројеката и јавном расправом о њима; в) одобравању рада нових, као и постојећих постројења које се спроводи током издавања дозвола за интегрисано спречавање и контролу загађења. Изузетно, Влада може ради заштите интереса одбрана и безбедности земље ограничити учешће јавности у доношењу поменутих одлука.²⁵ Ово ограничење се мора рестриктивно тумачити.

11) *Начело заштитне права на здраву животну средину и учешћа грађана* – грађанин или групе грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације, право на здраву животну средину остварују пред надлежним органом односно судом у складу са законом. Контролу и надзор над применом прописа и обављањем послова у систему заштите животне средине врши надлежно министарство преко Агенције за заштиту

²⁴ Закон., оп цит. чл. 84-87.

²⁵ Законом заштити животне средине, чл. 81, 82.

животне средине и преко инспектора. Инспектори за заштиту животне средине обављају послове у оквиру утврђених надлежности на нивоу Републике аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.²⁶

Закључак

Заштита животне средине је један од приоритетних задатака како у оквиру Уједињених нација Европске Уније тако и код нас. О значају међународноправног регулационог заштите животне средине и одрживог развоја говори и чињеница да велики број међународних организација у својим програмским документима садрже формулисане циљеве и начела која се односе на различите облике заштите животне средине. На основу међународних аката свака држава чланица УН и ЕУ требало би да усвоји националну стратегију заштите животне средине као и пратеће документе за њену реализацију. Република Србија је 2008. године донела Националну стратегију одрживог развоја за период од 2008. до 2017. године, као и Акциони план за спровођење националне стратегије одрживог развоја за период од 2009. до 2017. године. Поред Националне стратегије у Републици Србији донети су бројни закони који имају за циљ успостављање заокруженог система заштите животне средине. Основни закон који се утврђује начела заштите о овој области је Закон о заштити животне средине који је донет 2004. године који је до сада неколико пута измењен и допуњен. Успешно спровођење овог Закона омогућено је доношењем мноштва посебних закона којима се конкретизује заштита животне средине у појединим сегментима. Приступање Србије ЕУ, имаће за последицу доношење низа правних аката којима би се наше законодавство усагласило са законодавством ЕУ у обезбеђивању високих стандарда заштите животне средине. Имајући у виду досадашњу активност наше земље у спровођењу стандарда ЕУ учињен је значајан напредак, који изискује још веће напоре да би се остварио завидан степен заштите животне средине.

²⁶ Закон о заштити животне средине, чл. 109-115..

*Danica Popov, Ph.D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Principles of Environmental Legislation in UN, EU and Republic of Serbia

Abstract: *A key turning point regarding to environmental protection was the United Nations Conference on the Human environment held in Stockholm, in 1972.*

On the Conference was adopted the UN Declaration on the Human environment.

On that occasion established fundamental principles of environmental protection. At the Conference, UNEP, held in Rio de Janeiro in 1992. has adopted the UN Declaration on the Environmental protection and sustainable development..

The Council of Europe has adopted a number of documents in which the central part is the protection of the environment. The Council of Europe adopted the following conventions: Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural habitats in 1979; Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment in 1993; Convention on the protection of Environment through Criminal Law, in 1998; and European Landscape Convention in 2000.

The Constitution of Republic of Serbia proclaims the right to a healthy environment, but also establishes the obligation of all, to conserve and improve it. The fundamental principles of environmental protection system in our country are regulated by the following .The Law on Environmental Protection, The Law on Environment Impact, The Law on Environment Strategic Impact and The Law on Integrated Pollution Prevention and Control. These Laws are aimed towards establishing an environmental management system and providing protection from natural balance degradation. With a great number of Laws in particular sectors of environmental protection, Republic of Serbia received modern legislation, which formed, a good basis for economic and social activities involved in environmental protection.

Key words: *environmental protection, sustainable development, United Nations, European Union, The Law on Environmental Protection*