

Др Предраг Стојановић*

Др Илија Зиндовић**

ПРАВНА ОДГОВОРНОСТ ЗА РАЗВОЈ И ЗАШТИТУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

У раду аутори настоје да класификују и објасне правне основе одговорности у систему равнотеже одрживог развоја и заштите животне средине. Методом анализе теоријских ставова и законских норми закључују да класична правила о одговорности за штету у животној средини, у савременим условима, нису могли пружити адекватну заштиту. Утврђивање нових и ефикаснијих основа одговорности, показало се неопходним. У том смислу принцип „загађивач плаћа“ представља посебан вид објективне одговорности, који, у својој основи не подразумева узрочну везу између оператера и штете. И поред чињенице да овај нови вид одговорности садржи одређене елементе пореског оптерећења и економских мера, показало се да он има и логику свог правног постојања и економску оправданост.

Кључне речи: *Одрживи развој.– Животна средина.– Заштита.– Штета.– Одговорност.*

1. УВОД

Сведоци смо незапамћеног техничко-технолошког напретка, али и осетног повећања броја становника на планети. Увећане су све потребе, интензивирани миграције. Човек живи у средини која је по својим обележјима природна, с једне, и урбана, с друге стране.¹ Ква-

* Коаутор је редовни професор и декан Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, pstojanovic@jura.kg.ac.rs

** Коаутор је ванредни професор Правног факултета за привреду и правосуђе Универзитета Привредне академије у Новом Саду, zindovic.ina@open.telekom.rs

¹ Гордана Петковић, „Правни оквири заштите и унапређивања простора – међународно правни аспект“, *Правни живот* 9/2010, 317.

литет живљења сваког субјекта условљен је оквирима и квалитетом садржајности животне средине и њеним очувањем. Неспорно је да простор природне средине постаје све угроженији. Он се смањује на рачун простора урбане средине.

Потребе човечанства расту у сваком погледу.² Да би се оне задовољиле, потребан је примерен развој савремене технологије у свим привредним гранама. То поспешује квалитет живљења. Али, квалитативан преображај начина живљења подразумева и квантитативне промене животне средине. Трошење природних ресурса постаје убрзано. Животна средина је све угроженија нарочито развојем прљавих технологија. Да би такав привредни развој био одржив а животна средина била очувана и за будуће генерације, неопходно је радити и на унапређењу њене заштите. То указује на неминовну повезаност процеса одрживог развоја и заштите животне средине. У том контексту, правна регулатива представља један од таквих сегментата заштите, а при чему се, поред класичних облика правне одговорности, показало неопходним формирање нових видова заштите (кроз посебне облике одговорности).

2. ОДРЕЂЕЊЕ ПОЈМОВА „ОДРЖИВИ РАЗВОЈ“ И „ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ“

Као актуелан проблем, одрживи развој јавља се 70-их година прошлог века (Франсоа Перу је предложен за Нобелову награду за фундаирање концепта³) да би током 90-их година постало једно од најважнијих питања у планирању привредног развоја. Одрживи развој није статична категорија, већ развојни процес који садржи: време, простор и управљање.⁴ Одрживи развој је „...развој који задовољава потребе данашњице без компромитовања способности будућих генерација да задовоље њихове сопствене потребе“.⁵ При томе, он мора имати у виду економски, социјални, али и фактор очувања жи-

² Вид. Предраг Стојановић, „Финансије великих градова“, *Ибарске новине*, Краљево 1989.

³ Вид. Francois Perroux, *Za filozofiju novog razvoja*, ИРО Матица српска, Нови Сад 1986.

⁴ Време указује на околност да права садашњих и будућих генерација своје право на развој остварују на простору који мора бити планиран и усклађен а атрибут управљања подразумева и планско повезивање временско-просторног планирања. Вид. *Integrating City Planning and Environmental Improvement: Practical Strategies for Sustainable Urban Development*, (eds.) by Donald Miller and Gert de Roo, Ashgate, Aldehrot, England, 1999, 20.

⁵ Dinah Shelton, 2004, „Course 3-Techniques and Procedures in International Environmental Law“ in UHITAR Programme of training For the Application of Environmental Law, 2nd edition, UHITAR, Geneva 2004, 1.

вотне средине. Делотворност ове три компоненте немогућа је без квалитетног просторног планирања. Данас је просторно планирање незамисливо без истовременог укључивања питања права очувања животне средине. Значи, заштита животне средине је изузетно важан инструмент регулисања и управљања одрживим развојем. Такав интегралан приступ је неопходан, јер би се у супротном озбиљно нарушила равнотежа животне средине. Глобалистички поглед на свет који се јавља седамдесетих година XX века, први пут након једног столећа поставља такозвана „велика“ питања о садашњости и будућности.⁶

Због демографске експанзије и тежње за квалитетнијим живљењем, долази до убрзаног развоја у свим секторима. Шире се простори где се те активности одвијају, што очигледно доводи до нарушавања постојећег екосистема. Нове технологије воде општем прогресу друштва, али и доносе многе штетне последице природној средини, што, опет, негативно утиче на квалитет живљења. Равнотежа у простору се нарушава. Одатле, заштита животне средине (која подразумева и очување природних ресурса), постаје кључно питање одрживог развоја. О томе говоре одредбе бројних међународних инструмената као и садржина чл. 9, тач. 4 Закона о заштити животне средине Републике Србије (*Службени гласник РС*, 135/04), где је у погледу прокламоване норме прописано: „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 с циљем да се сачува и унапреди квалитет животне средине за садашње и будуће генерације. Одрживи развој остварује се доношењем и спровођењем одлука, којима се обезбеђује усклађеност интереса животне средине и интереса економског развоја“.

Зато се ове две категорије – одрживи развој и животна средина не могу посматрати одвојено. Оне чине једну нужно повезану и комплексну целину а за реализацију спровођења њихових садржинских циљева било је неопходно изградити и одређене принципе правне одговорности.

Проблем заштите животне средине може се посматрати са више различитих аспеката: економског, институционалног, правног, политичког, етичког, идеолошког, методолошког, глобализацијског, итд.⁷ Стога се под заштитом животне средине подразумева скуп различитих поступака и мера које спречавају угрожавање животне сре-

⁶ Љубинко Пушић, „Да ли је идеја о одрживом развоју одржива?“, *Теме*, 2/2012, 427–728.

⁷ Драгољуб Тодић, „Одрживи развој и принципи политике и права животне средине“, *Правни живот* 9/2007, 430.

дине, како би се очувала биолошка равнотежа.⁸ Но, и поред овакве свеобухватне дефиниције сасвим се јасно може приметити да постоји одређена појмовна непрецизност. Разлог томе је што је појам заштите животне средине испреплетан економским, научнотехничким и социјалним компонентама.

С правног становишта, ова два појма могу се посматрати како код теоријске расправе, тако и кроз правну регулативу и лепезу облика правне одговорности у заштити животне средине. Тако је могуће уочити да постојећи традиционални основи одговорности (деликтна одговорност и одговорност за штету), у савременим урбаним условима живљења, нису дали адекватне ефекте у погледу заштите животне средине. Одређени случајеви показали су да је потпуно санирање штета у животној средини немогуће, или знатно отежано, па је потребно реаговати превентивно. Економске и фискалне мере (порези, субвенције и сл.) оденуте у правни плашт, указивале су и на економичност и на бољу ефикасност у спектру постојећих инструмената реализације одрживог развоја и заштите животне средине. Тако и принцип „загађивач плаћа“ и „договори о зеленој потрошњи“, нашли су, у већој или мањој мери своје место и у међународним инструментима.⁹ Иако је принцип „загађивач плаћа“ дериват принципа накнаде штете формиран још од стране Римског права, потом Грађанског права (законодавства појединих држава),¹⁰ за његово потпуније садржинско одређење у садашњем облику ипак су заслужни међународни инструменти. Ово из разлога што „... међународно право заштите животне средине за предмет регулисања има појмове који до његовог настанка нису били предмет регулисања правних система, или су пак, били потпуно непознати у праву“.¹¹

⁸ Моника Милошевић, „Одговорност за еколошку штету“. *Правни живот* 9/2007, 445.

⁹ У том домену, у временском континуитету, донето је низ инструмената, који третирају или пак помињу ову материју, као: Декларација УН о човековој средини (Стокхолм) из 1972. године (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment), Бергамска декларација о одрживом развоју (1987), Декларација о животној средини и одрживом развоју из 1992. године (Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro), Хабитат Агенда (The Habitat Agend, 1996, Istambul), Архуска конвенција из 1998 (Данска), Европска конвенција о пределу (European Convention on Landscapes, Firenca, 2000)), Директива ЕУ о одговорности за еколошку штету (Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004. OJ L 143) и др.

¹⁰ Овај термин формулисан је прво од стране законодавства државе Конектикат Законом о чистом ваздуху, да би га САД Законом о чистоћи ваздуха, из 1970. године подигле на федерални ниво. Вид. Владан Јолџић, *Еколошко право – Опиту и Посебан део*, Београд, 2002,138.

¹¹ Aleksandre-Charles Kiss, „Les traites-cadres: une technique juridique caracteristique du droit international de l’environnement“, *Annuaire francais de droit international* 1/1993,792.

3. САВРЕМЕНИ ПРАВНИ ОБЛИЦИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

За заштиту од штета које могу настати и настају у животној средини, традиционална правна решења, углавном су користила два устаљена основа одговорности, и то: одговорност по основу деликта (где се заштита остваривала путем норми кривичног, прекршајног и управног права) и одговорност по основу причињене штете (кроз примену постојећих института грађанског права). Али, савремени услови живљења, нису могли пружити довољну заштиту животној средини. Евидентно је да природа не познаје државне границе па се стога ни заштита животне средине, посебно када су у питању ваздух и вода, не може спроводити парцијално – затворено у државним границама. Нови и адекватнији начин деловања постао је услов ефикасности. Поред примене устаљених начела одговорности, увођење ефикаснијих основа заштите у овој сфери постало је неопходно.

3.1. Принцип „загађивач плаћа“

Питање одговорности код класичних правних принципа сводило се на одговорност због извршења деликта и причињене штете. Међутим, због широког схватања појма животне средине и с обзиром на то да се последице људских радњи, тј. њихови ефекти могу појавити и тамо где се раније нису могли очекивати, уочено је да се активности с циљем очувања животне средине морају померити више ка превентивној заштити „...са намером да се предвиди што више потенцијално штетних ситуација и активности због специфичне природе објеката регулисања а имајући у виду околност да штетне утицаје по животну средину често није могуће у потпуности елиминисати“.¹² Уместо санације, у виду накнаде комплементарне и компензационе штете, њен појам се проширује и на трошкове мера предузетих као превентивне – да се заштити постојеће стање, као и на мере које се предузимају да се успостави нарушена животна средина.

У суштини, овај вид одговорности за заштиту животне средине у својој основи има и елементе пореског оптерећења. Циљ је да се створи систем осигурања да трошкове заштите у овој сфери снесу они који проузрокују загађење и да се приликом полагања рачуна и прављења стратешке планске политике од њих захтева да квантификују спољне трошкове. У том смислу се истиче и да је фина дистинкција између оптерећења и загађења животне средине, односно ситуације у којој „загађивач плаћа“ и ситуације у којој „загађивач

¹² Бојана Чучковић, „Појам еколошке штете у међународном праву заштите животне средине“, *Правни живот* 9/2010, 406.

одговара“, указује на то да је сам појам загађења животне средине нормативан.¹³

Евидентно је да се овде ради о посебном виду одговорности, чији се правни основ налази не само у унутрашњим законодавствима већ и у међународној нормативи.

Овај нови вид одговорности има не само своју правну логику, већ је заснован и на економској оправданости. Традиционални метод регулисања контроле штете у животној средини састојао се у постављању емисионих стандарда, као и доношења закона за извршење тих стандарда путем кривичних санкција, заједно с административним механизмима извршења као што је нпр. повлачења дозвола.¹⁴ Овакво решење није се показало као ефикасно. Генерално посматрано, према овом методу регулисања, загађивачу се изриче блага санкција, а друштво сноси већину трошкова загађења, било директно, у смислу плаћања извршног система, било индиректно, у смислу патње коју трпи, а која је проузрокована ефектима необузданих индустријских емисија и отпадних вода.¹⁵ Из свега већ изнетог, како се правна заштита, заснована на традиционалним принципима одговорности, показала недовољном, уочена је неопходност прецизирања ефикаснијих механизма. Решење је: примена економских инструмената оденутих у правне норме. Тако је и настао посебан принцип у погледу правне одговорности под називом „загађивач плаћа“. Увидело се да су економски инструменти уобличени у правне норме, у поређењу с административним, ефикаснија средства за заштиту животне средине. Правна теорија добила је задатак да овакав инструмент правно уобличи у законодавну норму, јер се појавио један нови и ефицијентнији инструмент за решавање проблема из домена заштите животне средине. У суштини, тражио се правни основ за унапред предвиђену штету, јер се плаћање оператора (загађивача), односи на будућу штету. Уместо да се по утврђеној штети, трошкови њеног санирања наплаћују од учиниоца, овде се замишљено процењени трошкови унапред усмеравају на оператора. Значи, плаћање оператора, по принципу „загађивач плаћа“ односи се на будућу штету. Тај принцип је фундиран кроз два атрибута, и то: *ratione personae*, јер се унапред зна ко плаћа и *ratione temporis*, јер се плаћање односи само на будућу штету.¹⁶

¹³ Марија Караникић-Мирић, 2007, „Одговорност за загађивање животне средине“. *Правни живот*, 9/2007, 459.

¹⁴ Donald A. Reid – Morton F. Milligan, 1996, „Civil Liability for Environmental Damage“, *International Environmental Law and Regulations*, Salzburg 3/1996, 24.

¹⁵ М. Милошевић, 446.

¹⁶ Илија Зиндовић, „Облици правне одговорности у контексту заштите животне средине“, *Европско законодавство*, 2/2012, 277.

Концептуално посматрано, овде се пре ради о превентивној мери установљеној с циљем спречавања прекомерног загађивања животне средине. Стога би се могло рећи да ова мера не представља накнаду за штету у класичном грађанскоправном смислу, па се ова обавеза и не може подводити под одговорност предвиђену правилима грађанског права. Ипак се, у концептуалном смислу, овде отвара питање правне природе одговорности за еколошку штету, односно којом се уништава или оштећује добро на којем не постоји приватноправни интерес а који би се штитио правилима грађанског права.¹⁷

Посматрано с економског становишта произилази да накнада по принципу „загађивач плаћа“ у себи садржи и део пореског оптерећења. Разлог томе је што ову врсту трошкова, бар у некој фази пословања, оператер пребацује на потрошача кроз цену производа (која у себе укључује и пореско оптерећење).

3.2. Инструменти ЕУ

Из функционалности постављеног концепта произилази да се одговорност по принципу „загађивач плаћа“ заснива на објективној одговорности. Концепт објективне одговорности прокламован је и у Конвенцији Савета Европе о грађанској одговорности за штету проузроковану обављањем делатности опасних по животну средину, која је усвојена 1993. године у Лугану.¹⁸ Правило „загађивач плаћа“ (The polluter pays Principle), је принцип на којем се заснива и режим Директиве ЕУ о одговорности за еколошку штету.¹⁹ Директива је ступила на снагу 30. априла 2005. а посебна пажња посвећена је /art.2 (1)/, одговорности за загађење воде и земље, као и одговорност за штету над заштићеним врстама и стаништем. Сходно правилима ЕУ, Директива не дира у националне прописе држава чланица грађанскоправној одговорности за традиционалне облике проузрокованих штета, тј. Директива не покрива штете које загађивач својим поступцима причини лицима оштећујући имовину и лична добра. Ови видови накнаде штете могу се остварити сходно националним законодавствима држава чланица.

¹⁷ Barbara Pozzo, „Towards Civil Liability for Environmental Damage in Europe“, *Global Jurist Topics* 2/2001, 5.

¹⁸ Конвенција није ступила на снагу јер је потписана од само девет држава (Кипар, Финска, Грчка, Исланд, Италија, Литхенштајн, Луксембург, Холандија и Потугалија), а ниједна од тих земаља није извршила ратификацију.

¹⁹ Directive 2004/35/CE 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, *OJ L* 143, 56–76.

Основу за остварење ових циљева Директива је темељила углавном на чл.174 Уговора ЕЕЗ израженог кроз принцип обезбеђења заштите од штете и отклањања штетних последица на извору њиховог настанка.²⁰ Циљно и формулацијски произилази да се режим одговорности, који је уређен Директивом, односи на штету која се испољава у животној средини. Предвиђена је одговорност загађивача и његовог правног следбеника. Заштитни објекат овде је управо животна средина, тј. она ужива посебну правну заштиту: насупротив традиционалној штети која се у овом контексту манифестује као штета од (загађене) животне средине.²¹

Разлика између ова два вида одговорности не огледа се само у дихотомности заштитног објекта, већ и у могућности различитог циљног опредељења новчаних износа који се добијају по том основу. Средства прибављена по принципу „загађивач плаћа“ могу бити употребљена само за реализацију тачно утврђених програма и од тачно овлашћених субјеката. Насупрот томе, класична правила грађанског права која регулишу одговорност за причињену штету не обавезују оштећеног који је добио накнаду у новцу да тај износ потроши на репарацију штете коју је претрпео. Напротив, тај износ, обештећени може употребити према свом избору.

Директива ЕУ је на један посебан начин обухватила и регулативу настанка и питање одговорности за директну штету у животној средини. Под таквом штетом Директива подразумева штету на екосистему (биљним и животињским врстама и природним стаништима), на водама и земљишту. Ипак, овај вид штете долази под заштитни вео норми Директиве под посебним условима. Тако, штета на екосистему ужива заштиту директно само ако су конкретне врсте и станишта заштићени правилима националног или комунитарног права и ако се оштећења која су на њима учињена могу квалификовати као значајна.²²

Штета на водама, подлеже под одредбе Директиве само ако се таква штета може квалификовати као оштећење које значајно утиче на еколошки хемијски или квантитативни статус или на економ-

²⁰ Још у току 1973. године усвојен је акциони програм заштите животне средине на нивоу тадашње ЕЕЗ. Од тада па до данас право заштите животне средине у ЕУ прешло је дуг пут трансформације од низа „привремених мера“ до свеобухватног интегрисаног система управљања животном средином на више нивоа.

²¹ Gerrit Betlem, „*Liability for Damage to the Environmental*“, у: *Towards a Europea Civil Code, Second Revised and Expanded Edition*, editors: A. Hartkamp, M. Heselink, E. Hondius, C. Joustra, E. du Perron, 1998, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston 1998, 474.

²² Драгана Радојевић, „Нова директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине“, *Међународни проблеми*, 1–2/2005, 185.

ски потенцијал воде, и то на начин како је предвиђено Директивом о водној политици (Water Framework Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy). Под штетом на земљишту сматра се контаминација земљишта неком супстанцом, смешом, организмима или микроорганизмима, ако као последица тога настаје значајан ризик по људско здравље.

Директива предвиђа и обавезу одговорног лица (Articles 2/12, 2/13,2/14), да оштећене природне ресурсе и њихове позитивности по друштво доведе у оно стање у којем би се ови ресурси налазили и вршили своју функцију да до еколошке штете није дошло. При томе, по Директиви, одговорно лице се не посматра у кривичноправном смислу. Као одговорним, сматра се било које физичко или правно лице које обавља или контролише обављање одређене професионалне делатности или ако је тако предвиђено националним прописима – лице које има одлучујући економски утицај на техничко обављање неке делатности, укључујући и она лица која имају дозволу за обављање делатности којом је проузрокована еколошка штета. У случајевима када оваква, *примарна*, репарација природних ресурса није могућа, одговорно лице има обавезу *комплементарне* репарације.²³

Смисао одговорности по Директиви огледа се у правилу да и у случајевима када оштећени природни ресурс није могуће довести у стање пре него што је над истим причињена штета онда стоји обавеза да загађивач, вредност еквивалентну оном делу штете који је неотклоњив (непоправљив), уложи у унапређење неког другог сличног ресурса. На овакав начин би се вршила компензација репарације, тј. обештећење према друштву због чињенице да оштећени нису могли одређено време да користе природни ресурс и да у њему уживају. У суштини, овај вид у себе укључује и накнаду штете која се манифестује изостанак одређеног духовног задовољства због немогућности доживљавања ефекта које је могла да пружи здрава животна средина.

Питање одговорности за штетне последице од загађења, Директива посебно не разматра. Регулатива у том домену препуштена је нормама националних законодавстава. Међутим, с обзиром на специфичност заштитног објекта и штетност коју загађење може произвести животној средини, у ЕУ се увелико разматрају преднацрти правних инструмената по којима би прекршајно кажњавање учинилаца због загађења, било јединствено регулисано.

²³ М. Караникић-Мирић, 459.

4. РЕГУЛАТИВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

4.1. Одговорност за загађење животне средине

С циљем адекватне правне регулативе ове области, Србија је следила концепцију поменутог Директиве ЕУ (2004/35/СЕ). Већ у току децембра 2004. године усвојена су четири закона који су на одређен начин регулисали ову материју (Закон о заштити животне средине, Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину и Закон о процени утицаја на животну средину – сва четири закона објављена су у *Службеном гласнику РС*, бр. 135/04 од 21.12.2004).

Решења садржана у Закону о заштити животне средине, (измене и допуне – *Службени гласник РС*, бр. 36/09, 36/09, 72/09 и 43/09, по одлуци Уставног суда Уз бр. 198 од 20.4.2011), као базног закона из ове области, практично су заснована на декларисаним принципима из Директиве ЕУ. На то указује и садржина начела из чл. 9 Закона, а решења из чл. 85 Закона указују да је дословце прихваћено начело „загађивач плаћа“. Према назначеном члану прописано је да „... свако лице које узрокује загађење животне средине емисијама, односно отпадом или производи, користи или ставља у промет сировине, полупроизоде или производе који садрже материје штетне по животну средину, ... дужан је да плаћа накнаду за загађивање животне средине“. Влада Републике Србије ближе одређује обвезнике накнаде и врсте загађивања за које се накнада плаћа, критеријуме за обрачун накнаде и начин њеног плаћања. При томе, Закон предвиђа да се овако прибављена средства наменски користе за заштиту и унапређење животне средине према програмима, односно акционим и санационим плановима који се доносе у складу с овим и посебним законима (чл. 85, ст. 3, 4 и 6).

Ове одредбе сврстане су у Глави VI под називом „Економски инструменти“ што такође указује на посебну природу овог вида одговорности. Оно што је овде битно јесте околност да, при овако унапред утврђеној обавези, законодавац не забрањује загађивачу даље обављање делатности, нити да убудуће престане са загађивањем као ни обавезу да природни ресурс доведе у првобитно стање. Из овог произилази да законодавац свесно допушта чињење одређеног нивоа загађења животне средине, тј. да се одређени ниво загађења сматра толерантним. Следом већ изнетог, могло би се закључити да овај принцип управо има за сврху да се постигне одређена равнотежа између два конкретна циља:

- остварење одрживог привредног развоја земље, и
- очување и заштита животне средине.

Оно што је карактеристично за овако постављену одговорност је чињеница да кроз овај вид плаћања, загађивач одговара за ону радњу која није противправна нити постоји одређени скривљени поступак. Он и даље наставља с радом а накнаду плаћа зато што обавља делатност која објективно доприноси загађењу животне средине. Али с обзиром на то да се ради о емисијама које су у границама дозвољених из тога и произилази сврха принципа јер циљ није да се забрани обављање делатности, већ да се унапред обезбеде средства за предупређивање и ревитализацију онога што ће бити уништено.

Из садржине овако постављеног принципа „загађивач плаћа“ може се закључити да је одговорност за штету на животној средини, по својој природи, објективна одговорност. На тај начин штити се јавноправни интерес и инкорпорира тежња за очувањем природних ресурса. За заснивање одговорности за овај вид штете, довољно је постојање каузалне везе између штете у животној средини и одређене радње као њеног узрока, која не мора бити противправна и без услова да је том радњом проузрокована штета у грађанскоправном смислу.

Ко се сматра титуларом права на накнаду овог вида штете, у правној теорији је спорно. Прописаном обавезом за загађивача, штити се животна средина. Али, постоје и мишљења да она не може бити носилац права, већ је логично да је то онај субјект који све то спроводи а то је субјект јавног права – Република, Покрајина или локална самоуправа.

У погледу овог тумачења, има и других неконвенционалних схватања. Тако Стон (*Stone*), налази да се животна средина штити посредно, кроз заштиту интереса које појединци или друштво имају у њој, па због тога требало би да се самој животној средини призна статус носиоца правом заштићеног интереса.²⁴ Чини нам се да овакво становиште може бити предмет озбиљног размишљања. Јер, ако је и у правној теорији и у законодавној пракси прихваћено да правно лице може бити титулар права на накнаду нематеријалне штете (при чему га заступа законски заступник), онда је аналогна примена могућа и код остварења права на штету у животној средини (где би заступник био законски заступник органа који се брине за животну средину).

4.2. Грађанскоправна одговорност за штетне последице загађења

Иако је Закон о заштити животне средине, у погледу одговорности, централно место посветио принципу „загађивач плаћа“, За-

²⁴ Christopher D. Stone, „Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights of Natural Objects“, *Southern California Law Review*, 3/1972, 450–510. <http://www.derechosdelanaturaleza.org/wp-content/uploads/2009/12/C.Stone-Should-Trees-Having-Standings.pdf>

кон је предвидео и грађанскоправну одговорност за штетне последице загађења (чл. 103–108). У чл. 103, ст. 1 Закона, предвиђено је да загађивач који проузрокује загађење животне средине одговара за насталу штету по начелу објективне одговорности и то у хитном поступку пред судом. Законом је предвиђено да загађивање животне средине може бити извршено како радњом чињења тако и радњом пропуштања, тј. нечињењем (чл. 104, ст. 1). Чланом 107 предвиђено је да право на накнаду штете има свако ко претрпи штету. У случају да нема лица која имају право на обештећење, то право задржава Република Србија.

С циљем боље заштите оштећених, Закон о заштити животне средине прописао је солидарну одговорност у случају када је за штету одговорно више загађивача а њихови појединачни удели се не могу тачно утврдити. Овај проблем је решен истоветно као у Закону о облигационим односима, а предвиђена је и његова супсидијарна примена, јер, чл. 108 Закона о заштити животне средине прописује да „на питања о одговорности за штете нанете животној средини која нису посебно уређена овим законом примењују се општа правила Закона о облигационим односима“.

Закон о облигационим односима у чл. 376 предвиђа рокове у којима се може остварити право за накнаду штете, и то: субјективни рок три године, објективни рок пет година. Закон о заштити животне средине не користи термине субјективни и објективни рок, већ у чл. 107, ст. 4 употребљава термине: застарелост „покретања поступка“ (три године), и „застаревање потраживања“ (20 година). Нејасно је због чега је законодавац овај објективни рок определио на 20 година. Оправдање за то могло би се наћи у значају који животна средина има за субјекте који зависе од њене исправности.

И поред чињенице што Закон о заштити животне средине заштиту животне средине употпуњује како обавезним вршењем надзора од стране инспектора (чл. 110–115), тако и прописивањем казних одредаба за учињене привредне преступе (чл. 116) и прекршаје (чл. 117), одговорност због штете нанете животној средини се овим прописима у Републици Србији, не исцрпљује.

4.3. Кривичноправна заштита животне средине

Кривичноправно, у овој материји, може се говорити о казненој заштити и то у њеном најширем смислу. Од 1. јануара 2006, као дана почетка примене Кривичног законика (даље: КЗ), први пут су на једном месту сврстана скоро сва кривична дела из ове области у Глави XXIV која носи назив: Кривична дела против животне средине.²⁵

²⁵ Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр.85/05, 88/05 (исправка), 107/05 (исправка) и 72/09, од 3.9.2009, ступио на снагу 11.9.2009.

Сва прописана кривична дела из ове групе кривичних дела, имају као основни заштитни објекат животну средину. За одређени број кривичних дела то произилази и из наслова кривичног дела, као што су: загађење животне средине (чл. 260 КЗ), непредузимање мера заштите животне средине (чл. 261 КЗ), противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења који загађују животну средину (чл. 262 КЗ), оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине (чл. 263 КЗ), оштећење животне средине (чл. 264 КЗ), уништење, оштећење и изношење у иностранство и уношење у Србију заштићеног природног добра (чл. 265), повреда права на информисање о стању животне средине (чл. 268 КЗ).

И поједина кривична дела која у свом наслову немају термин „животна средина“, на један посредан начин такође штите добра која представљају део животне средине. То су кривична дела из чл. 270–277 КЗ. Из ове групе карактеристично је кривично дело: убијање и злостављање животиња из чл. 269 КЗ, које раније није постојало као кривично дело. Овим кривичним делом посредно се штити животна средина, а суштински се штити човек и његова осећања која има према животињама и његова одговорност коју треба да има према животињама а не штите се животиње.²⁶

Оно што је карактеристично за кривична дела против животне средине јесте чињеница да је законодавац предвидео да се кривично гоњење предузима по службеној дужности, тј. од стране надлежног јавног тужиоца. У одређеним случајевима предвиђено је и кажњавање за покушај кривичног дела. То указује на значај заштитног објекта животне средине коју законодавац с оваквим строжим нормама штити.

Кривично законодавство Србије предвиђа и казнено правну одговорност правних лица.²⁷ За поједина дела из ове групе кривичних дела која у свом наслову имају термин „животна средина“ карактеристично је да садрже одређене описне појмове као нпр.: „у већој мери“ – чл. 260, ст.1; чл. 262, ст. 1; чл. 263, ст. 3. и 4; чл. 264, ст. 1; „на ширем простору“ – чл. 260, ст. 1; чл. 262, ст.1; чл. 263, ст. 3. и 4; чл. 264, ст.1; „великих размера“ – чл. 260, ст. 3; чл. 262, ст. 2; чл. 263, ст. 5 и 6; чл. 266, ст. 3; „да су за отклањање штете потребни дуже време или велики трошкови“ – чл. 260, ст. 3; чл. 262, ст. 2; чл. 263, ст. 5 и 6; чл. 266, ст. 3. Сви ови термини, иако су везани за животну средину и прокламују њену заштиту, садржински су ипак доста неодређени а у практичној примени судови, па ни Врховни касациони суд нису

²⁶ Зоран Стојановић, Обрад Перић, *Кривично право–посебни део*, Правни факултет, Београд 2006, 245.

²⁷ Закон о одговорности правних лица за кривична дела, *Службени гласник РС*, бр.57/08.

заузели одговарајуће правне ставове и то дефинисали. Ипак, може се са сигурношћу закључити да основни циљ овакве регулативе није заштита животне средине као ње саме већ се на такав начин пружа заштита праву човека на здраву животну средину.²⁸

5. ПРАВНА ПРИРОДА ОДГОВОРНОСТИ ЗАГАЂИВАЧА

За разлику од класичних основа одговорности за накнаду штете, одговорност загађивача за штету причињену животnoj средини је по својој правној природи специфична. Та специфичност огледа се како по основу правне одговорности (закон), тако и по потенцијално одговорним лицима и садржини њихове обавезе. Евидентно је да одговорност загађивача може бити различита, па тиме и правна природа те одговорности. Ради прецизнијег опредељења и одређења правне природе те одговорности, најадекватније ју је класификовати према врсти штете за коју се одговара.

Режим одговорности за *штетне последице загађења*, по својој правној природи је јаснији. Она је заснована на класичним принципима одговорности па стога и правна природа те одговорности није спорна. Та одговорност може бити деликтноправна (у шта се може сврстати кривична, прекршајна и одговорност за привредне преступе) као и грађанскоправна одговорност. Штетна последица може наступити како због чињења тако и због нечињења пропуштања предузимања радње која је требало да буде учињена. Овде се одговорност загађивача заснива на кривици, тј. на околности да је штета причињена животnoj средини проузрокована намерним или непажљивим понашањем. У оваквим случајевима јасно је видљива веза између поступака одговорног лица и причињене штете, а присутан је и субјективни елемент који и даје главно обележје правној природи ове врсте одговорности.

Када је реч о штети причињеној животnoj средини, загађивач одговара без обзира на властиту кривицу. Другим речима, за ту штету, која је причињена неком активношћу, одговара се према правилима о објективној одговорности. У овом случају, постоји законска

²⁸ Од преко тридесет важећих закона из тзв. споредног кривичног законодавства у Србији, шест закона садржи одредбе које за предмет регулисања имају заштиту животне средине. То су: Закон о генетички модификованим организмима, *Службени гласник РС*, бр. 41/09 чл. 45, Закон о средствима за заштиту биља, *Службени гласник РС*, бр. 41/09 чл. 78, Закон о здрављу биља, *Службени гласник РС*, бр. 41/09 чл. 95, Закон о ветеринарству, *Службени гласник РС*, бр. 91/05 чл. 154–155, Закон о јавним путевима, *Службени гласник РС*, бр.101/05,123/07 чл. 95, Закон о водама, *Службени гласник РС*, бр. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94,5 4/96, 101/05 чл. 114–116.

претпоставка узрочности, али са широм концепцијом узрочне везе између поступка загађивача и причињене штете, тј. сматра се да штета потиче од тог субјекта.

Овај вид законом прописане (објективне) одговорности загађивача, има и додатну специфичност. За постојање одговорности није неопходно да се делатност, или ствар, којом се продукује загађење, буде опасна. Другим речима, правно или физичко лице које својим чињењем или нечињењем доводи до загађења животне средине, одговара за загађење и за штетне последице загађења независно од тога да ли се његова делатност или ствар којом је проузроковано загађење може квалификовати као повећани или абнормални извор опасности за настанак штете. Зато се и каже да у овом случају „загађивач плаћа“ а не „загађивач одговара“.

Може се констатовати да је овај вид објективне одговорности вишег степена од режима објективне одговорности утврђен Законом о облигационим односима. У томе се и огледа суштинска разлика, јер по Закону о облигационим односима за заснивање објективне одговорности за проузроковану штету неопходно је да штета потиче од опасне ствари, опасне делатности или од производа који се може оквалификовати као дефектно.²⁹

Дихотомност објективне одговорности огледа се и у условима за ослобођење од одговорности. У случају наступања штете од загађења, одговорно лице се може ослободити од одговорности ако докаже да његово понашање није било незаконито нити неправилно. Насупрот томе, код проузроковања загађења животне средине, до ослобођења од одговорности може доћи само ако се докаже да је штета последица више силе или самог оштећеника, које су из угла загађивача деловале као виша сила.

У новије време се све више приступа уговорном регулисању заштите животне средине путем тзв. „добровољних уговора“ (voluntary agreements). Уговори се склапају између оператера и јавног сектора, путем којих се регулише висина износа и динамика плаћања будућег загађења. Улога оваквих споразума није превасходно усмерена на регулисање питања одговорности већ на прикупљању средстава с циљем њиховог пласмана у заштиту животне средине. Ипак, како се ради о уговорима, у случају непоштовања уговорних одредаба правна природа такве одговорности није спорна. У том случају се може говорити само о извршењу или неизвршењу уговора, а правила уговорног права и принципи одговорности због њиховог неизвршења већ су одавно искристалисани.

²⁹ М. Караникић-Мирић, 478.

6. ЗАКЉУЧАК

Очигледно је да је одрживи развој постао један од основних елемената у одређењу и спровођењу развојних политика како на међународном тако и на националним нивоима. Садржински, одрживи развој подразумева усаглашени концепт економских, социјалних и еколошких захтева. Његова циљна стратегија подразумева равнотежу економског раста (привредног и технолошког развоја), социјалну равнотежу и заштиту животне средине уз рационално располагање природним ресурсима. Реализација свега тога подразумева одговарајући институционални оквир, као и изградњу система одговарајућих правних норми, како на међународном плану тако и у унутрашњим правним системима. Део већ раније установљеног система интегралне заштите животне средине изграђен на класичним принципима одговорности (одговорност по основу деликта и одговорност за причињену штету), по принципу „загађивач одговара“ није могао да пружи адекватну заштиту и успостави баланс између одрживог развоја и одговарајуће заштите животне средине. Решење је тражено кроз одговарајуће економске мере уобличене у правне норме. Принцип „загађивач плаћа“ настао је као решење задовољења таквог захтева.

Иако утемељен на правилима о објективној одговорности, принцип „загађивач плаћа“ доста је специфичан и по условима за одговорност загађивача и по заштитном објекту, као и по условима за ослобођење од овог вида одговорности. Оно што је посебно специфично за овај вид одговорности јесте објективна констатација да овај принцип садржи и укључује одређене сегменте пореске политике економских мера. С друге стране, он се налази на нешто „вишем нивоу“ од класичних основа одговорности, јер за његову примену је довољна само узрочна веза између загађивачевог поступка и штете.

Правна регулатива у Републици Србији, у овој области следила је концепцију режима предвиђеног инструментима ЕУ, пре свега Директиве 2004/35. Закон о заштити животне средине из 2004. године усвојио је концепцију одговорности по принципу „загађивач плаћа“ и тај принцип је прокламован у назначеној Директиви.

Евидентна је чињеница да је почев од 70-их година прошлог века, правна регулатива из ове области, све више прелазила у сферу јавног права. Сада се овај проблем све више враћа на терен приватног права кроз инструменте „добровољних уговора“ (voluntary agreements), или „договора о зеленој потрошњи“ (green consumerism), које закључују загађивачи и држава. Иако улога ових споразума није преваходно усмерена на регулисање питања одговорности, у случају њиховог непоштовања одговорност за учињену штету подводи се

под правила о одговорности због непоштовања уговора а то је опет враћање на класичан правни основ одговорности. Но, без обзира на све ове облике одговорности и без обзира на ком правном основу су утемељени, циљ свих ових инструмената јесте да се омогући реализација одрживог привредног развоја и изградње ефикасни правни принципи у погледу превенције и одговорности за настанак (и санацију) штете у животној средини.

Dr Predrag Stojanović

Full Professor

University of Kragujevac, Faculty of Law

Dr Ilija Zindović

Associate Professor

University Business Academy of Novi Sad, Faculty of economy and the judiciary

LEGAL LIABILITY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

Summary

In this paper, the authors try to classify and explain the legal basis of responsibility in the system balance for sustainable development and environmental protection. The method of analysis of theoretical positions and legal norms conclude that the conventional rules of liability for damage to the environment, in modern terms, they could not provide adequate protection. Identification of new and more efficient basis of liability, it appears necessary. In this sense, the principle of „polluter pays“ is a special form of strict liability, which, in essence, does not imply a causal relationship between the operator and damage. Despite the fact that this new form of accountability contains certain elements of the tax burden and economic measures, it appears that he has a logic of its legal existence and economic feasibility .

Key words: *Sustainable development. – Environment protection. – Damage. – Liability.*