

PERSPEKTIVE  
IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH  
STANDARDA U PRAVNI  
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

*Priredio*  
*Prof. dr Stevan Lilić*

BEOGRAD, 2017

*Lektor i korektor*

Irena Popović

*Tehnički urednik*

Zoran Grac

*Priprema*

Dosije studio, Beograd

*Štampa*

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

*Tiraž*

100

*Adresa redakcije*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Centar za izdavaštvo i informisanje  
Bulevar kralja Aleksandra 67  
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776  
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs  
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 254213388

## УПОРЕДНОПРАВНИ ПРИКАЗ ЕКОЛОШКЕ ШТЕТЕ И ОДГОВОРНОСТИ ЗА ЕКОЛОШКУ ШТЕТУ

### Апстракт

Еколошка штета се може дефинисати као штета настала заједичем живојне средине, односно као скуп нејачивних последица нанетих живојној средини. Поред постојања саме штете, нејачно је јачврдити узрок штете, узрочну везу, последицу, али и одговорност. Најјлед јасно постојављена релација штета-последица-одговорност није лако јачврдива, нијачи доказива. У јачилој јачоми јачоре бројни мејународни документи, али и јачимери јачореднојравне рејулајачиве, који на различити начини постојављају јачинције и основе одговорности еколошке штете. Анализом мејународних докумената, јачјединих јачимера јачореднојравне и домаће рејулајачиве, сајачдаје се јачијање еколошке штете и одговорности за еколошку штету. Рејублика Србија има јачравне јачројисе који рејулишу јачијања еколошке штете и одговорности за еколошку штету, који би јачребало бијачи дојачуњени, а не мејачани, али се јачији у јачракси морају и јачримењивајачи. Постојање рејулајачиве која се не јачримењује, у областии живојне средине, постојавља јачијање да ли је јачијавом зајачранјачовано јачраво свакој на јачраву живојну средину ојачијавиво?

Кључне речи: Еколошка штета. Живојна средина. Одговорност за еколошку штету. Правни оквир.

Еколошка штета, последица еколошке штете, узрочна веза измеју штете и последице и одговорност за еколошку штету чини питања на које је у пракси врло тешко дати јачдноставан одговор. Еколошка штета се може третирати као штета која је нанета животној средини, последице еколошке штете су врло често несагледиве и тешко изразиве, узрочну везу је веома тешко доказати, а без јачних правила о одговорности, веома је тешко животну средину довести у стање које је постојало пре самог настанка штете. Анализом судске праксе судова у Републици Србији долази се до закључка да се у конкретним случајевима примењују општа правила о штети и одговорности за штету, која су са становишта упоредноправне судске праксе превазијачена, неефикасна, нецелисходна и неприлагођена решавању

\* Миња Блажић Павићевић, мастер еколошког јачног права, Правни факултет Унверзитета у Београду, Студент докторских студија на Правном факултету у Новом Саду, Адвокат.

конкретног проблема, а то је еколошка штета. Потреба за изменама на овом пољу јасно је изражена кроз анализу судске праксе, те се и поред потребе усклађивања законодавства са стандардима Европске Уније, несумњиво мора допунити домаће законодавство и изменити судска пракса. Кроз анализу међународних докумената и појединих упоредноправних примера регулативе, учиниће се покушај ка сагледавању еколошке штете и одговорности за еколошку штету, те сагледати домаће законодавство и усклађеност прописа Републике Србије са стандардима држава чланица и кандидата за чланство Европске Уније.

Међународну регулативу, која се бави питањем еколошке штете и одговорности за еколошку штету чине пре свега Рио Декларација о животној средини и развоју<sup>1</sup> (у даљем тексту Рио Декларација), која од двадесет и седам принципа пет принципа посвећује питању еколошке штете.<sup>2</sup> Кроз своје принципе Рио Декларација предвиђа: да државе имају суверено право експлоатисања сопствених ресурса, уз ограничење да активности које се обављају не треба да проузрокују штету животној средини других земаља или подручја; да државе треба националним прописима да регулишу питања одговорности и одштете жртвама загађења, као и да државе треба да сарађују у доношењу међународне регулативе која се односи на питања одговорности и штете, односно штетних дејстава ван граница суверенитета појединачних држава; да свака држава мора примењивати превентивне мере, у оквиру својих могућности, у контексту претње од непоправљиве штете, као и да саме мере морају бити економичне; принцип загађивач плаћа, односно предвиђа обавезу загађивача да сноси трошкове загађења, поштујући јавни интерес а без нарушавања међународне трговине и инвестирања; да државе морају правовремено обавештавати, односно сарађивати са другим државама у погледу информисања, односно обавештавања о потенцијалној угрожености, која може настати активностима које могу имати штетно прекогранично дејство. Анализом наведених принципа може се јасно утврдити да Рио Декларација садржи принципе који регулишу питања прекограничне штете, односно пажњу усмеравају ка штети или потенцијалној штети чија последица може наступити ван територије државе где је штета учињена. Рио Декларација не садржи дефиниције нити појмове еколошке штете и прекограничне штете, али представља први међународни документ из области животне средине који се бави питањем еколошке штете, а њен значај се огледа у по први пут формулисаном принципу загађивач плаћа, који касније бива неизоставан принцип бројних међународних докумената и националних законодавстава. На конференцији Уједињених нација о заштити животне средине и развоју донете су је још две значајне конвенције и то Конвенција о биолошкој разноврсности<sup>3</sup> и Оквирна Конвенција Уједињених Нација о промени климе<sup>4</sup> које предвиђају да државе

1 Rio Declaration on Environment and Development, UNEP, Rio de Janeiro 1992, <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>, 03.12.2017.

2 A. Kiss, D. Shelton, *International Environmental Law*, Translation Publisher 2004, 39.

3 Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro 1992, <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>, 03.12.2017.

4 United Nations Framework Convention on Climate Change, Rio de Janeiro 1992, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>, 03.12.2017.

имају право експлоатације сопствених ресурса, али уз одговорност осигурања да активности не проузрокују прекограничну штету по животну средину. Базелска Конвенција о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању<sup>5</sup> предвиђа да ће стране сарађивати у циљу усвајања протокола, који ће регулисати правила и поступке који се тичу одговорности и накнаде штете, а које су последица прекограничног кретања и одлагања опасних отпада и других отпада, као и да ће стране размотрити оснивање манипулативног фонда, намењеног помоћи у ванредним приликама на привременој основи. Идеја Базелске Конвенције преточена у Протокол о одговорности и накнади штете која је последица прекограничног кретања и одлагања опасног отпада из 1999. године<sup>6</sup> (у даљем тексту Базелски Протокол) још увек није ступио на снагу. Базелски Протокол је веома значајан јер дефинише штету и под њом подразумева губитак живота и телесне повреде, губитак или оштећење имовине, губитак прихода, трошкове поновног успостављања стања животне средине, трошкове превентивних мера, превентивне мере и мере поновног успостављања стања животне средине. Обавезу накнаде штете сноси лице које управља или контролише транспортом опасног отпада или његовим одлагањем, а рок за истицање захтева износи пет, односно десет година. Базелски протокол предвиђа и обавезу осигурања лица одговорног за накнаду штете, али и могућност да уколико накнада, утврђена лимитима не покрива цео износ штете, да се целокупан износ, односно разлика, накнади из допунских и додатних мера утврђених механизма. Међународна Конвенција о грађанској одговорности за штету проузроковану загађењем нафтом<sup>7</sup> под штетом подразумева губитак или штету проузроковану изван брода услед испуштања нафте из брода и трошкове превентивних мера. Предвиђа обавезно осигурање или јемство, као и субјективни рок од три године, односно објективни од шест година за покретање судског поступка и лимите у погледу висине износа накнаде штете. Међународна Конвенција о оснивању Међународног фонда за штету насталу услед загађења нафтом из 1971. године са Протоколом из 1992. године<sup>8</sup> предвиђа да је Фонд обавезан да исплати одштету у случају када не постоји одговорност бродовласника, када није осигуран,

5 Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 1989, <http://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-e.pdf>, 03.12.2017 (у домаћем законодавству имплементирана кроз Закон о потврђивању Базелске Конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори* бр. 2/99)

6 Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, Basel 1999, <http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/TheProtocol/tabid/1345/Default.aspx>, 03.12.2017.

7 Међународна Конвенција о грађанској одговорности за штету проузроковану загађењем нафтом из 1969. године, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори* бр. 7/1977.

8 Међународна Конвенција о оснивању међународног фонда за штету насталу услед загађења нафтом из 1971. године, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори* бр. 7/1977 и Протокол уз Конвенцију о оснивању међународног фонда за штету насталу услед загађења нафтом из 1992. године, *Службени лист РС – Међународни уговори* бр. 12/2010.

односно када штета не премашује лимите. Протокол из 1992. године успоставља правило правичног успостављања расподеле финансијског ризика између бродовласника и увозника нафте. Додатним протоколом основан је и додатни фонд, који се финансира из средстава који су обавезни уплаћивати увозници нафте. Међународна Конвенција о грађанској одговорности за загађење нафтом из бродских бункера<sup>9</sup> у погледу одговорности не предвиђа лимите, већ упућује на примену националних законодавстава или уговора. Веома широко предвиђа круг одговорних особа и прописује обавезно осигурање. Међународна Конвенција о одговорности и накнади штете у вези са превозом опасних штетних товара морем<sup>10</sup> која још увек није ступила на снагу, предвиђа одговорност бродовласника, одређује лимите и предвиђа обавезно осигурање, а уколико штета премаша лимите, остатак се накнађује из фонда, финансираног од увозника опасних и штетних товара. Конвенција Савета Европе о грађанској одговорности за штете настале услед активности опасних по животну средину из 1993. године<sup>11</sup> дефинише појмове опасне делатности, опасне супстанце, опасне материје и штете коју дефинише као губитак живота и физичку повреду, губитак или оштећење имовине, штету насталу нарушавањем животне средине, трошкове превентивних мера и губитке или оштећења настала превентивним мерама. Одредбе Конвенције се не примењују на штету насталу у транспорту, штету коју је проузроковала нуклеарна материја, уколико је то регулисано посебном конвенцијом или националним законодавством. Да би штета настала потребно је да је до штете дошло услед дејства опасних материја, генетски модификованих организама, микро организама или отпада. Накнада штете обухвата штету насталу услед нарушавања квалитета животне средине, али и штету директно нанету лицима и имовини.<sup>12</sup> Имовинска штета обухвата само штету насталу изван простора одвијања опасне делатности.<sup>13</sup> За штету одговара оператер, односно лице које врши ефективну контролу над опасном делатношћу и то по принципу објективне одговорности, при чему је предвиђена и солидарна одговорност више оператера. Да би се штета доказала неопходно је постојање узрочне везе између штете и опасне природе активности која се врши.<sup>14</sup> Предвиђени су и основи ослобађања од одго-

9 International Convention of Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, 2001, [www.consap.it/media/1244/convenzione.pdf](http://www.consap.it/media/1244/convenzione.pdf), 03.12.2017.

10 International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 1996, [http://www.hnsconvention.org/fileadmin/IOPC\\_Upload/hns/files/1996%20HNS%20Convention\\_e.pdf](http://www.hnsconvention.org/fileadmin/IOPC_Upload/hns/files/1996%20HNS%20Convention_e.pdf), 03.12.2017.

11 Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano 1993, <https://europa.eu/capacity4dev/public-environment-climate/document/convention-civil-liability-damage-resulting-activities-dangerous-environment-lugano-1993>, 03.12.2017.

12 М. Дреновак-Ивановић, С. Ђорђевић, С. Важић, *Правни инструменти еколошке заштите*, ОЕБС, Београд 2014, 29.

13 З. Арсић „Конвенција о грађанској одговорности за штете настале услед активности опасних по животну средину“ *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* бр. 1/14, 98.

14 С. Лилић, М. Дреновак Ивановић, *Еколошко право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2014, 31.

ворности (пр. увођење ратног стања) није предвиђен лимит одговорности, нити обавеза осигурања, већ је предвиђен обавезан финансијски аранжман или финансијско обезбеђење.

На нивоу Европске Уније Јединствени европски акт из 1987. године и Уговор из Мастрихта из 1993. године нормирају принцип загађивач плаћа,<sup>15</sup> али је питање одговорности за штету регулисано кроз бројне акте које обухватају одређене аспекте штете (пр. Уредба о одговорности авио компанија за случај несрећа). Веома је значајно да је на нивоу Европске Уније формиран Кохезиони фонд,<sup>16</sup> основан ради доприноса пројектима у области заштите животне средине, трансевропске мреже у области саобраћаја и инфраструктуре који је значајан јер уколико предвиђене мере за државу чланицу превазализе могућности државе, држава чланица од истих може привремено одступити или затражити подршку Кохезионог фонда. Најзначајнији документ свакако јесте Директива 2004/35/ЕЦ Европске Уније о одговорности за животну средину у погледу спречавања и отклањања штете у животnoj средини (у даљем тексту Директива 2004/35/ЕЦ).<sup>17</sup> Директива 2004/35/ЕЦ штету дефинише као штету нанету заштићеним врстама и природним стаништима, води, земљишту, елементима који се преносе путем ваздуха и генетски модификованих организама. Под штетом се подразумева мерљива непоправљива промена природног добра или слабљење функције природног добра. Под трошковима се сматрају трошкови оправдани потребом осигурања повреде Директиве 2004/35/ЕЦ, трошкови процене штете, претеће опасности од штете, алтернативних мера, административни и законски трошкови, трошкови извршења, прикупљања података, праћења и надзора. Одредбе Директиве 2004/35/ЕЦ се могу применити у односу на штету проузроковану било којом професионалном делатношћу, као и на претећу опасност од штете. Директива 2004/35/ЕЦ се не бави питањима штете проузроковане транспортом нафтних деривата, опасних супстанци, штете као последице нуклеарних хаварија, као и на случајеве телесних повреда, штете нанете личној имовини и економским губицима, а не може се применити ни у односу на приватна лица у погледу права на накнаду штете или претеће опасности од штете, нити у ванредним ситуацијама, стањима нуклеарне опасности, стањима дифузног оштећења и др. Посебан део односи се на превентивно деловање, односно мере спречавања и отклањања, као и трошкове. Значајно је такође да се Директива односи на будућу штету, односно штету насталу после 30.04.2007. године (крајњи рок имплементације).<sup>18</sup> Предвиђа објективну и субјективну одговорност за штету оператера, који се дефинише као физичко или правно лице које обавља или надзире професионалну делатност, односно одговор-

15 Д. Радојевић „Нова Директива Европске Уније о одговорности у области заштите животне средине“ *Међународни проблеми* бр. 1–2, 2005, 179.

16 L. Kramer, *EC Environmental Law*, Sweet and Maxwell, London 2007, 4–29.

17 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://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0035>, 03.12.2017.

18 J.H.Jans, H. Hbvedder, *European Environmental Law After Lisbon*, Europa Law Publishing, Groningen-Amsterdam 2012, 383–388.

но лице. Принцип објективне одговорности се примењује на штету која је настала или може настати од посебно опасних активности, а принцип субјективне одговорности за штету која је нанета заштићеним врстама и природним стаништима.<sup>19</sup> Поједини аутори сматрају да је овако постављен принцип одговорности правичан, обзиром да након причињене штете и накнаде штете, оператер наставља са активностима, потенцијално ризичним, али профитабилним, те да постоји потпуна оправданост проширења одговорности.<sup>20</sup> Питање осигурања од штете је препуштено државама чланицама на одлучивање, а накнада штете обухвата трошкове процене штете у животној средини, процене штете која може настати у животној средини, алтернативне мере и административне трошкове прикупљања података, праћења и надзора превентивних мера и мера ремедијације.

Након доношења Директиве 2004/35/ЕЦ питање еколошке штете и одговорности за еколошку штету значајно је изменило национална законодавства држава чланица Европске Уније, али и кандидата за чланство. И поред стандарда који су постављени Директивом 2004/35/ЕЦ национална законодавства чланица и кандидата за чланство су на различите начине уредила питања еколошке штете и одговорности за еколошку штету. Република Пољска се одлучила за доношење нове регулативе и амандмане који би ускладили постојеће законодавство са новим стандардима. У односу на стандарде постављене у Директиви 2004/35/ЕЦ постављани су виши стандарди, или задржани постојећи нижи услови, прописани у већ постојећој регулативи (пример: нижи прагови оштећења земље који имају адверзивне ефекте по људско здравље). Легислатива задржава постојећи термин ентитет који користи околину, третирајући га као одговорно лице, односно лице које својим активностима причињава негативан утицај на околину и предвиђа одговорност корисника околине за отклањање штете. У односу на саме негативне ефекте не постоје дефинисани лимити, превентивне мере, нити мере отклањања штете. Појам околине обухвата површинске и подземне воде, флору и фауну и надземно и подземно земљиште. Кориснику околине се може наложити да ограничи свој утицај на околину, односно да обнови околину од штетних последица својих радњи.<sup>21</sup> Република Португалија је имплементирала Директиву 2005/35/ЕЦ у своје законодавство кроз посебан Закон бр. 50 и Декрет бр. 147. којим се уводи одговорност правних и физичких лица, субјективна и објективна одговорност, солидарна одговорност, као и да се примена Декрета односи на све јавне и приватне економске активности. Регулације питање које се активности имају сматрати штетним, дефинише појам штете, прекограничне штете и узрочне везе. Уводи превентивне мере, обавезну финансијску гаранцију оператера, са утврђеним минималним лимитима и успоставља Фонд за заштиту животне

19 М. Дреновак-Ивановић, С. Ђорђевић, С. Важић, *Правни инструменти еколошке заштите*, ОЕБС, Београд 2014, 58.

20 E. Fisher, B. Lange, E. Scotford *Environmental Law Text, Cases and Materials*, Oxford University Press 2013, 359–363.

21 Final Report, European Commission, DG Environment, Implementation challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive (ELD) 2013, 235–265, [http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplement/pdf/ELD%20implementation\\_Final%20report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplement/pdf/ELD%20implementation_Final%20report.pdf), 03.12.2017.



средине.<sup>22</sup> Краљевина Данска је као кровни пропис у области заштите животне средине донела посебан пропис, који представља правни оквир, који допуњују правила и препоруке, донете од стране Данског министарства за заштиту животне средине и Владине агенције за заштиту животне средине. Главни пропис који регулише област ремедијације од контаминације је Закон бр. 370<sup>23</sup> који се бави питањем контаминираниог земљишта. Овај закон уводи одговорност за лице које је нанело штету земљишту, које због људске активности може да оштети површинске воде, људско здравље и животну средину. Пре имплементације Директиве 2004/35/ЕЦ Данска није имала прописе које би регулисали питање биодиверзитетске штете. Правила Директиве 2004/35/ЕЦ су имплементирани у правни систем Данске кроз акт који је увео правила о истраживању, отклањању и превенцији штете по животну средину. На националном нивоу Данска је донела прописе који се посебно тичу загађења вода и земљишта. Закон о заштити животне средине предвиђа одговорност за лице које нанесе штету земљишту, које може имати трајне последице по површинске воде, људско здравље и животну средину. Овај закон се не примењује на употребу пестицида и ђубрива у пољопривредне сврхе и то у наредних 30 година, док се не усаврше механизми гајења пољопривредних култура, које оштећују тло.<sup>24</sup> Република Финска је и пре имплементације Директиве 2004/35/ЕЦ имала развијено законодавство у овој области са посебним акцентом на превенцију од настанка штете, као и установљавања одговорности за њено отклањање, а посебно за земљу и површинске воде, али не и прописе који су се тicali одговорности за отклањање биодиверзитетске штете. По имплементацији Директиве 2004/35/ЕЦ уведена је биодиверзитетска одговорност и поштрени су услови одговорности загађења вода и то Законом бр. 383 и Декретом бр. 713. који установљавају посебну одговорност за превенцију и отклањање штете. Закон о заштити животне средине бр. 86. представља оквир за даљу регулативу нормирану кроз Правилнике и Упутства, које доноси Министарство животне средине. Акт о заштити природе бр. 1096, Акт о заштити вода бр. 587, Акт о генетским технологијама и Акт о транспорту опасних добара уводе превенцију за одговорност и отклањање штете биодиверзитета, воде, генетски модификованих организама и животне средине на које се Закон о заштити животне средине не примењује. Правила о превенцији и отклањању штете учињене земљишту и површинским водама пружају исте стандарде као Директива 2004/35/ЕЦ, али су правила контаминације земљишта доста развијенија, шира и строжија.<sup>25</sup> Република Француска традиционално има регулативу у области негативних ефеката индус-

22 Decreto – lei no. 147/2008, *Diario de Republica n 145/2008 Serie I de 2008–07–29*, [https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/454822/details/maximized?print\\_preview=print-preview&q=decreto-lei+95-C%2F1997](https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/454822/details/maximized?print_preview=print-preview&q=decreto-lei+95-C%2F1997), 03.12.2017.

23 Lov om ændring af lov om forurennet jord.370, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=89341>, 04.12.2017.

24 Final Report, European Commission, DG Environment, Implementation challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive (ELD) 2013, 33–63, [http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplement/pdf/ELD%20implementation\\_Final%20report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplement/pdf/ELD%20implementation_Final%20report.pdf), 04.12.2017.

25 *Ibid*, 63–87.

тријских постројења, Законом бр. 757, Декретом бр. 468<sup>26</sup> (којим је имплементирана Директива 2004/35/ЕЦ) утврђен је систем одговорности за отклањање загађења на земљишту и површинским водама које се налазе на земљи. Имплементацијом Директиве 2004/35/ЕЦ Република Француска је увела одговорност за биодиверзитетску штету и проширила одговорност за наношење штете води и земљи. Посебно је занимљиво да право француске предвиђа примарну одговорност последњег оператера за штету насталу контаминацијом земљишта, па чак и ако је она произведена од претходног оператера, те да се право регреса последњег оператера остварује кроз обичан грађански поступак. Француска има врло развијен систем решења за утврђивање одговорности повезаних лица, а у случају да је последњи оператер био у банкротству.<sup>27</sup> Република Грчка је имплементирала Директиву 2005/35/ЕЦ кроз посебан закон и то Председнички Декрет бр. 148. Пре усвајања овог закона, Грчка је имала Закон бр. 1650. из 1986. године који је нормирао одговорност за штету причињену животној средини, али није установио систем заштите и обнове штете. Он је штету причињену животној средини подводио под грађанску или кривичну одговорност за нанету штету. Република Грчка није донела посебан закон који би регулисао одговорност за отклањање штете настале загађењем земљишта и вода, али постоји регулатива која нормира одговорност и обнову биодиверзивне штете, али иста не предвиђа нити могућност компензације нити ремедијације.<sup>28</sup> Република Ирска има бројне статуте и прописе у овој области, а који се у великој мери фокусирају на најразличитија питања животне средине попут воде, отпада, заштите и очувања животне средине. Ирска је инкорпорирала Директиву 2005/35/ЕЦ кроз посебан акт, премда је и пре тога имала установљен систем за превенцију и обнову загађења вода, али не и посебан режим за обнову контаминираниог тла, те је за питања контаминираниог тла примењивала одредбе о заштити вода и поступања са отпадом. Такође је имала установљен систем за обнову и заштиту биодиверзитетске штете на заштићеним подручјима, мада је она знатно ужа од штете предвиђене Директивом 2005/35/ЕЦ. Регулатива која се односи на заштиту вода је доста шира од оне предвиђене Директивом 2005/35/ЕЦ, али у погледу превенције и обнове загађене воде знатно ужа.<sup>29</sup> Република Италија је и пре имплементације Директиве 2005/35/ЕЦ познавала одговорност за оштећења земљишта, воде и животне средине, а одговорност је базирана на принципу субјективне и објективне одговорности. Такође постојала је и могућност компензације у циљу отклањања контаминације. Законом 152. хармонизовано је право животне средине, а Директива 2005/35/ЕЦ је имплементирана кроз поглавље шест, које носи наслов норме у вези са ком-

26 Decree no. 2009-468 of 23 April 2009 on Preventing and remedying certain damage caused to the environment, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020553030&categorieLien=id>, 04.12.2017.

27 Final Report, European Commission, DG Environment, Implementation challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive (ELD) 2013, 87-113, [http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplement/pdf/ELD%20implementation\\_Final%20report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplement/pdf/ELD%20implementation_Final%20report.pdf), 04.12.2017.

28 *Ibid*, 133-151.

29 *Ibid*, 175-197.

пензацијом и заштита животне средине. Тада су дерогирани прописи коју су нормирали област заштите од штете нанете земљишту, површинским и подземним водама и донети нови усклађени прописи у овим областима, који пружају већу правну заштиту.<sup>30</sup> Краљевина Холандија је пре имплементације Директиве 2005/35/ЕЦ имала врло развијен нормативни оквир у области права животне средине, посебно у области заштите и обнове тла, подземних вода и површинских вода, за разлику од биодиверзитета. Директива 2005/35/ЕЦ је имплементирана у национално законодавство увођењем наслова 17.2. у већ постојећем Акту о управљању животном срединам и амандманом на Акт о економским прекршајима у наслову 17.2. Краљевина Холандија свесно није имплементирала Директиву 2005/35/ЕЦ у целини, већ су то учинили низом закона и то Законом о заштити површинских вода, Законом о флори и фауни и др. и то из разлога транспарентности, конзистентности, униформности и правне стабилности постојећег система. Штавише, одлука Холандске владе је да не шири примену Директиве 2005/35/ЕЦ кроз нову легислативу.<sup>31</sup> Право заштите животне средине у Краљевини Шведској је једно од најразвијенијих, садржано је у Законику о животној средини бр. 808<sup>32</sup> и садржи преко 500 делова и предвиђа пет регионалних судова у области заштите животне средине. Основна правила утврђена су Кодексом који је усагласио постојеће законодавство са регулативом Европске Уније. Пре имплементације Директиве 2005/35/ЕЦ постојао је систем одговорности за загађење вода и контаминираног тла. Постојала је јасно утврђена одговорност у случајевима контаминације земљишта и то оператора, односно накнадног власника под условом објективне одговорности, као и обавеза спровођења мера за спречавање или ширење даље штете или штете по људско здравље или животну средину. И поред највећег степена хармонизације одредби постоје две разлике и то у делу прага контаминације земљишта и стандарда за одговорност контаминације земљишта.<sup>33</sup> Регулатива Савезне Републике Немачке је врло широка у овој области и базира се на Закону о спречавању и отклањању штете у животној средини, који регулише ову област уз примену посебних закона и то Закона о заштити земљишта, Савезног Закона о води, Савезног Закона о заштити природе, других покрајинских и савезних закона и уредба. Закон о заштити природе у чл. 14 дефинише штету као сваку промену на површини тла или у површинским водама, која може имати за последицу промену функционисања екосистема или пејзажа.<sup>34</sup> Закон о спречавању и отклањању штете у животној средини као носиоца одговорности одређује оператора. Под штетом подразумева штету живих организама, воде и земљишта, а циљ до-

30 *Ibid*, 197–215.

31 *Ibid*, 215–235.

32 The Swedish Environmental Code (1998:808) <http://www.government.se/legal-documents/2000/08/ds-200061/>, 04.12.2017.

33 Final Report, European Commission, DG Environment, Implementation challenges and obstacles of the Environmental Liability Directive (ELD) 2013, 357, [http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplement/pdf/ELD%20implementation\\_Final%20report.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/liability/eld/eldimplement/pdf/ELD%20implementation_Final%20report.pdf), 04.12.2017.

34 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege – Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG, [https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2009/BjNR254210009.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BjNR254210009.html), 04.12.2017.

ношења закона поред усклађивања са Директивом 2005/35/ЕЦ јесте увођење нових критеријума одговорности привредних друштава, како би се растеретили порески обвезници. Поред дужности финансијске одговорности за штету, нормира се и обавеза предузимања мера које ће елиминисати штету или компензовати на другом месту у природи. Значајан део питања препуштен је нормирању на покрајинском нивоу, те Немачка јесте пример који се у значајној мери разликује од горе наведених законских модела.<sup>35</sup> Република Хрватска питање еколошке штете регулише кроз Закон о заштити околине,<sup>36</sup> Закон о обавезним односима, Уредбу о начину утврђивања штете у животној околини,<sup>37</sup> Уредбу о поступку утврђивања обједињених услова заштите околине<sup>38</sup> и Правилник о мерама отклањања штете у животној средини и санацијски програм.<sup>39</sup> Закон о заштити околине бави се питањем одговорности за штету, под коју подводи штету нанету заштићеним биљним и животињским врстама њиховим стаништима, водама, мору, тлу и земљином каменитој кори, а сама штета је мерљив штетни утицај односно промена на природном добру или поремећају функционисања природних добара. Оператер који обавља опасну делатност одговара за штету и претећу опасност од штете, осим ако докаже да опасна делатност није била узрок. Оператер сноси све трошкове и то трошкове процене штете, утврђивања мера за санацију и израду санационог програма, трошкове санације, односно враћања у пређашње стање и компензације, спровођења мера отклањања опасности, односно спречавања или ублажавања штете, надзора над спровођењем мера и све друге могуће трошкове. Занимљиво је да закон предвиђа и случај престанка рада постројења, када нормира одговорност оператера који је последњи обављао делатност на постројењу, али се у том случају мора доказати узрочна веза између оператера и штете. У случају да није могуће утврдити ко је одговоран трошкови падају на терет буџетских средстава. Јавност може извести инспекцију о насталој штети или опасности од настанка штете, о чему надлежни орган мора донети Решење. Уредба има за циљ регулисање делатности које се имају сматрати опасним за околину и живот и здравље људи, мерила према којима се процењује и утврђује штета, мере за отклањање и спречавање штете и трошкове. Она се примењује на привредна друштва која обављају опасне делатности или које приликом обављања делатности не отклањају опасност и не спречавају штету биљним и животињским врстама и природним стаништима заштићеним према посебном пропису. Ова уредба врло широко дефинише значајну штету и то као сваки негативни учинак на живот и здравље људи настао као последица обављања опасне делатности. Сами трошкови одређују се у складу са економском вредношћу околине и то кроз шему тржишног вредновања, преко индиректних потребних вредности односно

35 М. Дреновак Ивановић *Упоредно љавна анализа љрансијозиције Директиве 2004/35/ЕЗ о одговорности за штету у животној средини*, ПЛАС 2014, 18.

36 Закон о заштити околиша, *Народне новине РХ*, бр. 80/13, 153/13,78/15.

37 Уредба о начину утврђивања штете у околишу *Народне новине РХ*, бр. 139/2008.

38 Уредба о поступку утврђивања обједињених увјета заштите околиша *Народне новине РХ*, бр. 114/2008.

39 Правилник о мјерама отклањања штете у околишу и санацијским програмима *Народне новине РХ*, бр. 145/2008.

пандана, преко преноса вредности из других земаља (уколико се тржишна вредност не може утврдити) преко опције коришћења у будућности и егзистенцијалне вредности добра. Правилник регулише мере отклањања штете, које могу бити хитне и остале, и предстојећих опасности од штете, као и санацијске програме. Република Црна Гора у оквиру своје регулативе има Закон о животної средини,<sup>40</sup> Закон о одговорности за штету у животної средини<sup>41</sup> и Уредбу о висини накнаде, начину обрачуна и плаћања накнада због загађења животне средине.<sup>42</sup> Закон о животної средини штету дефинише као штету нанету биљним и животињским врстама или њиховим стаништима, водама, тлу. У оквиру овог закона нормирана је и одговорност за штету у животної средини, која упућује на примену општих правила о накнади штете. Овај закон такође предвиђа обавезу осигурања загађивача од одговорности за могућу штету. Веома је значајна чињеница да је Црна Гора донела Закон о одговорности за штету у животної средини, што свакако говори о озбиљности државе, разумевању и посвећености овом питању. Наиме овај закон уређује начин и поступак утврђивања одговорности за штету у животної средини, превентивне мере и мере ремедијације ради отклањања и спречавања штете у животної средини. Накнада штете се према овом закону базира на принципима загађивач плаћа, принципу обавезног осигурања, а под штетом се сматра штета нанета заштићеним врстама, биљкама, животињама, гљивама, природним стаништима, водама и земљишту. Спровођење поступка утврђивања штете у животної средини или непосредне опасности од штете врши Агенција за заштиту животне средине.<sup>43</sup> Поступак утврђивања штете у животної средини покреће се по службеној дужности, или на захтев заинтересоване јавности, што је принцип карактеристичан за кривични, а не грађански поступак. Након овога надлежан орган саслушава оператера и одлучује да ли покреће поступак за утврђивање значаја причињене штете, о чему може захтевати и одређене информације и мерења од стране самог оператера. Потом обавештава подносиоца захтева, опертера, надлежни орган и инспекцију о покретању поступка или одбацивању захтева и то у року од 5 дана од дана покретања поступка за утврђивање штете. Закон посебну пажњу посвећује и мерама спречавања, када штета још није наступила и мерама ремедијације штете у животної средини, када је штета већ настала. У том погледу оператер одговара по принципу загађивач плаћа, осим уколико не докаже да је штета настала радњом трећег лица, уколико је предузео све неопходне мере. Овим законом предвиђене су и јако високе казнене одредбе. Федерација Босне и Херцеговине питање одговорности за штету нанету животної средини регулише кроз Закон о заштити животне средине.<sup>44</sup> Један од основних нормираних принципа јесте и принцип загађивач плаћа, а одговор-

40 Закон о животної средини *Службени лист ЦГ*, бр. 48/2008, 40/2010-др. закон, 40/2011-др. закон и 27/2014-др. закон.

41 Закон о одговорности за штету *Службени лист ЦГ*, бр. 27/2014, 55/2016.

42 Уредба о висини накнаде, начину обрачуна и плаћања накнада због загађења животне средине *Службени лист Републике ЦГ*, бр. 26/1997, 9/2000, 52/2000.

43 М. Дреновак Ивановић, *Упоредно јавна анализа транспозиције Директиве 2004/35/ЕЗ о одговорности за шийеиу у животиної средини*, ПЛАС 2014, 1.

44 Закон о заштити животне средине *Службени лист РС* бр. 71/2012.

ност се базира на принципу објективне одговорности. За загађење животне средине одговорно је правно и физичко лице које је незаконитим и неправилним деловањем омогућило или допустило загађење, при чему закон као први вид решења загађења предвиђа санацију, па тек онда накнаду у висини вредности уништеног добра. Загађивач сноси трошкове хитних интервенција, спречавања понављања штете, накнаде директно угроженим лицима, али је дужан да пружи и извесне гаранције у виду обезбеђења, а поред тога предвиђена је и обавеза осигурања. Свако лице које трпи штету има право да захтев за накнаду штете директно поднесе одговорном лицу постројења или осигуравачу одговорног лица, а уколико таквих лица нема то право припада држави. На федералном нивоу основан је Фонд за заштиту околине, који има улогу да између осталог сузбије штету у случају када се не може применити принцип загађивач плаћа, као и да накнади трошкове спречавања или отклањања штете које захтева хитну интервенцију. Приходи фонда се остварују од накнада загађивача и корисника, као и накнаде која се плаћа приликом регистрације сваког моторног возила, али и из других средстава као што су кредити, зајмови и сл.

Правни прописи Републике Србије не садрже посебан пропис који би регулисао питање еколошке штете и одговорности за еколошку штету. Иако прописи из области заштите животне средине и то Закон о заштити животне средине (у даљем тексту ЗЗЖС)<sup>45</sup> нормира посебну област одговорности за загађење животне средине, пракса домаћих судова показује да се на питање еколошке штете и одговорности за еколошку штету чешиће примењују опште одредбе о штети и одговорности. ЗЗЖС у свом првом делу предвиђа да су правна и физичка лица приликом својих активности дужна да обезбеде заштиту животне средине, али и као већина упоредноправних прописа из ове области дефинише следећа питања: под загађењем животне средине предвиђа уношење загађујућих материја или енергије у животну средину, изазвану људском делатношћу или природним процесима које имају или могу имати штетне последице на квалитет животне средине и здравље људи, затим да је загађивач правно или физичко лице које чињењем или нечињењем загађује животну средину. У вези са тим животна средина је дефинисана као скуп природних или створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, простор и услове живота. Правно или физичко лице које проузрокује загађење одговара за насталу штету по систему објективне одговорности. Основна начела које овај закон предвиђа јесу и начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника, начело загађивач плаћа и начело корисник плаћа. Начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника предвиђа одговорност загађивача и у случају банкротства и правног следбеништва, у потпуности. Начело загађивач плаћа представља обавезу накнаде свих трошкова спровођења мера спречавања и смањивања загађења, трошкове ризика по животну средину и уклањања штете лица, који својим активностима проузрокују или могу проузроковати оптерећење животне средине, односно уколико лице производи, користи или ставља у промет сировину, полупроизвод, односно производ који садржи штетне материје по живот-

45 Закон о заштити животне средине *Службени гласник РС* бр. 135/2004, 36/2009, 72/2009-др. закон и 43/2011-одлука УС.

ну средину. Одговоран, по систему објективне одговорности је загађивач, али и правно и физичко лицу које је незаконитим или неправилним деловањем омогућило или допустило загађење. Загађивач је дужан да предузме санационе, односно неопходне мере или уколико је то немогуће да накнади вредност уништеног добра. Загађивач је дужан да накнади трошкове хитних интервенција, трошкове санације, трошкове спречавања настанка исте или сличне штете, трошкове накнаде лицима која су директно угрожена. ЗЗЖС такође предвиђа обавезу осигурања од одговорности за случај штете причињене трећим лицима услед удеса и то оног чије постројење или активност представља висок степен опасности по здравље људи и животну средину. Захтев за накнаду штете може се потраживати од загађивача или осигураваача и предвиђен је субјективни рок од три, односно објективни од двадесет година за покретање поступка. Поступак пред судом је хитан, а Република Србија задржава право накнаде, уколико не постоје лица која на то имају право. ЗЗЖС предвиђа и сходну примену одредби Закона о облигационим односима. Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађења животне средине<sup>46</sup> као једно од основних начела предвиђа и начело загађивач плаћа, односно да загађивач мора сносити трошкове последица својих активности, односно угрожавања животне средине и то трошкове за угрожавање и ризик по животну средину, трошкове уклањања штете, односно враћања локације у задовољавајуће стање после престанка обављања активности. Закон о управљању отпадом<sup>47</sup> као једно од својих начела предвиђа и начело одговорности коју носе произвођачи, увозници, дистрибутери и продавци производа, који утичу на пораст количине отпада и начело загађивач плаћа, где је загађивач обавезан да сноси све трошкове последица својих активности, а коју предвиђа и Закон о амбалажи и амбалажном отпаду.<sup>48</sup> Остала законска регулатива, која се тиче конкретне заштите воде, ваздуха, земљишта, не садржи одредбе које се тичу одговорности, једино што поједини прописи садрже јесте нормирање кроз начело загађивач плаћа. И поред регулативе, која се у великој мери не разликује од регулативе садржане у упоредноправном законодавству, пракса домаћих судова указује на чешћу примену Закон о облигационим односима (у даљем тексту ЗОО)<sup>49</sup> и Закон о основама својинско правних односа.<sup>50</sup> Иако поједине судске одлуке садрже примену прописа из области животне средине, ипак се може видети да се на питања штете и одговорности за штету чешће примењују општа правила. Штета се према одредбама ЗОО дефинише као умањење нечије имовине, спречавање њеног повећања и наношењем другом физичког или психичког бола или страха. Члан 156. ЗОО предвиђа да свако може захтевати од другога да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета, као

46 Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења животне средине *Службени гласник РС* бр. 135/2004, 25/2015.

47 Закон о управљању отпадом *Службени гласник РС* бр. 36/2009, 88/2010 и 14/2016.

48 С. Лилић, М. Дреновак Ивановић, 241.

49 Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/1978, 39/1985, 45/1989 – одлука УСЈ и 57/1989, *Службени лист СРЈ* бр. 31/1993 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља.

50 Закон о основама својинскоправних односа *Службени лист СФРЈ*, бр.6/80,36/90, *Службени лист СРЈ*, бр.29/96, *Службени гласник РС*, бр. 115/2005.

и да се уздржи од делатности из које произлази узнемиравање или опасност од штете, осим уколико се иста не може спречити одговарајућим мерама, а одговорност постоји на страни држаоца извора опасности, што говори о постојању начела загађивач плаћа, али такође садржи и одредбу да уколико штета настане у оквиру обављања општекорисне делатности, за коју се добија одобрење надлежног органа, штета се може остварити само у делу који превазилази нормалне границе. Индиректно постоји и могућност примене одредби који се тичу одговорности за штету од опасне ствари или опасне делатности који предвиђају претпоставку узрочности између штете и опасне ствари или делатности и одговорност имаоца ствари, односно лица код ког се ствар налази. Закон о основама својинскоправних односа у чл. 5 предвиђа да је власник непокретности дужан да се при коришћењу исте уздржава од радњи и да отклања узроке који потичу од његове непокретности, а којим се отежава коришћење друге непокретности и то преко мере која је уобичајена узимајући у обзир природу и намену непокретности и месне прилике.

Упоредноправна анализа је показала да се прописи Републике Србије који уређују област еколошке штете и одговорности за еколошку штету не разликују у великој мери од прописа које познају упоредноправна законодавства. Наиме, разлике се могу видети искључиво по питању да ли конкретна држава већу пажњу посвећује одређеном питању животне средине, као што је пример детаљнија регулатива у области заштите земљишта или вода, али да се објективно посматрано не могу пронаћи велике разлике. У том смислу не постоји проблем постојања регулативе у овој области, осим што би се пажња могла усмерити на питање да ли је потребно посебну пажњу усмерити ка одређеним елементима животне средине који су угроженији, или потенцијално угроженији од других. У односу на упоредноправно законодавство, али и европске стандарде, већа пажња би се могла усмерити ка штети причињеној води, земљишту, ваздуху и биодиверзитету. Приликом предлагања измена неопходно би било водити рачуна о усаглашености правних прописа, који регулишу ову област, али и усклађености са осталим прописима. Са друге стране проблем се јавља код примене прописа, односно нема разлога да се у конкретном случају примењују опште одредбе о штети и одговорности, већ је потребно применити прописе из области животне средине. Стање у којем се животна средина у Републици Србији налази јесте делом кривица непримењивања одговарајућих прописа. Питање да ли је уставом загарантовано право сваког на здраву животну средину повређено непримењивањем одредби, специфично дефинисаних потребама заштитног објекта? Свакако да одговор може бити позитиван. Уколико је у ранг уставног права загарантовано право на здраву животну средину,<sup>51</sup> онда је свакако постојање законодавства које уређује предметну материју оправдано. У том смислу уколико се као кровни закон из области животне средине третира ЗЗЖС, који регулише питања еколошке штете и одговорности за еколошку штету, онда се у конкретном случају постојања еколошке штете свакако исти треба применити. Прописи из области животне средине јесу специфични, у смислу да садрже термине који нису

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



својствени правним наукама, али се стручним усавршавањем и специјализацијом поступајућих органа, свакако проблем може превазићи. Закључак који се може извести јесте да се прописи Републике Србије у области заштите животне средине морају допунити, посебно у погледу одређених заштитних објеката, али да се већи напор мора учинити ка сврставању проблема у категорију „еколошких“, питања, те да се на исти примењују одговарајући прописи које Република Србија има.

*Minja Blažić Pavićević, LL.M\**

## COMPARATIVE LAW VIEW ON ENVIRONMENTAL DAMAGE AND LIABILITY TO ENVIRONMENTAL DAMAGE

### Summary

*Environmental damage can be defined as damage created by the pollution of environment or as a group of negative consequences to the environment. Besides the damage itself, the cause of the damage is of great importance for this issue and so are the causal connection, consequences and liability. Simple based relation called „damage-consequence-liability„ is not easy to be proven on a single case, nor it is easily identified. In favor of that claim speak many international documents and examples of comparative law regulation which are setting the principles and the basis of liability of ecological damage. By analyzing international treaties and documents, cases of comparative or domestic legislature we will try to find the better understanding of the matter of ecological damage and liability of ecological damage. Republic of Serbia has passed regulations that deals with questions of ecological damage and liability to ecological damage, though they need to be amendment, not changed completely, they can still be used in practice. The question of legislature that is not being put in practice, especially in the matter of the environment, raises the question if constitutionally guaranteed right of every person to a healthy environment is really feasible.*

Key words: *Environmental damage. Environment. Liability to environmental damage. Law frame.*

---

\* Minja Blažić Pavićević, Master in Environmental Public Law, University of Belgrade Faculty of Law. Licenced lawyer.