

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**Европски стандарди у области
заштите животне средине –
правни и економски аспект**
(мастер рад)

Ментор

Доц. др Александар Мојашевић

Студент

Јелена Јанковић

Бр. индекса: М035/13

Ниш, мај 2015. године

САДРЖАЈ

I. УВОД.....	1
II. ПРАВНИ СТАНДАРДИ И МЕХАНИЗМИ КОЈИМА ЕВРОПСКА УНИЈА РАСПОЛАЖЕ У ДОМЕНУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	4
1. ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ КАО ЦИЉ ОСНИВАЧКИХ УГОВОРА – ОД ЈЕДИНСТВЕНОГ ЕВРОПСКОГ АКТА ДО ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА	4
1.1. Увођење и развој концепта заштите животне средине у законодавству ЕУ – период до Лисабонског уговора	4
1.2. Заштита животне средине у одредбама Лисабонског уговора	7
2. НАЧЕЛА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	10
2.1. Начело одрживог развоја	10
2.2. Начело супсидијарности	11
2.3. Начело интегрисаности.....	12
2.4. Начело предострожности.....	13
2.5. Начело превенције	14
2.6. Начело да еколошка штета треба да буде санирана на извору	15
2.7. Начело „загађивач плаћа“	15
3. СЕКУНДАРНО ЗАКОНОДАВСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	17
3.1. Хоризонтално законодавство - преглед кључних директива и уредби	18
3.1.1. Процена утицаја на животну средину (<i>EIA</i>).....	18
3.1.2. Стратешка процена утицаја на животну средину (<i>SEA</i>).....	21
3.1.3. Интегрисана превенција и контрола загађења.....	23
3.1.4. Приступ јавности информацијама од значаја за животну средину	25
3.1.5. Учешће јавности у доношењу одлука које се тичу животне средине.....	29
3.1.6. Програми и институције релевантни за спровођење права на информисаност и права на учешће у доношењу одлука у области заштите животне средине.....	31
3.1.6.1. Европски регистар испуштања и преноса загађујућих материја (<i>E-PRTR</i>).....	31
3.1.6.2. Инфраструктура за просторне информације (<i>INSPIRE</i>).....	32
3.1.6.3. Европска агенција за животну средину (<i>EEA</i>).....	33
3.1.6.4. Европска информациона и опсервациона мрежа за животну средину (<i>EIONET</i>).....	34
3.2. <i>LIFE</i> програм	34
3.3. СТРАТЕГИЈА ЕВРОПА 2020 – ЖИВЕТИ ДОБРО У ОКВИРУ ЛИМИТА НАШЕ ПЛАНЕТЕ	37
4. СУДСКА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ	39
4.1. ГРАЂАНСКА ОДГОВОРНОСТ ЗА ЕКОЛОШКУ ШТЕТУ.....	39
4.1.1. Правно-теоретски аспект концепта грађанске одговорности за еколошку штету у Европској унији.....	39
4.1.2. Еколошка штета у одредбама <i>ELD Директиве</i>	41
4.2. Кривична одговорност за штету причињену животној средини.....	45
5. ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СЛУЖБИ ЕКОЛОГИЈЕ	50
5.1. УВОДНА ТЕОРЕТСКА РАЗМАТРАЊА	53
5.1.1. Коузова теорема неутралности и реципрочна природа негативних екстерналија.....	53
5.1.2. Портерова хипотеза.....	57
5.2. ИНСТРУМЕНТИ ПРИСУТНИ У ПРАКСИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ	58
5.2.1. Зелени порези	58

5.2.2. Трансфербилне дозволе.....	64
-----------------------------------	----

III. ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРАВНОМ ПРОСТОРУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ72

1. Уводна разматрања	72
2. Хоризонтално законодавство Републике Србије	75
2.1. Закон о заштити животне средине	76
2.2. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину	81
2.3. Закон о процени утицаја на животну средину	83
2.4. Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења	86
2.5. Приступ јавности информацијама од значаја за животну средину и учешће јавности у доношењу одлука које се тичу животне средине.....	88
3. Судска заштита животне средине у Србији.....	93
3.1. Грађанска одговорност за штету причињену животној средини	93
3.2. Кривична одговорност за штету причињену животној средини.....	97
4. Економско-еколошки инструменти у законодавству Србије	102
4.1. Зелени порези.....	102
4.2. Трансфербилне дозволе.....	104
4.3. Еколошки менаџмент.....	105
4.3.1. Еколошки знак.....	105
4.3.2. <i>EMAS</i> систем на територији Србије	107

IV. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА.....109

V. ЛИТЕРАТУРА И ОСТАЛА ИСТРАЖИВАЧКА ГРАЂА115

VI. ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ125

VII. САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ128

VIII. АВСТРАКТ.....130

IX. БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА.....132

I. УВОД

Рад који је пред вама резултат је проучавања оне области законодавства Европске уније (у даљем тексту ЕУ), која је од изузетне важности на глобалном нивоу – области заштите животне средине. Обрађивани су стандарди ЕУ у овој области, изграђени до данас, са фокусом на најактуелније. Имајући на уму да предметна област чини чак трећину укупног законодавства Европске уније, фокус је био на суштински значајним прописима, као носиоцима разгранатог и свеобухватног система заштите животне средине ЕУ. Поред прописа којима се нормативно уређује поменута област, предмет проучавања били су и најзаступљенији економски инструменти у служби животне средине, као и они који су још увек у почетној фази реализације, али имају тенденцију развоја. У раду се издвајају две велике целине: законодавство и економско-еколошки инструменти ЕУ и законодавство и економско-еколошки инструменти Републике Србије. У оба дела проучавани су расположиви стандарди и механизми присутни како у прописима тако и у реалности, којима се ЕУ и Србија служе у циљу подизања нивоа одрживости природних ресурса, здраве и функционалне животне средине.

Први део посвећен је најважнијим правним актима ЕУ који се односе на заштиту животне средине, тзв. хоризонтално законодавство, као опште и базично за све секторе животне средине. Овај корпус прописа у себи носи основне постулате веома комплексне политике заштите животне средине ЕУ: поступке процене утицаја на животну средину, стандарде и поступке интегрисане превенције и контроле загађења, права грађана на учешће у поступку доношења одлука, права на благовремено и потпуно информисање грађана о стању животне средине и друге. Јако важан сегмент заштите представља судска заштита животне средине, како грађанскоправним, тако и кривичноправним институтима. Развијањем грађанскоправне, односно кривичноправне одговорности, животна средина добија специфичан статус, те смо разматрали и промене класичних концепта штете, односно заштитног објекта у еколошкој димензији. Право ЕУ успоставља основу ових двеју одговорности, не намећући државама чланицама јединствена решења, већ препуштајући имплементацију са минимумом стандарда чији се развој на виши ниво очекује у будућности.

Поред нормативног прегледа, проучавали смо и тренутно актуелне економске инструменте у служби екологије, пре свега кроз призму Коузове теореме и Портерове хипотезе, ефикасности расположивих инструмената у тржишним условима, паралелно са остваривањем њихове сврхе оличене у заштити и побољшању стања животне

средине. Будући да теорија нема јединствен став о апсолутној предности државне регулативе над тржишним механизмима, или обрнуто, важно је било сагледати све аспекте, како позитивне тако и негативне, који ће показати успешност ових инструмената и можда предвидети њихов даљи развој.

Проучавање законодавства Србије пратило је развој политике заштите животне средине у домаћим прописима почевши од првих корака имплементације односних аката из правног система Европске уније. Желећи да сазнамо у којој мери домаћа регулатива кореспондира стандардима заштите животне средине Европске уније, почели смо од сета закона тзв. зеленог пакета – хоризонталног законодавства, свеобухватног и секторски неодређеног. Затим, приказани су и концепти судске заштите животне средине, институти домаћег законодавства који су, у тумачењу правне теорије и праксе, управљени на отклањање узрока угрожавања природних добара.

Пажњу смо посветили и домаћем пореском систему, који успешно прелази у фазу озелењавања, по угледу на Европску унију и многе друге државе света. Поред тога, сасвим је извесно увођење и трансфербилних емисионих дозвола, чији утицај можемо да предвидимо имајући у виду искуства држава чланица Европске уније, али и упозорења теорије која је благо скептична када се ради о овом инструменту у привреди државе у развоју, каква је Србија.

Значај ове теме уочљивији је како се проблеми глобалног загревања, климатских избеглица, копна које тону у океан, и сличних појава, повећавају. Препознајемо пре свега шири, општедруштвени и глобални значај овог растућег проблема са којим се суочавамо у протеклим деценијама и који претендује, својом озбиљношћу, да постане приоритетни проблем модерног човека, у коришћењу модерне технологије. У прилог овој тврдњи наводимо и чињеницу да се ЕУ посвећује решавању ове проблематике већ дуги низ година, преузимајући водећу улогу у развоју механизма заштите животне средине упоредо са њиховом имплементацијом. Стандарди заштите животне средине су круцијални за будућност целог човечанства и као такви морају бити јасно и сврсисходно успостављени у законодавном оквиру Републике Србије. Зато верујемо да испитивање законодавства заштите животне средине на националном нивоу, упоредо са односним законодавством ЕУ, пружа увид о актуелним и расположивим инструментима заштите животне средине и указује на могући развој реглементације у овој области *de lege ferenda*.

Циљ проучавања јесте паралелно нормативно сагледавање законодавства заштите животне средине ЕУ и Србије, ради идентификовања разлика, позитивних и негативних аспеката, и процене о потенцијалном развоју домаћег законодавства. Тиме смо утврдили у којој мери домаће законодавство кореспондира актуелним европским стандардима и какви би могли бити евентуални правци даљег развоја законске регулативе.

Премиса на којој почива овај рад је да је српско законодавство достигло пристојан степен хармонизације у области заштите животне средине, али да је зарад општег побољшања стања животне средине, како на локалном и националном, тако и на интернационалном нивоу, нужно наставити са усвајањем добре праксе и сврсисходних решења других држава, не само ЕУ и њених држава чланица, већ и других држава света. Приликом доказивања основне хипотезе, у раду је коришћен претежно нормативни метод, анализа садржаја правних прописа Европске уније и Републике Србије, и упоредно-правни метод у сврху компарације ове две групе прописа.

II. ПРАВНИ СТАНДАРДИ И МЕХАНИЗМИ КОЈИМА ЕВРОПСКА УНИЈА РАСПОЛАЖЕ У ДОМЕНУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

1. Заштита животне средине као циљ оснивачких уговора – од Јединственог европског акта до Лисабонског уговора

Индустријска револуција и општи цивилизацијски напредак носе са собом одређени данак, који према речима научника, највише плаћа природа. Оно што је забрињавајуће, то је да су природа и човек нераздвојно повезани и на тој линији препознаје се поражавајући утицај технолошког напретка на живот људи не само данас већ и у будућности. Ова констатација није непозната ни *Европском бироу за заштиту животне средине* који у свом приручнику наводи да је управо тежња човека за „модерним стилем живота“ у протеклих 50 и више година европског развоја оно што изазива хитно решавање проблема репарације животне средине (Scheuer, 2006: 158). Научници деценијама упозоравају на негативне прогнозе до којих долазе анализом загађења и неефикасним коришћењем природних ресурса којима је погођена животна средина.¹ Њихов глас почео је да одјекује међународном сценом, од *Штокхолмске конференције* 1972. године одржане у оквиру *УН Програма заштите животне средине*, постајући све јачи из године у годину, водећи до праве еколошке револуције.² Међународна јавност почиње убрзано да препознаје проблем угрожавања и уништења животне средине, као и нужност одрживог развоја. Упоредо с тим, отпочиње и процес регламентације на свим расположивим нивоима – националним, регионалним и глобалним.

1.1. Увођење и развој концепта заштите животне средине у законодавству ЕУ – период до Лисабонског уговора

Један од најгласнијих заговорника потребе за заштитом ове области јесте Европска унија (у даљем тексту ЕУ), тадашња Европска економска заједница, која годину дана након одржане споменуте конференције у Штокхолму доноси свој *Први акциони план*, од досадашњих седам, у области заштите животне средине. Доношење овог документа

¹ *Савет заштите природних ресурса* је међународна организација која се дуги низ година успешно бави проблемима заштите природне средине. Пример упозорења стручњака у овој области је и ова „Екстремна мапа временских прилика 2012. године“ доступна на: <http://www.nrdc.org/health/extremeweather/>. Последњи приступ: 21.12.2014.

² На овој конференцији донета је *Штокхолмска декларација (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment)*, први међународни документ, који прокламује важност заштите животне средине и поставља основне принципе који су у наредним годинама развијани на том пољу. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Retrieved 21.12.2014, from: <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>.

препознаје се као кључни тренутак у преокрету политике ЕУ у правцу одрживог развоја и свесне заштите природе паралелно са развојем привреде. Тај развој прати се пре свега кроз место и улогу заштите животне средине као циља постављеног у оснивачким уговорима. У првим оснивачким уговорима из Рима приметно је одсуство регулативе заштите животне средине, што не изненађује имајући у виду годину када су донети. Наиме, међународна јавност назире ову проблематику тек 1957. године, у контексту догађаја „великог лондонског смога“, услед кога је 1952. године настрадало више хиљада људи (Wrimblecombe, 2012). Већ након Првог акционог плана, на основу *Уговора о оснивању Европске заједнице*,³ усвојено је око 200 прописа у области заштите животне средине, иако се тек 1987. године, доношењем *Јединственог европског акта* (у даљем тексту *ЈЕА*),⁴ заштити животне средине обезбеђује цела глава уговорног документа. У *ЈЕА* се прокламује нужност заштите животне средине као циља Заједнице и уводи правни основ споровођења заштитних мера, уз изричиту обавезу да се даље активности спроводе и правни акти доносе у складу са принципима превенције, „загађивач плаћа“ и интеграције, који постају једни од основних постулата ове области (Драгојловић, Мишчевић, 2010: 20). Циљ формулисан у *ЈЕА* у чл. 130р. ст. 1. који омогућава Заједници: „да сачува, заштити и побољша квалитет животне средине, да допринесе заштити људског здравља, као и да осигура рационално коришћење природних ресурса“, постаје суштина и оса око које ће се формирати политика ЕУ у овој области.⁵

Од тада развој политике заштите животне средине у оквиру ЕУ представља синтезу различитих развојних политика с обзиром на то да скоро све имају упливе у поље животне средине на одређени начин. Такође, развој ове политике приказује и успостављање везе и деликатне равнотеже између стварања заједничког, тј. јединственог тржишта, појачаног индустријског развоја, слободне конкуренције и животне средине (Јанг, 2012: 26). У наредном периоду, до усвајања *Уговора из Мастрихта*⁶ 1992. године, наставља се са интензивним доношењем читавог спектра докумената како на интернационалном тако и на нивоу ЕУ. Усвојена су још три акциона програма, а како су расле потребе за бољим научним и техничким

³ *Treaty establishing the European Community (Consolidated version 1992)*. Retrieved 25.12.2014, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992E/TXT>.

⁴ *Single European Act*. Retrieved 23.04.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Treaty on European Union*. Retrieved 23.04.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>.

информацијама, проценом и контролом стања, установљена је *Европска агенција за животну средину* (у даљем тексту *ЕЕА*),⁷ која је 1993. године успоставила европску мрежу контроле и сарадње. Иницијативе у области заштите животне средине су све бројније, те и потреба за њиховим финансирањем расте, тако да 1992. године настаје *LIFE програм*⁸ који је према подацима Европске комисије само у години оснивања омогућио финансијску потпору за 3.708 пројеката вредности од око 2,8 милијарди евра.

Паралелно са догађајима на светској сцени, где се 1992. године у Рију одржава *УН Конференција о заштити животне средине и развоју*⁹ препозната као до тада глобално најзначајнија у овој области, на територији Старог континента ствара се ЕУ потписивањем *Уговора из Масстрихта*, у којем једно од централних места заузима заштита животне средине. На самом почетку, већ други и трећи члан Уговора из Масстрихта дају овој области значај дугорочних стратешких циљева, прокламовањем промовисања хармоничног и уравнотеженог развоја економских активности, као и одрживог раста, који уважава животну средину, позиционирајући их у двадесет основних активности Заједнице.

Исте године, 1993. донет је и *Пети акциони план* који је значајан из разлога успостављања новог дугорочног циља који поставља тежњу за преобликовањем економије на принципима одрживог развоја имајући у виду будуће генерације. Иако овај програм спомиње одрживи развој, значај овог концепта доживљава своју пуну форму у *Уговору из Амстердама*, помињући га како у преамбули тако и у стратешким циљевима.¹⁰ Сматра се изузетно битним елементом усклађености који произилази из чл. 6. Уговора из Амстердама, будући да се њиме налаже интегрисаност политике заштите животне средине са спровођењем свих других политика Заједнице. Будући да *Уговор из*

⁷ Званична интернет страница *ЕЕА*: <http://www.eea.europa.eu/>. Последњи приступ: 23.12.2014. О *ЕЕА* ће бити речи у даљем тексту, поглавље 3.1.6.1.

⁸ Званична интернет страница *LIFE програма*: <http://ec.europa.eu/environment/life/>. Последњи приступ: 23.12.2014. О *LIFE програму* ће бити више речи у поглављу 3.2.

⁹ Ово је била прва одржана *УН Конференција о заштити животне средине и развоју*, у оквиру које је донета *Рио декларација (Rio Declaration on Environment and Development)*. Овај документ, иако правно необавезујући, је изузетно значајан јер прокламује 27 принципа заштите животне средине. Између осталог, наглашава хуманистички приступ овом проблему, и истиче да државе морају како појединачно, тако и заједничким напорима, учинити све што је у њиховој моћи да подигну стандард живота свих људи док истовремено елиминишу обрасце неодрживе производње и потрошње. *Rio Declaration on Environment and Development*. Retrieved 23.04.2015, from: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>.

¹⁰ *Treaty of Amsterdam*. Retrieved 27.10.2014, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>.

*Нице*¹¹ од 2001. године не доноси суштинске измене, можемо закључити да је ЕУ установила и у потпуности структурирала политику заштите животне средине до Амстердамског уговора и да је у годинама које следе радила на проналажењу делотворних инструмента и успостављању стандарда у складу с еколошким променама и захтевима одрживог развоја (Јанг, 2012: 30-33).

1.2. Заштита животне средине у одредбама Лисабонског уговора

Последњи оснивачки уговор, познат под називом *Лисабонски уговор*,¹² донет 2009. године, учвршћује правац политике заштите животне средине који је постављен претходним уговорима, без уношења суштинских измена. Најпре је уочљиво стипулисање јаче и прецизније дефиниције одрживог развоја и измене фокуса циља са економски одрживих активности, на рад за одрживи развој Европе у условима стабилне, високо конкуренте тржишне привреде (Драгојловић et al. 2010: 25). На основу формулације чл. 3. ст. 5. Лисабонског уговора у којем се наводе остали циљеви ЕУ, јасно закључујемо да је одрживи развој постављен у ред специфичних циљева спољне политике кроз чију призму ће се огледати остали циљеви. Посебно важним сматра се изричито навођење *принципа интеграције политике заштите животне средине*, прописивањем да сви захтеви заштите животне средине морају бити интегрисани у спровођење свих политика и активности ЕУ а посебно у циљу промоције одрживог развоја. Према класификацији надлежности ЕУ на искључиву, подељену и надлежност држава чланица, чл. 4. ст. 2е. *Уговора о функционисању Европске уније* сврстава заштиту животне средине у категорију подељене надлежности између ЕУ и држава чланица. Такође, одређене области из домена климатских промена, производње, потрошње енергије и заштите становништва прелазе из надлежности држава чланица у надлежност ЕУ. Препознавање еколошких проблема као круцијалних доводи их високо на дневни ред Савета ЕУ. Ова промена је значајна јер успоставља наднационалност ЕУ у пољу заштите животне средине, креирајући је одозго, а не како је то био случај на почетку када је регламентација долазила из иницијатива држава чланица са високом еколошком свести. Дакле, политика заштите животне средине је исход одлука у институцијама ове наднационалне творевине, што јој пружа водећи ауторитет. Сврстана у ред политика са подељеном надлежношћу, подразумева координацију

¹¹ *Treaty of Nice*. Retrieved 23.12.2014, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>.

¹² *Consolidated version of the Treaty on European Union*. Retrieved 29.12.2014, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT>.

држава чланица и органа ЕУ у њеном креирању и реализацији. Првобитну дужност регулентације ЕУ задржава за себе, па стандарде које утврди у секторском законодавству кроз директиве препушта даље државама чланицама да имплементирају у своје правне системе на најприкладнији начин, у контексту могућности сваке појединачно (Јанг, 2012: 12,37,38).

Систем подељене надлежности између држава чланица и ЕУ у домену заштите животне средине генерално има много предности и доноси већу усаглашеност између држава чланица око ове осетљиве и важне теме. Међутим, он носи и одређене негативне последице. Прописани стандарди постављају доње границе испод којих држава чланица не сме да иде, али, с друге стране, горње границе су у потпуности отворене за интерпретацију према еколошкој свести и капацитетима конкретне државе. То може довести до драстичних разлика, које стварајући јаз између нивоа (не)дозвољених загађења, уводе на мала врата еколошки дампинг¹³ и потенцијално узрокују негативне промене на тржишту. Посебна опасност постоји приликом приступања у чланство ЕУ, будући да су стручњаци приметили да сваким новим таласом приступања, брзина и начин имплементације законодавства ЕУ у овом сектору изазивају дисбалансе. ЕУ покушава да коригује ове дисбалансе подржавајући увођење *зелене политике* у свом најпотпунијем облику, између осталог, стављајући на располагање и фондове за финансирање еколошких иновација у производњи и осталих пројеката у овој области, али несразмеру је тешко отклонити (Ателјевић, Сретич, Митровић, Плавић, 2011: 22; Scheuer, 2006: 151, 152, 199).

Поред споменутих новина, Лисабонски уговор доноси новине на пољу заштите животне средине у вези са једним од прокламованих циљева ЕУ – тежњи да се приближи својим грађанима са намером повећања нивоа демократичности у законодавном поступку. Овај циљ реализује се, *inter alia*, и активнијим учешћем грађана у доношењу одлука, стављајући им на располагање одређене механизме. Први механизам јесте *нова грађанска иницијатива* која први пут пружа грађанима ЕУ директни канал до Европске комисије са утицајем на доношење закона, уз услов да

¹³ *Еколошки дампинг* представља негативан ефекат који узрокује злоупотреба закона држава различитих од државе загађивача, тиме што се, на пример, врши одлагање отпада по нижим стандардима, самим тим под повољнијим условима, или тако што се роба производи у државама које имају ниже еколошке стандарде производње, а пласирају на тржиште државе која поставља високе еколошке стандарде, те ови производи због нижих цена узрокују неравнотежу на тржишту бивајући јефтине од еколошки произведене робе.

милион људи из низа држава чланица потпише петицију.¹⁴ Тиме се отвара пут еколошким активистима из свих земаља чланица да лакше пронађу подршку и представе органима ЕУ своје идеје које ће водити целовитијем приступу заштити животне средине. Други механизам је значајан са аспекта *Архуске конвенције*,¹⁵ стипулисан у чл. 15. ст. 3. којим се инсистира на *транспарентности рада* свих органа ЕУ.

У складу с чињеницом да је област енергетике од суштинског значаја за живот људи, будући да омогућава функционисање низа области живота почевши од саобраћаја, преко индустрије и пољопривреде, до грејања и хлађења животног простора, ЕУ јој посвећује посебно поглавље у Лисабонском уговору. Област енергетике прожима се са облашћу заштите животне средине, те је *енергетска ефикасност* један од фундаменталних циљева које обрађује и најновији *Седми акциони план*.¹⁶ Оно што Лисабонски уговор наглашава у чл. 194. јесте да енергетска политика мора да обезбеди сигурност енергетског снабдевања паралелно са промовисањем енергетске ефикасности, уштеде енергије и проналажења нових обновљивих извора енергије. Зато интегрисање ових двеју области за ЕУ представља посебан изазов, који намерава да оствари у конјункцији три циља постављена од стране Европске комисије: промовисање енергетске ефикасности/штедње; повећање удела производње и употребе чистих и обновљивих извора енергије; и смањење утицаја на животну средину приликом производње и коришћења енергије. Њихова реализација је нужна и као испуњење обавезе преузетих ратификацијом *Кјото протокола*,¹⁷ па је јасно да се ЕУ

¹⁴ Чл. 11. ст. 4. Лисабонског уговора.

¹⁵ *Архуска конвенција - Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Aarhus Convention))*, усвојена је 1998. године и ступила на снагу 2001. године. Архуску конвенцију је до данас ратификовало 46 држава, међу њима и ЕУ 2005. године. ЕУ је након ратификације донела низ директива које имплементирају Архуску конвенцију у правни систем. Србија је у процесу ратификације ове конвенције од 2009. године. Више о Архуској конвенцији на званичном сајту: <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>. Последњи приступ: 24.12.2014. *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Aarhus Convention)*. Retrieved 23.04.2015, from: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

¹⁶ *General Union Environment Action Programme to 2020 - Living well, within the limits of our planet*. Retrieved 29.12.2014, from: <http://bookshop.europa.eu/en/general-union-environment-action-programme-to-2020-pbKH0113833/>. Детаљније о Седмом акционом програму видети у поглављу 3.3.

¹⁷ *Кјото протокол (The Kyoto Protocol)* представља правно обавезујући међународни споразум потписан 1997. године, а ступио на снагу 2005. године. Настао је као део *УН Оквирне конвенције о климатским променама* и тренутно има 192 државе потписнице, укључујући и Републику Србију. Протокол истиче одговорност развијених земаља за алармантно високе вредности гаса стаклене баште и са њим у вези катастрофалне климатске промене чије последице највише трпе неразвијене државе широм света. Стога, протокол обавезује развијене државе да у етапама смањују емисије гаса стаклене баште, кроз све доступне методе, посебно истичући тржишно оријентисане инструменте. Једна од најважнијих обавеза

све више усредсређује на *ниско-угљеничну привреду и обновљиве изворе енергије* који ће јој обезбедити независност у односу на прибављање исцрпивих извора енергије тренутно у употреби (Јанг, 2012: 38-42).

2. Начела заштите животне средине и одрживог развоја Европске уније

Правна начела заузимају значајно место у свим правним системима из више беневитних разлога. Будући да имају висок ниво апстрактности, она у себи носе капацитет решења у ситуацијама када легислатива не може понудити ниједно, из разлога постојања правних празнина или недовољно прецизно дефинисаних одредби. Садржински, креирана су да у себи носе смернице, упутства, идеје о примени норми у одређеној области, или да буду последња линија одбране правилној интерпретацији норме у духу правичности. Као сваки правни систем, и ЕУ је изнедрила свој сет начела чија је примена једнако обавезујућа за државе чланице као и примарних и секундарних извора права. Важно је нагласити да нису сва начела законски обавезујућа, већ само она којима је ова снага изричито приписана, док друга начела имају само улогу општих смерница. Постоје универзално примењива начела, али и посебна начела која припадају конкретној области. У даљем тексту биће приказана начела ЕУ из области заштите животне средине.

2.1. Начело одрживог развоја

Први пут споменуто у *Уговору о оснивању Европске заједнице*,¹⁸ затим у *Мастрихтском уговору*,¹⁹ да би коначно своју пуну и јасну дефинисаност доживело у *Амстердамском уговору*,²⁰ *начело одрживог развоја* намеће сагледавање шире слике сваког корака економског развоја. Уколико економски раст и развој не омогућавају такав напредак дугорочно, и то у контексту развоја будућих генерација којима ће бити остављено на располагање онолико ресурса колико их данас сачувамо, онда можемо рећи да начело одрживог развоја није испуњено. Стандарди и циљеви постављени *Лисабонским уговором*²¹ и *Седмим акционим програмом*, јасно указују на тежњу ЕУ да

коју ЕУ обрађује у свом последњем, Седмом акционом плану, јесте смањење 20% емисије гасова са ефектом стаклене баште до 2020. године. Посебно је интересантна чињеница да једна од ретких држава које нису потписале Кјото протокол јесу и Сједињене Америчке Државе. Више о Кјото протоколу на званичној интернет страници: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php. Последњи приступ: 24.12.2014. *The Kyoto Protocol*. Retrieved 23.04.2015, from: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>.

¹⁸ Чл. 2. ст. 2*.

¹⁹ Чл. 2.

²⁰ Чл. 1. ст. 2, чл. 1. ст. 5, чл. 2. ст. 2, чл. 4.

²¹ Чл. 11.

оживотвори начело одрживог развоја тако да природа буде сачувана и њени ресурси обновљени у оној мери у којој је то изводљиво у тренутно измењеним условима. Тврочи ових докумената су свесни последица које је немарно коришћење природе у служби економије и индустрије произвело, те захтевају одговорнији приступ овом питању. Основна обавеза је на органима ЕУ приликом доношења аката из своје надлежности, и то тако што чл. 11. подразумева да ће промоција и остварење одрживог развоја бити utkани у сваку политику, имплементацију и активности ЕУ. У складу с тим, Европска комисија приликом креирања предлога који се односе на заштиту животне средине, узима у обзир како најновија научна сазнања у овој области, тако и норме држава чланица које постављају високе стандарде, како би целокупна политика животне средине постизала све већи степен заштите и ефикасније резултате (Тубић, 2012: 496).

2.2. Начело супсидијарности

У Лисабонском уговору начело супсидијарности налазимо у чл. 5. *Уговора о Европској унији*, док се детаљније објашњење овог начела, као и начела пропорционалности, од доношења Амстердамског уговора може наћи у посебном протоколу.²² Основ овог начела налази се у идеји наднационалности ЕУ у питањима животне средине и доношењу одлука одозго, међутим не апсолутно, већ према критеријуму ефикасности. Према томе, све акције које је могуће спровести квалитетније и сврсисходније на вишем нивоу, биће и спроведене на нивоу ЕУ а не држава чланица. Одлучујући критеријуми који опредељују да активности буду спроведне на вишем нивоу су: демократичност, опсег активности и дејства на регионалном и локалном нивоу, финансијска подршка и ефикасност. Активности у областима у којима ЕУ не располаже искључивом надлежношћу, у великој мери су одређене овим начелом, због чега оно представља једно од кључних начела (Тубић, 2012: 497). Према неким ауторима, начело супсидијарности у много већој мери долази до изражаја на пољу заштите животне средине него у другим пољима, јер је начин деловања у овој области динамичан и захтева приступ који ће варирати у зависности од различитих фактора. Нагласак је на хармонизацији која се овим путем остварује у свом

²² *Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*. Retrieved 23.04.2015, from: http://www.cvce.eu/en/obj/protocol_no_2_on_the_application_of_the_principles_of_subsolidarity_and_proportionality_lisbon_13_december_2007-en-ce113c75-4521-47f6-a471-cc2467007197.html.

најпримењивијем облику (De Sadeleer, 2012a: 64). Иако постоје државе чланице²³ које предњаче у стандардима заштите животне средине, односно подижу граничне вредности тако да постају репер за усаглашавање законодавстава, заједно са подршком коју је ЕУ спремна да пружи новим чланицама, начело супсидијарности може у великој мери помоћи бржем и ефикаснијем остварењу еколошких циљева.

2.3. Начело интегрисаности

У чл. 11. Уговора о функционисању Европске уније наводи се потреба за интеграцијом захтева заштите животне средине у друге политике, у оквиру дефинисања и имплементације активности ЕУ. Ово начело нам намеће сазнање које је сасвим логично, а то је да ниједна активност не представља усамљени потез, те да су све политике ЕУ прожете једна другом и да су ефекти сваке од њих осетни на другим пољима. Овај резон пре свега важи у области заштите животне средине, имајући на уму далекосежне последице које су већ поменуте, као и научне студије које упозоравају на штетне утицаје глобалног загревања, коришћења необновљивих извора енергије и слично.²⁴ Оно што је важно то је да се овај члан не односи на спољну и безбедносну политику, полицијску сарадњу у кривичним стварима нити на области које су уређене *ЕВРОАТОМ-ом*²⁵. Ипак, он остаје у многим важним пољима и развија се у толикој мери да неки аутори данас говоре о „озелењавању свих политика Уније“ (Kingston, 2011). Процењено је да би повезивање заштите животне средине и других области смањило буџетске трошкове за око 10-12 милијарди евра, првенствено подстицајним агрикултурним мерама (European Commission, 2013a: 7).

²³ Неке од државе чланице које се сматрају лидерима у увођењу виших еколошких стандарда у ЕУ су Шведска, Данска, Финска и друге.

²⁴ *Штокхолмски центар флексибилности (Stockholm Resilience Centre)* основан под окриљем Штокхолмског универзитета од стране једног од водећих стручњака за одржив развој, Јохана Рокстрема (Johan Rockstrom), спроводи читав низ студија у области климатских промена. Према резултатима истраживања, наша планета је достигла крајње границе у неколико области, које захтевају најхитније промене: генетска разноврсност, ниво биохемијских гасова, и систематска промена земљишта. Налази тих истраживања доступни су на званичној интернет страници: <http://www.stockholmresilience.org/21/research/research-programmes/planetary-boundaries.html>. Последњи приступ: 20.01.2015.

²⁵ *ЕВРОАТОМ* представља акроним за *Европску заједницу за атомску енергију*, насталу потписивањем Уговора у Риму 1957. године, када је створена и Европска економска заједница. Циљ њеног оснивања је да спроводи нуклеарна истраживања, тежећи континуираном повећању нуклеарне безбедности. Једна од основних активности јесу истраживања нуклеарне фузије која би у будућности могла заменити друге изворе енергије. Званична интернет страница: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/euratom>. Последњи приступ: 20.01.2015.

2.4. Начело предострожности

Садржина начела предострожности утврђује се према интернационално прихваћеним тумачењима, будући да се ово начело налази у чл. 191. ст. 2. *Уговора о функционисању Европске уније* без детаљнијег дефинисања. Ради се о начелу које је присутно не само у документима ЕУ, већ и у неким интернационалним документима, као што је случај са *Рио декларацијом о животној средини и развоју*.²⁶ Иако се ради о стандарду који је отворен за интерпретације, што донекле јесте и свако начело по својој природи, тумачење се мора водити смислом и циљем норме. Наиме, суштина је у реакцији државе којом ће заштитити животну средину и онда када нема несумњивих доказа да ће наступити загађење. Према мишљењу Европске комисије, функција начела предострожности огледа се у смањивању ризика загађења у ситуацијама када научни показатељи још увек не препознају ризик, чиме се унапређује реализација начела одрживог развоја у циљу заштите будућих генерација.²⁷

*Комуникација Европске комисије о начелу предострожности*²⁸ наглашава да је домет овог начела далеко већи у пракси и да је управо то био циљ формулације. Ово начело је примењиво када прелиминарне објективне научне евалуације указују на то да постоји основана сумња за забринутост да ће потенцијално опасни ефекти на животну средину, људе, животиње, биљке или здравље, бити у нескладу са високо дефинисаним нивоом заштите успостављеним од стране ЕУ.²⁹ Критеријуми према којима би требало спроводити у дело ово начело су: пропорционалност, недискриминација, доследност, *cost-benefit* процена акције или одсуства акције, и процена научних доказа.³⁰ Касније, *Ревидирана стратегија Европског Савета о одрживом развоју из 2006. године*³¹ наводи да у случају непостојања егзактних и потпуних научних доказа, треба обавити одговарајуће процене и предузети превентивне мере како би се избегло наношење штете људском здрављу и животној средини. Став *Европског суда правде*, заузет у више случајева, јесте да институције имају право да предузму превентивне мере без чекања да ризик и озбиљност постану у потпуности очигледни, из разлога што би

²⁶ Принцип 15.

²⁷ Retrieved 27.12.2014, from: http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/principles/9%20Preventive%20and%20Precautionary%20Principles_revised.pdf.

²⁸ *Communication from the Commission on the precautionary principle*. Retrieved 20.01.2015, from: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf.

²⁹ Чл. 3.

³⁰ Чл. 6.

³¹ *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) - Renewed Strategy*. Retrieved 27.12.2014, from: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010917%202006%20INIT>.

касније реакције могле бити недовољне да се спречи загађење. С друге стране, овакав приступ не оправдава арбитрарност мера, те Европски суд правде истиче да захтев „нултог ризика“ може бити примењен само у изузетним случајевима (Shelton, Kiss, 2006: 22). Из оваквог објашњења постаје јасно да се начело предострожности најбоље може оживотворити проценом утицаја на животну средину, коришћењем најсавременијих доступних техника, опреме и знања и усклађивањем понашања са тим сазнањима.

2.5. Начело превенције

Познато под називом „златно правило“ заштите животне средине, начело превенције се прожима са начелом предострожности, тако да у њиховом садејству добијамо третман какав животна средина заиста и заслужује. Начело превенције стипулисано је у истом чл. 191. ст. 2. Уговора о функционисању Европске уније. Такође, помиње се и у секундарном секторском законодавству, као што је: *Директива о процени утицајанеких јавних и приватних пројеката на животну средину*³², *Директива о индустријским емисијама*³³ и друге. Основни рачио овог начела лежи у чињеници да је и економски и еколошки исплативије спречити штету чим се почне назирати него касније одговарати на већ насталу. Познато је да многе штете нанете животној средини не остављају простора за исправке, тако да би свака акција била или потпуно без дејства или са минималним ефектом. Ипак, оне чије је санирање могуће не дају никада онако успешан резултат какав би могао бити постигнут превентивном мером у тренутку када се појаве први знаци ризика. Економско становиште такође оправдава ово начело проценама да све накнадне мере отклањања штете изискују далеко веће трошкове него што би захтевале почетне акције (Shelton, et al. 2006: 20)

Европска комисија наводи основне инструменте на располагању државама чланицама и ЕУ у примени овог начела, а то су: процена утицаја на животну средину, затим, стандарди емисије, ВАТ мере – најбоље доступне технике, трансфербилне емисионе дозволе, одговорност за штету и кривичне санкције.³⁴ Вододелница између начела предострожности и начела превенције јесте *степен вероватноће и његова мерљивост научним инструментима*. Превентивне акције захтевају нешто већу извесност и доказе да ће наступити претпостављена штета за животну средину. С друге

³² Више о овој директиви у глави II, поглављу 3.1.1.

³³ Више о овој директиви у глави II, поглављу 3.1.3.

³⁴ Retrieved 27.12.2014, from: http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/principles/9%20Preventive%20and%20Precautionary%20Principles_revised.pdf.

стране, предостожност носи са собом ширу политичку димензију и деликатну процену ризика који би био „(не)прихватљив“ за друштво уколико настане. Стандард превенције захтева од држава да делују у *доброј вери и разумно у датим околностима*, не намећући апсолутну обавезу превенције, већ обавезу да уз правилну процену утицаја на животну околину избегну угрожавање или загађење животне средине (Тубић, 2012: 502).

2.6. Начело да еколошка штета треба да буде санирана на извору

У Лисабонском уговору наводи се као приоритет отклањање штете *на самом извору њеног настанка*.³⁵ Неки аутори сматрају га делом начела превенције, међутим, оно има ипак нешто уже значење. Често се тумачи и као облик добровољних напора да се комбинују контрола и наредба, између осталог, променом производних сировина или производних технологија (Shelton, et al. 2005: 20). Суштина је у благовремености деловања на самом зачетку штете, на простору где штета настаје. Тиме се онемогућава да се она рашири и причини озбиљнија оштећења животне средине. На основу резоновања *Европског суда правде* у пресудама у питањима животне средине, могло би се закључити да је смисао деловања држава на основу начела санирања штете на извору, у деловању у оквирима граничних вредности стандарда емисије (Тубић, 2006: 502).

2.7. Начело „загађивач плаћа“

Једно од основних начела на које се позива Лисабонски уговор у чл. 191. ст. 2. јесте начело да *загађивач треба да плати*. Ради се о концепту који није стран ни многим интернационалним документима и како један аутор креативно описује, јасан је приступ какав свако лице које свесно изазива загађење мора имати: „*Загађујем, дакле плаћам*“ (De Sadeleer, 2012б: 405).

По својој правној природи, представља *економско начело* које покушава да минимизира штету тиме што тежи да постигне превентивни ефекат самом претњом да ће нанета штета животној средини морати бити надокнађена. С друге стране, економски ефекат се постиже и прибављањем финансијских средстава за санирање штета које буду настале. Сматра се да је ово један од успешнијих начина да се интернализују негативне екстерналије³⁶, тако да се у оквиру овог начела идентификују

³⁵ Чл. 191. ст. 2. Лисабонског уговора.

³⁶ О интернализацији негативних екстерних ефеката детаљније у глави II, поглављу 5.

многи економски инструменти³⁷ заштите животне средине. Могу се препознати два приступа: први које се заснива на „управљању и контроли“ и други који представља тржишне механизме. У *методе управљања и контроле* убрајају се: стандарди емисије, спецификација процеса или опреме која се користи, ограничења у вези с улазом, излазом и испуштањем. У *методе тржишног приступа* убрајају се: еколошки порез, уградња цене штете у цену финалног производа, дозволе за загађење и други (De Sadeleer, 2012б: 406).

Инструмент урачунавања цене штете у цену финалног производа може омогућити загађивачима у индустрији да превале трошкове загађења које причине на потрошаче. Тиме се остварује супротан ефекат у односу на онај који представља основну идеју настанка начела. Суштина је подстакнути загађиваче да смање емисије, а не да надокнађују штету коју већ причине. Свакако, овде је потребно сагледати ширу слику, где начело *загађивач плаћа* растерећује друштво као целину да сноси трошкове туђег некоректног понашања, делимично (или привидно) остварујући дистрибутивну функцију. Зато неки аутори наглашавају да је потребно додати овом начелу и куративну функцију оствариву кроз грађанску одговорност. Имајући у виду да све мере које се примењују у склопу овог начела, било ког инструмента, неће *de facto* спречити настанак штете за околину, можемо рећи да се у контексту начела „загађивач плаћа“ мења класична дистрибутивна функција. Разлог томе је што не долази до равномерне редистрибуције штете на све грађане већ је носе они појединци које је причине, те тиме ово начело добија и индивидуалну димензију (De Sadeleer, 2012б: 406).

ЕУ је идеју на којој се базира ово начело уградила у многе директиве, попут *Директиве о грађанској одговорности за еколошку штету* (у даљем тексту *ELD Директива*).³⁸ Детаљно представљајући функцију начела „загађивач плаћа“, чл. 2. *ELD Директиве* каже се да ће се свако ко причини еколошку штету, или је очигледно да ће његове активности изазвати штету, сматрати финансијски одговорним. Циљ је да загађивачи усвоје мере и праксе које ће смањити могућности за настанак штете по животну средину и, у крајњем, не подлећи еколошкој одговорности. Примена овог начела у пракси није једноставна. Дилема која се појављује односи се на идентификовање загађивача: да ли ће то бити свако ко је на неки начин допринео загађењу, према принципу једнакости, или ће то бити онај ко је у корену изазвао

³⁷ О економским инструментима заштите животне средине детаљније у глави II, поглављу 5.

³⁸ Детаљније о овој директиви и систему грађанске одговорности за еколошку штету у глави II, поглављу 4.1.

загађење? Препорука Европског савета из 1974. године нуди алтернативна решења онда када није могуће јасно утврдити ко је одговоран за нанету штету, како би се омогућио крајњи циљ репарације и враћања у преађашње стање, а који би био осујећен уколико је немогуће идентификовати загађивача. Дакле, требало би утврдити правним или административним средствима ко ће сносити штету. Важно је санирати негативне ефекте које је претрпела животна средина и успоставити стање какво је постојало пре загађења. Ова обавеза јасно стоји на страни како ЕУ тако и држава чланица, без обзира на то да ли ће и на који начин државе идентификовати загађивача (Тубић, 2006: 504,505).

3. Секундарно законодавство Европске уније у области заштите животне средине

Реализујући своја овлашћења и надлежности, институције ЕУ доносе пет различитих облика правних аката, који припадају корпусу секундарног законодавства ЕУ. Чланом 288, *Лисабонски уговор* јасно дефинише сваки од ових аката, почевши од уредби, преко директива и одлука, до препорука и мишљења. За област која ће бити обрађена у овом раду од превасходног значаја су *уредбе* као документи општег карактера, обавезујуће у потпуности и директно примењиве у свим државама чланицама; и *директиве* као документи општег карактера, обавезујуће са аспекта резултата, рока и циља али чији су форма и метод отворени за интерпетацију држава чланица. Према званичним подацима, област заштите животне средине регламентисана је кроз 904 правна акта, од тога је: 365 одлука, 128 уредби, 85 директива, и 69 препорука.³⁹ Ови подаци омогућавају да се надре слика о димензији законодавства које ЕУ посвећује теми заштите животне средине и њеној важности у очима европског законодавца. Европска комисија је своју активност усмерила на више јасно разграничених области као циљаних делова животне средине чијој заштити посвећује регулативу. То су ваздух, вода, управљање отпадом, биодиверзитет, радиоактивни отпад и нуклеарна безбедност и многе друге. Документа класификована према овим областима припадају секторском законодавству, међутим, за потребе проучавања предмета овог рада, пажња ће бити усмерена на хоризонтално законодавство, што представља широк правни оквир општег карактера у домену заштите животне средине, примењив у свим секторима.

³⁹ Retrieved 24.04.2015, from:http://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1420644849845&type=named&name=browse-by:legislation-in-force&DTS_SUBDOM=LEGISLATION&CT_CODED=ENV.

3.1. Хоризонтално законодавство - преглед кључних директива и уредби

Прописи у групи хоризонталног законодавства имају карактер међусекторских, углавном обрађујући процедуралне аспекте политике заштите животне средине, чиме обезбеђују инструменте за одлучивање и спровођење ове политике у вези са конкретним медијумима животне средине. Значај хоризонталне легислативе огледа се у њеној примењивости на све области животне средине, што им даје ниво општости. Ова група прописа, између осталог, обрађује:

- процену утицаја пројеката на животну средину;
- стратешку процену утицаја на животну средину;
- приступ јавности информацијама у области животне средине;
- учешће јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине;
- оснивање Европске агенције за животну средину (*EEA*);
- одговорност за штете у животној средини;
- Европски регистар испуштања и трансфера загађујућих састојака (*E-PRTP*);
- *LIFE* програм;
- Програм за унапређивање активности НВО у области животне средине;
- инфраструктурне и просторне информације (*INSPIRE*), и друге (Јанг, 2012: 63).

У даљем тексту биће анализирани најважније директиве и уредбе хоризонталног законодавства ЕУ у домену заштите животне средине.

3.1.1. Процена утицаја на животну средину (*EIA*)

Директива о процени утицаја неких јавних и приватних пројеката на животну средину⁴⁰, позната под акронимом *EIA*, донета 1985. године, један је од основних прописа у хоризонталној легислативи ЕУ. Креирана је у складу са водећим начелима заштите животне средине, првенствено начелом превенције и начелом предострожности. Циљ доношења ове директиве јесте не дозволити да се реализују пројекти који ће изазвати негативне, непожељне последице по животну средину или макар пронаћи прихватљив алтернативни облик њихове реализације (Драгојловић, et. al. 2010: 58, 59). Тиме се држави чланици додељује активна улога у заштити животне средине, координацији пројеката, и евентуално њиховог одбацивања у зависности од негативног утицаја који би имали на живот и здравље људи и природе. Контролом

⁴⁰ Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (*EIA*). Retrieved 08.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0092>.

реализације потенцијално опасних пројеката, промовисањем заштите животне средине и активног учествовања грађана на овом пољу, баве се органи државе чланице посебно конституисани и одређени за спровођење обавеза постављених *EIA Директивом*.

Процедура процене утицаја могла би се сумирати кроз неколико корака. Прво, носилац пројекта мора презентовати надлежном државном органу све релеванте информације, затим се о пројекту извештава јавност и државни органи из домена заштите животне средине, након тога, компетенти државни орган доноси коначну одлуку о реализацији пројекта, узимајући у обзир резултате консултација.

Изузетно важна новина унета 2003. године омогућава *заинтересованој јавности*⁴¹ да оспорава одлуку државног органа о реализацији пројекта у судском поступку, када сматра да ће пројекат угрозити право људи на здраву животну средину. Заинтересованој јавности се мора омогућити учествовање у поступку пред судом или другим надлежним органом, установљеним законом државе чланице, пред којим се оспорава донета одлука у меритуму или из процедуралних разлога, или се оспоравају акти или пропуштање.⁴² Иако постоји оваква обавеза, државе чланице имају слободу да одлуче који акти, односно пропуштања и донете одлуке могу да буду подвргнуте процедури оспоравања.⁴³

Такође, државе су те које прописују шта ће се сматрати довољним интересом и ускраћивањем права у контексту одредби *EIA Директиве*, и у складу са циљем да се јавности обезбеди широк приступ правосуђу. Право улагања ове жалбе имају и невладине организације које се баве заштитом животне средине, под условима које пропишу саме државе чланице.⁴⁴ Међутим, приликом прописивања услова, судска пракса сматра да државе не смеју изаћи из оквира интенција одредби *EIA Директиве*, па захтева да невладине организације имају минимум 2000 чланова, што би на неки начин показало озбиљност организације и њихову активну улогу (European Commission, 2013б: 17).

У *Анексу 1 EIA Директиве* набројани су пројекти који ће бити предмет обавезне процене, као што су аеродроми, ауто-путеви, постројења за одлагање опасног отпада и

⁴¹ Према чл. 1(е). *EIA Директиве*, *заинтересована јавност* представља јавност која је погођена или ће бити погођена одлуком, тј. има интерес да учествује у доношењу одлука које се тичу животне средине. Ова дефиница обухвата и невладине организације које се баве промоцијом заштите животне средине и које испуњавају услове предвиђене националним законима држава чланица. За невладине организације које се баве питањима животне средине постоји претпоставка да имају интереса за учествовање у процедури доношења одлука.

⁴² Чл. 11. ст. 1. *EIA Директиве*.

⁴³ Чл. 11. ст. 2. *EIA Директиве*.

⁴⁴ Чл. 11. ст. 3. *EIA Директиве*.

слично, као и релевантни критеријуми у том поступку. *Анекс 2 ЕИА Директиве* наводи пројекте који ће бити предмет факултативне процене утицаја по животну средњу на бази одређених граничних вредности, или од случаја до случаја. Дискрециона оцена државе чланице је доста ограничена, имајући у виду да *Анекс 3 ЕИА Директиве* нуди посебне критеријуме који су примењиви у случају да конкретан пројекат не потпада под домен прва два анекса, и то уз обавезу државе да подробно изврши *почетно скенирање утицаја* без обзира на даљи поступак процене утицаја.⁴⁵

До данас, *ЕИА Директива* је допуњена и мењана четири пута:

- 1977. године унет је *концепт процене потенцијалног прекограничног ефекта*; проширени типови пројеката на које се односи, и број пројеката који припадају групи обавезне процене; успостављен минимум информација потребних за процену; и омогућен нови поступак процене са новим критеријумима;

- 2003. године уносе се одредбе које је усклађују са *Архуском конвенцијом* и захтевима учешћа јавности у процедурама процене и доношења одлука, обавезе информисања јавности о потенцијалним ефектима пројеката и права на здраву животну средину, остваривих и у судском поступку;

- 2009. године учињене су измене у деловима *Анекса 1* и *Анекса 2* које додају пројекте који се тичу транспорта и складиштења угљен-диоксида.

- Коначно, 2014. године донети су најновији амандмани, којима се поједностављују правила процене потенцијалних ефеката по животну средину. С једне стране, смањује се административни терет, док се, с друге стране, повећава и побољшава ниво заштите животне средине тако да задовољава дугорочне захтеве, на бази начела одрживог развоја. Појачана пажња усмерена је на ефикасност ресурса, климатске промене и превенцију природних катастрофа.⁴⁶

Студије показују позитиван утицај спровођења *ЕИА Директиве* на еколошко унапређење и развој пројеката, конкретно у 83% испитаних случајева; у 61% случајева успешно су инкорпорисана питања заштите животне средине у почетним пројектним стадијумима, а еколошки сензитивне зоне избегнуте су кроз редизајн и релокацију пројеката у 56% случајева. Најбољи примери су Финска⁴⁷ и Данска,⁴⁸ као земље у

⁴⁵ Retrieved 08.01.2015, from: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>.

⁴⁶ *Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment*. Retrieved 08.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0052>.

⁴⁷ Део Транс-Европске транспортне мреже који се налази у Финској и повезује Скандинавске главне градове и Русију је захтевао реновирање због лошег стања и потребе за проширењем капацитета.

којима је *EIA Директива* допринела повећању квалитета пројектног дизајна, проналажењу алтернативних решења имајући у виду утицај по животну средину (Berglund, Von Raggamby, 2008: 8,9,10).

3.1.2. Стратешка процена утицаја на животну средину (SEA)

Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину, позната под акронимом *SEA*, донета 2001. године, чини комплементаран инструментални оквир заједно са *Директивом о процени утицаја неких јавних и приватних пројеката на животну средину (EIA)*, којим ЕУ жели да превенира штету по живот и здравље људи и природе. Циљ *SEA Директиве*, дефинисан у чл. 1, јесте да омогући висок ниво заштите животне средине, промовише одрживи развој и уношење релеватних еколошких аспеката у поступак припреме и усвајања планова и програма. То се остварује кроз захтев процене еколошког утицаја планова и програма за које постоји висок ниво вероватноће да ће знатно утицати на животну средину.⁴⁹

Сматра се да је стратешка процена утицаја по животну средину есенцијални елемент како еколошког менаџмента, тако и еколошке политике ЕУ (Јанг, 2012:64). Поље примене *SEA Директиве* су планови и програми који су припремљени или усвојени од стране државних органа, било на државном нивоу или нивоу локалне самоуправе, и засновани на закону или подзаконском акту. Обавезна примена *SEA Директиве* захтева се код планова и програма припремљених у домену пољопривреде, шумарства, рибарства, енергетике, индустрије, транспорта, одлагања отпада, телекомуникација, туризма, урбанизма и градње, и код пројеката који постављају основ за будуће пројекте који захтевају обавезну процену према *EIA Директиви*, или код оних планова и програма за које је то изричито предвиђено на основу *Директиве о природним*

Проблем је представљао пут који пролази кроз значајне природне области. Одлучено је да се постојећи пут не поправља већ да се изгради нови, и то кроз пројектовање посебног тунела како би се сачувале осетљиве природне области, а сасвим мале измене и утицај би претрпела станишта одређених животињских врста као што су летеће веверице. Успешно су заштићене подземне воде, контролисана бука, а конструкције су обустављене у периоду парења птица и периода када се мресте рибе.

⁴⁸ Један од аеродрома у Данској желео је да прошири своје капацитете али не по цену повећања буке за околне домове. Јавност се укључила у поступак проналажења алтернатива, те се убрзо појавило решење - промена процедуре узлетања. Тиме је уштеђено приближно 40 милиона евра, притом је сачувано око 350 хектара обрадивог земљишта и шума, а бука којој су били изложени грађани у близини смањена је за 40%.

⁴⁹ *Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.* Retrieved 09.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0042>.

стаништима⁵⁰. Сви они пројекти и планови који не припадају наведеним категоријама бивају испитивани према критеријумима који одређују ниво вероватноће негативног утицаја на животну средину, датих у *Анексу 2*. Релевантни критеријуми се превасходно односе на величину, локацију, повезаност пројекта са одрживим развојем, и другим програмима који се спроводе у складу са директивама у области заштите животне средине, кумулативни ефекат на природу, потенцијалне прекограничне ефекте и слично.

Процедура процене према *SEA Директиви* би се могла сумирати кроз следеће кораке: носилац пројекта припрема и подноси еколошки извештај пројекта у којем ће се наћи сви елементи потенцијално важни по животну средину, заједно уз алтернативне предлоге плана и програма; обавештавају се јавност и надлежни државни органи како би се укључили у поступак консултације о нацрту плана и припреми коначног; и укључују се надлежни органи других држава чланица, за које постоје сумње да ће погодити прекогранични ефекти, у поступак консултације при чему се користи процедура усвојена од стране *UNESCO-а*⁵¹.

Европска комисија је 2009. године донела *Извештај о примени и ефективности SEA Директиве* који предочава базичне принципе примене директиве, проблеме на које су државе чланице наишле приликом имплементације и простор за побољшање њене примене, као и повезаност са другим директивама у овој области. Закључено је да је *SEA Директива* допринела систематичном и структурисаном еколошком приступу у процесу планирања и бољој интеграцији еколошких услова. Такође, битно је подигнут ниво хармонизације процедуре планирања, допринето је транспарентности и омогућено учешће грађана у поступку доношења одлука.⁵²

Процедуре *SEA* и *EIA* директива само су привидно сличне, а заправо садрже битне разлике. Пре свега, *SEA Директива* захтева да надлежни органи задужени за животну средину буду консултовани у најранијој фази процене. Такође, *SEA Директива* предивђа и процену рационалних алтернатива од стране самих државних органа, док код *EIA*

⁵⁰ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. Retrieved 09.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01992L0043-19950101&from=EN>.

⁵¹ Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context - The Kyiv SEA Protocol. Retrieved 09.01.2015, from: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolenglish.pdf>.

⁵² Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC). Retrieved 09.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009DC0469>.

Директиве, носилац пројекта нуди сопствена алтернативна решења. Можда најзначајнија разлика је у томе што *SEA Директива* обавезује државе чланице да прате целокупно извођење пројекта како би се идентификовале непредвиђене негативне последице и предузеле адекватне мере заштите животне средине.⁵³

Изузетно позитивни ефекти спровођења *SEA Директива* праћени у студијама случајева показују нарочиту успешност имплементације у Аустрији⁵⁴ и Централном Велсу⁵⁵.

3.1.3. Интегрисана превенција и контрола загађења

ЕУ је разматрајући растућу опасност коју носи индустријски напредак, и констатујући да су управо индустријска постројења најозбиљнији и највећи загађивачи животне средине, 2008. године усвојила *Директиву о интегрисаној превенцији и контроли загађења*, познату под акронимом *IPPC Директива*.⁵⁶ Будући да медијуми животне средине припадају пољима примене различитих директива и закона, свеобухватан приступ проблему загађења био је отежан, те је ЕУ донела *IPPC Директиву* са намером да обједини њихову заштиту. Њоме се, дакле, успоставља општи правни оквир за интегрисану превенцију и контролу загађења на територији целокупне ЕУ, и то са циљем постизања високог нивоа заштите животне средине у целисти, посебно фокусирајући се на ваздух, воду и земљиште.⁵⁷

IPPC Директива установљава одређене стандарде емисије којима се морају повиновати сва индустријска постројења, односно које стандарде ће бити дужне да пропишу и примене државе чланице. Сва индустријска постројења, како она која још увек нису пуштена у погон, тако и она која већ раде, морају имати издату дозволу од

⁵³ Retrieved 09.01.2015, from: <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>.

⁵⁴ Беч се сусрео са великим растућим проблемом отпада, за који је крајњи рок за решавање одређен крај 2010. године. Спроводећи *SEA* процедуру, Градско веће почело је са одржавањем округлих столова, где су се укључили и заинтересовани грађани, квалификовани стручњаци и градски одборници. Дискусије су изнедриле опције које су решиле не само еколошки аспект проблема, већ и економски и социјални. Пронађени су начини да се избегне отпад у великој мери, изграђена су нова постројења за одлагање отпада као и за ферментацију биолошког гаса.

⁵⁵ Регион Централног Велса имао је проблеме са струјом услед прекида снабдевања. „Scottish Power“, главни дистрибутер електричне енергије у овом региону, потражио је одговор кроз *SEA* процедуру, уз помоћ које је успео да пронађе алтернативне начине којима би решио проблем снабдевања грађана струјом и сачувао природно богатство и заштићена културна природна добра. Овај пример наглашава позитивне утицаје *SEA* Директиве на изналажење еколошки пријатељских иновација.

⁵⁶ *Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version)*. Retrieved 26.02.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008L0001>.

⁵⁷ Ст. 9, 10. Преамбуле *IPPC*.

стране надлежног државног органа.⁵⁸ Дозволе садрже горње граничне вредности емисија таксативно наведених полутаната у *Анексу 3*, за које постоји велика вероватноћа да ће бити емитовани из конкретног постројења у неки заштићени медијум животне средине, а такође могу садржати и одговарајуће заштитне мере које се тичу одлагања опасног отпада насталог у току индустријских процеса.⁵⁹ Нагласили бисмо могућност држава чланица да, у циљу остваривања што бољег интегративног приступа, могу прописати генералне стандарде за одређени тип индустријских постројења.⁶⁰

Технички параметри за дозвољене горње границе емисије су тзв. *BAT*⁶¹ - *најбоље расположиве технике*. Према слову *IPPC Директиве*, те технике подразумевају најефикасније и најнапредније у тренутној фази развоја науке и технологије, као и методе које су практично најадекватније за остваривање лимита емисије или, тамо где то није могуће, за смањење емисија и њиховог негативног утицаја на животну средину.⁶²

Уважавајући претходно имплементирану *Архуску конвенцију*, *IPPC Директива* предвиђа обавезно учешће заинтересоване јавности, пре свега путем објављивања одлука и издатих дозвола.⁶³ Државе чланице су у обавези да омогуће лицима која имају оправдан интерес и сматрају да им је повређено право, да своја права остварују пред судом или другим надлежним органом, оспоравањем одлука, аката или пропуштања одговорних лица.⁶⁴

Свакако, намера европског законодавца је у правцу хармонизованог, јединственог приступа превенцији и контроли индустријских емисија, огледа се и кроз обавезу држава да на сваке три године обавештавају Европску комисију о примени *IPPC Директиве*. Европска комисија ће у поступку контроле имати имати посредничку улогу у размени релевантих информација између држава чланица, како би уважиле тренутно актуелне најбоље расположиве технике, остварен напредак, и резултате мониторинга.⁶⁵ У вези са тим, ЕУ задржава право да у неопходним ситуацијама, успостави јединствене горње границе вредности емисије. Уколико пак оне нису дефинисане на нивоу ЕУ,

⁵⁸ Чл. 4. ст. 5. *IPPC*.

⁵⁹ Чл. 9. ст. 3. *IPPC*.

⁶⁰ Чл. 9. ст. 8. *IPPC*.

⁶¹ Акроним се односи на енглеску синтагму - *best available techniques*.

⁶² Чл. 2. ст. 12. *IPPC*.

⁶³ Чл. 15. ст. 4. *IPPC*.

⁶⁴ Чл. 16. *IPPC*.

⁶⁵ Чл. 17. *IPPC*.

државе чланице могу прописивати сопствене вредности емисије, али уважавајући доње границе као минималне прописане⁶⁶ за инсталације из *Анекса I*⁶⁷.

О свим ефектима емисија које могу угрозити друге државе чланице прекограничним последицама, државе морају обавестити друге државе чланице.⁶⁸

Теорија сматра да је *IPPC* Директива начинила велики корак ка регламентацији индустријских емисија, што је на нивоу ЕУ изузетно тежак задатак, те ово представља радикалну промену. С друге стране, флексибилност у приступу горњих граница емисије, колико год била беневит имајући у виду велике могућности прилагођавања индустријама различитих држава чланица, такође може бити злоупотребљена, те довести до нефер конкуренције и повећати осетљивост на индустријски притисак и немогућност успостављања еколошког стандарда квалитета (Scheuer, 2006: 186, 187).

IPPC Директива је 2010. године замењена *Директивом о индустријским емисијама (IED)*,⁶⁹ која има изузетно широко поље примене, тежећи да обухвати интегрисану превенцију и контролу емисија већег броја индустријских активности у односу на *IPPC* Директиву, посебно се ослањајући на начела „загађивач плаћа“ и превенције. Њоме се успоставља општи правни оквир за контролу водећих индустријских активности, првенствено се фокусирајући на превенцију *на извору загађења*, обезбеђујући разумно располагање природним ресурсима, и узимајући у обзир, уколико је неопходно, економску ситуацију и локалне специфичности места где се одвија индустријска активност.⁷⁰ Ова директива је у примени од септембра 2014. године до када је на снази била *IPPC* Директива.

3.1.4. Приступ јавности информацијама од значаја за животну средину

Један од докумената који представља основни стуб-носилац имплементације *Архуске конвенције*, јесте *Директива о приступу јавности информацијама из области животне средине* (у даљем тексту Директива о приступу информацијама) донета 2003. године.⁷¹ Творци *Директиве о приступу информацијама* јасно наглашавају

⁶⁶ Чл. 19. *IPPC*.

⁶⁷ Махом се ради о постројењима тешке индустрије.

⁶⁸ Чл. 18. *IPPC*.

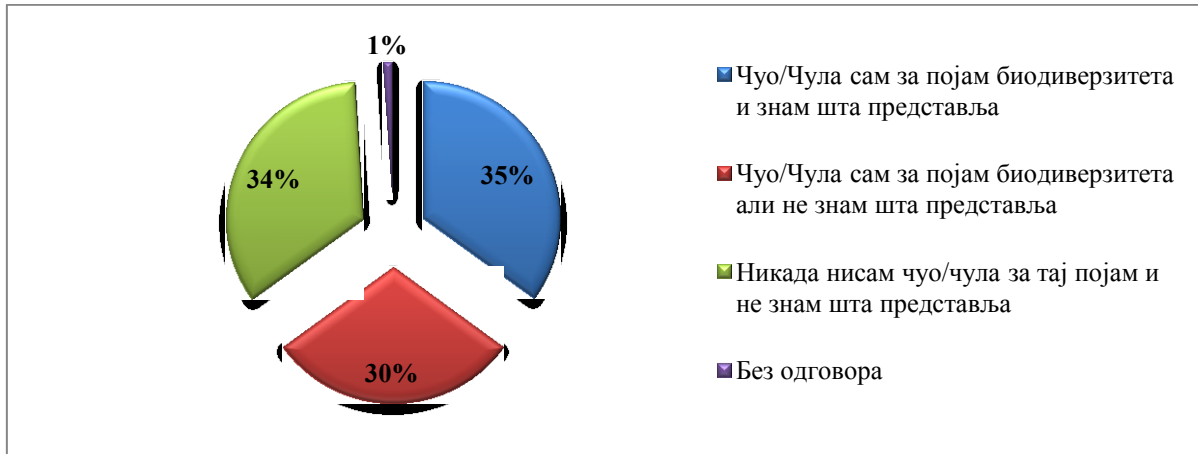
⁶⁹ *Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control)*. Retrieved 26.02.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010L0075>.

⁷⁰ Ст. 2. Преамбуле *IED*.

⁷¹ *Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC*. Retrieved 10.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0004>.

важност информисања свих грађана о стању животне средине као и било каквих активности који могу на њу утицати на неки начин. У модерном добу, сматра се да је информација драгоцен ресурс, који може пре свега помоћи ономе који је поседује да унапреди свој, и живот људи око себе. У том контексту мора се посматрати и важност обавезе пружања информација у вези са животном средином, откривајући да је животна средина само наизглед спољашњи фактор у животима људи, док заправо игра суштинску улогу здравог (или нездравог) „станишта“ сваког човека. Значај ових информација може се посматрати са аспекта креирања стила живота грађана и свести да њихове одлуке могу утицати на животну средину. Сазнања грађана о узрочно-последичном односу њихових активности и животне средине могу допринети јавној дебати иновативним приступом овим питањима. Такође, претпоставка је да ће информисани грађани најадекватније узети учешће у реализацији донетих мера о заштити животне средине (Berglund et al. 2008: 12).

Ово тврђење може се поткрепити подацима из студије рађене 2007. године у ЕУ, која показује забрињавајуће низак ниво еколошке свести⁷² међу грађанима, утврђујући да скоро две трећине становништва земаља ЕУ није упознато са појмом *биодиверзитета*.⁷³



Графикон 1 – Информисаност грађана ЕУ-27 о појму биодиверзитета; студија рађена 2007. године⁷⁴

⁷² *Еколошка свест* подразумева стање ума грађана у којем они високо вреднују животну средину, имају развијен про-активни став према заштити природе и животне средине тако да приликом доношења одлука, у било којој сфери живота, разматрају еколошки аспект свог деловања, јер имају на уму потенцијалне далекосежне последице које њихове активности могу проузроковати животној средини.

⁷³ Retrieved 10.01.2015, from: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/public-awareness/public-awareness-assessment-published-may-2010>.

⁷⁴ Retrieved 10.01.2015, from: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/familiarity-with-the-term-biodiversity-in-the-eu-27>.

Један од циљева Директиве о приступу информацијама прокламованих у чл. 1. јесте да јемчи, пре свега, право на приступ информацијама у вези са животном средином којима располажу јавне власти, и успостављање основних услова, рокова и практичних начина за остваривање овог права. Други циљ јесте обавеза држава чланица да обезбеде грађанима прогресивну информисаност, дакле, приступ најновијим информацијама којима располажу државни органи, систематски и благовремено, промовисањем и коришћењем, пре свега, савремених информационих и телекомуникационих технологија.⁷⁵ Тражене информације морају бити пружене подносиоцу захтева у најкраћем могућем периоду, а најкасније у року од месец дана. Важно је нагласити то да ова директива предвиђа оба приступа информацијама, и пасивни и активни, што значи да омогућава не само да грађани добију потребну информацију на захтев, већ ствара и обавезу држава чланица да редовно и благовремено пласирају информације које су за јавност значајне у области животне средине.

Регулисана је и могућност остваривања овог права судским путем. Државе чланице имају обавезу да обезбеде сваком подносиоцу захтева, који сматра да је његов захтев за информацијом игнорисан, неоправдано одбијен, да је изостао адекватан и потпун одговор, или из било ког другог разлога није третиран у складу са зајемченим правом, да покрене поступак у којем ће акти или пропуштање надлежног органа бити поново разматрани од стране другог независног органа установљеног законом. Посебно је важна обавеза која налаже да државе успоставе независна тела у односу на она која ће доносити одлуке о пружању информација, како би омогућиле њихову непристрасну ревизију. У надлежности ревизијских органа јесте да донесу коначну одлуку која ће бити обавезујућа за орган који располаже информацијом. Битно је и то да у поступцима ревизије, подносилац захтева мора имати могућност учешћа.⁷⁶

Постоје одређени изузеци када државни орган може одбити издавање тражених информација. С обзиром на то да је ово према мишљењу неких аутора најконтроверзније питање (Драгојловић et al. 2010: 79), *Директива о приступу информацијама* наводи таксативно случајеве када је јавним властима дозвољено ускраћивање информација јавности, напомињући да морају бити рестриктивно тумачени у сваком конкретном случају, уз навођење разлога због којег је одбијен приступ информацијама. Уз то, обавеза је на државним органима да пруже макар део тражене информације уколико је могуће одвојити је од делова који потпадају под

⁷⁵ Чл. 1. Директиве.

⁷⁶ Чл. 6. Директиве.

домен изузетка, као и да јавности буде доступан списак критеријума према којима ће државни орган одлучивати о захтеву. Неки од разлога одбијања пружања информација јесу: државни орган не располаже траженим информацијама; ради се о поверљивим информацијама; информација је у вези са судским поступком који је у току, а пружање информација би угрозило истрагу у кривичном поступку или право на правично суђење; или би пружање информација довело до угрожавања јавног реда и мира и националне безбедности.⁷⁷ Уколико неко сматра да му је неосновано ускраћен приступ информацијама, може захтевати остварење свог права у судском поступку.

Треба имати у виду и то да *Директива о приступу информацијама* није једина која се бави овим питањем. Важно је напоменути у том контексту и *Уредбу у вези са јавним приступом документима Европског парламента, Савета и Комисије*⁷⁸ и *Уредбу о примени одредаба Конвенције из Архуса о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у вези са питањима животне средине*⁷⁹ (Јанг, 2012: 65).

2012. године, Европска комисија сачинила је *Извештај о стеченом искуству приликом примене Директиве о приступу јавности информацијама из области животне средине*⁸⁰ у којем закључује да је њена имплементација драстично побољшала приступ информацијама на захтев грађана. Такође, Европска комисија примећује да је, захваљујући широкој и свеprisутној употреби модерних технологија, потребно интензивирати прелазак са пасивног приступа информацијама *на захтев*, на *активно ширење* информација путем најновијих технологија. У том правцу Европска комисија охрабрује државе чланице да приступе структурисању информација ради лакшег ширења, као и да крену са изградњом интернет платформи за електронски приступ по угледу на моделе интернет платформи које су развиле неке државе чланице.⁸¹

⁷⁷ Чл. 4. Директиве.

⁷⁸ *Regulation (Ec) No 1049/2001 Of The European Parliament And Of The Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents.* Retrieved 10.01.2015, from: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf.

⁷⁹ *Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies.* Retrieved 10.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1367>.

⁸⁰ *Report From the Commission to the Council and the European Parliament on the Experience Gained in the Application of Directive 2003/4/EC on Public Access to Environmental Information.* Retrieved 25.04.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0774>.

⁸¹ Естонија је развила електронску интерактивну мапу која омогућава грађанима да прате различите полутанте и загађеност у читавој држави. Податак доступан на: <http://www.keskkonnainfo.ee/main/index.php/en/maps/interactive-maps/>. Последњи приступ 14.01.2015.

3.1.5. Учешће јавности у доношењу одлука које се тичу животне средине

Други носилац имплементације *Архуске конвенције* јесте *Директива о учешћу јавности у усвајању планова и програма који могу имати утицај на животну средину* (у даљем тексту Директива о учешћу јавности) донета 2003. године.⁸² У складу с тим, сва правила и обавезе установљени овом директивом, заснивају се на правилима прописаним *Архуском конвенцијом*, као најзначајним међународним документом који доводи у везу људска права, пре свега, право на здраву животну средину, демократију и право на одлучивање (Драгојловић, Мишчевић, 2012: 84). Њоме се, између осталог, амандирају *EIA Директива*⁸³ и *Директива о интегрисаној превенцији и контроли загађења*⁸⁴ како би се и њихове одредбе прилагодили обавези укључивања јавности у процес доношења одлука, приступа информацијама и правосуђу.

Креатори *Директиве о учешћу јавности* у Преамбули предочавају важност информисаног, активног учешћа свих грађана у креирању и спровођењу мера које ће имати одређени утицај на животну средину. Истичу како ефективно учешће јавности у одлучивању омогућава грађанима да изразе своје мишљење једнако као и своју забринутост, како би, с друге стране, надлежни државни органи могли то узети у разматрање као релевантне елементе будуће одлуке. Ово све доприноси, на један посебан начин, подизању свести грађана о еколошким питањима како би били спремни да подрже оживотворење донетих одлука и мера.

Државе чланице су обавезне да обезбеде јавности могућност благовременог и ефективног учествовања у припреми и изради или промени планова и програма таксативно наведених у *Анексу 1*. Постоји тачно одређени сет одлука у чијем доношењу се захтева учествовање јавности. Затим се подробно дефинишу начини на које ће јавност моћи да узме учешће у остваривању овог права. У том смислу, наводи се да су државе чланице у обавези да омогуће:

- ♣ да јавност буде информисана, јавним обавештењем путем неког адекватног облика комуникације, као што су електронски медији и слично, о сваком предлогу плана или програма, као и о њиховој ревизији и изменама, тако да релевантне информације о њима буду доступне широј јавности, између осталог и информација о постојању

⁸² *Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission*. Retrieved 11.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0035>.

⁸³ Видети главу II, поглавље 3.1.1.

⁸⁴ Видети главу II, поглавље 3.1.2.

права на учествовање у процесу одлучивања као и информације о надлежном државном органу који је задужен за пријем коментара, препорука и питања;

- ♣ да се јавности омогући да изрази своје мишљење и упути коментаре у току разматрања плана или програма, а пре доношења коначне одлуке;
- ♣ да изражени коментари и мишљења јавности буду узети у обзир у току доношења коначне одлуке;
- ♣ да у току разматрања изнетих мишљења и коментара од стране јавности, компетентан државни орган учини разуман напор да обавести јавност о донетој одлуци и образложи разлоге њеног доношења, укључујући информације о учешћу јавности у поступку.⁸⁵

Овај сет правила заокружује се посебним одредбама које се тичу права јавности на приступ правосуђу.⁸⁶ Свакоме ко има правни интерес, а сматра да му је из неког разлога ускраћено право, *Директива о учешћу јавности* гарантује остваривање зајемченог права у судском поступку, пред независним и непристрасним надлежним органом.

И поред свих ових одредби, и право јавности на учешће у одлучивању, као и право јавности на информисање, у одређеним изузетним случајевима заиста може бити ускраћено, и то легитимно. Наиме, државе чланице имају право да се уздрже од претходно изнетих обавеза омогућавања грађанима да износе своје предлоге и узму активно учешће, уколико процене да би примена ових правила могла негативно утицати на националну одбрану, односно уколико се ради о пројектима/плановима који се тичу националне одбране.⁸⁷

Важно је нагласити да *Директива о учешћу јавности* није једина која јемчи грађанима право учествовања у одлучивању које се тиче животне средине, већ амандира и *EIA Директиву* и *Директиву о интегрисаној контроли и превенцији загађења* са циљем њиховог прилагођавања остваривању тог права. Поред њих, ту су и *Директива о заштити вода*⁸⁸, *Директива о индустријским емисијама*⁸⁹ и друге које сетом одредби дају могућности грађанима да узму активно учешће у процесу доношења одлука у области коју регулишу.

⁸⁵ Чл. 2. *Директиве о учешћу јавности*.

⁸⁶ Чл. 4. ст. 4 *Директиве о учешћу јавности*.

⁸⁷ Чл. 2. ст. 4. и чл. 3. ст. 2 *Директиве о учешћу јавности*.

⁸⁸ Званична интернет страница политике ЕУ о заштити вода доступна на: http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html. Последњи приступ: 12.01.2015. Директива о заштити вода (*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*). Retrieved 12.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32000L0060>.

⁸⁹ Видети главу II, поглавље 3.1.3.

ЕУ је систематично и свеобухватно приступила реализацији постављених циљева, те се намера приближавања грађанима, може видети и у креирању званичне интернет странице којој заинтересована јавности може у било ком тренутку приступити и наћи све релевантне информације у вези са дијалогом и консултацијама између Европске комисије и становништва ЕУ.⁹⁰ Активну улогу у дискусији и читавом спектру инструмената учешћа грађана, Европска комисија нуди и кроз платформу „*Твој глас у Европи*“.⁹¹ Коначно, да би се постарала да остварење зајемчених права буде видљиво и јавно, Европска комисија се служи и програмом „*Европска иницијатива транспарентности*“ за који је 2007. године израђен истоимени *Зелени папир*.⁹²

3.1.6. Програми и институције релевантни за спровођење права на информисаност и права на учешће у доношењу одлука у области заштите животне средине

3.1.6.1. Европски регистар испуштања и преноса загађујућих материја (E-PRTR)

Обавезу преузету УН Кијевским протоколом о регистрима емисије и трансфера загађујућих материја,⁹³ ЕУ имплементира доношењем Уредбе којом се оснива Европски регистар испуштања и преноса загађујућих материја 2006. године.⁹⁴ Ради се о једном далекосежном пројекту, првом регистру који систематски, широм Европе, прикупља податке о емисији загађујућих материја у ваздух, воду и земљиште. Након прибављања, подаци постају доступни свим грађанима путем посебно израђене интернет платформе.⁹⁵ О величини и значају ове базе података довољно говоре подаци који показују да она тренутно обухвата 24.000 индустријских постројења из 65 економских активности у Европи.⁹⁶ *Анекс 1* Уредбе приказује листу активности за које се претпоставља да изазивају емисију загађујућих материја, које се потом могу наћи у *Анексу 2*, таксативно наведене на листи од 91 главне загађујуће материје. Све наведене загађујуће материје прате се путем обавезних мерења. За свако постројење,

⁹⁰ Платформа доступна на: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/. Последњи приступ 12.01.2015.

⁹¹ Платформа доступна на: <http://ec.europa.eu/yourvoice/>. Последњи приступ 12.01.2015.

⁹² *Communication from the Commission - Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' {SEC(2007) 360}*. Retrieved 12.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0127>.

⁹³ *The Kiev Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers to the UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*. Retrieved 13.01.2015, from: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/prtr/Protocol%20texts/PRTR_Protocol_e.pdf.

⁹⁴ *Regulation (Ec) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending Council Directives 91/689/EEC and 96/61/EC*. Retrieved 13.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:033:0001:0017:EN:PDF>.

⁹⁵ Платформа доступна на: <http://prtr.ec.europa.eu/Home.aspx>. Последњи приступ 19.01.2015.

⁹⁶ Retrieved 13.01.2015, from: <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/eper/legislation.htm>.

презентоване су информације о висини емисија у ваздух, воду и земљиште, које ће се сматрати прекорачењем дозвољених вредности. Такође, прате се и вредности загађења у трансферима ван постројења, и у отпадним водама, укључујући тешке метале, пестициде, гасове који узрокују ефекат стаклене баште и угљен-диоксид. Извештаји прате ниво загађења почевши од 2007. године до данас. Суштински значај овог регистра огледа се у повећању транспарентности загађења и омогућавања јавног учествовања свих грађана, испуњавајући основни предуслов смањења емисије загађујућих материја а то су благовремено и потпуно информисање.

3.1.6.2. *Инфраструктура за просторне информације (INSPIRE)*

Директива којом се установљава Инфраструктура за просторне информације у Европи донета је 2007. године, како би пружила подршку и оснажила напоре ЕУ да реализује политику заштите животне средине и мере којима се остварује.⁹⁷ Овим програмом омогућава се хармонизација информација у вези са животном средином како би се оне могле лако компјутерски обрађивати, размењивати и користити у служби побољшања еколошких мера као и информисаности јавности. Циљ инфраструктуре јесте координација корисника ових информација како би се обезбедила адекватна дистрибуција и комбинација података из различитих сектора (Драгојловић, et al. 2010: 105). Ова инфраструктура сматра се јединственим примером легислативе са регионалним приступом, која укључује велики број техничких тема и еколошки питања. Основни принцип на којем почива ова инфраструктура јесте употребљивост података, и то тако што се различити подаци добијени из различитих извора могу комбиновати и презентовати различитим корисницима путем апликација; затим тако што се подаци прикупљени на једном нивоу могу употребити на свим нивоима, што значи да су довољно детаљни за даља истраживања, а с друге стране и довољно генерални за потребе креирања стратегије на општем плану.⁹⁸

На државама чланицама је у првом реду обавеза стварања метаподатака⁹⁹, мреже, комбиновања сетова податка и њихове размене, затим надгледање спровођења

⁹⁷ *Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE)*. Retrieved 19.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32007L0002>.

⁹⁸ Више о инфраструктури на званичној интернет страници: <http://inspire.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/48>. Последњи приступ 14.01.2015.

⁹⁹ Према чл. 3. ст. 6. Директиве којом се установљава Инфраструктура за просторне информације у Европи, *метаподаци* представљају информације које описују просторне базе података и услуге базе просторних података, омогућавајући да се похрањени подаци сазнају, претражују и употребе.

инфраструктуре и редовно обавештавање Европске комисије.¹⁰⁰ Сви подаци морају бити доступни јавности, и то првенствено путем интернет платформе којом управља Европска комисија, док државе чланице имају и своје приступне тачке. Важно је поменути и то да Директива омогућава државама чланицама да у одређеним, тачно наведеним ситуацијама, ограниче јавни приступ овим информацијама, и то уколико процене да могу имати негативан утицај на међународне односе, јавну безбедност, одбрану земље, тајност поступака јавне власти, тајност одређене комерцијалне или индустријске информације, права интелектуалне својине, личних података или заштиту животне средине.¹⁰¹

3.1.6.3. Европска агенција за животну средину (ЕЕА)

У циљу промоције заштите животне средине, ширења еколошке свести грађана и квалитетне имплементације политике заштите животне средине као и подршке институцијама ЕУ у доношењу одлука, 1990. године оснива се *Европска агенција за животну средину*, позната под акронимом *ЕЕА* (у даљем тексту *ЕЕА*). Седиште *ЕЕА* је у Копенхагену. Основана је ради промовисања одрживог развоја и побољшања политике заштите животне средине широм Европе кроз прикупљање благовремених, тачних и поузданих информација о стању животне средине.¹⁰² Иако представља орган ЕУ, отворена је за сарадњу са свим државама нечланицама које покажу интересовање за питања заштите животне средине и комуникацију са њом у том домену (Драгојловић et al. 2010: 34). До данас, *ЕЕА* је приступило 33 држава. Овлашћења *ЕЕА* иду у два правца: један је помоћ ЕУ и државама чланицама да доносе одлуке поткрепљене поузданим еколошким информацијама којима ће се унапредити заштита животне средине, узимајући у обзир и економску политику и нужност одрживог развоја; други правац јесте координација *Европске информационе и опсервационе мреже за животну средину (EIONET-a)*¹⁰³. Свакако, државе чланице, иако носиоци власти, нису једине циљне групе корисника информација, већ су то сви грађани ЕУ. Оваква комуникација „на два колосека“ подразумева да *ЕЕА* мора не само прибавити потребне податке, већ и пласирати их на адекватан начин, тј. омогућити њихово разумевање и употребу за све кориснике, како лаике тако и стручна лица.

¹⁰⁰ Чл. 5-24. Директиве.

¹⁰¹ Чл. 13. ст. 1. Директиве.

¹⁰² Званична интернет страница Европске агенције за заштиту животне средине: <http://www.eea.europa.eu/>. Последњи приступ 14.01.2015.

¹⁰³ Више о *EIONET*-у у глави II, поглављу 3.1.6.4.

3.1.6.4. Европска информациона и опсервациона мрежа за животну средину (*EIONET*)

EIONET је партнерски програм који представља мрежу сарадње *EEA*, њених чланица, држава чланица ЕУ, и других организација у области заштите животне средине. Према подацима, обухвата око хиљаду експерата из 39 земаља и преко 350 агенција за заштиту животне средине.¹⁰⁴ Све оне заједно обезбеђују информације које се користе у процесу доношења одлука зарад побољшања стања животне средине у Европи, како би учиниле политику ЕУ ефикаснијом, али и како би глобално информационо друштво било обogaћено неопходним подацима. Оваква кооперација је од неизмерног значаја за *EEA*, првенствено са аспекта прибављања и организације информација, као и са аспекта њихове обраде и пласирања. *EIONET* је не само мрежа организација већ и електронска мрежа која подржава целокупан пројекат. Путем ове мреже, *EEA* координира ширење информација и њихово ажурирање, формирајући на тај начин квалитетну основу за свеобухватне процене и одлуке.

3.2. *LIFE* програм

LIFE програм представља финансијски инструмент остваривања и унапређења политике заштите животне средине ЕУ. Овај програм настао 1992. године, до данас је прошао више фаза, од којих га претпоследња, од 2007-2013. године, уводи у *LIFE+* унапређену верзију, која наставља своју пету фазу од 2014. године до 2017. године. Установљен је *Уредбом која се тиче финансијских инструмената за животну средину*.¹⁰⁵ У Преамбули Уредбе предочава се како финансијски инструменти ЕУ нису довољни да омогуће реализацију свих еколошких приоритета, те је потребно установити посебан финансијски инструмент који ће се посветити искључиво подршци и промовисању одрживог развоја и заштите животне средине.¹⁰⁶ Генерални циљ је допринос имплементацији и усавршавању политике ЕУ и њене легислативе у области животне средине, кроз сарадњу *LIFE+* програма са осталим инструментима ЕУ, ради постизања што квалитетнијег и свеобухватнијег резултата, како на локалном, тако и на националном нивоу. Преамбула Уредбе још истиче да је овај програм настао у складу

¹⁰⁴ Званична интернет страница *EIONET*-а: <http://www.eionet.europa.eu/about>. Последњи приступ 14.01.2015.

¹⁰⁵ *Regulation (EC) No 614/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE+) - Commission statement*. Retrieved 15.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007R0614>.

¹⁰⁶ Ст. 2. Преамбуле Уредбе.

са принципом супсидијарности, самим тим, његове активности не смеју прекорачити границе онога што се процени као неопходно за остваривање прокламованих циљева.¹⁰⁷

Четврта фаза програма, која се сматра изузетно ефикасном, настала је са циљем реализације *Шестог акционог плана*, и спроведена је у периоду од 2007. до 2013. године. Обухвата три компоненте:

- Природу и биодиверзитет;
- Политику заштите животне средине и управљање;
- Информације и комуникације.

Део програма *заштите природе и биодиверзитета* помогао је финансирање најпродуктивнијих пројеката за које је потврђено да су највише допринели имплементацији *Директиве о очувању дивљих птица*¹⁰⁸, *Директиве о очувању природних станишта и дивље флоре и фауне*¹⁰⁹ и мреже *Natura 2000*¹¹⁰. Такође, ови фондови су употребљени за иновативне пројекте који доприносе реализацији *Комуникације Европске комисије за смањивање губитака биодиверзитета до 2010 и надаље*.¹¹¹ Ову компоненту програма Европска комисија сматра драгоценом, те за њену реализацију предвиђа минимум половину укупног буџета фонда.

Компонента политике *заштите животне средине и управљања* помогла је финансирање иновативних и пилот пројеката који доприносе имплементацији ЕУ политике као и њеном усавршавању кроз нове идеје, технологије и инструменте.

Последња компонента, која се тиче *информација и комуникација*, нова је у односу на раније фазе и посвећена је подизању еколошке свести међу грађанима. Њен циљ је остварен финансирањем кампања које промовишу заштиту животне средине, природе и биодиверзитета, као и пројеката који су у вези са превенцијом шумских пожара кроз специјалне тренинге и промовисање мера предострожности.¹¹²

¹⁰⁷ Ст. 20. Преамбуле Уредбе.

¹⁰⁸ *Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds*. Retrieved 15.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0147>.

¹⁰⁹ *Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora*. Retrieved 15.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:01992L0043-20070101>.

¹¹⁰ Подаци о програму доступни на: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm. Последњи приступ 15.01.2015.

¹¹¹ *Communication from the Commission - Halting the loss of biodiversity by 2010 - and beyond - Sustaining ecosystem services for human well-being {SEC(2006) 607} {SEC(2006) 621}*. Retrieved 15.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELLAR:1b1ce3dc-f379-459f-8db4-00a9bc9921c1>.

¹¹² Више о програму прочитати на: <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#life2014>. Последњи приступ 15.01.2015.

Последња, пета фаза програма,¹¹³ постављена за период 2014-2020. године, кореспондира циљевима *Седмог акционог плана* и постоји у сврху његове реализације. Појам животне средине обухвата већ поменуте три компоненте, док појам *климатска акција* обухвата смањење и ублажавање климатских промена, прилагођавање климатским променама, као и управљање климатским променама и прикупљање информација. Унете су нове категорије пројеката заједничког финансирања, који ће се простирати на ширем подручју, омогућавајући бољу интеграцију политике заштите животне средине у друге политике ЕУ. Новина су и награде које ће се додељивати према одређеним критеријумима за најбоље реализоване пројекте.¹¹⁴ Наглашава се отвореност програма за приступ свим заинтересованим трећим државама као и међународним организацијама у области заштите животне средине. Имајући у виду проблеме у вези са финансијском подршком имплементацији мера заштите животне средине у земљама у развоју, као што је наша, сматрамо важним да нагласимо отвореност програма, *inter alia*, за државе-кандидате за чланство у ЕУ, посебно за земље Западног Балкана које су се укључиле у програм *Стабилизације и придруживања*.¹¹⁵

Планирано је да Европска комисија, јуна 2017. године, спроведе спољашњу и независну евалуацију дотадашњег рада, док ће коначну успешност програма процењивати студијом која ће бити спроведена децембра 2023. године. Полажу се наде да будући извештаји посведоче о интензивним позитивним променама у стању животне средине и успешност у санирању проблема са којима се тренутно суочавамо.

Према подацима, овај програм успешно је ко-финансирао и, самим тим, значајно допринео реализацији више од 4.171 пројекта, са преко 3,4 милијарди евра, инвестираних у заштиту животне средине.¹¹⁶

¹¹³ *Regulation (EU) No 1293/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the establishment of a Programme for the Environment and Climate Action (LIFE) and repealing Regulation (EC) No 614/2007*. Retrieved 15.01.2015, from: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2013.347.01.0185.01.ENG.

¹¹⁴ 07.01.2015. године, *Saimaa Seal LIFE* пројекат добио је награду за најбољи пројекат у области биодиверзитета, првенствено због иновативног приступа очувању *Saimaa ringed seal (Pusa hispida saimensis)* угрожене врсте фока. О пројекту више на: <http://www.metsa.fi/sivustot/metsa/en/Projects/LifeNatureProjects/Saimaaseallife/Sivut/default.aspx>. Последњи приступ 15.01.2015.

¹¹⁵ Чл. 8. Уредбе.

¹¹⁶ Подаци доступни на: <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#life2014>. Последњи приступ 15.01.2015.

3.3. Стратегија Европа 2020 – живети добро у оквиру лимита наше планете

Почевши од 70-тих година, законодавни оквир ЕУ је целокупну политику заштите животне средине подржавао и документима програмског типа, који имају за циљ да успоставе одређене смернице, генералне циљеве којима ће државе чланица и ЕУ тежити у годинама које следе. Тренутно актуелни акциони програм седми је по реду, донет 2014. године под називом *Генерални акциони програм ЕУ о заштити животне средине до 2020. године – живети добро у оквиру лимита наше планете*.¹¹⁷ Сам наслов програма указује на озбиљно еколошки пријатељско стремљење – *добар живот у границама могућности планете*. Визија коју презентује Акциони програм врло је оптимистична, може се рећи и смела, имајући у виду тренутно стање животне средине. Написана је футуристички, са освртом на све оно што је планирано да се постигне.

*„2050. године живимо добро, у оквиру еколошких лимита наше планете. Наша просперитетна и здрава околина ослања се на иновативну, циркуларну економију где ништа не представља отпад, где се природни ресурси употребљавају одрживо, биодиверзитет је заштићен, цењен и поново успостављен тако да је повећана одрживост и флексибилност нашег друштва. Наш ниско-угљенични раст је независан у односу на употребу ресурса, чиме се успоставља одрживо и сигурно глобално друштво.“*¹¹⁸

Задатак програма је да помогне реализацији задатих климатских промена и промена у животној средини на које је ЕУ пристала потписивањем релевантних међународних докумената, као и да идентификује правне празнине у политици заштите животне средине како би биле исправљене. Садржински, главни циљеви постављени су у три тематске целине: општи приоритети, усавршавање законског оквира, остваривање локалних, регионалних и глобалних циљева.

Општи приоритети идентификују три области од изузетног значаја којима је прекопотребна заштита и којима је потребно посветити више пажње. То су:

- заштита, очување и увећање природних ресурса ЕУ;

¹¹⁷ *General Union Environment Action Programme to 2020 - Living well, within the limits of our planet*. Retrieved 18.01.2015, from: <http://bookshop.europa.eu/en/general-union-environment-action-programme-to-2020-pbKH0113833/>.

¹¹⁸ *Ibid*, стр. 13.

- претварање ЕУ у еколошки ефикасну, зелену и конкурентну ниско-угљеничну економију;
- заштитити грађане ЕУ од негативних ефеката у вези са животном средином и од ризика по здравље и добробит грађана.

Део који захтева *побољшање законодавног оквира ЕУ* обухвата више тема и то:

- максимизирање позитивних ефеката политике заштите животне средине ЕУ побољшањем њене имплементације;
- унапређење знања и базе података политике заштите животне средине ЕУ;
- обезбеђење инвестиција у заштиту животне средине и политику климатских промена, и решавање еколошких екстерналија;
- побољшање интеграције и кохеренције политике заштите животне средине.

Последња тематска област - *локални, регионални и глобални аспект еколошких циљева*, обрађује два сегмента:

- повећање одрживости градова у ЕУ;
- побољшање ефективности активности ЕУ у решавању интернационалних проблема у вези са животном средином.



Слика 1 – Приоритетни циљевци Седмог акционог програма ЕУ¹¹⁹

¹¹⁹ Извор: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/objectives.htm>. Последњи приступ 25.04.2015.

Сви наведени приоритетни циљеви имају јасно исходиште у одређеним еколошким стандардима, дозвољеним вредностима, прихваћеним као глобална стремљења потребна за обнову екосистема и смањивање осетних негативних ефеката стаклене баште. У тексту програма можемо идентификовати следеће таксативно наведене планиране промене:

- смањење минимум 20% емисије гасова који изазивају ефекат стаклене баште до 2020. године (30% под претпоставком да се земље у развоју обавезу на знатно смањење емисије и да допринесу сходно својим развојним капацитетима);
- учинити да 20% потрошње енергије долази из обновљивих извора до 2020. године;
- постићи 20% смањења утrophка примарне енергије у складу са нивоом пројеката, побољшањем енергетске ефикасности;
- зауставити губитак биодиверзитета и деградацију одржавања екосистема и њихово обнављања у мери у којој је то изводљиво до 2020. године;
- зауставити глобални губитак шума најкасније до 2030. године и смањити тропску дефорестификацију за 50% до 2020. године у поређењу са 2008. годином.

4. Судска заштита животне средине

4.1. Грађанска одговорност за еколошку штету

4.1.1. Правно-теоретски аспект концепта грађанске одговорности за еколошку штету у Европској унији

Као логичан наставак начела загађивач плаћа, начела превенције и предострожности, 2004. године усваја се *Директива о еколошкој одговорности*, позната под акронимом *ELD*.¹²⁰ Директива је након доношења мењана три пута, и то 2006. *Директивом о одлагању отпада насталог у примарној индустрији*¹²¹, затим 2009. *Директивом о геолошким складиштима угљен-диоксида*¹²², и 2013. *Директивом о безбедности*

¹²⁰ *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*. Retrieved 21.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004L0035>.

¹²¹ *Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC*. Retrieved 21.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32006L0021>.

¹²² *Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006*. Retrieved 21.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0031>.

операција са приобалним уљима и гасовима¹²³. Први амандмани проширили су дефиницију потпуне одговорности на одлагање примарног отпада, други су проширили листуопасних занимања у месту одлагања у *Анексу 3 ELD Директиве*, док је последњим изменама проширен домен штете у морским водама.

ELD Директива заснива се на постојању *чисте еколошке штете*¹²⁴ и то је оно што је чини другачијом у односу на концепт класичне грађанске одговорности¹²⁵, јер се ослања на овлашћења и одговорности државних тела, што представља *административни приступ*.

Покушај имплементације изузетно широког приступа еколошке одговорности је 1993. године резултирао доношењем *Лугано конвенције*.¹²⁶ Оно што је издваја у односу на *ELD Директиву* јесте управо дефиниција штете која је свеобухватнија, с обзиром на то да подразумева како *чисту еколошку штету* тако и *материјалну штету* (Hedemann-Robinson, 2007: 482). У *ELD Директиви* изостављен је аспект *класичне грађанске одговорности* који се тиче штете причињене материјалним и нематеријалним добрима човека. Иако Европска комисија овакав приступ образлаже одсуством утицаја тог облика одговорности на разрешење еколошких питања, посебно умајући у виду чињеницу да је материјална штета већ обухваћена националним законодавствима, у теорији се овакав став не сматра оправданим (Hedemann-Robinson, 2007: 488).

Ларсон (Larsson) истиче разлику између материјалне штете која има еколошку димензију и чисте еколошке штете. *Материјална штета која има еколошку димензију* настаје или као последица материјалне штете (штете на добрима), или у себи садржи материјалну штету. Будући да се овај облик штете у основи заснива на класичној грађанској одговорности, део штете који има еколошку димензију може се јасно израчунати на основу доступне тржишне вредности, те се може лако и надокнадити.

¹²³ *Directive 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on safety of offshore oil and gas operations and amending Directive 2004/35/EC*. Retrieved 21.01.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0030>.

¹²⁴ Појам *чисте еколошке штете* изложен је детаљније у даљем тексту, на стр. 41.

¹²⁵ *Класична грађанска одговорност* се у правној теорији поима као обавеза надокнаде штета. Починилац штете одговара за резултат јер је штета наступила као последица његовог деловања, без обзира на противправност, дакле кршењем опште дужности – уздржавања од поступака којима се другоме може проузроковати штета. Циљ класичне грађанске одговорности се исцрпљује надокнадом штете и успостављањем ранијег стања, односно отклањањем последица, те је она искључиво имовинске природе (Радишић, 2008: 180,182,183).

¹²⁶ *Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment (Lugano Convention)*. Retrieved 21.01.2015, from: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/150.htm>. Иако је усвојена, Лугано конвенција никада није ступила на снагу, јер државе чланице на самом почетку нису добро примиле њен изузетно широк домен и не тако јасно дефинисан концепт одговорности, сумњајући између осталог у њену примену у пракси (Lefevere, 2001: 8).

Чиста еколошка штета представља штету нанету екосистему као природном добру које се сматра „власништвом“ читавог човечанства, свих људи, тако да имплицира једну апстрактнију димензију материјалне штете која се свакако не може обрачунати путем утврђених тржишних вредности (Larsson, 1999: 492).

Дистинкција горенаведених појмова поставља и услове за реализацију надокнаде штете, јер је извесно да није свака репарација могућа. Како се наводи у Преамбули *ELD Директиве*, механизми одговорности ће бити делотворни онда када је могуће идентификовати загађивача, када је штета конкретна и мерљива, и када постоји каузална веза између делатности (радње) загађивача и шете која је наступила.¹²⁷ Јасно је из наведених услова да није могуће принципе еколошке одговорности применити на неким загађењима која су широко распрострањена, дифузног карактера, пре свега због одсуства каузалне везе између штетеникове радње и саме штете, јер не би било ниједног идентификованог загађивача који би могао да сноси одговорност.¹²⁸

4.1.2. Еколошка штета у одредбама *ELD Директиве*

Дефиниција еколошке штете према *ELD Директиви* представља:

- *штету нанету заштићеним врстама и природним стаништима*, што је заправо свака штета која има значајне нежељене последице на одржавање или достизање пожељног статуса очувања свих врста и станишта. У *Анексу 1* наведени су основни критеријуми процене негативних ефеката. Из поља примене ове директиве, изузимају се негативни ефекти настали као резултат активности овлашћених лица, у вези са одредбама таксативно наведених директива¹²⁹;
- *штету причињену водама*, што подразумева било коју штету која значајно негативно утиче на еколошки, хемијски и/или квантитативни еколошки потенцијал угрожених вода, у складу са *Директивом о заштити вода*, са изузетком чл. 4. ст. 7. који представља дерогабилну клаузулу;

¹²⁷Ст. 13. и чл. 4. ст. 5. *ELD*.

¹²⁸ Још једна разлика у односу на *Лугано конвенцију* јесте и одсуство каузалне везе као предуслова одговорности.

¹²⁹ Изузетке које *ELD Директива* предвиђа налазимо у три различите директиве које се тичу заштите одређених медијума животне средине. Прво, пројекти и планови одржавања посебно заштићених подручја биће реализовани, уколико постоји императивни јавни интерес да пројекат буде спроведен у складу са одредбама *Директиве о очувању природних станишта и дивље флоре и фауне*, иако се на основу процене утицаја предвиђају негативне последице реализације. У том случају, надлежни органи ће бити дужни да спроведу одређене компензаторне мере у складу са пројектом *Natura 2000* и о свему извеште Европску комисију. Друго, из поља примене изузети су акти у складу са дерогабилним клаузулама из члана 9. *Директиве о очувању дивљих птица*. Коначно, изузете из поља примене *ELD Директиве* су и ситуације у којима се ради о врстама и стаништима који нису под заштитом права ЕУ, у складу са еквивалентним одредбама домаћих закона о заштити природе.

▪ *штету причињену земљишту*, што је свака контаминација земљишта која ствара значајан ризик по људско здравље тиме што само земљиште прима директне или индиректне негативне утицаје.¹³⁰

ELD Директива разликује две шеме одговорности, једну која припада тачно наведеним активностима и занимањима, и друга примењива на све остале активности. *Прва шема одговорности* примењује се на опасна и потенцијално опасна занимања и активности таксативно наведене у *Анексу 3*. Ради се првенствено о агрикултурним и индустријским активностима, које захтевају лиценце у складу са одредбама *Директиве о интегрисаној превенцији и контроли загађења*¹³¹, тачније активности које изазивају емисију тешких метала у ваздух и воду, инсталације које производе опасне хемикалије, активности управљања отпадом (укључујући поља за одлагање и пећи за спаљивање) и активности које се тичу генетски модификованих организама и микро-организама. У оквиру ове шеме одговорности, оператер¹³² подлеже *објективној одговорности за штету (или накнаду штете)*, те може сносити одговорност и онда када му се не може приписати кривица.¹³³

Друга шема одговорности примењива је на сва занимања и активности које не припадају листи наведеној у *Анексу 3 ELD Директиве*, и то искључиво у случају настанка штете, или блиске претње да наступи таква штета, по врсте или природна станишта заштићена законодавством ЕУ. Према овој шеми, оператер ће се сматрати одговорним само у случају када му се може приписати кривица или нехат.¹³⁴

Одговорност за еколошку штету није апсолутна према *ELD Директиви*. Напротив, она предвиђа случајеве који се не могу подвести под њене одредбе, а то су:

- оружани сукоби, непријатељства, грађански рат или побуна;
- природни феномени који су непредвидиви, несавладиви и ретки;
- инцидент који повлачи одговорност или компензацију на основу међународне конвенције наведене у *Анексу 4*, укључујући и њене будуће амндмане који су усвојени у државама чланицама;

¹³⁰ Чл. 2. ст. 1. *ELD*.

¹³¹ Видети главу II, поглавље 3.1.3.

¹³² Појам *оператера* се према чл. 2. ст. 6. *ELD* дефинише као било које физичко или правно лице, или орган јавне власти, који се бави или контролише занимања и активности у домену Директиве, или орган коме је домаћим законодавством делегирана економска моћ над техничким питањима, укључујући и држаоца дозволе или овлашћења на спровођење таквих активности, или орган/особа која региструје или обавештава о датим активностима.

¹³³ Чл. 3. ст. 1а. *ELD*.

¹³⁴ Чл. 3. ст. 1б. *ELD*.

- нуклеарни ризици по животну средину који би били узроковани активностима наведеним у *Уговору о оснивању ЕУРОАТОМ-а*, или изазвани инцидентом или активношћу који повлаче одговорност или надокнаду штете на основу било ког међународног документа наведеног у *Анексу 5*, укључујући и њихове будуће амандмане;
- поље примене *Конвенције о ограничењу одговорности у поморском праву*¹³⁵ из 1976. године, укључујући и будуће амандмане, или поље примене *Стразбуришке конвенције о ограничењу одговорности у навигацији у унутрашњости државе*¹³⁶ из 1988. године, укључујући будуће амандмане;
- активности чија је основна сврха да служе националној одбрани или међународној безбедности, или да штите од природних катастрофа.¹³⁷

Иако се, посматрајући примарну улогу *ELD Директиве*, може рећи да је њена функција првенствено репаративна, да тежи отклањању настале штете и проналажењу одговорних лица за њен настанак, пажљивијим анализирањем уочава се њена *превентивна функција*. Сматрамо релеватним да истакнемо управо овај аспект приказаних одредби, који се може разумети кроз психолошки (потенцијално и економски) утицај на оператера, који ће под претњом сношења одговорности за штету која му се према прописаним условима може приписати, управити своје понашање на очување животне средине и њених медијума уместо на непажљиво и непромишљено спровођење активности. Осим овог имплицитног начина, превентивна функција је и изричито наведена у тексту *ELD Директиве*, којим се налаже оператеру да у случају када се појави иманентна штета по животну средину, без одлагања предузме све потребне превентивне мере.¹³⁸ Такође, надлежни државни органи дужни су да предузму све потребне мере како не би дозволили да се рашири штета која је и поред предузетих мера наступила, и то у сарадњи са оператером, који је дужан да о свему благовремено обавештава државне органе.¹³⁹

Поред превентивних мера, *ELD Директива* предвиђа и *ремедијалне мере*, којима се отклањају последице настале штете, у мери у којој је то могуће. Примарно, одговорност

¹³⁵ *Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims (LLMC)*. Retrieved 03.02.2015, from: <http://www.imo.org/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Convention-on-Limitation-of-Liability-for-Maritime-Claims-%28LLMC%29.aspx>.

¹³⁶ *Strasbourg Convention of 2012 on the Limitation of Liability in Inland Navigation (CLNI 2012)*. Retrieved 03.02.2015, from: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2012/sc3/wp3/ECE-TRANS-SC3-2012-inf04e.pdf>.

¹³⁷ Чл. 4. *ELD*.

¹³⁸ Чл. 5. ст. 1. *ELD*.

¹³⁹ Чл. 5. ст. 2. и чл. 5. ст. 3. *ELD*.

за санирање штете лежи на оператеру који је у обавези да у најкраћем року предузме адекватне корективне мере прописане *Анексом 2*, и на тај начин спречи даље ширење штете не само по животну средину већ и по здравље људи. У овој активности могу му помоћи надлежни државни органи, који по обавештењу процењују да ли су потребне додатне активности и које ће од њих конкретно бити спроведене.¹⁴⁰

Чињеница да је *ELD Директива* базирана на принципу потпуне одговорности за накнаду штете носи са собом како позитивне тако и негативне стране. Може се рећи да је ова директива пратила тренд који је већ приметан у државама Европе, водећим у заштити животне средине,¹⁴¹ које су већ у своје законодавство унеле концепт потпуне одговорности за накнаду штете, у случају штете причињене животној средини, са намером да прошире могућности њеног санирања (Faure, 2011: 138). Иако има хармонизационе елементе, *ELD Директива* не инсистира на брисању свих различитости у националним системима када се ради о одговорности за еколошку штету. Напротив, она допушта у великој мери слободу државама чланицама да задрже свој приступ овом институту док истовремено захтевају прописивање минимума стандарда, како би се постигао макар основни ниво заштите. У прилог томе говоре одредбе које се тичу односа *ELD Директиве* и домаћег законодавства. Ово је посебно важно са аспекта сталног напретка и усавршавања политике заштите животне средине. Изричито се дозвољава државама чланицама да самоиницијативно подигну степен заштите у односу на онај који је прописан *ELD Директивом*, усвајањем строжих закона. То се посебно односи на превентивне мере као и на мере санирања штете, дефинисања додатних активности на које ће ове мере бити примењене, и дефинисања других субјеката који би могли бити идентификовани као одговорна лица.¹⁴²

Једна од кључних критика коју теорија упућује *ELD Директиви* јесте реализација принципа потпуне одговорности за штету у случају *проблема инсолвентности починиоца штете* (Faure, 2011: 147). Једино што *ELD Директива* нуди као потенцијално решење не чини се задовољавајућим у светлу економских чињеница. Наиме, према *ELD Директиви* једина обавеза држава чланица је да одређеним мерама подстакну развој инструмента финансијске сигурности и тржишта. Циљ ове обавезе је да се оператерима омогући макар неки облик финансијске гаранције уколико буду

¹⁴⁰ Чл. 6. *ELD Директиве*.

¹⁴¹ То су пре свега Енглеска, Немачка, Француска, Шведска.

¹⁴² Чл. 16. ст. 1. *ELD Директиве*.

позвани на одговорност и морали да надокнаде насталу штету.¹⁴³ Економски разлози потврђују да је овај приступ опасан утолико уколико многобројне активности за које је предвиђена потпуна одговорност не прати обавезна финансијска гаранција, јер то чини компензаторну функцију овог института озбиљно угроженом (Faure, 2011: 147). Као адекватан одговор на ово питање наведени аутор разматра многе финансијске инструменте, али најпозитивније оцењује *осигурање од одговорности*, уз испуњење услова предвидивости (Faure, 2011: 157). Међутим, основни проблем овог решења лежи у специфичној природи еколошке штете, која се никако не може посматрати као обична незгода, изненадни догађај, који може представљати уобичајен предмет осигурања од одговорности. Еколошка штета има свој посебан градијски ефекат кроз време, што доводи до потешкоћа у установљавању одговорности за штету, као и примене осигурања од одговорности, и то од тренутка њеног настанка до тренутка отпочињања процедуре над одговорним лицем и, коначно, остваривања накнаде штете. Ова проблематика остаје отворено питање за неке накнадне измене *ELD* Директиве, за које се претпоставља да ће понудити решење.

4.2. Кривична одговорност за штету причињену животној средини

Након више предлога и пар несугласица на нивоу највиших органа ЕУ, 2008. године усваја се *Директива о кривичноправној заштити животне средине* (у даљем тексту *ECD Директива*).¹⁴⁴ Основна идеја водила била је та да животна средина није заштићена у довољној мери, и на адекватан начин, грађанским и управним санкцијама, те да је потребно ангажовати институте кривичног права зарад њеног очувања и жељених позитивних помака.¹⁴⁵ У теорији се истиче да у тренутку када се појавио *Први предлог ECD Директиве* 2001. године, законодавна атмосфера није могла подржати наступајуће промене у заштити животне средине које су се тичале кривичног права (Huszár, 2013: 94). Може се рећи да кривично право, по својој правној природи, штити основне друштвене вредности, те у складу с тим треба да омогући заштиту и животној средини која је, без даљњег, неприкосновена глобална вредност. Међутим, за ЕУ је то представљало прекорачење граница надлежности које су постављене у циљу задржавања самосталности и суверености држава чланица. Ситуација се драстично

¹⁴³ Чл. 14. *ELD* Директиве.

¹⁴⁴ *Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law*. Retrieved 03.02.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008L0099>.

¹⁴⁵ Ово резонување се помиње и у ст. 3. Преамбуле *ECD* Директиве.

променила усвајањем *Лисабонског уговора*, и сада је ова граница флуиднија у довољној мери да омогући усвајање *ECD Директиве*. Спор који је изазвао *Први предлог ECD Директиве*, познат под називом *Случај еколошког кривичног дела („Environmental crime case“ - Commission of the European Communities v Council of the European Union (C-176/03) [2005] 3 C.M.L.R. 202005)*¹⁴⁶, изнео је суштину проблематике пред Европски суд правде – *границе надлежности ЕУ у домену кривичног права*. Иако се сматра да је примарни правни основ доношења *ECD Директиве* чл. 192. (некадашњи чл. 175) *Уговора о функционисању ЕУ*, ипак оно што даје ЕУ могућност да захтева од држава чланица инкримисање одређених аката против животне средине, прописивањем прикладних санкција, јесу чл. 67. и 82. *Уговора о функционисању ЕУ*. Ради се о успостављању надлежности ЕУ да створи простор слободе, сигурности и правде, и оно што је најважније, у том циљу јој се омогућава да усваја директиве којима ће превенирати извршење кривичних дела, и борити се против њих уз координисану сарадњу полицијских и судских органа у државама чланицама, и уколико је потребно вршити усклађивање кривичних закона.¹⁴⁷ Оно што је био најспорнији моменат у *Случају еколошког кривичног дела*, разрешио је чл. 82. који јасно омогућава ЕУ да директивама постави минимум правила у циљу олакшавања међусобног признања пресуда и судских одлука као и сарадње полицијских и судских органа у кривичним стварима које имају прекогранични карактер.¹⁴⁸ Штета над животном средином се свакако може тумачити као прекогранична и далекосежна, те је јасна намера ЕУ у правцу хармонизације законодавстава држава чланица зарад ефикасне и свеобухватне борбе против еколошких кривичних дела.

ECD Директива установљава дужност држава чланица да усвоје предвиђена минимална правила, пре свега одредбе које се налазе у *Анексима*, рестриктивне мере, као и одговарајуће кривичне санкције у случају озбиљног кршења одредаба ЕУ у вези са заштитом животне средине.¹⁴⁹ Овде се пре свега мисли на еколошки штетне активности за које је уобичајено да узрокују знатну штету ваздуху, земљишту, биљкама и животињама, укључујући и заштиту врста.¹⁵⁰ Посебно је важна чињеница да се државама чланицама слобода оставља да повећају ниво заштите усвајањем строжих

¹⁴⁶ Retrieved 03.02.2015, from: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5b4b57ab7546f4afea2cb827592f503a5.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4ObhuOe0?text=&docid=59714&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=289353>.

¹⁴⁷ Чл. 67. Уговора о функционисању ЕУ.

¹⁴⁸ Чл. 82. Уговора о функционисању ЕУ.

¹⁴⁹ Ст. 8-10. Преамбуле *ECD*.

¹⁵⁰ Ст. 5. Преамбуле *ECD*.

кривичних санкција, за које сматрају да ће допринети ефикаснијој заштити животне средине.¹⁵¹

Акти које државе чланице имају обавезу да инкриминишу предвиђени су да буду кажњиви уколико су противправно извршени са одређеним степеном кривице – намером или свесним нехатом¹⁵².¹⁵³ Нагласили бисмо да, у складу са текстом Преамбуле *ECD Директиве*, постаје јасан правац у коме се креће Европски законодавац, као и да је управо чл. 3, који таксативно наводи инкриминишуће акте, подложен променама у првом реду, што би значило да се тежи у будућности појачању и проширењу кривичне одговорности. Кривичне санкције морају, у смислу правне квалификације, бити ефективне, пропорционалне и одвраћајуће.¹⁵⁴ Кажњиви морају бити и акти подстрекивања, помагања, и саучесништва.¹⁵⁵

Одговорним се могу сматрати како физичка тако и правна лица. Међутим, разлика коју можемо учити, иако у једној речи, драстично мења облик одговорности правних лица. Наиме, *ECD Директива* у вези са одговорношћу правних лица помиње само санкције, али без атрибута „кривичних“, те се може закључити да се одговорност правних лица за штету нанету животной средини своди на управну. Како примећује Хузар (Huszár), намера ЕУ је вероватно била да уважи разлике у законодавствима држава чланица, с обзиром на то да неке не познају кривичну одговорност правних лица. Ипак, постоје озбиљни разлози који захтевају да и правна лица буду подвргнута кривичној одговорности када се ради о кривичним делима према животной средини, у

¹⁵¹ Ст. 12. Преамбуле *ECD*.

¹⁵² *Свесни нехат* се у правној теорији поима као облик кривице где је „учинилац свестан да својом радњом може учинити кривично дело, али олако држи да до тога неће доћи или да ће то моћи да спречи“. Иако не постоји вољни моменат на страни учиниоца за извршење кривичног дела, ово је тежи облик нехата јер је починилац свестан свих потенцијалних последица свог деловања, и упркос тим сазнањима предузима радњу извршења верујући да последице дела неће наступити или да ће их он отклонити (Јовашевић, 2010: 121,122).

¹⁵³ Чл. 3. *ECD*.

¹⁵⁴ Чл. 5. *ECD*. Формулација овог члана једна је од највећих дилема правне теорије у области еколошких кривичних дела у ЕУ. Форс (Faure) истиче да су магловити термини: ефективне, пропорционалне и одвраћајуће санкције, недовољно прецизни како би државе чланице ваљано испуниле обавезу имплементације директиве. Пре свега, споменути атрибути санкција могу се доста широко тумачити, чак се у правној теорији тврди да је могуће под појмом ефикасности санкција, подвести и друга два атрибута. Ефикасност би у контексту кривичних санкција за еколошка кривична дела могла ићи у два правца: генерална и специјална превенција, и повраћај у пређашње стање (*restitutio in integrum*). Пропорционалност би се могла тумачити као однос између природе кривичног дела и величине и облика санкције. Одвраћајуће санкције би могле подразумевати облик санкција које успевају да одврате потенцијалне извршиоце кривичних дела против животне средине од радње извршења, што даље отвара питање какве би санкције то постигле у конкретном случају. Посебну проблематику представља изузетно широк спектар санкција у правним системима држава чланица, што значи да се неће у свим државама чланицама исте санкције сматрати успешним у смислу превенције и потенцијалних тумачења атрибута санкција приказаних у тексту директиве (Faure, 2010).

¹⁵⁵ Чл. 4. *ECD*.

првом реду јер су управо предузећа најчешћи и најозбиљнији загађивачи који се срећу у пракси (Huszár, 2013: 88, 89, 90).

О имплементацији и извршењу *ECD Директиве*, државе су обавезне да обавесте Европску комисију. Последња спроведена студија из 2007. године¹⁵⁶ показује читав спектар различитости у правним квалификацијама еколошких кривичних дела држава чланица, које су недовољно прецизне. Системи санкционисања су различити, неке државе кумулативно прописују казну затвора и новчану казну, док се друге опредељују за алтернативни систем, или пак препуштају судовима да одлуче у сваком конкретном случају који ће модел применити. Казне затвора обухватају опсег од осам дана¹⁵⁷ за лакша кривична дела, док постоје и тежи облици кривичних дела чија се квалификација огледа у озбиљној штети животној средини и озбиљној претњи по живот и здравље људи, где неке државе прописују и казну од 10 година затвора.¹⁵⁸ Важно је нагласити и то да наведена студија одваја резултате инкриминисања у погледу физичких и правних лица. Што се тиче правних лица, она подежу кривичној одговорности у малом броју држава. На пример, Ирска, Уједињено Краљевство и Малта не праве разлику у погледу инкриминације физичких и правних лица, док Луксембург не познаје корпоративну кривичну одговорност, а управне санкције не обухватају новчане казне. Аустрија предвиђа само управне санкције које могу бити изречене одговорном лицу у правном лицу. Белгија и Словачка су усвојиле систем конверзије казни затвора у новчане казне. Уочљиво је да су новчане казне за правна лица изузетно високе, што је разумљиво имајући у виду њихову привредну улогу као и ниво штете коју могу изазвати обављајући привредне активности.¹⁵⁹

Функције ефективности и превенције кривичних санкција наспрам управних санкција, Форе (Faure) разматра са аспекта *могућности откривања кривичних дела*. Иако постоји, генерално гледано, проблем откривања кривичних дела, овај аутор процењује (Faure, 2009: 326) да када постоји већа вероватноћа откривања кривичних дела, сврху заштите животне средине сасвим адекватно извршавају управне санкције. С друге стране, у ситуацијама када је вероватноћа откривања мања, биће потребно

¹⁵⁶ *Study on environmental crime in the 27 Member States*. Retrieved 09.04.2015, from: http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/pdf/report_environmental_crime.pdf.

¹⁵⁷ Ради се о најнижој затворској казни за кривично дело *противправног прекоморског транспорта отпада* у правном систему Луксембурга. Извор: *ibid*.

¹⁵⁸ Ради се затворској казни за кривично дело *противправног испуштања опасних материја у воду*, тежи облик, почињен са намером или свесним нехатом, а проузрокује озбиљне последице по животну средину и живот и здравље људи. Ово је минимална санкција прописана према прописима Грчке. Извор: *ibid*.

¹⁵⁹ Иако је најнижа могућа новчана казна само 125 евра у Белгији, Естонија прописује чак 16.000.000 евра за правна лица која почине тежи облик неких кривичних дела. Извор: *ibid*.

запретити озбиљнијом кривичном санкцијом, и то пре свега *неновчаном*, у циљу остваривања превенције. Међутим, када се ради о одговорности правних лица, Форе сматра да је битно комбиновати новчане и неновчане санкције, из разлога потенцијалне инсолвентности, као и да је нужно да постоји кумулативна одговорност физичких лица као одговорних лица у правном лицу, паралелно са одговорношћу самог правног лица (Faure, 2009: 326, 331, 332). Превентивну функцију инкриминације еколошких кривичних дела, пре свега, теорија запажа као врло ефикасну из разлога што су овлашћена лица, као носиоци највиших функција у предузећу, изузетно осетљива на губљење друштвеног статуса и привилегија које он носи са собом (Öberg, 2011: 7(23)). Међутим, ово се мишљење не може назвати универзалним, иако се чини сасвим разумним. Поучена праксом и разноликошћу искустава, теорија је изнедрила и такозвани *Харингтонов парадокс* (енг. *Harrington paradox*) – иако велики број извршених кривичних дела остаје у тамној бројци, а кривичне санкције ретко и тешко прописане и примењене, приметно је то да је ниво поштовања прописа од стране привредних субјеката релативно висок (Faure, 2009: 334). Изнете чињенице могле би указати на то да је превенција остварива самим постојањем кривичних санкција, те је психолошки ефекат одвраћања од извршења еколошких кривичних дела довољан разлог да се установи кривична одговорност привредних субјеката на нивоу целокупне ЕУ, а тиме и употпуни жељена хармонизација. У светлу споменутих разматрања теорије, очекују се промене *ECD Директиве* у том правцу.

Познато је да је откривање кривичних дела главни аспект и предуслов реализације функције инкриминације. Међутим, проблематика еколошких кривичних дела је управо тамна бројка криминалитета, што теорија посебно и темељно разматра (Faure, 2009: 333).¹⁶⁰ Како би се превазишао овај проблем, јасно је да је нужна стабилна и континуирана сарадња полицијских и судских органа широм Европе. Зато је ЕУ 2011. године основала *Европску мрежу за еколошки криминал*, познату под акронимом *EnviCrimeNet*.¹⁶¹ По својој правној природи, *EnviCrimeNet* представља неформалну мрежу сарадње подржану од стране *Еуропола*.¹⁶² Циљеви оснивања ове мреже јесу

¹⁶⁰ Студије показују да чак 74% извршених еколошких кривичних дела остаје неоткривено. Ради се о белгијском криминолошком истраживању, спроведеном 2003. године (Faure, 2009: 333).

¹⁶¹ Званична интернет страница мреже доступна на: <http://envicrimenet.eu/EN/>. Последњи приступ 4.2.2015. Мрежа је основана *Резолуцијом Савета ЕУ (Draft Council Resolution on the creation of an informal network for countering environmental crime - "EnviCrimeNet")*. Retrieved 04.02.2015, from: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010291%202011%20INIT>.

¹⁶² *Еуропол* је полицијска агенција ЕУ чији је главни циљ обезбеђење Европе као сигурног простора за све њене грађане. Остварују блиску сарадњу са свим државама чланицама ЕУ, пре свега фокусирајући се

борба против организованог еколошког криминала, повећање ефективности мера, размена информација и стручних искустава у вези са борбом против еколошких кривичних дела, као и размена информација о законским решењима на овом пољу. Сарадња са *Еурополом* је изузетно значајна, обзиром на то да је он укључен у потпуности у рад *EnvCrimeNet*-а, те да се у његовој организацији и одржавају годишњи састанци, док су представници *Еуропола* присутни као активни учесници.¹⁶³ Покренут је још један програм чији се позитивни резултати очекују у скорој будућности. Ради се о *Пројекту информисаности о еколошком криминалу (IPEC)*, који представља удружени пројекат *EnvCrimeNet*-а и *Еуропола*, а циљ је помоћ Европском законодавцу око доношења одлука које се тичу приоритетне борбе ЕУ против озбиљног организованог еколошког криминала.¹⁶⁴

5. Економски инструменти Европске уније у служби екологије

Очување природе у зениту капитализма, у условима развијеног потрошачког друштва и индустријске трке, чини се као тешко остварив задатак. Чињеница да је јавност упозната деценијама са опасностима одвијања привредне делатности на устаљен, али *еколошки немаран начин*, а која није резултирала икаквим променама, показује да су државе морале реаговати јасно и одлучно како би ојекпиле еколошке системе на рубу пропасти. Сва загађења животне средине, посматрана са економског аспекта, представљају тзв. *негативне екстерне ефекте*, и сматрају се несавршеностима тржишта, с обзиром на то да доводе до неравнотеже тржишта, односно неефикасне алокације ресурса (Stiglic, 2004: 218, 220). Стога, основна дилема била је како уклопити негативне екстерналије¹⁶⁵ у конвенционалну економску рачуницу. Како Аџемовић

на борбу против организованог криминала и тероризма. Званична страница агенције доступна на: <https://www.eurocol.europa.eu/>. Последњи приступ 4.2.2015.

¹⁶³ Последњи састанак одржан новембра 2014. године, којим је председавала Холандија, сматра се изузетно продуктивним. Полицијски органи из различитих држава представили су своје инструменте борбе против еколошког криминала, размењивали искуства; академски кругови су представили студију чији је тренутни фокус противправно одлагање отпада и уништавање земљишта пестицидима. Посебна пажња посвећена је организованом еколошком криминалу, где једну од акција води Италијанска полиција у сарадњи са још 15 држава чланица. Подаци са последњег састанка *EnvCrimeNet*-а доступни на званичној страници: <http://envicrimenet.eu/EN/news>. Последњи приступ 4.2.2015.

¹⁶⁴ Више о пројекту у *Прелиминарном извештају Савета ЕУ о еколошком криминалу у Европи (EnvCrimeNet - Intelligence Project on Environmental Crime - Preliminary Report on Environmental Crime in Europe)*. Retrieved 09.04.2015, from: <http://www.statewatch.org/news/2014/dec/eu-council-envi-crime-net-16438-14.pdf>.

¹⁶⁵ *Негативни екстерни ефекти* представљају утицај једне индивидуалне активности којом се другима наноси штета, без обзира на то да ли су та лица то хтела или не, и то без икакве накнаде за причињену штету. Најчешћим негативним екстерним ефектима сматрају се загађења животне средине. Уколико посматрамо ситуацију у којој фабрика приликом производње загађује ваздух, такво загађење представља негативан утицај исказан у *друштвеном трошку* – пре свега за лечење људи чије је здравље нарушено,

(Adžemović) примећује, по свему судећи, од расположивих инструмената еколошке политике који су креирани да премосте јаз интернализације,¹⁶⁶ најважији су економски инструменти (Adžemović, 2012: 267, 270).

Може се рећи да „економска анализа загађења представља основу на којој развијамо ставове у вези са (практичном) применом различитих инструмената интернализације еколошких екстерних ефеката (загађења), као и са питањем оптималног регулисања загађења, тј. регулисања које обезбеђује највиши ниво друштвеног благостања.“ (Мојашевић, 2011: 662).

Оно што мора бити у основи овог племенитог вишег циља оличеног у заштити животне средине, јесте економска рационалност базирана на детаљној анализи трошкова и користи (*cost-benefit analysis*).¹⁶⁷ Међутим, имајући на уму специфичност и потенцијалне размере еколошких штета, морамо знати колико је захтевно доследно применити прописане економске инструменте у складу са овом прорачунатом економском логиком. Зато када разматрамо решења ЕУ, и њихову жељену транспозицију у законодавство Србије, морамо бити свесни нечега што Попов истиче, а то је да *није разумно очекивати да земље у развоју буду у стању да учине оно што тешко, уз напор остварују и развијене земље, те ће бити задовољавајуће за почетак тежити „методолошкој и статистичкој инфраструктури“ која ће дати јаку полазну основу за примену датих инструмената* (Роров, 2008: 1,2). У том циљу, осим административно-регулаторних механизма, које смо приказали у досадашњем тексту, државе се врло ефикасно служе *еколошко-економским инструментима*, који преваходно имају тржишни карактер. Према УНЕП¹⁶⁸ програму, постоји читав низ еколошко-економских инструмената који стоје на располагању државама, и то су: порези/накнаде на загађење, кориснички порези/накнаде, накнаде за производе, систем

трошкове послодаваца тих људи због одсуства са посла, трошкове пречишћавања загађених медијума животне средине и др. Управо зато што се ови трошкови не урачунавају у трошак производње неке робе, већ се преносе на друга лица, негативни екстерни ефекти представљају недостатак тржишта, који се коригује интернализацијом, односно елиминисањем или ублажавањем (Nikolić, 2011: 203).

¹⁶⁶ *Интернализација* представља укључење екстерналија у цене на тржишту, чиме се превазилази проблем екстерналија, односно трошкова и користи који остају ван тржишта. Проблем настаје када трошкови и користи нису укључени у цене због чега произвођачи постају демотивисани да пласирају више роба на тржиште (Cooter, Ulen, 2007: 174). Интернализација би се још могла дефинисати као навођење људи да воде рачуна о екстерним ефектима својих активности (Nikolić, 2011: 204).

¹⁶⁷ *Економска анализа* је приступ који се заснива на одмеравању трошкова и користи одређене активности која треба бити предузета.

¹⁶⁸ Акроним се односи на *Програм заштите животне средине УН-а*. Поменута класификација је доступна на званичној интернет страници: <http://www.unep.org/regionalseas/marinelitter/other/economics/>. Последњи приступ 07.02.2015.

трансфербилних дозвола, систем депозита и рефундирања, накнаде штете, субвенције и друге.

Оно што теорија издваја као есенцијално, јесте одабир конкретних еколошко-економских инструмената које ће имплементирати у своје законодавство, сходно посебности тржишне климе која је доминантна и према којој је потребно прилагодити мере тако да омогуће жељене резултате (Поров, 2008; Adžemović, 2012). Попов наглашава да сваки од познатих економских инструмената са собом носи како позитивне тако и негативне аспекте, и да сваки понаособ може дати изврсне резултате, међутим, у конкретним ситуацијама и тржишним условима потребно је комбиновати их на адекватан начин, и тек онда ће дати оптималне резултате (Поров, 2008: 3).

Теорији и пракси познат је низ различитих економских инструмената који се могу употребити у корист спровођења политике заштите животне средине, међутим у даљем тексту ћемо се фокусирати на неке од најзаступљенијих и најадекватнијих, како према теоретским разматрањима тако и на основу њихове заступљености у пракси ЕУ.

ЕУ се озбиљно бави разматрањем тржишно оријентисаних инструмената који су доступни и прикладни за имплементацију како би употпунила своју политику заштите животне средине. У вези са тим, донет је *Зелени папир о тржишно оријентисаним еколошким инструментима и циљевима у вези са заштитом животне средине 2007.* године,¹⁶⁹ како би се покренула јавна дебата о потреби за заштитом животне средине, чула релевантна мишљења о економским инструментима, и коначно мотивисали грађани на подизање еколошке свести. Иако су директиве о имплементацији кључних инструмената, као што су *зелени порези* и *трансфербилне дозволе*, већ донете, ЕУ је заинтересована за њихово константно побољшање и прилагођавање акутелним променама у овој области.

Пре него што приступимо анализи најважнијих еколошко-економских инструмената у пракси ЕУ, даћемо кратка уводна разматрања о теоретским приступима овој проблематици, еколошкој ефикасности ових мера, као и критикама којима су изложени.

¹⁶⁹ *Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes{SEC(2007) 388}*. Retrieved 07.02.2015, from: [http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/com\(2007\)140_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/whats_new/com(2007)140_en.pdf).

5.1. Уводна теоретска разматрања

5.1.1. Коузова теорема неутралности и реципрочна природа негативних екстерналија

У својој теорему, чувени економиста Роналд Коуз (R. Coase)¹⁷⁰ покушао је да расветли однос екстерналија, тржишта, и државне регулативе са економског аспекта (Coase, 1960). Разматрајући проблематику загађења животне средине као негативних екстерналија, значано је објаснити *Коузову теорему неутралности* која гласи: *ефикасна алокација ресурса је независна од иницијалног распореда својинских права на ресурсима, уколико су својинска права јасно дефинисана, преносива и трансакциони трошкови једнаки нули, односно ако се својинска права могу бесплатно пренети*. Овај модел проучаван је у идеално замишљеним условима, у којима се права на ресурсима могу потпуно слободно кретати тржиштем у потрази за субјектом који ће их најадекватније искористити. У том случају, Коуз показује да алокација ресурса мора бити ефикасна, како год посматрали, јер почетни распоред власништва над ресурсима није од великог значаја, сходно могућностима њиховог несметаног и лаког кретања на тржишту (Мојашевић, 2009: 212, 213, 214).

У хипотетичкој ситуацији, у којој постоје два лица чији су интереси супротстављени активностима једног, односно трпљењем другог лица, постоји проблем који је суштински правне природе. Уколико бисмо овај проблем решавали строго правно, закон опредељује ко ће сносити одговорност а тиме и трошак насталог сметања, односно да ли ће то бити страна која има право на сметање (право на загађење) или страна која има право да буде ослобођена сметања. Претпоставимо да оба лица имају одређене трошкове поводом регулисања насталих екстерналија, при чему они нису једнаки и једна страна би сносила веће трошкове, тачније она на чијој страни се налази законска обавеза надокнаде штете (или уздржавња од наношења штете) у конкретном случају (Cooter, Ulen, 2007: 88). Поставља се питање да ли је овакво законско решење сврсисходно с аспекта економске анализе, односно да ли је ефикасно приписати одговорност оном лицу које ће имати веће трошкове поводом насталих негативних екстерналија? С обзиром на то да својинска права омогућавају њиховом титулару

¹⁷⁰ Роналд Коуз је *добитник Нобелове награде* на пољу теорије тржишних институција за откриће и појашњење значаја транзиционих трошкова и својинских права за функционисање економије и економских институција. Податак доступан на званичној интернет страници Нобелове награде: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1991/coase-facts.html. Последњи приступ 14.04.2015. Један од његових најпознатијих радова бави се управо *проблемом друштвеног трошка*, у коме он излаже свој посебан поглед на негативне екстерналије кроз призму вредности угрожених добара, истичући да је прави проблем како избећи већу штету (Coase, 1960).

контролу над датим ресурсима, дакле, повлаче са собом и наплату накнаде за њихово коришћење, у приказаној хипотетичкој ситуацији, решење којим се одговорност приписује лицу које сноси веће трошкове би било неефикасно, иако је у потпуности у складу са законом (Stiglic, 2004: 221).

За разлику од класичног правног приступа овом проблему – сагледавања узрока и правичности, Коузов одговор заснива се на критеријуму *ефикасности*. Сходно том критеријуму, најбоље решење било би да се одређено право додели страни која га више вреднује. Стога, алокација својинских права је битна за ефикасност уколико се правна правила примењују без сарадње између заинтересованих страна. Уколико су, пак, стране спремне на преговоре и сарадњу, ефикасност неће бити угрожена без обзира на то каква је алокација својинских права. Исцрпне студије вођене да поткрепе, односно оповргну Коузову теорему, показују да су јасна и дефинисана својинска права од кључне важности за оптирање преговора као метода решењавања сукоба интереса, те да се у супротном, када су својинска права недефинисана, стране уздржавају од сарадње. Када дође до преговора, који се потом успешно окончају, претпоставка је да су ресурси заинтересованих страна ефикасно искоришћени. Коуз је ову идеју формулисао и на следећи начин: *уколико су трансакциони трошкови довољно велики да спрече преговоре, онда ће ефикасна алокација ресурса зависити од распореда својинских права*. У контексту Коузове теореме, трансакциони трошкови су релевантни јер подразумевају све потенцијалне ситуације које изискују трошкове а могу настати у вези са преговарањем, и могли би да обесхрабре заинтересоване стране или потпуно униште могућност за успешне преговоре (Cooter, Ulen, 2007: 88,89,93).

Зато у свету у којем постоје трансакциони трошкови, није могуће увек успоставити ефикасну алокацију ресурса, јер ни резултат размене својинских права није увек исти, тако да су закони и судови ти који имају огроман утицај на производњу и размену, односно успостављања баланса у алокацији ресурса (Мојашевић, 2009а: 28,32). Ово нас доводи до закључка да када су супротстављени интереси двеју страна *растрећени додатних трошкова* који се тичу разрешења самог сукоба, кључну улогу игра ефикасност, под чијим условима ће стране успети да постигну сагласност око најбољег (најефикаснијег) решења, што чини небитним на који начин су распоређена својинска права.

Проучавајући проблем екстерналија, поготово разматрајући *Пигуов зелени порез*¹⁷¹, Коуз је развио још једну теорему која нам омогућава да сагледамо ширу слику *интернализације негативних екстерних ефеката*, и може се рећи представља логичан наставак претходне. Основна поставка ове теореме јесте да у случају негативних екстерналија, попут загађења, постоји однос између *двеју* страна - штетника и оштећеног, те се, по природи ствари, он не сме сагледати једнострано. Овим, Коуз истиче постојање *реципрочне природе негативних екстерних ефеката* и са тог аспекта нуди разрешње наведене економско-еколошке дилеме. Ради се о билатералном односу, у којем учествује и страна која причињава штету као и страна која је трпи. Уколико не би било стране која трпи загађење, не би постојао субјекат спрам кога бисмо могли да тврдимо да постоји ефекат негативних екстерналија. Очигледно је да су ове стране супротстављених интереса, те Коуз наглашава да ће трпљење штете зависити од тога којој страни припада право на загађење. Затим, он почиње да посматра факторе производње као право а не ствар, и у ту категорију убраја и екстерналије. Сходно томе, произвођачи имају право да стварају екстерналије као део производног процеса¹⁷², те ће они који трпе штету, њу морати да доживљавају као последицу реализације произвођачевог права. Логично питање у вези с изложеним ставом јесу трошкови који се појављују и коначно, терет њиховог сношења. Одговор на ово питање Коуз представља са аспекта чисте економске рачунице, потенцирајући да би увек требало *тежити избегавању веће штете*, и да би у том контексту требало ставити терет сношења настале штете ономе ко може да је избегне или смањи са нижим трошковима. Ради се о тзв. концепту *best cost avoider* који се заснива на максимизирању укупног друштвеног благостања, и који предвиђа избегавање штете са најнижим могућим трошковима у датим условима, независно од концепта класичне одговорности за штету (Мојашевић, 2009б: 210, 211).

У светлу свих потенцијалних позитивних и негативних страна расположивих инструмената, неки теоретичари своју „стручну наклоност“ указују пре државној регулацији него приватним решењима екстерних ефеката. Иако не оспоравају да је могуће да се равнотежа тржишта поврати и приватним мерама (мисли се пре свега на преговоре), ипак истичу њихове недостатке и разлоге неуспеха због којих тржишна решења и директна државна регулација уживају предност (Stiglic, 2004: 224).

¹⁷¹ Више о овом инструменту прочитати у даљем тексту, глава II, поглавље 5.2.1.

¹⁷² Ово је основна премиса увођења система бесплатних трансфербилних дозвола, према којој произвођачима припада право на загађење као на „дедовину“ (енг. *grandfathered*) (W.H. Parry, 2002).

Пре свега, имајући у виду да је Коузова теорема замишљена у идеалним условима у којима постоји одсуство трансакционих трошкова, уколико и њих укључимо у разматрање, појављују се пре свега *проблеми недостатка и несавршености информација*. С обзиром на то да се ради о принципу преговарања који је базиран строго на добровољној основи, морамо рачунати на то да ће заинтересоване стране, у покушају да добију што више из погодбе, пружати само оне и онолико информација које су им на корист, а тиме (не)свесно довести до опасности да се споразум уопште не постигне (Stiglic, 2004: 224, 225). Затим, поменути трансакциони трошкови се у великој мери могу везати и за судске спорове, будући да представљају велики недостатак због кога се стране ретко опредељују за судско решавање. Уколико су *судски трошкови високи*, а губици који настану за оштећену страну мали, она/он може одустати од судског поступка. Уз то је битно сагледати и неизвесност окончања судског спора, која може бити додатно обесхрабрујући фактор уз претходни. Одређени степен несигурности постоји и поводом *висине штете* која је често у вези са самим трансакционим трошковима и може их драстично повећати. У намери да демотивише оштећеног на остваривање свог права судским путем, загађивач може вршити загађења тачно до одређеног нивоа, тако да трошкови загађења буду мањи или у крајњем случају се изједначе са трошковима судског поступка, што би за лице које трпи загађење значило да покретање судског поступка постаје неефикасно. Да би се то избегло, може се свакоме за кога се утврди да је одговоран за стварање негативних екстерналија, досудити вишеструк износ штете. Ово би, пак, имало утицаја на праведност судских поступака и не би у коначном имало позитиван исход (Stiglic, 2004: 226).

Изнетим ставом, како о *реципрочности негативних екстерналија* тако и о *теорији неутралности*, Коуз је успео да докаже више ствари. Жељена равнотежа тржишта се тешко успоставља у ситуацијама настанка негативних екстерналија, и у том правцу је потребно сагледати све интересе. Међутим, главни инструмент за постизање равнотеже је ефикасност расположивих механизма у контексту датих околности. Проблем негативних екстерналија, посматран као несавршеност тржишта, може имати више решења, како државну регулацију тако и тржишне механизме, где би требало оптирати оне који изискују најмање трошкове, дакле према принципу исплативости.

Значајан допринос Коузове теореме је што објашњава улогу државе у светлу несавршености околности под којима се појављују негативне екстерналије, истичући колико структура правног система утиче на алокацију ресурса, подстицаје тржишних

субјеката и самим тим на друштвено благостање. Неминовност настанка негативних екстерналија морала би бити каналисана путем механизма који обезбеђују *најнижи ниво расипања ресурса за друштво као целину*, што носиоци државне политике могу постићи компаративним економским анализама распложивих инструмената. Ове анализе би показале како би требало извршити расподелу права, самим тим и терет одговорности, тако да се обезбеди *минимизација друштвених трошкова* (Мојашевић, 2009а: 30-33). Имајући у виду све претходно изнето, можемо закључити да правилно постављени економски инструменти, у садејству са јасно дефинисаним правима и подстицајима на интернализацију, могу олакшати уређивање овог проблема од стране самог тржишта, по инерцији економских законитости.

5.1.2. Портерова хипотеза

Почетком деведестих година, економиста Харвардске бизнис школе, Мајкл Портер, покушао је да разбије илузије о неекономичности еколошких мера, које су у то време пробијале свој пут на светску сцену. Оно што је он изнео као хипотезу, до данас је мноштвом студија како потврђено тако и оповргнуто, те се не може са сигурношћу тврдити да је исправна, али је свакако значајна за сагледавање економске димензије инструмената који ће бити обрађени у наставку овог рада. Основа његове хипотезе заснива се на дугорочној *исплативости еколошких мера* (Ambec, A. Cohen, Elgie, Lanoie, 2011: 1).

Традиционални економски став јесте да мере политике заштите животне средине нарушавају конкурентност на тржишту и изазивају прекомерне губитке у профиту. Премиса на којој заснивају овакав став јесте да порези, трансфербилне дозволе и технолошки стандарди захтевају алокацију ресурса као што су рад и капитал, те да због тога утичу ограничавајуће на производне процесе, као и да преусмеравају капитал са инвестиција на превенцију загађења (Ambec et al. 2011: 2).

Портер (Porter) и Ван дер Линд (Van der Linde) наглашавају да „повећање продуктивности компаније услед еколошких иновација, превазилази елиминисање загађења (и трошак који држава намеће поводом загађења), и постиже смањивање правог економског трошка док истовремено повећава економску вредност производа“ (Porter, Van der Linde, 1995: 98). Важно је приметити то да основни постулати ове хипотезе указују на квалитетну и јасну државну регулативу, да је само таква регулатива

подобна да имплементацију економско-еколошких мера доведе до *Парето ефикасности*¹⁷³.

Према неким тумачењима ове хипотезе, тржишно оријентисани и флексибилни инструменти, као што су порези на емисије и трансфербилне дозволе, погоднији су за подстицај иновација него технолошки стандарди, јер остављају већу слободу произвођачима да оптирају за солуције којима ће се усагласити са еколошким захтевима производње (Ambec et al. 2011: 10; Faure, Peeters, Andri, 2006: 219).

Из свега изнетог, можемо рећи да *Портерова хипотеза* подржава економско-еколошке мере и еколошки приступ производњи који доводи до *win-win* ситуације, и то уз пажљиву анализу и имплементацију мера од стране државе, обећавајући постизање двоструког ефекта - здраве и очуване животне средине и задржавање нивоа конкурентности (или пак њено повећање).

5.2. Инструменти присутни у пракси Европске уније

5.2.1. Зелени порези

У колизији интереса природе и индустрије, економисти су пронашли пригодне начине да државама ставе на располагање инструменте који ће остварити вишеструку еколошку функцију без прекомерног оптерећивања носилаца привредних активности. Имајући на уму могућности државног утицаја путем пореске политике, можемо рећи да један од доста заступљених и високо валоризованих инструмената представљају тзв. *зелени порези* или *корективни, Пигуови порези*. Етимолошки, назив се везује за економисту који их је осмислио и развио (Pigou, A.C., 1932). Њихову заступљеност и вредност практичне примене можемо документовати постојањем и ширењем *зелених пореских реформи*, које су део политике заштите животне средине ЕУ. Основна идеја је успоставити пореско оптерећење над оним производима и производним чиниоцима који су у директној вези са загађењем животне средине, и то због коришћења

¹⁷³ *Парето ефикасност* представља оптималан систем, у коме су директно пропорционални ресурси и алокација ресурса, са производњом добара и положајем субјеката на тржишту. Наиме, овај концепт предвиђа да се све алокације ресурса заснивају на „генералној једначини економског еквилибријума“, те да на тржишту постоји специфична економска равнотежа, са узајамно зависним односом њених чинилаца, где свака алокација ресурса подразумева једновремено и побољшање и погоршање положа субјекта на тржишту, зависно од саме алокације ресурса. Исто важи и за производњу одређених производа, уколико дође до смањења на једној страни, на другој страни мора доћи до повећања, што директно утиче и на положај других субјеката на тржишту. Концепт Парето ефикасности потиче од истоименог аутора, који у свом чувеном раду образлаже своје становиште, уз тврдњу да се велики део економских феномена заснива управо на „генералној једначини економског еквилибријума“, односно *односа феномена понуде и тражње* који су у директној спрези (Pareto, 1897: 494,495).

ограничених природних ресурса, односно због загађења животне средине. Приметно је да у еколошки измењеној тржишној утакмици, тржишне цене да не показују еколошку истину, тако да је „задатак еколошких пореза је да искажу стварне трошкове, пуну цену производне или услужне активности која може имати штетне учинке по животну средину, а самим тим и по здравље и сигурност људи“ (Adžemović, 2012: 271). Овакав искривљен однос цена на тржишту последица је чињенице да негативне екстерналије изазвају *алокативну неефикасност* (Мојашевић, 2009б: 208). Дугорочно посматрано, увођењем *зелених пореза* пре свега се тежи *интернализацији негативних екстерних ефеката*, стимулацији привредних субјеката на смањење загађења (пропорционалност овог пореза изазваном загађењу), и коначно прибављању потребних средства за санирање штете над животном средином на општем плану. Такође, када цене производа буду реалније постављене, тржиште ће се рационалније понашати, између осталог, у смислу преусмеравања преференција потрошача, и подстицања иновација у производним процесима произвођача, који ће тежити конкурентнијем положају у измењеним условима (Pić-Rorov, 2000: 30).

Овом се инструменту могу упутити како похвале тако и критике. Сматра се да Пигуов порез има одређене *предности* у односу на директну државну регулативу, пре свега јер омогућава смањење загађења уз нижи трошак по друштво, тиме што омогућава привредним субјектима да прилагоде производњу (и екстерне ефекте) висини пореза (Мојашевић, 2009б: 206). На тај начин држава политиком подстицаја стимулише произвођаче да интернализују негативне екстерне ефекте производних процеса, између осталог инвестицијама у иновативне механизме производње који ће бити еколошки прихватљиви, сагледавањем дугорочне анализе трошкова и користи пореза у односу на накнаде изазване штете. Стиглиц (Stiglitz) сматра да је посебно позитивна страна зелених пореза, с обзиром на то да се заснивају на перформансама, то што циљају на крајњи резултат, односно на смањење нивоа загађења као суштинско решење проблема (Stiglic, 2004: 234).

Негативна страна зеленог пореза, везана је за компензацију оних који трпе штету од загађења. Наиме, аргумент против зелених пореза јесте да смањују подстицај на ефикасну пажњу да се предузму превентивне мере и спречи или умањи штета. Уколико се из државног буџета врши компензација за причињену штету тако да она у потпуности буде покривена или евентуално преко вредности штете, лица која су оштећена губе интерес да се постарају да до штете не дође, односно имала би више

интереса да штета наступи, чиме се у потпуности губи основни циљ успостављања зеленог пореза (Мојашевић, 2009б: 207).

Како се наводи у извештају *ЕЕА, еколошка пореска реформа* (у даљем тексту *ЕПР*¹⁷⁴) представља промене у националним пореским системима где се пореско оптерећење пребацује са економских функција, или тзв. добара као што су рад, добит, потрошња, на активности које стварају еколошки притисак и воде искоришћавању природних добара. Ова редистрибуција пореског оптерећења кроз економију једне државе требало би да се покаже као адекватни сигнал потрошачима и произвођачима, и да доведе до бољег функционисања тржишта и пораста благостања, пре свега водећи читаво друштво на пут одрживог развоја (European Environment Agency, 2005: 83).

Државе које су прве отпочеле са *озелењавањем пореског система* су: Финска (1990), Шведска (1991) и Данска (1993) (European Environment Agency, 2005: 83). *ЕПР* је почела од неколицине држава у којима су били најгласнији одједи еколошке свести, да би већ сада постало приметно ширење на наднационални ниво ЕУ, што, између осталог, потврђује студија *Института за европску политику заштите животне средине* (Withana, Ten Brink, Illes, Nanni, Watkins, 2014: 1). *Комуникација* Европске комисије из 2011. године „*Пут ка ресурсно одрживој Европи*“¹⁷⁵ наглашава важност *ЕПР*, и позива државе да преусмере пореска оптерећења. Важност *зелених пореза* Европска комисија наглашава у вези са напорима да се реализује фискална консолидација која треба да олакша реструктуирање привреде у ресурсно одрживу¹⁷⁶. У прилог тези да државе још увек нису спремне на прелазак на ресурсно одрживу привреду наводи се податак да је удео зелених пореза у укупно оствареном пореском приходу на нивоу ЕУ од 1999. године до 2009. године опао, достижући 6,3%. Међутим, ово не би смело да буде обесхрабрујуће, имајући у виду чињеницу да постоје државе које су успеле да изврше драстичне промене и подигну ниво удела зелених пореза у укупном пореском приходу на чак 10%, успешно мењајући привредну структуру, што говори како је то изводљив задатак.¹⁷⁷

¹⁷⁴ У литератури је често у употреби акроним на енглеском језику *ETR* (*Environmental tax reform*).

¹⁷⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Roadmap to a Resource Efficient Europe*. Retrieved 26.04.2015, from: http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/library/docs/com2011_571_en.pdf.

¹⁷⁶ *Ресурсно одржива привреда* представља нови привредни концепт, који је настао из потребе да се престане са класичном производњом и индустријом какву данас познајемо. Циљ је наставити развој привреде, међутим на промењеним основама, тако да се ресурси паметније искоришћавају, уз посебну пажњу посвећену необновљивим ресурсима.

¹⁷⁷ *Комуникација „Пут ка ресурсно одрживој Европи“*, *op. cit.*, стр. 10,11.

Оптимистичан призвук има студија рађена за Европску комисију која, упркос различитим теоретским критикама овог инструмента, предвиђа како би озелењавање пореског система у 12 држава чланица ЕУ¹⁷⁸ генерисало чак 101 милијарду евра у буџет ЕУ до 2025. године. Према доступним подацима, Хрватска и Италија предњаче са уделом од преко 3% зелених пореза у односу на 12 испитаних држава чланица, док се за Румунију и Мађарску превиђа највећи пораст удела у укупном пореском приходу до 2025. године (Eunomia and Aarhus University, 2014).

Области у којима су државе ЕУ у потпуности прихватиле *ЕПП* јесу: саобраћај, енергетика, и воде, док су ови инструменти најмање заступљени у пољопривреди и у вези са емисијом угљен-диоксида (Withana et al. 2014: 5). Област енергетике, пре свега, бива регулисана *Директивом Савета о реструктурирању законодавства Заједнице у области пореза на енергетске производе и струју*, која је ступила на снагу 2004. године.¹⁷⁹ Овај документ представља први свеобухватни акт којим се чини значајан корак ка успостављању минимума стандарда, тј. пореских стопа обавезних за државе чланице. Тиме се обезбеђује универзални ниво пореског оптерећења за енергетске производе за све државе чланице, што отклања дисторзије јединственог тржишта, и ствара уједначен подстицај на енергетску ефикасност. С друге стране, треба имати на уму да се ради само о минимуму стандарда, који је отворен за корекције држава чланица у правцу строжих прописа, те аргумент о отклањању дисторзија јединственог тржишта не би могао бити одржив у потпуности, али свакако не треба занемарити мноштво позитивних ефеката који се, пре свега, огледају у еколошки жељеним последицама.

Европска комисија је свесна недостатака и превазиђености ове Директиве, те је у намери отклањања истих поднела предлог за усвајање новог документа који ће реалније сагледавати тренутно стање и тежње у домену еколошке ефикасности. Међутим, овај предлог од подношења 2011. године још увек чека на разматрање.¹⁸⁰

У области саобраћаја, државе чланице се преваходно фокусирају на друмски саобраћај и на стимулисање преласка на ниско-угљенична возила, повећавањем

¹⁷⁸ Државе које су биле предмет студије биране су према добијеним референцама у 2012. и 2013. години. То су: Белгија, Чешка, Естонија, Франуска, Мађарска, Италија, Литванија, Румунија, Аустрија, Словачка, Хрватска и Пољска.

¹⁷⁹ *Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*. Retrieved 08.02.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0096:en:HTML>.

¹⁸⁰ Промене о пореској реформи ЕУ у домену енергетске ефикасности доступне на званичној страници: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/energy_products/legislation/index_en.htm, последњи приступ 08.02.2015.

накнада за регистрацију возила базираним на снази мотора и запремини резервоара.¹⁸¹ Ипак, неке државе чланице су се сусреле са другом врстом проблема који је последица примене система подстицаја за прелазак на ниско-угљенична возила: улице преплављене аутомобилима.¹⁸² Сматрамо да, иако је потрошачка свест предвидива, треба разумно очекивати непредвидиве нуспојаве примене сваког инструмента, ма колико рационално економски био поткрепљен. У вези с тим, државе морају бити довољно флексибилне да благовремено реагују на негативне последице примењених инструмента и отворене за њихово прилагођавање циљу зарад кога су успостављени.

Закључци студије јесу да утицај и ефективност *зелених пореских реформи* варира од државе до државе, и да зависи од низа фактора, примарно од дизајна (поља примене), нивоа пореза/дажбине (пореске стопе), имплементације (услова примене и способности прилагођавања променама), употребе повећања дажбина, повезаности са другим инструментима политике заштите животне средине као и са спољним факторима који могу утицати на примену ових инструмената (Withana et al. 2014: 10).

Добра пракса неких држава указује на то да би било мудро *постепено* уводити већу пореску стопу зелених пореза, како би се омогућило лакше и ефикасније прилагођавање пореских субјеката (Withana et al. 2014: 19). Желели бисмо да истакнемо да налази поменуте студије показују да је интенција подстицајне политике превасходно била обесхрабривање коришћења нееколошких производа и изналагање иновативних механизма производње, смањење емисија полутанта, а не интернализација негативних екстерналија, што је у основи настанка овог инструмента као економског.

Приметни су и извесни *негативни ефекти* на које указује пракса. Најчешћи негативни ефекти су они који се одражавају на јавне финансије као и на заобилажење циља заштите животне средине због кога су испрва установљени. Ово се може сагледати на примеру Француске, чији је буџет, од увођења зелених пореза у области саобраћаја, претрпео тежак дефицит од 1,46 милијарди евра од 2008-2011. године. Поврх свега, порастао је број купљених аутомобила, посебно дизел-возила, те је овај систем критикован да подстиче возаче на путовања приватним возилима, и смањује употребу јавног градског превоза (Withana et al. 2014: 20).

¹⁸¹ Оваква политика подстицаја је на пример примењена у Данској.

¹⁸² Француска је 2007. године увела тзв. *bonus-malus* систем, чији је циљ био подстицај куповине ниско-угљеничних возила. Док је расла тражња и куповина еколошких аутомобила, такође је дошло до драстичног пораста возача на путу, који су били између осталог инспирисани да више путују (Eunomia and Aarhus University, 2014: 142,143).

Футуристички поглед на *ЕПП* показује разлике у приступу анализираних система држава чланица. Француска планира увођење *нове паметне ЕПП* (енгл. *New smart environmental taxation*); Ирска намерава да мења фискални фокус са „онога што желимо“ на „оно што не желимо“; Белгија планира препуштање *ЕПП* надлежности регионалним и локалним инстанцама; Португал истиче нужност сарадње са околним земљама, конкретно Шпанијом као мост до ефикасне *ЕПП*; док неке државе као што су Италија, Француска и Чешка, инсистирају на хармонизованом приступу *ЕПП* у неким областима заштите животне средине (конкретно енергетске ефикасности) (Withana et al. 2014: 28-31).

Предвиђања *ЕЕА* која се тичу прилагођавања *ЕПП* су обећавајућа, иако приказују две стране медаље. Амбициозност *ЕЕА* је реална, с обзиром на то да се базира на читавом низу истраживања, међутим, морамо истаћи бојазан да корачајући према здравој и сачуваној животној средини не буде колатералних штета на страни сиромашног дела човечанства. Пре свега, *ЕЕА* је израчунала да ће порез на енергију и на друге природне ресурсе утицати на смањење накнада за социјално осигурање и пореза на доходак. Проучавани *ЕПП* модел указује на то да ће фискална реформа резултирати финансијским користима у свим социо-економским групацијама. Премда, у мањем броју земаља, најсиромашнији слојеви становништва могли би осетити негативне ефекте, имајући у виду да троше већи део својих прихода на енергију. Затим, повећавање накнаде за емисију угљеника би, нажалост, такође имало негативне последице по насиромашнији слој друштва. Ипак, најгори сценарио показује да би најпогођенији слојеви друштва могли изгубити само 1% расположивих прихода у 2020. години, те да би било сасвим лако и изводљиво компензовати те негативне ефекте кроз циљане трансфере бенефиција. Потом, смањење накнада за социјално осигурање подразумева повећање накнада за рад, драстично повећавајући ниво запослености. Овај модел предвиђа да ће повећање цене за емисију једне тоне угљен-диоксида на 68 евра до 2020. године, створити 152.000 радних места у Немачкој. Теститања су такође анализирали ефекат *ЕПП* у вези са циљем ЕУ за смањење гасова стаклене баште до 20% до 2020. године. Овај сценарио посматра порез на емисију у односу на накнаде које ће подржати иновације и смањити порез на доходак и накнаде за социјално осигурање. Предвиђа се да ће оваква политика подстицаја повећати ниво запослености на преко

милион радних места, и то са малим трошковима од 0,04% БДП-а, док ће се с друге стране постићи смањење од 20% гасова стаклене баште на нивоу ЕУ.¹⁸³

Планови о спровођењу *ЕПП* према предлозима и креацији *ЕЕА* су свакако обећавајући када се ради о побољшању стања животне средине. Ипак, забрињавајуће су одређене „жртве“ које сама *ЕЕА* прихвата у својим прорачунима и студијама, где су најпогођенији новим мерама политике заштите животне средине најсиромашнији слојеви друштва. Мишљења смо да у борби за здравију и одрживу Планету не смемо заборавити да нису само интереси природе важни, већ и *људска права*, која би требало да се упоредо штите као фундаментална и међусобно суштински повезана. Уколико су нужна трпљења у том правцу, не би смело да се догоди да она падају на терет већ егзистенцијално угроженог дела човечанства. Верујемо да постоје механизми који би са економског аспекта могли сачувати здраву равнотежу уз постизање истих циљева који се тичу животне средине.¹⁸⁴ Како Синден (Sinden) наглашава, размишљање о климатским променама са аспекта људских права нам може помоћи да схватимо да се не ради само о односу трошкова и користи, већ о победницима и губитницима – о неколицини моћних који спречавају да политички систем помогне већини беспомоћних (Sinden, 2008: 17).

5.2.2. Трансфербилне дозволе

Трансфербилне дозволе представљају облик економско-еколошких мера које се све више примењују на територији ЕУ, сходно предностима које имају у односу на неке друге мере, пре свега *зелене порезе*. Држава издавањем трансфербилних дозвола одређује количину загађења коју свака фирма може да испусти. Тиме, за разлику од

¹⁸³ Retrieved 08.02.2015, from: <http://www.eea.europa.eu/highlights/environmental-tax-reform-increasing-individual>.

¹⁸⁴ Веза између људских права и заштите животне средине изузетно је значајна, што постаје све очигледније како у судској пракси тако и у академским радовима, што истичу и међународна тела. *Специјални извештај УН за људска права и заштиту животне средине*, у једном свом обраћању *Пленаром заседању УН-а* 2012. године, истиче повезаност људских права и заштите животне средине у вези са позитивним обавезама држава чланица, елаборирајући право на здраву, чисту, и одрживу животну средину. Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox. Retrieved 12.04.2015, from: <http://www.ohchr.org/en/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>. Такође, мноштво је резолуција донетих од стране *Савета УН за људска права*, у којима се потврђује угроженост остваривања људских права са повећањем угрожености животне средине, где се позивају све државе чланице на адекватну акцију у заштити како људских права тако и животне средине. Пример је *Резолуција 26 Савета УН за људска права (26/... Human rights and climate change A/HRC/26/L.33)*. Retrieved 12.04.2015, from: <http://ieenvironment.org/wp-content/uploads/2013/05/A-HRC-26-L33.pdf>. Затим, ваља поменути и теоретска разматрања на исту тему, имајући у виду да се правна теорија малтене једногласно залаже за хуманистички приступ питањима животне средине, истичући директан утицај на остваривање људских права у вези са (негативним) променама животне средине (Gardiner, Caney, Jamieson, Shue, 2010: 166-174; Kravchenko: 2008).

зелених пореза, не „кажњава“ загађиваче већ им дозвољава извесни степен загађења, за одређену цену која се утврђује према процењеној будућој штети.

Оно што се сматра слабошћу зелених пореза, а то је *немогућност утврђивања оптималног нивоа загађености*, могло би се отклонити продајом права на загађење од стране државе, путем трансфербилних дозвола, чија би цена била пропорционална предвиђеној штети. Креирање права на загађење од стране државе, и омогућавање њихове размене на тржишту, ствара подстицаје предузећима да смањују загађења, све до тачке у којој ће гранични трошкови смањења загађења бити изједначени са тржишном ценом дозволе. Уколико између граничних трошкова смањења загађења и тржишне цене дозволе постоји вредносна разлика, у смислу да је цена дозволе већа, предузећа ће тада бити спремна да продају своје право на загађење на тржишту, или пак купе у обрнутој ситуацији. Ова кретања права на загађење на тржишту држава може врло ефикасно искористити, јер она јасно показују како економске тако и *технолошке, еколошке параметре*. Сазнајући, на овај посредан начин, релевантне информације, држава може прилагодити своју политику заштите животне средине, тако што ће у случају већих трошкова штете од загађења у односу на граничне трошкове смањења загађења, откупљивати дозволе у циљу смањења њиховог броја (Мојашевић, 2009б: 208, 209).

Нагласили бисмо корисност и ефикасност трансфербилних дозвола чија употреба ће се, према свему судећи, раширити на глобални ниво у наредној деценији. Предности ових дозвола су бројне, иако можда најзначајнија, према неким ауторима, као што су Форе (Faure), Петерс (Peeters), Андри (Andri), може бити посматрана из угла Коузове теореме. Наиме, систем трансфербилних дозвола омогућава остваривање интереса различитих загађивача у индустрији, тиме што они који мање загађују имају прилику да зараде продајом дозвола које не искористе, док они који загађују више морају бити спремни да плате цену тог загађења, чиме се, условно речено, успоставља баланс општег благостања (Faure et al. 2006: 232). Дакле, суштина система трансфербилних дозвола јесте у томе што омогућава и поспешује смањење загађења, тамо где је то најисплативије учинити. Осим тога, овај систем обезбеђује велику *флексибилност* за загађиваче, тако што им оставља широке могућности у погледу обавезе смањења емисије. Флексибилност се огледа у слободном кретању дозвола на тржишту. То омогућава оним привредним субјектима чији су трошкови смањења емисије изузетно високи, да купе трансфербилне дозволе од оних којима ти трошкови не представљају

велики терет. Тиме се еколошки циљ смањења загађења остварује са минимумом економског терета. Такође, захваљујући слободном кретању ових дозвола на тржишту, настају ценовни сигнали који могу стимулисати развој и имплементацију иновација у производне процесе. Предузећа која успеју да смање трошкове загађења испод граничних вредности купљене дозволе, моћи ће да профитирају продајом дозволе и тиме прибаве средства за улагање у еколошки ефикасне технолошке иновације. Због свега наведеног, сматра се да су трансфербилне дозволе нарочито прикладни инструменти уколико је загађење истог интензитета и последица независно од локације извора загађења, јер се повећава степен искоришћавања ових дозвола тиме што су примењиве на великом подручју (European Environment Agency, 2005: 16).

Међутим, теорија уочава извесне проблеме у вези са трансфербилним дозволама које могу утицати на правичност њиховог система и могућност реализације на ширем подручју. Прво, сам почетак увођења дозвола, на тржишту на коме још увек нису заступљене, може изазвати озбиљне неправедности пре свега за фирме које су већ уложиле средства у контролу загађења јер ће добити мање дозвола, а ако су увеле савремену технологију, биће им теже да смање загађење. Други проблем је просторне природе. Разлог томе је чињеница да трансфербилне дозволе, по свом концепту, могу да се „крећу“ тржиштем само уколико локација загађивача није важна, односно само уколико се купљена дозвола може искористити на сасвим другом месту у односу на локацију претходног имаоца (Stiglic, 2004: 232).

Могућа су три система одређивања трансфербилних дозвола: аукцијски (куповина), бесплатно додељивање, и хибридни који чини комбинацију аукцијског и бесплатног (European Environment Agency, 2005: 21). *Аукцијом* се прибављају средства која се касније могу употребити за компензацију губитака насталих применом шеме дозвола, или било каквих других облика недостатака у вези са применом економско-еколошких инструмента. *Бесплатно додељивање* је најпримењенији облик, који је први усвојен од стране *ЕУ Система трансфербилних дозвола за емисије*. Позитиван аспект овог облика јесте што остварује идеју правде и правичности, и не лишава потенцијалне кориснике дозвола, који не располажу финансијским средствима, права на њихово прибављање. У трећем систему, *хибридном*, држава ће одредити које ће дозволе бити продаване аукцијски, а које ће бити бесплатно додељиване. Ипак, ефикасност било ког одабраног система, преваходно зависи од успостављених граничних вредности као и од дизајна самих дозвола (Scheuer, 2006: 211). ЕУ је тренутно опредељена за аукцијски модел, али

је одлучено да се ради избегавања дисторзија тржшта он уводи постепено, смањивањем броја бесплатно додељених дозвола из године у годину, тако да се може сматрати да је на снази хибридни модел.

Питање увођења трансфербилних дозвола ЕУ разматра почевши од 2000. године, када је донет *Зелени папир о трговини емисијама гаса стаклене баште у ЕУ*.¹⁸⁵ Након разматрања која су уследила наредних година, 2003. године доноси се *Директива о установљавању шеме трансфербилних дозвола о емисији гасова стаклене баште*,¹⁸⁶ као један од основних стубова политике климатских промена ЕУ. Од ступања на снагу 2005. године, сматра се да је ова директива успела да оствари краткорочне циљеве постављене *Кјото протоколом*, те игра значајну улогу и у остваривању неопходних дугорочних трансформација у коришћењу енергије, преласка са фосилних горива на ниско-угљенична. Систем трансфербилних емисионих дозвола ЕУ представља *први интернационални систем трансфербилних дозвола*, који обухвата преко 12.000 индустријских постројења и аеродрома широм ЕУ (Scheuer, 2006: 209, 212).

Према слову Директиве, *оператер*¹⁸⁷ сваког постројења, мора захтевати издавање трансфербилне дозволе од надлежног државног органа, како би постројење наставило са радом. Државе чланице додељују сваком постројењу, обухваћеном системом, посебан број трансфербилних дозвола, од којих свака обухвата једну тону угљен-диоксида (већином добијену приликом бесплатног додељивања), што представља мерило вредности (малтене валуту) система трансфербилних дозвола. На крају сваке године предузећа морају имати дозволе за сваку тону коју су емитовале. Уколико на почетку године не приме довољан број бесплатних трансфербилних дозвола, компаније морају осмислити стратегију уз помоћ које ће прибавити недостајући број дозвола у складу са претпостављеном количином емисије за дати период. Две су солуције које стоје на располагању предузећима: или ће смањити емисију или ће на тржишту купити додатан број трансфербилних дозвола (Scheuer, 2006: 212).

Имплементација и примена Директиве је 2012. године ушла у трећу фазу реализације. У првим двама фазама, горња гранична вредност загађења била је

¹⁸⁵ *Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*. Retrieved 11.02.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52000DC0087>.

¹⁸⁶ *Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC*. Retrieved 11.02.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0087>.

¹⁸⁷ Према чл. 3(f). *оператер* је свако лице које управља или контролише постројење, или уколико је тако предвиђено националном легислативом, лице којем је делегирано овлашћење за доношење економских одлука које се тичу техничког функционисања.

препуштена утврђивању на националном нивоу путем *Националних планова алокације*.¹⁸⁸ *Прва фаза*, креативно названа *learning by doing*¹⁸⁹, која је трајала од 2005. до 2007. године, представљала је пилот пројекат, у коме су се државе чланице припремале за другу фазу имплементације у којој би функционисање овог система морало бити далеко ефикасније у правцу остваривања циљева прокламованих *Кјото протоколом*. Оно што је донекле ограничило домет прве фазе јесте што је систем био успостављен само за емисије угљен-диоксида, и што је обухватао само велике изворе загађења из кључних индустријских сектора. Готово све трансфербилне дозволе биле су бесплатно додељене. Казна за прекорачење границе емисије прибављене дозволом износила је 40 евра по тони угљен-диоксида.¹⁹⁰ Ова фаза успешно је окончана успостављањем цене на угљен-диоксид, слободне трговине трансфербилних дозвола за емисије широм ЕУ, и изградњом неопходне инфраструктуре за праћење, извештавање и потврђивање остварених емисија од стране обухваћених предузећа. У недостатку поузданих информација, горње границе загађења у почетку су биле засноване на *принципу нагађања*. У пракси је, услед недостатка информација а самим тим и постављања превисоке горње границе загађења, укупна алокација путем трансфербилних дозвола премашила тражњу у великој мери, што је довело до обезвређивања дозвола толико да је њихова цена до 2007. године достигла нулту вредност. Прикупљање тачних и поузданих података о емисијама на годишњем нивоу, са свих постројења обухваћених пилот фазом, премостило је информациони јаз који је био главни камен спотицања приликом израде система, чиме је помогао стварање чврсте основе за прелазак у другу фазу.

На уласку у *другу фазу* имплементације система трансфербилних дозвола, 2008. године, систему се придружују три земље *ЕФТА*¹⁹¹ круга: Исланд, Лихтенштајн и Норвешка. Паралелно, домет система се ширио кроз укључивање емисија азот-оксида

¹⁸⁸ *Национални планови алокације* (акроним „*NAPs*“) представљају планове расподеле трансфербилних дозвола на нивоу сваке државе чланице, предвиђени чл. 9. Директиве. Државе су имале обавезу да према израђеним плановима тачно одређени број трансфербилних дозвола издају за постројења на њиховој територији. Европска комисија је учествовала и помогла државама чланицама у њиховој изради, и сугерисала им промене које су биле нужне услед прекомерног издавања дозвола. Више о Националним плановима алокације на званичној интернет страници: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013/pap/index_en.htm. Последњи приступ 13.02.2015.

¹⁸⁹ Прим. прев. – *учимо кроз рад*.

¹⁹⁰ Чл. 16. ст. 4. Директиве.

¹⁹¹ *ЕФТА* је акроним за *Европску асоцијацију слободне трговине* која представља међународну организацију успостављену зарад промовисања слободне трговине и економске интеграције између држава чланица. Данас су у њеном чланству четири државе; поред горепомених, четврта држава је Швајцарска. Више о *ЕФТИ* на званичној интернет страници: <http://www.efta.int/>. Последњи приступ 13.02.2015.

насталих производњом азотне киселине у државама чланицама. Укупан број додељених бесплатних трансфербилних дозвола опао је на 90%, али је с друге стране повећана казна за непридржавање у оквирима прописаних лимита за 50%.¹⁹² Неке државе чланице су у овој фази увеле аукцијски систем дозвола. Исплативост смањења емисија се повећала увођењем опције за куповину одређених врста кредита,¹⁹³ укупне вредности од 1,4 милијарди тона угљен-диоксида. Овај систем постаје највећи извор тражње поменутих кредита, чинећи их главним покретачем међународног тржишта угљеника и главним извором чистих инвестиција у земљама у развоју и у економијама у транзицији. Све наведено у оквиру друге фазе представља усклађивање са циљевима смањења емисије према *Кјото протоколу*. На основу података прикупљених у току прве фазе, Европска комисија је смањила горњу границу дозвољених емисија, смањујући тиме и број трансфербилних дозвола за 65% у поређењу са годином увођења система дозвола. У вези са смањењем емитованих трансфербилних дозвола од стране ЕУ треба имати на уму да је економска криза, која је била у жеку крајем 2008. године, довела до смањења производње, а тиме и емисија, што је имало за последицу и смањење потражње за дозволама. Ово је довело до растућег вишка неискоришћених трансфербилних дозвола и кредита, који су повећали цену угљеника у другом делу ове фазе. Важно је истакнути да је *сектор авијације* укључен у систем трансфербилних дозвола од 2012. године, где су горње граничне вредности постављене на ниво 97% емисија испуштених за период 2004-2006. године. Како би оставила простор за преговоре и прилагођавања систему глобалних тржишно оријентисаних мера, посебно када се ради о емисијама у авијацији, Европска комисија је 2012. године предложила да се одложи примена система трансфербилних дозвола за летове ка и ван Европе у току 2012. године, што су одобрили Европски парламент и Европски савет.¹⁹⁴

Трећа фаза отпочела је 2013. године и трајаће до 2030. године, када се очекују значајни помаци у стању животне средине.¹⁹⁵ Ова фаза се умногоме разликује од претходне две, првенствено јер можемо рећи да се заснива на видно строжим принципима. Почевши од тога да је у примени *јединствена горња граница дозвољених*

¹⁹² Чл. 16. ст. 3. Директиве.

¹⁹³ *Кредити* су механизам креиран са циљем додатног стимулисања смањења емисија загађујућих материја. Сваки привредни субјекат који отпочне смањење емисије загађујућих гасова, сразмерно смањењу, стиче емисионе кредите којима може располагати на тржишту.

¹⁹⁴ Retrieved 12.02.2015, from: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm.

¹⁹⁵ *Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC*. Retrieved 12.02.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02003L0087-20140430>.

емисија за целу ЕУ, која је у потпуности заменила претходно важеће националне граничне вредности. Систем је проширен обухватањем још неких сектора индустрије и штетних гасова. Драстичан преокрет у систему учињен је 2013. године, када се прешло са бесплатног додељивања дозвола на аукцијски модел њихове куповине. Како оваква промена не би била нагла, за почетак је аукционизовано око 40% трансфербилних дозвола, док се осталих 60% постепено мења сваке године. За оне дозволе које су још увек у режиму бесплатног издавања, примењују се правила хармонизоване алокације засноване на релевантним показатељима емисије широм ЕУ. Део износа који буде прикупљен продајом трансфербилних дозвола, тачније износ продатих 300 милиона трансфербилних дозвола, издваја се за *Резерве нових учесника*, као посебног финансијског инструмента који служи за развијање иновативних извора обновљиве енергије, нових технологија, и складиштење угљеника.¹⁹⁶

Свесна промена на тржишту које су изазване економском кризом, Европска комисија је изнела законодавни предлог за установљавање *резерви тржишне стабилности*¹⁹⁷ на почетку следеће, четврте фазе трансфербилних дозвола која ће отпочети 2021. године.¹⁹⁸ У складу са свим изнетим чињеницама, амбициозна предвиђања Европске комисије кажу да ће ниво емисије у 2020. години пасти за 20% у односу на годину установљавања система трансфербилних дозвола, а у 2030. години за 43%.

Посматрајући из шире перспективе, идеја ЕУ је да изгради интернационално тржиште угљеника, односно трансфербилних дозвола емисија угљеника.¹⁹⁹ Европска комисија очекује да ће се ово тржиште изградити кроз тзв. принцип *bottom-up*,²⁰⁰ повезујући националне горње граничне вредности у европске.

¹⁹⁶ *Резерве нових учесника*, познате под акронимом *NER300*, представљају део политике климатских промена ЕУ. Више о овом финансијском инструменту на званичној интернет страници: <http://www.ner300.com/>. Последњи приступ: 12.02.2015.

¹⁹⁷ Европска комисија у свом предлогу исказује забринутост око настанка постепене и растуће тржишне неравнотеже услед (очекивано) амбициозног смањења загађења. Појављује се прекомерна понуда трансфербилних дозвола на тржишту, што ће средњерочно и дугорочно изазвати повећање цена дозвола, и онемогућити ЕУ Систем трансфербилних емисионих дозвола да оствари свој основни циљ – смањење загађења. *Резерве тржишне стабилности* су стога дизајниране да предупреду неравнотежу тржишта, правно засноване, и предвиђене да се „аутоматски“ активирају уз испуњење претходно дефинисаних услова у четвртој фази ЕУ Система трансфербилних емисионих дозвола, почевши од 2021. године.

¹⁹⁸ *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC*. Retrieved 12.02.2015, from: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2014_20_en.pdf.

¹⁹⁹ Документ о чињеничним информацијама у вези система трансфербилних дозвола доступан на: http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf. Последњи приступ 13.02.2015.

²⁰⁰ Принцип *bottom-up* представља усвајање правних правила створених на националном нивоу које се касније издижу на наднационални усвајањем најадекватнијих пракси и правила заједничких и усаглашених у свим државама чланицама.

Посебно битна промена за земље у развоју, покренута у трећој фази имплементације, јесте могућност куповине тзв. *кредита*, на интернационалном нивоу.²⁰¹ Тиме се каналише значајна количина профита у инвестиције и чисте технологије, чиме се на квалитетан начин промовише ниско-угљенична привреда у економијама које су у транзицији.

Када је реч о државама у развоју, Форе (Faure), Петерс (Peeters) и Андри (Andri), разматрајући све потенцијалне промене и студије спроведене у вези са економским инструментима у овим државама, примећују да је *главни проблем надзор* над спровођењем система трансфербилних дозвола, и да би прелазак на тржиште дозвола представљао *превелик финансијски терет* (Faure et al. 2006: 247). Они предлажу, као погоднији инструмент, државну регулацију, путем стандарда емисије, а када се ради о економским инструментима, залажу се за зелене порезе, као лакше за контролу и примену. Такође, ови аутори нарочито упозоравају да се приликом преласка на систем трансфербилних дозвола може појавити *проблем корупције*, и уједно предлажу, као ефикасан начин избегавања овакавих нуспојава, ограничавање дискреционих овлашћења државних органа. У будућности, предвиђа се да ће међудржавни споразуми у области заштите животне средине обухватати одређене аранжмане преласка на систем трансфербилних дозвола посебно креиране за државе у развоју (Faure et al. 2006: 256).

²⁰¹ Чл. 30. ст. 2(д). и ст. 3. Директиве.

III. ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ПРАВНОМ ПРОСТОРУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

1. Уводна разматрања

Креирање политике заштите животне средине и регламентација на овом пољу постаје значајна тема за Републику Србију тренутком отпочињања хармонизације законодавства Србије са законодавством ЕУ, као дела обавезе пријема у чланство ЕУ. Почевши од *Процеса стабилизације и придруживања* отпочетог 2000. године, до званичног добијања *статуса кандидата за чланство у ЕУ* 2012. године, Србија је начинила озбиљне кораке на путу трансформације свог правног система. Оно што доживљавају земље у транзицији, којима Србија припада, једнако је снази „тектонских покрета“ који потресају сваки сегмент државног уређења. У том процесу, стреми се трансформацији државног система до нивоа карактеристичног за развијене државе света. Са већом или мањом успешношћу, са већим или мањим жртвама и колатералним штетама, може се рећи да Србија већ годинама прихвата нужност промене на свим државним нивоима. Једна од најважнијих обавеза коју је Србија преузела потписивањем *Споразума о стабилизацији и придруживању* 2008. године, јесте усклађивање законодавства Србије са законодавством ЕУ.²⁰²

Европска комисија у *Извештају о напретку*²⁰³ у поглављу бр. 27 посвећује пажњу управо сектору заштите животне средине. Нагласили бисмо да је правни оквир ЕУ у домену заштите животне средине у сталном кретању, да је подложен свакодневним изменама и побољшањима, те многи аутори усклађивање са њим оцењују као *покретну мету* (Јанг, 2012: 255). Поред изузетно великих финансијских, као и регулаторних и структуралних потрешкоћа у транспозицији и имплементацији правних тековина ЕУ, посебно отежавајућу околност представљају сталне измене које морају да се прате. Имајући у виду да је сектор заштите животне средине у сталном мењању, праћење ових промена од стране релевантних државних органа који се баве усклађивањем законодавства не представља проблем сам по себи, већ реалност у којој је нужно

²⁰² Подаци о путу Србије ка ЕУ доступни на званичној интернет страници: <http://www.seio.gov.rs/srbija-i-eu/istorijat.115.html>. Последњи приступ 18.02.2015.

²⁰³ *Commission Staff Working Document - Serbia 2014 Progress Report, Accompanying the Document - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015*. Retrieved 20.04.2015, from: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf.

савладати све захтеве одједном (или постепено уз ризик који неусклађеност носи са собом).

Преговори ЕУ са кандидатима за чланство у претходним таласима придружења показују посебне тешкоће када се ради о поглављу 27, између осталог, имајући у виду да правна правила у области заштите животне средине обухватају једну трећину целокупног законодавства ЕУ (Јанг, 2012: 185). Влада Републике Србије је у *Националној стратегији за апроксимацију у области животне средине* из 2011. године, оценила овај задатак економски захтевним са преко 10,6 милијарди евра до 2030. године.²⁰⁴ Рајнер Фројнд (Rainer Freund), менаџер за пројекте из области животне средине Делегације ЕУ у Србији, истакао је да се процењује да ће куповна моћ у Србији (тек) 2023. године достићи жељени ниво за потпуну примену транспонованих директива.²⁰⁵ У вези с тим, очигледне су намере Србије да преговара са ЕУ о прелазним режимима како би на адекватан начин могла одговорити свим постављеним захтевима. Иако је ЕУ генерално свесна комплексности ових процедура, и спремна да изађе у сусрет новим државама чланицама као и кандидатима за чланство, ипак треба имати у виду чињеницу да старије државе чланице са јаком еколошки оријентисаном индустријом нису спремне на веће компромисе, с обзиром на то да овакав асиметрични третман доводи њихову привреду у неравноправан положај, потенцијално изазивајући еколошки дампинг (Ateljević et al. 2011: 21).

Како неки аутори процењују, главне препреке Србије у правцу примене транспонованог законодавства у области животне средине јесу: недовољни капацитети државе да одговори захтевима уношења механизма *озелењавања привреде* у широј реформи законодавства у овој области, недовољна координација, како на хоризонталном тако и вертикалном нивоу, недовољно делотворно учешће јавности и недовољно јаки механизми контроле, и коначно недовољни економски стимуланси (Јанг, 2012: 208). Изазови усклађивања у овој области могу се посматрати са више аспеката: *финансијског* (поменуте процене Националне стратегије за апроксимацију у области животне средине), *административног* (способност управе да усваја и примењује законе), *сектора енергетике* (тешка индустрија као и већина производње електричне енергије се добија из гранита, док око две трећине становништва користи

²⁰⁴ *Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине*, стр. 3. Преузето 18.02.2015, са сајта: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

²⁰⁵ Доступно на: <http://www.misp-serbia.rs/?cat=19&lang=sr&paged=2>. Последњи приступ 18.02.2015

лигнит и огревно дрво), *политичког* (краткорочне амбиције тренутних владајућих структура) (Ateljević et. al. 2011: 21).

Целокупно законодавство у овој области своје упориште има у *Уставу Републике Србије* где се као неотуђиво право свих грађана прокламује *здрава животна средина, уз навођење да су сви дужни да чувају и побољшавају животну средину, за шта су посебно одговорни како Република Србија тако и аутономна покрајина.*²⁰⁶ Уз то се као надлежност Републике Србије установљава, *inter alia*, уређење и обезбеђење система заштите и унапређења животне средине, биљног и животињског света, управљање производњом, прометом и превозом опасних материја и обезбеђење одрживог развоја.²⁰⁷

Србија је до данас усвојила мноштво закона у области животне средине, који су у почетку изузетном брзином пролазили скупштинску процедуру, без довољно времена за адекватну примену, због чега су вршена накнадна прилагођавања и измене.²⁰⁸ У другом таласу транспоновања законодавста ЕУ, 2009. године, Србија је усвојила чак 16 закона, који чине тзв. *зелени пакет*. Тежило се првенствено усвајању сета закона хоризонталног законодавства, иако постоје и одређени сектори животне средине којима је посвећена засебна пажња. Ипак, нужно је било овај законски оквир употпунити подзаконским прописима који ће олакшати и омогућити његову адекватну примену. Такође, израђен је и стратешки оквир који садржи неколико националних стратегија и планова, и то: *Национална стратегија одрживог развоја,*²⁰⁹ *Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара,*²¹⁰ *Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године,*²¹¹ *Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију,*²¹² *Национални програм заштите животне средине 2010-2019. године,*²¹³ *Стратегија управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године,*²¹⁴ *Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године,*²¹⁵ *Стратегија увођења чистије*

²⁰⁶ Чл. 74. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

²⁰⁷ Чл. 97. ст. 9. Устав РС.

²⁰⁸ Први сет закона усвојен у области заштите животне средине, као први корак транспозиције ЕУ законодавства у овој области, био је тзв. *зелени пакет*, усвојен 2004. године. Већ 2009. године долази до усвајања новог сета закона, још једног зеленог пакета. Више о томе у наставку рада.

²⁰⁹ *Службени гласник РС*, бр. 57/2008 од 3.6.2008. године.

²¹⁰ *Службени гласник РС*, бр. 33/2012.

²¹¹ *Службени гласник РС*, бр. 13/2011.

²¹² *Службени гласник РС*, бр. 80/2011.

²¹³ *Службени гласник РС*, бр. 12/2010.

²¹⁴ Преузето 22.02.2015, са сајта: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

²¹⁵ *Службени гласник РС*, бр. 29/2010.

производње у Републици Србији²¹⁶. Битно је нагласити да је Србија изградила и институционални оквир који ће омогућити примену усвојених закона и њега чини више органа као што су: *Агенција за заштиту животне средине* (у даљем тексту Агенција),²¹⁷ *Агенција за енергетску ефикасност*, *Агенција за хемикалије*,²¹⁸ *Агенција за заштиту од јонизујућег зрачења и нуклеарну сигурност*,²¹⁹ *Инспекторат за заштиту животне средине*, *Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност*²²⁰.

Будући да је предмет овог рада разматрање у којој мери законодавство Србије у области заштите животне средине кореспондира истој области законодавства ЕУ, у наставку ћемо упоредити ова два нормативна оквира, као и тренутни напредак и стање животне средине у Србији. Акцент стављамо на институте и механизме које су обрађивани у делу рада о ЕУ, а који су имплементирани у српско законодавство, како бисмо могли паралелно да сагледамо релевантне карактеристике нашег законодавства, евентуалне пропусте у хармонизацији и правац даљег развоја домаће регулативе.

2. Хоризонтално законодавство Републике Србије

На пољу заштите животне средине, сам почетак транспоновања ове регулативе ЕУ захтевао је јако упориште пре свега у хоризонталном законодавству које би се због своје општости могло посматрати основном за имплементацију секторског законодавства. 2004. године усвојена су четири основна закона из хоризонталног корпуса, и то: *Закон о заштити животне средине*, *Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину*, *Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења животне средине*, *Закон о процени утицаја на животну средину*. Поједини аутори процењују да се, генерално гледано, може сматрати да су релевантне одредбе ЕУ пренете скоро у потпуности у законодавство РС (Драгојловић, et al. 2010: 110,111). У циљу комплетирања имплементације хоризонталног законодавства заштите животне средине предвиђено је усвајање акционог плана за развој институционалних капацитета, за спровођење прописа из поглавља 27 до краја 2015. године, тако да се

²¹⁶ Преузето 22.02.2015, са сајта: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678.

²¹⁷ Званична интернет страница Агенције за заштиту животне средине РС: <http://www.sepa.gov.rs/>. Последњи приступ 01.03.2015.

²¹⁸ Званична интернет страница Агенције за хемикалије РС: <http://www.shema.gov.rs/sr-sp-cyrl/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%83%D0%B5%D0%BB%D0%BD%D0%BE/>. Последњи приступ 01.03.2015.

²¹⁹ Званична интернет страница Агенције за заштиту од јонизујућег зрачења и нуклеарну сигурност РС: <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/>. Последњи приступ 01.03.2015.

²²⁰ Иако је био укинут 2012. године, очекује се поновно успостављање Фонда у току 2015. године. Званична вест доступна на: <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/050215/050215-vest7.html>. Последњи приступ 01.03.2015.

може рећи да се завршетак усклађивања законодавства Србије и ЕУ очекује 2018. године.²²¹ Уз то, планира се поновно успостављање *Фонда за заштиту животне средине* који ће финансијски подржати предвиђене мере имплементације.²²² Финансирање заштите животне средине представља посебан проблем код нас, а који најјаче погађа и скоро онемогућава жељену еколошку реформу. Постојећи систем финансирања је децентрализован, и ослања се на буџетска средства, субвенције, приходе локалне самоуправе, и међународну финансијску помоћ. Очекује се да ће поновно покретање Фонда, као и јачање еколошке свести грађана, повећати могућности за улагања у животну средину и чисту производњу.²²³

Према процени Европске комисије из *Извештаја о прогресу* 2014. године, Србија није начинила напредак у сфери хоризонталног законодавства у односу на претходни извештај.²²⁴

Спровођење прописа из области хоризонталног законодавства у надлежности је Министарства пољопривреде и животне средине и Агенције за заштиту животне средине.

У даљем тексту ћемо размотрити поменуте законе и посебно обратити пажњу на то у којој мери кореспондирају релевантним прописима и стандардима ЕУ приказаним у првом делу рада.

2.1. Закон о заштити животне средине

Закон о заштити животне средине (у даљем тексту *ЗЗЖС*),²²⁵ донет 2004. године и мењан четири пута закључно са 2011. годином, често се у литератури издваја као базични, имајући у виду домен његове регулативе, као и чињеницу да припада корпусу хоризонталног еколошког законодавства. Утврђујући основе заштите животне средине у РС, *ЗЗЖС* нормативно одређује *појам заштите животне средине* као „скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење,

²²¹ Записник са састанка експланаторног билатералног скрининга – Поглавље 27: животна средина (у даљем тексту *Билатерални скрининг*), стр. 123. Преузето 25.02.2015, са сајта: <http://www.eko.minpolj.gov.rs/wp-content/uploads/razno/fin%20Beleska%20ES%20PG27.pdf>

²²² Подаци доступни на: <http://www.eko.minpolj.gov.rs/završen-bilateralni-skrining-za-poglavlje-27-zivotna-sredina-i-klimatske-promene-u-briselu/>. Последњи приступ 01.03.2015.

²²³ Податак доступан на: <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=210&id=20008&akcija=showAll>. Последњи приступ 08.03.2015.

²²⁴ *op.cit.*, стр. 56.

²²⁵ *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др.закон, 72/2009 - др. закон и 43/2011 - одлука УС.

односно простор и услове за живот“.²²⁶ Разматрање одредби ЗЗЖС-а указује да почива на основним постулатима ЕУ о заштити животне средине, таксативно наведеним у чл. 9, и то су:

- *Принцип интеграције* – предвиђа заједничке и усаглашене напоре свих државних органа ка реализацији како законских тако и подзаконских аката који се тичу заштите животне средине;
- *Принцип превенције и предострожности* – предвиђа обавезну процену активности које би могле угрозити животну средину, са нагласком да ће се спроводити само оне активности које имају најмањи могући утицај, као и да недостатак научне поузданости не може бити оправдање за непредузимање превентивних мера;
- *Принцип очувања природних вредности* – предвиђа искоришћавање природних вредности само на онај начин и у оној мери која обезбеђује њихово очување, посебно наглашавајући да се обновљиви ресурси користе са обезбеђивањем њиховог трајног уживања и обнављања, док се необновљиви ресурси могу користити само под условима који обезбеђују економично и разумно искоришћавање;
- *Принцип одрживог развоја* – предвиђа обезбеђивање балансираног односа интереса животне средине и интереса економског развоја, уз кратку дефиницију овог концепта као „усклађеног система 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“;
- *Принцип одговорности загађивача и његовог правног следбеника* – предвиђа одговорност лица које својим активностима изазове загађење животне средине, и то без обзира на тренутан правни статус када се ради о правним лицима, дакле независно од отвореног стечаја или ликвидационог поступка, као и дужност правног следбеника загађивача да отклони како узрок загађења тако и наступеле последице;
- *Принцип „загађивач плаћа“* – предвиђа обавезу сношења трошкова мера за спречавање и отклањање загађења лица које се према одређеним узрочно-последичним активностима може сматрати одговорним;

²²⁶ Чл. 3. ст.1. ЗЗЖС.

- *Принцип „корисник плаћа“* – предвиђа обавезу лица које користи природне вредности да плати реалну цену коришћења као и цену рекултивације;
- *Принцип супсидијарне одговорности* – предвиђа одговорност државних органа, и то у границама њихових финансијских могућности, за отклањање штете уколико је немогуће одредити загађивача, и када је извор загађења ван граница Републике Србије;
- *Принцип примене подстицајних мера* – предвиђа обавезу како државних тако и органа локалне самоуправе на предузимање мера очувања и одрживог управљања капацитетом животне средине кроз егземпларно наведене активности;
- *Принцип информисања и учешћа јавности* – предвиђа јавност података о животној средини, као и право свих грађана да буду обавештени о стању животне средине и да учествују у доношењу одлука које се тичу животне средине;
- *Принцип заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу* – предвиђа остваривање права на здраву животну средину пред судом или другим надлежним органом у складу са законом.

Међу наведеним принципима, примећујемо извесне новине у односу на принципе прокламоване у прописима ЕУ. Међутим, иако се ради о принципима које законодавство ЕУ не познаје, можемо рећи да су у потпуности у складу са европским стандардима и да су настали апстраховањем основних постулата и концепата законодавства ЕУ у области заштите животне средине. Као посебно издвојен можемо сматрати *принцип очувања природних вредности*, који је у директној вези са принципом одрживог развоја и може се рећи да представља његов специјални облик који се преваходно тиче природних ресурса. Затим, сматрамо изузетно значајним смелу одредбу која се тиче *принципа одговорности загађивача и његовог следбеника*, којом наш законодавац установљава одговорност и правних лица, за разлику од многих држава чланица ЕУ које свесно избегавају реглементацију у том правцу. Штавише, наш законодавац иде корак даље, инсистирајући на отклањању последица од стране правног следбеника конкретног правног лица које је идентификовано као загађивач, а све у циљу неприкосновене заштите животне средине или нужне репације штете јој нанете. Такође, посебно је издвојен и *принцип примене подстицајних мера од стране државних органа*, којим се, претпостављамо, намерава изричито и неизоставно управити државни сектор ка имплементацији и примени свих расположивих мера (како законски тако и финансијски) за заштиту животне средине.

ЗЗЖС-ом се предвиђа доношење стратешког документа у циљу управљања и коришћења природних вредности, који је и усвојен под називом *Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара* 2012. године.²²⁷ Ова стратегија израђена је на основу релевантних међународних докумената у области одрживог развоја, пре свега са *Комуникацијом у сусрет Тематској стратегији о одрживом коришћењу природних ресурса*²²⁸ и осталим тематским прописима ЕУ. Такође, усклађена је и са одредбама документа *Европа 2020*²²⁹ који се тичу обезбеђивања одрживог раста и услова за смањење губитака услед неодрживог коришћења природних ресурса. Национална стратегија ће се реализовати путем планова и програма који се доносе за сваки природни ресурс посебно. Предвиђа се обавезна сагласност надлежног министарства за прихватање реализације пројекта о коришћењу природних вредности, само уколико постоје изричито наведене мере заштите и санације оштећења животне средине.²³⁰ Посебно поглавље посвећено је таксативно наведеним природним вредностима као медијума, са општим одредбама које се тичу њиховог коришћења и заштите.²³¹

Треће поглавље односи се на превентивне мере које, укључују просторно и урбанистичко планирање и изградњу, затим стратешку процену утицаја на животну средину, процену утицаја пројеката на животну средину, процену опасности од удеса и могућност издавања интергисане дозволе о контроли и спречавању загађења.²³²

ЗЗЖС прописује утврђивање граничних вредности од стране Владе РС, и установљава обавезу државних органа да обавесте јавност о алармантно прекораченим граничним вредностима.²³³

Важно је поменути да ЗЗЖС прокламује могућност укључивања правних и физичких лица, која испуњавају услове, у *EMAS систем*,²³⁴ као и стицање *сертификата SRPS-*

²²⁷ Чл. 12. ЗЗЖС.

²²⁸ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards a Thematic Strategy on the Sustainable Use of Natural Resources*. Retrieved 25.02.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0572:FIN:EN:PDF>.

²²⁹ *Communication from the Commission Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Retrieved 25.02.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.

²³⁰ Чл. 15. ЗЗЖС.

²³¹ Чл. 21 – 32. ЗЗЖС.

²³² Чл. 33-38. ЗЗЖС.

²³³ Чл. 39. и чл. 42. ЗЗЖС.

²³⁴ Чл. 45-50. ЗЗЖС.

ISO 14001²³⁵. Уводи се еколошки знак,²³⁶ који се додељује у складу са условима прописаним законом за производе намењене општој потрошњи.²³⁷

Посебна пажња посвећује се мерама заштите од опасних материја, тачније управљању отпадом и превенцији хемијских удеса.²³⁸

Затим, предвиђено је усвајање *Националног програма заштите животне средине*, на период од десет година, који је усвојен и тренутно на снази, израђен за период до 2019. године.²³⁹

Обавезе преузете Архуском конвенцијом такође су имплементирани последњим изменама закона, те се предвиђа право јавности да буде информисана о свим питањима која се тичу животне средине, право да учествује у процесу доношења одлука које се тичу животне средине и права на приступ правосуђу у вези с остваривањем поменутих права.²⁴⁰ У циљу реализације потпуне и квалитетне информисаности грађана, предвиђено је вођење *Националног регистра извора загађења животне средине* који је у надлежности Агенције за заштиту животне средине.²⁴¹

У циљу реализације заштите животне средине, ЗЗЖС предвиђа и економске инструменте,²⁴² као и установљавање *Фонда за заштиту животне средине за обезбеђивање финансијских средстава*.²⁴³ Одредбе *ELD Директиве*, које уводе одговорност за штету над животном средином, такође налазе своје место у ЗЗЖС уз увођење обавезног осигурања за постројења или активности загађивача за које постоји висок степен опасности да причине штету по здравље људи и животну средину.²⁴⁴

ЗЗЖС уводи *инспекцијски надзор* над применом овог закона и свих других прописа у области животне средине.²⁴⁵ Приметно је то да су казне које ЗЗЖС прописује ригорозне и строге, крећући се до три милиона динара за правна лица која почине привредни преступ са листе таксативно наведених²⁴⁶ до пет хиљада динара за почињен прекршај од стране физичког лица²⁴⁷. У складу с претходно изнетим запажањем у вези са

²³⁵ Чл. 44 ЗЗЖС.

²³⁶ Чл. 53-54. ЗЗЖС.

²³⁷ О EMAS систему као и еколошком знаку у Србији ће бити речи више у посебном поглављу.

²³⁸ Чл. 57-63. ЗЗЖС.

²³⁹ Чл. 64. ЗЗЖС.

²⁴⁰ Чл. 78-81. ЗЗЖС.

²⁴¹ Чл. 75. ЗЗЖС.

²⁴² Чл. 83-89. ЗЗЖС. О економским инструментима у РС ће бити речи у посебном поглављу.

²⁴³ Чл. 90. ЗЗЖС.

²⁴⁴ Чл. 102-108. ЗЗЖС.

²⁴⁵ Чл. 109-115. ЗЗЖС.

²⁴⁶ Чл. 116. ЗЗЖС.

²⁴⁷ Чл. 118. ЗЗЖС.

одговорношћу правних лица за еколошку штету, можемо рећи да су оправдане овако строге казне пре свега у привредном сектору. Такође, законодавац се определио за *кумулятивни приступ одговорности*, што значи да се поред самог правног лица, може казнити и одговорно лице у правном лицу.²⁴⁸ За неке теже облике прекршаја и привредних преступа може се изрећи и заштитна мера забране вршења одређене делатности у трајању до три године, а одговорном лицу забрана да врши одређене послове у трајању до једне године.²⁴⁹ За неке облике прекршаја и привредних преступа, предвиђена је и заштитна мера одузимања предмета који су употребљени или намењени за извршење прекршаја, односно који су настали или прибављени извршавањем прекршаја, односно привредног преступа.²⁵⁰ Интересантна је чињеница да *ЗЗЖС* установљава могућност позивања на одговорност и изрицање новчане казне *органу управе, локалне самоуправе и органу који врши јавна овлашћења*, у случајевима као што су незаконито употреба овлашћења у вези са заштитом животне средине или не извршење обавеза установљених у циљу заштите животне средине, овим или другим законом.²⁵¹

Приступ транспоновању какав је изражен у овом, за српско законодавство животне средине, најопштијем закону, није једнодушно прихваћен од стране торије. Наиме, критике се упућују преамбиционизним одредбама које с почетка имају више политичку конотацију него легислативну, те се сматра да им није место у овом акту. Затим, истиче се појава одредби које по својој садржини и пољу деловања не припадају хоризонталном, општем, већ *lex specialis* законодавству. Ова тежња се разуме као жеља за што детаљнијим и квалитетнијим транспоновањем, премда, према речима теорије, не доводи до жељеног резултата, напротив, узрокује да су прописи из ове области тешки за разумевање и примену, јер са (пре)широким мултидисциплинарним приступом уводе конфузију и контрадикторности (Živković, 2014: 210, 211).

2.2. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину

Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (у даљем тексту *ЗСПУ*), донет је када и остала три хоризонтална закона, 2004. године, и од тада је мењан

²⁴⁸ Чл. 116, 117. ЗЗЖС.

²⁴⁹ Чл. 117. ст. 1. ЗЗЖС. Ради се о производњи и/или стављању у промет превозних средства која не испуњавају услове у погледу емисије за мобилне изворе загађивања.

²⁵⁰ Чл. 121. ЗЗЖС.

²⁵¹ Чл. 120. ЗЗЖС.

једнапут 2011. године.²⁵² Овај закон кореспондира *Директиви о стратешкој процени утицаја на животну средину (SEA)* и донет је у циљу њене транспозиције. Увојен је са циљем обезбеђивања заштите животне средине и унапређивања одрживог развоја интегрисањем основних начела заштите животне средине у поступак припреме и усвајања планова и програма.²⁵³

Анализирајући подробно поступак стратешке процене утицаја, установљавамо да се он одређује кроз планове, програме, основе и стратегије у области просторног и урбанастичког планирања или коришћења земљишта, пољопривреде, шумарства, рибарства, ловства, енергетике, индустрије, саобраћаја, управљања отпадом, управљања водама, телекомуникација, туризма, очувања природних станишта и дивље флоре и фауне, којима се успоставља оквир за животну средину. Предвиђају се две врсте процене, *обавезна* и *факултативна*, чија примена зависи од самог типа плана или програма, а према утврђеним листама од стране надлежног министарства.²⁵⁴

Поступак се састоји од три фазе о чијим корацима *ЗСПУ* детаљно говори:

- *Припремна*²⁵⁵ - по прибављеном мишљењу органа надлежног за послове животне средине, орган надлежан за припрему плана/програма доноси одлуку о изради стратешке процене која се објављује у службеном гласнику, а потом се бира носилац израде извештаја о стратешкој процени. Обавезно је тражење мишљења заинтересоване јавности пре преласка у следећу фазу.
- *Извештај о стратешкој процени*²⁵⁶ - опис и вредновање потенцијалних утицаја на животну средину и одређивање мера за смањивање предвиђених негативних утицаја, уз прописивање програма праћења стања животне средине у току реализације плана/програма.
- *Поступак одлучивања*²⁵⁷ - пре упућивања захтева за добијање сагласности на извештај о стратешкој процени, орган надлежан за спровођење плана/програма мора обезбедити учешће заинтересованих органа и организација достављањем извештаја на мишљење, и обезбедити учешће јавности путем могућности увида у израђен извештај и сам план/програм, након чега се сва прибављена мишљења шаљу са захтевом за сагласност органу надлежном за послове животне средине. Такође,

²⁵² *Службени гласник РС*, бр. 135/2004 и 88/2010.

²⁵³ Чл. 1. ЗСПУ.

²⁵⁴ Чл. 5. ЗСПУ.

²⁵⁵ Чл. 9,10,11. ЗСПУ.

²⁵⁶ Чл. 12 – 17. ЗСПУ.

²⁵⁷ Чл. 18 – 24. ЗСПУ.

уколико се предвиђа утицај на животну средину који може имати прекограничну димензију, надлежно министарство је у обавези да обавести другу државу (државе) у најкраћем могућем року.

Важно је нагласити и то да *ЗСПУ* предвиђа новчану казну за извршен прекршај, којом ће бити кажњено одговорно лице у органу надлежном за припрему плана/програма, уколико се не понаша у складу са законом прописаним обавезама.²⁵⁸

На крају текста *ЗСПУ*-а, по угледу на *SEA Директиву*, налазе се *Прилог 1* и *Прилог 2* који утврђују критеријуме за одређивање могућих карактеристика значајних утицаја и критеријуме за оцену извештаја о стратешкој процени.

Осврћући се на *SEA Директиву*, можемо рећи да *ЗСПУ* у потпуности одговара стандардима законодавства ЕУ, поготово имајући у виду кључну одредбу *SEA Директиве*, која се односи на активно учешће државних органа у овом поступку од припремне фазе плана/пројекта. Наиме, српски законодавац је успешно унео ову одредбу, успостављајући обавезу државних органа да прате све фазе израде извештаја о стратешкој процени као и законитост ове процедуре. Но, иако је ова одредба креирана у складу с европским стандардима из релевантне директиве, не може се рећи да је извршено и потпуно транспоноване. Према наводима у *Билатералном скринингу* из новембра 2014. године,²⁵⁹ потребно је додатно усклађивање чланова који се тичу: општих обавеза, извештаја о животној средини, консултација, прекограничних консултација, доношења одлука, информација о донетој одлуци, мониторинга, извештавања. У вези с изменама и допунама *ЗСПУ*-а, у плану је доношење *Правилника о јавном увиду, презентацији и јавној расправи о извештају о стратешкој процени* и *Правилника о формирању експертског тима за процену извештаја о стратешкој процени*.²⁶⁰

2.3. Закон о процени утицаја на животну средину

Закон о процени утицаја на животну средину (у даљем тексту *ЗПУ*),²⁶¹ као трећи закону оквиру хоризонталне транспозиције, усвојен 2004. године и мењан 2009. године, представља пандан *Директиви о процени утицаја неких јавних и приватних пројеката на животну средину (EIA)*. Њиме се уређује поступак процене утицаја за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину, садржај студије о процени утицаја на

²⁵⁸ Чл. 25. *ЗСПУ*.

²⁵⁹ *Op. cit.*

²⁶⁰ *Ibid.* 2,3.

²⁶¹ *Службени гласник РС*, бр. 135/2004 и 36/2009.

животну средину, учешће заинтересованих органа и организација и јавности, прекогранично обавештавање за пројекте који могу имати значајне утицаје на животну средину друге државе, надзор и друга питања од значаја за процену утицаја на животну средину. Изузети из поља примене овог закона јесу пројекти намењени одбрани земље.²⁶²

Осим пројеката који ће тек бити реализовани, процени су подвргнути и пројекти који су већ у току, а не располажу одобрењем за изградњу или се користе без употребне дозволе, и припадају тзв. *затечном стању*.²⁶³ Као и у случају ЗЗПУ-а, у надлежности Владе је сачињавање листе пројеката за које ће бити обавезна, као и листе пројеката за које ће бити факултативна процена утицаја.²⁶⁴ Према слову ЗЗПУ-а, било би противзаконито приступити реализацији пројекта за који је одлуком Владе предвиђена обавезна процена утицаја, уколико није прибављена сагласност за извођење.²⁶⁵

ЗЗПУ уређује поступак процене утицаја на животну средину у три фазе и то :

- *Одлучивање о потреби процене утицаја на животну средину*²⁶⁶ – носилац пројекта је дужан да поднесе захтев о потреби процене утицаја надлежном државном органу, који прво мора обавестити заинтересовану јавност и организације о поднетом захтеву, прибавити мишљења, уколико их има, а потом захтев размотрити и донети одлуку да ли је потребно обавити процену утицаја на животну средњу конкретног пројекта.
- *Одређивање садржаја и обима студије о процени утицаја*²⁶⁷ – носилац пројекта је поново у обавези да поднесе захтев, овај пут за одређивање садржаја и обима студије о процени утицаја, те је даља процедура суштински иста са првом фазом.
- *Одлучивање о давању сагласности на студију о процени утицаја*²⁶⁸ – и ова фаза отпочиње иницијалном радњом носиоца пројекта, дакле захтевом за давање сагласности на студију о процени утицаја, након чега надлежни орган, на основу спроведеног поступка и извештаја техничке комисије, доставља носиоцу пројекта сагласност. О коначно донетој одлуци, надлежни орган има дужност да обавести заинтересовану јавност и организације. Јавност се у овом, као и у осталим фазама поступка обавештава писменим путем, објављивањем у локалном листу на подручју

²⁶² Чл. 1. ЗПУ.

²⁶³ Чл. 3. ст. 2. ЗПУ.

²⁶⁴ Чл. 4. ЗПУ.

²⁶⁵ Чл. 5. ЗПУ.

²⁶⁶ Чл. 8-11. ЗПУ.

²⁶⁷ Чл. 12-15. ЗПУ.

²⁶⁸ Чл. 16-28. ЗПУ.

где ће бити реализован конкретан пројекат, а уколико је могуће, и путем електронских медија.²⁶⁹ Против коначне одлуке надлежног државног органа, *ЗПУ* предвиђа вођење управног спора.²⁷⁰

ЗПУ, као и *ЗСПУ*, предвиђа обавезу надлежног министарства да обавести државе за које се претпоставља да ће осетити прекограничне последице реализације пројекта, у најкраћем могућем року.²⁷¹ Такође, постоје одредбе које се тичу инспекцијског надзора, у складу са *ЗЗЖС*, те су инспекцијски органи надлежни за надзор над правилном и законитом применом овог закона, премда постоји могућност делегирања надлежности органима аутономне покрајине или локалне самоуправе, уколико су надлежни за вођење поступка процене утицаја у конкретном случају.²⁷²

Казнене одредбе предвиђају новчану казну за извршен привредни преступ, где се као одговорно лице не појављује само правно лице које је поступало противправно, већ и носилац пројекта, као одговорно лице.²⁷³ Поред новчане казне, *ЗПУ* предвиђа могућност одређивања *заштитних мера*, и то меру забране обављања одређене делатности, а одговорном лицу меру забране вршења одређене дужности у трајању до пет година.²⁷⁴ Такође, предвиђена је и прекршајна одговорност одговорног лица у надлежном органу уколико не поступа у складу с одредбама овог закона.²⁷⁵

У односу на *ЕИА Директиву*, можемо рећи да је приметно детаљно и темељно уношење одредби законодавства ЕУ, с обзиром на то да је наш *ЗПУ* одговорио на све измене које су пратиле *ЕИА Директиву* кроз године, те не заостаје ни када је реч о прекограничном ефекту, нити у погледу захтева Архуске конвенције. Последње измене из 2014. године биће предмет амандмана пред Скупштином у будућем периоду. Како се истиче у Билатералном скринингу, у правцу потпуног усклађивања, биће донети како законски тако и подзаконски акти, измене и допуне постојећег *ЗПУ*-а и измене Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ.²⁷⁶

²⁶⁹ Чл. 29. *ЗПУ*.

²⁷⁰ Чл. 26. *ЗПУ*.

²⁷¹ Чл. 32. *ЗПУ*.

²⁷² Чл. 35-39. *ЗПУ*.

²⁷³ Чл. 40. *ЗПУ*.

²⁷⁴ Чл. 41. *ЗПУ*.

²⁷⁵ Чл. 43. *ЗПУ*.

²⁷⁶ *Op. cit.* 5.

2.4. Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења (у даљем тексту ЗСК)²⁷⁷ чини последњи у низу хоризонталних закона усвојених транспозицијом законодавства заштите животне средине ЕУ у законодавство Србије. Усвојен 2004. године, и до данас, за разлику од осталих закона, није претрпео никакве измене. Међутим, имајући у виду чињеницу да представља пандан *Директиви о интегрисаном спречавању и контроли загађења*, која је од 2014. године замењена *Директивом о индустријским емисијама*, далеко свеобухватнијег концепта, можемо рећи да очекујемо усаглашавање у том правцу.²⁷⁸

Почивајући на основним начелима заштите животне средине, ЗСК уређује услове и поступак издавања интегрисане дозволе за постројења и активности које могу имати негативне утицаје на животну средину и здравље људи, са циљем спречавања и контролисања загађења животне средине.²⁷⁹

За издавање *интегрисаних дозвола*, надлежно је Министарство пољопривреде и животне средине, односно покрајински орган или орган локалне самоуправе,²⁸⁰ док је у надлежности Владе прописивање врсте постројења и активности који ће захтевати издавање дозвола²⁸¹. Захтев за издавање дозволе подноси оператер надлежном органу. У самом захтеву, оператер мора, *inter alia*, представити еколошке методе - *најбоље доступне техинке* које ће применити у току рада постројења зарад смањења загађења.²⁸² Дакле, дозволом се утврђују услови за рад постројења и обављање активности као и обавезе оператера у зависности од природе активности и њиховог утицаја на животну средину.²⁸³ Критеријуме за утврђивање најбољих доступних

²⁷⁷ Службени гласник РС, 135/2004.

²⁷⁸ Како је наглашено на Конференцији о спровођењу одређених директива ЕУ из области заштите животне средине, Министарство пољопривреде и животне средине је свесно комплексности *Директиве о индустријским емисијама*, те ће се њено уношење у законодавство Србије спорвести кроз специфичне планове. Чињеница је да је пред постројењима у Србији озбиљан захтев за достизање европских стандарда, као и да такав напредак изискује велика материјална улагања. Зато је надлежно министарство у сарадњи са ЕУ договорило неопходан прелазни период, како би се омогућило оператерима да се прилагоде постављеним захтевима, а у том процесу ће их надлежно министарство подржавати у напорима да реализују нужно смањење загађења. Подаци доступни на: <http://www.eko.minpolj.gov.rs/odrzana-konferencija-direktiva-o-industrijskim-emisijama/>. Последњи приступ 01.03.2015.

²⁷⁹ Чл. 1. ЗСК.

²⁸⁰ Чл. 4. ЗСК.

²⁸¹ Чл. 5. ЗСК.

²⁸² Чл. 8. ЗСК.

²⁸³ Чл. 16. ЗСК.

техника и горњих граничних вредности емисија у дозволи, утврђује Влада.²⁸⁴ О свим издатим дозволама води се јавни регистар.²⁸⁵

Обавеза надлежног органа за разматрање захтева управљена је према остваривању права на информисање о животној средини, те и ЗСК предвиђа дужност обавештавања заинтересоване јавности и организација, како би прибавио њихова мишљења.²⁸⁶ Након разматрања захтева, надлежни орган сачињава нацрт дозволе, који потом оцењује стручна техничка комисија.²⁸⁷ Извештај техничке комисије и мишљења заинтересоване јавности и организација су релевантни чинилац у поступку разматрања и доношења коначне одлуке о издавању дозволе.²⁸⁸

Оператер има широк спектар обавеза, које су установљене у циљу констатног побољшавања нивоа заштите животне средине и праћења стања утицаја активности постројења, не дозвољавајући да се услед непажње поткраду далекосежне и озбиљне последице. У том смислу, оператер је дужан да сарађује са надлежним органом достављајући извештаје мониторинга и годишње извештаје, затим је дужан да обавештава о свим релевантним променама у постројењу као и да благовремено врши санације било каквих последица које се појаве као нежељени ефекти емисије из постројења.²⁸⁹

Приметно је и то да ЗСК уважава могућност *прекограничне димензије загађења*, те обавезује надлежно министарство да о прекограничном утицају рада постројења или активности обавести органе друге државе. Такође, држава чија би животна средина могла бити озбиљно угрожена, мора бити обавештена и у току разматрања издавања дозволе, јер ће се мишљење њених надлежних органа узимати у обзир прилоком коначног доношења одлуке о издавању дозволе.²⁹⁰

Надзор над спровођењем ЗСК-а поверен је инспектору,²⁹¹ који располаже широким овлашћењима у погледу мера које могу бити изречене субјектима (оператерима) у случају утврђивања непоштовања закона. То могу бити: забрана употребе објекта/постројења до добијања дозволе, односно у потпуности престанак активности

²⁸⁴ Чл. 16. ЗСК.

²⁸⁵ Чл. 25. ЗСК.

²⁸⁶ Чл. 11. ЗСК.

²⁸⁷ Чл. 12, 13. ЗСК.

²⁸⁸ Чл. 15. ЗСК.

²⁸⁹ Чл. 17. ЗСК.

²⁹⁰ Чл. 24. ЗСК.

²⁹¹ Чл. 26. ЗСК.

уколико се обавља противно условима прописаним у дозволи, наређење за предузимање мера одређених у дозволи, и друго.²⁹²

Противправна понашања квалификована као *привредни преступ* кажњива су новчаном казном, док се одговорним, према *кумулятивном систему*, сматра оператер као одговорно лице и само правно лице.²⁹³ Запажамо и то да *ЗСК* изричито спомиње одговорност страног правног лица, односно одговорност одговорног лица у страном правном лицу. Претпостављамо да је идеја законодавца била да се ни на који начин не врши селективна примена закона, и да се свако правно лице које причини штету животној средини, понашајући се противно прописаним одредбама, мора сматрати одговорним и сносити терет те одговорности. Такође, предвиђена је новчана казна и за извршен *прекршај*, где је поново примењен кумулативни систем, па се одговорним сматра како правно лице тако и оператер као одговорно лице.²⁹⁴ Поред изречених новчаних казни, могуће је изрећи и *заштитну меру* забране обављања привредне делатности правном лицу, односно забране вршења одређене дужности у трајању од десет година одговорном лицу.²⁹⁵ Посебном одредбом предвиђа се *одговорност одговорног лица у надлежном органу* уколико не извршава дужности прописане законом.²⁹⁶

2.5. Приступ јавности информацијама од значаја за животну средину и учешће јавности у доношењу одлука које се тичу животне средине

Право грађана да буду информисани о свим релевантим питањима у вези са животном средином, као и право да узму учешће у процесу доношења одлука које се тичу животне средине, уграђени су у многе законе, како опште, који припадају корпусу хоризонталног законодавства, тако и оне који припадају секторском законодавству. На међународном нивоу, ова права зајемчена су већ поменутом *Архуском конвенцијом*, чије су потписнице многе земље међународне заједнице, укључујући и Србију. У циљу имплементације преузетих обавеза, Србија је као први корак израдила *Стратегију о примени Архуске конвенције*.²⁹⁷ Права која чине срж Архуске конвенције, а то су: право свих грађана да буду благовремено и попуно обавештени о свим релевантним чињеницама у вези са животном средином, право да активно учествују у доношењу

²⁹² Чл. 28. ЗСК.

²⁹³ Чл. 29. ЗСК.

²⁹⁴ Чл. 30. ЗСК.

²⁹⁵ Чл. 32. ЗСК.

²⁹⁶ Чл. 31. ЗСК.

²⁹⁷ Преузето 25.04.2015, са сајта: http://www.aarhussu.rs/docs/strategija_za_primenu_arhuske_konvencije.pdf.

одлука, као и право на остваривање ових права судским путем, морају прожимати сваки односни закон у области заштите животне средине.

Најопштији и базични приступ остварен је у *ЗЗЖС*-у, који апстрахује суштину примене поменутих права. Обавезе преузете Архуском конвенцијом имплементирани су последњим изменама *ЗЗЖС*-а те се предвиђа како дужност органа који су у поседу релевантних информација о животној средини да исте благовремено, редовно, потпуно и објективно ставе на располагање јавности, тако и могућност увида у званичне регистре и евиденције, као и сазнање информација на захтев заинтересованог лица.²⁹⁸ Свакако, дерогабилне клаузуле²⁹⁹ присутне у директивама ЕУ поводом имплементације Архуске конвенције, присутне су и у *ЗЗЖС*-у. Разлози који представљају могућност надлежног органа да одбије издавање затражених информација наведени су таксативно и махом се односе на ситуације националне безбедности и друге озбиљне околности.³⁰⁰ Прокламује се право јавности на учествовање у доношењу одлука које се тичу животне средине, као и право на правду, односно остваривање права на здраву животну средину у поступку пред судом или другим надлежним органом.³⁰¹

ЗСПУ у свакој фази поступка прописује обавезу како оператера тако и надлежних државних органа да обавесте заинтересовану јавност и организације и прибаве мишљења у одређеном року. Прибављена мишљења се потом узимају у разматрање приликом одлучивања о коначној одлуци. Јавност има право увида у сва релевантна документа као и могућност учествовања у јавној расправи пре доношења коначне одлуке.³⁰²

ЗПУ готово на идентичан начин уређује ова питања, те у току процедуре коју прописује, обавезује оператера и надежни државни орган да се постарају да јавност буде благовремено и адекватно обавештена, тако да могу прибавити мишљења која ће бити узета у разматрање.³⁰³ Посебно бисмо истакли дужност надлежног државног органа (одредба која је присутна и у *ЗСПУ*-у) да о израђеној студији о процени утицаја, организује јавну расправу, презентацију и омогући јавни увид у релевантну документацију за заинтересовану јавност, органе и организације о пројекту чији се

²⁹⁸ Чл. 78-79. *ЗЗЖС*.

²⁹⁹ *Дерогабилне клаузуле* представљају одредбе прописа којим се предвиђају случајеви када тај закон неће бити примењен.

³⁰⁰ Чл. 80. *ЗЗЖС*.

³⁰¹ Чл. 81. и 81а. *ЗЗЖС*.

³⁰² Чл. 9-24. *ЗСПУ*.

³⁰³ Чл. 8-29. *ЗПУ*.

утицај на животну средину расправља.³⁰⁴ Иако постоје одређени подаци који су изузети из примене одредаба које се тичу обавезе надлежних органа на пружање информација, из разлога што се ради о документима заштићеним пословном, државном или службеном тајном, ипак они и као такви не подлежу заштити тајности уколико се односе на емисије, стање животне средине и могуће негативне утицаје и последице, ризике од удеса, резултате мониторинга и инспекцијски надзор.³⁰⁵

ЗСК такође обезбеђује учешће јавности, обавезујући надлежне органе да у прописаним роковима обавесте заинтересовану јавност и организације, да учествују у доношењу одлуке о издавању интегрисане дозволе исказивањем свог мишљења, које ће допринети доношењу одлуке. Као и претходно наведени закони, и ЗСК предвиђа ограничавање приступа јавности поводом података који су заштићени обавезом тајности, осим када се ради о информацијама о емисијама, ризицима од удеса, резултатима мониторинга и инспекцијског надзора.³⁰⁶

Још један закон релевантан за остваривање права на информисаност о животној средини је *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја* (у даљем тексту ЗСПИ).³⁰⁷ Ради се о закону који не припада области заштите животне средине, већ има општи значај. Њиме се на генералан начин регулише право свих грађана да остваре приступ информацијама које имају јавни значај, где се као такве идентификују све оне информације о којима јавност има оправдан интерес да сазна, а њима располаже орган јавне власти.³⁰⁸ У вези с тим, изричито се дефинише да постоји законска претпоставка о оправданом интересу јавности да, *inter alia*, сазна информације о животној средини,³⁰⁹ поводом којих је државни орган у обавези да одговори на захтев за издавање информација којима располаже у року од 48 сати.³¹⁰

Судећи према *Билатералном скринингу*, измене и допуне ЗЗЖС-а у правцу потпуног транспонованња одредби *Директиве о учешћу јавности*, могу се очекивати до краја 2016. године. Измене ће се односити на усклађивање са *Анексом 1* поменуте Директиве, дакле поводом тачно одређених секторских закона у оквиру чијег заштитног поља се израђују планови/пројекти, с тим што ће бити изостављено усклађивање са директивом чија имплементација припада надлежности Републичке дирекције за воде. Оно што се

³⁰⁴ Чл. 20. ЗПУ.

³⁰⁵ Чл. 27. ЗПУ.

³⁰⁶ Чл. 11, 23. ЗСК.

³⁰⁷ *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.

³⁰⁸ Чл. 2. ЗСПИ.

³⁰⁹ Чл. 4. ЗСПИ.

³¹⁰ Чл. 16. ЗСПИ.

посебно сматра проблематичним јесте чл. 80. ЗЗЖС-а којим се омогућава одбијање захтева заинтересованог лица да приступи информацијама из таксативно наведених разлога који махом представљају разлоге опште безбедности грађана и државе. У том правцу се такође планира измена и допуна овог закона. Затим, постоје недоследности и непотпуна регулатива када се ради о личним подацима и подацима који припадају концепту пореске тајности.³¹¹ Такође, предвиђа се усклађивање преосталих одредби *Директиве о учешћу јавности* са ЗПУ-ом путем измена и допуна, и израде новог закона о *SEVESO 3*,³¹² до краја 2019. године.³¹³

Генералној усклађености законодавства Србије са захтевима Архуске конвенције, упућује се критика у правцу *терминолошке недоследности* која може изазвати озбиљне недоумице приликом примене односних одредби. Посебно је важно хармонизовати дефиниције „јавности“, „заинтересоване јавности“ и увести недостајућу дефиницију „информације које се тичу животне средине“ како би се пружила заштита на целовит и јединствен начин (Пирц Велкаврх, Богдановић, Михајлов, Тодић, Јарић, 2011: 22,23,24). Критике које су постојале у вези са обавештавањем јавности о имплементацији међународних докумената о заштити животне средине, тренутном статусу транспозиције и усаглашавања и спровођења закона, у великој мери су отклоњене, имајући у виду ажуриране електронске медије и званичне странице надлежног министарства и агенција које се труде да пружају благовремене информације.

Како би се у потпуности могла остварити зајемчена права на информисаност и права с тим у вези, потребно је да државни органи располажу релевантним информацијама, које притом морају бити ажуриране, тачне и објективне. Када се ради о прикупљању података и сачињавању мреже, надлежном се сматра *Агенција*.³¹⁴ ЗЗЖС предвиђа установљавање јединственог информационог система животне средине за целу

³¹¹ *Op. cit.* 7.

³¹² *SEVESO 3* представља последњу у низу Директива ЕУ које су донете у циљу превенције и контроле хемисјких удеса, како би се у што већој мери регулисала област индустрије у којој је неминовно коришћење и емисија опасних хемисјских супстанци. Тренутно се примењује на више од 10.000 индустријских постројења широм ЕУ. Омогућила је драстично смањење учесталости велики хемисјских удеса. Последња усвојена *Директива SEVESO 3* омогућила је пре свега учешће јавности и приступ правди. *Директива SEVESO 3 (Directive 2012/18/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances, amending and subsequently repealing Council Directive 96/82/EC)*. Retrieved 04.03.2015, from: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012L0018>.

³¹³ *Op. cit.* 9.

³¹⁴ О активностима Агенције у вези са Националним регистром загађења: <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=20173&id=20020&акција=showAll>. Последњи приступ 08.03.2015.

територију Србије, у оквиру кога ће се обављати мониторинг као систематско праћење вредности индикатора, односно негативних утицаја на животну средину, стања животне средине, мера и активности које се предузимају у циљу смањења негативних утицаја и подизања нивоа квалитета животне средине.³¹⁵ Овај информациони систем обезбеђује прикупљање, складиштење и обраду свих података који су релевантни за заштиту животне средине, како оних који се тичу квалитета медијума животне средине, тако и оних који се тичу административних мера и научно-техничких информација.³¹⁶ Комплексни и свеобухватни мониторинг спроводи *Агенција* путем *Националног регистра извора загађивања животне средине*, а јединице локалне самоуправе имају обавезу да воде *Локални регистар извора загађивања животне средине*.³¹⁷ У том правцу, Србија је ратификовала и *Закон о потврђивању PRTR протокола*.³¹⁸ *Национални регистар* је заснован на обавезном периодичном извештавању, структуриран као база података којом располаже надлежни орган. Иако *de facto* база података постоји, сматра се да је потребно усвојити додатна подзаконска акта која ће унапредити вођење ове евиденције, дефинисати систем праћења и подношења извештаја, што би генерално унапредило општи проток информација између јавних власти, Агенције и загађивача (Пирц Велкаврх, Богдановић, Михајлов, Годић, Јарић, 2011: 33). Влада је дужна да једном годишње Народној скупштини подноси *Извештај о стању животне средине у РС*, који сачињава *Агенција* на основу тромесечних обавезних извештаја јединица локалне самоуправе.³¹⁹

Од изузетне важности је и повезаност са *ЕЕА* и *EIONET*-ом. Према званичним подацима доступним на страници *EIONET*-а, од 2000. до 2010. године запажа се значајан напредак у размени података са европским инстанцама.³²⁰ Такође, званични податак о тренду достављања информација *Националном регистру* сваког дана се повећава, па се може рећи да је од маја месеца 2014. године до фебруара 2015. године

³¹⁵ Чл. 69-73. ЗЗЖС.

³¹⁶ Чл. 74. ЗЗЖС.

³¹⁷ Чл. 75. ЗЗЖС.

³¹⁸ *Закон о потврђивању PRTR протокола*. Презето 08.03.2015, са сајта: http://www.sepa.gov.rs/download/NRIZ_podaci/ZakonPRTR.pdf.

³¹⁹ Чл. 76-77. ЗЗЖС.

³²⁰ Подаци доступни на: <http://www.eionet.europa.eu/dataflows/pdf2011/history?country=RS>. Последњи приступ 08.03.2015.

достављено преко 3.000 извештаја.³²¹ Добру сарадњу са овим ЕУ порталом потврдила је и Европска комисија у споменутом *Извештају о прогресу* из 2014.³²²

Имплементација *INSPIRE* структуре још увек је у плану израде, а према Билатералном скринингу, *Национална инфраструктура геопросторних података (НИГП)* којом ће бити реализован овај систем, биће израђена до краја 2015. године.³²³ Правни оквир њене имплементације успостављен је изменама *Закона о државном премеру и катастру*³²⁴ 2009. године, у који су унете и неке одредбе *Директиве којом се установљава Инфраструктура за просторне информације у Европи*. Имајући у виду да се ради о комплексном пројекту, који захтева мултидисциплинарни приступ, не чуди дуготрајна реализација његове транспозиције. Институције које се сматрају носиоцима активности јесу *Савет НИГП, радне групе, Републички геодетски завод*, и други корисници података. Комуникацију са *INSPIRE* системом остварује *Републички геодетски завод*, који је као пилот пројекат 2009. године покренуо интернет платформу којој се може приступити за претрагу метаподатака, просторних података и сервиса, и може се рећи да у досадашњем раду бележи приметне резултате.³²⁵

3. Судска заштита животне средине у Србији

3.1. Грађанска одговорност за штету причињену животној средини

Правни оквир одговорности за штету причињену животној средини Србија још увек није успоставила у оном облику и на тако свеобухватан начин какав је присутан у законодавству ЕУ. Почетни помаци оличени су у транспозицији покојих одредаба *ELD Директиве*, пре свега, у *ЗЗЖС*.³²⁶ У Билатералном скринингу наводи се да је ово тек иницијална фаза транспоновања³²⁷, те да је у плану израда *Закона о одговорности за штету према животној средини*, о којем се марта 2015. године одржава јавна консултација за израду Нацрта.³²⁸

³²¹ Податак доступан на: <http://www.sepa.gov.rs/DostavljanjePodataka/Trenddostavljanja.aspx>. Последњи приступ 08.03.2015.

³²² *Op.cit.* 56.

³²³ *Op.cit.* 11.

³²⁴ *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013 и 15/2015 – одлука УС.

³²⁵ Званична интернет страница *Националне инфраструктура геопросторних података – НИГП* (енг. *National Spatial Data Infrastructure – NSDI*). Приступ 08.03.2015: <http://www.geosrbija.rs/>.

³²⁶ Чл. 102-108. *ЗЗЖС*.

³²⁷ *Op. Cit.* 10.

³²⁸ Званична вест доступна на: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/8444-priprema-nacrta-zakona-o-odgovornosti-za-tetu-prema-ivotnoj-sredini>. Последњи приступ 11.03.2015.

Унете одредбе *ELD Директиве* ослањају се на једно од основних начела заштите животне средине – *загађивач плаћа*, што је изричито стипулисано у *ЗЗЖС*-у. Пре свега, установљава се одговорност загађивача који је узроковао штету животној средини, и то према принципу *објективне одговорности*³²⁹. Такође, незаконита или неправилна поступања физичких или правних лица која су *омогућила* загађивање животне средине повлаче за собом одговорност тих лица за насталу штету.³³⁰ Загађивач има обавезу да у ситуацијама у којима његово чињење или нечињење узрокује загађење животне средине, *предузме све потребне мере за санацију настале штете*, као и *мере за превенцију даљег ризика од загађења*.³³¹ Критика која је била упућена *ELD Директиви*, о неизвесности надокнаде штете причињене животној средини услед потенцијалне инсолвентности загађивача, чини се да се не може упутити *ЗЗЖС*-у. Наш законодавац је нашао потенцијално решење у облику обавезе загађивача да пружи финансијске или друге гаранције за обезбеђење плаћања накнаде штете у току и после обављања еколошки ризичних активности.³³² Поврх тога, загађивач је у обавези да *осигура* од одговорности за штету према животној средини постројење које у свом раду ствара висок степен опасности по животну средину и здравље људи.³³³

Важно је нагласити намеру законодавца да онемогући избегавање одговорности за штету прописујући *солидарну одговорност више загађивача* уколико није могуће одредити тачан удео сваког појединачно у насталој штети.³³⁴ Уколико нема других лица која ће имати право на накнаду штете, Република Србија задржава право на накнаду штете.³³⁵

Упркос томе што српско законодавство још увек не познаје институте грађанске одговорности за штету према животној средини, правна теорија (Petrušić, 2003: 339-363) препознаје у постојећем класичном грађанском законодавству одређене институте стварног и облигационог права који могу допринети заштити животне средине. С

³²⁹ *Објективна одговорност* представља облик имовинске одговорности, где се одговара на основу објективних услова – постојања штете и узрочне везе, дакле независно од кривице. Суштина ове одговорности је да се починилац не може ослободити одговорности уколико докаже да није крив (иако најчешће постоји кривица) јер се накнада штете заснива на обавези починиоца да сноси ризик штете. Овај облик одговорности је историјски настао као реакција друштва на шете које су пратиле индустријски развој са употребом опасних ствари. У основи ове одговорности је идеја дистрибутивне правде, зато ће се сматрати одговорним оно лице које има највећу корист, оно у чијем интересу се употребљава опасна ствар, односно обавља опасна делатност (Радишић, 2008: 193, 194).

³³⁰ Чл. 103. *ЗЗЖС*.

³³¹ Чл. 104. *ЗЗЖС*.

³³² Чл. 105. ст. 2. *ЗЗЖС*.

³³³ Чл. 106. *ЗЗЖС*.

³³⁴ Чл. 107. ст. 3. *ЗЗЖС*.

³³⁵ Чл. 107. ст. 7. *ЗЗЖС*.

аспекта законодавства ЕУ и већине њених држава чланица, ови институти су рудиментални, имајући у виду да представљају почетни облик грађанскоправне заштите животне средине који уступа место новим механизмима подобним да обезбеде свеоухватнију заштиту, пре свега надокнаду чисте еколошке штете.

Из домена стварног права, на заштиту животне средине примењива су *правила домаћег суседског имисионог права* из чл. 5. *Закона о основама својинскоправних односа* (у даљем тексту *ЗОСПО*).³³⁶ Овај члан предвиђа извесно ограничење права својине у циљу омогућавања реализације својинских овлашћења власника више непокретности које су просторно повезане. У условима просторне повезаности више непокретности, разумно је захтевати од њихових власника савесно коришћење својинских овлашћења, имајући на уму да су слобода и права једног лица ограничени слободом и правима другог лица. Дакле, чл. 5. овог закона обавезује власника непокретности да се у уживању права својине уздржи од радњи које узрокују отежано коришћење других непокретности и да отклања узроке штете изазване *имисијама*³³⁷. Допуштени утицај према споменутој одредби утврђује се на основу критеријума „природе и намене непокретности“ и „месних прилика“ и причињавања „знатније штете“. У оваквом случају, заштита од недозвољених имисија могла би бити затражена путем: *захтева за престанак узнемиравања, захтева за накнаду штете настале узнемиравањем, захтевом за уклањање узрока узнемиравања* (Petrušić, 2003: 343-347).³³⁸

Недостаци стварноправне заштите животне средине пре свега су у њеном домету, који је релативно ограничен, сконцентрисан на мали простор угрожен имисијама, што значи да немају никакво дејство на велики обим загађења, која по правилу имају прекогранични, глобални карактер. Дакле, овај институт остаје неделотворан за шире еколошке штете, између осталог, и тиме што делује поствентивно, и нема могућност превентивне заштите животне средине. Поврх свега, посебно је проблематично што споменута одредба *ЗОСПО*-а не обезбеђује заштиту од великих загађивача који своје привредне активности обављају уз дозволу надлежних државних органа, односно

³³⁶ *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/80 и 36/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96 и *Службени гласник РС*, бр. 115/2005- др.закон.

др. закон

³³⁷ *Имисије* као штетни утицаји су егземпларно наведени у чл. 5. *ЗОСПО* због немогућности потпуног набрајања. О имисијама је у овом раду писано и са економског аспекта, те можемо рећи да економски пандан овог правног института представљају *негативне екстернације*.

³³⁸ Чл. 42. *ЗОСПО*.

изазивају изузетно висок ниво имисије из великих индустријских постројења (Petrušić, 2003: 347,348).

Важан вид еколошке одговорности, уведен је чланом 156. *Закона о облигационим односима* (у даљем тексту *ЗОО*),³³⁹ којим се прокламује право на отклањање опасности од штете или узнемиравања. Може се рећи да из овог члана извире *облигационоправни инструмент заштите* животне средине тзв. *еколошка тужба*, у правној теорији споменути и као *народна тужба* (названа због широког круга активно легитимисаних лица³⁴⁰) (Petrušić, 2003: 348). Ради се о комплексној одредби која у себи садржи чак шест различитих материјалноправних захтева који имају облик превентивне грађанскоправне санкције, подобне да макар у одређеној мери послуже као средства заштите животне средине. То су следећи захтеви: *захтев за предузимање мера ради спречавања настанка штете или узнемиравања, захтев за отклањање извора опасности, захтев за уклањање извора опасности од штете, захтев за уздржавање од делатности од које произилази узнемиравање или опасност од штете, захтев за накнаду штете настале обављањем општекорисне делатности и захтев за предузимање друштвено оправданих мера за спречавање наступања штете или смањење штете настале обављањем општекорисне делатности*. Критеријум који *ЗОО* предвиђа као релевантан за поменуте захтеве јесте „знатнија штета“ која се као правни стандард процењује у сваком конкретном случају. С еколошког аспекта, посебан значај има изричито успостављање одговорности за штету насталу приликом обављања општекорисне делатности за коју постоји дозвола надлежног органа, имајући на уму размере загађења коју причињавају ови субјекти (Petrušić, 2003: 348-351). Међутим, правна теорија критикује ово законско решење сматрајући да је недовољно одређено, те да су и у пракси честе злоупотребе због прешироког тумачења дефиниције општекорисне делатности. Такође, формулација услова за накнаду штете услед вршења општекорисних делатности односи се искључиво на штете које погађају појединце, па и остваривање захтева искључиво зависи од воље тог лица, што значи да накнада чистих еколошких штета није могућа ни у ком случају. Затим, недостатак споменуте одредбе представља и умањена ефикасност неких облигационоправних захтева услед непремостивих процесних препрека. Разлог томе је дужност тужиоца да прецизно

³³⁹ *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља.

³⁴⁰ *Активна легитимација* представља право и овлашћење одређеног субјекта на подношење конкретних захтева за заштиту права.

наведе мере у тужбеном захтеву које треба тужени да преузме у циљу отклањања узнемиравња или спречавања настанка штете. Будући да предлог таквих мера подразумева шира знања, пре свега о расположивим инструментима у вези с угрожавајућим активностима, тужилац најчешће није у могућности да дефинише ове мере (Petrušić, 2003: 351-387).

Предлози правне теорије су да се, пре свега, законом о грађанској одговорности за еколошку штету предвиде и јасно дефинишу специфични облици грађанскоправне одговорности за чисту еколошку штету. Затим, нужно је разграничити постојеће и нове инструменте грађанскоправне заштите животне средине и предвидети посебан парнични поступак, прилагођен принципима овог облика заштите животне средине и правним стварима који ће се у тим поступцима разматрати (Petrušić, 2003: 358-361). Подробније о аспектима одговорности за штету према животној средини у српском законодавству може се говорити тек по изради нацрта односног закона, чије се доношење очекује 2015. године.

3.2. Кривична одговорност за штету причињену животној средини

Кривичноправна заштита животне средине саставни је део правног система Србије, те се може рећи да наш законодавни оквир одговара захтевима транспозиције *ECD Директиве*. Наиме, систематизација кривичних дела у *Кривичном законнику РС* (у даљем тексту *КЗ*)³⁴¹ препознаје се у глави 24. - *Кривична дела против животне средине*. Зависно од радње извршења и објеката заштите, законодавство Србије разликује следећа кривична дела против животне средине:

- Загађење животне средине,³⁴²
- Непредузимање мера заштите животне средине,³⁴³
- Противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења која загађују животну средину,³⁴⁴
- Оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине,³⁴⁵
- Оштећење животне средине,³⁴⁶

³⁴¹ *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.

³⁴² Чл. 260. КЗ.

³⁴³ Чл. 261. КЗ.

³⁴⁴ Чл. 262. КЗ.

³⁴⁵ Чл. 263. КЗ.

³⁴⁶ Чл. 264. КЗ.

- Уништење, оштећење, изношење у иностранство и уношење у Србију заштићеног природног добра,³⁴⁷
- Уношење опасних материја у Србију и недозвољено прерађивање, одлагање и складиштење опасних материја,³⁴⁸
- Недозвољена изградња нуклеарних постројења,³⁴⁹
- Повреда права на информисање о стању животне средине,³⁵⁰
- Убијање и злостављање животиња,³⁵¹
- Преношење заразних болести код животиња и биљака,³⁵²
- Несавесно пружање ветеринарске помоћи,³⁵³
- Производња штетних средстава за лечење животиња,³⁵⁴
- Загађивање хране и воде за исхрану, односно напајање животиња,³⁵⁵
- Пустошење шума,³⁵⁶
- Шумска крађа,³⁵⁷
- Незаконит лов,³⁵⁸
- Незаконит риболов.³⁵⁹

Као *објекат заштите* свих кривичних дела може се идентификовати како животна средина у целини, тако и појединачне њене сфере, односно медијуми, а на посредан начин то је и здравље људи. Сва кривична дела одређена су *бланкетном диспозицијом*.³⁶⁰ Ово подразумева да је свака радња извршења формулисана кроз општи правни оквир и одређена негативно – као поступања супротна прописима из области еколошког права, док се садржина обележја бића кривичних дела употпуњава разматрањем ванкривичних прописа из области заштите животне средине (Јовашевић, 2009: 253).

³⁴⁷ Чл. 265. КЗ.

³⁴⁸ Чл. 266. КЗ.

³⁴⁹ Чл. 267. КЗ.

³⁵⁰ Чл. 268. КЗ.

³⁵¹ Чл. 269. КЗ.

³⁵² Чл. 270. КЗ.

³⁵³ Чл. 271. КЗ.

³⁵⁴ Чл. 272. КЗ.

³⁵⁵ Чл. 273. КЗ.

³⁵⁶ Чл. 274. КЗ.

³⁵⁷ Чл. 275. КЗ.

³⁵⁸ Чл. 276. КЗ.

³⁵⁹ Чл. 277. КЗ.

³⁶⁰ *Бланкетна диспозиција* представља посебан облик упућујуће норме, тако да је у КЗ-у одређено кривично дело само оквирно, док садржински биће кривичног дела одређује норма ванкривичног прописа. Може се рећи да је бланкетна норма зависна од норме која употпуњује њен смисао (Јовић, 2014: 68, 69).

Последица извршења кривичног дела огледа се у угрожавању животне средине и здравља људи и *повреде* поменутих заштићених добара. Уколико се ради о угрожавању као последици, опасност која може наступити за објекат заштите може се јавити у два облика: као апстрактна и конкретна опасност. *Конкретна опасност* подразумева иманентну, блиску претњу да дође до повреде заштићеног добра, иако није нужно да је повреда и наступила. *Апстрактна опасност* подразумева да је опасност могла наступити предузетом радњом, иако није наступила, њено се постојање са извршењем радње подразумева. Уколико се, пак, ради о последици у виду *повреде заштићеног добра*, то могу бити загађење животне средине у целости или поједих делова, уништење биљног и животињског света, или уништење и оштећење заштићеног природног добра или објеката или уређаја за заштиту животне средине (Јовашевић, 2009: 255).

Облици виности који су присутни код кривичних дела против животне средине, јесу *умишљај и нехат*, иако се за већину кривичних дела појављују оба облика паралелно. Као посебни облици свих поменутих кривичних дела, предвиђају се и *тежи облици*, који се огледају кроз последицу у виду *оштећења и уништења већих размера*, или је реч о таквом нивоу загађења да је за отклањање последица потребан дужи временски период или високи трошкови. Предвиђене *кривичне санкције* обухватају казне затвора и новчане казне. Изричито се предвиђа, да уколико се суд определи за условну осуду, може кумулативно њоме одредити и обавезу починиоца да у одређеном временском периоду предузме одређене мере отклањања штетних последица.

Правна теорија (Јовашевић, 2014: 628) истиче разлику између правих или чистих кривичних дела као еколошких кривичних дела у ужем смислу, неправих или релативних еколошких кривичних дела као еколошких кривичних дела у ширем смислу и споредних еколошких кривичних дела. *Чиста еколошка кривична дела* представљају она која су таксативно наведена у *КЗ-у*, у групи кривичних дела против животне средине. *Релативна еколошка кривична дела* су она која се налазе у другим групама кривичних дела, или у другим законима, из разлога што је у бићу тих кривичних дела животна средина посредни објекат, док се други објекти заштите појављују као претежнији. *Споредна еколошка кривична дела* су она која се налазе у допунском кривичном законодавству, односно законима који садрже казнене одредбе којим инкриминишу одређене акте као кривична дела.

Изузетно важан аспект кривичноправне заштите који *ECD Директива* помиње у необавезујућем али препоручљивом маниру, јесте успостављање *кривичне одговорности правних лица за дела почињена према животној средини*. У *КЗ-у* се изричито не прокамује одговорност правних лица, али можемо рећи да *Закон о одговорности правних лица за кривична дела* (у даљем тексту *ЗОПЛ*)³⁶¹ оставља отворен простор за тумачење које може бити афирмативно. Наиме, овим законом се каже да правна лица могу одговарати за кривична дела из посебног дела *КЗ-а* и других закона уколико су испуњени услови прописани овим законом.³⁶² Као услов одговорности правног лица, предвиђа се извршење радње кривичног дела у оквиру својих послова, односно овлашћења самог правног лица од стране овлашћеног лица, а у циљу стицања користи за правно лице.³⁶³ Разматрање изнетих одредби говори у прилог томе да не постоје препреке за позивање на кривичноправну одговорност правних лица за дела према животној средини, те иако се изричито не успоставља, може се рећи да одговорност правних лица имплицитно постоји (Joksić, 2012: 22). Оно што је потребно ради успостављања одговорности правних лица за кривична дела против животне средине јесте исправно тумачење термина „користи“, између осталог и кроз призму минимизирања трошкова правног лица на уштрб заштите животне средине. Сматра се да се на овај начин може успешно онемогућити да привредни субјекти злоупотребе свој положај и занемаре у потпуности еколошку компоненту производње и пословања у трци за стицањем профита (Gajinović, 2012: 316).

Проучавање казнене политике у вези са кривичним делима против животне средине у Србији за период 2006–2010. године, указује на постојање тенденције одређивања доњег минимума прописаних кривичних санкција, и опште наклоности судова ка одређивању условних осуда. Процентуално, приметна је доминација условних осуда,³⁶⁴ новчане казне у нижем износу,³⁶⁵ и казне затвора на доњој граници временске осуде³⁶⁶. Став теорије поводом овако благе казнене политике није позитиван. Напротив, поједини аутори упозоравају да блага казнена политика не успева превентивно да делује на масовно вршење еколошких кривичних дела, те да ослабљује могућност

³⁶¹ *Службени гласник РС*, бр. 97/2008.

³⁶² Чл. 2. *ЗОПЛ*.

³⁶³ Чл. 16. *ЗОПЛ*.

³⁶⁴ 218 изречених кривичних осуда од укупно 333 кривичне санкције у 2010. години за кривична дела против животне средине за која су осуђена пунолетна лица (Бановић, Дукић, Мијатовић, Јоксић, 2013: 1295-1299).

³⁶⁵ 64 изречене новчане казне су у распону од 10.000 до 100.000, од укупно изречених 70 за 2010. годин.

Ibid.

³⁶⁶ 14 изречених казни затвора до 2 месеца, од укупно изречених 30 за 2010. годину. *Ibid.*

кривичноправне заштите у правом смислу (Бановић, Дукић, Мијатовић, Јоксић, 2013: 1295-1299).

Посебна проблематика у вези с откривањем извршених кривичних дела према животној средини са којом се сусреће ЕУ, присутна је и у стварности кривичноправне заштите животне средине Србије. Према истраживању спроведеном на основу статистике *Републичког јавног тужилаштва*, јасна је диспропорција у квалитету прогона за кривична дела против животне средине у односу на остала кривична дела (Чавошки, Трајковић, 2011: 11). Увидом у званичну статистику, уочава се да је и даље забрињавајуће мали број поднетих кривичних пријава за извршена кривична дела против животне средине, којих је у 2011. години било 1.789, од укупно поднетих 88.207, што је очигледно занемарљиво мало у односу на остала кривична дела (Танђевић, Орајић, 2012: 125). Најчешће пријављена кривична дела јесу кривично дело пустошења шума, шумске крађе, незаконит лов, незаконит риболов и убијање и злостављање животиња (Чавошки et al. 2011: 12). Осим тога, постоји и посебна проблематика у вези са вештачењем у току кривичног поступка, које је комплексно и захтевно, поврх тога што изискује високе трошкове. Није редак случај ни обустава поступка услед недостатка доказа због немогућности спровођења вештачења, што, између осталог, указује на недовољан број квалификованих стручњака у овој области (Танђевић et al. 2012: 127). Оно што додатно оспорава успешност вештачења, а потом и самог кривичног поступка, јесте честа повезаност вештака и правног лица које је извршило кривично дело против животне средине, те се услед недостатка објективности и непристрасности не може говорити о успешно окончаном кривичном поступку са осуђујућом пресудом (Чавошки et al. 2011: 19).

Сагледавајући кривичноправну регулативу заштите животне средине као целину, потребно је употпунити опис постојећих кривичних дела против животне средине као и увести нова, ради потпуније имплементације чл. 3. *ECD Директиве* који обавезује државе чланице да инкриминишу све противправне акте извршене намером или свесним нехатом као степеном кривице. Такође, термилошке нејасноће које су експерти на овом пољу приметили у вези са нехатом као обликом виности, биће разрешене изменама и допунама *КЗ-а*. Реферишући у Билатералном скринингу, Србија предвиђа потпуно усаглашавање кривичноправне одговорности за штету причињену животној средини до краја 2015. године.³⁶⁷

³⁶⁷ *Op. Cit.*14.

4. Економско-еколошки инструменти у законодавству Србије

Српско законодавство препознаје низ економско-еколошких инструмената који су имплементирани у циљу транспозиције одговарајућих директива ЕУ. Како је стипулисано у ЗЗЖС-у, као најопштијем закону у овој области, предвиђени су следећи инструменти:

- Накнада за коришћење природних вредности³⁶⁸
- Накнада за загађивање животне средине³⁶⁹
- Накнада за заштиту и унапређење животне средине³⁷⁰
- Фонд за заштиту животне средине³⁷¹
- Економске подстицајне мере.³⁷²

Такође, сматрамо важним да нагласимо да исти закон уводи могућност приступању *EMAS систему*³⁷³, као и да предвиђа увођење *еколошког знака*³⁷⁴ као облика еколошког менаџмента, о чему ћемо касније детаљније писати.

О Фонду за заштиту животне средине је већ било речи, те бисмо у овом делу само изразили своје надање да ће у најскоријем временском периоду он бити поново покренут како се заговара у време писања овог рада. То би успоставило стабилнију финансијску подршку имплементацији мера заштите животне средине у свом пуном обиму и оснажило напоре да се реализују планови и програми заштите животне средине.

У даљем тексту ћемо обрадити само неке економско-еколошке инструменте, према систематизацији извршеној у првом делу рада о ЕУ.

4.1. Зелени порези

Еколошка пореска реформа која је захватила ЕУ и многе државе света, проналази свој пут и на еколошкој сцени Србије. У корак са имплементацијом и усклађивањем са законодавством ЕУ, неизоставан део представља *озелењавање пореског система*. О интернализацији негативних екстерних ефеката путем пореза говори важан програмски документ - *Акциони план за спровођење Националне стратегије одрживог развоја од*

³⁶⁸ Чл. 84. ЗЗЖС.

³⁶⁹ Чл. 85. ЗЗЖС.

³⁷⁰ Чл. 87. ЗЗЖС.

³⁷¹ Чл. 90, 100. ЗЗЖС.

³⁷² Чл. 101. ЗЗЖС.

³⁷³ Чл. 44-52. ЗЗЖС.

³⁷⁴ Чл. 53. ЗЗЖС.

2009-2017. године.³⁷⁵ Као први и основни инструмент наводи се еколошки порез на загађујућу производњу и технологије, са пројекцијом реализације до 2012. године.³⁷⁶ Основну регламентацију зелених пореза проналазимо у ЗЗЖС-у, међутим како би његове одредбе биле од реалног значаја, важно је поменути подзаконски акт који то омогућава - *Уредбу о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде*³⁷⁷. Њоме се детаљно регулише начин примене, утврђивање и наплата овог пореског облика.

ЗЗЖС уводи еколошки порез категоријом *накнаде за загађење животне средине* као обликом економско-еколошких инструмената.³⁷⁸ Обвезник се дефинише у вези са критеријумима за одређивање накнаде, кроз узрочно-последични однос са обликом загађења које ће бити предмет опорезивања, почевши од емисија полутаната из појединог извора, затим емисије произведеног или одложеног отпада, до штетених материја које се могу наћи у производима и полупроизводима.³⁷⁹ Такође, изричито се наводи да су овим путем прикупљена средства наменска, и да се употребљавају искључиво за спровођење акционих и санационих планова заштите животне средине.³⁸⁰ Приметна је намера законодавца да стимулише привредне субјекте да се окрену обновљивим изворима енергије и чистијој производњи, тиме што се предвиђају *пореске повластице* за оне обвезнике који би средства уплаћена на име накнаде за загађивање животне средине искористили за спровођење мера за смањивање емисија полутаната и прилагођавање граничним вредностима загађења. У том правцу, ЗЗЖС предвиђа повраћај, ослобођење или смањење надокнаде, о чему коначну одлуку доноси надлежно министарство, на основу критеријума и услова прописаних од стране Владе.³⁸¹ Исту сврху имају и две категорије подстицајних мера које предвиђа ЗЗЖС. Прва се односи на привредне субјекте који у употреби производних технологија и касније пласирања производа користе чисте технологије, креирајући еколошки пријатељске производе, док се друга фокусира на потрошаче који изражавају еколошки савесно понашање кроз рециклажу и друге видове смањивања загађења животне

³⁷⁵ Преузето 27.04.2015, са сајта: <http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Akcioni-plan-za-sprovodjenje-NSOR.pdf>.

³⁷⁶ План активности- део 1.1.5. Стр. 10.

³⁷⁷ *Службени гласник РС*, бр. 113/2005, 6/2007, 8/2010, 102/2010, 15/2012, 91/2012 и 30/2013 – др. Правилник.

³⁷⁸ Чл. 85. ЗЗЖС.

³⁷⁹ Чл. 85. ст. 2. ЗЗЖС.

³⁸⁰ Чл. 85. ст. 6. ЗЗЖС.

³⁸¹ Чл. 86. ЗЗЖС.

средине. Привредним субјектима у наведеним ситуацијама ЗЗЖС омогућава утврђивање пореских и других олакшица под одређеним условима, док се за потрошаче предвиђају субвенције, рефундирања, и сличне подстицајне мере.³⁸² Теорија изузетно благонаклоно посматра овакве подстицајне мере, сматрајући да би требало више стимулисати смањење загађења путем тржишта капитала, фокусирањем на дугорочна улагања, пре свега у чистије технологије, где би се приходи прибављени путем накнада за загађење пласирали на тржиште капитала уз ниске каматне стопе за предузећа спремна да улажу у озелењавање производње (Radukić, 2012: 654).

Наведене законске одредбе добиле су своју конкретизацију споменутом Уредбом, којом се прецизирају који ће се извори загађења сматрати загађивачима животне средине, односно према којима ће се обрачунавати накнаде за загађивање животне средине. Ту спадају: емисије појединачних извора загађивања; произведени или одложени отпад; супстанце које оштећују озонски омотач; возила на моторни погон.³⁸³ Обвезницима се, у смислу одредби Уредбе, сматрају како правна тако и физичка лица која изазивају загађење емисијом одређених загађујућих материја, дакле према концепту *загађивач плаћа*.³⁸⁴

Свесна чињенице да нагле промене у пореском режиму могу изазвати финансијске нелагоде или чак проблеме пореским обвезницима, пре свега индустријским субјектима који бивају најпогођенији применом зелених пореза, наша држава се определила за *прелазни режим* који ће омогућити постепено прилагођавање. Предвиђено је да се до краја 2008. године плаћа само 20% од утврђеног износа, до краја 2012. године 40%, а до краја 2015. године 70% од утврђеног износа, након чега ће се наплаћивати у пуном износу (Булатовић, И.).

4.2. Трансфербилне дозволе

У циљу потпуне реализације услова постављених *Кјото протоколом* као и уношењем директиве ЕУ која се тиче смањења емисије гаса стаклене баште и успостављања система трнасфербилних дозвола, законодавни органи Србије припремају *Закон о смањењу емисије гасова са ефектом стаклене баште*, чије се

³⁸² Чл. 101. ЗЗЖС.

³⁸³ Чл. 3. Уредбе.

³⁸⁴ Чл. 5. Уредбе.

усвајање планира за крај 2015 године.³⁸⁵ Њиме ће бити успостављен правни оквир за увођење система трговине дозволама емисије на тржишту Србије.

Према проценама у Билатералном скринингу, Србији је остављена могућност да оптира између два модела усаглашавања са системом трансфербилних дозвола ЕУ, који се разликују у прелазним периодима имплементације, одређујући рокове пуне транспозиције у 2021. односно 2028. години. Тренутно је у изради листа од 159 постројења која ће бити завршена до краја 2015. године. Овај извештај показује да Србија активно прати све измене законодавства ЕУ у области заштите животне средине, у том смислу и промене у вези са системом трансфербилних дозвола, које ће обухватити и мониторинг и размену дозвола у авио сектору. Систем додељивања квота израђен је према препорукама *UNEP*-а³⁸⁶, и биће опредељен на основу појединачног удела емисија предузећа у базној производњи за период од 2008. године до 2012. године.³⁸⁷

4.3. Еколошки менаџмент

4.3.1. Еколошки знак

ЗЗЖС изричито предвиђа еколошко означавање производа које ће бити додељено производима и услугама које мање загађују животну средину. Овај инструмент намењен је производима за општу потрошњу, изузев пољопривредних и других производа намењених исхрани, који у поређењу са сличним производима мање загађају животну средину приликом производње, пласирања, промета, потрошње, и одлагање, или су пак добијени рециклажом отпада.³⁸⁸ Критеријум „мање загађење животне средине“ даље је елабориран кроз егземпларно навођење у чл. 53. ст. 3, где законодавац истиче смањење потрошње енергетских ресурса, смањење емисије штетних и опасних материја, смањење производње отпада, и смањење потрошње природних ресурса. Додела еколошког знака је у надлежности Министарства

³⁸⁵ Вест доступна на званичној интернет страници Министарства пољопривреде и заштите животне средине: <http://www.eko.minpolj.gov.rs/obuke-za-industriju-zakon-o-smanjenu-emisija-gasova-sa-efektom-staklene-baste/>. Последњи приступ 26.03.2015.

³⁸⁶ Ради се о *Програму заштите животне средине Уједињених нација*. Овај програм представља једно од водећих тела на међународној сцени које се бави промовисањем и реализацијом одрживог развоја. Више о програму на званичној интернет страници: <http://www.unep.org/>. Последњи приступ 30.03.2015.

³⁸⁷ *Op. Cit.* 109-105.

³⁸⁸ Чл. 53. ст. 2. ЗЗЖС.

пољопривреде и заштите животне средине, које прописује и ближе услове, критеријуме и поступак добијања еколошког знака, његов изглед³⁸⁹, елементе и начин коришћења.³⁹⁰

Јасније одређење услова и поступка добијања еколошког знака проналазимо у *Правилнику о ближим условима и поступку за добијање права на коришћење еколошког знака, елементима, изгледу и начину употребе еколошког знака за производе, процесе и услуге*.³⁹¹ Њиме се систем еко-означавања поставља у добровољне оквире, отворен за све заинтересоване субјекте који желе да у свом производном процесу допринесу заштити животне средине кроз технолошку инвентивност и уважавајући еколошки оријентисан животни циклус производа. Заснива се на принципима поверљивости и тачности информација, равноправности заинтересованих страна, као и усклађености са међународним стандардима у овој области.³⁹²

Како теорија (Dinu, Săvoiu, Tăchiciu, 2012: 1) наводи, преференције потрошача играју веома важну улогу у заштити животне средине. Еколошко означавање производа представља инструмент који потрошачима олакшавају приступ релевантним информацијама, самим тим смањујући трансакционе трошкове. Ипак, систем еколошког означавања не може заменити базичне детерминанте потрошачког понашања: знање, емпатичност према природи, поверење, и културолошке обрасце. Стога, ови аутори истичу да еколошко означавање не може постићи жељену ефикасност у друштву коме недостаје основна еколошка едукација, јер није пријемчиво на еколошки пријатељске идеје и мисли. Иако се слажемо у начелу са изнетим ставом, нагласили бисмо да еколошко означавање може учинити помаке и у едукацији становништва о потреби заштите природе, уколико је употребљено комплементарно уз друге инструменте и систематску едукацију.

Дакле, можемо рећи да само постојање еколошког означавања на тржишту Србије представља изузетно важан корак ка чистијој производњи и успостављању одрживог развоја на овим просторима. Њиме се пре свега међу грађанима на мала врата уводи еколошка свест, фокусирајући се на еколошки савесно потрошачко понашање, тиме што се очекује да информације о еколошки пријатељским производима, истакнуте на самим производима, постепено утичу на њихову одлуку о куповини оних који мање или уопште не загађују животну средину, и тиме вршити преусмерење тражње. Ово је

³⁸⁹ Визуелно, еко-знак РС се препознаје као спој дрвета и коцке у три нијансе зелене боје, праћен двојезичним слоганом „*Пријатељ животне средине*“ на српском и енглеском језику.

³⁹⁰ Чл. 53. ст. 4. и чл. 54. *ibid*.

³⁹¹ *Службени гласник РС*, бр. 3/2009.

³⁹² Чл. 3. Правилника.

посебно важно на територији наше државе, имајући на уму чињеницу да је тек мали број становништва свестан опасности угрожавања и уништења животне средине. Свакако, утицај би требало бити приметан и у сектору производње, где се очекује да привредни субјекти са променом фокуса тражње, мењају и своје устаљене производне системе, примене технолошке иновације које ће им обезбедити бољи пласман на тржишту, између осталог, и постојањем лога о одсуству штетног утицаја на животну средину.

4.3.2. *EMAS* систем на територији Србије

Приступање добровољном систему озелењавања производње постаје реалност и за српске произвођаче. Правни основ увођења овог система проналазимо у одредбама *ЗЗЖС*-а који пре свега прописује могућност приступања поменутом систему а потом и генералне услове приступа и надлежност домаћих органа у поступку.³⁹³ Предвиђено је да се приступање систему остварује пре свега путем захтева за регистрацију, о чему одлучује надлежно министарство, конкретно Министарство пољопривреде и заштите животне средине, уз испуњење одређених услова прописаних на нивоу ЕУ и имплементираних у законодавство Србије.³⁹⁴ За екстерну проверу организација које желе да приступе овом систему, задужени су верификатори, као акредитована тела земаља ЕУ које су званично прихватиле приступање организација Србије у *EMAS систем*, у које тренутно убрајамо Аустрију, Немачку, Финску, Шпанију, Данску, Белгију и Португал.³⁹⁵

Према доступним подацима, одабране су прве три компаније које испуњавају услове за регистрацију у овај систем, који ће у Србији бити званично покренут у току 2015. године.³⁹⁶

Прикључивање српских компанија *EMAS систему* који се из дана у дан шири, представља значајан заокрет ка обновљивим изворима енергије, зеленој производњи и савесном понашању привредних субјеката према животној средини. Осим што ће генерално допринети реализацији међународно постављених циљева смањења загађења, приступање овом систему ће значити искорак српских компанија на тржишту

³⁹³ Чл. 44. *ЗЗЖС*.

³⁹⁴ Чл. 45. *ЗЗЖС*.

³⁹⁵ Подаци доступни на званичној интернет страници *EMAS Србије*: <http://emas.rs/emas-u-srbiji/>. Последњи приступ 28.03.2015.

³⁹⁶ Подаци доступни на: http://ec.europa.eu/environment/emas/news/index_en.htm. Последњи приступ 28.03.2015.

ЕУ, омогућавајући им већи степен конкурентности у светлу нових еколошких привредних захтева.

IV. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Планета коју насељавамо достиже критичну тачку постојања. Та чињеница не може остати непозната у атмосфери у којој узнемирени научници скоро свакодневно говоре о својим научним сазнањима о драматичним последицама климатских промена, како у обраћањима највишим државницима, тако и обичним грађанима. Међу њима су, између осталог, Џејмс Хансен (James Hansen), Јохан Рокстром (Johan Rockström), Ал Горе (Al Gore), и многи други. Посвећујући све већу пажњу овој проблематици, на међународној сцени се криза климатских промена, као и све пратеће манифестације, доводе у директну везу са заштитом људских права, што почиње бити суштина предузетих активности свих релевантних међународних субјеката. Правци еко-филозофије и еколошке етике, све више инсистирају на *екоцентричном глобалном уређењу*, за разлику од тренутно присутног антропоцентричног. Рационалним размишљањем сасвим лако се закључује да, уколико су људи својим деловањем изазвали промене у природном поретку, онда они имају и „моћ“ да поремећени баланс поврате. Одговорност лежи на свима нама, јер не постоји савршено уређен законодавни систем окренут заштити животне средине који је учинио ишта доброг у борби за здраво и чисто природно окружење без оживотворења тих истих одредби од стране грађана. Овим не истичемо примењивање законских одредби путем државне принуде, напротив, желимо да ставимо у фокус свест сваког грађанина о неопходности очувања животне средине, не зато што држава прети одређеним санкцијама у случају непоштовања, већ зато што би сваки становник Земље требало да располаже довољним нивоом емпатије према природи, природним ресурсима и уопште једном својеврсном космичком чуду које га окружује.

Поменувши антропоцентризам и повезаност људских права са заштитом животне средине, не можемо а да се не запитамо да ли је глобална акција управљена ка отклањању последица климатских промена егоистички настројена пре него алтруистички? Чини нам се очигледним да је „апокалиптични хедонизам“, како га Фредерик Бегбеде (Frédéric Beigbeder)³⁹⁷ назива, дошао по свој данак, а људи широм света страхују за уживање својих људских права чију реализацију осујећују измењени услови ван контроле оних који јемче поменута права. Тако се намера искрених

³⁹⁷ Фредерик Бегбеде је савремени француски писац који у својим делима кроз сарказам изражава оштру критику капитализма и модерног стила живота. „Апокалиптични хедонизам“ он поима као стање духа које се намеће модерном човеку; човеку који тражи оправдање за свој „морални нихилизам“ (Бегбеде, 2014).

поштовалаца природе и животне средине да усаде у колективну свест свих људи *екоцентрични, холистички приступ*, урушава, под налетом борбе за опстанак која се предвиђа у не тако далекој будућности.

Ипак, оно што је охрабрујуће јесте све већа озбиљност и посвећеност носилаца државне власти која је приметна на свим нивоима – националном и нивоу међудржавне сарадње. Европска унија је у последњој деценији преузела водећу улогу у причи о спасењу Планете, те нас не чуди што проблему заштите животне средине и борби за отклањање последица климатских промена, посвећује једну трећину целокупног законодавства. Можемо рећи да акти Европске уније у домену заштите животне средине прате једни друге, хомогено иступају на законодавној сцени, формирајући чврсту мрежу стандарда заштите. На правилне временске размаке, појављују се и програмски, стратегијски документи, који бременити новином, у себи носе клицу напретка постојећих механизма и повлаче за собом усавршавање и измене свих претходних аката. На овај начин, обезбеђује се стално подизање нивоа заштите животне средине, а својим свеобухватним приступом, Европска унија тежи да ти стандарди и системи заштите постану усвојени и ван њених граница. Тренутно актуелни Седми акциони програм, показује веома инспиративну визију Европске уније, сажимајући све досадашње напоре у мисао о будућности у којој се привреда развија на обновљивим изворима енергије, као ниско-угљенична и самоодржива, и у којој одрживи раст и развој друштва не угрожавају природу и њене необновљиве ресурсе, постављајући глобално друштво на еколошки здраве темеље. Могло би се рећи да је ова мисао приказ циљева изузетно обимног и комплексног система директива, уредби и других аката, којима се Европска унија труди да оствари деликатну равнотежу између индустријског развоја и одржања јединственог тржишта, с једне стране, и побољшања и очувања животне средине, с друге стране. Европска унија, након потписивања и ратификације одређених међународних споразума у домену заштите животне средине, своје обавезе испуњава на све расположиве начине. Пре свега имплементацијом одредби Архуске конвенције и Кјото протокола, видимо директиве и уредбе које уводе одређене стандарде кроз конституисање права и обавеза како грађана тако и органа Европске уније. Драстичне измене узроковане хармонизацијом домаћег законодавства са законодавством ЕУ приметне су и на српском тржишту, једнако као и у привреди која ће у годинама које следе имати озбиљнији задатак него до сада да се прилагоди променама у складу са захтевима заштите животне средине. Овакве промене не

изискују само интелектуалне напоре, већ пре свега финансијске и структуралне, будући да свеобухватна заштита животне средине подразумева прилагођавање државног система у целости, са посебним акцентом на привреду и привредне токове.

Зелена политика Европске уније развија се кроз спектар начела, испреплетених и обједињених начелом интегрисања свих политика у правцу реализације стуба носиоца – *одрживог развоја*. Након дугог низа година у којима су државе са високо развијеном емпатијом према природи, уносиле на законодавну сцену своје идеје, сада ту улогу преузима сама ЕУ, градећи зелену политику одозго, предајући обавезе имплементације минимума стандарда државама чланицама. Системи превенције и контроле, регистри, еколошки стандарди квалитета, прелазе са националних нивоа, и издижу се на наднационални, где видимо постепену тежњу ЕУ да изврши хармонизацију и у овом делу законодавства. Такође, циљ Лисабонског уговора – повећање нивоа демократичности, само доприноси већ постојећим одредбама директива које успостављају права свих грађана, и тзв. заинтересоване јавности, да заузме про-активан став према заштити животне средине, обавештава се и буде обавештена о стању животне средине, учествује активно у процесу доношења релевантних одлука, исказе своје мишљење и буде уважена у том поступку. Овим се не реализује само један програмски циљ, већ се усађује осећај важности бриге и чувања природе у сваког грађанина, позивају се да не буду само пасивни посматрачи промена, већ и да допринесу реализацији зелене политике. Едукација и обавештавање грађана о животној средини, загађењима којих су они део, последицама и дометом њиховог понашања, у директној су вези са озелењавањем привреде и кретањима тражње и понуде на тржишту. Уколико имамо на уму то да је тренутно преовладавајући конзументистички друштвени режим, лако можемо закључити на који начин ће *еколошки с(а)вестан грађанин* утицати на усмерења тражње, чиме ће нужно преорјентисати и производњу. Оног тренутка када се произвођачи сусретну са високим нивоом тражње за еколошки пријатељским производима, они почињу да уводе еколошке иновације у своје производне процесе. Неспорно је то да у српском законодавству сва споменута права постоје, и поред извесних одступања која треба кориговати у наредном периоду. Међутим, да овакве одредбе не би биле мртво слово на папиру, потребни су *снажни и квалитетни институционални механизми* који ће омогућити оживотворење ових права. Пре свега, едукација становништва била би пресудна за реалне могућности коришћења

прокламованих права, имајући у виду висок степен неинформисаности, самим тим, и незаинтересованости грађана за еколошку реалност и улогу у очувању природе.

Европска унија у правцу стимулisaња привреде на прелазак на ресурсно одрживу, користи како државну регулативу тако и тржишне механизме. Директан утицај се релативно успешно остварује и *зеленим порезима*, који тиме што оптерећују производне чиниоце који штете животној средини, уграђују цену штете у финалну цену производа, почињу да одражавају „еколошку истину“, и донекле отклањају негативне екстерналије стимулisaњем произвођача да смање загађења. На економско-еколошку сцену се пробијају и *трансфербилне дозволе*, које постају све засутпљеније не само на тржишту ЕУ већ и на тржиштима околних земаља. У тренутно постојећој фази система дозвола ЕУ, уз ко-егзистирање бесплатних и аукцијских дозвола, и са јединственим граничним вредностима, може се рећи да се тржиште ЕУ успешно изборило са изазовима имплементације овог инструмента. За Србију, која је земља у развоју, овај инструмент теорија не сматра најприкладнијим, већ инсистира на зеленим порезима, као блажим, узимајући у обзир реално стање привреде. Домаћи порески систем је релативно скоро отпочео са увођењем накнада за штету нанету животној средини, и сматрамо најприкладнијим да се и овај, и сви други инструменти, уводе постепено, како би се оставио довољан простор за прилагођавање тржишта и привредних субјеката. У прилог овој тврдњи наводимо добру праксу Шведске, која је изузетно лаганим темпом, кроз деценије, подигла ниво заштите и кроз државну регулативу и кроз тржишне механизме, (тако да сада представља једну од земаља са највећим степеном заштите животне средине), али пратећи привредну атмосферу у држави, и усклађујући ритам промена како не би изазвале прекомерне дисторзије, које ће неминовно бити контрапродуктивне.

Судска заштита животне средине, с правног аспекта, од нарочитог је значаја. *Концепти грађанскоправне и кривичноправне заштите* који егзистирају у правном систему Европске уније, нису најсавршенији, према мишљењу правне теорије. Разлог томе су пре свега препреке процедуралног типа и неспојивост са надлежношћу Европске уније, која је у области кривичног права прилично ограничена, иако су измене које је донео Лисабонски уговор оставиле флексибилне границе и омогућиле усвајање кривичне одговорности за штету причињену животној средини на наднационалном нивоу. Жеља за хармонизацијом грађанске и кривичне одговорности за штету причињену животној средини, биће остварива како се буду шириле границе

наднационалности деловања Европске уније. До тада, можемо рећи да државе чланице имају извесну слободу приликом регламентисања судске заштите животне средине, што није нужно негативно. Напротив, сматрамо да су у складу с различитошћу правних система санкција и општих принципа накнаде штете, можда најприкладнија она решења до којих државе индивидуално могу доћи, са модалитетима заштите који су прилагођени њиховим правним системима. Србија је држава која је у инкриминацији еколошких кривичних дела можда отишла и корак даље у односу на многе државе Европске уније, предвиђајући *одговорност правних лица*, па чак и кумулативну одговорност правних лица и одговорних лица у правном лицу. Према многа еколошка кривична дела остају у тамној бројци криминалитета, ово није проблем са којим се суочава само наша држава, већ је глобалних размера, тако да можемо очекивати подршку интернационалних мрежа полицијске и правосудне сарадње. С друге стране, концепт грађанске одговорности још увек је у фази израде у домаћем законодавству, иако теорија препознаје институте стварног и облигационог права који могу премостити јаз до тренутка доношења Закона о грађанској одговорности за штету причињену животној средини. Очекује се подробна регламентација објективне одговорности за штету причињену животној средини, чија је основа већ успостављена Законом о заштити животне средине.

Уопште узев, можемо закључити да је степен заштите животне средине у Републици Србији, с нормативног аспекта, на средњем нивоу. Унете су промене кроз пакете закона, а потом и подзаконских аката који омогућавају њихову реализацију, предвиђени су системи државне контроле и спречавања загађења, процедуре процене утицаја, прокламована права грађана у вези с активним учешћем у заштити животне средине, модификован порески систем. Све ово имплицира веома позитивне промене и озелењавање целокупног државног система Србије. Свакако, морамо имати на уму да је изузетно кратак период од уношења ових промена до њихове реализације. Државе Европске уније деценијама су вршиле и још увек врше постепене измене. Требало би уважити сопствени темпо развоја, стање привреде, економско-социјални контекст, који у великој мери одређују начин и брзину имплементације. Како и чланови Делегације Европске уније у Србији предочавају, стање привреде Србије још увек не може подржати потпуно и целовито транспоновање законодавства Европске уније из области заштите животне средине. Чињеница је да заштита животне средине, као горући проблем, нема толико времена колико би услови нашег друштва захтевали. Међутим,

важно је посвећено и континуирано радити на побољшању постојећег система заштите животне средине, што не представља нужност с економског или политичког аспекта, већ са *хуманистичког*, односно аспекта људских права и опстанка будућих генерација.

V. ЛИТЕРАТУРА И ОСТАЛА ИСТРАЖИВАЧКА ГРАЂА

1. Adžemović, M. (2012). Dizajniranje ekološko-ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine; у: *Svarog, br. 4*. Бања Лука: Независни Универзитет Бања Лука. 260 – 272
2. *Акциони план за спровођење Националне стратегије одрживог развоја од 2009-2017. године*. [Електронска верзија]. Преузето 27.04.2015: <http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Akcioni-plan-za-sprovodjenje-NSOR.pdf>
3. Ambec, S. A. Cohen, M. Elgie, S. Lanoie, P. (2011). *The Porter Hypothesis at 20: Can Environmental Regulation Enhance Innovation and Competitiveness?*, *Resources for the Future Discussion*, in: Resources for the Future Discussion Paper No. 11-01, [Electronic version]. Преузето 10.03.2015. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1754674
4. Ateljević, V. Sretić, Z. Mitrović, S. Plavšić, P. (2011). *Izazovi evropskih integracija u oblastima zaštite životne sredine i održivog razvoja lokalnih zajednica*. Београд: PALGO centar
5. Бановић, Б. Дукић Мијатовић, М. Јоксић, И. (2013). Одрживи развој и еколошки ресурси са посебним освртом на кривичноправни аспект заштите еколошких добара; у: *Теме Часопис за друштвене науке*. Ниш. 1281-1302
6. Бегбеде, Ф. (2014). *Романтични егоиста*. Београд: Booka
7. Berglund, M. Von Raggamby, A. (2008). *Horizontal Environmental EC Legislation - A Short Policy Guide*. European Communities. [Electronic version]. Преузето 26.12.2014. http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/pubs/horizontal_en.pdf
8. Булатовић, И. (2015). *Теоријски осврт на еколошку poresku reformu i ekološke poreze*. Институт за право и финансије. [Електронска верзија]. Преузето 26.03.2015. http://ipf.rs/wp-content/uploads/2013/02/Ekolo%C5%A1ka-i-poreska-reforma-i-ekolo%C5%A1ki-porezi-Institut-za-pravo-i-finansije-www.ipf_.pdf
9. Brimblecombe, P. (2012). *The Big Smoke (Routledge Revivals): A History of Air Pollution in London since Medieval Times*. London: Routledge
10. Coase, R. (1960). The problem of social cost; in: *The Journal of Law and Economics, Volume III*. Chicago: The University of Chicago Press. pp. 1-44
11. Commission of the European Communities. (2000). *Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*. Brussels: Commission of the European Communities
12. Commission of the European Communities. (2003). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Towards a Thematic Strategy on the Sustainable Use of Natural Resources*. Brussels: Commission of the European Communities
13. Commission of the European Communities. (2009). *Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC)*. Brussels: Commission of the European Communities
14. Commission of the European Communities. (2014). *Proposal for a Decision Of The European Parliament And Of The Council concerning the establishment and operation of*

- a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC*. Brussels: Commission of the European Communities
15. Commission of the European Communities. (2002). *Communication from the Commission on the precautionary principle*. Brussels. Преузето 20.01.2015: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf
 16. Consolidated version of the Treaty on European Union. (2012). *Official Journal of the European Union*, C 326, 26.10.2012
 17. Cooter, R. Ulen, T. (2007). *Law & economics*. [Electronic version]. Преузето 14.04.2015: http://works.bepress.com/robert_cooter/56/
 18. Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity. *Official Journal of the European Union*, L 283, 31/10/2003, p. 51–70
 19. Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. (1992). *Official Journal of the European Communities*, L 206, 22.7.1992, p. 7
 20. Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. *Official Journal of the European Union*, L 206, 22.7.1992, p.7
 21. Council of Europe. (1993). *Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment*. Lugano: Council of Europe
 22. Council of the European Union. (2014). *EnviCrimeNet - Intelligence Project on Environmental Crime - Preliminary Report on Environmental Crime in Europe*. Brussels: Council OfThe European Union
 23. Council ofthe European Union. (2006). *Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) - Renewed Strategy*. Brussels. Преузето 27.12.2014: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010917%202006%20INIT>
 24. Council of the European Union. (2011). *Draft Council Resolution on the creation of an informal network for countering environmental crime - "EnviCrimeNet"*. Brussels: Council of the European Union
 25. Чавошки, А. Трајковић, Д. (2011). *Анализа статистичких података о казненоправној заштити животне средине у Србији*. Београд. [Електронска верзија]. Преузето 15.02.2015. <http://www.osce.org/sr/serbia/85641?download=true>
 26. De Sadeleer, N. (2012a). *Journal European Environmental Planning Law*. Brussels
 27. De Sadeleer, N. (2012b). The Polluter-pays Principle in EU Law – Bold Case Law and Poor Harmonisation; in: *Pro Natura: Festschrift Til H. C. Bugge*. Oslo: Universitetsforlaget
 28. Dinu, V. Săvoiu, G. Tăchiciu, L. (2012). Eco-labeling and consumers' education framework; in: *18th IGWT Symposium, Technology and Innovation for a Sustainable Future: A Commodity Science Perspective*. [Electronic version]. Преузето 17.02.2015. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2315491
 29. 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. *Official Journal of the European Union*, L 327, 22.12.2000, p. 1–73

30. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. (2001). *Official Journal of the European Union*, L 197, 21.7.2001, p. 30–37
31. Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC - Statement by the Commission. *Official Journal of the European Union*, L 156, 25.6.2003, p. 17–25
32. Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC. (2003). *Official Journal of the European Communities*, L 41, 14.2.2003, p. 26–32
33. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC. *Official Journal of the European Union*, L 275, 25.10.2003, p. 32–46
34. Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC. *Official Journal of the European Union*, L 275, 25.10.2003, p. 32
35. 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. *Official Journal of the European Union*, L 143, 30.4.2004, p. 56–75
36. Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC. *Official Journal of the European Union*, L 102, 11.4.2006, p. 15–34
37. Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE). *Official Journal of the European Union*, L 108, 25.4.2007, p. 1–14
38. Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control (Codified version). (2008). *Official Journal of the European Union*, L 24, 29.1.2008, p. 8–29
39. Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law. *Official Journal of the European Union*, L 328, 6.12.2008, p. 28–37
40. Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds. *Official Journal of the European Union*, L 20, 26.1.2010, p. 7–25
41. Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006. *Official Journal of the European Union*, L 140, 5.6.2009, p. 114–135

42. Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control). (2010). *Official Journal of the European Union*, L 334, 17.12.2010, p. 17–119
43. Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA). (2011). *Official Journal of the European Union*, L 26, 28.1.2012, p. 1–21
44. Directive 2012/18/EU of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on the control of major-accident hazards involving dangerous substances, amending and subsequently repealing Council Directive 96/82/EC. *Official Journal of the European Union*, L 197, 24.7.2012, p. 1–37
45. Directive 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on safety of offshore oil and gas operations and amending Directive 2004/35/EC
46. Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. (2014). *Official Journal of the European Communities*, L 124, 25.4.2014, p. 1–18
47. Драгојловић, Н. Мишчевић, Т. (2010). *Водич кроз ЕУ политике- Животна средина*. Београд: Европски покрет у Србији
48. Eunomia and Aarhus University. (2014). *Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States – Final Report to DG Environment of the European Commission*. [Electronic version]. Преузето 08.02.20105. http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/EFR-Final%20Report.pdf
49. European Commission. (2014). *Commission Staff Working Document - Serbia 2014 Progress Report, Accompanying the Document - Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015*. Brussels: European Commission
50. European Commission. (2006). *Communication from the Commission - Halting the loss of biodiversity by 2010 - and beyond - Sustaining ecosystem services for human well-being {SEC (2006) 607} {SEC (2006) 621}*. Brussels: European Commission
51. European Commission. (2007). *Communication from the Commission - Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' {SEC (2007) 360}*. Brussels: European Commission
52. European Commission. (2010). *Communication from the Commission Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels: European Commission.
53. European Commission. (2011). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Roadmap to a Resource Efficient Europe*. Brussels: European Commission
54. European Commission. (2012). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Experience Gained in the Application of Directive 2003/4/EC on Public Access to Environmental Information*. Brussels: Commission of the European Communities

55. European Commission. (2013b). *Environmental impact assessment of projects - Rulings of the court of justice*. European Union. [Electronic version]. Прегледано 08.02.2015. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_case_law.pdf
56. European Commission. (2014). *General Union Environment Action Programme to 2020 - Living well, within the limits of our planet*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Electronic version]. Прегледано 16.12.2014. <http://europa.eu/pol/env/flipbook/en/files/environment.pdf>
57. European Commission. (2013a). *The EU explained: Environment - A healthy and sustainable environment for future generations*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Electronic version]. Прегледано 14.12.2015. <http://europa.eu/pol/env/flipbook/en/files/environment.pdf>
58. European Environment Agency. (2005). *Technical report - Market-based instruments for environmental policy in Europe*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
59. Faure, M. (2009). Environmental Crimes; in: *Criminal law and economics*. Cheltenham: University of Maastricht. pp. 320-345
60. Faure, M. (2011). Regulatory strategies in environmental liability; in: *The Regulatory Function of European Private Law*. Cheltenham: Edward Elgar. pp. 129-187
61. Faure, M. Peeters, M. Andri, W. (2013). Economic Instruments: Suited to Developing Countries? in: *Environmental Law in Development: Lessons from the Indonesian Experience, Chapter 10*. Cheltenham: Edward Elgar. p. 218-262
62. Faure, M. (2010). Effective, Proportional and Dissuasive Penalties in the Implementation of the Environmental Crime and Shippers Pollution Directives: Questions and Challenges; in: *European Energy and Environmental Law Review*. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International
63. Fifth Ministerial Conference 'Environment for Europe'. (2003). *The Kiev Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers to the UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*. Kiev: The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)
64. Fourth Ministerial Conference in the 'Environment for Europe'. (1998). *Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (Aarhus Convention)*. Aarhus: The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). [Electronic version]. Прегледано 15.01.2015. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>
65. Gajinovic, T. Vig, Z. (2012). Problem ekološkog kriminala i unapređenje sistema krivičnopravne zaštite životne sredine u Republici Srbiji; y: 10. *Međunarodni naučni skup, Univerzitet Sinergija*. Bijeljina. 310-317
66. Gardiner, S. Caney, S. Jamieson, D. Shue H. (2010). *Climate Ethics: Essential Readings*. Oxford: Oxford University Press
67. Hedemann-Robinson, M. (2007). *Enforcement of European Union Environmental Law*. London: Routledge

68. Huszár, A. (2013). *EU Environmental Crime and Punishment*. University of Abertay Dundee. [Electronic version]. Преузето 01.02.2015. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2375990
69. Пић-Попов, G. (2000). *Ekološki porezi*. Beograd: Centar za publikacije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu
70. International Maritime Organization. (1976). *Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims (LLMC)*. London: International Maritime Organization
71. Јанг, J. (2012). *Увођење еколошких стандарда Европске уније у привреду Србије*. Београд: ФЕФА – Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум
72. Joksić, I. (2012). Krivičnopravna zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi; у: *Ekologija i pravo*. Beograd: Institut za uporedno pravo - Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu. 20-32
73. Јовашевић, Д. (2009). *Систем еколошких деликата – еколошко казнено право*. Ниш: Правни факултет, Центар за публикације
74. Јовашевић, Д. (2010). *Кривично право: општи део*. Београд
75. Јовашевић, Д. (2014). Систем еколошких деликата у Србији; у: *Теме Часопис за друштвене науке, бр. 2*. Ниш
76. Jović, M. (2014). Blankentna krivična dela; у: *Pravne teme, Godina 2, Broj 3*, Novi Pazar: Univerzitet u Novom Pazaru. 66-76
77. Kingston, S. (2011). *Greening EU Competition Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press
78. Kravchenko, S. (2008). *Right to Carbon or Right to Life: Human Rights Approaches to Climate Change*. [Electronic version]. Преузето 12.04.2015. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1304844
79. Кривични законик. *Службени гласник РС*. Бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 – испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013 и 108/2014.
80. Larsson, Marie-Louise. (1999). *The Law of Environmental Damage: Liability and Reparation*. Martinus Nijhoff Publishers
81. Lefevere, J. (2001). *Environmental Liability*. London: Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD). [Electronic version]. Преузето 16.02.2015. http://www.ecologic.eu/download/projekte/850-899/890/inventories/environmental_liability.pdf
82. Ministerial 'Environment for Europe' Conference.(2003). *Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (The Kyiv SEA Protocol)*. Kyiv: The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)
83. Мојашевић, А. (2009а). *Економска анализа накнаде штете*. Магистарски рад, *тимо*.
84. Мојашевић, А. (2009б). Економска анализа еколошког права и политике; у: *Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 53*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу

85. Мојашевић, А. (2011). Улога државе и тржишта у интернализацији еколошких екстерних ефеката; у: *Екологија и право: тематски зборник*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета у Нишу
86. Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара. *Службени гласник РС*. Бр. 33/2012
87. Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију. *Службени гласник РС*. Бр. 80/2011
88. *Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине*. (2011). [Електронска верзија]. Преузето 18.02.2015: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
89. Национална стратегија одрживог развоја. *Службени гласник РС*. Бр. 57/2008 од 3.6.2008. године
90. Национални програм заштите животне средине 2010-2019. године. *Службени гласник РС*. Бр. 12/2010
91. Nikolić, Lj. (2011). *Osnovi ekonomije*. Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu
92. Öberg, J. (2011). Criminal Sanctions in the Field of EU Environmental Law; in: *New Journal of European Criminal Law, Volume 2, Number 4*. Intersentia. [Electronic version]. Преузето 05.02.2015. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2044428
93. Pareto, V. (1897). The New Theories of Economics; in: *Journal of Political Economy, Volume 5, Issue 4*. 485-502. [Electronic version]. Преузето 11.04.2015. <http://www.d.umn.edu/cla/faculty/jhamlin/4111/Readings/Pareto.pdf>
94. Petrušić, N. (2003). Грађанскоправни инструменти еколошке заштите у домаћем праву - потенцијали и limiti; у: *Грађанска кодификација: зборник радова презентованих на међународном научном скупу одржаном на Правном факултету у Нишу 21-22. маја 2003, у оквиру националног пројекта "Грађанска кодификација". Sv. 2*. Niš: Правни факултету Нишу, Centar za publikacije
95. Pigou, A. C. (1932). *The Economics of Welfare*. [Electronic version]. Преузето 08.02.2015, <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>
96. Пирц Велкаврх, А. Богдановић, С. Михајлов, А. Тодић, Д. Јарић, И. (2011). *Стратегија за примену Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција*, Београд: Министарство за животну средину, рударство и просторно планирање
97. Попов, Ђ. *Економска анализа права животне средине и одрживи развој*. [Електронска верзија]. Преузето 14.12.2014. http://ekologija.pf.uns.ac.rs/osnove/OPZS_DJP.pdf
98. Porter, M. Van der Linde, C. (1995). Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship; in: *Journal of Economic Perspective 9(4)*. 97-118. [Electronic version]. Преузето 10.02.2015. <https://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/jep.9.4.97>
99. Правилник о ближим условима и поступку за добијање права на коришћење еколошког знака, елементима, изгледу и начину употребе еколошког знака за производе, процесе и услуге. *Службени гласник РС*. Бр. 3/2009

100. Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. *Official Journal of the European Union*, C 83/206, 30.3.2010, p. 206-209
101. Радишић, J. (2008). *Облигационо право: општи део*. Београд
102. Radukić, S. (2012). Ekonomski aspekti politike zaštite životne sredine Republike Srbije usvetlu pravne regulative; у: *Теме часопис за друштвене науке, бр.2*. Ниш
103. Regulation (Ec) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. *Official Journal of the European Communities*, L 145, 31.5.2001, p. 43-48
104. Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies. *Official Journal of the European Communities*, L 264, 25.9.2006, p. 13–19
105. Regulation (Ec) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending Council Directives 91/689/EEC and 96/61/EC. *Official Journal of the European Union*, L 33, 4.2.2006, p. 1-17
106. Regulation (EC) No 614/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE+) - Commission statement. *Official Journal of the European Union*, L 149, 9.6.2007, p. 1–17
107. Regulation (EU) No 1293/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the establishment of a Programme for the Environment and Climate Action (LIFE) and repealing Regulation (EC) No 614/2007. *Official Journal of the European Union*, L 347, 20.12.2013, p. 185–208
108. Scheuer, S. (2006). *EU Environmental Policy Handbook - A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*. Brussels: European Environmental Bureau (EEB)
109. Shelton, D. Kiss, A. (2005). *Judicial handbook on Environmental Law*. United Nations Environment Programme
110. Sinden, A. (2008). Climate Change and Human Rights; in: *Journal of Land, Resources & Environmental Law*. [Electronic version]. Преузето 12.04.2015. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=984266
111. Single European Act. (1987). *Official Journal of the European Communities*, L 169, 29.6.1987
112. Stiglic, J. (2004). *Ekonomija javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu
113. Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. Године. *Службени гласник РС*. Бр. 13/2011
114. *Стратегија за примену конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине - Архуска конвенција*. [Електронска верзија]. Преузето 25.04.2015: http://www.aarhussu.rs/docs/strategija_za_primenu_arhuske_konvencije.pdf

115. *Стратегија увођења чистије производње у Републици Србији*. [Електронска верзија]. Преузето 22.02.2015: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
116. *Стратегија управљања минералним ресурсима Републике Србије до 2030. године*. [Електронска верзија]. Преузето 22.02.2015: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678
117. Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. године. *Службени гласник РС*. Бр. 29/2010
118. Tanjević, N. Oračić, A. (2012). *Zaštita životne sredine u krivičnom pravu republike srbije i podsticaji evropskih integracija; y: Ekologija i pravo*. Beograd: Institut za uporedno pravo - Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu
119. The Law Firm Huglo Lepage & Partners for the European Commission. (2012). *Study on environmental crime in the 27 Member States, Study JLS/D3/2006/05 - Final Report*. Brussels: The Law Firm Huglo Lepage & Partners
120. The United Nations Conference on Environment and Development. (1992). *Rio Declaration on Environment and Development*. Rio de Janeiro: United Nations Environment Programme (UNEP), <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>
121. The United Nations Conference on the Human Environment. (1972). *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Stockholm: United Nations Environment Programme (UNEP), <http://www.unep.org/Documents.multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>
122. The United Nations Framework Convention on Climate Change. (1997). *The Kyoto Protocol*. Kyoto: The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>
123. Treaty establishing the European Community (Consolidated version 1992). (1957). *Official Journal of the European Communities*, C 224, 31.8.1992
124. Treaty of Amsterdam. (1997). *Official Journal of the European Union*, C 340, 10.11.1997
125. Treaty of Nice. (2001). *Official Journal of the European Union*, C 80, 10.3.2001
126. Treaty on European Union. (1992). *Official Journal of the European Communities*, C 191, 29.7.1992
127. Тубић, Б. (2012). Правна начела у области заштите животне средине у Европској унији; у: *Биомедицина, заштита животне средине и право бр.179079*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду. Нови Сад. 491-506
128. United Nations Human Rights Council. (2013). *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox (A/HRC/25/53)*. [Electronic version]. Преузето, 12.04.2015. <http://www.ohchr.org/en/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx>

129. United Nations Human Rights Council. (2014). 26/... *Human rights and climate change A/HRC/26/L.33*. [Electronic version]. Преузето 12.04.2015. <http://srenvironment.org/wp-content/uploads/2013/05/A-HRC-26-L33.pdf>
130. Уредба о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде. *Службени гласник РС*. Бр. 113/2005, 6/2007, 8/2010, 102/2010, 15/2012, 91/2012 и 30/2013 – др. Правилник
131. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*. Бр. 98/2006
132. Vujić, V. (2004). Globalni kontekst obrazovanja za ekološki menadžment; у: 5. *Hrvatska konferencija o kvaliteti pod nazivom "Kvaliteta i konkurentnost"*. Šibenik
133. W.H. Parry, I. (2002). *Are Tradable Emissions Permits a Good Idea?* Washington: Resources for the Future. [Electronic version]. Преузето 12.02.2015. <http://rff.org/RFF/Documents/RFF-IB-02-33.pdf>.
134. Withana, S. Ten Brink, P. Illes, A. Nanni, S. Watkins, E. (2014). *Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the future, a report by the Institute for European Environmental Policy (IEEP) for the Netherlands Ministry of Infrastructure and the Environment, Final Report*. Brussels. [Electronic version]. Преузето 09.02.2015. http://www.ieep.eu/assets/1397/ETR_in_Europe_-_Final_report_of_IEEP_study_-_30_May_2014.pdf
135. Working Party on Inland Water Transport. (2012). *Strasbourg Convention of 2012 on the Limitation of Liability in Inland Navigation (CLNI 2012)*. Strasbourg: The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)
136. Закон о државном премеру и катастру. *Службени гласник РС*. Бр. 72/2009, 18/2010, 65/2013 и 15/2015 – одлука УС
137. Закон о заштити животне средине. *Службени гласник РС*. Бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др.закон, 72/2009 - др. закон и 43/2011 - одлука УС
138. Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења. *Службени гласник РС*. Бр. 135/2004
139. Закон о одговорности правних лица за кривична дела. *Службени гласник РС*. Бр. 97/2008
140. Закон о основама својинскоправних односа. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 6/80 и 36/90, *Службени лист СРЈ*. Бр. 29/96. *Службени гласник РС*. Бр. 115/2005- др.закон
141. *Закон о потврђивању PRTR протокола*. [Електронска верзија]. Преузето 08.03.2015. http://www.sepa.gov.rs/download/NRIZ_podaci/ZakonPRTR.pdf
142. Закон о процени утицаја на животну средину. *Службени гласник РС*. Бр. 135/2004 и 36/2009
143. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. *Службени гласник РС*. Бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010
144. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину. *Службени гласник РС*. Бр. 135/2004 и 88/2010
145. Закона о облигационим односима. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89. *Службени лист СРЈ*. Бр. 31/93. *Службени лист СЦГ*. Бр. 1/2003 - Уставна повеља

146. Записник са састанка експланаторног билатералног скрининга – Поглавље 27: животна средина. Преузето 25.02.2015: <http://www.eko.minpolj.gov.rs/wp-content/uploads/razno/fin%20Beleska%20ES%20PG27.pdf>
147. Živković, T. (2014). O usaglašavanju nacionalnih propisa u oblasti životne sredine s pravom Evropske unije; у: *Pravni zapisi, God. V, br. 1*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union. 197-216

VI. ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm
2. http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013/nap/index_en.htm
3. http://ec.europa.eu/clima/publications/docs/factsheet_ets_en.pdf
4. <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>
5. <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>
6. http://ec.europa.eu/environment/emas/news/index_en.htm
7. <http://ec.europa.eu/environment/industry/stationary/eper/legislation.htm>
8. http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/pdf/report_environmental_crime.pdf
9. http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/principles/9%20Preventive%20and%20Precautionary%20Principles_revised.pdf
10. http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/principles/9%20Preventive%20and%20Precautionary%20Principles_revised.pdf
11. <http://ec.europa.eu/environment/life/>
12. <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#life2014>
13. <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#life2014>
14. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm
15. <http://ec.europa.eu/environment/newprg/objectives.htm>
16. http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/index_en.html
17. <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/euratom>
18. http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/energy_products/legislation/index_en.htm
19. http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/
20. <http://ec.europa.eu/yourvoice/>
21. <http://emas.rs/emas-u-srbiji/>
22. <http://envicrimenet.eu/EN/>
23. <http://envicrimenet.eu/EN/news>
24. http://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=allRelAllConsDocProfile&qid=1420644849845&type=named&name=browse-by:legislation-in-force&DTS_SUBDOM=LEGISLATION&CT_CODED=ENV

25. <http://inspire.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/48>
26. <http://prtr.ec.europa.eu/Home.aspx>
27. <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>
28. <http://www.eea.europa.eu/>
29. <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/familiarity-with-the-term-biodiversity-in-the-eu-27>
30. <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/public-awareness/public-awareness-assessment-published-may-2010>
31. <http://www.eea.europa.eu/highlights/environmental-tax-reform-increasing-individual>
32. <http://www.efta.int/>
33. <http://www.eionet.europa.eu/about>
34. <http://www.eionet.europa.eu/dataflows/pdf2011/history?country=RS>
35. <http://www.eko.minpolj.gov.rs/obuke-za-industriju-zakon-o-smanjenju-emisija-gasova-sa-efektom-staklene-baste/>
36. <http://www.eko.minpolj.gov.rs/odrzana-konferencija-direktiva-o-industrijskim-emisijama/>
37. <http://www.eko.minpolj.gov.rs/završen-bilateralni-skrining-za-poglavlje-27-zivotna-sredina-i-klimatske-promene-u-briselu/>
38. <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/8444-priprema-nacrta-zakona-o-odgovornosti-za-tetu-prema-ivotnoj-sredini>
39. <http://www.geosrbija.rs/>
40. <http://www.metsa.fi/sivustot/metsa/en/Projects/LifeNatureProjects/Saimaaseallife/Sivut/default.aspx>
41. <http://www.misp-serbia.rs/?cat=19&lang=sr&paged=2>
42. <http://www.ner300.com/>
43. http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1991/coase-facts.html
44. <http://www.nrdc.org/health/extremeweather/>
45. <http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/050215/050215-vest7.htm>
46. <http://www.pks.rs/SADRZAJ/Files/Akcioni-plan-za-sprovodjenje-NSOR.pdf>
47. <http://www.sepa.gov.rs/>
48. <http://www.sepa.gov.rs/DostavljanjePodataka/Trenddostavljanja.aspx>
49. <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=20173&id=20020&akcija=showAll>
50. <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=210&id=20008&akcija=showAll>
51. <http://www.shema.gov.rs/sr-sp-cyrl/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D1%83%D0%B5%D0%BB%D0%BD%D0%BE/>
52. <http://www.srbatom.gov.rs/srbatom/>
53. <http://www.stockholmresilience.org/21/research/research-programmes/planetary-boundaries.html>

54. <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>
55. <http://www.unep.org/>
56. <http://www.unep.org/regionalseas/marinelitter/other/economics/>
<https://www.europol.europa.eu/>

VII. SAŽETAK I KLJUČNE REČI

Бреме интензивног индустријског развоја у садејству са захтевима модерног стила живота, постаје све теже како природа посустаје у подношењу терета људских амбиција. Последице које су тиме изазване угрожавају све становнике Земље. Стога, међународна заједница све озбиљније и темељније ради на санирању огромне штете причињене животној средини. У том подухвату Европска унија, не само да учествује, већ последњих година преузима водећу улогу. Законодавац Европске уније деценијама се опсежно и посвећено бави заштитом животне средине, па јој посвећује чак једну трећину целокупних прописа. У намери да истражимо политику заштите животне средине Европске уније, и да откријемо сврсисходне инструменте и институте заштите животне средине, проучавали смо како прописе, тако и добру праксу држава чланица и саме Европске уније. Ослањајући се, пре свега, на секторски неопредељено, хоризонтално законодавство, и одређене економско-еколошке механизме, у овом раду испитивали смо усклађеност законодавства Републике Србије са законодавством Европске уније у области заштите животне средине. Користећи нормативни и упоредноправни метод, испитивали смо у којој мери домаћа правна регулатива кореспондира водећим трендовима заштите природе и какви би могли бити правци развоја српског законодавства *de lege ferenda*. Фокус је на суштински значајним инструментима и стандардима, као што су: поступци процене утицаја на животну средину, прокламовање права грађана и заинтересоване јавности на приступ релевантним информацијама и активно учешће у доношењу одлука, системи интегрисане контроле и превенције загађења. Животна средина не остаје незаштићена ни пред правосудним органима. Судска заштита се обезбеђује кроз грађанскоправне и кривичноправне институте. Концепти грађанске одговорности донекле су измењени како би обухватили специфичне одлике штете која настаје на животној средини, попут тзв. чисте еколошке штете. С друге стране, прописи Европске уније захтевају од држава чланица инкриминисање и одређених аката против животне средине, са прописивањем ефективних, пропорционалних и одвраћајућих санкција. Такође, приказани су и најважнији економски инструменти интернализације загађења, односно негативних екстерналија. Кроз теоретски, нормативни и практични аспект, могли смо да стекнемо увид у подобност ових инструмената у нашем правном систему. Истакли бисмо зелене порезе као најадекватније да одговоре захтевима заштите животне средине на српском тржишту, иако свакако не бисмо одбацили ни идеју о развоју система трансфербилних

дозвола уз постепену имплементацију. Стога, сазнања до којих смо дошли јесу релативно позитивна, имајући у виду чињеницу да је Србија земља у развоју, са слабом привредном активношћу и у сталној борби за оживљавање тржишта. Домаћа регулатива заштите животне средине има јаке основе оличене у два зелена пакета закона и подзаконске акте који помажу њихову реализацију. У плану је надградња постојећих института, оснаживање заштите животне средине кроз измене постојећих закона и усвајање нових, који ће употпунити правни оквир. Србија континуирано ради на озелењавању свих сегмената државог система, иако је имплементација ових стандарда и механизма изузетно комплексна, захтева како време тако и финансијску подршку. Узимајући све у обзир, чини нам се извесним да ће животна средина, у годинама које следе, добијати све кохерентнију и свеобухватнију заштиту у домаћем правном систему.

Кључне речи: заштита животне средине ЕУ, заштита животне средине РС, хоризонтално законодавство, негативне екстерналије, зелени порези, Закон о заштити животне средине.

VIII. ABSTRACT

Human kind is facing an enormous threat produced by the negative artificial effects to nature and its resources. The fact that people are undividable connected to the nature bears a certain responsibility for its protection. The international community is recognizing this sensitive matter for decades. Hence, it is working devotedly to meet some projected standards in order to prevent forthcoming devastations. Our field of interest in this paper is the way that the European Union is addressing this issue, since it has taken the leading role in creating the environmental policy worldwide. Additionally, the European Union's legal framework has a particular importance for Serbian legal framework because of the process of transposition as a requirement for the membership. Through a variety of legal documents, mostly directives and regulations, European Union is trying to afford suitable mechanisms for environmental protection. We have abstracted, in our opinion, the major ones. Consequently, starting with the hypothesis that domestic legal framework has a medium level of environment protection, yet has to make serious improvements in addressing this issue; we have compared the level of transposition and appropriateness of implementation of European Union standards in this field. In presented paper, we have investigated the crucial legal and economic institutes that the European Union has implemented to raise the level of environmental protection and meet the international climate change abating targets. In this regard, it presents the horizontal legal framework, rights enshrined and further implemented in the Aarhus convention, Environmental Action Programme currently in force projecting ambitious goals, civil and criminal environmental responsibility concepts, and major economic instruments with ecological effect. In the civil liability field, we recognised some adjustments necessary to adapt the traditional concepts of civil liability to the concept of pure environmental damage. Further, in the field of criminal liability, European Union, after Lisbon Treaty, adopted a directive that imposes an obligation on member states to start criminalizing acts that breach environmental legislation and cause significant harm or risk to the environment and human health. Also, our focus was on economic instruments that can help reduce the pollution as negative externalities. Among the different theoretical approaches on the alternative options, we have addressed only the most common and most favoured both by the theory and implemented in practise with positive outcome – green taxes and emission trading system. Our conclusions are encouraging, since they are showing constant progress in domestic environmental legal framework. Acknowledging that Serbia belongs to a group of developing countries, its system and market needs to develop in order to follow the international

standards in the environmental protection field. The process of transposition is still on-going; consequently, we are expecting a raising level of environmental protection through the implementation of suitable instruments coming from the good practise of member states.

IX. БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Јелена Јанковић, рођена је 23.10.1990. године у Нишу. Завршила је основне академске студије права на Правном факултету у Нишу 2013. године са просеком оцена 9,55. Мастер академске студије права уписала је 2013. године на Правном факултету у Нишу, на *међународно-пословном модулу*. У току студија, своју заинтересованост за стицање и ширење правних знања и вештина остваривала је кроз различите стручне програме, семинаре и такмичења. 2014. године учествовала је на интернационалном такмичењу симулације суђења „*Price Media Law Moot Court*“ на којем је награђена четвртим местом у категорији „најбољи говорник“, а тим чији је била члан освојио је пласман у првих шеснаест на интернационалном нивоу, и друго место на регионалном нивоу. 2012. године била је волонтер на *Правној клиници за заштиту права жена*, у реализацији Правног факултета у Нишу, и 2013/2014. године волонтер на *Мобилној правној клиници* у реализацији пројекта „Покрени се за будућност“. Неформално образовање стекла је кроз различите семинаре и обуке од којих су најзначајнији: „*May The Skills Be With You*“ у организацији „BEST“-а; „*Анти-дискриминаторни закони и механизми заштите од дискриминације*“ у организацији Повереника за заштиту равноправности; „*Обука за еристичку дијалектику у домену примене права*“ у организацији Правног факултета у Нишу. 2014. године учествовала на Регионалној рунди интернационалног такмичења „*Price Media Law Moot Court*“ као млади судија - члан судећег већа. 2015. године учествовала је на *Моделу Уједињених нација* у организацији Српске асоцијације за Уједињене нације, као делегат Комитета за људска права. Стипендиста је Фонда за младе таленте Републике Србије „*Доситеја*“ за 2012/2013. годину. Алумни је организације „*Млади амбасадори културе*“ чији је била члан 2013. године. Наклоњена је идеалистичком схватању света, због чега ће свој професионални пут посветити оживотворењу идеала правде кроз право. Говори енглески језик. Тренутно ради на месту *адвокатског приправника*.