

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Институт за међународну политику и привреду

41/12

UDK 34

ISSN 1451-3188

Тематски број

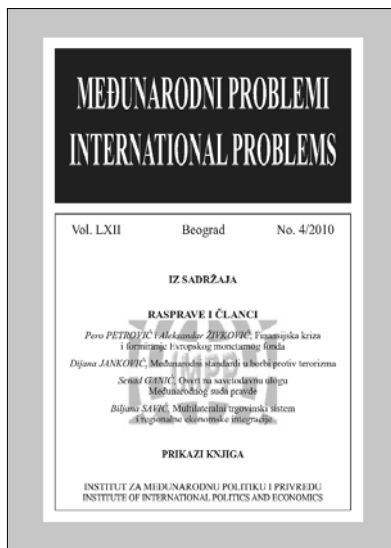


Београд, 2012.

Заштита  
животне средине

# Часописи

## Института за међународну политику и привреду



# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

---

Институт за међународну политику и привреду

UDK 34

ISSN 1451-3188

Година XI, бр. 41, јул-септембар 2012.

## Издавач

Институт за међународну политику и привреду  
Београд, Македонска 25

## За издавача

др Душко Димитријевић,  
директор

## Издавачки савет:

Проф. др Благоје Бабић (почасни председник);  
проф. др Јелена Вилус; проф. др Владимир Чоловић;  
проф. др Владимир Гречић; проф. др Александар Фатић;  
др Душко Димитријевић; др Едита Стојић-Карановић; др Розита Леви;  
др Вид Вукасовић; др Јован Ћирић; мр Борисав Кнежевић;  
др Мина Зиројевић, секретар

## Редакција:

др Душко Димитријевић,  
Институт за међународну политику и привреду,  
главни и одговорни уредник;  
др Добрица Весић, Институт за међународну политику и привреду,  
заменик главног и одговорног уредника;  
мр Ивона Лађевац,  
Институт за међународну политику и привреду, секретар;  
проф. др *Philippe Claret*, Универзитет Монтеѕкје у Бордоу, Француска;  
др *András G. Inotai*, Европска комисија, Брисел, Белгија  
и *Mathias Corvinus Collegium*, Будимпешта, Мађарска;  
проф. др *Маја Костић*, Правни факултет Универзитета  
Црне Горе у Подгорици;  
проф. др *Светомир Шкарић*, Правни факултет Јустинијан Први,  
Универзитета Свети Ћирило и Методије у Скопљу, Македонија;  
проф. др *Гордана Илић-Гасми*, Универзитет Сингидунум у Београду;  
др *Бранко Ракић*, доцент, Правни факултет у Београду;  
др *Татјана Јевремовић-Петровић*, доцент, Правни факултет у Београду, секретар;

др *Малинка Ристевска Јорданова*, Институт за европска политика,  
Скопље, Македонија;

др *Саиша Мрдуљаиш*, Институт друштвених знаности, Загреб,  
Регионални центар Сплит, Хрватска;

др *Dan Lazea*, New Europea College, Institute for Advanced Study,  
Bukurešt, Rumunija;

др *Ireneusz Bil*, Amicus Europea, Varšava, Poljska;

*Lubov Panayotova*,  
European Institute, Sofija, Bugarska;

др *Yorghos Leventis*, United Nations University,  
International Security Forum, Lefkosia, Kipar;

др *Mikhail M. Lobanov*, Russian Academy of Sciences,  
Institute of Economy, Moskva, Rusija;

Prof. dr *Joachim Becker*, Institute for International Economics and Development,  
Vienna University of Economics and Business Administration, Austria;

др *Милош Шолaja*, Центар за међународне односе, Бања Лука,  
Република Српска, Босна и Херцеговина

### **Компјутерски прелом**

Снежана Војковић

### **Лектура**

Иванка Андрејевић

### **Превод**

Александра Јаношевић

Захтеве за претплату слати на адресу:

Институт за међународну политику и привреду,  
Македонска 25, 11000 Београд  
Издавачка служба тел: 011/3340-019

и

BiFS doo, Books and Periodicals,  
Супилова 10, 11000 Београд, Србија  
Тел/факс: +381 11 20 84 229  
E-mail: bfsbooks@sezampro.rs

### **Штампа**

„Желнид”,  
Београд, Немањина 6

---

Издавање овог броја часописа Европско законодавство помогао је  
Факултет за привреду и правосуђе из Новог Сада.

# ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Број 41, 2012. Год. XI

UDK 34

ISSN 1451-3188

## Садржај

<i>Ненад Аврамовић</i> <i>Маријана Младенов</i> РЕГУЛИСАЊЕ ПРАВА НА АДЕКВАТНУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ .....	11
<i>Душко Димитријевић</i> <i>Драгољуб Тодић</i> <i>Брано Миљуш</i> ХОРИЗОНТАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО ЕУ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ .....	27
<i>Лазар Ожеговић</i> <i>Татјана Вучуревић</i> <i>Сандра Брканлић</i> ЕКОЛОГИЈА СТУБ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА .....	43
<i>Иван Јоксић</i> <i>Жељко Бјелајац</i> <i>Душко Димитријевић</i> МОГУЋНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ .....	51
<i>Драгољуб Тодић</i> <i>Владимир Грбић</i> ЛИСАБОНСКИ УГОВОР И ПОЛИТИКА И ПРОПИСИ ЕУ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ .....	70

<i>Констанса Мајхениек</i> <i>Снежана Прелевић</i> ПРОЦЕНА УТИЦАЈА НА ЗДРАВЉЕ ЉУДИ У КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ .....	84
<i>Ана Јовашевић</i> ПРАВО НА ИНФОРМИСАЊЕ О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ –ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ПРАВО СРБИЈЕ .....	103
<i>Јовица Марковић</i> <i>Ивана Милошевић</i> САВРЕМЕНО ТРЖИШНО ПРИВРЕЂИВАЊЕ – ПРЕТЊЕ ПО ЖИВОТНУ СРЕДИНУ .....	118
<i>Јелена Тешић</i> МУЛТИЛАТЕРАЛНО РЕГУЛИСАЊЕ ТРГОВИНСКИХ БАРИЈЕРА НА ТРЖИШТУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ .....	133
<i>Снежана Кнежевић</i> <i>Миланка Марковић</i> <i>Милан Почуча</i> ПРИСТУП ЈПП У ФИНАНСИРАЊУ ПРОЈЕКТА ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ – ФИНАНСИЈСКО-ПРАВНИ ОКВИР .....	149
<i>Вук Раичевић</i> <i>Марко Савић</i> <i>Раде Гломазић</i> ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ У СРБИЈИ – АНАЛИЗА СТАЊА, ПРАВНА РЕГУЛАТИВА И ПОТЕНЦИЈАЛ ЗА РАЗВОЈ .....	168
<i>Михајло Вучић</i> СЕВЕСО II ДИРЕКТИВА – УГАОНИ КАМЕН ИНДУСТРИЈСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ .....	187
<i>Јелена Вапа-Танкосић</i> <i>Маја Ђурић</i> <i>Мирослав Стојсављевић</i> УНАПРЕЂЕЊЕ КАПАЦИТЕТА ВИСОКОГ ОБРАЗОВАЊА ЗА ПОЛИТИКУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ОКВИРУ ЗАЈЕДНИЧКЕ АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ .....	203

*Душан Дабовић*

АКЦИОНИ ПЛАН ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ  
У ОБЛАСТИ ОРГАНСКЕ ПОЉОПРИВРЕДЕ ..... 217

*Добрица Весић*

*Александра Томић*

*Србијанка Стојић*

ЗАШТИТА ВОДА У ЗЕМЉАМА ЕУ ..... 225

*Жаклина Спалевић*

*Мирјана Кнежевић*

*Милован Комненић*

УПОРЕДНИ ПРИКАЗ ПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ ЗАШТИТЕ ВОДА  
У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ..... 232

*Маријана Дукић Мијатовић*

*Предраг Мирковић*

ОДРЕЂЕНИ АСПЕКТИ ЕУ ДИРЕКТИВЕ  
О ОБНОВЉИВИМ ИЗВОРИМА ЕНЕРГИЈЕ ..... 246

*Владимир Лукић*

ДИРЕКТИВА ЕВРОПског ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА

О САДРЖАЈУ МОТОРНИХ ГОРИВА ..... 258

*Илија Зиндовић*

ОБЛИЦИ ПРАВНЕ ОДГОВОРНОСТИ

У КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ..... 270

*Јелена Матијашевић*

*Јоко Драгојловић*

*Здравко Јеж*

КРИВИЧНОПРАВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ  
СРЕДИНЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ ..... 286

*Љубо Пејановић*

*Милорад Бејатовић*

*Гордана Бејатовић*

ПРОБЛЕМИ СПРЕЧАВАЊА И СУЗБИЈАЊА ЕКОЛОШКОГ  
КРИМИНАЛИТЕТА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ  
НА НОРМАТИВНА РЕШЕЊА У КОМУНИТАРНОМ ПРАВУ ЕУ ..... 309

<i>Драган Јовашевић</i> ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СПОРЕДНОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ .....	330
<i>Зоран С. Павловић</i> <i>Жељко Бјелајац</i> ЕКОЛОШКО ПРАВО, МЕЂУНАРОДНА РЕГУЛАТИВА И УЛОГА ПРАВОСУЂА .....	351
<i>Славољуб Царић</i> ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ВЕЗИ СА ЗАШТИТОМ ЧОВЕКОВЕ ОКОЛИНЕ .....	365
<i>Ана Батричевић</i> АНАЛИЗА СТРАТЕГИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ЗДРАВЉЕ ЖИВОТИЊА .....	372
<i>Ана Човић</i> ПРАВНА РЕГУЛАТИВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТИЊА .....	398



## ПРЕДГОВОР

Поштовани читаоци часописа *Европско законодавство*,

Хармонизација домаћег законодавства са правом Европске уније (*acquis communautaire*) представља данас за Републику Србију стратешки државни циљ који захтева ангажовање свих друштвених фактора, укључујући и научне установе које се на професионалан начин баве проучавањем права Европске уније. У настојању да пружи допринос ширим државним напорима, Институт за међународну политику и привреду из Београда већ више од деценију објављује часопис *Европско законодавство*, једини часопис у нашој земљи који се на методолошки и научно и прихваљив начин бави темама из области законодавства Европске уније.

У настојању да покрије постојећу информативну празнину и да на много приступачнији начин пружи информације о средишним појмовима комунитарног права и уопште о функционисању Европске уније, редакција овај број часописа посвећује области заштите животне средине.

Користимо прилику да изразимо искрену захвалност Правном факултету за привреду и правосуђе из Новог Сада који је својом подршком допринео објављивању овог тематског броја. Такође, изражавамо дубоку захвалност и свим верним сарадницима *Европског законодавства* који су својим пролозима подигли квалитет нашег часописа.

**Редакција**



## PREFACE

Dear readers of the journal *Evropsko zakonodavstvo*,

Harmonisation of the domestic legislation with European Union law (*acquis communautaire*) is today a strategic state goal for the Republic of Serbia that requires the engagement of all social factors, including the institutions which professionally study European Union law. Endeavouring to make its contribution to broader efforts of the state Institute of International Politics and Economics has published the periodical *Evropsko zakonodavstvo* for more than ten years. This is the only journal in our country that in a methodological, scientific and acceptable way studies topics in the field of European Union law.

Attempting to cover the existing information gap and provide information on the central concepts of Community law in a more accessible way and in general, on the way the European Union operations this issue of the journal thematically deals with environment.

We take this opportunity to express our gratitude to the Law School of Economics and Judiciary, Novi Sad, that has supported us in publishing this thematic issue. We are also very grateful to all faithful associates of *Evropsko zakonodavstvo*, whose contributions have helped raise the quality of the journal.

**Editorial Board**



UDK:342:502.2:061.1  
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 11–26  
Изворни научни рад

Проф. др Ненад АВРАМОВИЋ  
МА Маријана МЛАДЕНОВ<sup>1</sup>

## РЕГУЛИСАЊЕ ПРАВА НА АДЕКВАТНУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

### АПСТРАКТ

Заштита и унапређење животне средине представљају нужан услов за уживање основних људских права, пре свега права на живот, али и свих других људских права економског, социјалног и политичког карактера. Временом је у наведеној области почело да се кристалише и посебно људско право на адекватну животну средину. У раду је разматран концепт права на адекватну животну средину у правном систему Европске уније са аспекта Повеље о основним правима у Европској унији, затим из перспективе праксе Европског суда правде и Европског суда за људска права, али и на основу решења која садржи Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правосуђу у вези са питањима животне средине. Са аспекта хармонизације прописа Републике Србије са законодавством Европске уније, приказан је и сажет осврт на регулисање предметног права у правним оквирима Републике Србије. У оквиру закључних разматрања аутори су сумирали садржај права на адекватну животну средину у правном систему Европске уније и изнели одређене сугестије чији је циљ повећања степена заштите предметног права.

*Кључне речи:* Заштита животне средине, људска права, право на адекватну животну средину, правни систем ЕУ.

### 1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Формулисање права на адекватну животну средину, на начин који је данас присутан у европском правном систему, било је условљено протеком

---

<sup>1</sup> Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду. Е-mail: avramovic.n@pravni-fakultet.info.

дугог периода еволуције две области међународноправног регулисања: домена заштите људских права, као и домена заштите животне средине. Заштита животне средине је све до шездесетих година прошлог века представљала питање споредног значаја. Седамдесетих година учињен је кључни помак са усвајањем становишта „да животна средина има будућност, јер без ње будућности неће ни бити”.<sup>2</sup> Конституисање везе између заштите животне средине и људских права посматра се као једна од неопходних компоненти правних система оних држава које се базирају на демократском уређењу односа. Сходно чињеници да угрожавање животне средине само по себи јесте претња за људски опстанак, заштита и унапређење животне средине јављају се као нужан услов уживања основних људских права, пре свега права на живот и здравље, али и свих других људских права, економског, социјалног и политичког карактера. Иновативан приступ у третирању питања заштите животне средине са аспекта људских права учињен је на Светској конференцији Уједињених нација о животној средини у Стокхолму 1972. године, када је препознато да је очување животне средине неизоставан сегмент постојања и заштите људских права.<sup>3</sup> Идеја о вези између заштите животне средине и људских права индиректно је подржана и у Рио декларацији о животној средини и развоју која наглашава да људска бића имају „право на здрав и продуктиван живот у хармонији са природом”,<sup>4</sup> а у неколико наврата поменута идеја била је предмет разматрања и Комисије УН за људска права.<sup>5</sup> Временом је почело да се кристалише и посебно људско право на адекватну животну средину,<sup>6</sup> које се у новије време сврстава у тзв. права треће генерације.

<sup>2</sup> Марија Костић, „Утицај Архуске конвенције на статус проблема и правни третман заштите животне средине у Европској унији”, *Правни живот, часопис за правну теорију и праксу*, том I, бр. 9, Удружење правника Србије, Београд, 2008. стр. 452.

<sup>3</sup> Giorgetta Sueli, “The Right to a Healthy Environment, Human Rights and Sustainable Development”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 2*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 2002, p. 175.

<sup>4</sup> “Rio Declaration on Environment and Development”, Rio de Janeiro, 13 June 1992, UN doc. A/CONF.151/5/rev.1.

<sup>5</sup> Вид Вукасовић, „Међународноправно регулисање права на адекватну животну средину”, *Међународни проблеми*, 55(1), 2003, стр. 91.

<sup>6</sup> „Право на адекватну животну средину” је формулација са којом се неки аутори не слажу, сматрајући да је исправан термин „право на здраву животну средину”. О термилошким и садржинским разликама видети детаљније: Malgosia Fitzmaurice, Jill Marshall, “The Human Right to a Clean Environment – Phantom or Reality? The European Court of Human Rights and English Courts Perspective on Balancing Rights in Environmental Cases”, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 76, 2007, p. 104.

Однос између људских права и права на адекватну животну средину може се посматрати са различитих аспеката. Према Фицморис (*Fitzmaurice*), постоје три теоријска становишта у вези са предметним односом.<sup>7</sup> На основу првог, право на адекватну животну представља основно људско право, чија заштита и реализација подразумевају неопходан услов уживања осталих људских права, што даље имплицира да право на адекватну животну средину условљава постојање других људских права. Друго становиште поставља знак питања на само постојање свих људских права, па и права на адекватну животну средину, док треће истиче да право на адекватну животну средину произилази из других људских права као што су право на живот, право на здравље и право на информисање. У складу са чињеницом да је без здраве животне средине немогуће пуно уживање чак и најзначајних људских права, први и донекле трећи приступ представљају основу даљих разматрања. Постојање и садржина права на адекватну животну средину као људског права предмет је различитих расправа. У ранијим међународним уговорима из области заштите људских права, питања у вези са животном средином нису узимана у обзир приликом дефинисања појединих људских права, стога се и животна средина у овим уговорима или уопште не среће или се само површно спомиње.<sup>8</sup> Већина актуелних међународних конвенција у наведеној области не садржи експлицитно норму којом се прописује право на адекватну животну средину, иако ово право ужива заштиту на основу одредби које као предмет регулисања имају неко друго људско право. Да ли је право на адекватну животну средину прихваћено и уобличено кроз правне оквире Европске уније јесте питање које представља предмет разматрања овог рада.

## II) ЕВОЛУЦИЈА СХВАТАЊА ПРАВА НА АДЕКВАТНУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У ПРАВНОМ СИСТЕМУ ЕУ

На развој регулисања права на адекватну животну средину у оквиру Европске уније свакако је несумњив утицај имао наведени развој предметног права на универзалном нивоу, у коме је интезивно учешће

---

<sup>7</sup> Giorgetta Sueli, "The Right to a Healthy Environment, Human Rights and Sustainable Development", op. cit., p. 175

<sup>8</sup> „Универзална декларација о људским правима”, чл 25, ОУН, Генерална скупштина 1948, Интернет, <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>, 25/10/2012.

„Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима”, чл. 12, ОУН, Генерална скупштина, 1966, Интернет, [http://www.unmikonline.org/regulations/unmik\\_gazette/05bosniak/BIntCovEcSocCulRights.pdf](http://www.unmikonline.org/regulations/unmik_gazette/05bosniak/BIntCovEcSocCulRights.pdf), 20/10/2012.

имала већина европских држава, инкорпорирајући одредбе о праву на адекватну животну средину у своје правне системе. У правним оквирима Уније дуго није био уочен значај регулисање права на адекватну животну средину. Преовлађујуће је било схватање да је индиректна гаранција наведеног права обухваћена постојећим прописима о заштити људских права на задовољавајућем нивоу. Након Конференције Уједињених нација 1972. у Стокхолму и након јачања еколошких покрета, на нивоу Европске уније почињу да се јављају политике заштите животне средине, као и еколошки принципи који се постепено уграђују и у све остале политике.<sup>9</sup> Средином осамдесетих година покретане су разне иницијативе, пре свега у Европском парламенту, за детаљније регулисање проблематике заштите животне средине и заштите људских права, првенствено сегмента који се односи на право на еколошко информисање.<sup>10</sup> Круцијални документ у области заштите људских права у Европској унији, Повеља о основним правима Европске уније (у даљем тексту: Повеља), још у преамбули истиче принцип одрживог развоја као једну од темељних и заједничких европских вредности. Даље, члан 37. Повеље односи се директно на заштиту животне средине, прописујући да „висок ниво заштите животне средине и побољшање квалитета околине морају бити укључени у политике Уније и обезбеђени у складу са принципом одрживог развоја”.<sup>11</sup> Наведеним чланом није експлицитно дефинисано право на адекватну животну средину, али је јасно успостављена веза између области заштите животне средине и области заштите људских права. Треба нагласити и чињеницу да на основу Уговора из Лисабона, Повеља има исту правну снагу као и сами оснивачки уговори, стога је постала правно обавезујући документ свим институцијама и државама чланицама Уније. На тај начин стављена је тачка на дуготрајни процес еволуције заштите људских права у оквиру Европске уније, а самим тим и очекивање вишег степена заштите права на адекватну животну средину чини се оправданим.

---

<sup>9</sup> Ана Пајванчић, „Еколошка свест као универзална европска вредност”, Интернет, <http://www.natef.net/downloads/AnaPajvancic.pdf>, стр. 4, 27/10/2012.

<sup>10</sup> Вид Вукасовић, „Међународноправно регулисање права на адекватну животну средину”, *op.cit.*, стр. 99.

<sup>11</sup> „Повеља о основним правима у Европској унији”, дец. 18, 2000, О.Ј. (С 364).



### III) АРХУСКА КОНВЕНЦИЈА У ПРАВНОМ СИСТЕМУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Највећи напредак у формулисању права на адекватну животну средину пружа Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и приступу правосуђу у вези са питањима животне средине (у даљем тексту: Архуска конвенција).<sup>12</sup> Архуска конвенција усвојена је 25. јуна 1998. године, када ју је потписало 35 држава и Европска унија, а Република Србија је потврдила 2009. године. Архуска конвенција садржи одредбе које су у највећој мери инспирисане прописима и праксом Уније, и установљава нови правац развоја међународноправне заштите животне средине кроз призму питања заштите основних људских права. Државе уговорнице Архуске конвенције су на првом састанку одржаном у октобру 2002. године у италијанском граду Лука (*Lucca*) истакле: „Ми препознајемо блиску везу између људских права и заштите животне средине. Кроз свој циљ да допринесе праву сваког појединца садашњих и будућих генерација да живи у животној средини која обезбеђује здравље и благостање, Конвенција подржава поменути везу.”<sup>13</sup> Архуска конвенција право на адекватну животну средину регулише у преамбули и у члану 1, прописујући „да свака особа има право на средину која треба да буде адекватна њеном здрављу и благостању, и обавезу, како индивидуалну тако и заједно са другима, да штити и унапређује средину за добробит садашњих и будућих генерација”.<sup>14</sup> Значајан сегмент права на адекватну животну средину у складу са Архуском конвенцијом представља образовање. Да би грађани могли ефикасно да уживају своје право на адекватну животну средину и да би могли да дају свој допринос њеној заштити, они морају да имају развијену „еколошку” свест. Архуска конвенција заштиту права на адекватну животну средину гарантује и кроз реализацију процесних људских права, кроз право на информацију о животној средини, право на учешће у доношењу одлука, и право на заштиту пред овлашћеним државним органима у питањима у вези са животном средином.<sup>15</sup> Право на

---

<sup>12</sup> „Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине”, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 38/2009.

<sup>13</sup> Michael Mason, “Information Disclosure and Environmental Rights: The Aarhus Convention”, *Global Environmental Politics* 10:3, 2010, p. 16.

<sup>14</sup> „Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине”, *op.cit.*, члан 1.

<sup>15</sup> Maguelonne Déjeant-Pons, Marc Pallemarts, Sara Fioravanti, *Human rights and the environment*, Council of Europe, 2002, p. 14.

информације о животној средини регулисано је члановима 4. и 5. Архуске конвенције и признато је свим физичким и правним лица (независно од држављанства или седишта), удружењима или организацијама, а представља њихово субјективно право на подношење захтева и приступ информацијама о животној средини које се налазе у поседу државних органа, без обавезе истицања правног интереса за тим. Право на информацију није апсолутног карактера и као такво трпи одређена ограничења. Архуска конвенција предвиђа две категорије разлога (општег и посебног карактера) због којих захтев за издавањем информације може бити одбијен. Разлози општег карактера односе се на формалне недостатке самог захтева (неразумност, уопштеност и сл.), или чињенице да орган власти не поседује такву информацију, док су разлози посебног карактера таксативно набројани у члану 4. Архуске конвенције.<sup>16</sup> Право јавности да учествује у доношењу одлука у вези са животном средином прописано је члановима 6, 7. и 8. Архуске конвенције. Кроз наведене чланове, Конвенција намеће обавезу органима власти да унутрашњим прописима предвиде могућности укључивања јавности у поступке у којима се доносе одлуке у вези са животном средином. Заштиту права пред органима управе и правосудном органима Архуска конвенција прописује у члану 9.<sup>17</sup> Предвиђањем заштите права пред органима управе и правосудном органима првенствено се инсистира на давању гаранција јавности у погледу права на преиспитивање одлука које се односе на доступност информација и у том циљу омогућује се свакоме, чији су интереси или права повређени, право на правну заштиту пред судом или другим непристрасним телом. Архуска конвенција предвиђа и дужност држава уговорница „да учине да све одлуке које се донесу у оваквој процедури буду обавезујуће за власт, те да такви акти по својој форми буду снабдевени, између осталог, образложењем као обавезним елементом форме у случајевима када је одлука неповољна по заинтересовану јавност”.<sup>18</sup> Као конкретан резултат реализације наведених права установљених Архуском конвенцијом у Европској унији, треба навести три правна акта Европског парламента и Савета: Директива 2003/4/ЕС о приступу јавности информацијама о животној средини, Директиве 2003/35/ЕС о учешћу јавности у доношењу

<sup>16</sup> „Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине”, *op. cit.*, члан 4.

<sup>17</sup> *Ibid.*, члан 9.

<sup>18</sup> Сретен Ђорђевић, Милош Катић, *Водич кроз практичну примену Архуске конвенције и мали еколошки речник*, Медија центар, Београд, 2004, стр. 14.

одлука о изради посебних еколошких планова о програма, и Уредба ЕС бр. 1367/2006 о примени одредби Архуске конвенције на институције и тела Европске заједнице.<sup>19</sup>

#### IV) ПРАВО НА АДЕКВАТНУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У ПРАКСИ ЕВРОПског СУДА ПРАВДЕ

Европски суд правде још има слабо развијену праксу по питању права на адекватну животну средину. У досадашњим пресудама водећег правосудног органа Европске уније у области заштите животне средине и заштите људских права, издваја се Случај C-176/03, Комисија против Савета.<sup>20</sup> Предмет наведеног спора представљала је Оквирна одлука Савета о заштити животне средине кроз оквире кривичног права, односно разлика у ставовима Комисије и Савета око питања суштинског концепта европског еколошког кривичног права. Европски суд правде донео је одлуку у корист Комисије, установљавајући примарно право Комисије да захтева од држава чланица примену кривичних санкција за еколошке штете. Иако Суд у овом случају није конкретно разматрао право на адекватну животну средину, оно јесте било предмет анализе посебно издвојеног мишљења адвоката Руис-Харабо Коломера (*Ruiz-Jarabo Colomer*).<sup>21</sup> Адвокат Коломер истакао је значај чињенице да је предметно људско право загарантовано уставима држава чланица Европске уније, као и да га треба посматрати како са аспекта Повеље о основним правима у ЕУ, тако и са аспекта Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода.<sup>22</sup> Значајну новину у домену заштите људских права у оквиру

---

<sup>19</sup> Директива 2003/4/ЕС о приступу јавности информацијама о животној средини и укидању Директиве Савета 90/313/ЕЕС, ОЈ L 041, 14.02.2003; Директиве 2003/35/ЕС о учешћу јавности у доношењу одлука о изради посебних еколошких планова и програма, ОЈ L 156, 25.06.2003; Уредба ЕС бр. 1367/2006 о примени одредби Архуске конвенције на институције и тела Европске заједнице, ОЈ L 264, 25.9.2006.

<sup>20</sup> Case C-176/03 Commission v Council, 13. 9. 2005, Community competence – Protection of the environment – Criminal penalties. European Commission, Legal Service, Интернет, [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/03c176\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/03c176_en.pdf), 12/10/2012.

<sup>21</sup> Lynda Collins, “Are We There Yet? The Right to Environment in International and European Law”, *McGill International Journal Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 3, No. 2, 2007, p. 144.

<sup>22</sup> Opinion of Advocate General Ruiz-Jarabo Colomer delivered On 26 May 2005, Интернет, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddcdc8cc50226642a1bb709e719d35ef6c.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbN10?docid=59804&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=410216>, 22/10/2012.

правног система Европске уније предвиђа Лисабонски уговор, прописујући приступање Европске уније Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција). На овај начин грађани би добили могућност да Европском суду за људска права подносе жалбе не само када сматрају да им појединачне државе крше права, већ и када сматрају да то чини Европска унија.

## V) ПРАВО НА АДЕКВАТНУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У ПРАКСИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

Потребно је нагласити да се Европска конвенција у неколико наврата појављивала у правним оквирима Европске уније и пре усвајања Лисабонског уговора. У прилог наведеној тврдњи, не стоји само чињеница да су Европску конвенцију ратификовале све држава чланице Уније, већ и пракса Европског суда правде. У случају Рутили, Суд правде европских заједница упућује на решење Европске конвенције у погледу поштовања слободе удруживања као основног људског права.<sup>23</sup> Суд правде европских заједница позива се на Европску конвенцију и у предмету Дефрене у контексту забране дискриминације засноване на полној припадности.<sup>24</sup> Корисно је напоменути да на поштовање основних људских права предвиђених Европском конвенцијом указује и Уговор из Амстердама.<sup>25</sup> На основу изнетог, несумњив је значај праксе Европског суда за људска права (у даљем тексту: Суд) за правни систем Европске уније, па ће управо пресуде овог суда бити предмет даљих разматрања. Иако Европска конвенција не садржи одредбу којом експлицитно пружа заштиту праву на адекватну животну средину Суд, посредно, признаје значај овог права и пружа заштиту различитим аспектима животне средине, доводећи их у везу са правима која су зајамчена Конвенцијом.<sup>26</sup> Пракса Европског суда у

<sup>23</sup> Elizabeth F. Defeis, "Human Rights and the European Union: Who Decides? Possible Conflicts Between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights", *Dickinson Journal of International Law* 301, 2001, p. 311.

<sup>24</sup> Case 43-75, Defrenne v. Sabena, The principle that men and women should receive equal pay for equal work 09.04.1976, Интернет, [<sup>25</sup> Elizabeth F. Defeis, "The Treaty Of Lisbon And Human Rights", \*ILSA Journal of International & Comparative Law\*, L. 413, Vol. 16:2, 2009–2010, p. 415.](http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=53615:cs&lang=en&list=67128:cs,53615:cs,&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=Defrenne~SABENA~&checktexte=checkbox&visu, 13/10/2012.</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>26</sup> Милош Стопић, Невена Дичић, Јована Зорић, *Правци заштите животне средине у Србији*, Београдски центар за људска права, Београд, 2009, стр. 16.

погледу заштите права на адекватну животну средину садржи представке на основу следећих чланова:

- члан 2. (право на живот);
- члан 6. (право на правично суђење);
- члан 8. (право на приватан и породичан живот);
- члан 10. (слобода изражавања); и
- члан 1. Протокола 1 уз Европску конвенцију (право на неометано уживање имовине).

Услед ограниченог обима рада, биће приказане само одређене пресуде у вези са чланом 8. и чланом 10. Европске конвенције.

### ***Право на приватан и породичан живот и право на адекватну животну средину***

Европска конвенција пружа заштиту праву на приватан и породичан живот у оквиру члана 8 на следећи начин:

„1. Свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке.

2. Јавне власти неће се мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других.”<sup>27</sup> Пред Судом се до сада нашло више предмета у којима су се подносиоци представке жалили на повреде члана 8. Европске конвенције због неспровођена важећих националних прописа о заштити животне средине од стране државних органа, услед чега је Суд у великом броју ових случајева и закључио да су подносиоци трпели ограничење права на приватан и породичан живот. Једна од првих пресуда у којој је Суд истакао везу између права загарантованих чланом 8 Конвенције и права на адекватну животну средину јесте у случају Пауел и Рајнер (*Powel and Rayner*) против Уједињеног Краљевства из 1990. године.<sup>28</sup> Подносиоци представке су се жалили због

---

<sup>27</sup> „Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода”, члан 8, Савет Европе, 1950, *Службени лист СЦГ–Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005.

<sup>28</sup> *Powel and Rayner* против Уједињеног Краљевства, Европски суд за људска права, представка број 9310/81, пресуда од 21. фебруара 1990. године.

последница које су трпели услед тога што им се место становања налазило у близини аеродрома „Хитроу” (*Heathrow*) у Лондону. Суд је утврдио да није дошло до повреде члана 8. на основу чињенице да су надлежне власти предузеле читав низ мера у циљу контроле и ублажавања буке коју су производеле летелице око аеродрома. Као релевантну чињеницу, Суд је сматрао и податак да су се приликом увођења ових мера, надлежни органи консултовали са различитим заинтересованим појединцима и интересним групама и узели у обзир међународне стандарде у овој области.<sup>29</sup> Загађења буком са аеродрома „Хитроу” била су предмет још једне представке – Хатон (*Hatton*) против Уједињеног Краљевства.<sup>30</sup> У овом случају Суд је нагласио да без обзира на чињеницу да у Конвенцији не постоји изричито право на адекватну животну средину, у ситуацијама у којима је појединац непосредно и озбиљно погођен буком или неким другим загађењем може се поставити питање у вези са предметним правом у контексту примене члана 8. Европске конвенције.<sup>31</sup> Повреду члана 8. Европске конвенције у вези са правом на адекватну животну средину Суд је установио у случају Лопез Остра (*Lopez Ostra*) против Шпаније.<sup>32</sup> Подносиатељка представке се жалила због индустријског загађења које је изазвала фабрика која се налазила у близини њеног места становања. Поступајући у овом предмету, Суд је установио да већа загађења животне средине могу да утичу на добробит појединаца и да их могу онемогућити да уживају у њиховом праву на приватан и породичан живот, иако тиме није озбиљно угрожено њихово здравље.<sup>33</sup>

### *Слобода изражавања и право на адекватну животну средину*

Слобода изражавања гарантована је чланом 10. Европске конвенције на следећи начин:

<sup>29</sup> Jane Liddy, “Article 8: The Pace of Change”, *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 51, 2000, p. 402.

<sup>30</sup> *Hatton* против Уједињеног Краљевства, Европски суд за људска права, представка број 36022/97, пресуда од 8. јула 2003. године.

<sup>31</sup> “Interights” приручник за правнике – право на поштовање приватног и породичног живота према Европској конвенцији о људским правима (члан 8), стр. 94.

<sup>32</sup> *Lopez Ostra* против Шпаније, Европски суд за људска права, представка број 16798/90, пресуда од 9. децембра 1994. године.

<sup>33</sup> *Kilkelly, A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human rights*, Council of Europe, 2001, p. 72.

„Свако има право на слободу изражавања. Ово право укључује слободу поседовања сопственог мишљења, примања и саопштавања информација и идеја без мешања јавне власти и без обзира на границе. Овај члан не спречава државе да захтевају дозволе за рад телевизијских, радио и биоскопских предузећа.”<sup>34</sup> Део праксе Суда који се односи на члан 10. тиче се и права појединаца на приступ информацијама о животnoj средини, што чини битан процесни сегмент права на адекватну животну средину. У предмету Гуера и други против Италије Суд је разматрао обавезу државе да грађанима учини доступне информације о опасности по животну средину.<sup>35</sup> Подносиоци представке тврдили су да је повреда слободе изражавања наступила као резултат пропуста власти да обавести јавност о ризицима и процедурама у случају акцидента који је изазвала одређена фабрика. Европска комисија за људска права је у овом предмету нагласила да одредбе члана 10. имају значајну улогу у очувању живота и здравља грађана у случајевима загађења животне средине, стога су државе на основу члана 10. дужне не само да учине доступним информације о стању животне средине, већ и да прикупе, обраде и проследе такве информације, док је Суд поступајући у истом предмету заузео супротно становиште по питању обавезе државе у наведеној области.<sup>36</sup>

## **VI) ПРАВО НА АДЕКВАТНУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ У КОНТЕКСТУ ПРИДРУЖИВАЊА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

Хармонизација прописа Републике Србије са законодавством Европске уније представља један од неопходних корака које наша држава мора да реализује у циљу остваривања чланства у овој међународној организацији. Велики напори улажу се и у решавање наведеног задатка у области регулисања заштите животне средине. Када је у питању право на адекватну животну средину правни систем Републике Србије гарантује наведено право у неколико прописа, али му пружа нешто нижи степен заштите кроз формулацију права на „здраву

---

<sup>34</sup> „Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода”, *op. cit.*, члан 10.

<sup>35</sup> *Guerra и други против Италије*, Европски суд за људска права, представка број 14967/89, пресуда од 19. фебруара 1998.

<sup>36</sup> Alan Boyle, “Human rights or environmental rights? A reassessment”, *Fordham Environmental Law Review*, Vol. 18, 2006–2007, p. 491.

животну средину”. Разлика није само терминолошке природе, а у прилог овој тврдњи стоји и у теорији широко прихваћено мишљење да право на адекватну животну средину поред здраве животне средине обухвата још елемената који се односе на друге предуслове за живот у достојанству и благостању, као што је обезбеђивање основних услова за живот, рад и развој.<sup>37</sup> Устав Републике Србије пружа заштиту праву на здраву животну средину у члану 74, како кроз гаранцију овог права као једног од општих људских права, тако и кроз установљавање обавезе свих да чувају и побољшавају животну средину.<sup>38</sup> Право на здраву животну средину остварује се и кроз читав низ прописа који је Република Србија донела у овој области.<sup>39</sup> Као пример може се навести Закон о заштити животне средине који предвиђа право на здраву животну средину у оквиру члана 1. и члана 9.<sup>40</sup> Усклађеност решења која предвиђају прописи Републике Србије са оним садржаним у правном систему Европске уније у погледу реализације и заштите права на адекватну животну средину, свакако захтева истраживање које превазилази оквире овог рада. Но, са аспекта разматрања овог рада, можемо истаћи да предметно људско право јесте загарантовано прописима Републике Србије, али да је нужно побољшати степен заштите кроз дефинисање права на адекватну, а не само на здраву животну средину. Поред нормативног дефинисања, његов садржај ће несумњиво бити одређен кроз праксу релевантних државних институција.

---

<sup>37</sup> Вид Вукасовић, „Међународноправно регулисање права на адекватну животну средину”, *op. cit.*, стр. 91.

<sup>38</sup> Устав Републике Србије прописује право на адекватну животну средину у члану 74 на следећи начин:

„Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању.

Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине.

Свако је дужан да чува и побољшава животну средину”, Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

<sup>39</sup> Неки од унутрашњих прописа кроз које се реализује право на адекватну животну средину: Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о управљању отпадом, Закон о заштити од буке, Закон о заштити ваздуха, Закон о заштити природе, Закон о хемикалијама, Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, итд.

<sup>40</sup> Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/04 и 36/09.



## VII) ЗАКЉУЧАК

У домену заштите животне средине највиши стандарди правне регулативе заснивају се на иновативном приступу који кроз призму третирања питања заштите и унапређења животне средине успоставља ојачане гаранције поштовања и заштите људских права. Акцент је стављен на циљ да се кроз посредну заштиту животне средине и непосредну заштиту људских права обезбеди адекватно стање животне средине, односно здравље и благостање људи којима ће на тај начин бити омогућено да своја прокламована права остваре у једном систему који одликују висок степен демократије и ефикасности. Концепт права на адекватну животну средину у правном систему Европске уније је након вишедеценијских напора прихваћен и реализован на нивоу позитивноправне заштите. Оправдано је очекивање да ће заштити предметног права у великој мери допринети Повеља о основним правима у Европској унији, нарочито на основу статуса добијеног Лисабонским уговором. С обзиром на то да само право на адекватну животну средину није Повељом прецизно регулисано, његова садржина преваходно ће бити одређена кроз праксу Европског суда правде. Даље, несумњив утицај на схватање и формулисање овог права даће и пракса још једног правосудног органа, Европског суда за људска права. Пресуде овог суда значајно су допринеле дефинисању садржаја права на адекватну животну средину, пружајући заштиту наведеном праву кроз контекст реализације других људских права. На овај начин формирана је важна компонента правних основа и гаранција на којима би требало да се заснива будући рад како овог суда, тако и Европског суда правде. Право на адекватну животну средину је највиши ниво заштите у Европској унији, али и на универзалном плану, достигло кроз усвајање Архуске конвенције. У светлу чињенице да садржи иновативна решења у смислу правног режима формулисања везе између реализације одређених основних људских права и обезбеђења адекватног стања животне средине човека, Архуска конвенција представља изузетно важан документ како са становишта развоја новог теоријског правца у области међународног јавног права, тако и са аспекта процеса демократизације друштва и изградње грађанских институција. Сет норми којима се успоставља систем пружања информација, процес доношења одлука и доступност правосуђа у питањима која се тичу животне средине, поставља појединца у централни положај, обезбеђујући му позицију значајног сегмента организације и рада државних институција. Правни систем Европске уније познаје и признаје концепт права на адекватну животну средину, али сегмент који је неопходно

унапредити у циљу побољшања заштите наведеног права јесте превасходно задатак државних иницијатива чланица Европске уније, које морају допринети јачању „еколошке” свести грађана, јер и само право на адекватну животну средину не постоји уколико га грађани не препознају и не схватају његов значај.

## VIII) ИЗВОРИ

1. Boyle, Alan, “Human rights or environmental rights? A reassessment”, *Fordham Environmental Law Review*, Vol. 18, 2006–2007.
2. Collins, Lynda, “Are We There Yet? The Right to Environment in International and European Law”, *McGill International Journal Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 3, No. 2, 2007.
3. Commission v Council, Case C-176/03, 13.09.2005, Community competence – Protection of the environment – Criminal penalties, European Commission, Legal Service, Интернет, [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/03c176\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/03c176_en.pdf).
4. Defeis, Elizabeth F., “Human Rights and the European Union: Who Decides? Possible Conflicts Between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights”, *Dickinson Journal of International Law* 301, 2001.
5. Defeis, Elizabeth F., “The Treaty Of Lisbon And Human Rights”, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, L. 413, Vol. 16:2, 2009–2010.
6. Defrenne v. Sabena, Case 43-75, The principle that men and women should receive equal pay for equal work 09.04.1976, Интернет, <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=53615:cs&lang=en&list=67128:cs,53615:cs,&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=Defrenne~SABENA~&checktexte=checkbox&visu>.
7. Déjeant-Pons, Maguelonne, Pallemarts, Marc, Fioravant, Sara, “Human rights and the environment”, Council of Europe, 2002, Интернет, [http://books.google.com/books/about/Human\\_rights\\_and\\_the\\_environment.html?id=tQS0wIS0wz0C](http://books.google.com/books/about/Human_rights_and_the_environment.html?id=tQS0wIS0wz0C).
8. Директива 2003/4/ЕЦ о приступу јавности информацијама о животној средини и укидању Директиве Савета 90/313/ЕЕЦ, *OJ L* 041, 14.02.2003.
9. Директива 2003/35/ЕЦ о учешћу јавности у доношењу одлука о изради посебних еколошких планова и програма, *OJ L* 156, 25.06.2003.
10. Ђорђевић, Сретен, Катић, Милош, *Водич кроз практичну примену Архуске конвенције и мали еколошки речник*, Медија центар, Београд, април 2004.
11. „Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода”, члан 8, Савет Европе, 1950. *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005.
12. Fitzmaurice, Malgosia, Marshall, Jill, “The Human Right to a Clean Environment – Phantom or Reality? The European Court of Human Rights and English Courts

- Perspective on Balancing Rights in Environmental Cases”, *Nordic Journal of International Law*, Vol. 76, 2007.
13. Guerra и други против Италије, Европски суд за људска права, представка број 14967/89, пресуда од 19. фебруара 1998.
  14. Natton против Уједињеног Краљевства, Европски суд за људска права, представка број 36022/97, пресуда од 8. јула 2003. године.
  15. Interights приручник за правнике – право на поштовање приватног и породичног живота према Европској конвенцији о људским правима (члан 8), Интернет, [http://www.helsinki.org.rs/hrlawyers/archives/files/sem3\\_clan8.doc](http://www.helsinki.org.rs/hrlawyers/archives/files/sem3_clan8.doc).
  16. Kilkelly, “A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human rights”, Council of Europe, 2001, Интернет, [http://www.coehelp.org/file.php/54/resources/Handbooks/art\\_8\\_english\\_2001.pdf](http://www.coehelp.org/file.php/54/resources/Handbooks/art_8_english_2001.pdf).
  17. „Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине”, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 38/2009.
  18. Костић, Марија, „Утицај Архуске конвенције на статус проблема и правни третман заштите животне средине у Европској унији”, *Правни живот часопис за правну теорију и праксу*, том I, бр. 9, Удружење правника Србије, Београд, 2008.
  19. Liddy, Jane, “Article 8: The Pace of Change”, *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 51, 2000.
  20. Lopez Ostra против Шпаније, Европски суд за људска права, представка број 16798/90, пресуда од 9. децембра 1994. године.
  21. Mason, Michael, “Information Disclosure and Environmental Rights: The Aarhus Convention”, *Global Environmental Politics* 10:3, 2010.
  22. „Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима”, ОУН, Генерална скупштина, 1966, Интернет, <http://www.unmikonline.org/regulations/unmikgazette/05bosniak/BIntCovEcSocCulRights.pdf>.
  23. Opinion of Advocate General Ruiz-Jarabo Colomer delivered On 26 May 2005, Интернет, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddcdc8cc50226642a1bb709e719d35ef6c.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxqTbN10?docid=59804&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=410216>.
  24. Пајванчић, Ана, „Еколошка свест као универзална европска вредност”, Интернет, <http://www.natef.net/downloads/AnaPajvancic.pdf>.
  25. Powel and Rayner против Уједињеног Краљевства, Европски суд за људска права, представка број 9310/81, пресуда од 21. фебруара 1990. године.
  26. „Повеља о основним правима у Европској унији”, 18.12.2000, *O.J.* (C 364).
  27. “Rio Declaration on Environment and Development”, Rio de Janeiro, 13 June 1992, *UN doc. A/CONF.151/5/rev.1*.

28. Sueli, Giorgetta, "The Right to a Healthy Environment, Human Rights and Sustainable Development", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 2*, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 2002.
29. Стопић, Милош, Дичић, Невена, Зорић, Јована, *Правци заштите животне средине у Србији*, Београдски центар за људска права, Београд, 2009.
30. „Универзална декларација о људским правима”, ОУН, Генерална скупштина 1948, Интернет, <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>.
31. Уредба ЕС бр. 1367/2006 о примени одредби Архуске конвенције на институције и тела Европске заједнице, *OJ L 264*, 25.9.2006.
32. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06.
33. Вукасовић, Вид, „Међународноправно регулисање права на адекватну животну средину”, *Међународни проблеми*, 55(1), 2003.
34. Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 135/04 и 36/09.

## REGULATION OF THE RIGHT TO AN ADEQUATE ENVIRONMENT IN EUROPEAN UNION LAW

### ABSTRACT

The protection and improvement of the environment represent a necessary condition for the enjoyment of basic human rights, particularly the right to life, as well as all other economic, social and political human rights. Recent decades have witnessed the recognition of the right to an adequate environment as a specific basic human right. This paper represents the concept of right to an adequate environment in European Union law according to different aspects. Firstly, the analysis begins with the brief historical overview of the right to an adequate environment. Secondly, the article examines right to an adequate environment under the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Thirdly, the focus of the paper refers to an attempt to clarify and elaborate the right to an adequate environment according to the jurisprudence of the European Court of Justice and European Court of Human Rights. In addition, the right to an adequate environment is introduced and explored under the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). The paper pointed out the importance of the Aarhus Convention, since it represents the first international legally binding instrument that links environmental protection and human rights norms. Furthermore, the right to an adequate environment is also considered as the segment of the law of the Republic of Serbia. To conclude, the authors present a brief opinion concerning the existence of the right to an adequate environment in European Union law and make some suggestions related to the improvement of the protection of this human right.

*Key words:* Environmental protection, human rights, the right to an adequate environment, European Union law.

UDK: 502.14

Bibliid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 27–42

Изворни научни рад

*Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ<sup>1</sup>*  
*Проф. др Драгољуб ТОДИЋ<sup>2</sup>*  
*Проф. др Брано МИЉУШ<sup>3</sup>*

## ХОРИЗОНТАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО ЕУ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

### АПСТРАКТ

У раду је указано на специфичности и карактер хоризонталног законодавства Европске уније (ЕУ) у области животне средине у односу на остало законодавство и са становишта циљева ЕУ у области животне средине. Даје се приказ основних прописа Европске уније (ЕУ) хоризонталног карактера. Ово укључује више различитих прописа који се односе, између осталог, и на следеће: процену утицаја на животну средину, стратешку процену утицаја на животну средину, учешће јавности у одлучивању, приступ информацијама у области животне средине, одговорност за штету у животној средину (грађанскоправну и кривичноправну), финансирање у области животне средине, оснивање и рад Европске агенције за животну средину, установљавање Европског регистра испуштања и преноса загађујућих супстанци, установљавање Инфраструктуре за просторне информације, рад инспекције у области животне средине, итд. Поред тога, указује се и на значај хоризонталног

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs

<sup>2</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs.

<sup>3</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: brano@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедоносни аспекти”, бр. 179029, за период 2011–2014, који реализује Институт за међународну политику и привреду, Београд, а финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

законодавства ЕУ у контексту усклађивања националних прописа Републике Србије (РС) са прописима ЕУ.

*Кључне речи:* Животна средина, хоризонтално законодавство, приступ информацијама, учешће јавности, прописи Европске уније у области животне средине, усклађивање националног законодавства.

## 1) УВОД

За разлику од прописа који за свој предмет уређивања имају заштиту појединих медијума (елемената) животне средине и/или решавање појединих конкретних проблема (нпр. заштита ваздуха, заштита и управљање водним ресурсима, управљање отпадом, итд.), хоризонтално законодавство ЕУ у области животне средине обухвата различита питања и прописе који имају међусекторски значај.<sup>4</sup> Једну од специфичности ове групе прописа чини и то што се они углавном баве процедуралним аспектима појединих питања од значаја за друге области. Ово има нарочит значај са становишта обезбеђивања механизма и инструмената неопходних за одлучивање, развој и спровођење политике и прописа у различитим конкретним областима. О системском значају ових прописа најбоље говоре питања која се њима регулишу.<sup>5</sup> То су: процена утицаја пројеката на животну средину (EIA), стратешка процена утицаја на животну средину (SEA), приступ јавности информацијама у области животне средине, учешће

<sup>4</sup> Вероватно је да би термин „хоризонтално законодавство” могао бити замењен неким другим термином, али се овде опредељујемо за коришћење овог термина пре свега због тога што се он користи у неким званичним документима Републике Србије. Видети, на пример: Одговори на упитник Европске комисије (поглавље XXVII), Влада Републике Србије, Београд, 2010, стр. 91–116. Исто и у преводу на српски језик извештаја Европске комисије. Видети: Извештај о напретку Србије за 2012. годину, Европска комисија, Брисел, 10.10.2012. SEC (2012) 333, стр. 80, Интернет, [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_%D0%BE%20napretku\\_2012\\_konacna\\_verzija.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_%D0%BE%20napretku_2012_konacna_verzija.pdf). Могуће је да би термин „опште законодавство” могао бити најприкладнији. У прилог овоме говори и начин на који се највећи део прописа из ове области означава на одговарајућем сајту Европске уније. Видети: Интернет, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/index_en.htm).

<sup>5</sup> Иако постоје извесне разлике у неким класификацијама прописа који спадају у ову групу оне се, са становишта потреба овог рада, могу сматрати занемарљивим. Све консултоване класификације обухватају прописе на које се овде указује, а споменуте разлике углавном се односе на коначну листу ових прописа. Иначе, у званичној листи прописа ЕУ који се односе на опште прописе и програме ЕУ у области животне средине у овој категорији је укупно 139 аката од 782 колико област животне средине има у целини. Видети: Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap1510.htm>. (2.11.2012).

јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине, оснивање Европске агенције за животну средину (ЕЕА), одговорност за штете у животној средини, Европски регистар испуштања и трансфера загађујућих супстанци (EPRT), LIFE+ програм, Програм за унапређивање активности невладиних организација (НГО) у области животне средине, минимални захтеви за инспекцију у области животне средине, инфраструктурне и просторне информације (INSPIRE), итд.<sup>6</sup> Функционисање система управљања заштитом животне средине у савременим условима није могуће без постојања и примене неких инструмената чију примену регулишу прописи из групе хоризонталног законодавства.

## II) ЦИЉЕВИ

Циљеве појединих прописа из групе хоризонталног законодавства требало би тумачити, најпре, у контексту целине циљева ЕУ у области животне средине а потом и са становишта циљева сваког појединачног прописа, а у контексту заједничких и системских карактеристика прописа хоризонталног карактера. Због разноврсности прописа из ове групе трагање за заједничким елементима циљева појединих од њих подразумева знатно детаљнију анализу. Најопштије говорећи, циљеви ЕУ у области животне средине одређени су релевантним одредбама Лисабонског уговора, а конкретнија елаборација циљева ове организације извршена је одредбама VI акционог програма у области животне средине. Улога правних инструмената у VI акционом програму дефинисана је, између осталог, и чланом 3. који прописује начине остваривања стратешких циљева који обухватају: развој новог права, односно измене и допуне постојећег, где је потребно; подстицање ефикасније примене и поштовања прописа, без нарушавања права Комисије да покрене поступак због кршења прописа; даље јачање интеграције захтева у области заштите животне средине и припрему, дефинисање и спровођење политика Заједнице у различитим областима; унапређење одрживих модела производње и потрошње; унапређење сарадње и партнерства са привредним субјектима; обезбеђивање бољих информација ради заштите потрошача са становишта

---

<sup>6</sup> Избор према: *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH. Budapest, 2008, pp. 29–66. Преузето из: Интернет, <http://ec.europa.eu/environment/enlarg/handbook.pdf>; Видети и: Berglund, M., von Raggamby, A., (2008). *Horizontal Environmental EC Legislation – A Short Policy Guide*, European Communities, Интернет, [http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/pubs/horizontal\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/pubs/horizontal_en.pdf)). Шире о појединим прописима ЕУ из ове групе видети: Д. Тодић, *Водичи кроз ЕУ политике – животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 55–110.

утицаја производа и процеса на животну средину, односно јачање сарадње са невладиним организацијама и удружењима потрошача; подршка интеграције захтева у области животне средине улагање у финансијски сектор, установљавање одговарајућег режима одговорности; итд.<sup>7</sup>

### III) САДРЖАЈ

1) Директива Европског парламента и Савета 2011/92/ЕУ од 21. јануара 2011. године о процени утицаја неких јавних и приватних пројеката на животну средину, која је измењена 1997, 2003. и 2009. године, има као циљ успостављање система процене утицаја на животну средину оних јавних и приватних пројеката за које се сматра да могу имати значајне утицаје на животну средину.<sup>8</sup> У најкраћем, процена утицаја на животну средину (EIA – *environmental impact assessment*) може бити представљена као инструмент у политици заштите животне средине који се састоји у следећем: инвеститор треба да затражи мишљење надлежног органа о томе шта би требало да буде обухваћено информацијама које се односе на процену утицаја на животну средину; инвеститор сачињава процену утицаја на животну средину о чему надлежни органи и јавност морају бити информисани и консултовани; надлежни орган одлучује узимајући у обзир резултате консултација и, на крају, јавност мора бити обавештена о коначној одлуци и има могућност да покрене одговарајуће поступке пред судом, уколико није задовољна одлуком надлежног органа. Процена утицаја заснована је на принципу да се најбоља политика животне средине састоји од спречавања настанка загађења и сметњи на самом извору. Директивом су обухваћени пројекти у области грађевинских радова, изградње опасних постројења, као и остале интервенције у природи или природном окружењу укључујући и оне које су повезане са екстракцијом минералних ресурса (чл. 1. тач. 2). Државе чланице ЕУ обавезују се на

---

<sup>7</sup> Иначе, општи циљеви дефинисани чланом 2. VI акционог програма односе се на: климатске промене, заштиту природних система, квалитет живота, унапређење ефикасности коришћења ресурса и управљање отпадом. Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme (OJ L 242, 10.09.2002, pp. 1–15). При том би требало имати у виду да су у току расправе о VII акционом програму који би ускоро требало да буде представљен од стране Комисије. За шире видети, на пример: A. Volkery, S. Withana, D. Fedrigo, D. Baldock, *Towards a 7th Environment Action Programme: Priorities and action needs*, IEEP Policy Paper, September 2012.

<sup>8</sup> Ова директива представља кодификацију директиве из 1985. године (85/337/ЕЕС) и каснијих измена и допуна из 1997, 2003 и 2009.



усвајање свих потребних мера како би се осигурало да одређени пројекти, пре издавања сагласности, буду предмет процене са становишта њиховог утицаја на животну средину. Општом одредбом одређено је да су то пројекти за које се претпоставља да могу имати значајне утицаје на животну средину на основу њихове, *inter alia*, природе, величине или локације. Директива разликује две групе ових пројеката. У првој групи су они тачно набројани пројекти на које члан 4. ст. 1. Директиве упућује а Анекс I детаљније набраја, и за њих је обавезна процена утицаја на животну средину.<sup>9</sup> У другој категорији су пројекти за које су државе чланице обавезне да „испитивањем од случаја до случаја” или „применом нивоа и критеријума које пропишу” одреде да ли морају бити подвргнути процени утицаја на животну средину у складу са одредбама чл. 5. до 10. Директиве (члан 4. ст. 2). Онда када се ради о пројектима из ове друге категорије, тј. када се спроводи поступак „од случаја до случаја” или када се пропишу одговарајући нивои и критеријуми ради примене става 2. члана 4, прописана је обавеза да се узму у обзир одговарајући критеријуми који су наведени у Анексу III уз Директиву.<sup>10</sup>

2) Општи циљ Директиве 2001/42/ЕС Европског парламента и Савета од 27. јуна 2001. о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину је постизање високог нивоа заштите животне средине и стварање

---

<sup>9</sup> То су, на пример, следећи пројекти: 1. рафинерије сирове нафте (искључујући постројења у којима се производе мазива од сирове нафте) и постројења за гасификацију и топљење одређених капацитета; 2. термоелектране и одређене категорије других постројења на сагоревање; нуклеарне електране и одређене категорије других нуклеарних реактора; 3. нека постројења за прераду истрошеног нуклеарног горива; 4. комбиноване примарне топионице и челичане; постројења за производњу обојених сирових метала из руде, концентрата или секундарних сировина, металуршким или хемијским поступцима или електролизом; 5. одређена постројења за екстракцију азбеста и за прераду и трансформацију азбеста и производа који садрже азбест; 6. неке категорије комбинованих хемијских постројења; 7. изградња одређених дуголинијских железничких саобраћајница и изградња аеродрома, итд.

<sup>10</sup> Критеријуми које Директива прописује односе се на: 1. карактеристике пројекта, 2. локацију пројекта, и 3. карактеристике могућег утицаја пројекта. То значи да се морају размотрити карактеристике пројеката уз посебно вођење рачуна о следећем: величина пројекта; кумулирање са ефектима других пројеката; коришћење природних ресурса; стварање отпада; загађивање и изазивање неугодности; ризик настанка несрећних случајева, посебно у погледу супстанци које се користе или технологија које се примењују. Када се ради о локацији пројекта, мора се узети у обзир осетљивост животне средине у датим географским областима које могу бити изложене негативном утицају пројеката, а нарочито у погледу: постојећег коришћења земљишта; релативног обима, квалитета и регенеративног капацитета природних ресурса у датој области и апсорпционог капацитета природне средине.

услова за укључивање свих фактора битних за животну средину у процес припреме и усвајања планова и програма.<sup>11</sup> Овако постављене циљеве треба посматрати у контексту унапређивања одрживог развоја путем обезбеђивања да се обавља процена утицаја на животну средину, и поводом доношења одређених планова и програма када такви планови и програми могу имати значајан утицај на животну средину (чл. 1). Касније усвојеним Протоколом о стратешкој процени утицаја на животну средину (Кијев, 2003)<sup>12</sup> у SEA је укључена и процена утицаја политика и прописа, али само као одређена врста препоруке, односно настојања држава чланица (чл. 13). Основно правило је да се процена утицаја на животну средину врши за планове и програме онда када постоји могућност да њихова реализација изазове знатне последице у животној средини. У том смислу у Директиви се посебно спомињу сви планови и програми који се припремају за пољопривреду, шумарство, рибарство, енергетику, индустрију, саобраћај, управљање одлагањем отпада, управљање водама, телекомуникације, туризам, урбанизам или коришћење земљишта, а којима се успоставља оквир за давање дозвола за пројекте будућег развоја који се спомињу у Анексу I и II уз Директиву 85/337/ЕЕС. Општа правила којима се регулише питање процене утицаја на животну средину одређених планова и програма утврђена су члановима 4–9. Директиве.

3) Правила везана за приступ информацијама у области животне средине регулисана су Директивом 2003/4 о приступу јавности информацијама из области животне средине којом је укинута претходна Директива о доступности информација (90/313/ЕЕС).<sup>13</sup> При том је неопходно водити рачуна и о неким другим прописима ЕУ којима се регулишу поједина питања у области јавног приступа информацијама и документима међу којима посебан значај има Уредба 1049/2001 Европског парламента и Савета у

---

<sup>11</sup> Стратешка процена утицаја на животну средину (*strategic environmental assessment – SEA*) је новији инструмент еколошке политике и еколошког менаџмента, настао највећим делом на резултатима примене поступка процене утицаја на животну средину и сазнању о неопходности проширивања овог поступка на тзв. стратешке документе као што су планови, програми, политике и прописи.

<sup>12</sup> Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (OJ L 308, 19.11.2008, pp. 35–49).

<sup>13</sup> Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment (OJ L 158, 23.6.1990, pp.56–58). Za neke aspekte prakse tokom primene ove direktive videti: Commission of the European Communities, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the experience gained in the application of Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990, on freedom of access to information on the environment, /\* COM/2000/0400 final \*/, Brussels, 29.06.2000, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0400:FIN:EN:PDF>.

погледу јавног приступа документима Европског парламента, Савета и Комисије.<sup>14</sup> Према одредбама члана 1. циљеви Директиве су: (а) гарантовање права приступа информацијама о животној средини које се налазе у поседу јавних органа, установљивање основних услова и рокова за вршење тог права и практични аранжмани за њено спровођење; и (б) обезбеђење да информације које се односе на животну средину буду, у виду редовне активности, доступне и саопштаване јавности, ради постизања најшире могуће систематске доступности и дистрибуције у јавности информација о животној средини.<sup>15</sup> Ради тога, посебно ће се унапређивати коришћење савремених информационих и телекомуникационих технологија. У вези са овим треба имати у виду да се у тачки 5. преамбуле Директиве констатује да, с обзиром на то да је 25. јуна 1998. Европска заједница потписала Конвенцију UN/ECE о приступу информацијама, учешћу јавности у процесу одлучивања и праву на приступ правди у питањима која се односе на животну средину („Архуска конвенција”), одредбе права Заједнице морају се усагласити са том Конвенцијом с обзиром на њено потписивање од стране Европске заједнице.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (OJ L 145, 31.5.2001, p. 43).

<sup>15</sup> Појам „информација о животној средини” изузетно је широко дефинисан. Према одредби члана 2. ст. 1. Директиве овим појмом означава се свака информација у писаном, визуелном, аудио, електронском или било ком другом доступном облику, која се односи на: (а) стање елемената животне средине као што су ваздух и атмосфера, вода, земљиште, пејзажи и природни предели, укључујући мочварна, обална и поморска подручја, биолошку разноврсност и њене компоненте, укључујући генетски модификоване организме као и међусобну интеракцију ових елемената; (б) факторе као што су материје, енергија, укључујући нуклеарно гориво и енергију, бука, радијација или отпад, укључујући радиоактивни отпад, емисије, испуштања и друге облике доспевања у животну средину који утичу, или могу утицати на елементе животне средине наведене у тачки (а); (ц) мере (укључујући административне мере) као што су политика, законодавство, планови, програми, споразуми о питањима везаним за животну средину, извештаји о спровођењу прописа у области животне средине и активности које утичу, или могу утицати, директно или индиректно, на елементе и факторе наведене у тачкама (а) и (б), као и мере или активности које су намењене заштити тих елемената; (д) анализа трошкова и користи и друге финансијске и економске анализе и претпоставке које се користе у оквиру мера и активности наведених у тачки (ц); (е) стање здравља и безбедност људи, прехранбена сигурност, услове њиховог живота, места од културног значаја и изграђене објекте, у мери у којој на то може утицати стање елемената животне средине наведених у тачки (а) или, кроз такве елементе, стање фактора наведених у тачкама (б) и (ц).

<sup>16</sup> Директива о приступу јавности информацијама један је од правних аката на нивоу ЕУ који омогућава примену „првог стуба” или прве групе правила које установљава Конвенције из Архуса (приступ информацијама).

4) Уредба (ЕЗ) Но 166/2006 која се односи на установљавање Европског регистра испуштања и преноса загађујућих супстанци и којом се мењају Директива 91/689/ЕЕЗ и 96/61/ЕЗ, има као општи циљ унапређење приступа информацијама које се тичу животне средине. Установљава се интегрисани Регистар испуштања и преноса загађујућих супстанци у форми јавно доступне електронске базе података на нивоу ЕУ („Европски ПРТР”), а ради достизања захтева који су утврђени Кијевским протоколом о испуштању и преносу загађујућих супстанци (2003).<sup>17</sup> Кључна питања која се регулишу Уредбом су: садржај „Европског ПРТР” (члан 3); облик и структура (члан 4); извештавање од стране оператора (члан 5); испуштање у земљу и из дифузних извора (члан 6, 8); извештавање држава чланица (члан 7); обезбеђење квалитета (валидације) и контроле (члан 9); приступ информацијама и поверљивост (члан 10, 11); учешће јавности (члан 12); водич за примену (члан 14); казне (члан 20).<sup>18</sup>

5) Сврха Директиве 2007/2/ЕЗ је установљавање инфраструктуре за просторне информације ради омогућавања хармонизованих просторних информација и информација у области животне средине, и њиховог стављања на располагање заинтересованим субјектима посредством одговарајућих веб-сајтова.<sup>19</sup> Стога, ова директива прописује правила за оснивање, унутар Европске Уније (ЕУ), Инфраструктуре за просторне информације (INSPIRE) чији је циљ да учини могућу компјутерску размену, поделу, приступање и коришћење просторних и еколошких података као и услуга у вези са овим подацима. INSPIRE има циљ да координира кориснике и оне који обезбеђују

<sup>17</sup> ЕУ је потврдила овај протокол 21. фебруара 2006. Видети: Интернет, [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-13-a&chapter=27&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13-a&chapter=27&lang=en); Council Decision 2006/61/EC of 2 December 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the UN-ECE Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers (OJ L 32 of 04. 02. 2006).

<sup>18</sup> У Анексу I уз Уредбу се прописује листа активности за које оператори имају обавезу да годишње извештавају надлежне органе о количинама испуштања, и она укључује активности прописане „IPPC” Директивом. У Анексу II дефинисана је листа од 91 „загађујуће супстанце”, као и граничне вредности испуштања у ваздух, воду и земљиште за поједине од њих. У Анексу III прописан је формат извештаја.

<sup>19</sup> У вези са овим је и Систем глобалног мониторинга за животну средину и безбедност (GMES) – мрежа за прикупљање и дисеминацију информација које се тичу животне средине и безбедности које се обезбеђују мониторингом Земље из свемира и *in-situ*. Видети: Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Global Monitoring for Environment and Security (GMES) : From Concept to Reality {SEC(2005)1432}, COM/2005/0565 final, Brussels, 10. 11. 2005, Интернет, <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0565:FIN:EN:PDF>.

информације на такав начин да се информације које потичу из различитих сектора комбинују и дистрибуирају.<sup>20</sup>

6) Уредбом о Европској агенцији за животну средину (ЕЕЦ) No. 1210/90 основана је Агенција (ЕЕА) као и Европска информативна и опсервациона мрежа за животну средину (EIONET).<sup>21</sup> Агенција је почела са радом 1993. године са седиштем у Копенхагену.

7) Иако снажно повезано са бројним другим инструментима савремене политике и права животне средине, учешће јавности у одлучивању представља засебан инструмент регулисан већим бројем прописа. Основни значај има Директива Европског парламента и Савета Европе 2003/35/ЕЦ од 26. маја 2003. године којом се омогућава учешће јавности у изради нацрта одређених планова и програма који се односе на животну средину и којим се мењају и допуњују Директива Савета 85/337/ЕЕЦ о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину и Директива 96/61/ЕЦ о интегрисаном спречавању и контроли загађивања у погледу учешћа јавности и доступности правосуђа. Имајући у виду значај који информисање има као предуслов за активно учешће јавности у одлучивању, посебан значај за питања учешћа јавности има и Директива Европског парламента и Савета 2003/4/ЕЦ од 28. јануара 2003. године о јавном приступу информацијама које се тичу животне средине. Са становишта учешћа јавности у одлучивању Директива 2003/35/ЕЦ садржи три групе правила: а) правила која се односе на учешће јавности у припреми планова и програма који се односе на животну средину (чл. 2), б) правила која се односе на учешће јавности у одлучивању о давању сагласности на процену утицаја на животну средину (чл. 3), и ц) правила која се односе на учешће

---

<sup>20</sup> Појам „инфраструктура за просторне информације” обухвата метаподатак, сетове просторних података и податке о просторним услугама; мреже услуга и технологија, уговоре о приступу и коришћењу, као и механизме, процесе и процедуре координације и праћења, који су установљени и који раде и на располагању су у складу са овом Директивом (чл. 3. ст. 1). У истом члану дефинисано је и значење свих других релевантних појмова. У ставу 6. истог члана дефинисан је и појам „метаподатак”, као информација која описује сетове просторних података и услуге просторних података омогућавајући им да буду откривени, пописани и искоришћени.

<sup>21</sup> Council Regulation (EEC) No 1210/90 of 7 May 1990 on the establishment of the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network, OJ L 120, 11.5.1990, p. 1–6.; Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version) OJ L 126, 21.5.2009, p. 13–22.

јавности у одлучивању о издавању дозвола за рад постројења чији рад може имати утицај на животну средину (чл. 4).

8) Уредба (ЕЗ) No. 614/2007 која се односи на Финансијски инструмент за животну средину, установљава програм LIFE+ из којег се финансирају пројекти у области животне средине. Њен циљ је да допринесе развоју и имплементацији политике заштите животне средине и законодавства. Конкретније говорећи, LIFE+ треба да подржи имплементацију VI Акционог програма у области животне средине, укључујући и тематске стратегије, као и финансирање мера и пројеката који ће унапређивати европске вредности у државама чланицама.<sup>22</sup>

9) Циљеви Директиве Европског парламента и Савета бр. 2004/35/ЕС од 21. априла 2004. године о одговорности у погледу превенције и ремедијације штете у животној средини одређени су врло широко.<sup>23</sup> Поред овог извора

<sup>22</sup> Према одредби члана 4. Уредбе LIFE+ покрива три тематске компоненте: природа и биодиверзитет; политике заштите животне средине; и управљање, информације и комуникације, док су врсте мера и активности које се финансирају дефинисане у Анексу I уз Уредбу, и оне обухватају: оперативне активности НГО које су примарно активне у области животне средине на европском нивоу и које су укључене у развој и спровођење политике и прописа Заједнице; развој и одржавање мрежа, база података, компјутерских система, итд.; студије, моделирање, израда прегледа; мониторинг – укључујући и мониторинг шума; помоћ у изградњи капацитета; обуке, семинари, састанци; умрежавање; информационе и комуникационе активности; представљање иновативних приступа, метода, технологија и инструмената. За област природе и биодиверзитета посебно се дефинишу активности које се финансирају из овог програма. За информације о плановима финансирања за период од 2013. до 2020. године видети: Интернет, <http://ec.europa.eu/environment/life/about/beyond2013.htm>.

<sup>23</sup> Конкретније говорећи, циљеви ЕУ у овој области су спречавање настанка штета и обезбеђивање услова за санирање штета у животној средини на основу заједничких правила у оквиру организације, односно установљавање правила о одговорности за штету у животној средини на основу принципа „загађивач плаћа”. Овако формулисане циљеве треба посматрати као део укупних напора који се чине у међународном праву у области регулација појединих питања у вези са одговорношћу за штете у животној средини. У том смислу принцип 13. Рио декларације о животној средини и развоју (1992) садржи одредбу којом се утврђује обавеза да ће државе развијати национално право у вези са одговорношћу и надокнадом жртвама загађивања и других штета у животној средини. За шире о одговорности за штете у животној средини видети: P. Sands, *Principles of international environmental law*, Cambridge University Press, 2003. pp. 869–939. За шире информације о разумевању питања одговорности за штете у животној средини у оквиру ЕУ – пре усвајања Директиве, видети: White Paper of 9 February 2000 on environmental liability [COM(2000) 66 – Not published in the Official Journal]. Commission of the European Communities, Brussels, 9.2.2000, COM (2000) 66 final, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0066:FIN:EN:PDF>.

права, у ширем смислу би требало водити рачуна и о једном броју међународних уговора у области животне средине који, као извори међународног права, обавезују и државе чланице Европске уније. Ово се нарочито односи на међународне уговоре чији су основни предмет регулисање питања грађанске одговорности за штете настале услед загађивања нафтом, затим штете настале услед транспорта опасних супстанци, као и питања грађанске одговорности у вези са штетама насталим услед коришћења нуклеарне енергије. Директивом се регулишу и питања трошкова превенције и ремедијације (чл. 8), а посебним одредбама утврђују се процедуре у вези са захтевима правних и физичких лица за одштету (чл. 12), приступ судовима (чл. 13) и финансијско обезбеђење (чл. 14). Члан 15. Директиве односи се на сарадњу између држава чланица.

10) Општи елементи кривичноправне заштите животне средине на нивоу ЕУ уређују се Директивом 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права, којом се прописују мере које државе чланице треба да предузму у области кривичног права ради ефикасније заштите животне средине. Усвајање ове директиве има релативно дугу историју и она је везана за активности Савета Европе на плану усвајања Конвенције о заштити животне средине путем кривичног права (ETS No. 172), којом се наглашава потреба за успостављањем кривичне одговорности у случајевима „озбиљног загађења или довођења у опасност животне средине”.<sup>24</sup> Директива прописује минималне захтеве који морају бити уграђени у национално кривично законодавство држава чланица а државе чланице могу да уведу строже заштитне мере. Директива се не односи на мере које се тичу процесног дела кривичног права, нити се односе на овлашћења тужилаца и судија. У складу са одредбом члана 3. Директиве, државе чланице имају обавезу да обезбеде да се одређене радње и поступци сматрају кривичним делом, ако су почињена противправно (Анекс А и Б) и намерно или са, најмање, озбиљним нехатом.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Конвенција садржи опис кривичних дела и „других прекршаја” против животне средине (три групе – у зависности од процењеног степена опасности), утврђивање правила о кривичном поступку када су у питању дела везана за животну средину, питање надлежности (нарочито када се ради о прекограничном загађивању), имплементацију (сарадња националних власти и међународна сарадња), питање тзв. заједничке (удружене) одговорности онда када није могуће утврдити носиоца одговорности, итд.

<sup>25</sup> Та дела обухватају, на пример: испуштање, емисију или уношење извесних количина материја или јонизујућег зрачења у ваздух, земљиште и воду, који изазивају или могу изазвати смрт или тешке повреде било којем лицу или значајну штету на квалитет ваздуха, земљишта и воде, или животиња или биљака; прикупљање, превоз, обнављање или одлагање отпада, укључујући и надзор над овим пословима и контролу на депонијама,

11) Препоруком 2001/331/ЕС установљени су „минимални критеријуми” за инспекцију у области животне средине, и то у делу који се односи на организовање, спровођење, праћење и објављивање резултата инспекција заштите животне средине у свим земљама чланицама у циљу унапређења поштовања прописа и доследније примене и спровођења.<sup>26</sup>

#### IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

- Одлука Европског парламента и Савета 1600/2002/ЕС о установљавању VI акционог програма у области животне средине објављена је 10. септембра 2002. године.
- Директива 2011/92/ЕЕС о процени утицаја на животну средину ступила је на снагу 17. фебруара 2012. године.
- Директива 2001/42/ЕС о стратешкој процени утицаја на животну средину ступила је на снагу 21. јула 2001.
- Директива 2003/4/ЕС о приступу јавности информацијама из области животне средине ступила је на снагу 14. фебруара 2003. године.
- Директива 2003/35/ЕС о учешћу јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине ступила је на снагу 25. јуна 2003. године.
- Директива 2004/35/ЕС о одговорности за штете у животној средини ступила је на снагу 30. априла 2004. године.
- Директива 2008/99/ЕС о заштити животне средине путем кривичног права ступила је на снагу 19. новембар 2008. године.

---

укључујући и акције предузете од стране субјеката који управљају отпадом, а који проузрокују или је вероватно да ће проузроковати смрт или озбиљне повреде било које особе или значајна оштећења квалитета ваздуха, земљишта, или воде, или животиња и биљака; рад постројења у којима се спроводи опасна активност или у којима се чувају или користе опасне супстанце или препарати и који ван постројења изазивају или могу изазвати смрт или озбиљне повреде било којем лицу или значајну штету квалитету ваздуха, земљишта и вода или животињама или биљкама; производњу, прераду, руковање, коришћење, одржавање, складиштење, транспорт, увоз, извоз или одлагање нуклеарног материјала или других опасних радиоактивних супстанци које изазивају или је вероватно да ће изазвати смрт или тешке повреде било ком лицу или значајну штету квалитету ваздуха, земљишта и вода, или животиња и биљака; итд.

<sup>26</sup> Препорука обухвата инспекције у области животне средине које се тичу свих индустријских постројења, предузећа и постројења за чије емисије у ваздух, испуштања у воду или одлагања се траже одобрења, дозволе или лиценцирање према постојећем ЕУ законодавству у области животне средине („контролисана постројења”), тач. II 1.



- Директива 2007/2/ЕС о установљавању Инфраструктуре за просторне информације у Европској заједници (INSPIRE) ступила је на снагу 15. маја 2007. године.
- Уредба 166/2006 о установљавању Европског регистра испуштања и преноса загађујућих супстанци ступила је на снагу 24. фебруара 2006, односно амандмани на ову уредбу 7. августа 2009. године.
- Уредба No. 401/2009 о Европској агенцији за животну средину (ЕЕА) и Европској-мрежи за информације и посматрање (EIONET) ступила је на снагу 10. јуна 2009. године.
- Уредба 614/2007 о LIFE+ финансијским инструментима у области животне средине ступила је на снагу 12. јуна 2007. године.
- Препорука 2001/331/ЕС о минималним критеријумима за инспекцију у области животне средине објављена је 27. априла 2001. године.

## V) ИЗВОРИ

1. "Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme", OJ L 242, 10.09.2002.
2. "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 (codification)", OJ L 26/1, 28.1.2012.
3. "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", OJ L 197, 21.7.2001.
4. "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", OJ L 41, 14.2.2003.
5. "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", OJ L 156, 25.6.2003.
6. "Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage", OJ L 143, 30.4.2004.

7. "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 (Text with EEA relevance)", OJ L 328, 6.12.2008.
8. "Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14n Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE)", OJ L 108, 25.4.2007.
9. *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, Budapest, 2008.
10. *Извештај о напретку Србије за 2012. годину*, SEC (2012) 333, Европска комисија, Брисел, 10.10.2012, Интернет, [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izve%C5%A1taj\\_%D0%BE%20n\\_apretku\\_2012\\_konacna\\_verzija.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_%D0%BE%20n_apretku_2012_konacna_verzija.pdf), 05/11/2012.
11. "Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States, OJ L 118, 27.4.2001.
12. "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", OJ L 33, 4.2.2006.
13. "Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version)", OJ L 126, 21.5.2009.
14. "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", OJ L 149, 9.6.2007.
15. *Одговори на упитник Европске комисије (поглавље XXVII)*, Влада Републике Србије, Београд, 2010.
16. Тодић, Д., *Водичи кроз ЕУ политике – животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
17. Volkery, A., Withana, S., Fedrigo, D., Baldock, D., *Towards a 7th Environment Action Programme: Priorities and action needs*, IEEP Policy Paper, September 2012.

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Прописи ЕУ у области животне средине који се налазе у категорији хоризонталних прописа представљају системске прописе без којих функционисање целог система не би било могуће или би било значајно отежано. Овоме треба додати и значај међународних уговора који као свој предмет уређивања имају неко од питања које регулишу прописи хоризонталног карактера, а у којима ЕУ, односно Република Србија, имају

статус члана. Имајући у виду списак прописа ЕУ из ове групе сагледавање њиховог значаја за Републику Србију упућује на потребу анализе целог низа закона и подзаконских прописа међу којима посебан значај имају Закон о заштити животне средине (*Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09, 72/09), Закон о процени утицаја на животну средину (*Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09), Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (*Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09, 88/10), Закон о слободном приступању информацијама од јавног значаја (*Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07), Закон о државном премеру и катастру (*Службени гласник РС*, бр. 72/09), Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција), (*Службени гласник РС*, бр. 36/09), Закон о министарствима (*Службени гласник РС*, бр. 72/12), Закон о државној управи (*Службени гласник РС*, бр. 75/05, 101/07, 95/10), итд. Уопштено говорећи, сматра се да је највећи део одредаба хоризонталног законодавства ЕУ скоро у потпуности пренет у националне прописе Републике Србије (процена утицаја на животну средину, стратешка процена утицаја, учешће јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине, стандардизовање и рационализација извештаја о имплементацији одређених директива, прописи који се односе на оснивање Европске агенције за животну средину и Европске мреже за информације и осматрање (EIONET)). Према Извештају Европске комисије за 2012. годину „одређени напредак остварен је у погледу хоризонталног законодавства”, и то укључује усвајање неколико стратешких докумената и прописа (Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине, Стратегија за примену Архуске конвенције, Закон о ратификацији Протокола о Регистру извора загађења животне средине (PRTR), Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Истовремено, процењује се да је потребно „побољшати спровођење, посебно процес консултација јавности и квалитет дијалога са НВО” у поступку процене утицаја на животну средину. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и кључни изазови за 2012–2013. годину, {COM(2012) 600} 2, Брисел, 10.10.2012. стр. 80.

**HORIZONTAL EU LEGISLATION  
IN THE ENVIRONMENTAL FIELD**

**ABSTRACT**

The importance of European Union (EU) horizontal legislation derives from their systematic character. Without the procedures that some of these regulations govern the objectives of the various other areas are not achievable. Although each regulation has its own specific aims their interpretation should be viewed in the context of the overall goals established by the Treaty of Lisbon and the VI Environment Action Programme. The paper summarizes the main EU regulations of the horizontal character. This includes a number of different regulations concerning the following, inter alia: the environmental impact assessment, strategic environmental assessment, public participation in decision-making, access to the information in the environmental field, the liability for the damage to the environment (both civil law and criminal law), the financing in the environmental field, the establishment of the European Environment Agency, the establishment of the European Pollutant Release and Transfer Register, the establishment of the Infrastructure for Spatial Information, the inspection work in the environmental field, and so on. In addition, it is highlighted the importance of the EU horizontal legislation in the context of the harmonization of the national legislation of the Republic of Serbia (RS) with the EU's. It is believed that one of the provisions of RS in the field of horizontal legislation complies with the relevant EU regulations (environmental impact assessment, strategic environmental assessment), while the other part of the regulations need further improvements.

*Key words:* environment, horizontal legislation, access to information, public participation, the EU environmental legislation, the harmonization of the national legislation

UDK: 502.15

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 43–50

Изворни научни рад

Доц. др Лазар ОЖЕГОВИЋ

Татјана ВУЧУРЕВИЋ

Сандра БРКАНЛИЋ<sup>1</sup>

## ЕКОЛОГИЈА – СТУБ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА

### АПСТРАКТ

Време прошло и време које долази намеће нам обавезу да се одговорно понашамо према природном окружењу и према друштву у целини. Обавеза која је пред нама није само очување природних ресурса и богатства у име будућних генерација, већ је уједно и захтев да променимо досадашњи однос и навике у циљу одрживог развоја, и самим тим стварање квалитетнијег односа према еколошком развоју земље. Одрживи развој треба да обезбеди услове у којима ће заживети примена стандарда екологије као науке. Промене у друштву неизбежан су процес, настале као природан процес, или као процес свесних и несвесних људских активности. Однос промена у природи и одрживог развоја је специфичан. Тај однос представља потребу да се задовоље садашње материјалне и нематеријалне потребе друштва и да се очувају природни ресурси, култура и наслеђе за генерације које долазе. Процес одрживог развоја мора да се креће далеко изван једноставног очување природних ресурса, он мора истовремено да трасира пут еколошком развоју, тј. да омогући економски раст уз примену стандарда екологије.

*Кључне речи:* Одрживи развој, екологија, Европска унија.

### 1) УВОД

Земље ЕУ и земље кандидати да то постану, суочавају се са новим изазовима које им је наметнула економска криза, чији су узрок високе цене енергије, недостатак ресурса, глобално окружење и безбедносне претње. Нове технологије имају велике шансе да буду следећа снага и мотор, који ће

---

<sup>1</sup> Факултет за економију и инжењерски менаџмент у Новом Саду. E-mail: ozeovic.lazar@gmail.com; sandrab@fimek.edu.rs.

обезбедити економски раст како земаља чланица ЕУ, тако и земаља кандидата да то постану. На свом путу ка приступању Европској унији земље кандидати имају низ сложених обавеза у реализацији реформи и усклађивања законодавства са европским стандардима, што само по себи обухвата и усаглашавање стандарда еколошког развоја са „Енергетско-климатским пакетом ЕУ”. Требало би нагласити да се 30% свих обавеза земаља које су кандидати у процесу хармонизације и приближавања Европској унији односи на примену стандарда екологије, који представљају један од приоритета ЕУ. Имајући у виду да је одређење и циљ државне политике тих земаља пуноправно чланство у ЕУ, неуспех би проузроковао велике последице њиховој привреди и у смислу остварења постављеног циља. Свакако да ће им у том процесу од велике користи бити искуства земаља у ближем и ширем окружењу и земаља чланица ЕУ, како би им пут примене и имплементације био што краћи и лакши, а самим тим испунили би и један од захтева који су постављени пред њих као услов прикључењу ЕУ. Тај процес хармонизације захтева како законодавне тако и институционалне промене, едукацију кадрова и велика инвестирања у оне сегменте друштва који су носиоци тог процеса.

## II) ЕКОЛОШКИ АКЦИОНИ ПРОГРАМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Значај ЕУ у процесу примене еколошких стандарда веома је велик због чињенице да је она успоставила стандарде за управљање њима, који су наведени у Лисабонском споразуму и Стратегији „Европа 2020” о ефикасном коришћењу ресурса и иновација. У Повељи ЕУ наводи се: висок ниво заштите и унапређења квалитета животне средине мора се уградити у политике чланица ЕУ и ускладити их са принципом одрживог развоја. Еколошки акциони програм ЕУ промовише спој инструмената: правне услове („команда и мере контроле”), трансфер технологије, тржишне инструменте, истраживање, одредбе еколошке одговорности и др. Европски еколошки законски пакет сматра се најбољим у свету. Стратегија УН да у наредних 20 година инвестира преко 350 милијарди долара у обновљиве изворе енергије, 200 милијарди долара уложиће у развој и „озелењавање” саобраћајног сектора и преко 100 милијарди долара намењено је за управљање пројектима екологије.<sup>2</sup> На нивоу Европске уније концепт одрживог развоја постао је посебно важан, јер је повезан са одређеним законским обавезама. Све европске комисије и њихови предлози за нове

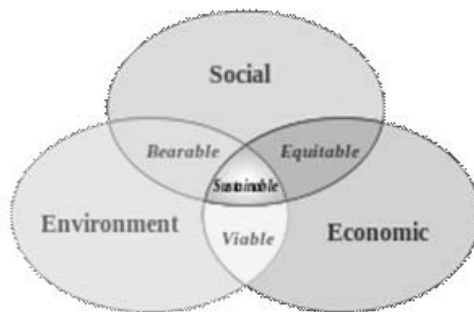
<sup>2</sup> „Стратегије Европа 2020”, Брисел, 3. март 2010. године, COM(2010) 2020.

иницијативе предмет су међународне политике и евалуације њиховог могућег утицаја на одрживи развој. ЕУ као институција мора да обезбеди мудрост у руковођењу и обезбеђењу одрживог развоја у Европи. Услед моралних европских обавеза према остатку света, тежња мора да иде и даље.

### III) ОДРЖИВИ РАЗВОЈ - ЗАХТЕВ ВРЕМЕНА

Појам одрживог развоја преузет је из Декларације УН проглашене у Рио де Жанеиру (*Rio de Janeiro*) 1992. године. Конференција у Рију бавила се темом међународне интеракције између нових друштвених покрета, академске заједнице, политике и бизниса, која је довела до формулисања политике заштите животне средине и стратегије у контексту периода пре и после Конференције Уједињених нација о животној средини.<sup>3</sup> Одрживи развој представља процес којим се задовољавају захтеви садашњих и не доводе у питање захтеви будућих генерација да задовоље властите потребе. Право на развој мора се остварити како би се правично задовољиле развојне и еколошке потребе како садашњих, тако и будућих генерација. Одрживи развој не бави се само односом привреде и екологије, он такође и усклађује еколошки развој са социјалном политиком на глобалном нивоу. Потпуна дефиниција одрживог развоја могла би да гласи „одржив и равноправан развој”.

Слика 1. Шема одрживог развоја<sup>4</sup>



<sup>3</sup> Светска конференција „Самит о планети Земљи” у Рио де Жанеиру (*Rio de Janeiro*).

<sup>4</sup> W. M. Adams, “The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century”, Report of the IUCN Renowned Thinkers Meeting, 29–31 January 2006, Retrieved on: 2009-02-16.

Поједини учесници Самита у Рију имали су различите ставове у вези са главним фокусом интереса (економски и еколошки), а мање интересовања показали су за правичну расподелу капитала (социјална компонента одрживог развоја). Мање развијене земље и земље у развоју имају разлога за притужбе посебно на став појединих држава из Европе које су склоне да одрживи развој виде као очување природе и животне средине, док занемарују правичну расподелу резултата економског раста. Може се рећи да је Самит у Рију донео смернице по којима би однос управљања екологијом требало да се заснива на поштовању и уважавању стандарда и потреби да се та правила институционализују.

#### **IV) ОБАВЕЗЕ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА**

Одрживи развој намеће етичке и моралне обавезе – укључујући пре свега основна људска права – које су далеко сложеније од једноставних материјалних обавеза. Мора постојати уважавање прошлости – дијалог и одлуке које се односе на одрживи развој морају садржати објективне и непристрасне оцене претходних резултата који се односе на одрживи развој и поред чињенице да време носи терет тешких последица историјских збивања. Обавезе морају бити засноване на вредностима – квалитет напора и активности друштва требало би да садашњост и будућност учине извеснијим. Одрживи развој мора да се заснива на обезбеђењу и поштовању различитости а то се једино може остварити кроз глобално јединство напора и интеграција у заједничким вредностима заснованог приступа. При томе, та интеграција значи да су заједничке вредности део нашег унутрашњег карактера. Трбало би такође и преузети одговорност – јачање вредности одрживог развоја је заједничка одговорност целокупног друштва, што намеће обавезу да се води одговорна економска, еколошка и социјална политика која преставља основ савременог друштва. Знање и активности требало би усмерити на развијање система вредности и примену модела развоја друштва у области политике, економије и социјалогije, који нам пружају шансу унапређења одрживог развоја друштва.

#### **V) СТУБОВИ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА**

Одрживи развој постао је широки термин који се користи у скоро сваком аспекту живота, као и људским активностима, од локалних до глобалних размера и у различитим временским периодима. Он је постао доктрина у



сопственом праву. Термини као што су одрживи развој, одржива екологија, одржива економија, енергетика, одрживо тржиште, одрживе јавне финансије, итд. користе се у свакој могућој прилици.

Одрживи развој чине три стуба. Одрживост превазилази екологију и заштиту животне средине и захтева јаван, јединствен и дугорочан процес доношења одлука како би се развила свест о компромисима између привредне, еколошке и друштвене сфере. Једначине одрживог развоја илуструју како се значај та три стуба одрживости међусобно допуњава:<sup>5</sup>

***ЈЕДНАЧИНА 1: еколошки + друштвени – привредни***

Наглашавање еколошке и друштвене димензије одрживог развоја без привредне занемарује капитал неопходан за финансирање напретка.

***ЈЕДНАЧИНА 2: привредни + друштвени – еколошки***

Јачањем привредног и друштвеног стуба одрживости, а занемаривањем еколошког, деградира се природни капитал неопходан за раст.

***ЈЕДНАЧИНА 3: привредни + еколошки – друштвени***

Усредсређеност на привредни и еколошки фактор без социјалног фактора води ка „зеленом расту” за ограничени број људи.

*Слика 2. Три стуба одрживости указују на то да су економија и друштво ограничени еколошким границама<sup>6</sup>*



<sup>5</sup> Кендис Стивенс, Путоказ ка одрживом развоју, Интернет, <http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs/uploads/knjige/putokaz.pdf>, стр. 14–15.

<sup>6</sup> Cato M. Scott, *Green Economics*, Earthscan, London, 2009, pp. 36–37.

Екологија као стуб одрживог развоја ослања се на привредни и друштвени стуб. Људи који живе на ивици егзистенције нису у могућности да користе луксуз који пружа заштита животне средине. Последице климатских промена, несташице воде и смањења биодиверзитета најдиректније осећају најсиромашнији делови друштва јер они немају средства потребна за куповину производа који задовољавају стандарде које намеће екологија. Они нису у ситуацији да могу да издвоје време и средства за бављење својим еколошким стандардима, што намеће закључак да низак животни стандард представља нејвећи проблем животне средине.

## VI) ЕКОЛОГИЈА - СЕГМЕНТ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА

Примарни проблем екологије у већини земаља света представља усмереност на одрживу потрошњу, а не на одрживу производњу. Резултат недостатка корпоративне одговорности а у спречи са великим инвестирањима индустрије у рекламу која промовише прекомерну потрошњу, представља огромну еколошку штету. Носиоци власти требало би да изврше притисак на све привредне субјекте да се одрекну својих лоших навика које угрожавају животну средину и да своје производне активности усмере на производњу одрживих производа. Такав поступак свакако би допринео да доступност финансијским средствима за маркетинг одрживе потрошње буде знатно отежан. Стратегије одрживог развоја указују на ефекте дугорочних трендова у области одрживе производње и потрошње. Они промовишу правац који је далекосежнији од БДП раста и продуктивности, а који указује на улогу привреде у постизању друштвене и еколошке профитабилности. Екологија је сегмент који представља модел за излазак из економске кризе друштва. Подршком пројектима екологије – и улагањем у обновљиву енергију, јавни превоз, енергетску ефикасност стамбених објеката, паметне струјне мреже, рециклажу секундарних сировина и пројекте везане за снабдевање водом – они обухватају шестину од више од три милијарде америчких долара фискалних стимуланса које су обећале владе на Самиту УН. Очекује се да ће те инвестиције створити 50 милиона „зелених” радних места и да ће покренути „зелене” предузетнике и мала улагања.

## VII) ЗАКЉУЧАК

Пред човечанством је један од највећих изазова времена у којем живимо – како испоштовати захтеве које пред њега поставља одрживи развој, као обавезу свих структура власти (политичке и друштвене) да промовишу развој и коришћење глобалних вредности заснованих на одрживом развоју друштва. Потребно је развијати инструменте који ће омогућити спровођење одлука које се односе на одрживи развој друштва, културе и привреде. Такав приступ намеће потребу да екологију промовише као приоритет у доношењу одлука у вези са одрживим развојем. Националне економије свих земаља света у обавези су да омогуће услове за развој екологије и ефикасно управљање њоме, а самим тим и да одговоре на захтеве савремене економије – јер она представља стуб стратегије одрживог развоја. Примена екологије не може бити реализована у условима које карактеришу индустрија прљавих технологија, зависност од фосилних горива и корпоративна неодговорност. Институције власти прво морају да омогуће одрживу производњу у постојећој привреди као предуслов еколошког развоја.

## VIII) ИЗВОРИ

1. Adams, W. M., “The Future of Sustainability: Re-thinking Environment and Development in the Twenty-first Century”, Report of the IUCN Renowned Thinkers Meeting, 29–31 January 2006, Retrieved on: 2009-02-16.
2. Интернет, <http://sedac.ciesin.org/entri/texts/rio.declaration.1992.html>.
3. Scott, Cato M., *Green Economics*, Earthscan, London, 2009.
4. Стивенс, Кендис, *Путоказ ка одрживом развоју*, Интернет, <http://www.odrzivi-razvoj.gov.rs/uploads/knjige/putokaz.pdf>.
5. „Стратегије Европа 2020”, Брисел, 3. март 2010. године, COM(2010) 2020.
6. World Commission on Environment and Development laid the groundwork for the 1992 Rio de Janeiro UN summit and resulting documents: Convention on Biological Diversity; Framework Convention on Climate Change; Rio Declaration on Environment and Development; Agenda21 and Forest Principles, Интернет, <http://www.undocuments.net/wced-ocf.htm>.

## **ECOLOGY AS A POLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT**

### **ABSTRACT**

Time has passed and the time to come to us imposes an obligation to act responsibly towards the natural environment and to society at whole. Obligation that is before us is not only to preserve its natural resources and wealth on behalf of future generations, but also a request to change current attitude and habits, in order to support sustainable development and there by create high-quality attitude towards ecological development of countries. Sustainable development to create the conditions in which the application of the standards imposed by ecology as a science comes to life. Changes in society are inevitable process, arising as a natural process, or as a process of conscious and unconscious human activities. The relationship of change and sustainable development is specific. This relationship is the need to satisfy the current tangible and intangible needs of society, and to conserve natural resources, culture and heritage for generations to come. The process of sustainable development must go far beyond the simple conservation of natural resources, he must point the way towards the development of ecological, economic growth enable by applying environmental standards at the same time.

*Key words:* Sustainable development, ecology, European Union.

UDK: 502.17:061.1  
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 51–69  
Изворни научни рад

Доц. др Иван ЈОКСИЋ  
Проф. др Жељко БЈЕЛАЈАЦ<sup>1</sup>  
Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ<sup>2</sup>

## МОГУЋНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

### АПСТРАКТ

Правна заштита животне средине предуслов је здравог и просперитетног друштва и свих грађана који у њему живе. Посебност у заштити животне средине огледа се у развијању широке лепезе активности усмерених на организовање система превентивног реаговања на изворе њеног угрожавања. Но, као по правилу, превентивно деловање није увек у стању да обезбеди неопходан ниво заштите основних ресурса који чине здраву животну средину. Стога је неопходно донети адекватне правне инструменте којима ће бити унапређене законске могућности за заштиту животне средине укључујући и систем репресивних (кривичноправних) мера. Полазећи од значаја животне средине за сваку државу чланицу Европска унија је покренула широки спектар активности ради подизања нивоа како нормативне, тако и институционалне заштите. Србија је након стицања статуса кандидата за чланство у Европској унији преузела обавезу усклађивања свог унутрашњег законодавства са европским инструментима. Следствено томе, неопходан корак у сусрет чланству у Европској унији односи се на имплементацију европских инструмената којима се регулише правна заштита животне средине. У том делу, биће обухваћене основне групе прописа којима се успостављају правни оквири садашње али и будуће правне заштите животне средине. У складу са наведеним, аутор ће у раду, користећи се адекватним методолошким приступом, указати на основне предметне одреднице којима се регулише

---

<sup>1</sup> Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду. Е-mail: ijoksic@hotmail.rs; zdjbjelajac@gmail.com.

<sup>2</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-mail: dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља резултат истраживања у оквиру пројекта 179029 Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

проблематика заштите животне средине у европским инструментима, са освртом на могућности њихове примене у националним законодавствима.

*Кључне речи:* Европски инструменти, животна средина, механизми заштите, еколошки програми, стратегија ЕУ.

## 1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Човек је својим деловањем у стремљењу ка квалитетнијим условима живота, нарочито последњих деценија, угрозио своје природно окружење, нарушавајући вечиту узајамну, хармоничну и зависну повезаност, односно равнотежу која је владала у живом свету, учинивши и сопствени опстанак неизвесним. Значај заштите животне средине као добра од општег интереса, уграђен је у темељне одреднице политике Европске уније, што коинцидира са трендом изражене еколошке свести на глобалном нивоу.<sup>3</sup> Живети у здравој животној средини у садашњем времену, али и у скорој будућности, представља идеал којем би требало težити. Одговор на питање да ли је у садашњим условима здрава животна средина реалност или утопија, захтева темељно преиспитивање постојећих могућности њене правне и институционалне заштите. Ова констатација резултат је реалног сагледавања постојећег стања на пољу угрожавања животне средине и разматрања могућности, односно капацитета којима располажемо ради њене заштите. Као и сваки проблем, или појаву, животну средину можемо третирати користећи се временским и просторним димензијама које утичу на њено супстанцијално сагледавање. Временски моменат у конституисању животне средине, као посебног субјективитета и предмета правне заштите, поклапа се са појавом и афирмацијом треће генерације људских права у међународном правном поретку. Подсећања ради, развој идеје о људским правима, у смислу њихове каталогизације, прошао је три развојне фазе које препознајемо кроз појаву три генерације људских права, и то:<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Жељко Бјелајац, Драган Дашић, Милован Спасовић, „Еколошка политика ЕУ и њен кривично-правни оквир”, *Међународни проблеми*, vol. 63, бр. 4, 2011, стр. 567–582; Душко Димитријевић, Драгољуб Тодић, „Енергетска безбедност у међународном праву животне средине”, *Теме*, 2012, Vol. XXXVI, бр. 2, стр. 703–721.

<sup>4</sup> Иако није уобичајено да се у уводном делу рада цитирају извори, корисно је указати на међународноправну димензију заштите права на здраву животну средину. Стога је упутно на овом месту указати на динамику у развоју идеје људских права на коју нас упућују поједини аутори из области међународног права. Ово тим пре што се само кроз институцију права на здраву животну средину може обезбедити потпуни капацитет њене правне заштите. Војин Димитријевић, Милан Пауновић (у сарадњи са Владимиром Ђерићем), *Људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997, стр. 39.

- прва генерација људских права, с краја XVIII и почетка XIX века, садржи каталог грађанских и политичких права;
- друга генерација људских права, актуелна у XIX веку и почетком XX века, обухвата каталог економских, социјалних и културних права; и
- трећа генерација људских права, настала у другој половини XX века, припада категорији људских права новије генерације, као што је: право на здраву животну средину, право на мир, право на развој, итд.<sup>5</sup>

Просторни моменат у конституисању животне средине, као посебног субјективитета, везује се за евроинтеграционе процесе и приближавање Србије чланству у Европској унији. Зато је нормативно<sup>6</sup> уређивање области заштите животне средине везано за процес приближавања Србије овом чланству. Следствено томе, сви правни документи и прописи усвојени последње деценије, а нарочито последњих година, крећу се у правцу приближавања Србије европском правном простору. Међутим, наоко успешна имплементација европских правних решења у свим областима, а посебно на пољу заштите животне средине, показује извесни ниво некритичког приступа који се одражава на квалитет нормативног уређења и динамику у практичној примени „еколошких норми” у Србији. Искорак у правцу потпуније заштите животне средине у Србији представља доношење Националног програма заштите животне средине из 2010. године. Национални програм представља најважнији стратешки документ из области заштите животне средине за наредни десетогодишњи временски период. У визури његових творца Национални програм биће реализован Акционим планом, којим ће бити обезбеђен правни и институционални основ за бројне пројекте у процесу приближавања Европској унији и коришћење кофинансирајућих средстава из буџета РС и претприступних фондова ЕУ. Национални програм заштите животне средине представља средство за решавање приоритетних проблема у области заштите животне средине у земљи, а уједно доприноси и

---

<sup>5</sup> Иако се на универзалном нивоу, у оквиру општих инструмената, ретко могу пронаћи они који садрже одредбе о животној средини, интересантно је навести Конвенцију о правима детета која у члану 24. прописује следеће: „Државе уговорнице признају право детета на уживање највише остваривог животног стандарда, и да ће државе тежити остварењу овог права при чему ће између осталог, посебно узети у обзир опасности и ризике загађења животне средине”. Милош Стопић *et al.*, *Правици заштите животне средине у Србији*, Београдски центар за људска права, Београд, 2009, стр. 13.

<sup>6</sup> У раду се термин „нормативно уређивање” или „нормирање” односи на све правне документе у Србији, како законске и подзаконске тако и стратешке документе, усвојене на нивоу Владе Србије, владиних агенција и ресорних министарстава.

придруживању Србије Европској унији.<sup>7</sup> Суштина претходног излагања састоји се у указивању на све мањкавости лаичког приступа у сагледавању свих могућности на пољу заштите животне средине. Наиме, свакодневно се сусрећемо са захтевима за побољшање заштите животне средине која је све више угрожена активностима како правних, тако и физичких лица. Међутим, превиђа се чињеница да је на нормативном плану успостављена потпуна заштита животне средине како у делу грађанског тако и кривичног законодавства. Поред тога, са доношењем новог Кривичног законика Србије из 2006. године кривична дела против животне средине добила су посебан статус кроз издвајање у засебну групу кривичних дела против животне средине у глави XXIV.<sup>8</sup> Ипак, значај правног уређења животне средине, у смислу њихове (кривично) правне заштите, препознатљив је у укупним напорима који се на нивоу Европске уније огледају кроз доношење великог броја тзв. „еколошких инструмената”. С обзиром на то да је намера аутора рада да прикаже европску правну регулативу у области животне средине, посматрано кроз призму нашег и националних законодавства држава чланица Европске уније, као и оних држава које се налазе у претприступној и приступној фази учлањења, у даљем излагању ћемо указати на основне предметне одреднице европских инструмената којима се нормира област заштите животне средине.

## II) РАЗВОЈ ИДЕЈЕ О ПОТРЕБИ УВОЂЕЊА ПРАВНЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕУ

Идеја о потреби успостављања правне регулативе за област заштите животне средине дуго је била усамљена и сведена на спорадичне покушаје да

<sup>7</sup> Цитирано према: *Национални програм заштите животне средине – средство решавања приоритетних проблема*, Интернет, <http://www.kombeg.org.rs/Komora/OpstaA.aspx?veza=1995,28/04/2012>.

<sup>8</sup> Из истих разлога (видети фусноту 2), аутори рада указују на напоре који су чињени у оквиру еколошке секције на традиционалним сусретима правника у Копаоничкој школи природног права далеке 1996. године. Већ тада је указивано на потребу посебног издвајања и третирања кривичних дела којима се штити животна средина. Штавише, у декларацији Копаоничке школе природног права, између осталог, истиче се да сваки човек има право на здрав и продуктиван живот у складу са природом. Здрава животна средина предуслов је овог права. У прилог реченом, професор Стојановић истиче да је с обзиром на значај животне средине и њену заштиту оправдано поставити је као самосталан и примаран заштитни објекат. Зоран Стојановић, „Кривичноправна заштита животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/1995, стр. 293.



се коначно нешто учини како бисмо могли да обезбедимо еколошки<sup>9</sup> здраво и просперитетно друштво. Иако се генеза правног уобличавања заштите животне средине може пронаћи у општим<sup>10</sup> међународним инструментима, у Европи се настанак и развој ове идеје везују за одређене догађаје из седамдесетих година XX века. Тако, Париски самит шефова држава или влада држава чланица тадашњих Заједница одржан 1972. године представља почетак примене комунитарне политике заштите животне средине. При томе, комисија је на темељу донетих закључака сачинила акционе програме у циљу смањења загађења. Правни оквир заједничке политике животне средине успостављен је са Јединственим европским актом из 1987. године. Јединствени акт садржи посебну главу под називом „животна средина”, на основу које се обезбеђује правни оквир за будућу политику Европске заједнице у области заштите животне средине. Уговором из Мастрихта (1992. године) интензивира се даље јачање политике Европске заједнице у области животне средине. Комунитарни сегмент представља први стуб сарадње, што подразумева заједничко одлучивање 15 држава чланица. У оквиру каталога мера које доводе до остваривања циљева овог уговора предвиђа се заштита животне средине (тачка 11). Истовремено, Уговором из Мастрихта обезбеђује се даље јачање места и улоге политике Заједнице у области животне средине укључивањем, међу своје основне циљеве, и унапређивања „одрживог и не-инфлаторног раста уз поштовање животне средине” (члан 2). Међутим, значај Мастрихтског уговора требало би посматрати и кроз измењену улогу Европског парламента и Савета у доношењу одлука, тј. јачање улоге Европског парламента у развој политике животне средине установљавањем процедуре заједничког одлучивања са Саветом, односно проширивањем броја области у којима Савет може усвајати прописе коришћењем „квалификоване

---

<sup>9</sup> Термин „еколошка добра” потребно је разликовати од термина „животна средина”, јер први има знатно шире значење. Наиме, екологија (грч. *оикос* – дом, кућа), као корен речи „еколошки систем” или „еколошка добра”, означава науку о прилагођавању људских бића животної средини и о заштити природе од штетних човекових утицаја. Први пут је реч „екологија” употребљена од стране Ернеста Хекела у књизи *Природна историја стварања*. Шире о томе: Ernst Haeckel, *Natürliche Schöpfungsgeschichte*, Berlin: G. Reimer 1868, 568 S., VIII Tafeln, Groß-Oktav, Erstdruck.

<sup>10</sup> Када говоримо о „општим” међународним инструментима овај термин треба разумети у смислу истицања да се у великом броју инструмената, што посредно а што непосредно, дотиче питање успостављања заштите животне средине. С обзиром на присуство широке лепезе међународних инструмената „оваквог типа”, као и чињенице да се идеја о правној заштити животне средине у Европи појавила релативно касно, фокус излагања ће се односити на настанак и развој „европске” идеје присутне у њеним инструментима у другој половини XX века.

већине” уместо једногласности.<sup>11</sup> Даље активности Европске уније утемељене су на превентивним принципима, тако да штета која наступи за животну средину мора бити спречавана на самом извору загађивања. Директивама донетим у Европској унији установљена је могућност кривичног гоњења загађивача.<sup>12</sup> Посебно тело које прати и прикупља информације о питањима у вези са заштитом животне средине је Европска агенција за животну средину. Она обезбеђује државама чланицама техничке, научне и економске информације које се тичу заштите животне средине. Европска унија усваја акционе програме који дефинишу главне циљеве који би требало да буду постигнути у области заштите животне средине, као и активности које би требало да буду остварене за њихово постизање. Тако, Шести акциони програм (2001–2010) садржи четири приоритетне области:

- Климатске промене – основни циљ који по овом питању треба да буде постигнут јесте до 2020. године смањити емисију гасова који стварају ефекат стаклене баште између 20% и 40%, тако што ће бити предузете структурне промене и јаче мере за уштеду енергије, посебно у области транспорта и енергетике, али и ојачати истраживање и технолошки развој;
- Природа и биодиверзитет – очување и обнављање структуре и функционисања природних система и заустављање губитка биодиверзитета кроз прихватање еколошког законодавства, заокруживање мреже „Природа 2000” (очување природних станишта ретких биљака и животиња), нове иницијативе за очување морских добара и усвајање стратегија за очување обрадивог земљишта;
- Животна средина и здравље – очување квалитета животне средине које не нарушава људско здравље, тако што би се установио систем за управљање ризицима са хемикалијама, стратегије за смањење опасности од пестицида, заштита квалитета вода, смањење буке и стратегије за квалитет ваздуха; и

<sup>11</sup> „Животна средина”, у: Наташа Драгојловић, Тања Мишчевић (прир.), *Водич кроз политике Европске уније*, Београд, 2010, стр. 21–22.

<sup>12</sup> Иако се у Директивама Европске уније изричито не наводе могући субјекти загађивања животне средине, у пракси то су најчешће правна лица. У Србији је са доношењем Закона о одговорности правних лица за кривична дела (*Службени гласник РС*, бр. 97/08) успостављена кривична одговорност правних лица. При томе, уз одређене разлике, већина држава чланица Савета Европе и Европске уније је изменама кривичног законодавства увела кривичну одговорност правних лица, било у оквиру важећих кривичних законика, или пак доношењем посебних закона. Иван Јоксић, „Кривичноправни аспект одговорности правних лица”, *Право теорија и пракса*, бр. 7–8/2010, стр. 133.

- Одрживо управљање природним изворима – основни циљ је одвајање употребе извора од економског раста, посебно тако што би се увећала ефикасност коришћења, опорезивање њихове употребе, повећање рециклаже и смањење отпада.

Тематске стратегије представљају инструменте којима се конкретизују начини спровођења циљева одређених у Шестом акционом плану за област животне средине. Стратегијама је обухваћено седам тематских области: заштита земљишта, морска средина, одрживо коришћење пестицида, загађивање ваздуха, урбана средина, одрживо коришћење и управљање природним ресурсима, и рециклажа отпада. Стратегија одрживог развоја Европске уније почива на идеји о неопходности учешћа економских, социјалних и еколошких ефеката свих секторских политика које се морају узети у обзир при доношењу одлука. Посебна пажња у документима придаје се принципу *предострожности*, принципу *загађивач плаћа*, принципу *корисник плаћа* и принципу *субсидијарности*. Међутим, овако формулисане принципе треба посматрати, пре свега, у контексту општих циљева дефинисаних у Стратегији одрживог развоја, груписаних у четири групе, који обухватају: 1) заштиту животне средине (обезбеђење капацитета Земље ради подршке животу у свим његовим формама, поштовање граница природних ресурса на планети и обезбеђивање високог нивоа заштите и унапређења квалитета животне средине; спречавање и смањивање загађивања животне средине и унапређење одрживе производње и потрошње ради раздвајања везе између економског раста и деградације животне средине); 2) друштвену једнакост и кохезију (унапређивање демократског, социјалног, кохезивног, здравог, безбедног друштва и друштва које поштује основна права, културни диверзитет и једнаке могућности, као и борба против дискриминације у свим облицима); 3) економски напредак (унапређење просперитетне, иновативне, знањем богате, конкурентне и еко-ефикасне привреде која обезбеђује висок животни стандард и пуну и висококвалитетну запосленост у целој ЕУ); и 4) поштовање међународне одговорности (подстицање оснивања и одбрана стабилности демократских институција у целом свету, заснованих на миру, безбедности и слободи; активна промоција одрживог развоја широм света и обезбеђивање услова да унутрашње и спољне политике ЕУ буду у сагласности са глобалним одрживим развојем и њеним међународним обавезама).<sup>13</sup> Имајући у виду наведено, све више преовлађује свест о потреби заштите животне средине, која се манифестује превасходно у тражењу путева и начина којима би се човек ускладио са природом која га окружује. То

---

<sup>13</sup> Цитирано према: *Животна средина*, op. cit., стр. 42–43.

схватање заправо јесте обезбеђење неопходног предуслова за опстанак човека, тј. друштва у целини.<sup>14</sup>

### III) ИЗВОРИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Када говоримо о изворима којима се регулишу правна питања заштите животне средине неопходно је указати на основне или опште инструменте Европске уније. Основни или кровни инструмент Европске уније којим се успоставља европски правни простор представља Европска конвенција о људским правима из 1950. године.<sup>15</sup> Ова Конвенција не садржи изричите одредбе у којима се конкретизује право на здраву животну средину.<sup>16</sup> Међутим, у одредби члана 8. (право на поштовање приватног и породичног живота) Европске конвенције истиче се да „свако има право на поштовање свог приватног и породичног живота, дома и преписке” (став 1). „Јавне власти неће се мешати у вршење овог права сем ако то није у складу са законом и неопходно у демократском друштву у интересу националне безбедности, јавне безбедности или економске добробити земље, ради спречавања нереда или криминала, заштите здравља или морала, или ради заштите права и слобода других” (став 2). У ширем смислу, цитирани члан 8. Европске конвенције послужио је Европском суду за људска права да његовом применом одлучује о повреди права на здраву животну средину у конкретним случајевима.<sup>17</sup> Први „еколошки” случај о коме се Суд изјашњавао био је

<sup>14</sup> Зоран Павловић, Жељко Бјелајац, Жаклина Спалевић, “Energy security as a basis for affirmation of environmental policy of the European Union”, *Review of International Affairs*, vol. 62, iss. 1144, 2011, pp. 78–96.

<sup>15</sup> The European Convention on Human Rights (Council of Europe, Rome 4 November 1950) and its Five Protocols, Paris 20 March 1952, Strasbourg 6 May 1963, Strasbourg 6 May 1963, Strasbourg 16 September 1963, Strasbourg 20 January 1966.

<sup>16</sup> Разлози који су утицали на одсуство одредби о потреби правне заштите животне средине односе се на чињеницу да „право на здраву животну средину” припада трећој генерацији људских права која су настала више деценија после доношења Европске конвенције. Војин Димитријевић, Милан Пауновић, *op. cit.*, стр. 39.

<sup>17</sup> Европски суд за људска права у Стразбуру је применом одредбе члана 8. Европске конвенције о људским правима решавао случајеве у којима је право на здраву животну средину ограничавано посебним интересима земље. У даљем излагању ћемо кроз конкретно вођен судски случај пред Европским судом указати на став суда по овим питањима. Имајући у виду планирани обим рада задржаћемо се на првом тзв. „еколошком случају” који је вођен пред највишом судском инстанцом у Европи.

*Пауел и Рајнер (Powel and Rayner) против Уједињеног Краљевства* из 1990. године.<sup>18</sup> Представка се тичала последица које су трпели подносиоци због тога што су становали у близини аеродрома „Хитроу” (*Heathrow*) у Лондону. Аеродром је почео са радом почетком педесетих, и до средине осамдесетих отворена су четири терминала. „Хитроу”, кроз који је 1988. године прошло 37,5 милиона путника на међународним линијама и 6,8 милиона путника на домаћим линијама, један је од највећих аеродрома на свету. Његов допринос економији Уједињеног Краљевства био је 200 милиона фунти и запошљавао је око 48.600 људи. Међутим, становници око аеродрома трпели су извесне нелагодности, првенствено буку, што је као последицу имало пад цена њихових некретнина. Држава и аеродром су свако са своје стране покушавали да нађу начине како би компензовали губитак власницима кућа око „Хитроу” аеродрома, али подносиоци углавном нису испуњавали прописане услове за компензацију. Господин Рајнер, који је био изложен нешто тежим последицама од господина Пауела, једини је могао да конкурише за средства из фонда за куповину звучне изолације. Аеродром „Хитроу” је приликом израде распореда летова имао у виду проблем који ствара бука, па је поставио опрему за мерење нивоа буке и о сваком случају прекорачења обавештавао Министарство саобраћаја, док су авионске компаније могле бити кажњене. Подносиоци представке су се жалили да нису имали на располагању делотворан правни лек због повреде права на правично суђење и права на поштовање приватног и породичног живота, те да су жртве повреде члана 13 Конвенције 15 у вези са правима зајемчених чланом 6 и чланом 8. Суд је разматрајући основаност тврдње подносиоца о мешању у њихова права у вези са чланом 8, издвојио принципе који су касније коришћени у свим „еколошким случајевима”. Суд је овде поново истакао да државе имају широко поље слободне процене, али да је значајно да ли су релевантне одредбе домаћих прописа у складу са међународним стандардима. Суд је сматрао да у овом случају ни политика решавања целог проблема ни конкретне законске одредбе не указују на повреду члана 8, и да подносиоцима није повређено право на делотворан правни лек. Супротстављеност интереса економског напретка и бриге о животној средини долази до изражаја у економски снажним државама са развијеним и ефикасним гарантијама за заштиту животне средине, али свакако још јасније у транзиционим земљама које истовремено теже привредном развоју и повећању запослености с једне, и увођењу високих стандарда заштите животне средине с друге стране. Како је судска заштита у овим државама међу којима је и Србија често неефикасна,

---

<sup>18</sup> Представка Европског суда за људска права број 9310/81, пресуда од 21. фебруара 1990. године.

пракса Европског суда је за њих још значајнија.<sup>19</sup> Укупне активности Европске уније на пољу изградње правног и институционалног система заштите животне средине можемо поделити на три поља. *Прво* поље односи се на скуп стандарда и начела у вези са управљањем животном средином. У складу са тим могу се издвојити следећи принципи: принцип превенције, принцип да се штета по околину уклања тамо где настаје и принцип интегрисаног приступа решавању проблема загађивања животне средине. *Друго* поље садржи скуп еколошких стандарда, одређујући следеће принципе: принцип очувања ресурса, принцип високог нивоа стандарда заштите животне средине и принцип предострожности. *Треће* поље укључује укупне активности Европске уније да заштити животне средине постане део свих других јавних политика. Сходно томе, увођење принципа да загађивач плаћа начињену штету један је од основних принципа.<sup>20</sup>

На крају, изворе Европске уније о људским правима можемо поделити на две групе: материјалне и формалне. Под материјалним изворима права подразумевају се основни разлози који утичу на стварање прописа и друштвене снаге које су стварале европске прописе. У формалне изворе права Европске уније убрајамо облике у којима је садржана воља оснивача, најпре Европске заједнице, а после Европске уније, који се у правној теорији деле на примарне и секундарне.<sup>21</sup>

#### IV) ПРИМАРНИ ИЗВОРИ ПРАВА ЕУ ЗА ОБЛАСТ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Примарне изворе Европске уније чине оснивачки уговори и општа правна начела која се примењују на европском правном простору. Поред тога, право Европске уније познаје и категорију међународних споразума које закључи Европска заједница са трећим државама или међународним организацијама а налазе се испод примарног права, а изнад секундарног права.

<sup>19</sup> Цитирано према: Милош Стопић, Јована Зорић, *Право на здраву животну средину у пракси Европског суда за људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2009, стр. 10, 11, 12 и 13.

<sup>20</sup> Критеријуми за класификацију на три области у којима је Европска унија конципирала целокупан правни инструментаријум за област заштите животне средине коришћени су према: Јадранка Јелинчић, Срђан Ђуровић (ур.), *Заштита животне средине услов за одрживи развој*, Фонд за отворено друштво и Центар за примењене студије, Београд, 2009, стр. 21.

<sup>21</sup> Радован Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право, Крагујевац, 2012, стр. 93.

Уговор потписан у Лисабону (2007), између осталог, регулише и проблематику заштите животне средине.<sup>22</sup> Прецизније, у одредбама чланова 191–193. („Животна средина”) садржани су правци у којима је потребно даље развијати систем правне заштите животне средине на европском правном простору. Следствено томе, политика Европске уније која се односи на животну средину доприноси остварењу следећих циљева:

- очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине;
- заштити људског здравља;
- пажљивој и разумној употреби природних ресурса; и
- промовисању мера на међународном нивоу за решавање регионалних или светских проблема животне средине, нарочито у борби против климатских промена.

Висок степен заштите животне средине, који је прилагођен различитим приликама и околностима, заснован је на принципу предострожности кроз примену превентивних мера како би се на ефикасан начин загађивач принудио да отклони насталу штету. Приликом припреме одлуке која се односи на животну средину, Унија узима у обзир (члан 191. став 3):

- доступне научне и техничке податке;
- стање животне средине у различитим регијама Уније; и
- привредни и друштвени развој Уније у целини, те уравнотежен развој њених регија.

Једном речју, Лисабонски уговор верификује опредељење Европске уније да на законодавном плану прошири оквире сарадње и подигне стандарде у правцу побољшања квалитета правне и институционалне заштите животне средине. Уочљива је намера твораца европских инструмената да се приватне компаније кроз обезбеђивање примене еколошких планова мотивишу да активно доприносе унапређивању животне средине на европском простору.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> У односу на ранија решења, Лисабонски уговор (ступио на снагу 1. децембра 2009. године) суштински не дира у основни садржај релевантних одредби о животној средини које су већ биле садржане у Уговору о оснивању Европске заједнице (чланови 175–176), осим што су у новој нумерацији у Уговору о функционисању Европске уније постали чланови 191–193. *Животна средина*, ор. cit., стр. 53.

<sup>23</sup> Иако се тежиште у излагању предметних одредница из Лисабонског уговора односи на ставове његових твораца по питању заштите животне средине, корисно је указати на проблематику додељивања правног субјективитета Европској унији у овом уговорном акту којим се утиче на квалитет правне и институционалне заштите животне средине. У том смислу, професор Ступар разрађује питање успостављања правног субјективитета

## V) СЕКУНДАРНИ ИЗВОРИ ПРАВА ЕУ ЗА ОБЛАСТ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Секундарне изворе права за област животне средине представљају прописи које у прописаном поступку доносе органи Европске уније. Органи и институције Уније доносе различите врсте одлука (уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења, комуникације) које се односе на различите врсте правних области. Тако, уредбе обавезују државе чланице и постају део унутрашњег законодавства држава чланица. Директивама се постављају циљеви и резултати који се морају испунити, с тим што државе чланице одређују механизме њихове примене. Одлукама се мериторно решавају конкретна питања и односе се на све или поједине државе, правна или физичка лица. Мишљења и препоруке представљају необавезујуће инструменте за државе чланице Европске уније. Односе се на одређена питања и дилеме који се путем давања мишљења и препорука решавају.<sup>24</sup>

Узимајући у обзир различите критеријуме на основу којих поједини аутори класификују секундарне изворе права, најприхватљивија је подела на:<sup>25</sup>

- хоризонтално законодавство,
- нуклеарна безбедност и радиоактивни отпад,

---

Европске уније у Уговору из Лисабона. „Размотримо поново оне одредбе *Лисабонског уговора* које дефинишу правни субјективитет ЕУ. Њих смо помињали у контексту покушаја задовољења захтева за повећањем ефикасности рада институција ЕУ. Ако погледамо једну реченицу из одељка „Заједничке одредбе” која дефинише ЕУ, и која гласи: „Унија замењује и наслеђује Европску заједницу”, очигледно је да је овим креиран нови правни субјект и да је Европска заједница (као резултат сарадње суверених држава чланица) престала да постоји, јер по овој одредби ЕУ и настаје као правни наследник укинуте Европске заједнице. Ако сада узмемо у обзир то да по *Реформском уговору* додељивање правног субјективитета значи слободу за самостално учлањење у међународне организације и слободно приступање постојећим међународним уговорима, да ће се функција председника Европског савета ојачати до тог нивоа да у међународној ацени представља Унију слично начину на који то чини „шеф државе” неке националне државе, да ће Унија имати свог високог представника за спољну политику са приличним овлашћењима, ако се даље узме у обзир и констатација из „Декларације 17” да „уговори и правне норме које је усвојила Унија... имају предност у односу на право држава чланица”, онда се чини да је природа ЕУ прилично промењена у поређењу са тим како је Унија дефинисана, на пример, неким деловима *Мастрихтског уговора*”. Милан Ступар, „Идеја европског грађанина после „периода рефлексije” и Лисабонског споразума”, *Философија и друштво*, бр. 3/08, стр. 159.

<sup>24</sup> Илија Цомић, *Европска унија – прошлост, садашњост и будућност*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Сарајево, 2010, стр. 76–77.

<sup>25</sup> *Животна средина*, op. cit., стр. 53–54.



- заштита и управљање водама,
- мониторинг атмосферског загађења,
- спречавање загађивања буком,
- хемикалије,
- индустријски ризици,
- биотехнологије,
- очување дивље фауне и флоре, и
- управљање отпадом и чисте технологије и цивилна заштита.

Европска унија је у својим инструментима одредила правне оквире и механизме у оквиру којих се у националним законодавствима детаљније регулише проблематика заштите животне средине. Међутим, поставља се питање у којој мери је неопходно на нивоу Европске уније регулисати животну средину када се њено нарушавање или угрожавање решава тамо где је настало. Оправдање се састоји у потреби регулисања животне средине у Европској унији на три нивоа:<sup>26</sup> 1. проблем економског преливања (енг. *spillover*); 2. еколошког преливања и, 3. „психичког” преливања. Проблем економског преливања у непосредној је вези са економским концептом екстерналија. При том, екстерналије означавају трошкове настале услед неповољног дејства производње на животну средину који, с друге стране, изискују финансијска средства да се трошкови покрију. Еколошко преливање које се остварује путем физичког ширења негативног дејства загађивања животне средине са извора (државе) преко границе захтева одлучну реакцију читаве међународне заједнице. Следствено томе, Европска унија, путем доношења великог броја инструмената, утиче на национална законодавства да усвоје јединствени концепт правног регулисања заштите животне средине и креирају јединствену еколошку политику. „Психичко” преливање огледа се у процесу општег прилагођавања унутрашњег законодавства европским инструментима од којих бисмо посебно могли издвојити директиве. Тако је Европска унија својим директивама одређена природна станишта и дивље врсте прогласила „наслеђем Заједнице” (енг. *Community heritage*), односно, сада наслеђем Уније. Државе чланице у којима се те вредности налазе имају обавезу да се старају о тим заједничким вредностима. С обзиром на то да је на нивоу Европске уније донет велики број инструмената којима су регулисани

---

<sup>26</sup> Душан Дамјановић, Никола Микашиновић (прир.), *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, ПАЛГО Центар, Београд, 2011, стр. 27.

различити аспекти правне заштите животне средине, неопходно је издвојити оне са најјачим ефектом.<sup>27</sup> Један од најзначајнијих оснивачких инструмената Европске уније је Уговор потписан у Мастрихту, познатији под именом Уговор о Европској унији. У одредби члана 174. овог Уговора прописано је: „Политика ЕУ у подручју животне средине доприноси постизању следећих циљева: очувању, заштити и унапређењу квалитета животне средине, заштити људског здравља, рационалном коришћењу природних ресурса и доношењу мера на међународном нивоу, којима се решавају регионални или светски проблеми животне средине”. У оквиру каталога европских инструмената који садрже одредбе о животној средини можемо издвојити два стуба, односно два стратешка документа: Лисабонску стратегију из 2000. године (ревидирана 2004)<sup>28</sup> и Стратегију Европске уније за одрживи развој из 2001. године (значајно ревидирана 2006).<sup>29</sup> Стратегије су комплементарне са Агендом 21 Уједињених нација, као и са Миленијумским циљевима. Наведени документи повезују заштиту животне средине са економским и друштвеним развојем. Јавне политике Европске уније су елементи једначине којом би се успоставио еквилибријум између социјалних и економских утицаја и утицаја на животну средину. Следећи овако постављене принципе Јавне политике циљ Стратегије је да Европска унија постане најдинамичнија и најконкурентнија економија света, способна за одрживи развој, заснована на знању, са новим радним

<sup>27</sup> Иначе, укупно 681 различит акт ЕУ у области „животне средине” (према подацима са сајта „EUR – Lex”) класификован је у четири категорије: опште одредбе и програми; загађење и непријатности; простор, животна средина и природни ресурси и међународна сарадња. *Животна средина*, *op. cit.*, стр. 54.

<sup>28</sup> Иако је ЛС своју динамичку компоненту добила проширењем ЕУ, у периоду 2000–2004. године, напредак у постизању лисабонских циљева био је спор и недовољан. Реализација програма није испунила очекивања због прешироко дефинисаних циљева, превише опсежног програма, слабе координације и конфликтних приоритета. На основу анализе и извештаја Комисије на високом нивоу 2004. године (Кокуов извештај), ЕУ се фокусира на пет приоритетних подручја: друштво знања, јединствено тржиште, изградња флексибилног тржишта рада и јачање социјалне кохезије, поправљање предузетничке климе и еколошки одржива будућност. Уочена хитна потреба за бржим растом, запошљавањем и већом продуктивношћу, уз широк спектар реформи и макроекономски оквир који подстиче економски развој. Владимир Мићић, „Лисабонска стратегија и њена ревизија”, *Економски хоризонти*, бр. 11/2009, стр. 98.

<sup>29</sup> Европска стратегија за одрживи развој заснива се на развоју заједничких политика које се баве економском, социјалном и димензијом заштите животне средине са одрживим развојем као својим суштинским циљем. Установљава се скуп главних циљева како би се ограничиле климатске промене и повећала употреба чисте енергије, одговорило на претње по људско здравље, много ефикасније управљало природним изворима, и унапредио транспортни систем.

местима и очуваном животном средином.<sup>30</sup> Једном речју, Стратегија одрживог коришћења природних ресурса прописује широк спектар активности којима се унапређује ниво знања о коришћењу ресурса, развоју средстава мониторинга и извештавања о напретку у Европској унији, државама чланицама и привредним секторима.<sup>31</sup> Значајан корак напред у установљавању система одговорности због настале штете по животну средину, односно еколошка добра, представља Директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине из 2004. године. Директивом се конципирају како проактивни тако и реактивни начини реаговања на изворе угрожавања животне средине. Проактивне или превентивне активности састоје се у изградњи претпоставки и услова којима се предупређују могући начини загађења животне средине.<sup>32</sup> Реактивни начин заштите животне средине огледа се у увођењу принципа *загађивач плаћа*.<sup>33</sup> „Другим речима, основни принцип на којем Директива почива је успостављање финансијске одговорности оператера чијим деловањем настане еколошка штета или опасност од такве штете, чиме се оператери подстичу да усвоје мере и развију процедуре којима се смањује ризик настанка еколошке штете, а самим тим и њихова сопствена одговорност и финансијска изложеност. Остварење ових циљева у Директиви засновано је на принципу загађивач плаћа.”<sup>34</sup> Свеобухватна стратегија Европске Уније, на плану заштите и унапређења еколошких ресурса, уочљива је и на примеру Дунавске стратегије. Текст Стратегије је тематски систематизован у шест подстратегија којима се уређује повезаност регија у саобраћају, енергији и информацијама, заштита животне средине, јачање друштвених и привредних потенцијала дунавског региона, владавине права и правне сигурности, те

---

<sup>30</sup> *Заштита животне средине услов за одрживи развој*, op. cit., стр. 20.

<sup>31</sup> Драгољуб Тодић, „Стратегија Европске уније о одрживом коришћењу природних ресурса”, *Европско законодавство*, бр. 29–30/2009, стр. 109.

<sup>32</sup> Директива дефинише мере заштите *preventive measures* „предузете као одговор на догађај, радњу или пропуштenu радњу којима је створена непосредна претња од наступања еколошке штете, а које имају за циљ спречавање или ублажавање последица такве штете”, члан 2 (10). Драгана Радојевић, „Нова Директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине”, *Међународна политика*, бр. 1–2/2005, стр. 188.

<sup>33</sup> Мере отклањања штетних последица *remedial measures* су дефинисане као „мере или комбинација мера, укључујући мере управљања штетом или привремене мере отклањања штете, рехабилитација или замена оштећених природних ресурса и/или сличне мере, или обезбеђење ресурса еквивалентних оштећеним ресурсима, како је предвиђено у Анексима II”. *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*, стр. 184.

економије знања, које су разложене на једанаест приоритетних области. Првом подстратегijом постављени су основни параметри успостављања система развоја транспорта и пратеће инфраструктуре. Друга подстратегija базирана је на решењима која омогућавају безбедну пловидбу. Трећа подстратегija указује на модалитете заштите животне средине и одрживог коришћења природног богатства. Четвртог подстратегijом акценован је економски развој и јачање регионалне сарадње и партнерства у региону. Пета подстратегija афирмише правну сигурност и владавину права, док шеста подстратегija нуди све могућности економије знања. У том правцу нужно је обезбедити адекватан законски и стратешки оквир у области одрживог коришћења природних ресурса и добара и заштите животне средине, ратификовати низ међународних конвенција, као и афирмисати заштиту животне средине и европске стандарде у овој области, развити потенцијале националних паркова и заштићених подручја, донети и спроводити мере у циљу унапређења квалитета вода на сливу реке Дунав, утврдити и спроводити мере на обезбеђењу одговарајућег водоснабдевања становништва на сливу реке Дунав, успоставити истраживачки систем, израдити општи плански документ, принципе коришћења и експлоатације компонената биодиверзитета флоре и фауне, те развити систем пријемних станица за прикупљање бродског отпада, чиме би били решени еколошки и комунални проблеми на унутрашњим водним путевима.<sup>35</sup>

## VI) ЗАКЉУЧАК

Евроинтеграциони процеси обухватају широку лепезу активности на плану уједначавања законодавства држава чланица у саставу Европске уније. Организовано и уређено нормирање у оквирима европских инструмената у складу је са основном максимом којом се руководи Европска унија, а то је „јединство у различитости”. Важан сегмент нормативне активности Уније припада животној средини, односно афирмацији права човека на здраву животну средину. Међутим, нормативно уређење животне средине не треба посматрати само у садашњем времену или деценију уназад. Напротив, развој идеје о потреби правног уобличавања животне средине, у оквиру права „треће генерације” датира знатно раније, још од седамдесетих година XX века. У оквиру општих инструмената који су тада доношени на нивоу Уједињених нација поклањала се посебна пажња правној заштити животне средине. У том смислу, развој еколошке свести огледа се у конкретизацији одредаба

<sup>35</sup> Интернет, <http://www.dunavskastrategija.rs/sr/>, 01/05/2012.

инструмената донетих у оквиру Уједињених нација. Стога би европске инструменте требало третирати као израз укупних напора Европске уније да употпуни све аспекте животне средине кроз институционалне форме њихове заштите. Догађаји који су означили, најпре формирање Европске економске заједнице, а после тога Европске уније, апострофирају потребу за изградњом јединственог европског правног простора и у области регулисања права на здраву животну средину. У оквиру великог броја донетих инструмената у Европској унији неопходно је издвојити оне који имају најјачи ефекат за област животне средине. У складу са класификацијом правних извора Европске уније на примарне и секундарне неопходно је указати на присуство одредби у оквиру којих је извршено нормативно регулисање свих аспеката животне средине. На основу стилизације разматраних и цитираних одредби европских инструмената којима се, између осталог, регулише право на здраву животну средину, уочљив је све већи сензибилитет твораца европских инструмената за животну средину као предуслова здравог живота људи. Најзад, интересантно је указати на значај Дунавске стратегије којом се уводи нови квалитет у правној регулацији заштите животне средине подунавских земаља. Из самог текста Стратегије можемо запазити намеру њених твораца, која је потпуно у складу са идејом присутном у свим европским инструментима, да се успостављањем правних оквира одшкрину врата квалитетнијем регулисању свих важнијих питања, међу којима животна средина заузима значајно место.

## ИЗВОРИ

1. Бјелајац Ж., Дашић Д., Спасовић М., „Еколошка политика ЕУ и њен кривично-правни оквир”, *Међународни проблеми*, вол. 63, бр. 4, 2011.
2. Вукадиновић, Р., *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право, Крагујевац, 2012.
3. Димитријевић, В., Пауновић М. (у сарадњи са Владимиром Ђерићем), *Људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 1997.
4. Димитријевић, Д., Тодић, Д., „Енергетска безбедност у међународном праву животне средине”, *Теме*, 2012, Vol. XXXVI, бр. 2.
5. Јелинчић, Јадранка, Ђуровић, Срђан (ур.), *Заштита животне средине услов за одрживи развој*, Фонд за отворено друштво и Центар за примењене студије, Београд, 2009.
6. Дамјановић, Душан, Микашиновић, Никола (прир.), *Изазови европских интеграција у областима заштите животне средине и одрживог развоја локалних заједница*, ПАЛГО Центар, Београд, 2011.

7. Јоксић, И., „Кривичноправни аспект одговорности правних лица”, *Право теорија и пракса*, бр. 7–8/2010.
8. Мићић, В., „Лисабонска стратегија и њена ревизија”, *Економски хоризонти*, бр. 11/2009.
9. Радојевић, Д., „Нова Директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине”, *Међународна политика*, бр. 1–2/2005.
10. *Национални програм заштите животне средине – средство решавања приоритетних проблема*, Интернет, <http://www.kombeg.org.rs/Komora/OpstaA.aspx?veza=1995>.
11. Павловић З., Бјелајац Ж., Спалевић Ж., “Energy security as a basis for affirmation of environmental policy of the European Union”, *Review of International Affairs*, vol. 62, iss. 1144, 2011.
12. Представка Европског суда за људска права број 9310/81, пресуда од 21. фебруара 1990. године.
13. Стојановић, З., „Кривичноправна заштита животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/1995.
14. Стопић, М. *et al.*, *Правици заштите животне средине у Србији*, Београдски центар за људска права, Београд, 2009.
15. Стопић, М., Зорић, Ј., *Право на здраву животну средину у пракси Европског суда за људска права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2009.
16. Ступар, М., „Идеја европског грађанина после „периода рефлексije” и Лисабонског споразума”, *Филозофија и друштво*, бр. 3/08.
17. Тодић, Д., „Стратегија Европске уније о одрживом коришћењу природних ресурса”, *Европско законодавство*, бр. 29–30/2009.
18. Haeckel, E., *Natürliche Schöpfungsgeschichte*, Berlin: G. Reimer 1868, 568 S., VIII Tafeln, Groß-Oktav, Erstdruck.
19. Џомић, И., *Европска унија – прошлост, садашњост и будућност*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Сарајево, 2010.
20. *Животна средина*, у: Драгојловић, Наташа, Мишчевић, Тања (прир.), *Водич кроз политике Европске уније*, Београд, 2010.
21. The European Convention on Human Rights (Council of Europe, Rome 4 November 1950) and its Five Protocols, Paris 20 March 1952, Strasbourg 6 May 1963, Strasbourg 6 May 1963, Strasbourg 16 September 1963, Strasbourg 20 January 1966.
22. Интернет, <http://www.dunavskastrategija.rs/sr/>.

## **POSSIBILITIES AND PROSPECTS FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION**

### **ABSTRACT**

The legal environment is a prerequisite for a healthy and prosperous society and all citizens who live in it. The specificity of environmental protection is reflected in the development of a wide range of activities aimed at organizing the system of preventive responding to threats to its resources. But as a rule, preventive action is not always able to provide the necessary level of protection of basic resources that make up a healthy environment. It is therefore necessary to adopt appropriate legal instruments to improve the legal opportunities for environmental protection including the system of repressive (criminal) actions. Given the importance of the environment for each member state European Union has launched a wide range of activities to raise the level of both normative and institutional care. Serbia after gaining the candidate status for membership in the European Union committed itself harmonizing its national legislation to European instruments. Consequently, a necessary step in meeting EU membership refers to the implementation of European instruments governing the legal protection of the environment. In this section, shall be covered by main groups of regulations which set the legal framework for current and future legal environment. Accordingly, author of the work, using appropriate methodological approach, point out the main subject headings which regulate the issues of environmental protection in the European instruments with regard to their potential application in national law.

*Key words:* European instruments, environment, protection mechanisms, environmental programs, the strategy of the EU.

UDK: 35.077.6:061.1:502.2](469)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 70–83

Изворни научни рад

*Проф. др Драгољуб ТОДИЋ<sup>1</sup>*

*Проф. др Владимир ГРБИЋ<sup>2</sup>*

## ЛИСАБОНСКИ УГОВОР И ПОЛИТИКА, И ПРОПИСИ ЕУ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

### АПСТРАКТ

У раду ће бити анализирани одредбе Лисабонског уговора које се непосредно односе на област животне средине. Посебно се указује на одредбе које се односе на циљеве и надлежност Европске уније (ЕУ) у области животне средине. Наглашава се значај нових елемената које садржи Лисабонски уговор а који су (или могу бити) од значаја за систем заштите животне средине (међународноправни субјективитет ЕУ, јачање демократских капацитета ЕУ и учешће јавности, јачање улоге неких институција ЕУ, итд.). Осим тога, указује се на одредбе Лисабонског уговора које се односе на друге области од значаја за област животне средине. Даје се општи пресек структуре прописа ЕУ у области животне средине у оквиру прописаних надлежности ове организације. ЕУ је у овој области донела преко седам стотина прописа којима се на системски начин уређују поједина питања у области животне средине. Основна теза која ће у раду бити образложена је да значај Лисабонског уговора за Републику Србију (РС) треба посматрати у контексту модернизације циљева националне политике у области животне средине, неvezано (директно) за динамику одвијања процеса европских интеграција РС. Овакав став заснован је на неколико аргумената: на универзалном карактеру вредности које промовише Лисабонски уговор, потреби интензивнијег укључивања РС у међународну сарадњу, потреби остваривања функционалне сарадње РС са ЕУ, неопходности остваривања циљева (савремене) националне политике у области животне средине, итд.

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. Рад представља резултат истраживања у оквиру пројекта 179029 Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије. Е-mail: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs.

<sup>2</sup> Факултет за међународну економију, Београд. Рад представља резултат истраживања у оквиру пројекта број 47004. Е-mail: vgrbic@megatrend.edu.rs.



*Кључне речи:* Лисабонски уговор, животна средина, Европска унија, циљеви, надлежност, прописи ЕУ у области животне средине, усаглашавање прописа.

## 1) УВОД

Иако значајније активности ЕУ (односно Европске заједнице) у области животне средине могу бити праћене кроз прописе ове организације које су надлежни органи усвајали још крајем шездесетих година прошлог века, Лисабонски уговор на изванредан начин представља покушај успостављања политике у области животне средине стављене у контекст савременог разумевања овог проблема. Такав шири приступ релативно је јасно уочљив из настојања да се питања животне средине непосредније повежу са проблемима одрживог развоја, односно секторским политикама међу којима посебно место заузимају енергетика, климатске промене и развој обновљивих извора енергије.<sup>3</sup> Осим тога, место и значај Лисабонског уговора за разумевање политике у области животне средине требало би посматрати у контексту општих вредности за које се залаже ова организација.<sup>4</sup> Остале елементе политике у области животне средине Лисабонски уговор у основи оставља на нивоу и у оквирима решења која су била садржана у ранијим документима ове организације.<sup>5</sup> Неки аутори сматрају да Лисабонски уговор не доноси значајније новине за област животне средине, већ као једину потенцијално

---

<sup>3</sup> У преамбули Уговора о ЕУ се каже: „Одлучни да, узевши у обзир начело одрживог развоја и у оквиру остваривања унутрашњег тржишта, чвршће повезаности и заштите животне средине, унапређују економски и социјални напредак својих народа те да спроводе политику која обезбеђује да напредак у економској интеграцији буде праћен упоредним напретком у другим областима” (ал. 9).

<sup>4</sup> Према одредбама члана 2. Уговора о Европској унији Унија се заснива на вредностима поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права и поштовања људских права, укључујући и права припадника мањина. Те су вредности заједничке државама чланицама, у друштву у којем превладавају плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и равноправност жена и мушкараца.

<sup>5</sup> Иако се 1987. година обично узима као прекретница у развоју права животне средине ЕУ (будући да је животна средина у Јединственом европском акту добила посебно поглавље (чланови 130р, с и т), неки аутори сматрају да се више ради о „континуитету него промени”. Ово, пре свега, са становишта „приступа и праксе”, с обзиром да се принципи формулисани у овом поглављу могу пронаћи и у ранијим документима организације. Christian Hey, “EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies”, in: Scheuer Stefan (ed), *EU Environmental Policy Handbook, A Critical Analysis of EU Environmental Legislation, Making it accessible to environmentalists and decision makers*, European Environmental Bureau, September 2005, Brussels, Belgium, p. 20.

интересантну иновацију виде посебну процедуру због необавештавања о мерама спровођења, као и нову одредбу о основу за испитивање легалности европских аката који могу имати за последицу шири приступ правди и у питањима која се тичу животне средине.<sup>6</sup> Генерално посматрано, значај Лисабонског уговора за области животне средине може се детаљније разматрати у контексту неколико питања као што су: циљеви ЕУ у овој области, надлежност ЕУ, начин доношења прописа у области животне средине, новине које уводи Лисабонски уговор и њихов утицај на политику у области животне средине, итд.

## II) ЦИЉЕВИ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА

Циљеви политике ЕУ у области животне средине дефинисани су у неколико одредби Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ) и Уговора о ЕУ (УЕУ) и треба их тумачити, као што је већ назначено, у контексту укупних циљева ЕУ, тј. ширем развојном и међународном контексту и уз снажније наглашавање места и улоге одрживог развоја.<sup>7</sup> У том смислу члан 11. УФЕУ (раније члан 6), осим што је избачено упућивање на члан 3, није промењен, те гласи: „Обавеза заштите животне средине мора бити интегрисана у дефинисање и спровођење политика и активности Заједнице посебно са циљем подстицања трајног развоја.”<sup>8</sup> Стара одредба члана 2. УЕУ је укинута

<sup>6</sup> Hans Vedder, “The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy”, *Journal of Environmental Law* (2010) doi: 10.1093/jel/eqq001 First published online: February 24, 2010.

<sup>7</sup> Сматра се да интеграција идеја и праксе у области животне средине у све сфере људских активности представља једну од најстаријих и најтрајнијих тема зелене политичке мисли. За извесне знаке видети: Andrew Jordan, Adriaan Schout, Antony Zito, Coordinating European Union Environmental Policy: Shifting from passive to active coordination?, CSERGE Working Paper EDM 04-05, Интернет, [http://www.prototype2010.cserge.webapp3.uea.ac.uk/sites/default/files/edm\\_2004\\_05.pdf](http://www.prototype2010.cserge.webapp3.uea.ac.uk/sites/default/files/edm_2004_05.pdf). p. 7. У том смислу, када је у питању Лисабонски уговор, неки аутори сматрају да у позивању на одрживи развој (члан 3. став 3. УЕУ, члан 21. став 2. УЕУ, члан 3 став 5 УЕУ, члан 11. УФЕУ и члан 37. Повеље о основним правима) недостају неки елементи као што су: потреба за очувањем биосфере, признавање потребе да се људске активности спроводе у оквиру еколошких граница и интергенерацијска једнакост. Frances Aldson, “EU law and sustainability in focus: will the Lisbon Treaty lead to ‘the sustainable development of Europe’?”, *Environmental Law and Management*, 2011, p. 295.

<sup>8</sup> Слична одредба садржана је у члану 37. Повеље о основним правима у ЕУ где је записано: „Висок ниво заштите животне средине и унапређење квалитета животне средине морају бити интегрисани у политике Уније и обезбеђени у складу са принципом одрживог развоја.”

и замењена одредбом члана 3. УЕУ уз извесне измене. Уместо ранијег позива на „одрживи развој економских активности”, дефинисано је да ће Унија „радити за одрживи развој Европе заснован на уравнотеженом економском расту и стабилности цена, високо конкурентној и друштвено тржишној привреди, с циљем пуне запослености и друштвеног напретка”, као и „високог нивоа заштите и унапређења квалитета животне средине”. Због циљева везаних за снажнију интеграцију и повезивање политике животне средине и других сродних области (енергетика, пољопривреда, рибарство, итд.), неколико је других одредаба Уговора такође добило на значају. Такође, у истом члану Лисабонског уговора наглашава се значај одговорности ЕУ за глобално стање животне средине тако што се дефинише да ће Унија у својим односима са светом „доприносити миру, безбедности и одрживом развоју планете, солидарности, међусобном поштовању међу народима, слободној и фер трговини, искорењивању сиромаштва и заштити људских права а посебно права деце, као и стриктном поштовању и развоју међународног права укључујући поштовање принципа Повеље Уједињених нација“ (члан 3. ст. 5). Сматра се да на овај начин Уговор даје и јачу правну основу за активности ЕУ у остваривању циљева одрживог развоја у свету а не само у Европи.<sup>9</sup> Најјасније формулисани циљеви у области животне средине садржани су у одреби члана 191. (раније 174, односно 130р) УФЕУ, где је прописано да политика Уније у области животне средине треба да допринесе постизању следећих циљева: очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине, заштити људског здравља, опрезном и рационалном коришћењу природних ресурса и унапређењу, на међународном плану, мера за суочавање са регионалним и глобалним проблемима животне средине.<sup>10</sup> Политика Заједнице у области животне средине има као циљ обезбеђење високог степена заштите, водећи рачуна о разноликости стања у различитим регионима Заједнице.

---

<sup>9</sup> За неке аспекте глобалне улоге ЕУ у области животне средине видети: R. D. Keleman, *Globalizing European Union Environmental Policy*, Paper presented at The European Union Studies Association, 11th Biennial International Conference, April 23rd – 25th, 2009, Интернет, [www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/keleman\\_07A.pdf](http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/keleman_07A.pdf), 10/08/2010.

<sup>10</sup> Новина коју доноси Лисабонски уговор је наглашавање значаја борбе против климатских промена што неки аутори повезују са јачањем улоге (и одговорности) ЕУ у међународним активностима, имајући у виду глобални карактер климатских промена. “The impact of the Lisbon Treaty on climate change and energy policy – an environmental perspective”, Client Earth legal briefing, January 2010, p. 7.

### III) САДРЖАЈ

Основни елементи Лисабонског уговора који се односе на животну средину формулисани су у делу који се односи на начела политике у области животне средине и надлежност ове организације у области животне средине.

#### *Начела политике ЕУ у области животне средине*

Политика Заједнице у области животне средине заснива се на следећим начелима: начелу предострожности, начелу превентивне акције, начелу да штета у животној средини треба да буде исправљена на извору загађивања и начело *загађивач плаћа*.<sup>11</sup> Истовремено, прописана је и могућност да мере усклађивања којима се задовољавају захтеви у погледу заштите животне средине обухватају, уколико је то потребно, заштитну клаузулу којом се омогућава државама чланицама, да због неекономских разлога везаних за животну средину донесу привремене мере. Примена ове заштитне клаузуле подлеже процедури контроле на нивоу Уније. С друге стране, приликом утврђивања политике из области животне средине прописана је обавеза да се води рачуна о: расположивим научним и техничким подацима, условима животне средине у различитим регионима Заједнице, предностима и оптерећењима који могу да проистекну из подухвата или одсуства подухвата, економском и друштвеном развоју Уније у целини и уравнотеженом развоју њених региона.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Поред ова четири начела, која се експлицитно спомињу у члану 191. Уговора о функционисању ЕУ, може се говорити и о другим начелима заштите животне средине у ЕУ и то, пре свега, на основу тумачења начела међународног права животне средине. То су: начело одрживог развоја, начело субвенционисаности, начело сразмерности, начело информисања и учешћа јавности. А. Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 14–22. Принципи међународног права животне средине обухватају, поред наведених, и принцип суверенитета над природним ресурсима, обавезу непроузроковања штете, принцип заједничке али различите одговорности, принцип правичног удела у коришћењу ресурса, итд. Е. Louka, *International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2006. р. 49–54. Д. Тодић, *Савремена политика и право животне средине*, Мегатренд универзитет, Београд, 2008, стр. 59–64.

<sup>12</sup> Мере заштите које доноси ЕУ (на основу члана 192) не спречавају задржавање или увођење, од стране сваке државе чланице, јачих мера заштите. На општи начин је утврђена обавеза да такве мере буду у складу са уговорима, и о њима се обавештава Комисија (члан 193).

### *Надлежност ЕУ у области животне средине*

При разматрању питања надлежности ЕУ у области животне средине требало би одмах имати у виду да област животне средине припада групи питања у којима ЕУ дели надлежност са државама чланицама (тзв. подељена надлежност). Питање надлежности ЕУ у области животне средине може се сагледавати на основу тумачења различитих одредби УФЕУ и УЕУ и у односу на различите аспекте надлежности: надлежност ЕУ за обављање послова у области животне средине у односу на надлежност држава чланица, надлежност у другим областима од значаја за надлежност у области животне средине, надлежност у питањима међународне сарадње у области животне средине, надлежност појединих органа ЕУ, итд.

1) Као што је већ назначено, надлежност ЕУ у области животне средине дефинисана је експлицитно чланом 4. УФЕУ, и то као подељена надлежност између Уније и држава чланица. Дакле, послови и активности у области животне средине су у истој групи као и активности у области економске, социјалне и територијалне кохезије, пољопривреде и рибарства (осим очувања морских биолошких ресурса), заштите потрошача, транспорта, енергетике, трансевропских мрежа, нека питања у области јавног здравља, итд.<sup>13</sup> Релевантним одредбама Уговора Унија је добила правну основу за деловање у различитим областима од значаја за политику животне средине. Ипак, потребно је имати у виду да се не ради о ексклузивној надлежности већ да се она дели са државама чланицама, тј. да је надлежност Уније у области политике животне средине ограничена са два кључна чиниоца: принципом субсидијарности који је први пут у вези са политиком животне средине уведен у Јединствени европски акт, а Маастрихтским уговором његова улога проширена и захтевом да се за одређена, нарочито осетљива питања, и даље тражи једногласност уместо већинске подршке држава чланица у Савету министара („зелени” порези, неки аспекти управљања водним ресурсима, аспекти просторног планирања, енергетске политике, итд.).<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> За област животне средине значајна је и чињеница да је у групи питања у којима ЕУ има ексклузивну надлежност и област „очувања морских биолошких ресурса, у складу са заједничком политиком у области рибарства” (члан 3. став 1д. Уговора о функционисању ЕУ), поред питања која се односе на царинску унију, установљавање правила везаних за функционисање унутрашњег тржишта, монетарну политику за државе чија је монета евро, итд.

<sup>14</sup> На основу начела субсидијарности, у подручјима која не спадају у њену искључиву надлежност, Унија ће деловати само онда и уколико циљеви предложеног деловања не могу бити на задовољавајући начин остварени од стране држава чланица (било на централном, регионалном или локалном нивоу), а могу, због размера или резултата

2) Међу питањима која се односе на надлежност ЕУ у другим областима од значаја за област животне средине посебан значај има питање надлежности у области климатских промена и енергетике.<sup>15</sup> Експлицитно признавање одговорности ЕУ за климатске промене формулисано је у четвртој алинеји члана 191. на начин да се климатске промене формулишу као светски проблем чије решавање захтева међународне мере, поред унутрашњих. То је повезано са утицајем на интеграцију мера у области животне средине са другим политикама ЕУ (као што су енергија), захтевајући додатне мере за смањење гасова са ефектом стаклене баште. Непосредан значај за област животне средине имају одредбе УФЕУ које се односе на енергетику. У члану 194. (Глава 21) експлицитно је формулисан циљ енергетске политике и он обухвата и „потребу очувања и унапређења животне средине”, а општи контекст одређен је као „стварање и функционисање унутрашњег тржишта”. Поред циљева који се односе на област енергетике у ужем смислу речи, један од циљева политике је и „унапређење енергетске ефикасности и штедње енергије те развоја нових и обновљивих облика енергије”.<sup>16</sup>

3) За одвијање међународне сарадње ЕУ у области животне средине може бити значајна чињеница да је ЕУ Лисабонским уговором добила правни субјективитет (члан 47 УЕУ). Чланом 37. УЕУ прописано је да Унија може закључивати споразуме с једном или више држава или међународних

---

предложеног деловања, бити боље остварени на нивоу Уније (члан 5. ст. 3. Уговора о Европској унији). За шире о правилима примене принципа субвенционисаности и пропорционалности видети: *Protocol 2, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union*, (O J C 83, 30.3.2010, pp. 206–209). Делимично као резултат примене овог принципа неке директиве су добиле форму „оквирних” прописа, настојећи да државама чланицама оставе значајнију слободу у њиховом спровођењу. Резултат оваквог стања је чињеница да су у праву животне средине област загађивања ваздуха и вода и управљање отпадом релативно широко регулисани док су нека питања остала релативно неразвијена (планирање коришћења земљишта, управљање саобраћајем, итд.).

<sup>15</sup> Иако не би требало губити из вида и надлежности у неким другим областима, како онима у којима Унија дели надлежност са државама чланицама (пољопривреда, заштита потрошача, заједничка сигурност у области јавног здравља, итд. – члан 4. УФЕУ), тако и у областима где Унија има искључиву надлежност (нпр. „очување морских биолошких ресурса у оквиру заједничке риболовне политике” – члан 1. 3е. УФЕУ), овоме би требало додати и неке области у којима је Унија надлежна да остварује „мере подршке, усклађивања или допуне мера држава чланица” (цивилна заштита, туризам, индустрија, образовање, култура, итд. – члан 6. УФЕУ).

<sup>16</sup> Други и трећи став члана 194. регулишу поступак доношења мера у складу са редовним и посебним законодавним поступком.

организација унутар подручја обухваћених Поглављем 2. (Посебне одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици). Истовремено, чланом 3. став 2. УФЕУ прописана је ексклузивна надлежност Уније да, под одређеним условима, закључује међународне споразуме.<sup>17</sup> Поред тога, требало би имати у виду и више других одредаба УФЕУ. Према одредбама члана 21. став 2. Унија утврђује и спроводи заједничку политику и мере, те настоји остварити висок степен сарадње у свим подручјима међународних односа како би: (а) заштитила своје вредности, темељне интересе, сигурност, независност и целовитост; (б) учврстила и подржала демократију, владавину права, људска права и начела међународног права; (ц) очувала мир, спречила сукобе и јачала међународну сигурност, у складу с циљевима и начелима Повеље Уједињених нација, начелима Хелсиншког завршног акта и циљевима Паришке повеље, укључујући и оне који се односе на спољне границе; (д) *подстицала одржив економски и социјални развој као и развој заштите животне средине* у земљама у развоју чији је првенствени циљ искорењивање сиромаштва; (е) подстицала интеграцију свих земаља у светску привреду, уједно и поступним укидањем ограничења у међународној трговини; (ф) помогла у развоју међународних мера за очување и побољшање квалитета животне средине и одрживо управљање светским природним добрима, ради обезбеђивања одрживог развоја; (г) пружила помоћ становништву, земљама и регионима погођенима природним непогодама или несрећама изазваним људским деловањем; и (х) унапређивала међународни систем заснован на снажнијој вишестраној сарадњи и добром управљању (члан 21. став 2). На питање међународне сарадње у области животне средине односе се одредбе члана 191. став 4. у којима је прописано да у оквиру својих одговарајућих надлежности, Унија и државе чланице сарађују са трећим земљама и надлежним међународним организацијама, с тим што модалитети сарадње могу бити предмет споразума између Уније и трећих заинтересованих страна. Истовремено се констатује да ова одредба не прејудуцира надлежност држава чланица за преговарање у међународним форумима и за закључивање међународних споразума. У вези са овим, требало би имати у виду да су одредбе о животној средини садржане и у Наслову V УЕУ који се односи на активности Уније у области спољне и безбедносне политике. Тако је дефинисано да ће Унија спроводити заједничку политику и активности и радити на остваривању високог нивоа сарадње у области међународних

---

<sup>17</sup> Кад закључивање међународних споразума предвиђа законски акт Уније, или ако је потребно како би се Унији омогућило остваривање њене унутрашње надлежности, или у оној мери у којој би његово закључивање могло утицати на заједничка правила или изменити њихово подручје примене.

односа са циљем, између осталог, да се убрза економски, друштвени и развој у области животне средине земаља у развоју са примарним циљем искорењивања сиромаштва (члан 21. ст. 2д), односно са циљем помоћи развоју међународних мера потребних ради очувања и унапређења квалитета животне средине и одрживог развоја глобалних природних ресурса и обезбеђења одрживог развоја.

4) Надлежност појединих органа ЕУ за обављање послова у области животне средине регулисана је и чланом 192. УФЕУ. Предвиђено је да Европски парламент и Савет у складу са прописаном правном процедуром и после консултовања Комитета за економска и социјална питања и Комитета региона доносе одлуке о деловању које Унија треба да предузме ради остварења циљева наведених у члану 191.<sup>18</sup> Изузетно, и уз поштовање одредби члана 114 (раније 95), Савет, одлучујући једногласно у складу са посебном процедуром и након Европског парламента, Комитета за економска и социјална питања и Регионалног комитета, доноси: одредбе искључиво фискалне природе; мере које се односе на просторно планирање; управљање количинама водних ресурса или утичући на располагање овим ресурсима; коришћење земљишта, са изузетком управљање отпадом; мере које значајно утичу на избор неке државе чланице у погледу различитих извора енергије и опште структуре њеног снабдевања енергијом.<sup>19</sup>

Опште акционе програме којима се утврђују приоритетни циљеви који треба да буду остварени, доносе Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са уобичајеном процедуром и после консултовања Комитета за економска и социјална питања и Комитета региона.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Уз поштовање начела „загађивач плаћа”, када мера установљена на основу овог става подразумева несразмерне трошкове за административне органе државе чланице, у акту о утврђивању мера утврђују се одговарајуће одредбе које се односе на привремене изузетке и/или финансијску подршку из Кохезионог фонда установљену у складу са одредбом члана 177. (члан 191. став 5).

<sup>19</sup> Ипак, Савет, поступајући једногласно на предлог Комисије и након консултовања Европског парламента, Економског и социјалног комитета и Комитета региона, може да одлучи да примени уобичајену процедуру на ова питања (члан 191. став 2).

<sup>20</sup> Мере за спровођење ових програма доносе се према процедури из става 1. и 2. члана 191. (члан 191. став 3). Прописано је да државе чланице, поштујући одређене мере усвојене од стране Уније, обезбеђују финансирање и извршење политике у области животне средине (став 4). За шире о приоритетима политике ЕУ до 2020. године и расправи о VII акционом програму ЕУ у области животне средине видети: Consultation document EU environment policy priorities for 2020: Towards the seventh EU Environment Action Programme, Интернет, [http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/7EAP\\_Consultation\\_document\\_FINAL.pdf](http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/7EAP_Consultation_document_FINAL.pdf).



5) Јачање „демократских капацитета” ЕУ снажно је повезано са питањем учешћа јавности у доношењу одлука у области животне средине и положајем организација цивилног друштва.<sup>21</sup> ЕУ као чланица Архуске конвенције о доступности информација, учешћу јавности и доступности правде у питањима која се тичу животне средине развила је свој сопствени систем правних норми у овим областима.<sup>22</sup> Непосредан значај за стање у области животне средине у државама чланицима, односно учешће јавности у доношењу одлука које се тичу животне средине, може се разматрати са различитих становишта: од инструмената које нуди Архуска конвенција, преко инструмената надзора над поштовањем прописа ЕУ, до подстицаја државама чланицама (нарочито новим чланицама и државама које су некој фази приступања ЕУ), итд. Право грађана на информисање шире је дефинисано новим чланом 15 УФЕУ, а измењена је и одредба која се односи на приступ правди (члан 263 УФЕУ) као и обезбеђивање поштовања прописа (члан 83, 260, 261 УФЕУ).

#### IV) СТРУКТУРА ПРОПИСА ЕУ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Структура прописа ЕУ у области животне средине одређена је са неколико чинилаца као што су: карактер правног система ЕУ, циљеви и надлежност ЕУ одређена Лисабонским уговором (о чему је било речи), основни елементи политике ЕУ у овој и другим релевантним областима, итд.<sup>23</sup> При том би требало имати у виду карактер различитих извора права ЕУ, а нарочито значај примарних извора права. За међународне споразуме које закључи Европска заједница са трећим државама или међународним организацијама сматра се

---

<sup>21</sup> У вези са тим треба подсетити да је чланом 11. став 4. предвиђено да милион грађана, држављана већег броја држава чланица, може затражити од Европске комисије да, у оквиру својих овлашћења, поднесе одговарајући предлог о неком питању, ако грађани сматрају да је потребно доношење правног акта Уније ради промене Уговора.

<sup>22</sup> За извештај ЕУ о спровођењу Архуске конвенције у 2011. години видети: Интернет, [http://apps.unecsc.org/ehlm/pp/NIR/listnr.asp?wf\\_Countries=EU&Quer\\_ID=&LngIDg=EN&Yearlg=2011](http://apps.unecsc.org/ehlm/pp/NIR/listnr.asp?wf_Countries=EU&Quer_ID=&LngIDg=EN&Yearlg=2011).

<sup>23</sup> За назнаке о карактеру правног система ЕУ видети: Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Правна природа Европске уније према Лисабонском уговору”, у: Душко Димитријевић, Брано Миљуш (прир.), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2010, стр. 111–131. Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009. стр. 234–240.

да су испод примарног, а изнад секундарног права.<sup>24</sup> Према одредбама члана 288. УФЕУ институције Уније, у спровођењу своје надлежности, доносе уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења, при чему су прва три обавезујући на различите начине.<sup>25</sup> Остављајући по страни извесне дилеме око начина класификовања секундарних прописа ЕУ у области животне средине овде се као основа класификације узима званична класификација са сајта ЕУ. Имајући то у виду, овако класификовани секундарни извори права јасно одражавају оно што се сматра најпрепознатљивијим елементима права животне средине ЕУ и обухватају прописе у следећим областима: хоризонтално законодавство, нуклеарна безбедност и радиоактивни отпад, заштита и управљање водама, мониторинг атмосферског загађења, спречавање загађивања буком, хемикалије, индустријски ризици, биотехнологије, очување дивље фауне и флоре, управљање отпадом и чисте технологије, цивилна заштита и међународна сарадња.<sup>26</sup> Иначе, укупно 782 различита акта ЕУ у области „животне средине” (према подацима са сајта „*EUR – Lex*”) класификована су у четири општије групе: опште одредбе и програми, загађење и непријатности, простор, животна средина и природни ресурси и међународна сарадња.<sup>27</sup> Од укупног броја важећих прописа на програме, документе и прописе општег карактера отпада 139. Најбројнија група аката је она која се односи на загађење (укупно је 431), а унутар ове групе најбројнија је подгрупа која се односи на „мониторинг атмосферског загађења” (152), затим на хемикалије, индустријски ризик и биотехнологију (генетички модификоване организме) – (укупно 116), након чега долази подгрупа прописа који се односе на „заштиту и управљање водама” (62), нуклеарну безбедност и радиоактивни отпад (61), и на крају спречавање загађења буком (13). У групи прописа која се односи на „простор, животну средину и природне ресурсе” (укупно 151 различит пропис) најбројнији су

<sup>24</sup> S. Košičiarova, *EC Environmental Law*, Aleš Čenek, Plzen, 2009, p. 23.

<sup>25</sup> Уредбе имају општу примену и примењују се у целини и директно. Директиве су обавезне са становишта резултата који је потребно остварити, а државама чланицама оставља се могућност избора метода и форме. Одлуке су обавезне у целини у односу на онога коме су упућене (када је то назначено). Сама процедура усвајања аката регулисана је одредбама чланова 293–299. истог Уговора.

<sup>26</sup> Према Прегледу важећих прописа ЕУ у области животне средине (“*EUR – Lex*”), Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap15.htm>. Видети и: *Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ)*, Влада РС, Београд, јуни 2008, стр. 619–676; *НПИ-ИД*, оп. cit., стр. 571–600.

<sup>27</sup> Закључно са 12. септембром 2010. године. Видети: Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/20100801/chap15.htm>.

прописи који се односе на „управљање отпадом и чисте технологије” (76), затим прописи из области „очувања дивље фауне и флоре” (62), и на крају прописи који се односе на „управљање и ефикасно коришћење простора, животне средине и природне ресурсе” (10). У области „међународне сарадње” укупно је 95 важећих прописа ЕУ.

## V) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Лисабонски уговор ступио је на снагу 1. децембра 2009. године.

## VI) ИЗВОРИ

1. “Consultation document EU environment policy priorities for 2020: Towards the seventh EU Environment Action Programme”, Интернет, [http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/7EAP\\_Consultation\\_document\\_FINAL.pdf](http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/7EAP_Consultation_document_FINAL.pdf).
2. Hey, Christian, “EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies”, in: Scheuer, Stefan (ed), *EU Environmental Policy Handbook, A Critical Analysis of EU Environmental Legislation*, Making it accessible to environmentalists and decision makers, European Environmental Bureau, September 2005, Brussels, Belgium.
3. „Извештај о напретку Србије за 2012. годину, који праги Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Стратегија проширења и кључни изазови за 2012–2013. годину”, {COM(2012) 600}, Брисел, 10.10.2012.
4. *The impact of the Lisbon Treaty on climate change and energy policy – an environmental perspective*, ClientEarth legal briefing, January 2010.
5. Jordan, Andrew, Schout, Adriaan, Zito, Antony, *Coordinating European Union Environmental Policy: Shifting from passive to active coordination?*, CSERGE Working Paper EDM 04-05, Интернет, [http://www.prototype2010.cserge.webapp3.uea.ac.uk/sites/default/files/edm\\_2004\\_05.pdf](http://www.prototype2010.cserge.webapp3.uea.ac.uk/sites/default/files/edm_2004_05.pdf).
6. Кнежевић-Предић, Весна, Радивојевић, Зоран, „Правна природа Европске уније према Лисабонском уговору”, у: Димитријевић, Душко, Миљуш, Брано (прир.), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2010.
7. Кошутић, Будимир, *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
8. De Sadeleer, Nicolas, “Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy”, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 9. I (2012), pp. 63–70, Интернет, [http://www.desadeleer.eu/uploads/papers/JEEP\\_009\\_01\\_DeSadeleer-1.pdf](http://www.desadeleer.eu/uploads/papers/JEEP_009_01_DeSadeleer-1.pdf).

9. Тодић, Д., *Водичи кроз ЕУ политике – Животна средина*, Београд, Европски покрет у Србији, 2011.
10. Тодић, Д., „Циљеви политике Републике Србије у области одрживог развоја у светлу хармонизације националног законодавства са правом ЕУ”, у: Димитријевић, Д., Миљуш, Б. (прир.), *Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Ханс Зајдел Фондација, Београд, 2010.
11. “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon”, 13 December 2007, OJ C 306/1-271, 17.12.2007.
12. Vogler, John, “The External Environmental Policy of the European Union”, in: Schram Stokke, Olav, Thommessen, Oystein B. (eds.), *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004*, Earthscan Publications, London.

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Питања која регулише Лисабонски уговор у делу који се односи на животну средину представљају општи оквир и основ политике и прописа ЕУ. Будући да се Србија налази у процесу усклађивања националних прописа са прописима ЕУ, уважавање стања и перспектива примене Лисабонског уговора, и других релевантних прописа, поставља се као услов за чланство у овој организацији. Циљеви и надлежност ЕУ у области животне средине, из којих произилази и одговарајућа структура прописа ЕУ у овој области, има карактер општег оквира за дефинисање националне политике и хармонизацију националних прописа са прописима ЕУ. Значај циљева ЕУ у области животне средине требало би посматрати у контексту укупних циљева ове организације и универзалних вредности за које се залаже Лисабонски уговор. Вероватно је да би начин како је дефинисана надлежност ЕУ у области животне средине, кроз групу прописа које је ова организација означила као прописе у области животне средине, могло бити корисно при дефинисању надлежности за обављање послова у области животне средине у Републици Србији.<sup>28</sup> Усаглашавање националних прописа са прописима ЕУ обухвата све групе поменутих прописа ЕУ, при

<sup>28</sup> Овде се, пре свега, мисли на чињеницу да је надлежност за обављање послова у области животне средине у Републици Србији регулисана на релативно нејасан начин, тако да је управљање у неким питањима подељено између више различитих органа, односно није у надлежности органа надлежног за послове животне средине (воде, природа, нуклеарна енергија, итд.).

чему би требало водити рачуна да начин решавања питања унутрашње надлежности за обављање послова у области животне средине може утицати и на начин и динамику усклађивања циљева и инструмената националне политике са ширим циљевима ЕУ. Стање усклађености националних прописа са прописима ЕУ различито је од области до области, а једна од заједничких и изражених карактеристика стања у свим областима јесу проблеми везани са спровођење прописа у пракси.<sup>29</sup>

## **LISBON TREATY AND EU POLICY AND ENVIRONMENTAL REGULATIONS**

### **ABSTRACT**

The paper analyzes provisions of the Lisbon Treaty that are directly related to the environmental field. Provisions related to the objectives and competencies of the European Union (EU) in the environmental field are especially emphasized. Importance of the new environmental elements introduced by the Lisbon Treaty is pointed out because of their importance for the environmental protection system (international legal personality of the EU, EU democratic capacity enforcement and public participation, strengthening the role of some EU institutions, etc). Apart from that, some provisions of the Lisbon Treaty that are related to the other fields relevant to the area of environment are also mentioned in the paper. Paper gives general cross-section of the structure of the EU regulations in the environmental field within the prescribed capacity of the organization. The EU adopted more than seven hundred regulations which in systematic manner regulate particular issues in the environmental field. The main thesis of the Author is that the importance of the Lisbon Treaty for the Republic of Serbia (RS) should be considered in the context of modernization of the national politics' goals in the environmental field, not (directly) related to the dynamics of the EU integration process of the RS. This attitude is based on several arguments: universal character of the values promoted by the Lisbon Treaty, the need for more effective inclusion of RS in international cooperation, the need of RS's functional cooperation with the EU, the necessity of realisation of (contemporary) national policy goals in the environmental field, etc.

Keywords: Lisbon Treaty, environment, European Union, goals, capacity, EU regulations in the environmental field.

---

<sup>29</sup> Видети, на пример: „Извештај о напретку Србије за 2012. годину, који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Стратегија проширења и кључни изазови за 2012–2013. годину”, {COM(2012) 600}, Брисел, 10. 10. 2012, стр. 79–83.

UDK: 613.97:502.175  
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 84–102  
Изворни научни рад

*МА Констанса МАЈХЕНШЕК*  
*МА Снежана ПРЕЛЕВИЋ<sup>1</sup>*

## ПРОЦЕНА УТИЦАЈА НА ЗДРАВЉЕ ЉУДИ У КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

### АПСТРАКТ

Повезаност између опоравка животне средине и здравља људске популације постала је очигледна и неизоставна у свим сферама деловања људског друштва, чак и у оним областима које су, до пре само неколико деценија, занемаривале њихов значај. Међутим, претње по животну средину и, као последица, угрожено здравље људи, поставиле су ову повезаност у фокус занимања свих субјеката – економских, политичких и правних, на свим нивоима, на националном а нарочито на међународном нивоу. Центар интересовања овог рада је инструмент процене утицаја на здравље људи, који указује на повезаност принципа, вредности и циљева политика ЕУ. Процена утицаја на здравље људи је концепт који готово уопште није заступљен нити анализиран у домаћој литератури. Током свог постојања инструмент процене утицаја на здравље људи постепено је укључен у националне и међународне политике, као и административне поступке. Његов основни циљ је да доносиоцима одлука омогући научни, независни и непристрасни приступ у доношењу одлука, а у ширем контексту, да омогући укључивање принципа здравље у свим политикама у све значајне политике ЕУ, укључујући и политику заштите животне средине. Циљ овога рада је започињање дискусије о користима и предностима увођења процене утицаја на здравље људи у национални правни оквир, путем упознавања са самим концептом, развојем и процедуралним аспектима овог инструмента.

Кључне речи: Процена утицаја, здравље људи, животна средина, политика ЕУ, висок ниво заштите.

<sup>1</sup> Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду. Рад је резултат истраживања у оквиру Пројекта ЕВ. бр. 179072 под називом „Правно-институционални одговор Републике Србије на потребу изградње одрживог система спречавања и контроле загађивања животне средине у контексту придруживања Европској Унији”, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја. E-mail: konstansa@pravni-fakultet.info.

## 1) УВОД

Заштита животне средине није сама по себи циљ. Њен крајњи ефекат је обнављање или стварање здравог природног окружења које омогућава здрав и продуктиван живот људи. Угроженост животне средине, флоре и фауне, као и здравља људи, доводи у питање опстанак не само природног поретка већ и опстанак целокупне људске цивилизације. Условљеност и повезаност опоравка животне средине и здравља људске популације постала је очигледна и неизоставна у свим сферама деловања људског друштва, чак и у оним областима које су, до пре само неколико деценија, занемаривале њихов значај. Међутим, претње по животну средину и, као последица, угрожено здравље људи, поставиле су ову повезаност у фокус занимања свих субјеката – економских, политичких и правних, на свим нивоима, на националном а нарочито на међународном нивоу.

Чиста животна средина је од суштинског значаја за људско здравље и благостање и њихов међусобни однос врло је сложен. Посматрано са правног аспекта, право на здравље људи по правилу се класификује међу социјална права, а здравље представља социјални аспект животне средине.<sup>2</sup> У Европској унији уочен је утицај који животна средина има на здравље људи и то се манифестује кроз Уговор о функционисању ЕУ, у којем се за обе области утврђује исти циљ, а то је висок ниво заштите (видети чланове 35 и 37, Уговора о функционисању ЕУ). Штавише, циљ коме треба да доприноси политика Уније у области заштите животне средине је, управо, заштита људског здравља (чл. 191. тач. 1. Уговора о функционисању ЕУ). У одредбама Оснивачких уговора заштита животне средине посматра се у контексту концепта одрживог развоја, који је дефинисан у члану 3. Уговора о ЕУ у којем је наведено да „Унија ради на одрживом развоју Европе, који почива на уравнотеженом економском расту и стабилности цена, високо конкурентној социјалној тржишној привреди, чији је циљ пуна запосленост и друштвени напредак, као и висок ниво заштите и побољшање квалитета животне средине”. Дакле, политика Европске уније у области заштите животне средине, посматрано у ширем контексту, за свој циљ има одрживи развој и мора са њим бити у складу – према Стратегији одрживог развоја, потребно је да све политике ЕУ буду оцењиване из перспективе њиховог доприноса одрживом развоју. Широко призната дефиниција из Извештаја Светске комисије за животну средину и развој (1987), одрживи развој је „концепт

---

<sup>2</sup> Љиљана Славнић, Констанса Мајхеншек, „Право на здравље у контексту права на здраву животну средину”, *Право – теорија и пракса*, 28(10–12), стр. 1–26.

развоја који задовољава потребе садашње генерације, а да у исто време не угрожава могућност будућих генерација да задовоље своје потребе”. Као три основна стуба или три димензије одрживог развоја наводе се: економска одрживост, социјална одрживост и одрживост у области животне средине.<sup>3</sup>

С друге стране, овим глобалним, широко постављеним циљевима заштите животне средине и одрживог развоја, додата је још једна вредност, чиме ови циљеви добијају другачији квалитет. У питању је заштита здравља људи. Наиме, Здравствена стратегија ЕУ износи, као оквир свог имплементирања, четири основна принципа. То су: (а) стратегија заснована на заједничким здравственим вредностима (eng. *a strategy based on shared health values*), (б) здравље је највеће богатство (eng. *health is the greatest wealth*), (в) здравље у свим политикама (eng. *health in all policies – HIAP*), (г) јачање гласа ЕУ у глобалном здрављу (eng. *strengthening the EU's voice in global health*). За конкретну анализу, најважнији нам је трећи принцип – здравље у свим политикама. Овај принцип има две димензије. Једна се односи на то да питања здравља људи нису само и искључиво брига здравствене политике, већ се тичу свих политика ЕУ, као што су политика заштите животне средине, регионална политика, и низ других – што имплицира захтев да питања здравља буду интегрисана у све политике и активности ЕУ и њених чланица. Друга димензија односи се на укључивање ширег круга субјеката као партнера у спровођењу здравствене политике. Основни начин, који је предвиђен Здравственом стратегијом, да се допринесе реализацији овог принципа, је јачање интеграције здравствених питања у све политике Заједнице, на свим нивоима: комунитарном, нивоу држава чланица и регионалном нивоу – нарочито, путем коришћења инструмента под називом „процена утицаја”.<sup>4</sup>

На основу свега изнетог, може се уочити комплексна повезаност политика ЕУ и инструмената њиховог спровођења, као и назрети истанчана повезаност међу вредностима, начелима и циљевима којима тежи ЕУ путем својих политика – у овом случају, политике заштите животне средине, заштите здравља и одрживог развоја.

Центар интересовања ове анализе је инструмент процене утицаја на здравље људи. Процена утицаја на здравље људи је концепт који готово

<sup>3</sup> Making tourism more sustainable, A guide for policy makers, 2005, Интернет, <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DITx0592xPA-TourismPolicyEN.pdf>, стр. 9, 30/10/2012.

<sup>4</sup> Commission White Paper of 23 October 2007 ‘Together for Health: A Strategic Approach for the EU 2008–2013’, COM(2007) 630 final, Интернет, [http://ec.europa.eu/health/ph\\_overview/Documents/strategy\\_wp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/strategy_wp_en.pdf), стр. 6, 30/10/2012.



никако није заступљен нити анализиран у домаћој литератури. То није изненађујуће јер чак ни државе чланице Европске уније, чијем чланству стреми и наша земља, нису подједнако напредовале по питању анализе и примене овог концепта у пракси. У земљама англосаксонске правне традиције постоји обимна литература која се бави овим питањем, као и у неколико земаља ЕУ као што су Шведска или Холандија. Ово су земље које се већ неколико деценија интензивно баве овом проблематиком и, што је још важније, примењују је у пракси. Анализом правних прописа може се уочити да у Републици Србији не постоји правни оквир за процену утицаја на здравље људи. Постоји правна регулатива која се односи на процену утицаја, а то је она која регулише процену утицаја на животну средину. Заштита здравља у нашој земљи није на нивоу који укључује разматрање потенцијалних ефеката на здравље људи политика, програма, пројеката и активности који се налазе ван медицинске сфере и у нездравственом сектору, што практично имплицира да када се одлуке доносе у оним сферама које немају директан и намеран утицај на здравље, питања здравља се уопште не разматрају. Анализа процене утицаја на здравље људи не може да заобиђе стално дотицање и паралелу са проценом утицаја на животну средину. Процена утицаја на животну средину је облик који се први временски појавио и из којег су произашле све друге врсте процене утицаја, и због тога је незаобилазан у проучавању. Али њен значај није само у томе – спрега која постоји између заштите животне средине и заштите здравља људи, у својим реалним и свакодневним последицама, много је сложенија и важност те међусобне условљености уочава се тек последњих година. Како је процена утицаја на животну средину модел за формирање свих других инструмената процене утицаја, то представља срећну околност јер се на природну повезаност ове две области надовезује и њихова техничка и методолошка надградња. Како би се пробудило интересовање за процену утицаја на здравље људи у нашој земљи чини се сасвим прикладно започињање дискусије о користима и предностима увођења процене утицаја на здравље људи у национални правни оквир али и на нижим, мање формалним, нивоима.

## **II) ПОЈАМ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА НА ЗДРАВЉЕ ЉУДИ И ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ**

Процена утицаја на здравље људи (eng. *Health Impact Assessment, HIA*) је појам који је у иностраној стручној и академској литератури, кроз деценије анализирања и примене, добио бројне дефиниције, које у себи обухватају

већи или мањи број елемената. Често се под окриље овог појма укључивао читав спектар различитих приступа и активности. Слободна интерпретација сваког појма лако може довести до конфузије шта је заиста његова суштинска карактеристика која му одређује циљ и оправдање је његовог постојања. Ипак, неке од дефиниција стекле су ауторитет у овој области. Једна од њих је и дефиниција која је настала у оквиру Светске здравствене организације која дефинише *Health Impact Assessment* као „комбинацију процедура, метода и инструмената путем којих се анализирају потенцијални ефекти на здравље популације које имају одређена политика, програм или пројекат, као и дистрибуција тих ефеката међу популацијом”.<sup>5</sup> Наравно, постоје бројне дефиниције овог појма али су све врло сличне овој, најраспрострањенијој дефиницији, и најчешће су управо из ње изведене. Постоји и дефиниција по којој је *Health Impact Assessment* „процена промене по питању здравственог ризика која се с разлогом може приписати пројекту, програму или политици, предузета у посебне сврхе”.<sup>6</sup> Затим, дефиниција по којој је *Health Impact Assessment* „структурисан метод за процену и побољшање здравствених последица пројеката и политика у не-здравственом сектору. То је мултидисциплинарни процес који комбинује низ квалитативних и квантитативних доказа за стварање оквира за доношење одлука”.<sup>7</sup> У Европској унији, као резултат пројекта финансираног од стране Комисије, у периоду од 2001. до 2004, чији је циљ био да пружи опширну анализу овог инструмента, настао је *Водич за процену утицаја на здравље људи*. У овом документу, коришћена је дефиниција коју наводи и Светска здравствена организација. Он је намењен ЕУ институцијама у процесу процене утицаја ЕУ политика на здравље људи, али је, такође, примењив и на нивоу држава чланица.<sup>8</sup> Анализом наведених дефиниција може се уочити да су у свима њима садржане две суштинске карактеристике процене утицаја на здравље људи: (1) процена утицаја на здравље људи покушава да предвиди будуће

<sup>5</sup> Gothenburg Consensus Paper (1999), European Centre for Health Policy, WHO Regional Office for Europe, Интернет, [www.apho.org.uk/resource/view.aspx?RID=44163](http://www.apho.org.uk/resource/view.aspx?RID=44163), стр. 4, 28/10/2012.

<sup>6</sup> Martin Birley, *The health impact assessment of development projects*, HMSO, London, 1995, Интернет, <http://www.who.int/hia/about/defin/en/index.html>, 20/10/2012.

<sup>7</sup> Karen Lock, *British Medical Journal*, 320, pp. 1395–1398 (2000), Интернет, <http://www.who.int/hia/about/defin/en/index.html>, 20/10/2012.

<sup>8</sup> *European Policy Health Impact Assessment – A Guide*, ISBN 1 874038 75 9, may 2004, Интернет, [http://ec.europa.eu/health/ph\\_projects/2001/monitoring/fp\\_monitoring\\_2001\\_a6\\_frep\\_11\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2001/monitoring/fp_monitoring_2001_a6_frep_11_en.pdf), стр. 6, 30/10/2012.

последнице по здравље могућих будућих одлука, и (2) процена утицаја на здравље људи омогућава информисано доношење одлука, односно омогућава доносиоцима одлука да коначну одлуку о усвајању неке политике, програма или пројекта донесу на основу довољног броја адекватних информација.<sup>9</sup>

### III) ПОРЕКЛО И РАЗВОЈ ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА КАО ИНСТРУМЕНТА У ДОНОШЕЊУ ОДЛУКА

Процена утицаја као инструмент настала је пре више од четири деценије. Први облик у којем се јавља била је процена утицаја на животну средину (eng. *Environmental Impact Assessment, EIA*), и као таква започела је свој развој да би се касније из ње издвојио читав низ различитих врста овог инструмента, који су сви имали заправо, исти циљ – да укажу на могуће утицаје које би нека политика, програм или пројекат имали уколико дође до њиховог прихватања или усвајања. Током свог постојања овај инструмент постепено је укључен у националне и међународне политике, као и административне поступке. Суштина је у томе да она, као инструмент, доносиоцима одлука омогући научни, независни и непристрасни приступ у доношењу одлука. У том смислу, процена утицаја није никад посматрана као само још једна додатна фаза у доношењу одлука, фаза која се заснива на научном извештавању, него квалитативно представља много више од тога. Сам поступак процене утицаја је процес у којем, у идеалном случају, активно учествују све заинтересоване стране са значајним доприносом у формирању коначног извештаја о процени утицаја који треба да помогне и усмери доношење одлуке. Сама одлука, у крајњој линији тиче се управо свих заинтересованих страна које учествују у поступку њеног доношења, те је њихово учешће разумљиво и неопходно. Увођење инструмента процене утицаја почело је на међународном нивоу. Наиме, на првој конференцији Уједињених нација о животnoj средини, одржаној у Стокхолму 1972. године, направљен је први корак ка прихватању идеје о процени утицаја као инструмента, на националном и међународном нивоу. Декларација из Стокхолма експлицитно не наводи процену утицаја али поставља принцип који указује на потребу да је, са циљем рационалног управљања ресурсима, неопходно усвојити интегрисан и координисан приступ планирању развоја како би развој, на једној страни, и потреба заштите

---

<sup>9</sup> Два суштинска елемента нарочито истиче Џон Кем, видети: John Kemm, *Perspectives on health impact assessment*. Bulletin of the World Health Organization, 81 (6), Editorials, Интернет, <http://www.who.int/bulletin/volumes/81/6/kemm.pdf>, 25/10/2012.

и унапређења животне средине, на другој страни, били међусобно у складу.<sup>10</sup> Такав приступ планирању требало би да укључује науку и технологију, чија би достигнућа требало да омогуће како превентивни приступ – у идентификацији, избегавању и контроли еколошких ризика, тако и приступ решавању еколошких проблема.<sup>11</sup> Овако неодређен и широко усвојен приступ у Стокхолмској декларацији представљао је основу да се постепено уведе и формулише инструмент процене утицаја на животну средину у другим актима. Међу првим актима донети су Циљеви и начела процене утицаја на животну средину, усвојени 1987. године од стране UNEP (eng. *United Nations Environment Programme*). Након тога, развој овог инструмента доживео је светске размере, чак у толикој мери да се међу неким ауторима, процена утицаја (на животну средину) сматра правним принципом одрживог развоја и међународног права.<sup>12</sup> Експанзија и усавршавање процене утицаја довела је неминовно до одређене специјализације. Процена утицаја на животну средину, њена методологија и принципи, прилагођавани су према потребама доношења одлука у различитим областима, па су тако изнедрене: социјална процена утицаја, процена утицаја на здравље људи, интегрисана процена утицаја, еколошка процена утицаја, процена ризика, територијална процена, технолошка процена, процена утицаја на трговину, итд. Отуда и потиче основна, изворна повезаност процене утицаја на животну средину и процене утицаја на здравље људи. Међутим, као што ћемо видети касније, основ повезаности између ова два инструмента много је дубљи од самог порекла.

#### IV) ЕВОЛУЦИЈА ИНСТРУМЕНТА ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА У ЕВРОПској УНИЈИ

У Европској унији, еволуција процене утицаја може се пратити као део шире реформе правних прописа која је започета 2002. године и од тада, она постаје један од кључних инструмената у стварању „бољих прописа” (eng. *Better regulations*), а касније и „паметних прописа” (eng. *Smart regulations*) у Европској унији.<sup>13</sup> Политика ЕУ под називом *Бољи прописи* уведена је

<sup>10</sup> Принцип 13, Стокхолмске декларације из 1972. године – Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Интернет, [http://www.unep.org/ Documents. Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en](http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en), 13/07/2012.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Impact Assessment Law, Policies and Practice, Интернет, <http://iaia.org/iaia/wiki/ialaw.ashx>, 10/07/2012..

<sup>13</sup> Љиљана Славнић, Констанса Мајхеншек, „Право на здравље у контексту права на здраву животну средину”, op. cit., стр. 1–26.

предлогом Комисије из 2002. године под називом „Поједностављивање и унапређивање регулаторног окружења” (eng. *Simplifying and improving the regulatory environment*), чији је циљ био да иницира закључивање Међуинституционалног споразума по овом питању.<sup>14</sup> Из тог разлога, Комисија је предложила низ активности узимајући у обзир појединачне и заједничке одговорности и надлежности Комисије, Европског парламента, Савета и држава чланица: (1) активности које спадају у надлежност Комисије, (2) активности предложене Европском парламенту и Савету као законодавцима, (3) активности којима је циљ да обезбеде ефективну транспозицију и примену прописа од стране држава чланица, и (4) активности које промовишу заједничку законодавну културу у оквиру Уније. Основни допринос Комисије у њеним напорима да побољша квалитет прописа је увођење две мере: прва је успостављање *минималних стандарда за консултацију*, а друга је дефинисање *консолидованог метода процене утицаја* за све њене кључне иницијативе које се тичу политика и прописа. Метод процене утицаја детаљније је објашњен и дефинисан у Саопштењу Комисије о процени утицаја.<sup>15</sup> Међутим, независно од генералног приступа у прихватању процене утицаја као инструмента који помаже у стварању квалитетнијег правног окружења и у доношењу политичких одлука, развој конкретних, појединих врста процене утицаја, дакле, и процене утицаја на здравље људи, морају се пратити другом линијом – у зависности од конкретног принципа, вредности која се штити или сектора у којем се јавља потреба за спровођењем конкретне процене утицаја. Развој процене утицаја на здравље људи, из наведених разлога, морамо пратити у вези са принципом заштите и унапређења њиховог здравља. Нећемо се бавити питањем *права на здравље*, његовим садржинским, правним и терминолошким дефинисањем и недоследностима, већ само принципом заштите здравља као једним оперативним принципом који треба да допринесе постизању циља који се огледа у *високом нивоу заштите здравља људи*.<sup>16</sup> Развој принципа заштите

---

<sup>14</sup> Communication from the Commission, Action plan “Simplifying and improving the regulatory environment”, COM (2002) 278 final, Brussels, 5.6.2002, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0278:FIN:en:PDF>, 31/10/2012.

<sup>15</sup> Communication from the Commission on impact assessment, COM (2002) 276 final, Brussels, 5.6.2002, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:EN:PDF>, 21/10/2012.

<sup>16</sup> О тој проблематици видети детаљније: Љиљана Славнић, „Кључни принципи и инструменти заштите и унапређења здравља људи у правном систему ЕУ”, *Правни живот*, 60(9), стр. 467–483.

и унапређења здравља људи можемо у рудиментарном облику уочити већ у првим оснивачким уговорима, али све до Уговора из Мастрихта из 1992. године, не можемо говорити о правном основу који би подржао процењивање утицаја на здравље људи на нивоу креирања политика. У Уговору из Мастрихта налазимо прве надлежности у области јавног здравља додељене ЕУ, као и зачетке принципа који ће касније бити уведен као „здравље у свим политикама”.<sup>17</sup> Наиме, у члану 129 наведено је да ће захтеви заштите здравља представљати конститутивни део осталих политика Заједнице. Трећа велика реформа Оснивачких уговора доноси јачање надлежности Европске уније у области јавног здравља. Уговором у Амстердаму (члан 152, садашњи члан 168 Уговора о функционисању Европске уније) наводи се да ће бити обезбеђен висок ниво заштите здравља људи у дефинисању и спровођењу свих политика и активности Уније. Међутим, и поред политичке воље да се здравље постави високо на листи приоритета, до пре неколико година велики број аутора исказивао је став да је здравље ипак још ниско на тој листи у Европи и да се проблеми у вези са здрављем ретко налазе у фокусу, осим уколико не прети нека конкретна и озбиљна претња по здравље људи која има прекогранични ефекат.<sup>18</sup> С друге стране, озбиљније питање тиче се тога да ли члан 152 уопште ствара законску обавезу. Он не прописује како треба да се постигне циљ који је њиме постављен, нити ствара обавезу за ЕК да спроводи процене утицаја на здравље људи. За постизање наведеног, процена утицаја на здравље људи мора постати обавезна као што је то процена утицаја на животну средину. У Здравственој стратегији ЕУ, принцип „Здравље у свим политикама” представља један од четири основна принципа и готово значајнији од преостала три, нарочито када је у питању увођење процене утицаја на здравље људи као инструмента стварног остварења овог принципа.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Видети детаљније: Констанса Мајхеншек, „Заштита и унапређење здравља људи у праву ЕУ”, *Право – теорија и пракса*, 28(10–12), стр. 163–173.

<sup>18</sup> Karen Lock, Martin McKee, Health impact assessment: assessing opportunities and barriers to intersectoral health improvement in an expanded European Union. *J Epidemiol Community Health*, 59, 356–360. doi: 10.1136/jech.2004.024026, Интернет, <http://jech.bmj.com/content/59/5/356.full.pdf+html>, 28/10/2012.

<sup>19</sup> Rebecca Salay, Paul Lincoln, The European Union and Health Impact Assessments – Are they an unrecognized statutory obligation?, National Heart Forum, London, Интернет, [www.apho.org.uk/resource/view.aspx?RID=54650](http://www.apho.org.uk/resource/view.aspx?RID=54650), стр. 9, 30/10/2012.

## V) ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА ПРОЦЕНЕ УТИЦАЈА НА ЗДРАВЉЕ ЉУДИ

Развој процене утицаја и прихватање као инструмента у процесу доношења одлука, којег год да су нивоа (о усвајању политике, програма, пројекта итд.), захтевао је његово уношење у правни оквир. Путем правних прописа и правног регулисања најчешће се врши институционализација овог инструмента, мада то није универзалан приступ. Увођење у правни оквир нашло је свог израза у међународним конвенцијама, наднационалним прописима (као што је то нпр. у Европској унији кроз доношења њених директива и регионалних споразума), као и националним законима и прописима.<sup>20</sup>

Традиција коришћења процене утицаја у САД започета је још 1969. године као обавезна по закону (донет је тзв. *National Environmental Policy Act, NEPA*), што указује на изванредан раскорак од неколико деценија, у односу на Европу. Заправо, овај правни акт представља прво формално регулисање поступка процене утицаја законским актом.<sup>21</sup> Процена утицаја на здравље људи, у односу на Европу, далеко је развијенија у неким другим државама, као што су Сједињене Америчке Државе или Канада, чак и Аустралија, Нови Зеланд и Тајланд. У Европи, почетак употребе овог инструмента и његов развој започели су касније. Сама институционализација као и распрострањеност употребе, али и финесе инструментаријума процене утицаја у Европи (заправо, у Европској унији) прате, са одређеним кашњењем, онај развој који је постигнут у овим земљама. Различити модалитети употребе процене утицаја на здравље људи који су примењивани у овим земљама често служе као водила и пример који би требало следити у покушајима да се пронађе адекватан приступ процени утицаја на здравље људи у државама чланицама Европске уније. Изузетак у том погледу је Велика Британија која, пратећи своје англосаксонске традиције, представља светао пример међу државама чланицама ЕУ. Уопштено посматрано, највећа мотивација и заинтересованост за коришћење методологије процене утицаја на здравље људи највише се уочава на нивоу ЕУ, али много мање на нивоу појединих држава чланица. Она представља један од приступа, и то веома важан, којим ЕУ може да испуни своје обавезе предвиђене Оснивачким уговором како би био осигуран *висок*

---

<sup>20</sup> Impact Assessment Law, Policies and Practice, op. cit.

<sup>21</sup> Richard K. Morgan, R.K. (2012), Environmental impact assessment: the state of the art. Impact Assessment and Project Appraisal, 30, 5–14, Интернет, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14615517.2012.661557>.

*ниво заштите здравља људи* као и начин да се оствари циљ који подразумева да су питања здравља људи заступљена у свим политикама. Међутим, процене утицаја на здравље људи, које се спроводе независно од интегрисаних процена утицаја, нису обавезне за Европску комисију нити се то захтева од држава чланица, као што се то захтева у случају процена утицаја на животну средину или стратешку процену животне средине.<sup>22</sup> Да би се побољшала ситуација, како на нивоу Европске уније тако и на нивоу држава чланица, неке од препорука су да се, најпре, створи легислатива која би стварала законску обавезу за државе чланице када је у питању процена утицаја на здравље људи попут оне која регулише процену утицаја на животну средину и стратешку процену животне средине. Затим, потребно је ојачати утицај члана 152 Амстердамског уговора како би се могло захтевати од Комисије да или спроводи засебну процену утицаја на здравље људи или да се утицаји на здравље много озбиљније укључе у интегрисану процену утицаја, када су у питању сви предлози Комисије. Државе чланице чак и не морају да се ослањају на стварање посебног законског оквира за процену на здравље људи, него и саме могу да ураде нешто по том питању, а то је шире укључивање питања здравља људи и утицаја на здравље у оквиру стратешке процене животне средине. Постоји више различитих приступа процени утицаја на здравље људи као концепту, односно могуће је применити више различитих стратегија како би се почело са имплементацијом овог инструмента. Сваки од њих има своје предности и недостатке. Неки од тих приступа су следећи.

## **VI) УКЉУЧИВАЊЕ ЗДРАВЉА У СТРАТЕШКУ ПРОЦЕНУ УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ**

Светска здравствена организација, али и поједини аутори, сматрају да је овакво третирање здравља врло ефективна стратегија како би се утицаји на здравље укључили већ на самом почетку процеса планирања. Друга предност оваквог приступа огледа се у комплементарној природи напора да се умање утицаји на здравље људи и животну средину – мере које утичу на животну средину такође утичу и на здравље људи, деловањем на једне аутоматски се делује и на друге. Процена утицаја на животну средину и стратешка процена утицаја регулисани су директивама чији је правни основ у члану 6. Уговора из Амстердама, који уводи висок ниво заштите,

<sup>22</sup> Rebecca Salay, Paul Lincoln, The European Union and Health Impact Assessments – Are they an unrecognized statutory obligation?, op. cit., p. 9.



као и четири основна принципа у области заштите животне средине.<sup>23</sup> Ове директиве спроводе у живот обавезу назначену у Уговору, и мада постоји сличан основ у Оснивачком уговору када је у питању здравље, не постоји обавеза јер не постоје директиве које то регулишу. Укључивање једне шире интерпретације утицаја на здравље у оквире стратешке процене утицаја могло би на изврстан начин да реши овај проблем. *Регулисање процене утицаја на здравље људи по принципу огледала* – као што је регулисана EIA (eng. *Environment impact assessment* – процена утицаја на животну средину) и SEA (eng. *Strategic environment assessment* – стратешка процена животне средине) – самостално и кроз законски оквир. За државе чланице Европске уније, то би значило доношење директива попут директива за EIA и SEA. *Укључивање здравља кроз интегрисану процену утицаја* која укључује економске, социјалне и утицаје на животну средину с тим да је здравље укључено кроз социјалне утицаје – теоријски је добар модел, али у пракси не испуњава потребе довољне заступљености питања здравља. На нивоу ЕУ ово уме да буде проблем. Интегрисани приступ покрива велики број проблема и често се питања здравља једноставно превиде. Према неким подацима, нпр. у 2005. и 2006. години, од 137 процена утицаја које је спровела Комисија, 73 чак ни не спомињу реч „здравље”.<sup>24</sup> У Европској унији, интегрисана процена утицаја врло је строг систем, уведен 2002. године, саопштењем ЕК, који се захтева за све велике иницијативе са потенцијалним економским, социјалним и утицајем на животну средину.<sup>25</sup> Ово укључује директиве, предлоге уредби, „беле књиге”, програме потрошње и преговарачке смернице за међународне споразуме. Циљ увођења овакве врсте процене утицаја је да уклони потребу за спровођењем више различитих процена утицаја које би се фокусирале само на један аспект утицаја. Према саопштењу којим је уведен овај приступ, циљ његовог увођења је покушај да се избегне овај парцијални увид у потенцијалне утицаје које одређена иницијатива може да има. Међутим, та предност може некад да представља основни недостатак овом приступу, нарочито када су проблеми утицаја на здравље у питању, што

---

<sup>23</sup> Та четири позната принципа су: принцип предострожности, принцип превентивних активности, принцип да штета настала по животну средину буде заустављена на свом извору и принцип „загађивач плаћа”.

<sup>24</sup> Rebecca Salay, Paul Lincoln, *The European Union and Health Impact Assessments – Are they an unrecognized statutory obligation?*, op. cit., p. 13.

<sup>25</sup> *Communication from the Commission on Impact Assessment*, COM (2002) 276 final, Brussels, 5.6.2002, op. cit.

илуструју наведени подаци. Понекад фокусирање на само један аспект могућих утицаја одређене иницијативе, а не на више њих истовремено, омогућава квалитетнију и свеобухватнију процену. Интегрисани приступ процени утицаја спроводи Европска комисија, али је Комисија сугерисала да се и друге институције укључе у увођење оваквих нових радних метода. Обавеза извођења интегрисане процене утицаја постоји и за државе чланице у оном обиму који се односи на област у којој оне имају право законодавне иницијативе (у области правосуђа и унутрашњих послова), затим за нацрте националних правила о којима обавештавају Комисију, као и за транспонување оних директива које им остављају шире оквире за имплементацију. Претходно објашњен модел интегрисане процене утицаја постоји на нивоу ЕУ и примењује се првенствено од стране ЕК, са одређеним обавезама од стране држава чланица. Потпунија анализа проблематике процене утицаја на здравље људи неизоставно би требало да укључи и анализу случајева појединих држава у вези са стратегијом примене процене утицаја на здравље људи. Репрезентативни примери морали би да укључе једну државу англосаксонске правне традиције, од оних које су пионири у примени процене утицаја, затим Велику Британију која припада овом правном окружењу, чланица је Европске уније а при том је и највише постигла у овој области, и на крају, једну или више држава чланица ЕУ које су оствариле одређено искуство у овој области.

## **VII) ПРОЦЕНА УТИЦАЈА НА ЗДРАВЉЕ ЉУДИ – ПОДЕЛЕ И ПРОЦЕДУРАЛНИ АСПЕКТ**

Узимајући у обзир дефиницију процене утицаја на здравље људи, могу се уочити два главна типа процене утицаја на здравље људи – Процена утицаја на здравље људи на нивоу политике и Процена утицаја на здравље људи на нивоу пројекта.<sup>26</sup> Према критеријумима дужине и сложености поступка, постоје три основна типа процене утицаја на здравље људи: „мини” или „десктоп” процена утицаја на здравље људи, „стандардна” или „средња” процена утицаја на здравље људи, и „макси” или „свеобухватна” процена утицаја на здравље људи. Време потребно за извођење процене може варирати од неколико дана, када је у питању мини-процена утицаја на здравље људи, до неколико месеци, када је у питању свеобухватна процена. Процена утицаја на здравље људи има врло практичан приступ,

<sup>26</sup> Интернет, [www.health.govt.nz/our-work/health-impact-assessment/about-health-impact-assessment](http://www.health.govt.nz/our-work/health-impact-assessment/about-health-impact-assessment), 11/07/2012.

научно поткован, и стога је неопходно уочити како он заиста изгледа, иза шуме теоријских приступа и дескрипције његових облика, предности и мана, еволуције порекла итд.

Постоји пет основних стадијума у спровођењу процене утицаја на здравље људи.<sup>27</sup> Те фазе су: проверавање (eng. *screening*); одређивање оквира (eng. *scoping*); процена (eng. *assessment* или *appraisal*); извештавање или доношење одлука (eng. *reporting* или *decision making*); имплементација, праћење и евалуација (eng. *implementation, monitoring* и *evaluation*). Понекад, код неких аутора, уочава се и шеста фаза, али ближом анализом постаје јасно да се та фаза може укључити у неку од претходних пет као њен интегративни део. Нпр., четврта фаза коју овде посматрамо обједињено јер представља „две стране истог новчића” – извештавање или доношење одлука – негде може да се пронађе одвојено према критеријуму субјеката укључених у ову фазу. Извештавање се односи на субјекте који подносе Извештај о спровођењу процене утицаја доносиоцима одлука, а након тога следи доношење одлука од стране доносиоца одлука. Међутим, основни резултат и циљ ове фазе је доношење одлуке на основу поднетог Извештаја о спроведеној процени утицаја и нема потребе раздвајати је на две фазе. Тако да би и што се тиче назива ове фазе, можда ипак више одговарало *доношење одлука* него *извештавање*. Објашњавање сваке од појединих фаза захтева дубљу анализу, али за потребе иницијалног упознавања са функционисањем процене утицаја на здравље људи осврнућемо се само на основни циљ сваке од ових фаза. За детаљно разумевање овог процеса потребно је у анализу укључити и шире оквири – конкретне кораке који могу бити део сваке фазе као и потенцијалне субјекте који могу да их спроводе, што превазилази циљ овога рада али је свакако основа за бављење овом тематиком у будућности. *Проверавање* је фаза која служи као примарни филтер, у току које се проверава да ли је спровођење процене утицаја на здравље људи заиста потребно и да ли је овај инструмент адекватан и најбољи начин да се кроз њега анализирају потенцијални ефекти предлога политике или пројекта на здравље људи. *Одређивање оквира* је фаза у којој се доноси одлука о самој методологији која ће бити коришћена у конкретном случају и датом контексту. Трећа фаза је *процена утицаја* у ужем смислу, односно конкретна идентификација и процена утицаја на здравље предлога политике или пројекта. Ово је срж самог инструмента и носећа фаза у целом процесу која би требало да резултира у

---

<sup>27</sup> Овакву методологију подржавају John Kemm, Hubel M., Hedin A., и други, а наводи се и у Gothenburg consensus paper (1999), European Centre for Health Policy, WHO Regional Office for Europe, Интернет, [www.apho.org.uk/resource/view.aspx?RID=44163](http://www.apho.org.uk/resource/view.aspx?RID=44163), 31/10/2012.

практичним резултатима, заснованим на реалним подацима, помоћу којих се доноси коначна одлука о усвајању или прихватању конкретне политике или пројекта. О четвртој фази речено је већ неколико речи. Резултат фазе *извештавања* или *доношења одлуке* је креирање извештаја који се доставља доносиоцима одлуке са свим препорукама које су настале на основу информација прикупљених у претходној фази.

Последња фаза *имплементације, праћења и евалуације* има вишеструку функцију. Кроз ову фазу добија се повратна информације на више нивоа. Процењује се да ли је сам процес процене утицаја био успешно спроведен, да ли су и у којој мери заиста прихваћене препоруке у процесу коначног доношења одлуке и да ли су претпостављени позитивни утицаји на здравље људи заиста остварени а негативни умањени.<sup>28</sup>

## VIII) РЕПУБЛИКА СРБИЈА – СТАЊЕ И БУДУЋИ МОГУЋИ РАЗВОЈ

Република Србија усвојила је Закон о процени утицаја на животну средину (*Службени гласник РС*, бр. 135/04) и Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (*Службени гласник РС*, бр. 135/04 и 88/10), као основни правни оквир за примену овог инструмента, и део је напора наше земље да, као земља кандидат, транспонује *Community acquis* у правни систем Републике Србије. Међутим, још увек није створен правни оквир за имплементацију процене утицаја на здравље људи. У прописима о заштити животне средине не изостаје спомињање здравља људи и превентивног дејства које има процена утицаја на животну средину на заштиту, поред осталог, и здравља људи. Међутим, у чл. 2 Закона о процени утицаја на животну средину само два пута се, кроз читав закон, спомиње здравље људи, и то кроз термилошко објашњење значења израза који се користе у тексту закона. Не мора постојати засебан правни оквир за процену утицаја на здравље људи. Узимајући у обзир праксу различитих држава, може да се употреби и један интегрисани, заједнички приступ питањима заштите здравља и животне средине. Један од одговарајућих начина да се процена утицаја на здравље људи уведе у нашу земљу и у њен правни систем био би корак по корак, комбинација различитих приступа. Институционализација

<sup>28</sup> Детаљније видети: *Introducing health impact assessment (HIA): Informing the decision-making process*, edited by Lorraine Taylor, Health Development Agency, Clive Blair-Stevens, Department of Health, Интернет, <http://www.nice.org.uk/niceMedia/documents/hia.pdf>, 31/10/2012.

процене утицаја на здравље људи кроз правни оквир јесте најефективнији начин. Међутим, пре него што се дође до изградње праксе процене утицаја на здравље људи и свести о њеној потреби, чак и пре него што она постане засебно регулисана област, добар пут био би укључивање процена на здравље, интензивније и обимније, у процене утицаја на животну средину. Како је уочено, ове процене утицаја су комплементарне и лакше спојиве у односу на било које друге две, услед повезаности здравља људи и животне средине у којој живе. Додуше, на националном нивоу, стварање правног оквира је готово неопходно, док на локалном нивоу, ефикасна и одржива пракса примене процене утицаја на здравље људи може да функционише и без строгих формалних, законских оквира. Међутим, чак и кад се процена утицаја на здравље људи институционализује путем закона, не мора да значи да је потребно одмах увести строго формализоване и компликоване процедуре. Довољно је да постоје основна начела и вредности које треба имати у виду, као и одговорности и контролни механизми.<sup>29</sup> На овај начин може да се створи једно неинвазивно окружење које ће постепено водити ка вишим нивоима институционализације. Постепеност у приступу од велике је важности. То важи у случају сваке државе а нарочито се односи на Србију. Увођење и примена процене утицаја на здравље људи је један стресан процес ако за њега не постоји општи консензус и свест о потреби његовог извођења. Осим тога, у том процесу јављају се разне препреке, како објективне тако и субјективне природе. Једна од објективних препрека односи се на обимност посла и заузетост доносиоца одлука (како их уопштено називају сви страни аутори, *eng. decision-makers*), нарочито у државној структури. На пример, од законодавца у Великој Британији захтева се да спроводи процену утицаја на животну средину, процену утицаја на пословно окружење, руралну проверу – утицаји на сеоску средину, проверу ефеката на породицу, закон и ред, и мноштво других унакрсних проблема. Када се томе дода и процена утицаја на здравље људи, јасно је да мотивација да се процена спроведе ваљано може бити на врло ниском нивоу.<sup>30</sup> Наш законодавац нема пред собом толико бројне захтеве али зато, у процесу придруживања, има захтеве за транспоновањем *Community acquisa* у наш правни систем и рокове који брзо протичу, као и

---

<sup>29</sup> Reiner Banken, Strategies for institutionalizing HIA. ECHP Health Impact Assessment Discussion Papers, Number 1, Интернет, [http://www.nice.org.uk/media/hiadocs/19\\_echp\\_strategies\\_for\\_institutinalising\\_hia.pdf](http://www.nice.org.uk/media/hiadocs/19_echp_strategies_for_institutinalising_hia.pdf), стр. 30, 23/10/2012.

<sup>30</sup> John Kemm, Health impact assessment and Health in All Policies. Heaalth in All Policies: Prospects and potentials, Finnish Ministry of Social Affairs and Health, Интернет, [http://ec.europa.eu/health/archive/ph\\_information/documents/health\\_in\\_all\\_policies.pdf](http://ec.europa.eu/health/archive/ph_information/documents/health_in_all_policies.pdf), стр. 202, 30/10/2012.

усложњавање нашег правног система. Поред тога, разне субјективне препреке, које понекад значе и предрасуде, стоје на путу имплементацији процене утицаја на здравље људи. Доносиоци одлука у нездравственом сектору могу се осећати некомпетентним да изводе процене утицаја на здравље људи или могу сматрати да је то посао искључиво министарства здравља. Како би се овакве препреке избегле, један од одговарајућих начина може бити тај да се здравље укључи у интегрисани систем процене утицаја, што теоријски јесте један од могућих приступа. Иако тај приступ има своје недостатке, као што је нпр. могуће запостављање питања здравља на рачун других аспеката, он може бити важан корак напред. Ако тој аргументацији придружимо и околност да у Србији постоји проблем са превеликом „производњом” закона који остају „мртво слово на папиру”, јер недостаје ресурса, инфраструктуре или ваљано утврђених механизма за њихово спровођење, онда је закључак тај да је за почетак боље имати укључен аспект здравља у интегрисану процену утицаја или процену утицаја на животну средину, него га немати уопште. Увођење процене утицаја на здравље људи није само формални процес већ, рекло би се, и процес социјалног учења и подизања свести о потреби стварања таквог политичког окружења у којем се одлуке доносе на основу доброг информисања о конкретном проблему, поткрепљене не само политичком потребом него и научно заснованим и аргументованим образложењем о потреби и ефектима нове политике, а на нижим нивоима, програма или пројеката. Посматрајући из перспективе наше земље, процена утицаја је концепт који је резервисан за будућност. Међутим, неуједначен напредак који се уочава и међу државама чланицама Европске уније чији члан тежимо да постанемо, упозорава на то да увођење овог инструмента у националне оквире није нимало једноставан задатак.

## IX) ИЗВОРИ

1. Banken, Reiner, Strategies for institutionalizing HIA. ECHP Health Impact Assessment Discussion Papers, Number 1, Интернет, [http://www.nice.org.uk/media/hiadocs/19\\_echp\\_strategies\\_for\\_institutinalising\\_hia.pdf](http://www.nice.org.uk/media/hiadocs/19_echp_strategies_for_institutinalising_hia.pdf).
2. Birley, Martin, The health impact assessment of development projects, London, HMSO (1995), Интернет, <http://www.who.int/hia/about/defin/en/index.html>.
3. Commission White Paper of 23 October 2007 ‘Together for Health: A Strategic Approach for the EU 2008-2013’, COM(2007) 630 final , Интернет, [http://ec.europa.eu/health/ph\\_overview/Documents/strategy\\_wp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_overview/Documents/strategy_wp_en.pdf).
4. Communication from the Commission, Action plan “Simplifying and improving the regulatory environment”, COM (2002) 278 final, Brussels, 5.6.2002, Интернет,

- <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0278:FIN:en:PDF>.
5. Communication from the Commission on impact assessment, COM (2002) 276 final, Brussels, 5.6.2002, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN:EN:PDF>.
  6. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Интернет, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>.
  7. European Policy Health Impact Assessment – A Guide, ISBN 1 874038 75 9, may 2004, Интернет, [http://ec.europa.eu/health/ph\\_projects/2001/monitoring/fp\\_monitoring\\_2001\\_a6\\_frep\\_11\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2001/monitoring/fp_monitoring_2001_a6_frep_11_en.pdf).
  8. Gothenburg Consensus Paper (1999), European Centre for Health Policy, WHO Regional Office for Europe, Интернет, [www.apho.org.uk/resource/view.aspx?RID=44163](http://www.apho.org.uk/resource/view.aspx?RID=44163).
  9. Impact Assessment Law, Policies and Practice, Интернет, <http://iaia.org/iaia/wiki/ialaw.ashx>.
  10. Интернет, [www.health.govt.nz/our-work/health-impact-assessment/about-health-impact-assessment](http://www.health.govt.nz/our-work/health-impact-assessment/about-health-impact-assessment).
  11. Introducing health impact assessment (HIA): Informing the decision-making process, edited by Lorraine Taylor, Health Development Agency, Clive Blair-Stevens, Department of Health, Интернет, <http://www.nice.org.uk/niceMedia/documents/hia.pdf>.
  12. Kemm, John, Health impact assessment and Health in All Policies. Health in All Policies: Prospects and potentials, Finnish Ministry of Social Affairs and Health, Интернет, [http://ec.europa.eu/health/archive/ph\\_information/documents/health\\_in\\_all\\_policies.pdf](http://ec.europa.eu/health/archive/ph_information/documents/health_in_all_policies.pdf).
  13. Kemm, John, Perspectives on health impact assessment. Bulletin of the World Health Organization, 81 (6), Editorials, Интернет, <http://www.who.int/bulletin/volumes/81/6/kemm.pdf>.
  12. Lock, Karen, British Medical Journal, 320, pp. 1395–1398 (2000), Интернет, <http://www.who.int/hia/about/defin/en/index.html>.
  15. Lock, Karen, McKee, Martin, Health impact assessment: assessing opportunities and barriers to intersectoral health improvement in an expanded European Union, J Epidemiol Community Health, 59, 356–360, doi: 10.1136/jech.2004.024026, Интернет, <http://jech.bmj.com/content/59/5/356.full.pdf+html>.
  16. Мајхеншек, Констанса, „Заштита и унапређење здравља људи у праву ЕУ”, *Право – теорија и пракса*, 28(10–12).
  17. Making tourism more sustainable, A guide for policy makers, 2005, Интернет, <http://www.unep.fr/shared/publications/pdf/DTIx0592xPA-TourismPolicyEN.pdf>.

18. Morgan, Richard K., R.K. (2012), Environmental impact assessment: the state of the art, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30, 5–14, Интернет, <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14615517.2012.661557>.
19. Salay, Rebecca, Lincoln, Paul, The European Union and Health Impact Assessments – Are they an unrecognized statutory obligation?, *National Heart Forum*, London, Интернет, [www.apho.org.uk/resource/view.aspx?RID=54650](http://www.apho.org.uk/resource/view.aspx?RID=54650).
20. Славнић, Љиљана, „Кључни принципи и инструменти заштите и унапређења здравља људи у правном систему ЕУ”, *Правни живот*, 60(9).
21. Славнић, Љиљана, Мајхеншек, Констанса, „Право на здравље у контексту права на здраву животну средину”, *Право – теорија и пракса*, 28(10–12).
22. Закон о процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 135/04.
23. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 135/04 и 88/10.

## **HEALTH IMPACT ASSESSMENT IN THE CONTEXT OF ENVIRONMENTAL PROTECTION**

### **ABSTRACT**

Connection between recovery of environment and health of human population became apparent and unavoidable in all spheres of activity of human society, and even in those areas in which, until just a few decades ago, their importance was neglected. However, threats to the environment and, as a result, jeopardized public health, set this connection in the focus of all subjects – economic, political and legal, at all levels, particularly at the national and international level. Center of interest in this study is health impact assessment which suggests a connection between the principles, values and goals of EU policies. Health impact assessment is a concept which has not been analyzed in our literature almost at all. During its existence health impact assessment has been gradually involved in national and international policies, and administrative procedures. Its primary objective is to provide decision makers a scientific, independent and impartial approach to decision making, and in a broader context, to enable the inclusion of the principle of health in all policies in all relevant EU policies, including environmental policy. The aim of this paper is to initiate discussions on the benefits and advantages of the introduction of health impact assessment in the national legal framework, by acquaintance with the concept, development and procedural aspects of the instrument.

Keywords: impact assessment, human health, environment, EU policies, high level of protection



UDK: 502/504:006.932](497.11)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 103–117

Изворни научни рад

Ана ЈОВАШЕВИЋ<sup>1</sup>

## ПРАВО НА ИНФОРМИСАЊЕ О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ – ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ И ПРАВО СРБИЈЕ

### АПСТРАКТ

Једну од тековина савременог права чини и право човека на здраву животну средину. Поред низа међународних стандарда ово право је у Републици Србији гарантовано и у Уставу. Оно је прокламовано као основно људско право чија је заштита добила карактер уставног постулата. Тако Устав Републике Србије из 2006. године у члану 74. под називом „Здрава животна средина” прописује да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Колики је значај права на доступност информација о стању животне средине и учешћа јавности у процесу доношења одлука у овој области, као и Уставом гарантованог права грађана на обавештавање о стању животне средине говори чињеница да и Кривични законик из 2006. године у члану 268. пружа посебну кривичноправну заштиту, односно кажњивост за кривично дело „повреда права на информисање о стању животне средине”. Према законском решењу ово кривично дело састоји се у ускраћивању података или у давању неистиних података о стању животне средине и појавама које су неопходне за процену опасности по животну средину и предузимање мере заштите живота и здравља људи противно прописима. Од свих бивших југословенских република, данас у систему кривичног права ово кривично дело познаје још само Кривични законик Црне Горе из 2003. године. На овај начин створени су сви потребни услови за потпуно, квалитетно и ефикасно остваривање и заштиту права на информисање о животној средини.

*Кључне речи:* Животна средина, право на информисање, Устав, кривично дело, санкција.

---

<sup>1</sup> Institut für Kultur und Medien management, Freie Universität, Berlin. E-mail: ana.jovasevic@gmail.com.

## 1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Током 2009. године Република Србија је испуњавајући своје међународне обавезе универзалног, глобалног карактера, учинила даљи корак у области обезбеђења основа за ефикасну, квалитетну, благовремену и закониту заштиту, очување и унапређење човекове животне и радне средине. Наиме, Народна скупштина Републике Србије, имајући у виду следеће међународне документе из области међународног еколошког права као што су: 1) Стокхолмска декларација о човековој средини (принцип број 1), 2) Рио декларација о животној средини и развоју из 1992. године (принцип број 10), 3) Резолуција Генералне скупштине ОУН број 37/7 од 28. октобра 1982. године о Светској повељи за природу, 4) Резолуција Генералне скупштине ОУН број 45/94 од 14. децембра 1990. године о потреби обезбеђивања здраве животне средине за добробит појединаца, и 5) Европска повеља о животној средини и здрављу која је усвојена на Првој европској конференцији о животној средини и здрављу Светске здравствене организације у Франкфурту 8. децембра 1989. године – ратификовала је Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине.<sup>2</sup> Тако је на специфичан начин од стране највишег органа наше државе још једном потврђена универзална потреба за заштитом, очувањем и унапређењем стања животне средине, као и за обезбеђењем одрживог и за животну средину прихватљивог развоја, те заузет став да је адекватна заштита животне средине од основне важности по људску добробит и уживање основних људских права, укључујући и само право на живот. Прокламовани циљеви ове Конвенције са универзалним значењем и применом јесу: 1) давање доприноса заштити права сваког појединца садашњих и будућих генерација на живот у животној средини адекватној његовом здрављу и благостању, и 2) гарантовање права на доступност информација, учешће јавности у доношењу одлука и право на правну заштиту у питањима животне средине. Једна од значајних области система ефикасне, квалитетне, благовремене, законите и потпуне заштите и уређивања животне средине, јесте правни систем.<sup>3</sup> То је скуп правних прописа који за објекат регулативе има животну средину у целости или поједине њене сегменте: воду, ваздух, земљиште, флору, фауну и сл. Но, у правној теорији може се пронаћи и схватање према којем се овде ради о правном систему који уређује једно, и то битно право човека, право које улази у корпус основних, фундаменталних,

<sup>2</sup> *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, број 38/2009.

<sup>3</sup> М. Мастровић, „Активности на заштити околиша у Републици Хрватској с посебним освртом на Јадранско подручје”, *Поморски зборник*, Ријека, број 37/99, стр. 131–153.

општецивизацијских и универзалних људских права (*Human Rights*) – право на здраву животну средину. Ово право је и у Уставу Републике Србије прокламовано као основно људско право чија је заштита добила карактер уставног постулата.<sup>4</sup> Тако Устав Републике Србије из 2006. године у члану 74. под називом „Здрава животна средина” прописује да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању.<sup>5</sup> Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговорне су за заштиту животне средине. Право на животну средину се данас јавља као једно од основних људских права.<sup>6</sup> Оно је „збирно право” и обухвата, између осталог, и следећа права:<sup>7</sup>

1) право на живот у здравој животној средини, 2) право на одрживи економски развој у новим технолошким условима,<sup>8</sup> 3) право на рационално коришћење природних и енергетских ресурса, 4) право на спречавање, смањивање и превенцију свих облика повреде, загађења или угрожавања животне средине, 5) право на заштиту интегритета биосфере укључујући и природне климатске услове и биолошку разноврсност, 6) право на заштиту од „увоза” прљавих технологија, 7) право на доступност информација о стању животне средине и о њеној угрожености, 8) право на учешће грађана у поступку одлучивања о развоју, унапређењу и заштити система животне средине, и 9) право на одговарајуће образовање и јачање свести у области животне средине.<sup>9</sup>

## II) ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ УРЕЂИВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Поред Организације уједињених нација, као универзалне организације, питањима уређења, унапређења и заштите животне средине баве се и регионалне организације.<sup>10</sup> За положај наше земље од посебног је значаја

---

<sup>4</sup> В. Јолдзић, *Ecology law, General part*, Београд, 2007, стр. 19–28.

<sup>5</sup> *Службени гласник Републике Србије*, број 98/2006.

<sup>6</sup> Е. Папафева, „Одрживи развој и еко ефикасност”, *Господарство и околиш*, Загреб, број 57/2002, стр. 396–399.

<sup>7</sup> Г. Илић Попов, *Савет Европе и заштита животне средине*, Београд, 2002, стр.8–9.

<sup>8</sup> И. Цифрић, „Одрживи развој и стратегија заштите околиша”, *Социјална екологија*, Загреб, број 3/2000, стр. 233–248.

<sup>9</sup> Група аутора, *Приручник за заштиту животне средине*, Београд, 2011, стр. 69–73

<sup>10</sup> Група аутора, *Водичи кроз ЕУ политику – животна средина*, Београд, 2011, стр. 168–179.

улога Европске уније (пре тога Европске економске заједнице) у овој области.<sup>11</sup> Тако су још октобра 1972. године постављени темељи овим настојањима на заштити животне средине у оквиру земаља Европске уније,<sup>12</sup> када су шефови држава или влада – чланица ове регионалне организације, донели одлуку о изради Акционог програма заштите животне средине.<sup>13</sup> Као један од основних циљева којима Европска унија тежи (наведених у члану 2. Уговора о Европској унији) предвиђено је да ће она „подстицати привредни и друштвени развој као и остварење усклађеног и одрживог развоја”.<sup>14</sup> Годину дана касније усвојен је први програм ове врсте. Наиме, Савет министара и представника земаља чланица Европске економске заједнице на предлог Комисије донео је програм заштите животне средине у којем је посебан акценат стављен на мере превенције обавезне за преузимање од стране бројних друштвених субјеката на разним нивоима, чији је циљ избегавање стварања загађења и других штетних дејстава по животну средину. Но, поред овог општег програма (којих је у међувремену било више), већ тада је део активности земаља у оквиру ове европске регионалне организације био усмерен на израду специфичних програма из области заштите животне средине (као што су радиоактивни отпад и питања његовог превозења и складиштења, загађивање воде и ваздуха, рециклажа папира итд.).<sup>15</sup> Основу за изградњу јединствене политике земаља ЕЕЗ у области животне средине представља доношење Јединственог европског акта из 1987. године, који у члану 174. набраја следеће циљеве, и то:<sup>16</sup>

1) очување, заштиту и побољшање квалитета животне средине, 2) допринос заштити здравља људи, 3) обезбеђење мудрог и рационалног коришћења природних ресурса, и 4) унапређење на међународном плану мера за суочавање са регионалним и планетарним проблемима животне средине.<sup>17</sup> Од тада до данас у оквиру Европске уније донето је више

<sup>11</sup> P. Dansereau, *Challenge for survival*, New York, 1970, pp. 89–94.

<sup>12</sup> J. I. Sloan, *Environmental and the Law*, New York, 1971, pp. 64–78.

<sup>13</sup> А. Чавошки, *Еколошко право*, Београд, 2004, стр. 11–29.

<sup>14</sup> S. Bell, D. McGillivray, *Environmental Law*, Oxford, 2006, pp. 64–79.

<sup>15</sup> Више: E. J. Krier, *Environmental Law and Policy*, Indianapolis, 1971, R. W. Findley, *Environmental Law: in a nutshell*, Minnesota, 1983; S. C. Mc Caffrey, R. E. Lutz, *Environmental pollution and individual rights*, Deventer, 1988.

<sup>16</sup> А. Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније*, Београд, 2007, стр. 13–14.

<sup>17</sup> D. Vojnić, G. Macesich, “America and Europe globalisation and the changing geostrategic environment”, *Ekonomski pregled*, Београд, број 5–6/2005, стр. 277–296.

препука и директива.<sup>18</sup> Ти акти уређују између осталих и питања из следећих области:<sup>19</sup> 1) радиоактивне контаминације намирница, 2) заштите од радијације, 3) хемијске супстанце, 4) контролу степена ризичности постојећих супстанци, 5) извоза и увоза опасних хемикалија, 6) последица намерног испуштања генетски модификованих организама у животну средину, 7) управљања отпадом, 8) емисије буке из грађевинских фабрика и опреме, 9) загађености ваздуха у погледу садржаја олова у бензину и сумпора у неким течним горивима, 10) загађености ваздуха испарљивим органским једињењима, и 11) контроле супстанци које уништавају озон.<sup>20</sup> Као основна начела нове еколошке политике Европска унија посебно истиче следећа начела:<sup>21</sup> 1) одрживог развоја, 2) предострожности, 3) интегралности, 4) „загађивач плаћа” и „корисник плаћа”, 5) еколошка штета мора бити исправљена на извору загађења, 6) супсидијарности, 7) пропорционалности и 8) информисања и учешћа јавности.<sup>22</sup> У реализацији ових начела Европска унија је утврдила Белу књигу о припремању придружених земаља средње и источне Европе за улазак у Европску унију маја 1995. године како би поједина национална законодавства на континенту хармонизовала и ускладила своје националне прописе са овим општеприхваћеним европским стандардима.<sup>23</sup>

### III) УРЕЂЕЊЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ

Почетком 21. века на бази усвојених универзалних и регионалних међународних стандарда, и у Републици Србији се приступило доношењу новог еколошког законодавства које је требало да подигне на квалитетно виши ниво систем уређења, унапређења и заштите животне средине,

---

<sup>18</sup> J. Morand Deviller, *Le droit de l'environnement*, Paris, 1987, pp. 142–159.

<sup>19</sup> L. Kramer, *EC Environmental Law*, London, 2003, pp. 89–112.

<sup>20</sup> Б. Стевановић и др., *Енциклопедија животне средине и одрживи развој*, Српско Сарајево, 2003, стр. 278–281.

<sup>21</sup> А. Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније*, op. cit., стр.14–22.

<sup>22</sup> S. W. Wolf, N. Amna Stanley, *Principles of Environmental Law*, 2002, pp. 26–42.

<sup>23</sup> G. de Bell, *The Environment handbook*, New York, 1970; V. Pravdić, Z. Konrad, *Environmental ethic*, Encyclopedia moderna, 1998, pp. 198–205; *Бела књига, Припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију на унутрашње тржиште Уније*, Београд, 2001, стр. 268–269; Група аутора, *Међународно право и животна средина*, Београд, 2011, стр. 59–63.

уопште или појединих њених сегмената: флоре, фауне, воде, земљишта, ваздуха и сл. Тако је током 2004. и 2009. године донето је више закона<sup>24</sup> који чине „еколошко право”, чиме се наша земља приближила великом броју земаља које су своје унутрашње законодавство ускладиле са међународним и европским стандардима. Тако су 2004. године донети следећи еколошки закони:<sup>25</sup> 1) Закон о заштити животне средине, 2) Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, 3) Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине и 4) Закон о процени утицаја на животну средину. Нова реформа у области еколошког законодавства извршена је 2009. године када су донети следећи закони:<sup>26</sup> 1) Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности, 2) Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, 3) Закон о управљању отпадом, 4) Закон о хемикалијама, 5) Закон о биоцидним производима, 6) Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, 7) Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда, 8) Закон о заштити природе, 9) Закон о заштити ваздуха, 10) Закон о заштити од буке у животној средини, 11) Закон о здрављу биља, 12) Закон о средствима за заштиту биља, 13) Закон о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта, 14) Закон о безбедности хране, 15) Закон о генетички модификованим организмима, 16) Закон о сточарству и 17) Закон о добробити животиња. Закон о заштити животне средине као основни, системски еколошки закон, уређује интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и уравнотежен однос привредног развоја и животне средине у Републици Србији.<sup>27</sup> При томе је одређено да систем заштите животне средине чине мере, услови и инструменти,<sup>28</sup> који су неопходно потребни за: 1) одрживо управљање и очување природне равнотеже, целовитости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак свих живих бића, и 2) спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине. Овим је законом животна средина дефинисана као скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно

<sup>24</sup> В. Безаревић, „Реструктурирање управљача заштићених природних добара и националне стратегије”, *Правни живот*, Београд, број 9/2008, стр. 485–497.

<sup>25</sup> *Службени гласник Републике Србије*, број 135/2004.

<sup>26</sup> *Службени гласник Републике Србије*, број 36/2009.

<sup>27</sup> Зборник радова, *Човек и животна средина у СР Србији*, Београд, 1977, стр. 136–173.

<sup>28</sup> А. S. Boughtley, *Man and Environment*, New York, London, 1971, pp. 78–92.

простор и услове за живот.<sup>29</sup> Она се најчешће изражава путем свога квалитета. То значи да је квалитет животне средине заправо стање животне средине које се исказује физичким, хемијским, биолошким, естетским и другим индикаторима. Основним конститутивним елементима животне средине сматрају се: 1) природне вредности, 2) заштићено природно добро, 3) јавно природно добро, 4) геодиверзитет и 5) биодиверзитет. Јачање свести о значају заштите животне средине обезбеђује се кроз систем образовања и васпитања, научно-истраживачког и технолошког развоја, усавршавања у процесу рада, јавног информисања и популаризације заштите животне средине.<sup>30</sup> Удружења грађана у области заштите животне средине припремају, пропагирају и реализују своје програме заштите, штите своја права и интересе у области заштите животне средине, предлажу активности и мере заштите, учествују у поступку доношења одлука у складу са законом, доприносе или непосредно раде на информисању о животној средини.<sup>31</sup> Субјекти система заштите животне средине дужни су да међусобно сарађују, обезбеђују координацију и усклађивање у доношењу и спровођењу одлука, док Република Србија, односно њени органи, остварује сарадњу у области заштите животне средине са другим државама и међународним организацијама. И наше ново еколошко право заснива се на више начела која се углавном ослањају на међународне и европске стандарде у овој области.<sup>32</sup> То су следећа начела: 1) интегралности, 2) превенције и предострожности, 3) очувања природних вредности, 4) одрживог развоја, 5) одговорности загађивача и његовог правног следбеника, 6) „загађивач плаћа” и „корисник плаћа”, 7) супсидијарне одговорности, 8) примене подстицајних мера, 9) информисања и учешћа јавности, и 10) заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу. За тему нашега рада од посебног су значаја два начела, и то: 1) начело информисања и учешћа јавности, и 2) начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу. Начело информисања и учешћа јавности значи да у остваривању уставом

---

<sup>29</sup> С. Прошић, „Безбедност и животна средина”, *Правни живот*, Београд, број 9/2008, стр. 499–505.

<sup>30</sup> D. Garašić, „Odgoj i obrazovanje za okoliš i održivi razvoj u svijetu”, *Gospodarstvo i okoliš*, Zagreb, broj 52/2001, str. 435–436; П. Стаинов, *Заштита на природата*, Софија, 1970, стр. 218–241.

<sup>31</sup> А. Кирн, *Неколико темељних дилема еколошке етике*, Социјална екологија, Загреб, број 3/1998, стр. 157–170.

<sup>32</sup> А. Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније*, op. cit., стр. 13–21.

загарантованог права на здраву животну средину свако има право да буде обавештен о стању животне средине и да учествује у поступку доношења одлука чије би спровођење могло да утиче на животну средину. Подаци о стању животне средине су јавни, а њихово кршење представља кажњиво дело за чијег су учиниоца запређене казне.<sup>33</sup> И на крају начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу значи да сваки грађанин или група грађана, њихова удружења, професионалне или друге организације, имају могућност да своје право на здраву животну средину остварују пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом.

#### IV) ПРАВО НА ИНФОРМИСАЊЕ О ЖИВотној СРЕДИНИ КАО ЕВРОПСКИ СТАНДАРД

Током 2009. године Република Србија је, испуњавајући своје међународне обавезе универзалног, глобалног карактера, учинила даљи корак у области обезбеђења основа за ефикасну, квалитетну, благовремену и закониту заштиту, очување и унапређење човекове животне и радне средине. Наиме, Народна скупштина Републике Србије је имајући у виду следеће међународне документе из области међународног еколошког права као што су: 1) Стокхолмска декларација о човековој средини (принцип број 1), 2) Рио декларација о животној средини и развоју из 1992. године (принцип број 10), 3) Резолуција Генералне скупштине ОУН број 37/7 од 28. октобра 1982. године о Светској повељи за природу, 4) Резолуција Генералне скупштине ОУН број 45/94 од 14. децембра 1990. године о потреби обезбеђивања здраве животне средине за добробит појединаца и 5) Европска повеља о животној средини и здрављу која је усвојена на Првој европској конференцији о животној средини и здрављу Светске здравствене организације у Франкфурту 8. децембра 1989. године, ратификовала Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине.<sup>34</sup> Тако је на специфичан начин од стране највишег органа наше државе још једном потврђена универзална потреба за заштитом, очувањем и унапређењем стања животне средине, као и за обезбеђењем одрживог и за животну средину прихватљивог развоја, те заузет став да је адекватна заштита животне средине од основне важности по људску добробит и живљање основних људских права, укључујући и само право на живот.

<sup>33</sup> Г. Николиш, *Човек, друштво, животна средина*, Београд, 1981, стр. 189–219.

<sup>34</sup> *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, број 38/2009.



Прокламовани циљеви ове Конвенције са универзалним значењем и применом јесу: 1) давање доприноса заштити права сваког појединца садашњих и будућих генерација на живот у животној средини адекватној његовом здрављу и благостању, и 2) гарантовање права на доступност информација, учешће јавности у доношењу одлука и право на правну заштиту у питањима животне средине. Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (позната и као Архуска конвенција) полази од схватања да свака особа има право да живи у животној средини која одговара њеном здрављу и благостању, и дужност, како индивидуалну тако и у заједници са другима, да штити и унапређује животну средину у корист садашњих и будућих генерација. Стога грађани, у циљу остварења овог права и поштовања ове дужности, морају имати потпуну и благовремену доступност информација, као и право на учествовање у доношењу одлука и право на правну заштиту у питањима животне средине. На тај начин би се у области животне средине обезбедила боља доступност информација и веће учешће јавности у доношењу одлука повећавају квалитет и спровођење одлука. Тако би се остварио допринос свесности јавности у питањима животне средине и давање могућности јавности да изрази своју забринутост, чиме се омогућава органима јавне власти да ове чињенице узму у обзир при доношењу одлука у области уређења и заштите животне средине. У циљу давања доприноса заштити права сваког појединца садашњих и будућих генерација на живот у животној средини адекватној његовом здрављу и благостању, поједине државе прихватајући одредбе Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, преузимају обавезу да ове међународне стандарде инаугуришу у националном законодавству, те да им обезбеде потпуну и квалитетну правну заштиту. У том смислу су овом конвенцијом одређени појам и садржина „информације о животној средини”. Тако се под овом информацијом подразумева свака информација у писменом, визуелном, звучном, електронском или другом материјалном облику о: 1) стању елемената животне средине, као што су ваздух и атмосфера, вода, тло, земљиште, предели и природни комплекси, биолошки диверзитет и његове компоненте, укључујући генетички модификоване организме, као и о интеракцији између ових елемената, 2) факторима као што су супстанце, енергија, бука и зрачење, и активностима или мерама, укључујући управне мере, о споразумима у области заштите животне средине, о политици, законским актима, плановима и програмима који

утичу или ће вероватно утицати на елементе животне средине, анализама трошкова и користи (*cost-benefit* анализама) и другим економским анализама и претпоставкама које се користе у доношењу одлука у области животне средине, 3) стању здравља и безбедности људи, условима живота људи, културним споменицима и грађевинама, уколико на њих утиче или може да утиче стање елемената животне средине, или уколико на њих делују ови елементи, фактори, активности или мере. Прихватањем Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине 2009. године и наша држава је преузела обавезу да: 1) предузме неопходне законодавне, управне и друге мере, укључујући мере за постизање компатибилности између одредаба за имплементацију информација, учешће јавности и доступности одредбама о правној заштити из ове конвенције, као и одговарајуће извршне мере, за установљавање и одржавање јасног, транспарентног и конзистентног оквира за спровођење њених одредби, 2) обезбеди да службеници и власти помажу и пружају савете јавности у тражењу доступности информација, у олакшавању учешћа у доношењу одлука и у тражењу правне заштите у питањима животне средине, 3) промовише еколошко образовање и еколошку свест код јавности, посебно по питању обезбеђења доступности информација, учешћа у доношењу одлука и остваривања правне заштите у питањима животне средине, и 4) обезбеди одговарајућа признања и помоћ удружењима, организацијама и групама које промовишу заштиту животне средине и обезбеди усклађеност свог националног правног система са овом обавезом. Тиме се стварају услови да јавност има доступност информација, могућност учешћа у доношењу одлука и право на правну заштиту у питањима животне средине без дискриминације по питању држављанства, националности или места пребивалишта, а у случају правног лица, без дискриминације у вези с тим где има регистровано седиште или стварни центар својих активности.

## **V) ПРАВО НА ИНФОРМИСАЊЕ О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Без обзира што Закон о заштити животне средине из 2004. године не ставља на прва места начело информисања и учешћа јавности и начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу, ипак је њихов практични значај за ефикасан, квалитетан, законит и благовремен систем уређења и заштите животне средине несумњиво велик. Он такође

произилази и из одредби Кривичног законика из 2006. године који им пружа посебну кривичноправну заштиту, односно кажњивост за њихово кршење. Тако Кривични законик Републике Србије у глави двадесет четири под називом: „Кривична дела против животне средине”, у члану 268. предвиђа посебно кривично дело: „Повреда права на информисање о стању животне средине”.<sup>35</sup> Према законском решењу ово кривично дело састоји се у ускраћивању података или у давању неистиних података о стању животне средине и појавама које су неопходне за процену опасности по животну средину и предузимање мере заштите живота и здравља људи противно прописима.<sup>36</sup> Од свих бивших југословенских република, данас у систему кривичног права ово кривично дело познаје само Кривични законик Црне Горе из 2003. године.<sup>37</sup> Објекат заштите код овог дела је уставом загарантовано једно од основних људских права – право на благовремено информисање о стању животне средине и степену њеног угрожавања.<sup>38</sup> Радња извршења је алтернативно одређена тако да се може јавити као: 1) ускраћивање правих података – прећуткивање, несаопштавање података у целости или делимично од стране за то законом овлашћених лица која су управо дужна да такве податке ставе на увид јавности. Ускраћивање постоји када овлашћено лице (представник надлежног органа или организације) изричито одбије да пружи потребне податке или на други начин избегава да јавност упозна са садржином одређених података. Без значаја је за постојање овог дела којим лицима се на овај начин ускраћује давање података: нпр. штампи, радију, телевизији, установама или органима, односно организацијама за које постоји значај, интерес да буду информисани о стању животне средине. То значи да ускраћивање података неком радозналном, знатижељном лицу (појединцу) не представља ово кривично дело, и 2) давање неистиних података – саопштавање усмено или писмено, непосредно или посредно података (при чему се мора радити о неистинитим, лажним подацима) одређеним, физичким или правним лицима. То су подаци који одударају од објективне стварности, било у целости или делимично. Ова радња постоји када се тврди да постоји одређена ситуација која у стварности не постоји или када

---

<sup>35</sup> И. Симић, А. Трешњев, *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, 2010, стр. 192.

<sup>36</sup> I. Мечановић, „Zaštita čovjekove okoline i njen pravni režim”, *Pravni vjesnik*, Osijek, број 2/1986, стр. 257–261.

<sup>37</sup> *Службени лист Републике Црне Горе*, бр. 70/2003, 47/2006, 40/2008 и 25/2010.

<sup>38</sup> Ђ. Ђорђевић, *Кривично право*, Посебни део, Београд, 2009, стр. 168.

се постојећа ситуација приказује неистинито. За постојање дела битно је да се радња извршења предузима у односу на:<sup>39</sup> 1) податке о стању животне средине и појавама које су неопходне за процену опасности по животну средину и предузимање мере заштите живота и здравља људи. Дакле, ово кривично дело се не може учинити у односу на било какве податке који се односе на животну средину, већ само у односу на оне податке који су релевантни, дакле неопходни за процену опасности по животну средину, односно за живот и здравље људи или за предузимање неопходно потребних мера и радњи за заштиту живота и здравља људи, и 2) да се радња предузима на одређени начин – противно прописима. За постојање овог дела такође је битно да се услед предузете радње извршења (чињењем или нечињењем) проузрокује последица у виду апстрактне опасности по животну средину уопште.<sup>40</sup> Учинилац овог дела може бити свако лице. Но, то су најчешће управо она службена или одговорна лица, односно предузетници који су у оквиру послова које обављају дужни да саопште (усмено или писмено) одговарајуће податке, на одређени начин и одређеним средствима. У погледу кривице (виности) ово се дело врши са умишљајем, што значи да је учинилац свестан своје обавезе на саопштавање података о стању животне средине што свесно и вољно пропушта. За ово дело је у Кривичном законнику прописана новчана казна или казна затвора до једне године.

## VI) ЗАКЉУЧАК

Закон о заштити животне средине из 2004. године као основни еколошки закон у нашој земљи, на бази усвојених међународних (универзалних и регионалних) стандарда у основи уређења и заштите животне средине утврђује више начела, међу којима се посебно истичу: 1) начело информисања и учешћа јавности, и 2) начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу. У основи ових законских решења налазе се међународни стандарди садржани у конвенцијама које је наша земља потписала последњих година. Тако је 2009. године Република Србија испуњавајући своје међународне обавезе универзалног карактера учинила даљи корак у области

<sup>39</sup> В. Ратковић, „Кривичноправна заштита животне средине”, *Актуелна питања текуће реформе југословенског кривичног законодавства*, Зборник радова, Београд, 1998, стр. 81–87.

<sup>40</sup> Љ. Лазаревић, Б. Вучковић, В. Вучковић, *Коментар Кривичног законика Црне Горе*, Цетиње, 2004, стр. 755–756.

обезбеђења основа за ефикасну, квалитетну, благовремену и закониту заштиту, очување и унапређење човекове животне и радне средине. Наиме, Народна скупштина Републике Србије је у циљу обезбеђивања здраве животне средине за добробит појединаца на основу Европске повеља о животној средини и здрављу из 1989. године (Франкфурт) ратификовала Конвенцију о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине. Прихватањем ове Конвенције наша земља је преузела обавезу да: 1) обезбеди законодавне, управне и друге мере за установљавање и одржавање јасног, транспарентног и конзистентног оквира за спровођење њених одредби, 2) обезбеди да државни органи помажу и пружају савете јавности у тражењу доступности информација, у олакшавању учешћа у доношењу одлука и у тражењу правне заштите у питањима животне средине, 3) промовише еколошко образовање и еколошку свест код јавности, и 4) обезбеди одговарајућа признања и помоћ удружењима, организацијама и групама које промовишу заштиту животне средине. Поред тога, у националном законодавству се обезбеђују услови да се јавности омогући учешће у процесу доношења одлука о посебним активностима у области животне средине и у плановима, програмима и политици у вези са животном средином. Колики је значај права на доступност информација о стању животне средине и учешћа јавности у процесу доношења одлука у овој области, као и Уставом гарантованог права грађана на обавештавање о стању животне средине, говори чињеница да и Кривични законик из 2006. године у члану 268. пружа посебну кривичноправну заштиту, односно кажњивост за кривично дело „повреда права на информисање о стању животне средине”. Према законском решењу, ово кривично дело састоји се у ускраћивању података или у давању неистиних података о стању животне средине и појавама које су неопходне за процену опасности по животну средину и предузимање мере заштите живота и здравља људи противно прописима. Од свих бивших југословенских република, данас у систему кривичног права ово кривично дело познаје још само Кривични законик Црне Горе из 2003. године. На овај начин створени су сви потребни услови за потпуно, квалитетно и ефикасно остваривање и заштиту права на информисање о животној средини.

## VII) ИЗВОРИ

1. Bell, G., *The Environment handbook*, New York, 1970.
2. Bell, S., McGillivray, D., *Environmental Law*, Oxford, 2006.

3. Бела књига, *Припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију на унутрашње тржиште Уније*, Београд, 2001.
4. Boughtley, A.S., *Man and Environment*, New York, London, 1971.
5. *Човек и животна средина у СР Србији*, Зборник радова, Београд, 1977.
6. Dansereau, P., *Challenge for survival*, New York, 1970.
7. Ђорђевић, Ђ., *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2009.
8. Findley, R.W., *Environmental Law: in a nutshell*, Minnesota, 1983.
9. Група аутора, *Међународно право и животна средина*, Београд, 2011.
10. Група аутора, *Приручник за заштиту животне средине*, Београд, 2011.
11. Група аутора, *Водичи кроз ЕУ политику – животна средина*, Београд, 2011.
12. Илић Попов, Г., *Савет Европе и заштита животне средине*, Београд, 2002.
13. Joldzić, V., *Ecology law, General part*, Belgrade, 2007.
14. Kramer, L., *EC Environmental Law*, London, 2003.
15. Krier, E.J., *Environmental Law and Policy*, Indianapolis, 1971.
16. Лазаревић, Љ., Вучковић, Б., Вучковић, В., *Коментар Кривичног законика Црне Горе*, Цетиње, 2004.
17. Mc Caffrey, S.C., Lutz, R.E., *Environmental pollution and individual rights*, Deventer, 1988.
18. Morand Deviller, J., *Le droit de l' environnement*, Paris, 1987.
19. Николиш, Г., *Човек, друштво, животна средина*, Београд, 1981.
20. Pravdić, V., Konrad, Z., *Environmental ethic*, Encyclopedia moderna, 1998.
21. Симић, И., Трешњев, А., *Кривични законик са краћим коментаром*, Београд, 2010.
22. Sloan, J.I., *Environmental and the Law*, New York, 1971.
23. Стаинов, П., *Заштита на природата*, Софија, 1970.
24. Стевановић Б., и др., *Енциклопедија животне средине и одрживи развој*, Српско Сарајево, 2003.
25. Чавошки, А., *Еколошко право*, Београд, 2004.
26. Чавошки, А., *Основи еколошког права Европске уније*, Београд, 2007.
27. Wolf, S.W., Amna Stanley, N., *Principles of Environmental Law*, 2002.

## **RIGHT TO INFORMATION ON ENVIRONMENT-EUROPE STANDARDS AND SERBIAN LAW**

### **ABSTRACT**

One of the achievements of modern law is a human right to a life in a healthy environment. In addition to the various international standards, this right is guaranteed by the Constitution of the Republic of Serbia. It was proclaimed as a basic human right whose protection was given the nature of the constitutional principles. The Constitution of the Republic of Serbia in 2006. in Article 74 „Healthy Environment“ stipulates that everyone has the right to a healthy environment and to be promptly and fully informed about its condition. The Article 268 of the Criminal Code (2006) contributes to the importance of the access to information on the environment and the public participation in decision-making in this field and as to the right to obtain information about the state of the environment, guaranteed by the Constitution. This Article provides special criminal-legal protection or punishment for its offence: „Violation of the Right to be Informed about the Condition of the Environment“. According to the legislative solution, this criminal offence consists of withholding information or giving false data on environmental conditions or trends that are necessary for the estimation the risks to the environment or for the protecion human life and health. Thus, all necessary terms and conditions were met for the full, high-quality and effective impementation and protection of the right to be informed about the environment.

*Key words:* Environment, the Right to Access to Information, Constitution, criminal act, Sanction.

UDK: 336.76:502/504  
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 118–132  
Изворни научни рад

Проф. др Јовица МАРКОВИЋ<sup>1</sup>  
Ивана МИЛОШЕВИЋ<sup>2</sup>

## САВРЕМЕНО ТРЖИШНО ПРИВРЕЂИВАЊЕ - ПРЕТЊЕ ПО ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

### АПСТРАКТ

Императив константне производње и потрошње за последицу имају исцрпљивање природних ресурса и стварање велике количине отпада. У раду се бавимо преиспитивањем узрока растућих економских, еколошких и социјалних проблема. Покушали смо да истражимо одговорност појединца и/или система као и улогу државе у контроли ових процеса. Анализирали смо механизме и мотиве савременог тржишног начина привређивања, са циљем да покажемо како владајући економски принципи утичу на хармонију екосистема. Спроведеним истраживањем долазимо до закључка да је примирје и помирење екологије и економије оствариво и нужно кроз поједине уступке потоње.

*Кључне речи:* Тржишно привређивање, екологија, економија, капитализам, животна средина.

### 1) УВОД

Доминантан систем уређења друштвено-економских односа у савременом свету је капитализам заснован на тржишној економији. Чињеница је да је он посредством својих начела и механизма довео до напретка и многих открића у којима данас уживамо. Међутим депресија, ратови, економска криза, незапосленост, сиромаштво, еколошко загађење, нарушеност квалитета

---

<sup>1</sup> Факултет за економију и инжењерски менаџмент Универзитета привредна академија у Новом Саду. Е-mail: joca.m@panline.net.

<sup>2</sup> Сарадник на Факултету за економију и инжењерски менаџмент Универзитета привредна академија у Новом Саду.



живота, као и моралних и етичких начела друштва, су нуспроизводи таквог система. Исказивање успешности државе конвенционалним макроекономским показатељима узимајући у обзир искључиво економски раст и богатство њених становника може навести на погрешан закључак. Имућство истина доприноси срећи, задовољству и здрављу грађана, али је ипак немогуће отети се утиску да се прешла граница између потребног и претеривања. Заборавиле су се суштинске вредности, стигли смо до тачке да почињемо да оскудевамо у природним ресурсима од којих зависимо и који су круцијални за опстанак човека као врсте. Дакле, у начелу, капитализам има одређене предности – приватна својина нас подстиче да се боримо за очување или увећање исте, конкуренција нас чини бољим и сл. Међутим, пракса неретко оповргава овакве прокламације у којима се уместо иновативних решења често спроводе неморална или илегална.

Треба ли тражити алтернативу таквом систему, да ли су кривци доносиоци политичких и пословних одлука, или они само играју по правилима игре која се зове капитализам а који је цивилизације „прерасла“? Ово отвара и даљу дилему потребе промена одређених правила или чак потребу за променама из корена и успостављање потпуно новог система пословања и организовања друштва, а све у циљу решавања бројних проблема.

Рад се бави анализом принципа тржишног начина привређивања, указујући при том на његове негативне консеквенце по човека и животну средину. Истражили смо питање одговорности и могућности уређења економских односа у циљу достизање хармоније између човека и природе.

## II) КАРАКТЕРИСТИКЕ СИСТЕМА

Претежно присутан систем привређивања у светским оквирима тржишно је оријентисан. Основна одлика таквог начина пословања је слободно тржиште на којем се механизам цена користи као сигнални систем који алоцира ресурсе између алтернативних могућности употребе. Претпоставка функционисања оваквог система је приватна својина над средствима за производњу којима се управља у циљу стицања профита, као основног извора за финансирање раста и развоја предузећа.

У складу са наведеним, основни покретач свих активности човека је стицање новца и вишка новца (профита) за задовољење сопствених потреба и жеља. Док је њих, биће и потребе за куповином добара, а док је куповине и потрошње, биће и профита за задовољење нових жеља и потреба. Наизглед, усклађен систем, па ипак – потреба за константном потрошњом кочи даљи

напредак цивилизације и има погубан утицај на животну средину исцрпљујући природне ресурсе за константну производњу недовољно добрих производа који последично проузрокују стварање велике количине отпада. Даље, присутно је одсуство мотива да се направе квалитетнији производи који могу „вечно” да трају, што се постиже намерном производњом несавршених производа, направљених од лоших материјала, чиме се уједно снижавају трошкови али и обезбеђују послови за наредни период.

Истиче се да је предност капиталистичког система слобода људи да предузму акцију и да кроз потврду на тржишту уз победу конкурената, остваре себе. У пракси, ова тврдња се огледа у константној борби у којој најокрутнији побеђују не бирајући средство којим долазе до циља (спроведећи корпоративни криминал), док право на слободу има само капитал (вођен принципима потрошачке слободе избора) да се сели из руку лоших у руке горих, чије се богатство константно увећава (концерни, трустови, конгломерати...), продубљујући тако још више јаз између богатих и сиромашних. „Крупни капитал садржан у мултинационалним компанијама због своје моћи утицаја на друштвено-економске и политичке токове у прилици је да спроведе неке пословне активности које могу да угрозе и животну средину. Као профитне организације оне не сnose одговорност за социјалне последице својих активности, моделирају националне економије према својим интересима, намећући владама своје моделе организације привредних и финансијских структура.”<sup>3</sup>

Овакав принцип је нужност, јер у свету у којем влада конкуренција, ако би одређена компанија (без обзира на вишегодишње мултимилонске профите) већу пажњу посветила друштвеној одговорности (нпр. повећала цене рада својим радницима, уложила средства у заштиту животне средине, додатно испитала штетност неког производа и сл.), друга компанија би тај „тренутак слабости” искористила и (нижом ценом коштања због одсуства поменутих трошкова) – преотела јој тржиште. Другим речима, уколико дотична компанија не би посегнула за дозвољеним, али не и етичним нити моралним потезима, нека друга компанија то би, чиме прва губи конкурентност па тиме и тржиште, јер ипак цена је на крају она која доноси коначну одлуку потрошача.

У савременом систему, потрошња је та компонента која омогућава функционисање система. „Модерни економиста мери стандард живота

<sup>3</sup> Богдан Илић, Небојша Праћа, „Несхватање значаја екологије за остваривање одрживог развоја и безбедности савремене привреде и друштва”, *Пословне студије*, год IV, бр. 7–8, 2012, стр. 7–30.

количином годишње производње претпостављајући све време да је човеку који троши више 'боље' него човеку који троши мање. Заборавља се да је потрошња само средство људског благостања, а циљ би требало да буде остваривање максималног благостања са минималном потрошњом и улагањем", поруке су мислилаца са Истока (будистичка економија).<sup>4</sup> Што је мање беспотребног рада, више времена и енергије остаје за посвећивање породици, образовању, науци и уметности.

Истина је да човеку не треба много за здрав, дуг и леп живот: храна, вода, ваздух, топлота, склониште. А на тај начин садашња економија не може да преживи. Такав режим упошљава многе људе, а најмање користи самом човеку. Штавише, управо смо свим тим беспотребним активностима нарушили основне услове који су неопходни за опстанак човека: хранимо се нездравом храном, пијемо нечисту воду, удишемо загађен ваздух, живимо једни другима над главама.

Можда се читав смисао критике савременог система налази у познатој анегдоти о сиромашном рибару и успешном бизнисмену, у којој бизнисмен видевши да рибар седи уз обалу реке и пеца рибу, предлаже му да упецану рибу прода, затим од остварене зараде купи још једну пецаљку, па затим мрежу, чамац, брод, потом отвори фабрику за прераду рибе итд. Када га је рибар упитао зашто би то радио, бизнисмен му одговора да ће онда постати богат и тада ће моћи да дође на обалу реке и ужива у пецању, нашта му рибар одговори: „Па то већ сада чиним.” Другим речима, све ствари за нормалан живот су нам већ дате од природе, док човек у својој похлепи и грамзивости губи осећај за меру, пропуштајући саму суштину живота.

### **III) МЕХАНИЗМИ И МОТИВИ САВРЕМЕНОГ ТРЖИШНОГ ПРИВРЕЂИВАЊА**

У укупној цени савременог производа најнижу ставку чине трошкови производње, а све више представљају трошкови маркетинга, транспорта, дистрибуције, што на крају ипак плаћају потрошачи. Ниска цена производа великим делом постиже се премештањем производног процеса у оне крајеве света у којима је цена њихове производње најнижа, тзв. аутсорсинг, што је заправо еуфемизам за неоколонијализам. Са друге стране, „производња од локалних материјала за локалне потребе је најрационалнији начин економског живота, док је зависност од увоза издалека и последична потреба да се

---

<sup>4</sup> Интернет, [http://neweconomicsinstitute.org/webfm\\_send/31](http://neweconomicsinstitute.org/webfm_send/31), 14/09/2012.

произведе за извоз удаљеним народима изразито неекономична и оправдана само у изузетним случајевима и у малој количини. Људи који живе у локалним заједницама са високим степеном самодовољности поседују већу независност од људи чија егзистенција зависи од светског система трговине”, поручују будистички економисти.<sup>5</sup> Научници све више указују на то да је локална храна најздравија за човека са тог подручја, док еколози упозоравају на штетност савременог начина пословања по животну средину због свеопштег загађења проузрокованог сагоревањем фосилних горива у функцији транспорта.

Проблем граница привредног раста постаје све актуелнији са убрзаним развојем неразвијеног дела света. „Развијеном делу света потребна су јака, платежно способна тржишта за продају роба, нових сировина и технологије. Њима су потребни и зајмопримци који ће моћи да отплаћују камате на добијене кредите. Надаље, развијени део света мора да решава проблем економског имиграционог притиска и задржавања становништва из неразвијеног дела света код куће. Развијени део света има интереса за развој неразвијеног.”<sup>6</sup> Путем „савезника” из владајућих структура неразвијених земаља они врше финансијски и материјални колонијализам. Ово се чак и не би морало посматрати као проблем (често освајач условно речено ослобађа од домаће заосталости) да се не ради о огромном броју људи (Кина и Индија броје данас 2,55 милијарде становника са тенденцијом раста) чије ће увођење потрошачког начина живота и формирање новог потрошачког друштва несагледиво и могуће ненадокнадиво нарушити квалитет животне средине и у потпуности исцрпити капацитете природних ресурса.

Концепт тржишне економије заснива се на понуди и тражњи и стално растућој производњи. Таква се осигурава на основу растућих потреба, тачније жеља потрошача. Ширењем тржишта на исток, захваљујући датим кредитима, такав раст се постизао али не задуго и без последица. Јефтина радна снага захтевала је јефтине и мање квалитетне производе. Једини критеријум сваке куповине, производње или делатности, постао је цена.

„Апстрактан свет економије, постаје безвременски, безпросторан и без трења; свет у апсолутној хармонији, у коме је једном храсту потребно исто онолико времена да порасте, колико и нама да га посечемо (наиме, није потребно никакво време). Резултат тог високог нивоа апстракције је да се у стварном свету стално дешавају ствари за које теорија тврди да су

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Зора Ђурић, „Нека питања односа економије и одрживог развоја”, у: Ј. Бошковић, А. Иванц, Ј. Симић (ур.), *Одрживи развој пољопривреде и заштита животне средине*, 2003, стр. 59.

немогуће, као што је финансијска криза у Азији или чињеница да неке државе постају сиромашније због начина на који се глобализација сада спроводи. Фокус на математици и прецизности – на појмовни апарат више него на објекат анализе: саму привреду – доводи до проблема на који је указао нобеловац Амартја Сен: већина економиста ће радије правити прецизне грешке, него што ће бити отприлике у праву.”<sup>7</sup>

Карактеристика западне цивилизације, а у новијем времену, нажалост, и велика опасност по животну средину земаља истока, и доминантног јој система капитализма, јесте овладавање природом. Колонизовање природе од стране *homo economicus* опште је прихваћена, пожељна појава, и чак ни у случајевима еколошких катастрофа не доводи се у питање. Стицање материјалног (личног) богатства на основу пљачке природе, доноси само контрафekte и негативне консеквенце по природу и човека као дела природе. Суицидне активности наше врсте, кроз бесомучно исцрпљивање енергије и експлоатисање ресурса на Земљи, могу нас довести до тога да доживимо судбину оних изумрлих. Потчињавање, експлоатација, инфериоризовање природе путем научних спознаја, које су уско повезане са технологијом и економијом, довело је до оних промена које са једне стране описујемо као савремени напредак, а са друге стране као кризу екосфере која представља последицу једног оваквог напретка.<sup>8</sup> Заборавља се да: „Ко хоће да једе мед, мора да води рачуна о пчели.”<sup>9</sup> Удобност и хедонизам новог доба имају своју цену, а она је прескупа јер доводи у питање опстанак живих бића и човека на планети. Наша незаситост изазвана квази-потребама ствара илузију праћену избегавањем погледа у огледало стварности страхујући од одраза. Можда нам је то освешћивање што пре потребно, не би ли нам се догодио крај на основу деловања закона природе.

Да ли оваквим злочиним над људима и над природом треба да доживимо крај историје? И зашто промене иду толико споро? Владлајућа класа неће да жртвује своје привилегије и огромно богатство засновано на постојећем уређењу, зарад свеопштег добра. Највећи уступак требало би да направе (прво) они најразвијенији, због чега постоји толики отпор промени начина производње и начина живота. Исто тако, они нису способни да реше узрок

---

<sup>7</sup> Е. Рајнерт, *Глобална економија. Како су богати постали богати и зашто сиромашни постају сиромашнији*, Чигоја штампа, Београд, 2006, стр. 16–17.

<sup>8</sup> А. Gunter, *Naturvergangenheit. Grundlagen einer umfassender Bioethik*, цитирано према Љ. Деспотовић, *Еколошка парадигма*, 1991, стр. 13.

<sup>9</sup> Љ. Деспотовић, *Еколошка парадигма*, 2002, стр. 11.

свуда распрострањених еколошких (па и економских ) проблема, а да тиме не доведу у питање свој сопствени положај и начин функционисања.

Економске кризе парадоксално се јављају као последица хиперпродукције робе, дакле велике понуде а недовољне платежно способне тражње. Ово настаје због концентрације капитала, односно поларизације богатства, јер економија не може да функционише у ситуацији неравномерне расподеле („они који немају” не могу да наставе да купују од „оних који имају”). У таквим условима људи су приморани да раде за храну и голи опстанак, чиме постају савремени робови. Ипак, многим то одговара јер, где нема слугу, нема ни газда (*Senza servi – niente padroni*).

#### IV) ПРОБЛЕМ ОДГОВОРНОСТИ, УЛОГА ДРЖАВЕ И ОСВРТ НА СТАЊЕ У СРБИЈИ

Многа предузећа која се баве производњом разноврсних добара као нупроизводе у процесу производње емитују и различите врсте загађења, која представљају проблем за друштво. Заједничке ресурсе једног друштва (воде, ваздух, итд.) не карактерише искључивост – бесплатно су доступни свима који желе да их користе. Ипак, они имају својство ривалитета, односно коришћење заједничког ресурса од стране једне особе смањује способност друге да га користи, па тако долази до тз. „трагедије заједничког поседа”. Ова појава настаје због негативних екстерналија у ситуацијама када се заједнички ресурси прекомерно користе. Још Аристотел је говорио: „О ономе што је заједничко води се мања брига, јер свако води више рачуна о ономе што је његово, него о ономе што заједнички поседује са другима.”

Екстерналије су присутне када поједине активности произвођача, продаваца или купаца, вођених само сопственим интересима увећања добити или корисности, проузрокују ефекте загађења, а при том не сnose пуне трошкове загађења које изазивају. Екстерналије настају када се нека особа бави активношћу која утиче на некога са стране, а та друга особа нити плаћа, нити добија какву компензацију поводом тог ефекта.<sup>10</sup> Ово наводи на закључак да дотичне трошкове сноси друштво, а они су далеко већи од користи које стиче загађивач. Дакле, тржиште не успева да изврши ефикасну алокацију ресурса, јер својинска права нису јасно успостављена, односно неко добро има вредност али нема власника са законским овлашћењем да га

<sup>10</sup> Н. Г. Манкју, *Принципи економије* (треће издање), Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2008, стр. 204.

контролише нити да му одреди цену и стиче профит од његовог коришћења. Пошто је у овом случају (заштите) заједничких ресурса „невидљива рука” тржишта неуспешна, влада једне државе мора бити та која ће у овоме спречити или дестимулисати загађиваче. Овде се отвара питање – колико је држава заиста у прилици и могућности да исте мере и спроводи.

Значај неке државе на међународној сцени зависи од њене економске моћи, коју она постиже великом производњом, а која нарушава хармонију екосистема. Компаније и корпорације су те које покрећу и диктирају систем, па ако неки пројекат није исплатив тј. не може се уновчити на тржишту или се макар кроз такав посао не може извршити самопромоција, неће се ни спровести. „Стога није чудно што се дешавају неке радње које би држава морала зауставити и санкционисати – али она то не чини због спреге државе, власти (са политичким предзнацима свих боја) и тајкуна.”<sup>11</sup> На овај начин губи се једна од основних функција државе а то је посредовање у финансирању ствари и активности које су појединачно неисплативе, а нужне за квалитетно функционисање заједнице (хумани програми, социјалне помоћи, заштита животне средине). Зато се не може тврдити да је све што је добро за појединца, индиректно добро и за друштво.

Зато би ваљало анализирати државе које (званично) поштују принципе либералног капитализма, уочити њихове све веће проблеме, али и тенденцију да у таквом уређењу богати постају још богатији, а сиромашни још сиромашнији, како унутар система, тако и у међународним економским односима, па размислити да ли је то решење за којим трагамо и будућност какву себи желимо.

Поставља се питање – да ли стога у партијској држави са једне стране, у којој је свака логична и рационална акција само ретка и случајна, и у условима бескрупулозних и сурових тржишних правила глобалног света са друге стране, где су велики играчи одавно на терену и воде утакмицу, у амбијенту неретко поређеном са џунглом у којем његове учеснике називају предаторима – ајкулама, медведима, биковима, крупним зверкама, а „ситне рибе” аутсајдерима – предузетници у складу са фразом „једнака могућност је свима пружена, а само од вас зависи да ли ћете успети”, само мит?

Демократија, таква какву данас познајемо и примењујемо, која иде руку под руку са (либералним) капитализмом, посматра се као догма. Након последње светске економске кризе, правац транзиције наше земље морао је постати споран. Нажалост, механизми учешћа појединца у доношењу

---

<sup>11</sup> Снежана Грк, „Социјалне неједнакости у фокусу економске и финансијске дисхармоније”, *Српска политичка мисао*, год 16, вол. 26, број 4/2009, стр. 284.

одлука су занемарљиви и готово без икаквог значаја, па се мишљења већине не чују, док се спроводи воља појединаца. Демократија је на крају заиста постала ништа више од слободе да изаберемо своје диктаторе.

Људи из наше земље која је не тако давно извршила транзицију друштвеног система из социјалистичког у капиталистички, и с обзиром на његов неславан исход (велики број незапослених, стварање још већег јаза између богатих и сиромашних, раст јавног дуга, рађање апатије и општег неповерења), поседују можда и већи страх од промена од других народа, управо због негативних последица које су претходне изазвале, па одлажу такав чин све до момента док не постане уистину неиздрживо, односно док се не прода и последњи комад „породичног накита“.

Брига о животној средини се од многих у Србији доживљава као надградња, егзибиција, хир, што у нашој кући без хране и грејања, па и без једног зида, може изгледати неразумно и непримерено, као кад песник каже: „сазидаћу ти кућу поезије“, а човек пита: „хоће ли у њој бити фрижидера?“ Ипак, мора се схватити да управо таква брига доноси и уштеде у трошковима, па и толико жељени профит, али и много важније здравије и квалитетније услове живота.

„Срећа у несрећи“ Србије огледа се у смањеној привредној и индустријској активности, чиме је њена животна средина још очувана. Ипак, загађења изазвана претходним ратом, низак ниво образовања и еколошке свести њених становника, неефикасност институција и хронични недостак новца за имплементацију технолошких решења, деградирају природно окружење.

Законодавна решења у Србији заснивају се на примени рестриктивних инструмената – казни и забрана. Казне плаћају предузећа/загађивачи и одговорна лица – руководиоци, док ефикасност ових инструмената принуде у нашим условима остаје релативно мала. Основни разлози за то су: недовољно ефикасан рад инспекција и контролних служби, чињеница да су велика (друштвена) предузећа истовремено највећи загађивачи животне средине и да би забраном њиховог рада дошло до крупних социо-економских последица, недостатак средстава који онемогућава бржу промену застарелих и у високом степену отписаних технологија (средстава рада), и др.

## V) ПРИМИРЈЕ ЕКОНОМИЈЕ И ЕКОЛОГИЈЕ

У циљу откривања узрока проблема, а у правцу тражења и постизања компромиса између економије и екологије, поставља се питање – да ли се економија у новијој историји из средства за достизање угодног живота



преобразила у коначан циљ свих људских активности? Присутна је и дилема да ли је у добу растућег процента незапослених и сиромашних и пада животног стандарда и квалитета живота, нужна потрага за новим концептом пословања и организовања друштва, а све зарад подмиривања потреба човека из извора ретких ресурса којима располажемо, што се пред економију као науку поставља као основни задатак. Са друге стране, основна идеја пропагирања еколошког начина живота и пословања управо је та да нас подсети да је планета само једна (ограничен ресурс) и да се зато морамо трудити да рационално користимо њене природне ресурсе и што мање је оптерећујемо количином отпада који остављамо иза себе, како би садашње и будуће генерације имале услова да живе у квалитетној и здравој средини. „Екологија мора да се пита, али економија одлучује”, морало би да се трансформише у крилатицу „економија предлаже, екологија одлучује”, како бисмо рационално користили природне ресурсе и обезбедили тзв. „одрживи развој”.<sup>12</sup>

Дакле, економија и екологија, као што се види и из корена њихових назива, нису супротстављене дисциплине, мада се у данашњем систему често тако постављају и испољавају. Циљ је докучити где, када и због чега се дешавају одређена одступања, као и указати на одговарајуће алтернативе. У условима глобализације и неолибералног модела развоја неопходан је међународни институционални систем са новим вредностима који ће онемогућити штетне последице пословања мултинационалних корпорација и функционисања међународног тржишта капитала на животну средину и људску безбедност.<sup>13</sup> Иако тако нешто звучи тешко оствариво јер, како истичу аутори Илић и Праћа, за „истинске економисте” речи човечанство, хуманизам, одрживи развој, екологија и сл. представљају ’мистификацију суштине и подстичу понављање утопијских заблуда’. Они сматрају да се економски и друштвени токови и односи могу решавати путем *cost/benefit* анализе, при чему заборављају да је економски и друштвени живот много сложенији и да се не може сабијати у било какве шеме и обрасце. То је, поред осталог, показала и савремена светска економска криза 2008. године”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Б. Илић, Н. Праћа, „Несхватање значаја екологије за остваривање одрживог развоја и безбедности савремене привреде и друштва”, *Пословне студије*, год IV, 2012, бр. 7–8, стр. 8.

<sup>13</sup> Ibidem, стр. 9.

<sup>14</sup> Б. Илић, Н. Праћа, „Несхватање значаја екологије за остваривање одрживог развоја и безбедности савремене привреде и друштва”, *op. cit.*, стр. 7–33.

## VI) ПРАВЦИ БУДУЋЕГ РАЗВОЈА

„Како је показало истраживање института Еминд, урађено по наруџбини Фондације Бертелсман, испитивајући мишљење јавног мњења у Немачкој”, засигурној земљи капиталистичког система и уједно чланици Европске уније, „чак 88% Немаца сматра да би бољи био неки нови привредни поредак. Грађани Немачке после кризе и рецесије сматрају да капитализам не обезбеђује социјалну равнотежу у друштву, као ни заштиту околине”, нити „одговоран однос према природним ресурсима”. Скоро 40 година после објављивања студије Римског клуба „Границе раста”, само још трећина Немаца верује да се привредни раст повољно одражава на животни квалитет појединаца. При томе, како наглашавају аутори студије, никако „не прети револуција” у Немачкој, јер грађани за незадовољавајуће стање капитализма одговорним не сматрају само политичке и економске вође, већ и саме себе. Скоро четири петине Немаца сматра да „сваки појединац треба да преиспита свој начин живота и размисли да ли је привредни раст заиста најважнији”. За огромну већину Немаца друштвени односи, здравље, и чиста животна околина важнији су од „умножавања новца и поседа”. Даље, студија показује да занимање за еколошке теме и критички став према систему никако нису карактеристични само за образованије и боље стојеће слојеве становништва. Тако, 75 одсто грађана који имају завршену матуру слаже се са ставом да је „економско благостање мање важно од заштите околине и смањења дугова”, али исти став заступа и 69 одсто грађана са нижом стручном спремом. Већина Немаца више не верује у „способност тржишта да само себе лечи од поремећаја”, али истовремено и 82 одсто заступа став да без привредног раста нема политичке стабилности и развоја демократије. Истовремено је претежан број немачких грађана уверен да се привредни раст и заштита животне средине могу ускладити, али само уз одговарајући ангажман политичара.<sup>15</sup>

Иако постоји јака потреба за променама, што због растућег загађења, то и због неравномерности у интернационалној али и интранационалној расподели богатства, не постоје јасно дефинисани правци развоја и новог економског модела усклађеног са потребама савременог света. Оптужбе на рачун економије, технологије и свеприсутне глобализације се на томе завршавају, без конкретних или уопште понуђених алтернатива организације друштва. Доминантан систем капиталистичке економије, заснован на тржишном механизму, поред бројних предности, садржи и поједине

<sup>15</sup> Интернет, [http://www.rtv.rs/sr\\_ci/evropa/nemci-vise-ne-veruju-u-kapitalizam\\_207053.html](http://www.rtv.rs/sr_ci/evropa/nemci-vise-ne-veruju-u-kapitalizam_207053.html), 22/10/2012.

недостатке, а који се посебно тичу заштите природе. Тако нарочито нису на одговарајући начин регулисани следећи проблеми:<sup>16</sup>

- реалне вредности и цена природних богатстава која су предмет размене;<sup>17</sup>
- накнада за коришћење општих добара (вода, ваздух, земља); и
- екстерналије (штета и корист) које има неко трећи због уговора и купопродаје.<sup>18</sup>

Професор економије Манфред Макс-Неф (*Manfred Max-Neef*), указујући на недостатке актуелног неолибералног економског размишљања и делања, који вредност виде само у материјалним стварима а заснивају се не неодрживом инсистирању на свеопштем расту, предлаже нови концепт економије, окренут и посвећен човеку и природи, који би се темељио на следећим начелима, заснованим на основној идеји да никакав економски систем или интерес не може бити изнад живота човека и свих других бића:

- економија треба да служи људима, не људи економији;
- развој се тиче људи, не објеката;
- раст није исто што и развој, а развој не подразумева нужно раст;
- економија није могућа без усаглашености са екосистемом; и
- економија је подсистем већег, коначног система биосфере, што упућује на то да бесконачни раст није могућ.<sup>19</sup>

Највећи пораз за Човека је тај да и после разних (р)еволуција (индустријске, технолошке, пољопривредне итд.), Он и даље читав дан ради бесмислене послове које не воли, да би могао да купи ствари које му не требају. И при том није срећан. Уз све то нарушава животну средину, угрожавајући тиме своју егзистенцију и квалитет живота будућих поколења.

Оскудност јесте био принцип на којем се систем раније с правом заснивао (пре 1.800 година). Тада се није знало за много ствари, па је постојало и много

---

<sup>16</sup> Savage i sar., 1984, цитирано према: З. Ђурић, „Нека питања односа економије и одрживог развоја”, у: Ј. Бошковић, А. Иванц, Ј. Симић (ур.), *Одрживи развој пољопривреде и заштита животне средине*, 2003, стр. 60.

<sup>17</sup> Драшковић, 1998, Рикаловић, 1999, цитирано према: З. Ђурић, „Нека питања односа економије и одрживог развоја”, *ibidem*.

<sup>18</sup> Мауро, 1995, цитирано према: З. Ђурић, „Нека питања односа економије и одрживог развоја”, *ibidem*.

<sup>19</sup> Интернет, <http://www.e-novine.com/ekonomija/ekonomija-analiza/43238-Ekonomija-bosih-nogu.html>, 13/09/2012.

услова за раст. Међутим, захваљујући проналасцима који омогућавају замену људске енергије и технологији, ми данас можемо да произведемо више него што можемо да потрошимо. Радна снага је фактички постала непотребна (многа занимања су аутоматизована, а она која нису очекује се да постану у будућности), док се човеков рад и даље третира као роба на тржишту. Отуда незапосленост, што води смањењу потрошње и производње и коначно паду животног стандарда. Парадоксално, повећали смо способност за производњу, али смо смањили способност за потрошњу .

Капитализам данас није у стању да пружи више од овога. Он је био следећа степеница у односу на претходни систем, исто као што ће и наредни једнога дана постати недовољан, неодговарајући. Нажалост, још не постоји нека озбиљнија алтернатива, па ствари углавном остају онакве какве јесу. Многи при било каквом помињању алтернативе одмах помисле на комунизам и страх од тоталитаризма, због чега капитализам и пролази тако неопажено.

Јасно је да не постоји решење које неко може открити, а које ће решити све светске проблеме. У складу са геслом да „свака револуција једе своју децу” и да ће у сваком новом режиму увек бити оних који ће из њега извући личну корист, требало би се залагати за промену коју ће људи осетити као своју унутрашњу потребу, а не као спољни намет. Ово се постиже подстицањем нових начина у размишљању о проблемима, чиме се стиже до најбољих могућих решења која ће проузроковати најмање штетних последица. Идеалан систем на планети вероватно никада нећемо остварити, али то не значи да треба да престанемо да мењамо и унапређујемо свој друштвени систем.

## VII) ЗАКЉУЧАК

Потреба за променама организације људског друштва и за формирањем нове социо-економске парадигме постаје све израженија са растом негативних тенденција и поремећајима у екосистему. Анархија на глобалном светском тржишту вођена „невидљивом руком” и мотивом профита доводи до узмицања квалитета пред квантитетом у складу са формираним потребама потрошачког друштва. Званично решење не постоји, али га је потребно конципирати на стубовима обновљиве, еколошки прихватљиве и свима доступне енергије, револуцијама у технологији и најважније – променама у људској природи и свести. Осећају се позитивна кретања, али је то дуг историјски процес.

У постојећем друштвено-економском систему улога државе је ограничена. Држава је утицајна ако је економски развијена, економски је јака ако је развијена производња и обимна потрошња, а таква потрошња угрожава опстанак природе и човека. Масовна производња ангажује велике количине необновљивих извора енергије који су неравномерно распоређени широм планете, па борба за могућност експлоатације доводи до ратова који су, нажалост, и сами покретач економије. Спречавање негативног утицаја савременог тржишног привређивања на животну средину требало би да буде задатак глобалних и државних институција кроз успостављање системских решења и регулисање несавршености тржишта.

Усклађивање економске и еколошке сфере је нужност и потреба савременог доба. Чињеница је да је еколошки систем „старији” од економског и да ће економија морати да устукне и ревидира своје принципе. Захтев за преиспитивањем теоријских и практичних концепата економије и њихове одрживости постаје све јачи због јединог засад заиста ограниченог ресурса – планете Земље.

## VIII) ИЗВОРИ

1. Деспотовић, Љ., *Еколошка парадигма*, Stylos, Нови Сад, 2002.
2. Ђурић, З., „Нека питања односа економије и одрживог развоја”, у: Ј. Бошковић, А. Иванц, Ј. Симић (урс), *Одрживи развој пољопривреде и заштита животне средине*, Монографија, Мегатренд Универзитет примењених наука Београд, Београд, 2003.
3. Грк, Снежана, „Социјалне неједнакости у фокусу економске и финансијске дисхармоније”, *Српска политичка мисао*, год 16, вол. 26, број 4/2009.
4. Илић, Богдан, Праћа, Небојша, „Несхватање значаја екологије за остваривање одрживог развоја и безбедности савремене привреде и друштва”, *Пословне студије*, год IV, 2012, бр. 7–8.
5. Интернет, [www.e-novine.com](http://www.e-novine.com).
6. Интернет, [www.neweconomicsinstitute.org](http://www.neweconomicsinstitute.org).
7. Интернет, [http://www.rtv.rs/sr\\_ci/evropa/nemci-vise-ne-veruju-u-kapitalizam\\_207053.html](http://www.rtv.rs/sr_ci/evropa/nemci-vise-ne-veruju-u-kapitalizam_207053.html)
8. Манкју, Н. Г., *Принципи економије* (треће издање), Центар за издавачку делатност економског факултета у Београду, Београд, 2008.
9. Рајнерт, Е., *Глобална економија. Како су богати постали богати и зашто сиромашни постају сиромашнији*, Чигоја штампа, Београд, 2006.

**MODERN MARKET ECONOMY  
– ENVIRONMENTAL THREATS**

**SUMMARY**

The imperative of constant production and consumption resulted in depletion of natural resources and the generation of large quantities of waste. This paper is reviewing the causes of growing economic, environmental and social problems. We tried to investigate the responsibility of the individual and / or systems, and the role of the state in controlling these processes. We analyzed the mechanisms and motives of the modern market economy, aiming to show that the dominant economic principles affect the harmony of the ecosystem. Conducted research we are coming to the conclusion that the truce and reconciliation ecology and economy possible and necessary in certain concessions by the second one.

*Key words:* market economy, ecology, economics, capitalism, environment

UDK: 339.542.2:502/504  
Biblid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 133–148  
Изворни научни рад

Мр Јелена ТЕШИЋ<sup>1</sup>

## МУЛТИЛАТЕРАЛНО РЕГУЛИСАЊЕ ТРГОВИНСКИХ БАРИЈЕРА НА ТРЖИШТУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

### АПСТРАКТ

Сегмент светског тржишта у домену заштите животне средине (енгл.: environmental market) у савременим условима добија све више на значају као потенцијални извор раста и развоја. Ово тржиште према неким проценама представља и до 10% укупног светског тржишта роба и услуга. Између међународне трговине и заштите животне средине постоји међусобно условљена, узрочно-последична веза. Значај заштите животне средине саставни је део оснивачких уговора Светске трговинске организације (СТО) као централне институције мултилатералног трговинског система, а у оквиру ове институције 1994. године основан је Комитет за трговину и животну средину који се стара да трговинске баријере у овој области буду примењиване у складу са свим трговинским правилима СТО. Иако се у оквиру СТО не води експлицитна група трговинских баријера које се примењују у области заштите животне средине, ове баријере се у пракси могу појавити у различитим формама. Проблем трговинских баријера у области заштите животне средине (енгл.: environmental trade barriers) је у томе што њихова примена може да буде у складу са мултилатералним трговинским правилима, а да је њихов искључиви циљ дискриминација иностране конкуренције, што се у научној литератури и пракси примене трговинских баријера назива „зелени протекционизам” (енгл.: green protectionism). Феномен „зеленог протекционизма” показао се као систематски проблем нарочито у условима светске економске кризе. Предмет овог рада јесте анализа регулисања трговинских баријера у области заштите животне средине, док је циљ утврђивање квалитета и довољности тих правила на мултилатералном плану. Прелиминарни резултати указују на то да трговинска правила нису довољна и да у оквиру њих

---

<sup>1</sup> Економски факултет Универзитета у Бањој Луци. Е-mail: jelena.tesic@efbl.org.

постоји простор за злоупотребу трговинских баријера под изговором очувања животне средине.

*Кључне речи:* Трговинске баријере, заштита животне средине, либерализација светске трговине, Светска трговинска организација, зелени протекционизам.

## 1) УВОД: ЗНАЧАЈ И ВЕЛИЧИНА ТРЖИШТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Заштита животне средине (енгл.: *environmental protection*) у савременим условима представља веома интересантну тему с обзиром на то да различити феномени као што су климатске промене, озонске рупе, глобално отопљавање, итд., указују на потребу да човечанство усвоји нове економске принципе на којима ће заснивати свој даљи опстанак, раст и развој. У том смислу, данас је сасвим очигледно да ће „зелене технологије” представљати технологије будућности.

Сектор тржишта у области заштите животне средине (енгл.: *environmental sector*) у савременим условима добија све више на значају као потенцијални извор раста и развоја. Ово тржиште састоји се од три сегмента: 1) традиционални сектор (енгл.: *traditional sector*), 2) сектор обновљивих енергија (енгл.: *sector of renewable energy*), и 3) сектор ниског угљен-диоксида (енгл.: *low carbon sector*).<sup>2</sup> Према истраживању Одсека за пословање предузећа и регулаторну реформу Велике Британије (*Department for Business Enterprise and Regulatory Reform – BERR of the United Kingdom*) које је сачињено 2009. године, величина овог тржишта које укључује производе и услуге из сва три наведена сегмента процењена је на 3,046 трилиона фунти у 2007. години, што је значајно више у односу на неке раније процене.<sup>3</sup> С обзиром на то да је величина *environmental* тржишта рачуната раније укључивала само традиционални сектор, јасно је да је вредност до које је дошао BERR знатно већа. Према налазима BERR, први сегмент чини 22% (или око 670 милијарди фунти), други 31% (или око 944 милијарде фунти), и трећи 47% (или око 1.450 милијарди фунти).

Како се наводи у једној студији UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development – Конференција уједињених нација о трговини и*

<sup>2</sup> Department for Business Enterprise and Regulatory Reform of the United Kingdom – BERR (2009), *Low Carbon and Environmental Goods and Services: an industry analysis*, p. 4.

<sup>3</sup> Ова вредност изражена у доларима по садашњем курсу фунте и долара износила би око 4,900 трилиона америчких долара.



развоју), ако је глобални светски друштвени производ у 2007. години износио негде око 50 трилиона америчких долара, то значи да према проценама BERR, *environmental* тржиште представља око 10% укупног светског тржишта, што је прилично значајан износ.<sup>4</sup>

Гледајући на потенцијале раста овог тржишта, BERR његову вредност процењује на 4,417 трилиона фунти у 2014. и 2015. години, што представља раст од преко 45% у седам година. Величина овог тржишта у свету и по географској распоређености приказана је у Табели 1.

Табела 1: Вредност тржишта животне средине највећих земаља, 2007. година

Земља	Вредност тржишта (у милијардама фунти)	% светског тржишта
Сједињене Америчке Државе	629	20,6
Кина	411	13,5
Јапан	191	6,3
Индија	191	6,3
Немачка	128	4,2
Велика Британија	107	3,5
Француска	93	3

Извор: Department for Business Enterprise and Regulatory Reform of the United Kingdom – BERR (2009), *Low Carbon and Environmental Goods and Services: an industry analysis*, p. 5.

Из претходне табеле уочавамо да америчко тржиште производа и услуга животне средине има највеће учешће у светском тржишту, али и занимљиву чињеницу да је кинеско тржиште друго по реду са 13,5% учешћа, а знајући значај кинеске економије у свету овај податак сам по себи говори колико је *environmental* тржиште у савременим условима

<sup>4</sup> UNCTAD, *International Trade After the Economic Crisis: Challenges and New Opportunities*, United Nations Publications UNCTAD/DITC/TAB/2010/2, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2010, p. 48.

добило на значају. Знајући потенцијал кинеског тржишта и чињеницу да Кина у групи највећих светских економија остварује највише стопе раста, то значи и да ће њено тржиште у области животне средине даље расти и може се очекивати да у наредним декадама претекне америчко.

## II) СЛОБОДНА СВЕТСКА ТРГОВИНА, СВЕТСКА ТРГОВИНСКА ОРГАНИЗАЦИЈА И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Слободна светска трговина може да буде један од мотора заштите животне средине у смислу да раст покренут либерализацијом међународне трговине потенцијално омогућава више слободних ресурса који би били употребљени у заштити животне средине. Такође, међународна трговина може да послужи као канал преноса чистијих технологија међу земљама у којима раније није постојала *environmental friendly* производња.<sup>5</sup> С обзиром да са те стране гледано, слободна светска трговина доноси корист свим земљама, а да сама по себи није узрок проблема загађења животне средине, онда ни мере трговинске политике нису најбољи инструмент којим би био решаван проблем загађења.

С друге стране, постоји и поглед који у слободној међународној трговини види кривца за брзо исцрпљивање необновљивих ресурса наше планете, јер се путем либерализације међународне трговине долази до већег и захтевнијег тржишта које има веће потребе, па тако и потреба за ресурсима постаје већа. Такође, слободна светска трговина може омогућити пренос неке „прљаве” технологије из развијених у мање развијене земље у којима не постоји забрана за њихову примену, те на тај начин бити негативан фактор у процесу заштите животне средине. Оно што је и директно и индиректно такође значајно у процесу очувања наше планете јесу природни ресурси, а положај међународне трговине и међународне трговинске политике у смислу очувања (или исцрпљивања) необновљивих природних ресурса нарочито је битан.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Fahmida Khatun, “Environment Related Trade Barriers and the WTO”, Centre for Policy Dialogue Occasional Paper Series 77, 2009.

<sup>6</sup> Извештај Светске трговинске организације (*World Trade Organization – WTO*) о развоју светске трговине за 2010. годину под називом *World Trade Report* био је посвећен управо односу међународне трговине у области производње и трговине природним ресурсима. WTO, *World Trade Report 2010, Trade in Natural Resources*, Geneva, 2010.

Светска трговинска организација (СТО) представља централну институцију мултилатералног и међународног трговинског система чији је смисао постојања (*raison d'être*) либерализација међународне трговине, односно спречавање протекционизма на мултилатералном плану. Одбрана слободне трговине основни је циљ Светске трговинске организације и она се путем надгледања спољнотрговинских политика својих чланица и чланица у процесу приступања стара да њихова примена буде у складу са мултилатералним правилима у области трговинске сарадње земаља.

Светска трговинска организација основана је 1994. године као наследница ГАТТ, односно Општег споразума о царинама и трговини (*General Agreement on Tariffs and Trade*), који је као привремени споразум постојао скоро 50 година и служио као основа регулисања трговинских питања у међународном трговинском систему. Овај споразум представља својеврсну претечу Светске трговинске организације јер су сви уговори потписани у оквиру ГАТТ саставни део оснивачких уговора Светске трговинске организације. ГАТТ није установљен као институција јер су земље потписивањем ГАТТ постале „земље потписнице”, али не и чланице, зато што је ГАТТ једноставно споразум између земаља, а не организација, мада је имао своје органе задужене за поштивање и спровођење овог споразума, док је СТО међународна институција са статусом правног лица.

Према званичном ставу СТО, оптимално коришћење ресурса у складу са принципима одрживог раста и тежња да се очува животна средина представљају фундаменталне принципе СТО који су уграђени у преамбулу Маракешког уговора (*Marrakesh Agreement*) којим је основана Светска трговинска организација. С друге стране, основни циљ СТО јесте смањење или потпуна елиминација дискриминаторних трговинских баријера, односно либерализација режима међународне трговине, те елиминација дискриминаторног третмана у међународним економским односима. Стога се може закључити да би очување отвореног и предвидљивог мултилатералног трговинског система с једне, и очување животне средине и одрживи развој с друге стране, за чланице СТО требало да буду међусобно условљени заједнички циљеви.<sup>7</sup>

Међусобна условљеност међународне трговине и заштите животне средине у оквиру ГАТТ препозната је још 70-их година XX века када је на

---

<sup>7</sup> Званични сајт СТО, Интернет, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/envt\\_intro\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_intro_e.htm), 10/2102.

конференцији Уједињених нација о заштити животне средине, Секретаријат ГАТТ изложио прву студију о утицају политика у области контроле загађање ваздуха на међународну трговину. Након тога, 1971. године основано је тело у оквиру ГАТТ под именом Група о мерама заштите животне средине и међународне трговине (*Group on Environmental Measures and International Trade* – ЕМИТ) које је требало да се бави овим питањима, али само на захтев чланица потписница ГАТТ, те је ово тело било прилично неактивно све до деведесетих година XX века. Под окриљем ГАТТ се, нарочито у оквиру рунди преговора, доста расправљало о заштити животне средине, али је у периоду до деведесетих година XX века још постојала одбојност већине земаља да се у оквиру овог Споразума било какав формални акценат ставља на област заштите животне средине. Међутим, како је заштита животне средине постајала све значајнија тема на разним другим важним местима, односно конференцијама и форумима од којих је за активирање ЕМИТ групе најзначајнији Самит у Рио де Жанеиру (тзв. *Rio Earth Summit*), тако се и у оквиру ГАТТ увидело да питање животне средине и међународне трговине не сме бити разматрано одвојено.

Први формални напор у оквиру СТО учињен у правцу давања формалног значаја сегменту заштите животне средине учињен је 1994. године када су циљеви очувања животне средине укорпорирани у Преамбулу Маракешког споразума којим је основана Светска трговинска организација. Закључењем Уругвајске рунде преговора, односно потписивањем Маракешког уговора, више од две деценије након оснивања ЕМИТ групе, питање заштите животне средине постало је саставни део оснивачких уговора Светске трговинске организације. Тада је потписана Одлука о трговини и животној средини (*Decision on Trade and Environment*) којом је основан и Комитет за трговину и околину (*Comitee on Trade and Environment* – СТЕ). Мандат овог Комитета је широк, а у Маракешу је договорено да поље његовог деловања буде анализа мера у области заштите животне средине и трговине и анализа њихове међусобне условљености у циљу одрживог развоја, те пружање неопходних препорука уколико Комитет сматра да постоји потреба за изменом неких одредби у правилима мултилатералног трговинског система како би били очувани његови основни принципи, али и принципи одрживог развоја.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> За више информација о пољу деловања Комитета за трговину и животну средину погледати на званичном сајту СТО. Интернет, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/cte00\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/cte00_e.htm), 10/2012.

Отпочињањем Доха рунди преговора у Катару 2001. године, питање заштите животне средине и међународне трговине постало је једно од најзначајнијих области преговарања. Преговори у овој области фокусирани су на три главне теме: однос трговинских правила у оквиру СТО и мултилатералних споразума о заштити животне средине (*Multilateral Environmental Agreements – MEAs*), сарадња секретаријата СТО и великог броја МЕА секретаријата, и елиминација царина и нецаринских баријера на производе и услуге у области заштите животне средине (енгл.: *environmental goods and services*).<sup>9</sup> За сада, делокруг рада Комитета за трговину и животну средину још је ограничен, са нагласком на надгледање и анализу мера које потенцијално могу да представљају мере тзв. „зеленог протекционизма”, али ће закључењем Доха рунди преговора његов делокруг засигурно бити проширен с обзиром на то да тема животне средине у савременим условима представља веома значајан аспект самог опстанка човечанства.<sup>10</sup>

### **III) РЕГУЛИСАЊЕ ТРГОВИНСКИХ БАРИЈЕРА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ПОД ОКРИЉЕМ СВЕТСКЕ ТРГОВИНСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ**

Иако је у оквиру СТО заштита животне средине препозната као веома битан сегмент њеног укупног функционисања, под окриљем СТО не постоје специфична правила која се баве искључиво трговинским мерама у области заштите животне средине. Земље чланице могу да примене мере у циљу заштите животне средине ако су оне у складу са осталим трговинским правилима СТО.

Земље дакле могу да примене мере у циљу заштите животне средине ако су оне у складу са осталим правилима Светске трговинске организације, а под тим правилима углавном се подразумевају уговори као што је Уговор о техничким баријерама у трговини (*Agreement on Technical Barriers to Trade*) који се бави регулисањем техничких карактеристика производа, и Уговор о санитарним и фитосанитарним мерама (*Agreement on Sanitary and*

---

<sup>9</sup> Званични сајт СТО, Интернет, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/envir\\_negotiations\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_negotiations_e.htm), 10/2012.

<sup>10</sup> Требало би рећи да Доха рунда преговора још није закључена, те да је свако прогнозирање незахвално, с обзиром на то да и светска економска криза и неизвештан опоравак светске економије у неком смислу остављају ово питање по страни. Појам „зеленог протекционизма” биће објашњен у наставку.

*Phitosanitary Measures*) који се бави сигурношћу хране и животињског и биљног здравља. Остали релевантни уговори који су на неки начин повезани са применом мера у области заштите животне средине, где ове трговинске мере морају бити у складу са тим уговорима, су: Општи уговор о трговини услугама (*The General Agreement on Trade in Services*), Уговор о трговинским аспектима права интелектуалне својине (*The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*), Уговор о субвенцијама и компензаторним дажбинама (*The Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*), Уговор о пољопривреди (*Agreement on Agriculture*), Министарска одлука о трговини и животној средини (*Ministerial Decision on Trade and Environment*) и Одлука о трговини услугама и животној средини (*A Decision on Trade in Services and Environment*). У оквиру ових правила, земља може применити трговинске мере у области производа, услуга или процеса производње, које као циљ имају заштиту животне средине, тако да су оне у складу са овим уговорима.

Битно је нагласити да члан 20. ГАТТ (који је саставни део оснивачких уговора Светске трговинске организације) регулише питања изузетака од генералних правила, тако да нека мера може бити примењена чак и када није у складу са генералним правилима, а обухваћена је изузецима наведеним у члану 20. Два изузетка односе се на заштиту животне средине: параграф (б) и параграф (г) члана 20. ГАТТ уговора. Параграф (б) каже да чланице СТО могу применити мере које нису у складу са правилима ГАТТ, али које су потребне како би се заштитили људи, животиње и биљке, док параграф (г) каже да чланице СТО могу применити мере које нису у складу са правилима ГАТТ како би се обезбедило очување исцрпљивих природних ресурса.

С обзиром на то да ГАТТ не садржи јасне одредбе у погледу мера у области заштите животне средине, оцена да ли је нека мера усмерена у правом циљу (оправдана заштита) или јој је циљ дискриминација иностране конкуренције под изговором очувања животне средине, може да буде предмет спора пред Одбором за решавање спорова (*Dispute Settlement Body*) у оквиру Светске трговинске организације, који свој рад базира на интерпретацији члана 20. ГАТТ, односно изузетака од генералних правила која су покривена овим чланом. У пракси је било само неколико спорова који се односе на трговински повезане мере у сектору заштите животне средине, и то три под окриљем СТО и шест у оквиру ГАТТ.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Преузето са званичног сајта СТО, Интернет, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis00\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis00_e.htm), 10/2012.

#### IV) ВРСТЕ ENVIRONMENTAL ТРГОВИНСКИХ БАРИЈЕРА И ПРОБЛЕМ „ЗЕЛЕНОГ ПРОТЕКЦИОНИЗМА“

Иако се под окриљем СТО не води експлицитна група трговинских баријера које се примењују у области заштите животне средине, ове баријере се у пракси могу појавити у различитим формама, од специфичних стандарда које морају испунити производи или производни процеси, до начина обележавања, различитих мера у циљу заштите здравља људи или животиња, и томе слично.

Професор Бјелић, који се детаљно бавио класификацијом нецаринских баријера, групу коју назива „еколошке баријере“ сврстава као подгрупу у оквиру техничких баријера у трговини. Постојање ових баријера можемо подразумевати онда када је извоз робе или услуга из једне земље онемогућен због постојања строгих прописа о еколошким стандардима.<sup>12</sup>

Према Катуну, трговинске баријере у области заштите животне средине обухватају нешто шири појам од самих стандарда, те их класификује у три основне врсте оваквих баријера: 1) прописи и стандарди, 2) обележавање, и 3) економски инструменти.<sup>13</sup> У прву групу баријера убрајају се стандарди који се тичу производа (карактеристике које производ мора поседовати, нпр. максимално прописана токсичност производа) и стандарди који се тичу процеса производње (услови под којима је производ произведен). У другу групу баријера спадају мере којима се обезбеђују информације произвођачима и потрошачима о здрављу и утицају производа на животну средину; ове информације омогућавају потрошачима да буду информисани о карактеристикама производа или условима у којима је произведен. Трећа група баријера обухвата баријере као што су порези на производ или друге дажбине које се наплаћују на основу специфичних карактеристика производа. Порези или дажбине на производ могу се наплаћивати у циљу повећања прихода или обесхрабтивања производње и/или потрошње производа који је опорезован.

У једној студији о примени трговинских баријера у области заштите животне средине, трговинске баријере се класификују на различите начине, али се та подела своди на три генеричке групе, и то: 1) стандарде

---

<sup>12</sup> Предраг Бјелић, *Нецаринске баријере у међународној трговини*, Прометеј, Београд, 2004.

<sup>13</sup> Fahmida Khatun, “Environment Related Trade Barriers and the WTO”, *Centre for Policy Dialogue Occasional Paper Series 77*, 2009, pp. 8–11.

које производ мора да испуни у погледу карактеристика производа, 2) стандарде паковања и обележавања, и 3) стандарде процеса производње.<sup>14</sup>

Како у пракси може доћи до злоупотребе трговинских мера у области заштите животне средине, у научној и стручној литератури се у савременим условима усталио појам „зеленог протекционизма”. Зелени протекционизам подразумева оне мере које се односе на коришћење трговинских мера и акција у области заштите животне околине, али на дискриминаторан начин, штитећи домаће субјекте на штету иностране конкуренције, односно када се трговинске мере користе под легитимним изговором заштите животне средине, а заправо је једини и прави циљ таквих мера фаворизовање домаћих у односу на иностране тржишне учеснике.<sup>15</sup>

Пратећи рад претходних аутора, Стинблик (*Ronald Steenblik*) трговинске баријере са искључиво дискриминаторним дејством у области заштите животне средине (дакле, мере зеленог протекционизма које се примењују под изговором заштите животне средине) класификују се на следећи начин:

- 1) намерно коришћење царина и субвенција (укључујући и финансијску подршку), подршка кроз јавне набавке и „трговински лекови” (у које спадају антидампинг, компензаторне дажбине и интервентна забрана увоза) да би се заштитила или развила млада „зелена индустрија”;
- 2) стратешко коришћење политика заштите животне средине (укључујући и „зелене јавне набавке”) да би се заштитила домаћа индустрија, „зелена” или „не-зелена”;
- 3) примена мера заштите животне средине на начин да ненамерно представља трговинску баријеру иностраним тржишним актерима.<sup>16</sup>

Иако је заштита животне средине неупитна са становишта опстанка и даљег напретка човечанства, трговинске баријере на тржишту производа и услуга у области заштите животне средине могу да буду примењене тако да

<sup>14</sup> Australian APEC Study Centre, *European Unilateralism, Environmental Trade Barriers and the Rising Threat to Prosperity through Trade*, Australian APEC Study Centre, Monash University in Melbourne, Melbourne, 2003.

<sup>15</sup> Simon Evenett, John Whalley, “The G20 and Green Protectionism: Will We Pay the Price at Copenhagen”, *Policy Brief No 14*, The Centre for International Governance Innovation, 2009.

<sup>16</sup> Ronald Steenblik, “Green Growth, Protectionism, and the Crisis”, у: Evenett, J. Simon, Bernard Hoekman, Oliver Cattaneo (eds), *Effective Crisis Response and Openness: Implications for the Trading System*, Centre for Economic Policy Research, London, 2009, pp. 249–263.



нарушавају принципе слободне трговине, односно, често циљ таквих мера и није заштита човекове околине него класична дискриминација иностране конкуренције. То значи да *environmental* мере као што су стандарди, порези, субвенције, еко-обележавање, могу да имају дискриминаторну улогу у погледу утицаја на одвијање међународне трговине.

Како се наводи у једној студији UNCTAD, постоји растући број нецаринских баријера повезаних са стандардима у области животне средине, који се примењују како на финалне производе тако и на процес производње и сектор услуга.<sup>17</sup>

Проблем трговинских баријера у области заштите животне средине нарочито је уочен у условима глобалне економске кризе када по природи долази до јачања протекционистичког сентимента у свим сферама економске активности.<sup>18</sup> Многи аутори су у својим истраживачким радовима упозорили на чињеницу да земље под изговором заштите животне средине уводе додатне стандарде и прописе, те на разне друге начине дискриминишу инострану конкуренцију.

Тако Евенет (*Evenett*) и Валеј (*Whalley*) наглашавају да је проблем ових мера што се тешко документују јер нигде није експлицитно наведено да се ради о мерама у сектору заштите животне околине. Проблем код ових мера је то што се увођење нових стандарда и техничких баријера у овој области сасвим легитимно може извршити не кршећи Уговор о техничким баријерама у трговини и Уговор о санитарним и фитосанитарним мерама, али да сваки нови стандард на већ постојеће стандарде носи додатни терет изозницима, нарочито из сиромашних и мање развијених земаља, који теже испуњавају додатне захтеве.<sup>19</sup>

Проблемом примене мера „зеленог протекционизма” у условима глобалне економске кризе бавио се и Роналд Стинблик, који као и претходни аутори наглашава да трговинске баријере у овој области нису детаљно регулисане правилима Светске трговинске организације, те је стога утврђивање њиховог дискриминаторног карактера арбитарно.

---

<sup>17</sup> UNCTAD, *International Trade After the Economic Crisis: Challenges and New Opportunities*, United Nations Publications UNCTAD/DITC/TAB/2010/2, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2010, p. 12.

<sup>18</sup> За више детаља о протекционизму у условима кризе погледати: Ј. Тешић, *Специфичности протекционизма у условима глобалне економске кризе*, Зборник радова, бр. 6, Економски факултет Источно Сарајево, 2012.

<sup>19</sup> Simon Evenett, John Whalley, “The G20 and Green Protectionism: Will We Pay the Price at Copenhagen”, *op. cit.*, p. 5.

Додатни проблем у том смислу је и то што у сектору заштите животне средине постоји велики број мера које утичу на трговину, као што смо видели у подели трговинских баријера према овом аутору.<sup>20</sup>

Отежавајућа околност код процене да ли је нека трговинска баријера дискриминаторна или не, те да ли јој је циљ заиста заштита животне средине или се она примењује само да би се фаворизовали домаћи произвођачи у односу на иностране конкуренте, јесте то што се у савременим условима најчешће користе разне врсте нецаринских баријера с обзиром на то да су царине и други традиционални инструменти заштите стриктно регулисани мултилатералним трговинским правилима. Како је примена традиционалних трговинских баријера очигледна, овакве мере врло лако могу да изазову одмазду трговинских партнера. Земље стога прибегавају мање уочљивим и скривеним формама заштите, што се нарочито показало као систематски проблем у кризи када није дошло до отвореног трговинског „рата”, али су се земље додатно заштитиле примењујући скривене или „мрачне” форме заштите. Оваква ситуација у којој се земље настоје заштитити разним врстама нетрадиционалних нецаринских баријера у научној литератури и научној јавности окарактерисана је као скривени (енгл.: *hidden*) или мрачни (енгл.: *murky*) протекционизам.<sup>21</sup> Као у том смислу често коришћене трговинске баријере, између осталог, наводе се и мере „зеленог протекционизма”.

Управо стога што је њихов дискриминаторан карактер тешко уочљив, те стога што је њихова примена углавном у складу са правилима Светске трговинске организације, док је основни циљ примене ових мера дискриминација иностране конкуренције и фаворизовање домаћих тржишних актера, ове мере ће заузимати све значајнију улогу као један од скривених облика савременог протекционизма. Осим тога, тема заштите животне средине добија све више на значају, а знајући да величина овог тржишта износи између 2 и 10 процената светског друштвеног производа (зависно како се врши процена), те да се предвиђа раст од 5% годишње у наредних 10 година, значај пословања у сектору животног окружења (енгл.: *environmental business*) је неупитан, а тиме је неупитно и то да ће

<sup>20</sup> Ronald Steenblik, “Green Growth, Protectionism, and the Crisis”, у: Evenett, J. Simon, Bernard Hoekman, Oliver Cattaneo (eds), *Effective Crisis Response and Openness: Implications for the Trading System*, Centre for Economic Policy Research, London, 2009, pp. 249–263.

<sup>21</sup> Richard Baldwin, Simon Evenett (eds), *The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20*, A VoxEU.org publication, Centre for Economic Policy Research, London, 2009.

трговинске баријере у овој области, биле оне дискриминаторне или не, представљати све важнију тему интересовања научне и стручне јавности.<sup>22</sup>

## V) ЗАКЉУЧАК

Област заштите животне средине у савременим условима представља више него значајну тему, јер даљи опстанак и развој човечанства зависи управо од његове способности да изнађе модалитете очувања животне средине, односно заустављање њеног даљег деградирања, тј. да изнађе модалитете свог даљег развоја на принципима одрживог раста и развоја. Кроз истраживање у раду видели смо да тржиште животне средине у савременим условима представља значајан сегмент укупног светског тржишта и према проценама које наводи UNCTAD, величина овог тржишта износи између 2 и 10 процената светског домаћег производа, у зависности од тога како се врши процена. Пословање на овом тржишту представља пословање будућности јер се према проценама предвиђа раст од 5% годишње у наредних 10 година. Сама чињеница да је кинеско тржиште животне средине друго по величини у свету, након тржишта Сједињених Америчких Држава, те да заузима 13,5% укупног светског *environmental* тржишта, говори у прилог чињеници да ће оно представљати тржиште будућности.

Између међународне трговине и заштите животне средине постоји узрочно-последична двосмерна веза. Слободна светска трговина може да буде корисна за све земље, што је основни закључак савремених теорија компаративних предности. Светска трговинска организација представља централну институцију мултилатералног и међународног трговинског система чији је смисао постојања (*raison d'être*) управо либерализација међународне трговине, односно спречавање протекционизма на мултилатералном плану. Заштита животне средине уграђена је у оснивачке уговоре ове организације и под њеним окриљем се на мање или више успешан начин воде мултилатерални преговори о даљој либерализацији међународне трговине и то са додатним циљем, а то је заштита животне средине и одрживи развој. Међутим, под окриљем Светске трговинске организације не постоје специфична правила која се баве искључиво трговинским мерама у области заштите животне средине. Земље чланице могу да примене мере у циљу

---

<sup>22</sup> Наведене процене о величини тржишта животне средине и његовом расту дате су у поменутој студији UNCTAD. UNCTAD, *International Trade After the Economic Crisis: Challenges and New Opportunities*, United Nations Publications UNCTAD/DITC/TAB/2010/2, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2010, p. 12.

заштите животне средине ако су оне у складу са осталим трговинским правилима Светске трговинске организације, те ако су обухваћене изузетцима наведеним у члану 20. ГАТТ, односно параграфима (б) и (г) који се експлицитно односе на заштиту животне средине.

Слободна светска трговина сама по себи није узрок проблема загађења животне средине. Међутим, у области заштите животне средине примењују се разни видови нецаринских баријера које се у пракси могу појавити у различитим формама, од специфичних стандарда које морају испунити производи или производни процеси, до начина обележавања, различитих других мера у циљу заштите здравља људи, животиња и животног окружења. Како се у оквиру Светске трговинске организације не води експлицитна група трговинских баријера у области заштите животне средине, овде постоји простор за легитимну злоупотребу ових мера. То значи да примена неке мере може бити у складу са правилима Светске трговинске организације, или може бити необухваћена овим правилима, а да њен искључиви циљ није заштита животне средине него дискриминација иностране конкуренције, односно фаворизовање домаћих произвођача, чиме се нарушавају принципи слободне светске трговине. Ова појава се у научној литератури и пракси примене трговинских баријера назива „зелени протекционизам”. С обзиром на честу злоупотребу трговинских баријера у области заштите животне средине, односно с обзиром на то да се ове баријере често испољавају као форме „зеленог протекционизма”, закључујемо да правила Светске трговинске организације у овој области нису довољна и да постоји простор за њихову злоупотребу или заобилажење.

Иако је тема заштите животне средине сигурно неупитна са становишта потребе њеног очувања, рекли бисмо ипак да мере трговинске политике нису најбољи инструмент којим би се решавали проблеми загађења, нарочито због тога што се њихова примена често злоупотребљава. Појава „зеленог протекционизма” представља нарочит проблем за неразвијене и мање развијене земље које тешко испуњавају стриктне стандарде развијених земаља, чиме се онемогућава њихов даљи раст. Неупитно је да ће трговинске баријере у области заштите животне средине, биле оне дискриминаторне или не, представљати све важнију тему интересовања научне и стручне јавности не само због значаја тржишта животне средине, његових потенцијала и раста, и значаја који заштита животне средине и одрживи развој имају за даљи опстанак човечанства. Можда још битнији фактор који је ове мере већ сада ставио у центар интересовања научне и стручне јавности, као и светских центара моћи и одлучивања, јесте то што је дискриминаторни карактер

ових мера тешко учљив, па оне заузимају све значајнију улогу као један од скривених облика савременог протекционизма.

## VI) ИЗВОРИ

1. Australian APEC Study Centre, *European Unilateralism, Environmental Trade Barriers and the Rising Threat to Prosperity through Trade*, Australian APEC Study Centre, Monash University in Melbourne, Melbourne, 2003.
2. Baldwin, Richard, Evenett, Simon (eds), *The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20*, A VoxEU.org publication, Centre for Economic Policy Research, London, 2009.
3. Бјелић, Предраг, Нецаринске баријере у међународној трговини, Прометеј, Београд, 2004.
4. Department for Business Enterprise and Regulatory Reform of the United Kingdom – BERR, *Low Carbon and Environmental Goods and Services: an industry analysis*, 2009, Интернет, <http://www.bis.gov.uk/files/file50253.pdf>.
5. Evenett, Simon, Whalley, John, “The G20 and Green Protectionism: Will We Pay the Price at Copenhagen”, *Policy Brief No 14*, The Centre for International Governance Innovation, 2009.
6. Khatun, Fahmida, *Environment Related Trade Barriers and the WTO*, Centre for Policy Dialogue Occasional Paper Series 77, 2009.
7. Steenblik, Ronald, “Green Growth, Protectionism, and the Crisis”, у: Evenett, J. Simon, Bernard Hoekman, Oliver Cattaneo (eds), *Effective Crisis Response and Openness: Implications for the Trading System*, Centre for Economic Policy Research, London, 2009.
8. Тешић, Јелена, *Специфичности протекционизма у условима глобалне економске кризе*, Зборник радова, бр. 6, Економски факултет Источно Сарајево, 2012.
9. UNCTAD, *International Trade After the Economic Crisis: Challenges and New Opportunities*, United Nations Publications UNCTAD/DITC/TAB/2010/2, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2010.
10. WTO, *World Trade Report 2010, Trade in Natural Resources*, Geneva, 2010.
11. Званични сајт СТО, Интернет, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/envt\\_intro\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envt_intro_e.htm).
12. Званични сајт СТО, Интернет, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/edis00\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis00_e.htm).
13. Званични сајт СТО, Интернет, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/cte00\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/cte00_e.htm).
14. Званични сајт СТО, Интернет, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/envir\\_e/envir\\_negotiations\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_negotiations_e.htm).

## MULTILATERAL RULES ON ENVIRONMENTAL TRADE BARRIERS

### SUMMARY

Environmental market in the contemporary times becomes more and more important segment of overall world market as a potential source of growth and development. This market by some estimates makes up to 10% of the total world market of goods and services. Between international trade and environment there is a mutually conditioned causal link. The importance of environmental protection is an integral part of the founding agreements of the World Trade Organization as a central institution of the international trading system. The Committee for trade and environment within this institution was established in 1994 and it ensures that environmental trade barriers are applied in accordance with all other trade rules of the World Trade Organization. Although the WTO does not have to an explicit group of trade barriers that are applied in the field of environmental protection, these barriers in practice can take many forms, from the specific standards that should be met by products or production processes, to the labeling of products and services, and various other measures to protect human and animal health, and overall environment. The problem of trade barriers in the field of environmental protection is that their use may be legitimate and in accordance with multilateral trade rules, but with the only aim to discriminate against foreign competition. The phenomenon when environmental trade barriers are used under the guise of environmental protection while their only aim is to discriminate against foreign competition in the scientific literature is called “green protectionism”. The phenomenon of “green protectionism” has been a systemic problem especially in the conditions of the recent global economic crisis. The subject of this paper is an analysis of regulation of trade barriers in the field of environmental protection, while the goal of the paper is to determine the quality of international trade rules in this area. Preliminary findings indicate that the trade rules in this area are insufficient, and that within these rules there is a room for the application of environmental trade barriers intended not to protect the environment but to favore domestic market participants which undermines the core principles of the world trading system. Considering the fact that protection of environment is really a question of survival and further development of mankind, the regulation of environmental trade barriers will become certainly an important segment of interest of the scientific and expert community. Perhaps even more important factor which will put this issue on the agenda of the scientific/expert community and the world’s centers of power and decision-making, is that the discriminatory character of these measures is hard to determine which makes them very suitable form of hidden protectionism in contemporary times.

*Key words:* environmental trade barriers, environment, liberalization of international trade, World Trade Organization, green protectionism.

UDK:502.171:531.62:340.114

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 149–167

Изворни научни рад

*Др Снежана КНЕЖЕВИЋ<sup>1</sup>*  
*Проф. др Миланка МАРКОВИЋ*  
*Др Милан ПОЧУЧА<sup>2</sup>*

## **ПРИСТУП ЈПП У ФИНАНСИРАЊУ ПРОЈЕКТА ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ – ФИНАНСИЈСКО-ПРАВНИ ОКВИР**

### **АПСТРАКТ**

Акцент у овом раду је на примени концепта финансирања јавно-приватног партнерства (ЈПП) у заштити животне средине. Политика Европске уније подвлачи значај примене ЈПП у секторима као што су: животна средина, енергија, саобраћај и здравствена заштита. Важно је да се идентификује права мера односа између јавног и приватног капитала и повећа транспарентност у одлучивању. Овај рад, који се налази унутар широког дијапазона литературе, фокусиран је на кључне правне и финансијске аспекте финансирања енергетских пројеката. Сврха истраживања је да се презентује један релативно заокружен теоријски и практични систем правно-финансијске проблематике ефикасног финансирања пројеката енергетске ефикасности, са фокусом на примену концепта јавно-приватног партнерства. Третирана материја била је недовољно истраживана у досадашњој пракси еколошког менаџмента, финансија и регулативног оквира, као једна интегрална проблематика. У истраживачком раду примењен је метод студије случаја на адекватном узорку јединица које чине различите релевантне институције. Сагледавањем резултата истраживања дошло се до закључка да би истраживаној теми требало посветити још већу пажњу користећи концепт аутора овог рада. Предлог је да се еколошка реторика трансформише у конкретне акције, како у законодавном домену тако и у сфери финансирања еколошких пројеката, које заједно воде ка

---

<sup>1</sup> Факултет организационих наука, Београд. E-mail: knezevic.snezana@fon.bg.ac.rs.

<sup>2</sup> Правни факултет за привреду и правосуђе, Привредна академија, Нови Сад. E-mail: rosucabmilan@gmail.com.

успешној примени стратегије енергетике због једноставнијег приступа фондовима Европске уније.

*Кључне речи:* Финансирање, јавно-приватно партнерство, животна средина, законодавство ЕУ, енергетска ефикасност, правни оквир.

## 1) УВОД

Структура екосистема планете преживела је у другој половини двадесетог века трансформацију бржу него у било којој епохи у историји, и данас смо суочени, свугде у свету, са огромним еколошким изазовима, посебно у домену прибављања енергетских ресурса. Свет је данас суочен са два велика улога везана за енергетски сектор: (1) непостојање адекватног, сигурног и по цени приступачног снабдевања; и (2) еколошке проблеме везане за производњу и потрошњу енергије. Присутна је потреба, више него икада, да се закочи пораст потражње за фосилним горивом, као и да се повећа степен употребе обновљивих извора енергије.

Светска економија је и огромној мери зависна од фосилног горива (нафта, гас и угаљ) које чини 80% светске енергетске потражње. Према перспективама ИЕА, енергетске потребе планете у 2030. биће веће за близу 60% у односу на садашње потребе, а фосилна горива ће остати главни коришћени извор енергије. Заправо, до 2030, фосилне енергије ће увек бити најкоришћеније, чиниће 83,3% светске производње, док истовремено чине око 70% светске енергетске потрошње (видети Табелу 1. и слику 1).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Видети: M'Gbra N'Guessan, Pierre Langlis, Leon Biauou, "L'apport du partenariat public-privé dans le financement des projets en efficacité énergétique", Agence de l'efficacité énergétique du Québec, Les publications de l'IEPF, Интернет, <http://www.econolerint.com/documents/upload/Apport%20du%20PPP%20financement%20projets%20EE.pdf>, 15/03/2012.

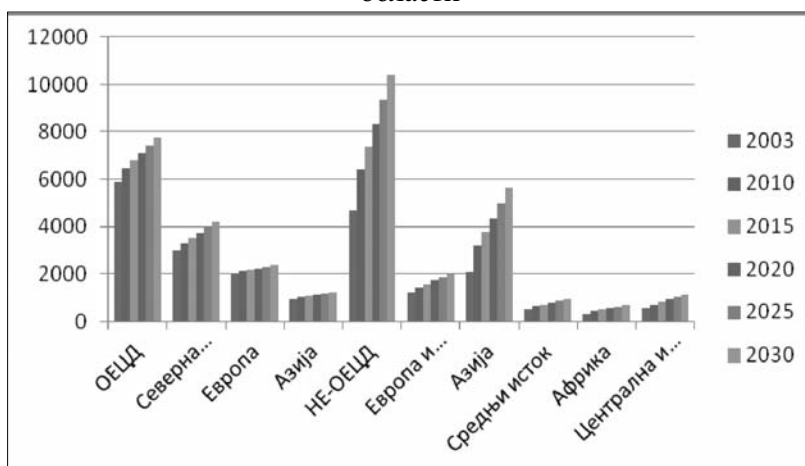


Табела 1. Светска енергетска потрошња по областима 2003–2030.

Елементи /године	2003.	2010.	2015.	2020.	2025.	2030.	Ниво прос. год. раста
<b>ОБЛАСТ</b>							
<b>ОЕСД</b>	<b>5.904</b>	<b>6.454</b>	<b>6.801</b>	<b>7.096</b>	<b>7.421</b>	<b>7.782</b>	<b>1</b>
Северна Америка	2.981	3.311	3.525	3.740	3.956	4.188	1,3
Европа	1.988	2.127	2.197	2.235	2.301	2.381	0,7
Азија	935	1.016	1.079	1.119	1.162	1.210	1
<b>Non-OECD</b>	<b>4.697</b>	<b>6.391</b>	<b>7.394</b>	<b>8.354</b>	<b>9.347</b>	<b>10.403</b>	<b>3</b>
Европа и Евроазија	1.222	1.424	1.583	1.731	1.865	1.991	1,8
Азија	2.094	3.180	3.765	4.355	4.967	5.635	3,7
Средњи исток	494	630	711	786	864	950	2,4
Африка	335	446	517	562	612	675	2,6
Централна и Латинска Америка	552	711	819	920	1.038	1.152	2,8
<b>УКУПНО</b>	<b>10.601</b>	<b>12.845</b>	<b>14.195</b>	<b>15.450</b>	<b>16.768</b>	<b>18.185</b>	<b>2</b>

Извор: Energy Information Administration (US Department of energy) / International Energy Outlook 2006, Интернет, <http://www.iea.org/> International Energy Agency – World Energy Outlook 2006.

Слика 1. Светска енергетска потрошња по годинама за посматране области



Табела 2. Упоредна анализа кретања светске енергетске потрошње по областима 2003–2030 – индекси на бази табеле 1.

ОБЛАСТ	2010/2003. (%)	2015/2010. (%)	2020/2015. (%)	2025/2020. (%)	2030/2025. (%)	Просек (%)	Геом. сред. (%)
ОЕСД	109	105	104	105	105	106	106
Северна Америка	111	106	106	106	106	107	107
Европа	107	103	102	103	103	104	104
Азија	109	106	104	104	104	105	105
Non-ОЕСД	136	116	113	112	111	118	117
Европа и Евроазија	117	111	109	108	107	110	110
Азија	152	118	116	114	113	123	122
Средњи исток	128	113	111	110	110	114	114
Африка	133	116	109	109	110	115	115
Централна и Латинска Америка	129	115	112	113	111	116	116
УКУПНО	121	111	109	109	108	112	111

На основу презентованих података у табели 2. може се закључити да је из периода у период присутан раст потрошње енергије.

Како је енергија покретач светске привреде, индустријализоване земље ће наставити да повећавају своју потрошњу како би одржале своју привреду на конкурентном нивоу. Земље у развоју немају никакав други избор, већ да значајно повећавају своју енергетску потрошњу у складу са потребама привредног развоја. До 2030, Европска унија ће морати да увезе 94% своје нафте, у односу на око 70% у садашњем тренутку.<sup>4</sup> Енергетска ефикасност састоји се у остваривању активности производње добара и услуга, при чему се троши минимум енергије, односно користи се концепт енергетске умерености у производњи. Рационална употреба енергије питање је од централног значаја за заштиту животне средине, те у том оквиру и Србија

<sup>4</sup> Ibidem, стр. 10.

чини кораке у циљу повећања енергетске ефикасности, што је и њена обавеза у оквиру придруживања ЕУ. Загађење животне средине је проблем који превазилази националне оквире. Међутим, први ниво који треба да се идентификује као приоритетан, јесте национални ниво. Имајући у виду значај енергетике као привредне гране у привреди Србије, може се закључити да је процес приступања у области енергетике суштински процес од примордијалног значаја у оквиру њених европских интеграција. Енергетска ефикасност претпоставља, дакле, смањење потрошње енергије са истовременим обезбеђивањем најбоље или једнако квалитетне услуге. Доношењем Закона о рационалној употреби енергије у Србији биће отворен приступ фондовима које је Европска унија (ЕУ) већ наменила за помоћ овој земљи у сектору енергетике и заштите животне средине и енергетској ефикасности у региону Југоисточне Европе. Закон који је ЕУ оценила као најпрогресивнији, антиципира низ неопходних активности за повећање контроле употребе енергије у Србији и његовим усвајањем, те применом, била би уштеђена средства која би била ефикасно употребљена за нова улагања у енергетском сектору. Важно је нагласити и значај националних и међународних програма који промовишу унапређење обновљивих извора енергије кроз сегмент финансија локалних заједница, а то би довело до отварања нових радних места. У том оквиру, значајна средства из претприступних фондова ЕУ биће алоцирана за пројекте који припадају сектору енергетике. Смањење коришћења енергије и отклањање енергетског загађења спадају у главне циљеве Европске уније. На крају 2006. године, Европска унија је као стратешки циљ предвидела смањење укупне потрошње примарне енергије до 20% до 2020. године. Унија је донела неколико политичких докумената, као што су:

1. Енергетска ефикасност као циљ 2023;
2. Акциони план за енергетску ефикасност;<sup>5</sup>
3. Зелена књига о енергетској ефикасности.<sup>6</sup>

С тим циљем су спроведене и активности у вези са стварањем стандарда минимума енергетске ефикасности и правила о обележавању ефикасности производа, услуга и инфраструктуре.

---

<sup>5</sup> Први акциони план за енергетску ефикасност Републике Србије за период 2010–2012. године, Интернет, [www.mie.gov.rs/?wpfb\\_dl=246](http://www.mie.gov.rs/?wpfb_dl=246).

<sup>6</sup> Зелена књига Европске уније о енергетској ефикасности, Интернет, <http://ekologija.ba/index.php?w=c&id=90>.

Ради реализације дефинисаних циљева енергетске политике у области енергетске ефикасности, Европска унија донела је следеће прописе:

- Директива Савета 92/75/ЕЕС од 22. септембра 2002. године о показатељима на које се указује обележавањем и стандардним информацијама о производу који се односе на потрошњу енергије и других ресурса применом апарата у домаћинству;
- Директива 2004/8/ЕС Европског парламента и Савета од 11. фебруара 2004. године о промоцији когенерације засноване на коришћењу потражње за топлотом у унутрашњем тржишту енергије;
- Директива 2005/32/ЕС Европског парламента и Савета од 6. јула 2006. године о стварању оквира за израду захтева екодизајна за производе који користе енергију;
- Директива 2006/32/ЕС Европског парламента и Савета од 5. априла 2006. године о енергетској ефикасности код крајње потрошње и у енергетским услугама;
- Директива 2010/30/ЕУ Европског парламента и Савета од 19. маја 2010. године о обавештавању путем обележавања и стандардних информација о производима везаним за енергију о потрошњи енергије и других ресурса;
- Директива 2010/31/ЕУ Европског парламента и Савета од 19. маја 2010. године о енергетским перформансама зграда.

Скупштина Србије потписала је уговор о оснивању енергетске заједнице у октобру 2005. Усвојен је и нови Закон о енергетици 2011. године.<sup>7</sup> Неопходно је спровести активности за шире отварање тржишта електричне енергије, и интензивирати напоре за усклађивање домаћег законодавства са законодавством Европске уније. Глобалне инвестиције у обновљиве изворе енергије пале су на 56,6 милијарди долара (43,9 млрд. €) у трећем кварталу ове године, што је 20 одсто мање на глобалном нивоу.<sup>8</sup>

## **II) ФИНАНСИЈСКИ И ПРАВНИ АСПЕКТИ ФИНАНСИРАЊА ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ**

У Стратегији развоја енергетике Републике Србије до 2015. године, истиче се да је земљама ЕУ и земљама кандидатима за придруживање ЕУ, поред адекватних програма енергетске ефикасности, неопходно и да се

<sup>7</sup> *Службени гласник РС*, бр. 57/2011, 80/2011 – испр. и 93/2012.

<sup>8</sup> Извештај Bloomberg New Energy Finance, Интернет, <http://www.aers.org.rs/g/vesti/file/Bilten/2012/20121012.pdf>.

идентификују одговарајући инструменти којим се стварају предуслови за њихову потпуну реализацију. У том оквиру, истиче се улога Агенције за енергетску ефикасност, са статусом који јој омогућује коришћење наменских буџетских средстава, средстава националног Фонда за енергетску ефикасност, формираног према моделима земаља групе АСС, а посебно статуса који омогућава коришћење страних донација, фондова ЕУ и других финансијских и специјализованих институција задужених за подстицање и суфинансирање пројеката енергетске ефикасности, укључујући и обновљиве изворе енергије.<sup>9</sup> Утврђивање удела обновљивих извора енергије у потрошњи биће кључно за одређивање циљева које ће земље чланице Енергетске заједнице Југоисточне Европе, укључујући и Србију, морати да поставе у складу са директивом ЕУ која прописује остваривање одређеног удела до 2020. Енергетска политика Србије, као и област обновљивих извора енергије, поново су дефинисане новим Законом о енергетици, усвојеним у јулу 2011. Усвајање тог закона један је од корака које је Србија морала да предузме да би испунила услове за стицање статуса кандидата за чланство у ЕУ. Новим законом подстичу се инвестиције у обновљиве изворе енергије, кроз поједностављивање процедура за улагање и увођење повлашћених произвођача енергије из биомасе, воде, ветра, соларне и геотермалне енергије. Значајно је поменути и Дунавску стратегију као стратегију ЕУ утемељену на шест стубова који су основни постулати за побољшање повезаности регија ЕУ у саобраћају, енергији, информацијама, заштити животне средине, јачању друштвених и привредних потенцијала земаља дунавског региона, владавине права и правне сигурности, те економије знања, које су разложене на неколико приоритетних области.<sup>10</sup> Ратификацијом Уговора о оснивању енергетске заједнице 2006, Србија је прихватила обавезу да примени европске директиве у области обновљивих извора енергије. Србија је 2009. године постала чланица и оснивач Међународне агенције за обновљиву енергију (*IRENA – International Renewable Energy Agency*), прве међународне организације која се бави искључиво обновљивом енергијом и чији је циљ да подстакне употребу тих извора енергије у свету. Након драстичног пада потрошње укупне примарне енергије почетком деведесетих, у нашој земљи, период до 2008. године

---

<sup>9</sup> Одлука о утврђивању стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године, *Службени гласник РС*, бр. 44/2005, стр. 23.

<sup>10</sup> Жељко Бјелајац, Маријана Дукић-Мијатовић, Милан Почуча (2011), *Дунав – река сарадње и афирмације безбедности, заштите животне средине и привредног развоја*, 21. Међународна научна конференција „Дунав – река сарадње”, Институт за међународну политику и привреду и међународни научни форум „Дунав – река сарадње”, Зборник радова, Београд, 2011, стр. 43–54.

карактеристичан је по расту потрошње, када је била близу нивоа из 1990. Међутим, због енергетске кризе и отежаног снабдевања природним гасом у 2009. години долази до пада потрошње примарне енергије на 14,44 Мтен (милиона тона еквивалентне нафте), да би се у 2010. повећала на 14,97 Мтен.<sup>11</sup> У структури потрошње примарне енергије у 2010. години доминира учешће фосилних горива са 92% (угаљ учествује са 53%, нафта са 26% и гас са 12%), док је учешће електричне енергије (из нето увоза) 0,26%, а обновљивих извора енергије 8,2%.

Табела 3. Стратегија развоја енергетике Републике Србије 2015.  
– збирни енергетски биланс Србије (без Косова и Метохије)  
– *Сц. Динамичног економског развоја*

	1990	1994	1998	2002	2003	2006	2009	2012	2015
Производња примарне енергије	9,601	8,561	8,764	7,843	8,43	9,25	9,68	11,07	11,09
Нето увоз енергената	6,243	0,568	3,465	4,599	5,12	5,44	5,78	6,01	6,91
Бруто потрошња примарне енергије (ПЕ)	15,884	5,926	12,229	12,442	13,55	14,69	15,46	17,08	18
Увозна зависност(%)	39,4	6,22	26,3	36,9	37,8	37	37,4	35,2	38,4
Производња електричне енергије	2,762	2,427	2,769	2,567	2,65	2,91	3	3,42	3,42
Енергенти за производњу електричне енергије	7,003	5,49	6,047	5,75	6,06	6,78	6,86	8,1	8,23
Енергенти за друге трансформације	-	-	-	4,15	4,44	4,53	4,91	5,21	5,41
Потрошња енергетског сектора	0,685	0,217	0,412	0,65	0,71	0,78	0,85	0,96	1,02
Неенергетска потрошња	1,15	0,34	0,65	0,63	0,78	0,87	0,96	1,06	1,18
Губици преноса дистрибутивне ел. енергије	0,26	0,34	0,44	0,45	0,46	0,45	0,44	0,43	0,41
Потрошња финалне енергије (ФЕ)	9,03	4,47	6,39	6,94	7,31	8,03	8,66	9,3	10
Ефикасност трансформације (ФЕ/ПЕ):%	0,64	0,52	0,57	0,61	0,54	0,54	0,56	0,55	0,56
Релативно учешће електричне у ФЕ (%)	21,2	43,2	34,3	30	29,5	0,29	28,6	28,4	28,1

Може се закључити да стратегија развоја енергетике за наведене периоде у табели 3. није прогресивна.

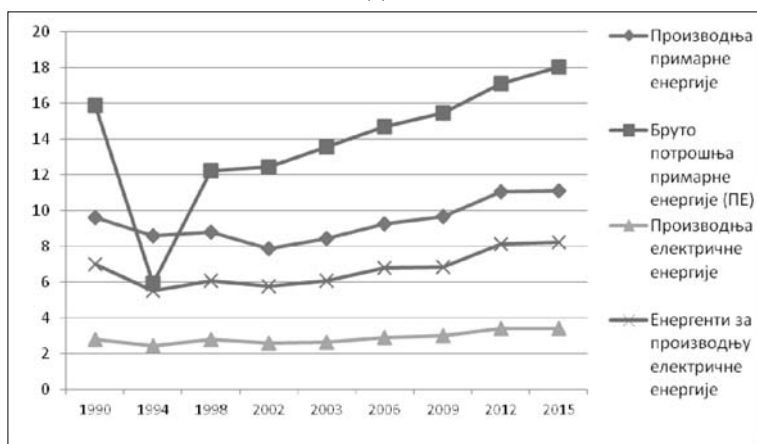
Значајни помаци могу се увидети на основу следеће табеле индекса:

<sup>11</sup> Извештај о стању животне средине, Агенција за заштиту животне средине, стр. 135, Интернет, <http://www.sepa.gov.rs/index.php?id=13&akcija=showDocsAll>.

Табела 4. Релативне промене развоја енергетике из периода у период – индекси на бази табеле 1.

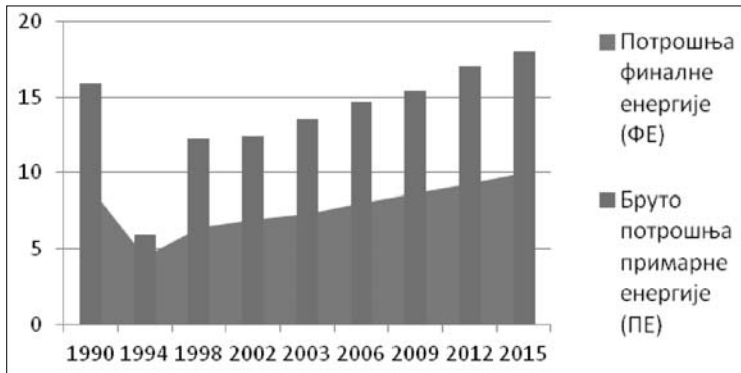
Елементи/године	1994 /1990.	1998 /1994.	2002	2003 /2002.	2006 /2003.	2009 /2006.	2012 /2009.	2015 /2012.
Производња примарне енергије	89	102	89	107	110	105	114	100
Нето увоз енергената	9	610	133	111	106	106	104	115
Бруто потрошња примарне енергије (ПЕ)	37	206	102	109	108	105	110	105
Увозна зависност (%)	16	423	140	102	98	101	94	109
Производња електричне енергије	88	114	93	103	110	103	114	100
Енергенти за производњу електричне енергије	78	110	95	105	112	101	118	102
Енергенти за друге трансформације	–	–	–	107	102	108	106	104
Потрошња енергетског сектора	32	190	158	109	110	109	113	106
Неенергетска потрошња	30	191	97	124	112	110	110	111
Губици преноса дистрибутивне сл. енер.	131	129	102	102	98	98	98	95
Потрошња финалне енергије (FE)	50	143	109	105	110	108	107	108
Ефикасност трансформације (FE/PE):%	81	110	107	89	100	104	98	102
Минимална вредност	9	102	89	89	98	98	94	95
Максимална вредност	131	610	158	124	112	110	118	115

Слика 2. Приказ стратегије развоја производње енергије Србије по годинама



Интересантно је посматрати бруто потрошњу примарне енергије и финалне енергије. Погледати доњи график.

Слика 3. Потрошња финалне и бруто примарне енергије по периодима



Од 1990. до 2015. године дошло је до незнатног смањења да би 2015. године били као на почетку 1990.

Вишедимензионални карактер обновљивих извора енергије захтева прикупљање великог броја повезаних података у циљу подршке политици ЕУ. Поред технологије и техно-физичких података, и социо-економски подаци о трошковима истраживања и развоја (нпр. запошљавање, промет) од посебног су значаја. Праћење наведених података о обновљивим изворима енергије у вези са постојећим циљевима за поменуте категорије на националном нивоу представља императив. Поред тога, иако су уложени значајни напори за прикупљање података, много се фрагментираних података и извештаја тренутно налази на располагању, али понекад недостаје верификација за њихову употребу.<sup>12</sup> За лакше укључивање у Европску унију неопходне су активности у смислу припреме транспарентнијег оквира за идентификовање информационе платформе за улагање у животну средину. У документима „Национални програм заштите животне средине” и „Национална стратегија Републике Србије за апроксимацију у области животне средине”<sup>13</sup> говори се

<sup>12</sup> Haris Doukas, Wilhelm Mannsbart, Konstantinos D. Patlitzianas, John Psarras, Mario Ragwitz, Barbara Schlomann, “A methodology for validating the renewable energy data in EU”, *Renewable Energy*, Volume 32, Issue 12, October 2007, pp. 1981–1998.

<sup>13</sup> Национална стратегија Републике Србије за апроксимацију у области заштите животне средине, Интернет, <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL.pdf>.



о укупном финансирању животне средине, о накнадама на име животне средине, односно о средствима која су потребна за реализацију та два документа. У том оквиру, потребно је да се изврши анализа улагања у животну средину целокупне привреде (по гранама привреде: индустрија, енергетика, пољопривреда, водопривреда, саобраћај, рударство, итд.). У ту сврху могу корисно послужити анализе *Еуростатових* докумената о „Рачунима животне средине”. Стратешки гледано, примена енергетске политике која би требало да омогући да се емисије гасова са ефектом стаклене баште (*Greenhouse Gases – GHG*) ограниче у односу на оне које би фигурирале без примене мера климатске политике, што подразумева повећање енергетске ефикасности у производњи, транспорту и потрошњи, већу употребу обновљивих извора, већу употребу енергетски чистијих горива, већу примену енергетски ефикасних технологија и друго, а све то захтева и значајне реформе и повећање инвестиција у секторима који су највећи емитери GHG.<sup>14</sup> Недостатак капитала и даље представља највећу препреку за реализовање пројеката енергетске ефикасности, нарочито у земљама у развоју. Данас се намеће једна споразумна и кооперативна акција јавних представника и приватних и јавних сектора како би била пронађена решења која ће омогућити заштиту животне средине. Сви сектори морају да уједине своје напоре – нико у томе не може да ради изоловано. Јавно-приватно партнерство требало би да допринесе смањењу еколошких ризика за предузеће и да се утврде места на тржишту за иновацију и за развој. Сви професионалци светске енергетске сцене схватају данас неопходност једне енергетске транзиције. Ради се о замени садашњег енергетског система, који је неспособан да се суочи са главним изазовом садашњег тренутка везаним за трајни развој, системом који обезбеђује:

1. дуготрајну доступност енергије како би се подржао економски развој који захтева демографски раст, жељено повећање нивоа живота и узимање у обзир онога што није укључено у садашње енергетске услуге;
2. сигурност набавки која омогућава отклањање геополитичких тензија које би могле да расту;
3. здраву средину у којој се управља еколошким ризицима и претњама за климу.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Видети о енергетској реформи у Републици Србији: Сандра Једнак, Драгана Крагуљ, Милица Булајић, Rusell Pittman, “Electricity reform in Serbia”, *Utilites Policy*, 17/2009, pp. 125–133.

<sup>15</sup> Видети шире: M’Gbra N’Guessan, Pierre Langlois, Leon Biaoou, “L’apport du partenariat public-privé dans le financement des projets en efficacité énergétique”, *op. cit.*

Нафта и друга фосилна горива и даље ће бити главни енергетски ресурси света, и предвиђа се да ће чинити 80% ових ресурса за период до 2030. године. Финансирање остаје једна од главних кочница за реализацију пројеката енергетске ефикасности, како у приватном тако и у јавном сектору. Финансирање пројеката у складу са приступом ЈПП је комплексан процес, а уједно и финансирање које се удаљава од познатог класичног приступа корпоративног финансирања. Циљ оваквог начина финансирања јесте да се успостави солвентност друштва тог пројекта пре почетка радова – конструкције или постављања инфраструктуре, и да позајмљује ослањајући се на ту солвентност. Начелно гледајући, истиче се да постоје три приступа када је реч о финансирању енергетске ефикасности:

- традиционално финансирање које укључује самофинансирање и позајмицу у класичном смислу коју даје комерцијална банка;
- иновациона финансирања међу којима се истичу: лизинг и финансирања типа ЕСЕ која користе предузећа специјализована у области енергетске ефикасности;
- програми финансирања уз помоћ јавних или мултилатералних фондова.<sup>16</sup>

Различити начини коришћених финансирања садрже различите нивое ризика за сваког партнера у пројекту. У финансирању традиционалног типа, предузеће се излаже свим ризицима пројекта и од њега убира сав профит. Финансирање може да се оствари сопственим капиталом или позајмицом. Уговор типа лизинг састоји се од позајмљивања опреме а не новца потребног за његово стицање. Користи се када постоји потреба за куповином енергетске опреме. Цена лизинга изражена је као каматна стопа, а услови узимања зависе од земље. Уговори енергетских сервиса (уговор са гаранцијом резултата или уговор подељене уштеде) користе се у предузећима екоенергетских услуга (ЕСЕ), познатих под енглеским називом *Energy Service Company* (ESCO). То је најчешће неко приватно друштво које нуди услуге интегрисане са управљањем енергије, које укључују све захтеване услуге за комплетну реализацију пројекта, од иницијалног одређивања побољшања везаног за енергетску ефикасност, па све до активности праћења резултата и потпуне наплате реализованих улагања. Постављање капитала који је интегрално намењен финансирању пројеката енергетске ефикасности омогућава да се одговори на финансијске потребе предузећа за предузимање различитих видова

---

<sup>16</sup> Ibidem.

енергетске акције. Ови фондови имају више облика. Могу да их установе владе као саставне делове политике управљања енергијом и смањења одашиљања гаса са ефектом стаклене баште, могу да буду у облику мултилатералних програма за борбу против климатских промена, или су комбинација владиних и мултилатералних фондова, нарочито у земљама у развоју. У нашој земљи извори средстава за повећање енергетске ефикасности могу да буду: јавно-приватно партнерство, ESCO модел, Развојна банка, кредитне линије и разни програми Европске уније (IPA – Инструмент претприступне помоћи, SEI – Транснационални програм Југоисточне Европе, SIP – Програм за конкурентност и иновације, и FP7 – Седми оквирни програм). Неопходно је да се још снажније подрже инвестиције у обновљиве изворе енергије и одговарајућом регулативом о енергетици гарантује већа правна сигурност инвеститорима и ефикаснија реализација пројеката обновљивих извора енергије, али и улагања осталих видова у заштиту животне средине. Извори финансирања пројеката из области енергетске ефикасности у нашој земљи,<sup>17</sup> подељени су на фондове Републике Србије, Међународне развојне организације и фондове, Међународне развојне банке и комерцијалне банке.<sup>18</sup> ЕБРД приоритети у Србији укључују развој транспортне инфраструктуре, промовисање одрживе енергије и јачање малих предузећа. Од отварања њене канцеларије у Србији у 2001, Банка је постала највећи инвеститор у српску привреду, обавезала се на финансирање за преко 3 милијарде евра, кроз 150 директна и 38 регионалних пројеката. У 2011. години, ЕБРД је потписала 28 пројеката, у укупном износу од 526 милиона евра, и има „јак” проток пројеката за 2012. ЕБРД је потписала пет пројеката у инфраструктуре и енергетике у 2011, укупно 187 милиона евра. Ово је укључивало дугорочни кредит *Interkomerc Energo* за изградњу четири мале хидроелектране у јужној Србији.<sup>19</sup> У сектору електроенергетике, постављена је основа за

---

<sup>17</sup> Водич за изворе финансирања енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије, CEDEF, [http://www.cedeforum.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=145&Itemid=111](http://www.cedeforum.org/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=111).

<sup>18</sup> Шире видети о финансирању еколошких пројеката: Снежана Кнежевић, Ива Јоксимовић, Марјан Билић, “Financing Environmental Projects”, 31. International Conference on Organizational Science Development: Quality, Innovation, Future, University of Maribor, Faculty of Organizational Sciences, Portorož, Slovenia, 21-23 March, 2012, Book of apstaracts ISBN 978-961-232-253-3, pp. 80, CD-ROM, pp. 476–485.

<sup>19</sup> Serbia, EBRD, Интернет, <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/serbia.pdf>, и [http://www.websedff.com/fileadmin/documents/FICHT-8814959-v1-SERBIEN\\_Interkomerc\\_Case\\_Study.pdf?PHPSESSID=b5eba37a142204cf83c206d73d2e4b6f](http://www.websedff.com/fileadmin/documents/FICHT-8814959-v1-SERBIEN_Interkomerc_Case_Study.pdf?PHPSESSID=b5eba37a142204cf83c206d73d2e4b6f).

даљу реформу овог сектора кроз издвајање електродистрибуције из интегрисаног комуналног предузећа, поновно прикључење на УСТЕ мрежу, формирање независне регулаторне агенције и учешће на регионалном тржишту енергије. Међутим, неопходне су даље активности у правцу јачања тржишне либерализације.<sup>20</sup> EBRD ће наставити да се стара о томе да инвестициони пројекти у Србији буду реализовани у складу са политиком EBRD за животну средину која од EBRD тражи обезбеђење да њене политике и пословне активности промовишу принципе одрживог развоја. Конкретније, EBRD ће такође наставити да се стара о оним инвестиционим пројектима за које је потребна процена утицаја на животну средину у смислу како да овај процес реализује у складу са захтевима ЕУ, националним захтевима и захтевима политике за животну средину EBRD.<sup>21</sup> Земље у региону имају сличне проблеме и у системском смислу ће их решавати на сличан начин – уз помоћ и координацију Секретаријата Енергетске заједнице за Југоисточну Европу. Важно је знати да је Србија једна од земаља потписница Споразума о оснивању ове заједнице. Бела књига је документ по којем је ЕПС јединствен међу земљама чланицама Енергетске заједнице. Бела књига обухвата пројекте вредне више од четири милијарде евра и овим документом ЕПС преузима конкретне обавезе, које је поставила ЕУ а Србија их прихватила.

### **III) ЈАВНО-ПРИВАТНО ПАРТНЕРСТВО КАО МОГУЋЕ РЕШЕЊЕ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ**

Правни оквир за примену приступа финансирању познатог као јавно-приватно партнерство у Републици Србији представља Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама који је донет 2011. године. Овај механизам финансирања требало би да подстакне приватни сектор на инвестирање са позитивним ефектима по животну средину, а који за то тражи најмодерније технолошке иновације за животну средину и финансијска средства, што је од посебног значаја за земље у развоју. Принцип јавно-приватног партнерства (ЈПП) направљен је за многе привредне секторе и посебно за сектор енергетске ефикасности. Ово партнерство је, по својој суштини, „иноваторски начин да се добије најбоља додатна вредност за

<sup>20</sup> Документ Европске банке за обнову и развој, Интернет, [http://www.ebrd.com/downloads/country/strategy/serbia\\_local\\_language\\_translation\\_mar.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/country/strategy/serbia_local_language_translation_mar.pdf).

<sup>21</sup> Ibidem, str. 18–19.

инвестиране јавне капитале”. Ово партнерство било би корисно за све. Била би отворена нова радна места у приватном сектору чим би он успоставио контролу над ризицима везаним за иницијалну фазу инвестирања, побољшао сигурност ланца снабдевања, и смањио комерцијалне поремећаје који стварају еколошке ризике. Под утицајем ресурса приватног сектора и предузетничких метода политика јавног сектора постаће делотворнија.<sup>22</sup> Слађана Бенковић истиче да је јавно-приватно партнерство концепт који еволуира, као и да су развијени бројни варијетети нових модела јавно-приватног партнерства, како би се одговорило различитим изазовима постављеним пред јавно-приватно партнерство у специфичним ситуацијама и секторима.<sup>23</sup> Владимир Познанић и Милош Милосављевић наглашавају да се јавно-приватна партнерства у бројним извештајима, студијама и анализама наводе као кључни алат за развој инфраструктуре и последично укупне националне економије, те је стога овај концепт више од неколико деценија у фокусу стручне и научне јавности.<sup>24</sup> Јавно-приватно партнерство налази свој извор у историји и у свим ситуацијама управљања у којима држава одреди или уступи задатак трећој страни. Планирање ЈПП је комплексно, јер следеће компоненте захтевају максималну прецизност: карактеристике извођења дела, трајање уговорног споразума, финансијске одредбе и различите правне одредбе. Јавни партнер мора да установи прецизан оквир како би обезбедио транспарентност процеса ЈПП, увећао до максимума позитивне ефекте конкурентности и бринуо да корисник добија квалитетну услугу.<sup>25</sup> Примене ЈПП проналазе се у различитим секторима инфраструктуре и колективних услуга. У земљама у развоју, ЈПП се испољава преко уговора између власти и великих интернационалних приватних група, као што је то случај у секторима нафте и рудника, струје и воде. ЈПП је по својој суштини иновативни начин да се добије много јача додата вредност у свим активностима у којима су јавни капитали инвестирани у пројекте развоја. Смисао концепта финансирања који се назива јавно-приватно партнерство је сигурно интересантан приступ у

---

<sup>22</sup> Fonds pour l’environnement mondial, Laboratoire national d’énergie renouvelable, PPP “Investir dans la recherche écologique de pointe” – Partenariat public-privé, Интернет, <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/french%20PPP.pdf>, 15/03/2012.

<sup>23</sup> Слађана Бенковић, „Ефикасност примене јавно-приватног партнерства на унапређење инфраструктуре”, *Management*, број 58/2011, Факултет организационих наука, Београд, стр. 37–42.

<sup>24</sup> Владимир Познанић, Милош Милосављевић, „Хибридни модели јавно-приватног партнерства”, *Management*, број 58/2011, Факултет организационих наука, Београд, стр. 59–64.

<sup>25</sup> Fonds pour l’environnement mondial, Laboratoire national d’énergie renouvelable, op. cit.

финансирању еколошких пројеката, али под претпоставком да његови актери јавних и приватних сектора ефикасно управљају и најмањим точкићем, како би сви делови могли да имају корист, укључујући и ширу друштвену заједницу у смислу ефикасног управљања природним ресурсима, да би се у што већој мери примењивао концепт одрживог развоја.<sup>26</sup> Скупштина Србије је, усвојивши Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, створила адекватну правну основу за успостављање дугорочног партнерског односа између јавног и приватног сектора. Пре доношења овог закона донет је Закон о јавној својини<sup>27</sup> којим су дефинисани имовинскоправни предуслови за реализацију јавно-приватних партнерстава. Улога јавно-приватног партнерства је у томе да подстиче домаће и стране инвеститоре, као и банке, да учествују у финансирању пројеката који су од општег интереса. За реализацију пројеката на основу јавно-приватног партнерства неопходно је привући приватне инвестиције. Добра страна концепта финансирања ЈПП је што омогућава локалним самоуправама да организују пројекте на својој територији без укључивања владе. Јавно-приватно партнерство може да буде организовано као уговорно и институционално кроз оснивање заједничког предузећа које ће реализовати одређене пројекте.<sup>28</sup>

#### IV) ЗАКЉУЧАК

Како би била омогућена већа расподела енергетских ресурса и смањила емисија гаса са ефектом стаклене баште, неопходне су различите стратегије за различите земље. Међутим, недостатак финансијских средстава једна је од препрека за остварење пројеката енергетске ефикасности. Банкарске институције остају бојажљиве кад се ради о њиховом финансирању јер оне не поседују потребан технички апарат за израду студија које би биле прилагођене сваком посебном пројекту. Проблематика препрека везаних за разраду и постављање пројеката енергетске ефикасности налази се у центру интересовања, у контексту проблема који погађају набавку енергетских ресурса и климатске промене које настају добрим делом из људске енергетске потрошње. Пред овим изазовима, ефикасна употреба енергије мора да буде

<sup>26</sup> M'Gbra N'Guessan, Pierre Langlois, Leon Biauou, "L'apport du partenariat public-privé dans le financement des projets en efficacité énergétique", *op. cit.*

<sup>27</sup> *Службени гласник РС*, бр. 72/2011.

<sup>28</sup> За пројекте од националног значаја задужена је Влада Србије, а за пројекте од локалног значаја задужена је локална самоуправа. Видети: Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011.

саставни део енергетских стратегија земље. Међутим, јавне власти саме неће успети да нађу целину потребних финансијских ресурса да би се супротставиле тим проблемима. Концепт јавно-приватног партнерства може се придодати како би се покушало доношење елемената решења за ову комплексну проблематику. Циљ је стимулација истраживања иновативних технолошких и финансијских решења за најхитније еколошке проблеме са којима се данас суочавају земље у развоју. У том смислу, неопходно је стварање и мобилисање финансијских ресурса, идентификовање стратегија и програма заснованих на иновацији и предузетништву, и подстицање приватног сектора да приступи новим доменима и да усвоји нове методе применом различитих механизма стимулативног карактера. Земље у развоју имају потребу за иновативним технолошким решењима за своје еколошке проблеме, али та решења укључују и одређене комерцијалне тешкоће. Суочени са таквим ризицима, инвеститори оклевају да ангажују свој новац. ЈПП ублажава ове тешкоће. Иако не представља универзално решење за елиминацију свих препрека везаних за елаборацију, финансирање и постављање пројекта енергетске ефикасности, концепт ЈПП може тако да створи услове за смањење негативних утицаја светске енергетске потрошње и да на значајан начин допринесе смањењу одашиљања гаса са ефектом стаклене баште, што доводи до климатских промена са којима смо већ суочени. Јавне власти неће моћи у целости да прибаве финансијске ресурсе како би финансирале пројекте енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије, јер су ограничени капацитети за њихово финансирање, или је реч о приоритетима који се дају другим пројектима. Неопходно је даље усклађивање са регулативом ЕУ и поштовање преузетих обавеза, како би се повећала ефикасност енергетског сектора Србије, и реализовали дефинисани циљеви енергетске стратегије.

## V) ИЗВОРИ

1. Бенковић, Слађана, „Ефикасност примене јавно-приватног партнерства на унапређење инфраструктуре”, *Management*, број 58/2011, Факултет организационих наука, Београд.
2. Бјелјац, Жељко, Дукић-Мијатовић, Маријана, Почуча, Милан, *Дунав – река сарадње и афирмације безбедности, заштите животне средине и привредног развоја*, 21. Међународна научна конференција „Дунав – река сарадње”, Институт за међународну политику и привреду и међународни научни форум „Дунав – река сарадње”, Зборник радова, Београд, 2011.
3. „Документ европске банке за обнову и развој”, Интернет, [http://www.ebrd.com/downloads/country/strategy/serbia\\_local\\_language\\_translation\\_mar.pdf](http://www.ebrd.com/downloads/country/strategy/serbia_local_language_translation_mar.pdf).

4. Doukas, Haris, Mannsbart, Wilhelm, Patlitzianas, Konstantinos D., Psarras, John, Ragwitz, Mario, Schlomann, Barbara, "A methodology for validating the renewable energy data in EU", *Renewable Energy*, Volume 32, Issue 12, October, 2007.
5. Energy Information Administration (US Department of energy) / International Energy Outlook 2006, Интернет, <http://www.iea.org/> International Energy Agency – World Energy Outlook 2006.
6. Fonds pour l'environnement mondial, Laboratoire national d'énergie renouvelable, PPP "Investir dans la recherche écologique de pointe" – Partenariat public-privé, Интернет, <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/french%20PPP.pdf>.
7. Interkomerc Energo: 4 Small Hydropower Plants in Serbia, Интернет, [http://www.websedff.com/fileadmin/documents/FICHT-8814959-v1-SERBIEN\\_Interkomerc\\_Case\\_Study.pdf?PHPSESSID=b5eba37a142204cf83c206d73d2e4bff](http://www.websedff.com/fileadmin/documents/FICHT-8814959-v1-SERBIEN_Interkomerc_Case_Study.pdf?PHPSESSID=b5eba37a142204cf83c206d73d2e4bff).
8. „Извештај Bloomberg New Energy Finance”, Интернет, <http://www.aers.org.rs/g/vesti/file/Bilten/2012/20121012.pdf>.
9. „Извештај о стању животне средине, Агенција за заштиту животне средине”, Интернет, <http://www.sepa.gov.rs/index.php?id=13&акција=showDocsAll>.
10. Једнак, Сандра, Крагуљ, Драгана, Булајић, Милица, Pittman, Rusell, "Electricity reform in Serbia", *Utilites Policy*, 17/2009.
11. Кнежевић, Снежана, Јоксимовић, Ива, Билић, Марјан, *Financing Environmental Projects*, 31. International Conference on Organizational Science Development: Quality, Innovation, Future, University of Maribor, Faculty of Organizational Sciences, Portorož, Slovenia, 21–23 March, 2012, Book of apstaracts ISBN 978-961-232-253-3, CD-ROM.
12. M'Gbra N'Guessan, Pierre Langlois, Leon Biao, "L'apport du partenariat public-privé dans le financement des projets en efficacité énergétique", Agence de l'efficacité énergétique du Québec, Les publications de l'IEPF, Интернет, <http://www.econolerint.com/documents/upload/Apport%20du%20PPP%20financement%20projets%20EE.pdf>.
13. „Одлука о утврђивању стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године”, *Службени гласник РС*, бр. 44/2005.
14. Познанић, Владимир, Милосављевић, Милош, „Хибридни модели јавно-приватног партнерства”, *Management*, број 58/2011, Факултет организационих наука, Београд.
15. Први акциони план за енергетску ефикасност Републике Србије за период 2010–2012. године, Интернет, [www.mie.gov.rs/?wpfb\\_dl=246](http://www.mie.gov.rs/?wpfb_dl=246).
16. Serbia, EBRD, Интернет, <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/serbia.pdf>.
17. *Службени гласник РС*, бр. 57/2011, 80/2011 – испр. и бр. 93/2012.
18. „Водич за изворе финансирања енергетске ефикасности и обновљивих извора енергије, CEDEF”, Интернет, [http://www.cedeforum.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=145&Itemid=111](http://www.cedeforum.org/index.php?option=com_content&view=article&id=145&Itemid=111).
19. Закон о јавној својини, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011.



20. Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, *Службени гласник РС*, бр. 88/2011.
21. Зелена књига о енергетској ефикасности, Интернет, <http://ekologija.ba/index.php?w=c&id=90>.

## **APPROACH JPP IN FINANCING ENERGY EFFICIENCY PROJECTS – FINANCIAL AND LEGAL FRAMEWORK**

### **APSTRACT**

The emphasis in this paper is on the application of the concept of funding public-private partnership to protect the environment. Policy of the European Union underlines the importance of applying PPP in sectors such as environment, energy, transportation and health care. It is important to identify the true measure of the relationship between public and private capital and increase transparency in decision making. This paper, which is located within a wide range of literature focuses on the key legal and financial aspects of the financing of energy projects. The purpose of the research is to present a relatively complete theoretical and practical system of legal and financial problems of efficient financing of energy efficiency projects, with a focus on the application of the concept of public-private partnerships. The treated material was not sufficiently investigated in the practice of environmental management, finance and regulatory framework, as integral problems. The research is applied to the case study on an adequate sample of units that make up the various relevant institutions. Seizing the results of the research led to the conclusion that the studied subject should be given more attention by using the concept of this work. The proposal is to be transformed environmental rhetoric into concrete action, both in the legislative area and in the area of financing environmental projects, which together lead to the successful implementation of the Energy Strategy for easier access to EU funds.

Lack of capital is still the major obstacle for the implementation of energy efficiency projects, particularly in developing countries. Today imposes a treaty and cooperative actions of representatives of public and private sector and the public to find environmental solutions that will allow us to protect our property and our planet's ecological environment. All sectors must unite their efforts – one cannot work in isolation. Public-private partnerships should contribute to reducing environmental risks for the company and to determine the places in the market for innovation and development.

In this paper are presented the relative changes based on a defined strategy for energy development in the Republic of Serbia from 1990–2015.

*Key words:* finance, public-private partnerships, the environment, energy efficiency, the legalframework framework.

UDK:502.171:531.62:340.114](497.11)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 168–186

Изворни научни рад

Доц. др Вук РАИЧЕВИЋ<sup>1</sup>

Марко САВИЋ<sup>2</sup>

М Sc. Раде ГЛОМАЗИЋ<sup>3</sup>

## ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ У СРБИЈИ - АНАЛИЗА СТАЊА, ПРАВНА РЕГУЛАТИВА И ПОТЕНЦИЈАЛ ЗА РАЗВОЈ

### АПСТРАКТ

Овај чланак намењен је онима који желе да се упознају са општим информацијама које су везане за стање енергетске ефикасности у Републици Србији, могућности за будуће унапређење, усклађеност са, пре свега европским, а затим и глобалним нормама, као и потенцијалима за инвестирање у различите пројекте у овој области. Десктоп истраживањем обухваћено је и анализирано око 5.000 страница различитог јавно доступног материјала и дат основни увид у стање енергетских потенцијала, стања животне средине и правне регулативе која се односи на енергетску ефикасност и усклађеност исте у односу на референтну легислативу Европске уније. За потребе овог рада истакнути су само најбитнији налази правне анализе. Чланак нуди базични преглед потребних података обрађених на приступачан начин, јер се често дешава да се концепти који би требало и који би чак и морали да буду јасни и недвосмислени свим грађанима (а аутори су једногласни у оцени да је тако и у случају енергетске ефикасности), често износе штурим и/или ускостручним језиком, што успорава имплементацију корисних, а понекад и неопходних активности, пројеката, планова, програма, концепата и идеја. Дакле, намера аутора није била да опишу и објасне све о енергетској ефикасности и сродним областима у Србији, већ да прикупљајући јавне, лако доступне секундарне, али

<sup>1</sup> Универзитет Привредна академија, Факултет за економију и инжењерски менаџмент, Нови Сад. Е-mail: vuk.m.raicevic@gmail.com.

<sup>2</sup> Програмски директор Центра за мониторинг и евалуацију, Београд. Е-mail: marko.monitoring@gmail.com

<sup>3</sup> Европски центар за мир и развој Универзитета за мир УН. Е-mail: glomazic@gmail.com

релевантне податке, осликају „енергетски ефикасну Србију” на начин који би требало да послужи као основа за будуће истраживање и деловање.

*Кључне речи:* Енергетска ефикасност, закони и прописи, законодавство, политика.

## 1) МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

У припремној фази дефинисане су почетне премисе истраживања. Пошло се од хипотезе да у Србији нема истраживања, ни детаљнијих информација или база података које могу послужити да се стекне свеобухватан увид у ову проблематику, иако је пројектни тим идентификовао постојање неких иницијатива које су завршене или су у току. Међутим, утисак је да систематичног приступа повећању енергетске ефикасности још нема, и поред декларативно и/или формално изражене воље неких државних органа да се овим питањем баве. Сем тога, уочена је и недовољна информисаност грађана и локалних општинских управа о ефектима примене концепта енергетске ефикасности, као и о добробити која се на тај начин остварује. Због свега наведеног, одлучено је да се на почетку истраживања реализује основно или базно истраживање на основу расположивих примарних и секундарних извора. Дакле, десктоп истраживање и примарна анализа прикупљених података обављена је пре тзв. теренског истраживања међу релевантним представницима владиних, невладиних и пословних субјеката. Подаци прикупљени у овој фази дали су слику развојног потенцијала са становишта потребних услова за значајнију примену и имплементацију мера енергетске ефикасности у Србији. За потребе овог рада истакнути су само најбитнији налази правне анализе. Ова фаза истраживања подељена је у три сегмента:

1. приказ енергетских потенцијала (резерве енергената, производња и потрошња енергије, трговина);
2. стање животне средине и обовљиви извори енергије; и
3. правна регулатива Републике Србије са аспекта енергетске ефикасности.

Друга фаза обухватила је квалитативно истраживање методом дубинског интервјуа 30 релевантних представника државне администрације, локалних самоуправа, цивилног сектора, експерата и медија. Овај аспект указао је на ставове интересних група – стручне јавности о степену мотивисаности и акционом потенцијалу друштва и државе за побољшање и примену енергетске ефикасности у Србији, као и начину перципирања самог

феномена. Истраживачки инструмент садржао је пет целина: ставови о енергетској ефикасности, упознатост са имплементацијом енергетски ефикасних решења на локалном нивоу, укљученост и информисаност о пројектима из области енергетске ефикасности на националном и локалном нивоу, сарадња са другим интересним групама, као и процена ставова, информисаности и акционог потенцијала грађана за развој и имплементацију енергетске ефикасности.

## **II) ДЕФИНИСАЊЕ ПОЈМА ЕНЕРГЕТСКЕ ЕФИКАСНОСТИ**

Под појмом „енергетска ефикасност” подразумева се скуп планираних и спроведених активности, чији је крајњи циљ минимално коришћење енергије тако да удобност, као и стопа производње остану на жељеном нивоу, када се ради о енергетској ефикасности крајњег корисника – дакле о потрошњи енергије. Ако се ради о енергетској ефикасности при производњи енергије, тада је циљ произвести што већу количину уз минимално коришћење енергената, при чему је очуван очекивани ниво квалитета произведене финалне енергије. Дакле, појам енергетске ефикасности подразумева ефикасну производњу, дистрибуцију и крајњу потрошњу енергије у свим секторима производње (термоелектране, термоелектране – топлане, хидроелектране), дистрибуције и потрошње енергије (индустрија, саобраћај, услужне делатности, пољопривреда и домаћинства).

## **III) ЗАШТО О ЕНЕРГЕТСКОЈ ЕФИКАСНОСТИ?**

Доскора су се у разговору са грађанима често могли чути коментари да потреба за енергетском ефикасношћу реално не постоји, „да струје има, па што би је штедели”, „да треба да штеди само онај ко нема да плати”, „да је моја ствар колико ћу да потрошим”, и слично. Ови ставови указују на посматрање енергетских изазова са личног аспекта, као и на недовољан степен познавања саме теме. Међутим, у последње време када је тема недостатка енергије и енергената постала једно од најзначајнијих питања на глобалном нивоу, мишљења и ставови полако се мењају. Све се чешће прича о мини-хидроелектранама, о енергији ветра и Сунца, о геотермалним изворима, о бољој изолацији пословних и стамбених објеката, и тако даље. Посебан „стимуланс” на пољу повећања интересовања за теме енергетске ефикасности, обновљивих извора енергије, енергетске безбедности и зависности проузроковала је, нажалост, и појава светске економске кризе у другој половини 2008. године, чији се ефекти осећају и у Републици Србији.

Сем тога, утицај климатских промена све је уочљивији од стране обичног грађанина, тако да се у јавности све више говори о начинима и мерама за смањење њиховог утицаја на живот појединца, али и на целокупне заједнице и природни ареал који оне настањују. Са стручног аспекта, енергетска ефикасност има два веома корисна ефекта. Један се огледа у очувању и/или заштити животне средине, јер су производња и коришћење енергије за њу један од највећих загађивача животне средине, како на националном и регионалном (киселе кише, смог), тако и на глобалном нивоу (глобално загревање и друге климатске промене). Загађења настала у енергетском сектору чине више од половине укупних загађења на планети. Сагоревањем фосилних горива у атмосферу се испуштају штетни гасови као што је: сумпор-диоксид  $SO_2$ , азотови оксиди  $NO_x$ , честице пепела, и посебно угљен-диоксид  $CO_2$ . Други користан ефекат огледа се у чињеници да имплементација енергетске ефикасности директно утиче на смањење плаћања за енергију која се троши. Дакле, применом мера енергетске ефикасности повећава се и економска ефикасност. Неопходно је истаћи и разлику између енергетске штедње и енергетске ефикасности. Док први појам говори само о смањењу потрошње енергије, други говори и о утицају смањења употребе енергије. Концепт енергетске ефикасности условљава да примена техничких и технолошких мера које доводе до смањења потрошње енергије не сме угрозити ниво удобности – квалитет пословања и живљења. Такође, постизање повећања енергетске ефикасности не мора захтевати додатна новчана улагања, већ се врло често значајни ефекти постижу и променом навика људи који настањују привремено или стално одређени објекат. Само рационалним коришћењем уређаја који се свакодневно користе у домаћинству остварују се знатне уштеде. Ово подразумева пре свега промену навика појединаца без додатних материјалних улагања и, ваља још једном истаћи, без губитка угодности живљења. Увођењем нових образаца понашања, процеса и услуга, едуковањем и обавезивањем запослених, многе институције и предузећа у свету, а понека и код нас, постигла су импозантне резултате. Неки подаци званичних институција Републике Србије полако провејавају у јавност и делују (де)стимулативно и на грађане и на правне субјекте – подједнако и пословни сектор и јавне институције. Тако пажњу завређује податак да се у нашој земљи око 50% финалне енергетске потрошње остварује у зградама, у којима се чак три петине троши на загревање, јер се због лошег квалитета спољњег омотача зграда око 70% енергије губи кроз зидове и прозоре. За Србију је примена мера енергетске ефикасности краткорочно и средњорочно важна са неколико аспеката, које можемо поделити у две групе. Прву групу чине тзв. економски елементи. Повећањем

енергетске ефикасности смањило би се увоз течних и гасовитих енергената – нафте и њених деривата, као и природног гаса, који сада учествују са 44 посто у укупном енергетском билансу државе. Такође, биле би смањене и инвестиције за планирана нова енергетска постројења, што је посебно битно када се говори о електричној енергији. Наиме, Србија тренутно производи довољно електричне енергије за сопствене потребе, па је тако током године, због немогућности складиштења, и увози и извози. Уколико би се у значајнијој мери повело рачуна о енергетској ефикасности, са тренутним капацитетима били би остварени и значајни вишкови. Предуслов за ово је да не дође до повећања енергетске потрошње. Такође, места за ефикасност јављају се и у домену бољег газдовања већ изграђеним енергетским постројењима, пре свега применом модерних технологија, јер је концепт енергетске ефикасности пре свега базиран на новим технолошким достигнућима. Значајно је напоменути да је и преносна и дистрибутивна мрежа у Србији у веома лошем стању, па се велики губици стварају приликом транспорта енергије до крајњег потрошача. По неким анализама са којима се слаже и већина стручњака који су учествовали у овом истраживању, чак више од 30% електричне и топлотне енергије изгуби се пре него што стигне до корисника. Разлоге наводи чак и сама „Електропривреда Србије” у свом годишњем извештају за 2009. годину, и експлицитно наводи: у протеклих десет година расположивост постојећих електрана смањена је на 77 одсто због слабог одржавања. У току читаве деценије није изграђена ниједна нова електрана, а урађен је само један потпуни ремонт. Од 1990. године губици у преносу и дистрибуцији су у сталном порасту и највећи су у Европи. Цена електричне енергије вишеструко је нижа него у региону. Коришћење домаћих енергетских ресурса, посебно обновљивих, чији потенцијал није занемарљив, а који се већ деценијама не употребљава због недостатка инвестиција у овај сектор, омогућило би повећање сигурности у снабдевању потрошача, а све претходно наведено и већу конкурентност привреде на иностраном тржишту. Другу групу аспеката чине еколошки елементи. Применом мера енергетске ефикасности знатно се смањује емисија штетних гасова и честица у ваздух, воду и земљиште, која директно утиче на здравље становништва, али и на целокупан екосистем у Србији. Познато је да је коришћење необновљивих извора енергије, најчешће из фосилних горива органског порекла, највећи узрочник загађења животне средине, па тако није неочекивано што се у годишњем Извештају о стању животне средине у Републици Србији за 2008. годину, који издаје Агенција за заштиту животне средине, као једна од мера за очување животне средине наводи и примена мера енергетске ефикасности.

Мере енергетске ефикасности могу се поделити у три групе:

1. једноставне мере које захтевају пре свега промену образаца понашања и потрошње енергије; оне имају мањи учинак, али не захтевају већа финансијска улагања;
2. мање инвестиције са роком отплате до три године; примера ради, само куповином уређаја највишег енергетског разреда, који мало више кошта, штеди се много енергије на месечном нивоу, па се инвестиција враћа чак и за свега неколико месеци; и
3. веће инвестиције у енергетску ефикасност најчешће подразумевају веће реконструкције стамбених и пословних објеката, или изградњу нових, па им је најчешће рок отплате преко три, али у већини случајева до шест година.

#### **IV) ОСНОВНИ СИТУАЦИОНИ ПРЕГЛЕД ЕНЕРГЕТСКИХ ПОТЕНЦИЈАЛА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

Република Србија је енергетски сиромашна земља. Обим и структура енергетских резерви и ресурса Србије веома су неповољни, јер су резерве квалитетних енергената, као што су нафта и гас, симболичне и чине мање од 1% у укупним билансним резервама Србије, док преосталих 99% енергетских резерви чине разне врсте нискоквалитетног угља, у којем доминира лигнит са процењеним учешћем од око 90% у укупним билансним резервама. Ово се посебно односи на лигнит који се експлоатише у рудницима са површинском експлоатацијом, који са укупним експлоатационим резервама од око 13.350 милиона тона, представља најзначајнији домаћи енергетски ресурс Републике Србије. Укупна годишња потрошња примарне енергије износи око 16 Мтен, док је укупна финална потрошња енергије око 8,2 Мтен. Што се тиче нафте и природног гаса, резерве ових енергетских горива релативно су мале, те је стога и веома мало учешће ових горива у енергетском билансу производње примарних енергетских извора. Пронађене резерве нафте и природног гаса не могу да задовоље потражњу, па је њихов увоз неопходан. По подацима наведеним у Стратегији развоја енергетике до 2015. године у Србији „постоје посебне погодности и потребе за организовано коришћење обновљивих извора енергије у тзв. децентрализованој производњи топлотне и електричне енергије” за задовољење потреба локалних потрошача, као и испоруке вишкова електричне енергије локалној мрежи у оквиру електроенергетског система Србије. Најзначајнији обновљиви енергетски ресурс Србије је хидропотенцијал (око 17.000 GWx), од чега је

до данас искоришћено око 10.000 GWx, тако да укупан преостали, технички искористив хидроенергетски потенцијал у Србији износи око 7.000 GWx, што представља око 8,6% потрошње финалне енергије у 2003. години. Комплетан искоришћени хидропотенцијал налази се под ингеренцијом Јавног предузећа Електропривреда Србије, које је једино одговорно за производњу и снабдевање електричном енергијом. На нешто мање од 900 потенцијалних локација на рекама Србије, укључујући и мале реке, утврђене су могућности изградње малих хидроелектрана (до 10 MW), са могућом производњом од око 1.800 GWx/годишње. При утврђивању могућности за искоришћење највећег дела преосталог техничког хидропотенцијала, требало би имати у виду пресудан утицај неенергетских критеријума који су везани за вишенаменско коришћење вода (за производњу електричне енергије, пиће, индустријску производњу, наводњавање, итд.), очување биодиверзитета (равнотежа биљног и животињског света) и политичке договоре о подели хидропотенцијала са суседним државама (многе реке представљају и природне границе наше државе са суседним, па је самим тим и експлоатација природних добара ствар међународних, најчешће билатералних уговора). У складу са овим, Влада Републике Србије усвојила је у августу 2010. године Акциони план за биомасу од 2010. до 2012. године, идентификујући је као обновљиви извор енергије са највећим потенцијалом за ефикасну експлоатацију. Енергетски потенцијал наведених обновљивих извора енергије у Србији је значајан и износи преко 3 Мтен. годишње (са потенцијалом малих хидроелектрана од око 0,4 Мтен). Око 80% укупног потенцијала налази се у искоришћењу биомасе, од чега око 1,0 Мтен. чини потенцијал дрвне биомасе (сеча дрвета и отпаци дрвне масе при њеној примарној и/или индустријској преради), а више од 1,5 Мтен. чини пољопривредна биомаса. Енергетски потенцијал постојећих геотермалних извора у Србији износи близу 0,2 Мтен. По наводима из Националне стратегије одрживог развоја Републике Србије, потенцијал енергије ветра износи приближно 0,19 Мтое годишње. На основу досадашњих анализа, потенцијал у Србији омогућава изградњу више од 1.300 MW ветрогенераторских капацитета, ако би се користиле зоне са средњом брзином ветра већом од 5 м/с. С обзиром на то да су инвестиције за изградњу ветропаркова веома велике, цена електричне енергије ниска, а подзаконска акта којима се регулише производња енергије из обновљивих извора тек донета или се доносе, не чуди што већих инвестиција у искоришћење енергије ветра још нема. Ипак, с обзиром на то да је сет закона из области заштите животне средине донет тек пре годину дана, да се спремају измене и допуне Закона о



енергетици и да надлежна владина тела најављују доношење Закона о рационалном коришћењу енергије и оснивање Фонда за енергетску ефикасност у следећој години, реално је очекивати повећање интересовања за улагање не само у енергију ветра, већ и у остале видове обновљивих извора енергије. Несистематичност у истражним и припремним радовима за коришћење соларне енергије, као и геотермалних извора и одсуство подстицаја за организовано коришћење ових извора, основни су разлог симболичног искоришћења енергије топле воде из стотинак постојећих бушотина, релативно ниске температуре (ретко преко 60°C), топлотне снаге испод 160 MJ/s, иако досадашња истраживања указују на то да је стварни потенцијал геотермалних извора бар пет пута већи од оствареног. Иако је на већини територије Србије број сунчаних дана знатно већи него у многим европским земљама (преко 2.000 часова), због високих трошкова пријемника сунчевог зрачења топлоте и пратеће опреме, интензивније коришћење овог и других обновљивих извора енергије зависиће преваходно од економске ситуације у будућности. Због свега наведеног, Република Србија увози око 44% енергената, и то пре свега фосилних горива – сирове нафте и нафтних деривата, природног гаса и висококвалитетног угља. Извози се електрична енергија, и то пре свега у пролећном и летњем периоду, а увози се у зимском. Разлог за ово је немогућност складиштења електричне енергије. У зимском периоду потрошња електричне енергије драстично се повећава, за чак три до четири пута у односу на летњи период, јер се још велики број домаћинстава греје путем електричних уређаја, иако се број прикључених на систем даљинског грејања повећава и достигао је број од 400.000 домаћинстава. Повод за овакво понашање лежи у чињеници да је цена електричне енергије најнижа у Европи, па је многим грађанима често најјефтиније да се зими греју користећи електричне уређаје. Надлежни државни органи не усуђују се да дају ЕПС (као једином предузећу за производњу, пренос и дистрибуцију електричне енергије) дозволу да повећа цену електричне енергије, јер је стандард грађана на ниском нивоу, па је и број дужника велики. Повећањем цене број неплатиша би се повећао и била би угрожена сигурност снабдевања. Са друге стране, потенцијал за производњу енергије из обновљивих извора тек почиње да се користи, с обзиром на то да су закони који ову област регулишу донети тек 2009. године, а нека подзаконска акта нису угледала светлост дана до данас. Ипак, како се њихово доношење очекује, реално је очекивати да ће и интересовање пре свега домаћих инвеститора за улагања у обновљиве изворе енергије порасти, и то пре свега на микро нивоу. И баш због тога,

улога локалних самоуправа, које по новоусвојеном законодавству имају ингеренције за издавање дозвола за изградњу постројења за производњу енергије малих капацитета, од пресудног је значаја. И за крај, по Извештају о стању животне средине у Републици Србији за 2008. годину, процена Агенције за заштиту животне средине говори да Србија има потенцијал да из обновљивих извора произведе 28% потребне примарне енергије, док сада производи само 6%.

## **V) ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ У СРБИЈИ – ПРАВНА АНАЛИЗА**

Кључни стратешки елементи за област енергетске ефикасности, као и, шире посматрано, за област енергетике, у Републици Србији су:

1. Стратегија развоја енергетике до 2015. године (из 2005. године);
2. Програм остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године (из 2007, последњи пут допуњен 2010); и
3. Стратегија развоја енергетике Републике Србије за период до 2025. године са пројекцијама до 2030.

Ови стратешки документи на више стотина страна пружају основе за развој енергетике, како у погледу развоја правног оквира, тако и у погледу достизања одређених енергетских циљева, односно економских показатеља. Сумарно посматрано, овим документима постављају се основни правци опоравка енергетског сектора који је током протеклих деценија претрпео знатна оштећења проузрокована ратним сукобима на подручју бивше Југославије, и задају одређени циљеви које је потребно достигнути како би се енергетски сектор у највећој могућој мери приближио развијеним системима пре свега држава чланица ЕУ.

## **VI) ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ У СТРАТЕШКИМ ДОКУМЕНТИМА**

Наведени стратешки документи знатну пажњу поклањају енергетској ефикасности. У Стратегији развоја енергетике до 2015. године, енергетска ефикасност има приоритетан значај као посебан инструмент којим се имају остварити циљеви нове енергетске политике дефинисане овим документима. Институционално се тај приоритет остварује кроз оснивање посебног тела, Агенције за енергетску ефикасност. У погледу дефинисања

будуће стратегије за наредни период 2015–2025. године, овај приоритет остварује се кроз рад експертског тима за енергетску ефикасност, чији је циљ да дефинише степен остварености претходно задатих циљева и да одреди нове стратешке циљеве. Посебно треба скренути пажњу на улогу коју у наведеним стратешким документима имају обновљиви извори енергије, који су до доношења ових докумената практично били непознати у српском енергетском систему. Међутим, као и у случају инструмената енергетске ефикасности, ово увођење обновљивих извора енергије врши се пре свега преко законодавних инструмената.

## VII) ЗАКОНОДАВСТВО

Законодавни оквир за енергетику у Србији чини Закон о енергетици, као главни извор права енергетике, и велики број подзаконских аката (одлука, уредби и правилника). Међу овим актима посебно се издвајају следећи:

1. Уредба о мерама подстицаја за производњу електричне енергије коришћењем обновљивих извора енергије и комбинованом производњом електричне и топлотне енергије – којом се у српски правни систем по први пут уводе тзв. *feed-in* тарифе; и
2. Нацрт Правилника о енергетској ефикасности зграда – којим се, такође по први пут, енергетска ефикасност нормира као неопходан предуслов за добијање потребних планских и грађевинских докумената.

## VIII) ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ У ЗАКОНУ О ЕНЕРГЕТИЦИ

Закон о енергетици поставља енергетску ефикасност као један од кључних принципа енергетског система у Србији, и образује се Агенција за енергетску ефикасност као посебно тело надлежно за развој енергетске ефикасности у српском правном систему. Такође, овим Законом успоставља се и основа за развој енергетског система у складу са законодавством ЕУ. Поред ових кључних функција, Закон о енергетици не разрађује детаљно начине за остваривање циљева енергетске ефикасности постављене у кључним стратешким документима, остављајући то у надлежности Агенције за енергетску ефикасност. Дакле, у питању је класичан системски закон, који поставља принципијелне, институционалне и регулаторне основе једног система, који заправо поверава функције даљег и детаљнијег стварања права

механизмима који су њиме успостављени, у оквирима који су њиме прописани. Укидањем Агенције за енергетску ефикасност у септембру 2012. године све њене ингеренције пренете су на надлежно министарство.

## IX) ЕНЕРГЕТСКА ЕФИКАСНОСТ У ПОДЗАКОНСКИМ АКТИМА

Подзаконски акти полазе од функција које су им додељене Законом о енергетици. С једне стране, Уредба о *feed-in* тарифама прописује подстицаје за производњу енергије из обновљивих извора, чиме се даје замајац употреби ових извора у виду јасно дефинисаних финансијских подстицаја. Међутим, ова Уредба не дефинише у потпуности детаље везане за реализацију ових подстицаја (нпр. на који начин се енергија испоручује, да ли се на подстицаје плаћа порез на додату вредност итд.), па се може очекивати да у будућности буде мењана у складу са потребама праксе. С друге стране, Нацрт правилника о енергетској ефикасности зграда доводи српски правни систем у раван развијених правних система којима се у последње време приближавају и системи држава у региону (нпр. Црна Гора). С обзиром на тренутно незавидно стање у грађевинској индустрији, као и на изразиту енергетску не-ефикасност ове индустрије, Нацрт правилника заправо поставља основе за развој грађевинарства у новом правцу – у правцу коришћења нових технологија и материјала, који су истовремено и законски императив и неопходност економске одрживости једне привредне гране. Усвајање Нацрта, а затим и примена овог Правилника, стога ће представљати вододелницу у српском грађевинарству.

## X) ПОРЕЂЕЊЕ СА ЕУ

С обзиром на развијеност *acquis communautaire* у области енергетике, као и на ограниченост простора ове студије, овде ћемо навести само најбитније прописе ЕУ права са којима ће прописи у Србији бити или већ јесу усклађени. Наиме, то су следећи прописи:

1. Директива 2033/55/ЕС – којом се уређују основи организовања унутрашњег тржишта енергената, укључујући и слободан приступ системима преноса и дистрибуције;
2. Директива 2006/32/ЕС – којом се уређује енергетска ефикасност у дистрибуцији и малопродаји енергије;

3. Директива 2002/91/ЕС – којом се уређује енергетска ефикасност зграда;  
и
4. Директива 92/75/ЕС – којом се уређује енергетска ефикасност кућних апарата.

Имајући у виду почетне кораке у развоју оквира енергетске ефикасности у Републици Србији, може се закључити да су модели ЕУ још далеко од потпуног усвајања и имплементације, али да су постојећи оквири сасвим задовољавајући и довољни за даљи развој енергетског сектора у складу са принципима ЕУ. У том смислу, кључна је улога Агенције за енергетску ефикасност, односно надлежног тела министарства, у развоју пројеката којима ће се енергетска ефикасност развијати од сектора до сектора, почевши од увођења сертификавања енергетске ефикасности зграда, у складу са смерницама, Директиве 2002/91/ЕС. Такође, требало би напоменути да је кључно достигнуће у погледу усклађивања са ЕУ моделима било заправо везано за *unbundling*, односно раздвајање привредних субјеката који се баве стратешким енергетским делатностима по функцијама, чиме се стварају неопходни предуслови за ефикаснију организацију енергетског сектора. Такође, знатни напори учињени су и у области либерализације енергетског сектора, али она још није потпуна.

## **XI) РЕЛЕВАНТНЕ ИНСТИТУЦИЈЕ**

Кључне институције могу се, пре свега, поделити на основу два критеријума: а) према надлежности у оквиру постојећег уставног уређења и управне систематизације; и б) према величини и утицају на развој енергетске ефикасности. Према надлежности, можемо разликовати следеће институције:

1. Влада Републике Србије – надлежна за формулисање стратегија, опште државне политике, и одобравање пројеката од националног значаја;
2. Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине – ресорно министарство надлежно за реализацију енергетске политике;
3. Агенција за енергетику – регулатор надлежан за лиценцирање, тј. доделу енергетских дозвола без којих није могуће обављање енергетских делатности;
4. Агенција за енергетску ефикасност – посебно тело надлежно за развој енергетске ефикасности (укинута и припојена надлежном министарству у септембру 2012); и

5. Министарство природних ресурса, рударства и просторног планирања – министарство надлежно за послове који су непосредно повезани са енергетском ефикасношћу, пре свега у области развоја еколошки одрживих технологија, као и у области урбанизма и изградње.

## ХИ) ВЕЛИЧИНА И УТИЦАЈ

Према величини, наведене институције могу бити рангиране на следећи начин, од највеће ка најмањој, а према јавно доступним подацима, и то:

1. Влада – најгломазнији бирократски апарат у држави, са кључном улогом у области законодавних иницијатива (преко Секретаријата за законодавство);
2. Министарства – с обзиром на разноликост надлежности које су им поверене, оба наведена министарства се према величини могу поставити одмах иза Владе; и
3. Агенције – запошљавају најмањи број људи, али са пропорционално највећим уделом стручног особља / особља које није постављено.

Према утицају, у складу са постигнутим резултатима, ситуација је нешто другачија.

1. Агенције – предњаче у погледу реализације својих законом дефинисаних надлежности, као и у погледу утицаја на развој енергетске ефикасности, с обзиром на то да су једине у прилици да директно подржавају пројекте који доприносе тим циљевима, као и с обзиром на регулаторна овлашћења која имају;
2. Министарства – своје резултате остварују пре свега на пољу законодавне и секундарне законодавне надлежности, с обзиром на то да по правилу директно не учествују у реализацији пројеката, нити имају значајне регулаторне надлежности;
3. Влада – с обзиром на своју позицију, поред утврђивања стратегија и основних праваца политике, једино може да пружи политичку подршку остваривању циљева енергетске ефикасности, што није пресудно за то с обзиром на крајње егзактну природу ових циљева.

### ХШ) КЉУЧНИ НОСИОЦИ

Поред државних институција, имајући у виду велики значај који се у јавној сфери поклања енергетској ефикасности, кључни носиоци могу се наћи у свим областима стручне и научне јавности, као и у шире схваћеној јавној сфери. Полазећи од значаја за развој правног оквира, требало би посебно нагласити улоге које имају следећи актери:

1. Цивилно друштво – цивилно друштво, а поготово организације које се баве заштитом животне околине, имају кључну улогу у скретању пажње на потребу за развојем енергетске ефикасности, као и приближавањем суштине тог појма пажњи ширег аудиторијума. Суштински помак учињен је доношењем новог Закона о удружењима, који по први пут дефинише јавни интерес (а удружењима која делују у јавном интересу поклањају се посебна пажња и подршка), у који спадају и циљеви блиски циљевима енергетске ефикасности;
2. Јавна предузећа – с обзиром на процес *unbundling*, број јавних предузећа у енергетском сектору је порастао, али то не умањује њихов значај, као ни њихову величину у апсолутним појмовима и *cash flow*. Иако генеришу губитке због, у основи социјалног, ограничења цена које наплаћују за своје услуге, јавна предузећа су међу ретким привредним субјектима који су заправо у стању да, користећи своје ресурсе и капацитете, испуне задате циљеве;
3. Приватни сектор – императивни прописи у погледу захтева везаних за енергетску ефикасност, пре свега у грађевинском сектору, али и *feed-in* тарифе, кључно опредељују одређене привредне субјекте у приватном сектору у погледу иновација које уводе на тржиште у области енергетске ефикасности. Грубо посматрано, можемо разликовати привредне субјекте који се труде да постигну задате циљеве из разлога исплативости, са једне стране, и привредне субјекте за које остваривање ових циљева представља инвестицију у њихову репутацију. Класичан пример у толико спомињаној грађевинској индустрији били би произвођачи енергетски ефикасних монтажних кућа, којих је све више на подручју централне Србије, с једне стране, и градитељи репрезентативних енергетски ефикасних зграда, којих у Београду нема више од десетак, с друге стране; и
4. Стручни консултанци – консултантске компаније, као и велике адвокатске канцеларије, подстакнуте очекиваним приносима од развоја енергетског сектора, услед финансијске подршке државе и међународних финансијских институција, као и процедура које таква подршка захтева, у

последњих неколико година развијају своје активности, како на плану стручних скупова и представљања публикација које се баве енергетиком, тако и на плану давања конкретних, употребљивих савета који олакшавају реализацију енергетски ефикасних пројеката.

#### XIV) РЕГИОНАЛНА И МЕЂУНАРОДНА САРАДЊА

Кључни форум за регионалну и међународну сарадњу у области енергетике, поред оквира који је развијен Споразумом о стабилизацији и придруживању са државама чланицама ЕУ, је Енергетска заједница (*Energy Community*).

Енергетска заједница основана је 2004. године Уговором о Енергетској заједници (*Energy Community Treaty*), као институционални продужетак Атинског форума из 2002. године. Атински форум, односно Форум о регулативи струје у Југоисточној Европи, основан је под окриљем Европске комисије, као неформално место за размену искустава. У Атинском форуму учествовале су следеће државе, било као чланице, било као спонзори и посматрачи:

- Албанија
- Аустрија
- Босна и Херцеговина
- Бугарска
- Грчка
- Хрватска
- Италија
- Југославија
- Косово (UNMIK)
- Мађарска
- Македонија
- Молдавија
- Румунија
- Турска
- Словенија

Са друге стране, потписнице Уговора су ЕУ, са једне стране, а са друге стране:



- Албанија
- Босна и Херцеговина
- Бугарска (пре приступања ЕУ)
- Црна Гора
- Косово (UNMIK)
- Македонија
- Румунија (пре приступања ЕУ)
- Србија
- Турска

Поред ових држава, у реализацији циљева установљених споразумом учествују и међународне финансијске институције, а постоји и одређен број посматрача (држава ван ЕУ, са Кавказа и из Скандинавије) и држава учесника (држава чланица ЕУ). Уговор обухвата како област електричне енергије (оригинално), тако и област нафте (што је касније додато), и као циљеве има, пре свега, усвајање *acquis communautaire* и креирање регионалног тржишта, са одговарајућом тржишном и регулаторном инфраструктуром.

Ради остваривања ових циљева, Заједница располаже сопственим средствима, и има посебну институционалну организацију.

## XV) ЗАКЉУЧАК

Република Србија, као економски и енергетски сиромашна земља, приоритетно мора предузети све неопходне мере да нормализује енергетску стабилност. Као држава која увози преко две петине енергената који су јој неопходни, што свакако представља велики терет државном буџету, мора покушати да повећа производњу развојем сопствених капацитета и смањењем енергетске конзумације, дакле применом мера енергетске ефикасности. На том путу очекују је многе баријере. Инвестиције у изградњу сопствених, нових енергетских постројења су скупе, а често и дуготрајне. Са очекиваним растом индустријске производње који за собом неопходно повлачи и већу потрошњу енергије лако се може догодити да се, због недостатка сопствених енергетских извора, повећају увоз и оптерећење буџета, а самим тим и успори развој целе државе. Друго решење су рестрикције и ограничавање конзумације енергије, што продубљује социјалну кризу. Увећан распорак између растућих потреба и могућности производње и обезбеђивања енергије мора деловати као катализатор на систематски приступ решавању овог проблема. Енергетски сектор није суштински оснажен и модернизован, тако

да постојећи капацитети само акумулирају губитке из године у годину због недостатка инвестирања у сопствено одржавање. Значајније инвестиције за ремонт постојећих производних капацитета како би им се повратио степен искоришћености нису изгледне поред цене електричне енергије која је најнижа у Европи, а коју грађани и поред тога нередовно плаћају. Самим тим, веће повећање цена скоро да није могуће. Насупрот томе, одржавање ниских цена пре свега електричне енергије делује дестимулативно на стране инвеститоре да уложе средства у развој производних капацитета у енергетском сектору.

## XVI) ИЗВОРИ

1. Darabaris, John, *Corporate Environmental Management*, USA, 2008.
2. Де Жарден, Џозеф Р., *Еколошка етика*, Београд, 2006.
3. Environmental Protection Agency, Republic of Serbia, Ministry of Science and Environmental Protection, *Environment in Serbia*, Belgrade, 2007.
4. Интернет, [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678).
5. Интернет, [http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeTranIRazvojTehnologija/2009Decembar/Uredba\\_o\\_merama\\_podsticaja\\_za\\_proizvodnju\\_el\\_energije\\_koriscenjem\\_OIE.pdf](http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeTranIRazvojTehnologija/2009Decembar/Uredba_o_merama_podsticaja_za_proizvodnju_el_energije_koriscenjem_OIE.pdf).
6. Интернет, [http://www.gradjevinarstvo.rs/TekstDetaljiURL/Nacrt\\_pravilnika\\_o\\_energetskoj\\_efikasnosti\\_zgrada\\_li%C4%8Dna\\_karta\\_za\\_svaku\\_zgradu.aspx?ban=820&tekstid=1162](http://www.gradjevinarstvo.rs/TekstDetaljiURL/Nacrt_pravilnika_o_energetskoj_efikasnosti_zgrada_li%C4%8Dna_karta_za_svaku_zgradu.aspx?ban=820&tekstid=1162).
7. Интернет, [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/documents/directives/directive-2005-55-ec\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/documents/directives/directive-2005-55-ec_en.htm).
8. Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:114:0064:0064:en.pdf>.
9. Интернет, <http://www.dfpni.gov.uk/ria.pdf>.
10. Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0606:EN:NOT>.
11. Интернет, [http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta\\_detalji.asp?Id=660&t=Z](http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?Id=660&t=Z).
12. Интернет, [http://kzpeu.seio.gov.rs/dokumenti/ssp/ssp\\_potpisani\\_sa\\_aneksima\\_sr.pdf](http://kzpeu.seio.gov.rs/dokumenti/ssp/ssp_potpisani_sa_aneksima_sr.pdf).
13. Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:198:0018:0018:EN:D>.
14. Интернет, [http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta\\_detalji.asp?Id=23&t=Z](http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=23&t=Z).
15. Интернет, <http://www.vojvodina.gov.rs/>.
16. Интернет, [http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/ustav/ustav\\_1.asp](http://www.parlament.gov.rs/content/lat/akta/ustav/ustav_1.asp).
17. Интернет, [http://www.hed.hr/pps/17/Dajic\\_Mesarovic.pps](http://www.hed.hr/pps/17/Dajic_Mesarovic.pps).

18. Интернет, <http://www.centrala.org.rs/>.
19. Интернет, [http://www.psemr.vojvodina.gov.rs/studije\\_pdf\\_2009/Studija\\_Atlas\\_Vetrova\\_APV\\_200.pdf](http://www.psemr.vojvodina.gov.rs/studije_pdf_2009/Studija_Atlas_Vetrova_APV_200.pdf).
20. Интернет, [http://www.cekor.org/u\\_izdavastvo/6\\_izdavastvo.pdf](http://www.cekor.org/u_izdavastvo/6_izdavastvo.pdf).
21. Интернет, <http://www.lagumica.org.rs/site/?cat=4>.
22. Интернет, <http://www.politika.rs/rubrike/Sta-da-se-radi/Da-sigurnojenergetskoj-buducnosti.lt.html>.
23. Интернет, <http://www.smedia.rs/vesti/detalji.php?id=25939>.
24. Интернет, <http://www.smlink.com/mre/cms/mestoZaUploadFajlove/BAPsrpski.pdf>.
25. Интернет, <http://www.mre.gov.rs/navigacija.php?IDSP=288>.
26. Интернет, <http://www.sepa.gov.rs/index.php?id=13&akcija=showDocsAll>.
27. Интернет, <http://www.seea.gov.rs/Serbian/Prezentacija1.htm>.
28. Интернет, <http://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=52>.
29. Интернет, <http://www.skgo.org/publications/front/Publikacije>.
30. Landon, Megan, *Environment, Health and Sustainable Development*, New York, 2006.
31. McBeath, Jerry, Rosenberg, Jonathan, *Comparative Environmental Politics*, Dordrecht, 2006.
32. Миленковић, Дејан, *Збирка прописа из области заштите животне средине*, Београд, 2006.
33. О'Наре, Greg, Sweeney, John, Wilby, Rob, *Weather, Climate and Climate Change – Human perspective*, Harlow, 2005.
34. Савезно Министарство за развој, науку и животну средину, *Напори Уједињених нација за бољу животну средину*, Београд, 1997.

**ENERGY EFFICIENCY IN SERBIA –  
ANALYSIS OF THE SITUATION, LAWS AND REGULATIONS,  
POTENTIAL FOR DEVELOPMENT**

**ABSTRACT**

This article is designed for those who want to familiarize themselves with the general information that is related to the state of energy efficiency in the Republic of Serbia, the possibilities for future improvements, compliances with primarily European and then other global norms, and the potential for investments in the various projects in this area. In the desktop survey we performed we covered and analyzed approximately 5000 pages of various

publicly available material and give basic insight into the state of energy resources, environmental conditions and legal regulations related to energy efficiency and compliance of the same in relation to the base of the European Union legislation. For the purposes of this research only the most prominent and important legal analysis are used. The article offers a basic overview of the processed data in an accessible way, because it often happens that the concepts that should be and that would even have to be clear and unambiguous to all citizens (and the authors are unanimous in their assessment that is so in the case of energy efficiency) often reach poor and / or in just one language, which slows the deployment of useful and sometimes necessary activities, projects, plans, programs, concepts and ideas. So, the intention of the authors was to describe and explain all about energy efficiency and related areas in Serbia, but collecting public, easily accessible, secondary, but relevant data, that could reflect the “energy efficient Serbia” in a way that should serve as a basis for future research and practice.

*Key words:* Energy efficiency, laws and regulations, legislation, policies.

UDK:502.175

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 187–202

Изворни научни рад

МА Михајло ВУЧИЋ<sup>1</sup>

## СЕВЕСО II ДИРЕКТИВА – УГАОНИ КАМЕН ИНДУСТРИЈСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ

### АПСТРАКТ

У чланку је представљена Севесо II директива, чији је циљ спречавање и ограничавање последица великих индустријских удеса. Циљ рада јесте да покаже како је систем индустријске заштите, постављен овом директивом, на ефикасан и прецизан начин постао чувар људског здравља и животне средине од несавесног руковања опасним материјама. Аутор најпре анализира садржину Директиве на нивоу ЕУ, задржавајући се поготово на њеним правним аспектима, где критикује и поједине слабости, пре свега у виду дефинисања појмова „великог удеса” и прагова за опасност опасних супстанци, који су кључни за разумевање правне технике израде Директиве. Затим, аутор прелази на питање транспоновања Директиве у законодавство Републике Србије и констатује да је оно у потпуности и на успешан начин извршено. У трећем делу рада, аутор се бави институционалним аспектима имплементације Директиве у пракси наше државе, критикујући компликовану мрежу управних тела која на том послу раде, али и износећи похвале на рачун појединих решења садржаних у Стратегији Владе РС за апроксимацију у области животне средине. При том аутор даје и прегледе решења која су у имплементацији примениле неке друге европске државе као могуће узоре нашој власти. На крају рада, аутор се бави предлогом Комисије ЕУ о доношењу нове Севесо III директиве, која ће уколико буде усвојена заменити постојећу, и констатује да су решења предвиђена њоме потпуно у складу са развојем стандарда заштите животне средине, од времена доношења садашње Директиве па до данас.

*Кључне речи:* Севесо директива, индустријска безбедност, опасне материје, животна средина, људско здравље.

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: mihajlovic@gmail.com.

Рад представља резултат истраживања у оквиру пројекта 179029 Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

## 1) УВОД

Пре скоро 36 година, тачније 10. јула 1976, крај једне малене вароши у срцу италијанске покрајине Ломбардије дошло је до великог и неконтролисаног ослобађања опасног хемијског једињења тетрахлордибензопарадиоксина (ТНDD). Ова супстанца, изузетно отровна и канцерогена, познатија је под називом диоксин, и у датом случају настала је као успутни производ неконтролисане егзотермичке реакције. Ослобађање је избило као последица индустријске незгоде у хемијском постројењу у непосредној близини вароши, које се бавило производњом пестицида и хербицида, и остало је забележено као највећа индустријска незгода тог типа у насељеним местима. Иако није било моменталних жртава, чињенице су да се, у килограмима мерена количина супстанце, која по човека може бити смртоносна и на микрограме, распршила и загадила приближно петнаестак квадратних километара земље и вегетације. Више од 600 људи је евакуисано из својих домова, а преко 2.000 примљено на лечење због тровања диоксином.<sup>2</sup> Овај догађај је за последицу имао и лавину научних истраживања од којих су нека довела и до усвајања стандардизованих прописа о индустријској безбедности. Управо тим прописима ћу се бавити у овом чланку, то јест Директивом ЕУ која је добила назив по вароши поред које се несрећа догодила – Севесо директивом.<sup>3</sup> Данас се, на подручју Европске уније, више од 10.000 постројења која се баве делатностима хемијске и петрохемијске индустрије, складиштењем, великом индустријском производњом и постављањем електричних инсталација, налази под присмотром правила ове Директиве, што је отприлике два предузећа на сваких 100.000 становника Уније.<sup>4</sup> Оригинална Севесо директива у међувремену је замењена својом наследницом, директивом

<sup>2</sup> Brenda Eskenazi, "Relationship of Serum TCDD Concentrations and Age at Exposure of Female Residents of Seveso, Italy", *Environmental Health Perspectives*, 112 (1), 2004, страна 36.

<sup>3</sup> Севесо директива је, од свог првог доношења у оквиру Европског савета, неколико пута мењана и допуњавана. Прва верзија усвојена је још 1982. године под бројем 82/501/ЕЕС, да би 1996. на њено место ступила такозвана Севесо II, под бројем 96/82/ЕС. Последње измене претрпела је 2003. године, задржавши исти назив, а садашња регистарска ознака је 2003/105/ЕС. Том приликом унете су незнатне измене у погледу домаћаја Анекса I Директиве, тако што су унета два додатна типа супстанци. О плановима Комисије за даљу ревизију Директиве и усвајање такозване Севесо III биће речи у даљем тексту.

<sup>4</sup> Подаци су преузети са званичне странице Генералног директората за животну средину Европске комисије, Интернет, [http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama\\_files/27/SC27EXP\\_Seveso.pdf](http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/27/SC27EXP_Seveso.pdf), 04/04/2012.

Севесо II, која уводи детаљније обавезе у вези са спречавањем удеса и достављањем информација у случају њиховог избијања, али и поставља нешто ниже прагове за количине опасних супстанци, што јој све заједно омогућава знатно шири опсег.

## II) САДРЖАЈ

Севесо II директива у потпуности је заменила Севесо директиву, тако да се може сматрати посебним оригинерним инструментом, који ни у чему не зависи од свог претходника, осим што уређује исто подручје права заштите животне средине, а то је избегавање и управљање удесима у постројењима у којима се складиште знатне количине такозваних опасних супстанци. Дакле, Директива има циљ да спречи само „велике удесе” који се тичу опасних супстанци, као и да, уколико до удеса ипак дође, ограничи њихове последице по човека и животну средину. Примењива је на постројења у којима су опасне супстанце концентрисане у количинама које прелазе границе наведене у Анексу I.<sup>5</sup> Из овога следи да постоје два ограничења поља деловања Директиве, једно је степен озбиљности удеса, који мора бити „великог обима”, а друго је количина опасних супстанци, која мора да прелази јасно зацртану границу. Први услов решава се у тексту Директиве једном општом дефиницијом, која карактерише садржину „великог удеса”. Цитираћу на овом месту текст члана 3(5), који каже да је велики удес: „догађај попут великог ослобађања, пожара, или експлозије која је последица неконтролисаног развоја у току управљања постројењима која потпадају под Директиву, и који доводи до озбиљне опасности по људско здравље и/или животну средину, непосредне или са одложеним дејством, у или ван постројења, и која укључује једну или више опасних супстанци”. Из дефиниције се види да није свако ослобађање опасних супстанци забрањено, већ да се толеришу одређене количине, како би се обезбедило несметано пословање постројењима хемијске индустрије. Што се тиче друга два облика кажњивог пропуста, у питању су пожар или експлозија, али ни овде одговорност није објективног карактера, јер се као степен кривице тражи нехат, односно неконтролисано управљање које је довело до самог догађаја. Па чак ни такав след догађаја није сам по себи довољан да се покрене одговорност оператера, јер се

---

<sup>5</sup> Члан 1 и 2(1) Директиве, интегрални текст доступан на сајту Европске комисије, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0105:EN:NOT,04/04/2012>.

тражи и квалификација у погледу наступајуће последице, односно да опасност, која из оваквог нехатно проузрокованог догађаја наступи, буде *озбиљна* по здравље човека или животну средину. На овом месту важно је нагласити напредан приступ Директиве на пољу дефинисања заштитног објекта, наиме, поред чисто антропоцентричног модела заштите, који у жижу ставља људско здравље, овде се објекат проширује и на животну средину, независно од тога да ли се последице могу прелити и на човека. Са друге стране, мана Директиве огледа се у томе што квалификује опасност једним помало неодређеним појмом као што је *озбиљност*, који подлеже дискреционом тумачењу. У сваком случају, у питању је стандард који има да се цени од случаја до случаја, у зависности од свих релевантних околности. Опасне супстанце које Директива помиње су супстанце, раствори или препарати наведени у Анексу 1, део 1 (такозване именоване супстанце), или оне које испуњавају критеријуме које поставља Анекс 1, део 2 (супстанце које се класификују као опасне према појединим Директивама ЕУ, које се у овом Анексу изричито наводе, или супстанце које су дефинисане као опасне због својих карактеристика).<sup>6</sup> Ове супстанце могу бити у облику сирових материјала, производа или полу-производа, остатака или међупроизвода, укључујући и супстанце које могу да се произведу у току самог удеса. Што се тиче супстанци из првог дела Анекса, ту је све јасно, јер су оне изричито наведене. Супстанце у другом делу су, међутим, донекле проблематичне. То важи поготово за ову другу врсту, која се сврстава на листу Анекса према „својим карактеристикама”.<sup>7</sup> Са брзим развојем науке и сталним променама знања о степену опасности појединих супстанци, оваква листа подлеже могућности веома брзог застаревања. У том смислу, може се констатовати да је Директива намерно и направљена са Анексом који је дводелног карактера, где би у првом делу стајале супстанце које су неспорно признате као опасне и самим тим и изричито именоване, док би други део био променљивог карактера и морао би да се изнова допуњава супстанцама које су у међувремену откривене као опасне. Механизам измене би, међутим, по мом мишљењу морао да буде једноставнији, јер се према садашњем стању ствари, Анекс може мењати само по поступку измене целокупне Директиве. Као што ћемо видети у следећем одељку, управо је разлог застарелог Анекса тај, који је подстакао Комисију да иступи са ревизијом целокупне Директиве, када је изнела свој предлог за доношење такозване Севесо III. Постројења на која

<sup>6</sup> Директива, члан 3(4).

<sup>7</sup> У ову групу спадају супстанце које су, на пример, отровне, запаљиве итд.



се примењују правила Директиве су сва она у којима се врше процеси производње, али и самог складиштења опасних супстанци. Међутим, постоје извесне врсте постројења која се изузимају из домаћаја Директиве и поред тога што се у њима могу вршити активности оваквог типа. То су нуклеарна и војна постројења, транспорти (укључујући и цевоводе), екстрактивне индустрије и објекти за одлагање отпада у земљиште.<sup>8</sup> Оно што „боде очи” код ове одредбе, јесте да су изузеци све махом активности које се у највећем броју држава одвијају под контролом државних индустрија. Није тешко закључити да је разлог за њихово изузимање из домена Директиве заштита државних интереса, односно националне безбедности и суверености. У том смислу треба тумачити и налог, који су Савет и Европски парламент издали Комисији, да истражи потребу предузимања акције у областима транспортног карактера, као што су луке или војна слагалишта, као и у областима транспорта опасних материја у гасоводима. У налогу се констатује, сасвим исправно, да транспорт опасних материја има значајан потенцијал за изазивање великих удеса. Тај потенцијал може бити већи и од ризика који настаје у самом постројењу. Штавише, много је већи број људи потенцијално угрожен у случају испуштања опасне материје током транспорта кроз насељена места или привременог складиштења за потребе транспорта у таквим местима. Као што ћу касније истаћи, наша влада је показала разумевање за ову везу када је, у стратегији апроксимације, у радну групу за имплементацију Директиве укључила и представнике јавних предузећа за путеве и „Железница Србије”.<sup>9</sup> Спровођење у живот одредби Директиве одвија се на два нивоа, који се разликују по степену обавеза оператера и држава на које се примењује Директива. Критеријум за разликовање степена обавеза јесте количина опасних супстанци која се појављује у делатности постројења. Бројније и строже обавезе предвиђене су за она постројења код којих је количина опасних супстанци већа од нивоа задатих у Анексу Директиве. Међутим, у правној теорији постоје мишљења да се заправо може говорити о приступу на три нивоа сразмерне контроле у пракси. Наиме, предузеће које држи количину опасних супстанци нижу од доњег прага из Анекса, није покривено правилима ове Директиве, али ће бити сразмерно контролисано општим одредбама о здрављу, безбедности и животной средини које се не односе посебно на случајеве „опасности од

---

<sup>8</sup> Директива, члан 4.

<sup>9</sup> Видети одељак о институционалној реализацији циљева Директиве у Републици Србији.

великих удеса”. Предузећа која држе веће количине опасних супстанци, изнад доњег прага, подлежу обавезама такозваног „доњег нивоа”, док предузећа која држе још веће количине, изнад горњег прага Анекса, подлежу свим обавезама из Директиве.<sup>10</sup> Обавезе се разликују и на оне превентивног карактера, односно на оне које служе да ублаже последице удеса, у складу са двоструким циљем Директиве. Најзад, постоје разлике у обавезама и у томе да ли се оне тичу оператера или држава чије су националности оператери. Сви оператери дужни су да предузму све потребне мере да спрече велике удесе и ограниче њихове последице по човека и животну средину. Ово је општа обавеза из члана 5. Директиве, која пребацује терет доказивања на оператера. Он, наиме, мора надлежним властима поднети доказе да је предузео све потребне мере. Ова обавеза даље се разрађује одредбама чланова 6. и 7, које кажу да је оператер дужан да подноси редовна обавештења о одређеним активностима у постројењу, самим опасним супстанцама и стању у постројењу, као и да изради план превенције великог удеса. Коначно, оператер је дужан да се подвргне инспекцијским мерама надлежних власти. Све су ово обавезе превентивног карактера и генералне примене. Поред њих, постоје обавезе оператера које су примењиве само за случај избијања удеса, а ту спада израда плана о употреби земљишта, али и обавезе које се односе само на оператере такозваног вишег нивоа, односно оне у чијим се постројењима налази већа количина опасних супстанци од прага предвиђеног Анексом. И овде можемо обавезе разделити на превентивне и оне које служе за ублажавање последица удеса. Од превентивних то су израда безбедносног извештаја и система безбедносног управљања.<sup>11</sup> Ради се о документима који се подносе на увид надлежним властима. У случају избијања удеса, ове обавезе проширују се и на јавност, то јест оператер је дужан да све информације о удесу и својим безбедносним мерама за ублажавање последица удеса, достави благовремено јавности, како би особе које могу бити угрожене удесом биле обавештене о могућим последицама по своје здравље или стање животне средине.<sup>12</sup> Погледајмо сада које су обавезе надлежних власти. Члан 6. предвиђа корелативно право, али и обавезу оператера из истог члана да доставља обавештења, када предвиђа право надлежне власти да та обавештења захтева. Члан 8. говори о такозваном

<sup>10</sup> У том смислу видети: Christian Kirchsteiger et al., “Risk Assessment and Management in the Context of the Seveso II Directive”, *Industrial Safety Series*, број 6, 1998, pp. 30–31.

<sup>11</sup> Директива, члан 9.

<sup>12</sup> Директива, чланови 13 и 14.

„ефекту домина”, појави да се у оквиру потенцијалног удеса, повезани процеси који до удеса доводе сливају у појачане последице по људско здравље и животну средину, па стога налаже обавезу идентификације оваквих могућих ефеката.<sup>13</sup> Члан 9. налаже обавезно испитивање безбедносног извештаја који доставља оператер и с тим у вези одлуку о дозволи или забрани употребе постројења, која се доставља оператеру. Члан 12. предвиђа важну превентивну меру просторног планирања, која се састоји у контроли постављања новог постројења, његових модификација и нових развоја. Члан 13. предвиђа обавезу консултовања јавности, која се јавља као последица изазваног удеса и у складу је са начелом учешћа јавности у активностима које имају или могу имати утицаја по животну средину и здравље људи, предвиђеног Архуском конвенцијом. Чланови 15–19. баве се достављањем информација о свим претходно наведеним обавезама надлежних власти и оператера Комисији ЕУ, као и организовањем система ефикасног надзора над применом Директиве у пракси, у чему је најважнија обавеза успостављања система инспекцијског надзора из члана 18. На тренутак да се задржим на обавези информисања Комисије о активностима поводом имплементације обавеза из Директиве. Важно је истаћи да се информисање у овом случају не јавља само као једноставно извештавање већ и као начин контроле напретка у испуњењу обавеза државе чланице. Ово је процес повезан са контролом транспозиције, која се врши у погледу домаћег законодавства државе чланице. Ради се, дакле, о два комплементарна процеса, који не иду један без другог. У том смислу и члан 226. Уговора о Европској унији<sup>14</sup> предвиђа да Комисија има право да поведе поступак за испитивање прекршаја државе чланице која не успе да испуни ову обавезу. На тај начин је Федерална Република Немачка, због пропуста у испуњењу обавеза из члана 11. Директиве, била позвана пред Европски суд правде и осуђена.<sup>15</sup> Све наведене обавезе су постављене јасно и прецизно и лако их је

---

<sup>13</sup> О домино ефекту видети више: Barbara Pozzo, *The Implementation of the Seveso Directives in an Enlarged Europe: A look into the Past and a Challenge for the Future*, Kluwer Law International BV, 2009, p. 16. Ова италијанска ауторка наводи у свом делу критеријуме као што је близина, и повезаност постројења у оквиру самог комплекса, између комплекса и типа опасних супстанци које се налазе у тим постројењима.

<sup>14</sup> Treaty on European Union, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>, 04/04/2012.

<sup>15</sup> Случај European Community Commission v The Federal Republic of Germany, Европски суд правде, I-4219, текст пресуде, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002CJ0074:EN:PDF>, 04/04/2012.

спровести у дело у пракси. Највећи изазов у том погледу представља успостављање система органа управе који би вршили надзор над имплементацијом Директиве. У наредном одељку погледаћемо како се на том плану развија ситуација у Републици Србији.

### III) ТРАНСПОНОВАЊЕ ДИРЕКТИВЕ У НАШЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Севесо II директива је у наше законодавство пренета Законом о изменама и допунама Закона о заштити животне средине који је усвојен у Скупштини Републике Србије маја 2009. године. Овај закон унео је препоруке Директиве у наш правни живот тако што је дефинисао „севесо постројење” као постројење у којем се обављају активности у којима је присутна или може бити присутна опасна материја у једнаким или већим количинама од прописаних.<sup>16</sup> Опасне материје, према Закону, у оваквом постројењу могу да се производе, користе, складиште, или се њима само рукује. Даље, Закон дефинише обавезе „оператера севесо постројења” када каже да ће овакав оператер бити дужан да „предузме све неопходне мере за спречавање хемијског удеса и ограничавање утицаја тог удеса на живот и здравље људи и животну средину у циљу стварања услова за управљање ризиком, у складу са овим законом”.<sup>17</sup> Члан 29. Закона доноси под насловом „заштита од хемијског удеса” низ транспонованих превентивних мера оператера из Севесо II директиве, попут оне о изради политике превенције удеса, затим, у зависности од количине опасне материје, о изради извештаја о безбедности и плана заштите од удеса. У даљем тексту истог члана се наводи, да ће надлежни министар имати обавезу да пропише листу опасних материја и њихових количина, као и критеријуме за одређивање врсте докумената које израђује оператер. Члан 30. ближе одређује садржину документа о политици превенције удеса, где се каже да она мора да садржи „довољно елемената пропорционалних опасностима од удеса на основу којих оператер може обезбедити висок степен заштите људи и животне средине од хемијског удеса”. Члан 31. бави се такозваним модификацијама севесо постројења и обавезама оператера које из тих модификација следе. Оне се састоје у обавези обавештавања о новом постројењу овог типа, које се мора дати најмање три месеца пре почетка рада, постојећем комплексу, најмање шест месеци после ступања

<sup>16</sup> Службени гласник РС, број 36/09 од 15. маја 2009, члан 1, тачка 31.

<sup>17</sup> Члан 13.

на снагу Закона,<sup>18</sup> постојећем комплексу у случају да се количина опасних материја у међувремену повећала изнад прописане, престанку рада постројења, свакој модификацији или промени која може утицати на могућност хемијског удеса. Члан 32. детаљно уређује садржину извештаја о безбедности и плана заштите од удеса. Први треба да садржи нарочито: информације о систему управљања и организације оператера у циљу спречавања хемијског удеса; опис локације на којој се налази севесо постројење, односно комплекс; опис севесо постројења, односно комплекса; анализу ризика од хемијског удеса и начин његовог спречавања; мере заштите и интервентне мере за ограничавање последица хемијског удеса; попис опасних материја, и друго. Са друге стране, план заштите треба да садржи нарочито мере које се предузимају у оквиру севесо постројења, односно комплекса у случају хемијског удеса или у случају настанка околности које могу изазвати хемијски удес. Члан 33. бави се достављањем ових извештаја надлежним властима и јавности. Нарочито је занимљива одредба која се бави достављањем информација из плана о заштити од удеса јавности. Она каже да је оператер „дужан да обезбеди да се информација о безбедносним мерама и поступцима у случају хемијског удеса из Плана заштите од удеса достави свим правним лицима и јавним установама (школе, болнице и др.), као и физичким лицима која могу бити захваћена последицама хемијског удеса”. Нагласак је овде на речима „могу бити захваћена”, који треба врло екстензивно тумачити како би се обезбедила што већа доступност информација. Занимљиво је, и свакако са правне стране најважније, анализирати обавезу доказивања оператера да је предузео све потребне мере за заштиту од удеса, која се у Закону обрађује на следећи начин. Оператер је дужан да у Плану заштите од удеса докаже да је: 1) предвидео и обезбедио спровођење свих неопходних мера за ограничавање и контролу хемијског удеса, ради ублажавања последица тог удеса на људе, животну средину и имовину; 2) предвидео и обезбедио начин достављања информација надлежним органима и широј јавности; 3) предвидео одговарајуће мере чишћења, санације и рекултивације животне средине након хемијског удеса; 4) обрадио довољно података за израду планова заштите од хемијског удеса на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе.<sup>19</sup> Министарство има

---

<sup>18</sup> На основу ових информација сачињена је до сада прелиминарна листа севесо предузећа, која се може наћи на веб сајту Привредне коморе Београда, Интернет, <http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeTranIRazvojTehnologija/Stari%20Sajt/2009/Preliminarna%20lista%20Seveso%20II%20postrojenja%2014.maj%202009.pdf>, 04/04/2012.

<sup>19</sup> Према изменама и допунама Закона, ова одредба се сад налази у новом члану 60д.

овлашћење да оцени да ли ће дати сагласност на овакве доказе у плану заштите. У случају када нису испуњени услови за сагласност, министар доноси решење којим се забрањује рад или пуштање у рад севесо постројења, односно комплекса или дела постројења, односно комплекса и складишног простора.<sup>20</sup> На ово решење може се изјавити жалба која не задржава извршење решења. По жалби на првостепено решење одлучује Влада. Дакле, овде имамо конструкцију двостепеног управног поступка у којем су ангажовани највиши органи извршне власти, што сведочи о важности коју законодавац приписује плану заштите од удеса севесо предузећа. Члан 35. бави се прекограничним ефектима хемијских удеса, који настају деловањем севесо предузећа. Министарство, на основу извештаја о безбедности, утврђује оператере и севесо постројења, односно комплексе „чије активности могу изазвати хемијски удес са прекограничним ефектима и о томе обавештава у што краћем року, а најкасније када обавештава домаћу јавност, надлежни орган земље која може бити погођена последицама тог удеса”. Исто важи и у супротном смеру. Обавештење добијено од надлежног органа друге земље о севесо постројењу, односно комплексу чије активности могу проузроковати хемијски удес са ефектима на територији Републике Србије, Министарство доставља домаћим органима чија је надлежност одређена прописима којима се уређује заштита и спасавање ради израде екстерних планова. Ове одредбе су врло битне јер се велики удеси који настају у севесо предузећима врло често, због природе опасних супстанци које се у њима налазе, преносе ван граница државе у којој се предузеће налази, што представља додатне проблеме приликом утврђивања нанете штете. То је поготово изражено код штета које могу настати по животну средину, јер је она недељива. У том смислу треба тежити што већој сарадњи држава како би се обезбедила ефикасна екосистемска заштита. Препознавши ову потребу, предлог измена Севесо II директиве, о којем ћу говорити нешто касније, иде у истом правцу. На крају овог прегледа Закона, може се извести закључак да је на нормативном плану Директива у потпуности транспонована у наше законодавство, и да су све њене основне материјалне и процедуралне одредбе адекватно уклопљене у оквиру једног општег закона о животnoj средини. То и није тешко, имајући у виду да је сама Директива врло прецизно и јасно дефинисала обавезе оператера и надлежних власти, па је нашем законодавцу остало да их само пажљиво препише. Оно што може бити већи изазов, јесте како ће се у пракси спровести институционални надзор над имплементацијом Директиве.

---

<sup>20</sup> Члан 60е.

#### IV) ИНСТИТУЦИОНАЛНА РЕАЛИЗАЦИЈА ЦИЉЕВА ДИРЕКТИВЕ

Влада Републике Србије усвојила је 13. октобра 2011. године званичну верзију Националне стратегије за апроксимацију у области заштите животне средине,<sup>21</sup> чиме је успостављен оквир за целокупан спектар поступака транспозиције и имплементације. Како се наводи у предговору самог текста Стратегије, она би требало да обједини, рационализује и прошири постојећи оквир за планирање транспозиције прописа ЕУ, да јача имплементацију и надзор, и обезбеђује инфраструктуру која је потребна Републици Србији, њеним општинама, привредницима и грађанима, како би се омогућило њихово усклађивање са прописима. У стратегији се оцењује да је Севесо II директива у великој мери транспонована, па да би рад на састављању Извештаја безбедности, као обавеза државе према Комисији ЕУ, могао да почне. У плану је израда појединих подзаконских аката који би требало да буду донети до средине 2012. године. Директива има ту предност у односу на сродне законске акте попут оних који транспонују Директиву о интегрисаном спречавању и контроли загађивања,<sup>22</sup> што се њена имплементација спроводи само на државном и покрајинском нивоу, са изостављањем локалног. То је и логично с обзиром на значај материје која се обрађује Директивом. Водећа институција за транспоноване Севеса свакако је Министарство за заштиту животне средине, рударства и просторног планирања (у даљем тексту МЖСРПП). Даље, формирана је и подгрупа за Директиву у оквиру радне групе за сектор индустријског загађења и буке, у које су ушли представници МЖСРПП, Министарства инфраструктуре и енергетике, унутрашњих послова, економије и регионалног развоја, Дирекције за воде, Агенције за заштиту животне средине, Завода за јавно здравље, Акредитационог тела Србије, јавних предузећа надлежних за путеве, Железница Србије, АП Војводине, Града Београда. Овако велики број разних управних тела која чине заједничко чланство радне групе не обећава да ће преостале делатности на транспоновану бити посебно координисане, нити ефикасно довршене. Ипак, то ће најбоље показати време. Једно од могућих решења јесу заједнички састанци Севесо радне групе са радном групом за Директиву о индустријским емисијама, како би се бар на овом плану ускладила делатност. Начин на који се жели што ефикасније решити

---

<sup>21</sup> Службени гласник РС, број 80/11 од 28.11.2011. године.

<sup>22</sup> IPPC Directive, 2008/1/EZ.

имплементација Директиве у вези са њеним сродним прописима, јесте такозвано „издавање интегрисаних дозвола”, за свако постројење које подноси захтев за једном дозволом из опсега сектора за индустријско загађење и буке. На тај начин би се елиминисало понављање поступка издавања, јер би се све потребне контроле вршиле већ приликом контроле поводом почетног захтева за дозволу. Све ово има своју економску оправданост, јер ће имплементација Севеса свакако повећати трошкове индустрије. Стога је више-секторско планирање неопходан услов за ефикасност економских инструмената. У ту сврху није лоше прибећи искуствима неких земаља које су, као чланице ЕУ, са успехом извршиле имплементацију одредби Директиве. Као општи закључак из ових искустава може се видети да су у сваком случају велику улогу имале мултидисциплинарне истраживачке групе које су помогле у изради програма комуникације ризика, али и допринеле вредносној провери самог програма. Програми комуникације ризика имали су великог успеха међу локалним групама становништва које су се сматрале потенцијално погођеним активностима севесо предузећа, повећавајући њихова знања о опасностима које им прете. Са друге стране, програми су предвиђали један постепен процес учења за разне нивое државних институција али и индустријски сектор, како би их упознали са проблематичним дејствима супстанци које обрађује Директива и на тај начин створили пријемчивије тле за њену примену.<sup>23</sup> Са друге стране, имамо случај једне европске државе где је на неколико места на којима су се налазила севесо предузећа спроведена пилот студија о „потребама за информацијама о ризику”, како би се лакше решили проблеми у вези са достављањем информација и поставиле основне смернице за рад на том пољу. При том је стотинак испитаника давало одговоре на питања из експерименталног протокола који је имао за циљ да установи њихове потребе за информацијама.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> У том смислу видети радове двојице аутора: J.C.M. Van Eindhoven, “Risk Communication in the Netherlands: The Monitored Introduction of the EC “post-Seveso” Directive”, *Risk Analysis*, број 14(1), 1994, p. 87–96, као и: Peter Wiedmann, “Implementation of the Seveso directive in Germany – An evaluation of hazardous incident information”, *Safety Science*, број 18(3), 1995, pp. 203–214.

<sup>24</sup> Bruna De Marchi, “The Seveso Directive: An Italian Pilot Study in Enabling Communication”, *Risk Analysis*, број 11(2), 1991, pp. 207–215.



## V) ПРЕДЛОГ КОМИСИЈЕ ЕУ О ИЗМЕНИ ДИРЕКТИВЕ – СЕВЕСО III?

Позабавићемо се укратко и најновијим предлогом који је Комисија ЕУ недавно поднела, у вези са изменама постојеће Директиве, јер су ове измене више него извесне због очигледних практичних потреба које их намећу. Ја сам нешто раније навео проблематичност дефиниције опасних супстанци у оквиру Анекса 1, која је подложна брзом застаревању. Нееластичност поступка за измену самог Анекса, довела је до тога да се због неусклађености са промењеним системом класификације супстанци у оквиру ЕУ мора мењати цела, иначе врло добро написана, Директива. Међутим, како сама Комисија наводи у свом предлогу за измену, постојеће одредбе Директиве истрпеле су тест времена и даље служе сврху, тако да никакве значајне измене нису неопходне.<sup>25</sup> Главни разлог предложених измена јесте усклађивање Директиве са Регулативом Европског савета број 1272/2008 о класификацији, обележавању и паковању опасних супстанци и раствора (такозвана КОП Регулатива). Ова Регулатива мења и укида директиве 67/548/ЕЕС и 1999/45/ЕЕС на које се позивала Севесо II у Анексу 1 када говори о супстанцама које су опасне у складу са другим прописима ЕУ. Ова правила ступиће на снагу 1. јуна 2015. године, па би дотле требало очекивати и усклађивање Севеса. Конкретне измене Анекса 1 нису могуће у виду прости измене позивајуће одредбе или појединачног превођења са старог класификацијског система на КОП Регулативу, пре свега зато што се код појма „опасности по здравље”, старе опасне категорије „отровне” и „врло отровне”, не слажу са новом КОП категоризацијом „акутно отровних” које се скалирају од 1 до 3, али су и подељене на неколико група у зависности од начина излагања дејству (орално, путем коже и удисањем). Да би се у будућности избегле даље ситуације овог типа, Комисија предлаже да се, задржавајући веома висок ниво заштите, узму у обзир највероватнији и најрелевантнији путеви излагања дејству у случају великих удеса. Тако би се створио пакет корективних механизма за измену Анекса 1 у будућности, без утицаја на опсег саме Директиве, а по олакшаном поступку, што би спречило поновно мењање целе Директиве.<sup>26</sup> Још једна од важних предложених измена тиче се информисања јавности. У предлогу се наводи да је потребно

---

<sup>25</sup> Предлог Комисије, 2010/0377 (COD), страна 2, Интернет, [http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/com\\_2010\\_0781\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/com_2010_0781_en.pdf), 04/04/2012.

<sup>26</sup> Ibidem, стр. 4.

побољшати ниво и квалитет информација и начин на који се оне сакупљају, користе, чине доступним, деле и освежавају на ефикасан и јасно усмерен начин. На тај начин ће се Директива ускладити са одредбама Архуске конвенције о приступу информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и правној заштити у стварима од значаја по животну средину. Овај предлог ће, такође, искористити и напредне информатичке механизме попут интернета и потпомоћи текуће напоре на побољшању система као што је иницијатива за Систем дељења информација о животnoj средини (SEIS) и INSPIRE директива (2007/2/EC). Са правне тачке гледишта, предлог Комисије је изузетно повољна новост, јер ће усклађивање са КОП системом само допринети ефикаснијој и уједначенијој примени Директиве, самим тим и нашег законодавства, онога тренутка када се и оно буде ускладило са новоусвојеном Директивом. Све то као циљ ће имати појачан степен заштите, а поједноставиће законодавну мрежу и олакшати неке управне тешкоће које тренутно постоје. Начин избора инструмената којима ће се обезбедити примена остављен је на одлуку државама чланицама, у складу са принципом пропорционалности, што је корисно и по нашу земљу. Са друге стране, поједини циљеви Севеса, због природе опасних супстанци и њиховог дејства у случају великих незгода, не могу се решити само на унутрашњем државном плану, већ је потребна појачана прекогранична сарадња. Стога ће појачан проток и квалитет информација које предвиђа овај предлог измене Директиве допринети ефикаснијој акцији на нивоу целе Уније.

## VI) ИЗВОРИ

1. Eskenazi, Brenda, "Relationship of Serum TCDD Concentrations and Age at Exposure of Female Residents of Seveso, Italy", *Environmental Health Perspectives*, 112 (1), 2004.
2. Европски суд правде, European Community Commission v The Federal Republic of Germany, I-4219, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002CJ0074:EN:PDF>.
3. Kirchsteiger, Christian et al., "Risk Assessment and Management in the Context of the Seveso II Directive", *Industrial Safety Series*, број 6, 1998.
4. Marchi, Bruna De, "The Seveso Directive: An Italian Pilot Study in Enabling Communication", *Risk Analysis*, број 11(2), 1991.
5. Национална стратегија за апроксимацију у области заштите животне средине, *Службени гласник РС*, број 80/11 од 28.11.2011. године.

6. Pozzo, Barbara, *The Implementation of the Seveso Directives in an Enlarged Europe: A look into the Past and a Challenge for the Future*, Kluwer Law International BV, 2009.
7. Предлог Комисије ЕУ о доношењу Севесо III директиве, 2010/0377 (COD), Интернет, [http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/com\\_2010\\_0781\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/seveso/pdf/com_2010_0781_en.pdf).
8. Прелиминарна листа Севесо предузећа, Привредна комора Београда, Интернет, <http://www.kombeg.org.rs/Slike/CeTranIRazvojTehnologija/Stari%20Sajt/2009/Preliminarna%20lista%20Seveso%20II%20postrojenja%2014.maj%202009.pdf>.
9. Севесо II директива, 2003/105/EC, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0105:EN:NOT>.
10. Севесо удес, Генерални директорат Комисије за заштиту животне средине, Интернет, [http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama\\_files/27/SC27EXP\\_Seveso.pdf](http://www.abgs.gov.tr/tarama/tarama_files/27/SC27EXP_Seveso.pdf).
11. Уговор о Европској унији, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>.
12. Van Eindhoven, J.C.M., "Risk Communication in the Netherlands: The Monitored Introduction of the EC "post-Seveso" Directive", *Risk Analysis*, број 14(1), 1994.
13. Wiedmann, Peter, "Implementation of the Seveso directive in Germany – An evaluation of hazardous incident information", *Safety Science*, број 18(3), 1995.
14. Закон о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, број 36/09 од 15. маја 2009.

## **THE SEVESO II DIRECTIVE – THE CORNERSTONE OF THE INDUSTRIAL SAFETY**

### **ABSTRACT**

The Directive of the Council 2003/105/EC, gained its popular name following the industrial accident at Seveso, Italy. The aim of this Directive is to prevent and limit the consequences of major accidents involving dangerous substances for man and the environment. Since its first version, adopted in 1982, it has undergone a transformation of three amendments, and its newest version (Seveso III) is currently in the process of deliberation by the Council, on the Commission's proposal. The Seveso Directive has established itself as a cornerstone of the industrial safety system in the EU, due to its precise and well-elaborated legal rules of material and procedural character. In the course of this article, author analyses the legal workings of the Directive, concentrating especially on the scope of terms such as "major accident", "serious danger to human health and environment" and thresholds of danger, which form the

essence of the Directive's practical functioning. He concludes that, although these terms are opened for discretionary interpretation, the overall effectiveness of the Directive is not compromised. In the second part of the article, author deals with the transposition of the Directive into the Serbian legal system, which was achieved through a Law on the Protection of the Environment, adopted in 2009. Author concludes that the provisions of this general law suffice to enable the conclusion that the Directive's main aims have been incorporated in Serbian system of legal environmental protection. Then he moves on to analyse the institutional capacity of the Republic of Serbia for successful implementation of Directive's aims, by analysing the National Strategy for the Approximation in the field of the environment protection, designed by Serbian government. He pinpoints the advantages of the strategy's approach, such as the inclusion of multi-sector management, while at the same time he denotes the flaws, as for example is the lack of coordination between various institutions involved in the implementation process. Finally, author gives a review of the Commission's proposal for the amendment of the Directive (Seveso III), stating that the proposal is in line with recent developments in the international environmental law, thus giving his full support for the adoption of the amendment.

*Key words:* Seveso Directive, industrial safety, hazardous materials, the environment, human health.

UDK: 631.155:061.1:502/504

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 203–216

Изворни научни рад

Јелена ВАПА-ТАНКОСИЋ<sup>1</sup>  
Маја ЂИРИЋ<sup>2</sup>  
Мирослав СТОЈСАВЉЕВИЋ<sup>3</sup>

## УНАПРЕЂЕЊЕ КАПАЦИТЕТА ВИСОКОГ ОБРАЗОВАЊА ЗА ПОЛИТИКУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ОКВИРУ ЗАЈЕДНИЧКЕ АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

### АПСТРАКТ

У политици заштите животне средине и одрживог развоја значајно место заузима стварање одговарајућих стручњака и развој образовних профила који ће у наредном периоду бити неопходни за развој еколошки оријентисане производње хране. Ово је посебно важно за систем високог образовања у Србији, који мора да прати трендове европског образовног простора како би обезбедио квалитетно прикључење наше земље Европској унији у блиској будућности. Пољопривреда, као једна од кључних привредних грана Уније, али и област од које Србија највише очекује у наредном периоду, захтева посебну пажњу и успостављање нових стандарда окренутих првенствено заштити животне средине и одрживом развоју. Заједничка аграрна политика (ЗАП) је један од најстаријих и најразвијенијих института Европске уније која још од 1962. године регулише пољопривредну производњу земаља чланица. У протеклој деценији правац развоја ЗАП јасно се мења и оријентише од подршке економије обима ка одрживом, свеобухватном развоју руралних подручја и заштити животне средине. Глобални раст цена хране који се очекује у

---

<sup>1</sup> Факултет за економију и инжењерски менаџмент Универзитет Привредна академија у Новом Саду; Развојна банка Војводине а.д. Нови Сад. E-mail: jelena.vapa-tankosic@rbv.rs.

<sup>2</sup> Факултет за економију и инжењерски менаџмент Универзитет Привредна академија у Новом Саду; E-mail: maja@fimek.edu.rs.

<sup>3</sup> Факултет за економију и инжењерски менаџмент Универзитет Привредна академија у Новом Саду; E-mail: minjast@eunet.rs.

наредним деценијама представља велику шансу за земље произвођаче и извознице хране, али како за Европску унију, тако у још већој мери за Србију, поставља се императив образовања адекватних стручњака у овим областима.

*Кључне речи:* образовање, пољопривреда, одрживи развој, заштита животне средине, заједничка аграрна политика.

## **1) ЈАЧАЊЕ ПОСТОЈЕЋИХ НАУЧНИХ КАПАЦИТЕТА И УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА ОБРАЗОВАЊА КА ИНТЕГРАЦИЈИ У ЕВРОПСКИ ПРОСТОР ВИСОКОГ ОБРАЗОВАЊА**

Индекс инвестиционе реформе Организације за економску сарадњу и развој (OECD) (2010) наглашава повезаност људског капитала са економским успехом. Стимулисање знања, истраживања, иновација, образовања и иновативног пословања представља срж тренутне транзиције ЕУ ка економији заснованој на знању. Развој људског капитала идентификован је као национални приоритет широм Западног Балкана. образовање, као инвестиција у људски капитал која исплаћује појединачне и социјалне дивиденде, такође може изградити капацитете потребне за постизање тржишне конкурентности (Ћирић и др., 2012).

Хоакин Алмунија, потпредседник и комесар за политику конкурентности при Европској комисији, нагласио је чињеницу да постоји забринутост да Европа није довољно опремљена да се суочи са новим глобалним изазовима попут раста великих конкурентних привреда, потребе за енергетском ефикасношћу и безбедношћу, или брзог темпа развоја технолошких иновација. Европска унија је предложила нову стратегију – Европа 2020 – за паметан, одржив и инклузиван раст (Европски извештај о конкурентности, 2010). Стратегија се састоји од консолидовања јавних финансија уз истовремено промовисање економске интеграције, улагања у паневропску енергетску и саобраћајну инфраструктуру, и развоја додатних информационих и комуникационих технологија. Снажан нагласак такође је стављен и на унапређење вештина и промовисање иновација.

С обзиром на то да се Западни Балкан пребацује са транзиционе на пост-транзициону фазу економије, он се суочава са многим изазовима у реформисању система високог образовања који произилазе из законских, структурних и оперативних промена (Вапа-Танкосић и Царић, 2009). Све земље Западног Балкана усвојиле су нове законе о високом образовању, о

науци и технологији, или о научним и истраживачким активностима, па тако и Србија. Болоњски процес представља стратешку трансформацију институција високог образовања у земљама Западног Балкана, са различитим позадинама, под окриљем промена у кретању са транзиционе ка тржишној економији.

Према Извештају о транзицији Европске банке за обнову и развој (2009), квалитет преткризне транзиције и процеса интеграције огледа се у чињеници да је „финансијска криза успорила темпо реформи у региону, али до сада није довела до преокрета у реформи, систематских банкарских криза или неконтролисаног колапса валуте”. Нажалост, већина земаља Западног Балкана суочила се са чак и вишим степеном недостатка инвестиција у троугао знања. Глобално економско успоравање погоршало је доступност средстава намењених подстицању значајних промена у националним стратешким плановима, укључујући и напредовање структурних реформи високог образовања. Током претходних година, међународне финансијске институције одиграле су значајну помоћну улогу у расподели средстава финансирања (кредити са елементом бесповратности доступни путем програма Европске уније) за изградњу капацитета, укључујући изградњу људског капитала, и уопштено подржавање напора националних власти у дизајнирању политика постизања економских и друштвених циљева неопходних за процес хармонизације, подстицање регионалне сарадње, мобилности, ширење и усвајање међународно прихваћених стандарда и кодекса добре праксе.

Владине политике и националне стратегије блиско су повезане са интеграцијом у структуре ЕУ и европске области истраживања и високог образовања. Институционална подршка представља кључну компоненту успешних националних развојних политика високог образовања.

Одрживи регионални развој и прекогранична економска интеграција услови су за дугорочни раст. Земље Западног Балкана потписале су Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) и користе специфичне програме финансијске помоћи (CARDS, IPA). Финансијски оквир ЕУ за период 2007–2013. концентрише се на важеће политике одрживог развоја усмерене ка транзицији и изградњи институција, прекограничној сарадњи, регионалном развоју, развоју људских ресурса и руралном развоју. Повећана мобилност и заједничка регионална продуктивна сарадња успостављени су путем ЕУ платформи попут TEMPUS, Седмог оквирног програма (FP7), или Оквирног програма конкурентности и иновација (CIP).

На пример, 2005. године Европски савет издао је Препоруку која олакшава прихватање држављана трећих земаља у спровођењу научних истраживања у Европској заједници (2005/762/ЕС), без законских обавеза према земљама чланицама ЕУ. Након тога, Савет је усвојио Директиву о специфичном поступку прихватања држављана трећих земаља у сврху научног истраживања, која одређује „услове за прихватање истраживача из трећих земаља у земљама чланицама, на више од три месеца, ради спровођења истраживачког пројекта на основу уговора о угошћавању (хостингу) са истраживачким организацијама”. Неке од земаља чланица испуниле су обавезе прописане овом Директивом тако што су увеле тзв. „истраживачку” или „научну визу”, која дозвољава истраживачима из трећих земаља да уђу, бораве и обављају истраживања у ЕУ. 2009. године Европски савет усвојио је Директиву о прихватању висококвалификованих имиграната. Овом Директивом, Савет је коначно прихватио „ЕУ плаву картицу”, која држаоцу даје право да борави и ради унутар територије неке земље чланице.

## II) ПОЛИТИКА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ОДРЖИВИ РАЗВОЈ

Уговор о функционисању Европске уније у глави XX бави се основним циљевима и начелима политике заштите животне средине, чије се спровођење првенствено заснива на превентивном и локалном деловању (*Enter Europe*, 2012). Наиме, једна од основних премиса ове политике је да штету нанету животној средини треба отклонити тамо где је и настала, а такође и да трошкове тих операција треба да плати загађивач. Чланом 191. конкретно се предвиђа да би ова политика требало да допринесе:

- очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине;
- заштити људског здравља, као и рационалном коришћењу природних ресурса; и
- поспешивању мера на међународном плану којима би се решавали постојећи проблем у заштити животне средине.

Политика ЕУ везана за заштиту животне средине базира се првенствено на расположивим научним и техничким информацијама, а приликом планирања активности у обзир се узимају како локални услови и реално еколошко стање регије, тако и потенцијалне користи и штете које ће настати применом конкретних мера, односно њиховим одсуством. Све ово се посматра и са аспекта трошкова активности на заштити животне средине и, у складу са основним принципима ЗАП, степеном доприноса



економског и друштвеног развоја регије и уније као целине (*Enter Europe*, 2012). Важну улогу у овом процесу заузима и еколошка едукација, па се у ЕУ све више пажње поклања специјализованим студијским програмима који се баве заштитом животне средине, али и свеобухватном образовањем широког слоја грађана, а нарочито пољопривредних произвођача.

У последњих 40 година заштита животне средине постала је незаобилазни део већине европских иницијатива и основа привредног, а нарочито пољопривредног развоја. 1972. године ЕУ је започела пројекат заштите животне средине кроз специфичне акционе програме заштите животне средине ЕАП (*Environmental Action Programme*), и до данас је реализовано шест програма овог типа. Први програм, који је садржао добар број елемената онога што данас називамо одрживим развојем, започео је 1973. и трајао до 1977. године. Други ЕАП реализован је у периоду 1977–1981. и представљао је практично проширање првог ЕАП, са нарочитим акцентом на заштити природе, односно животне средине. Трећи ЕАП (1982–1986) се, између осталог, бавио и анализом потенцијалних ризика и користи од спровођења политика заштите животне средине на заједничко тржиште, док је на почетку наредног циклуса ЕАП (1987–1992) дошло до формалног укључивања политике заштите животне средине у Уговор о ЕУ, што се сматра прекретницом у препознавању еколошких активности и њиховим прихватањем као једне од најважнијих политика Уније. Овај тренд се, нажалост, није наставио током петог ЕАП програма (1992–1995). У овом периоду земље чланице ЕУ су се више бавиле подизањем конкурентности својих привреда на уштрб заштите животне средине, па је тако и пројекат за опорезивање емисије угљен-диоксида после дугих преговора доживео неуспех. Шести ЕАП је пројектован на знатно дужи временски период и трајао је 2002–2010. Овај акциони програм заштите животне средине започет је мотом „Животна средина – наша будућност, наш избор” и окончан је 2012. године. Овај програм је имао четири приоритетна подручја (*European Commission* (c) 2012):

1. климатске промене;
2. очување биодиверзитета и природних система;
3. утицај животне средине на људско здравље; и
4. одрживост природних ресурса и управљање отпадом.

Европска комисија припрема седми Акциони програм заштите животне средине за усвајање у новембру 2012. године. У светлу економске и финансијске кризе која је још присутна у добром делу земаља чланица ЕУ, постоје бојазни колико ће његова примена бити ефикасна и успешна.

У складу са чланом 6. Уговора о ЕУ циљеви заштите животне средине морају бити интегрисани у све политике ЕУ, односно захтева се стална сарадња свих субјеката у циљу долажења до најбољих решења проблема заштите животне средине, укључујући нпр. и просторне, урбанистичке планове, и коришћење обрадивог земљишта. Стратегија ЕУ за одрживи развој (*European Commission* (d), 2001) овакав вид напретка сматра глобалним циљем, где ЕУ има једну од кључних улога, што је потврђено „Рио декларацијом” УН из 1992. године, чији је ЕУ потписник, као и каснијим скуповима и документима на ову тему (19. ванредно заседање Генералне скупштине УН 1997, Светски самит о одрживом развоју из 2002, Лисабонска и Стокхолмска заседања Савета Европе и др.). ЕУ је на свим међународним скуповима недвосмислено показала спремност да у највећој могућој мери учествује у активностима чији је циљ одрживи развој и заштита животне средине. У овом правцу усмерена је и Стратегија ЕУ 2020. усвојена 2010. године која, заједно са Акционим планом за климатске промене, предвиђа мере за смањење емисије тзв. „гасова стаклене баште” за 20–30% до 2020. године, како би се спречило прекомерно глобално загревање проузроковано интензивним емитовањем водене паре, метана и угљен-диоксида у Земљину атмосферу. У ову групу активности спадају и повећање производње енергије из обновљивих извора (сунце, ветар, енергија мора и сл.) на 20%, као и повећање опште енергетске ефикасности такође за 20% (IEEP, 2012).

### **III) РЕФОРМА ЗАЈЕДНИЧКЕ АГРАРНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СВЕТЛУ ПОЛИТИКЕ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

У настанку и функционисању Европске уније пољопривреда је дефинисана као једна од централних области којој се посвећује велика пажња како у свакој од земаља чланица, тако и на нивоу Уније као целине. Пољопривредна и прехранбена индустрија ЕУ обезбеђују преко 15 милиона радних места, што чини 8,3% укупно запослених грађана земаља чланица Уније. Ова величина варира од државе до државе: у „старим” чланицама ЕУ (15 индустријски развијених држава Западне Европе) овај просек износи 4%, док у „новим” земљама чланицама (Румунија, Бугарска, Словачка, Мађарска) и преко 12% укупно запослених ради у овом сектору. Пољопривредна производња просечно учествује у бруто националном производу европских земаља са 2–3%, али у слабије индустријализованим земљама какве су нпр. Бугарска или Румунија то износи и до 10%

националног БДП (*European Union*, 2011). Заједничку пољопривредну политику (ЗАП), као скуп регулативних, финансијских и других мера и активности Европска унија је почела практично да примењује 1962. године, када су дефинисана основна начела на којима се ова политика заснива, а она у свом суштинском облику важе и данас. То су:

1. Јединствено тржиште – које се формира на принципу слободног промета пољопривредних производа између држава чланица и заједничког регулисања цена, давања помоћи, применом истих правила конкуренције, хармонизацијом прописа о здравственом осигурању и административним поступцима, као и заједничком спољнотрговинском политиком;
2. Давање приоритета домаћим (ЕУ) пред увозним пољопривредним производима и заштита свог тржишта од поремећаја на светском тржишту; и
3. Финансијска солидарност која се огледа у подели свих трошкова који произлазе из примене ове политике.

Пројекат заједничке аграрне политике донео је значајне позитивне ефекте: стабилност тржишта пољопривредних и прехранбених производа, пораст прихода произвођача, сигурност у снабдевању и практичну независност од увоза, али је истовремено изазвао и негативне последице: велику буџетску потрошњу, појаву разлика између произвођача и региона ЕУ, али и еколошке проблеме проистекле из појачаног коришћења расположивих ресурса и интензивне производње која је довела, између осталог, и до раста употребе хемијских средстава. За овај систем финансирања, субвенција и програма у првим годинама његовог постојања одвајан је лавовски део буџета ЕУ: 1984. је 71% укупног буџета ЕУ било намењено аграру, да би се током година удео пољопривреде у буџету константно смањивао. Данас се за реализацију овог дела буџета издваја око € 55 милијарди годишње, што чини око 40% укупног буџета ЕУ, односно приближно 0,5% БДП Уније, а план је да се до 2013. године део буџета намењен за пољопривредну производњу сведе на 32%.

У протеклом периоду константно су вршене реформе заједничке аграрне политике, прва већ неколико година након њеног старта (1968), а затим 1972, 1985. године и касније. Један од најзначајнијих заокрета у пољопривредној политици ЕУ који се односе на заштиту животне средине извршен је реформом ЗАП 1992. године. Негативни ефекти до тада вођене пољопривредне политике су се нагомилавали: појава великих вишкова пољопривредних и прехранбених производа које тржиште ЕУ није могло

да апсорбује, све веће разлике између региона и држава чланица, као и велики притисци држава ван ЕУ, приморали су органе Уније да направе заокрет напуштајући индиректне мере и повећавајући удео директног финансирања произвођача из буџета. Између осталих мера, за проблематику заштите животне средине веома је значајно увођење института „руралног развоја”. Средства намењена овим активностима први пут добијају значајније место у буџету, и у великој мери мењају дотадашњу политику финансирања руралних области. Иако је примарни циљ свих предузетих мера био економске природе – снижавање цена пољопривредних и прехранбених производа ради повећања њихове конкурентности на европском и светском тржишту – брига за очување здраве животне средине и промоција одрживе пољопривредне производње постају важни елементи заједничке пољопривредне политике Уније.

У овом смислу, у склопу ЗАП све више пажње поклања се активностима које се односе на заштиту животне средине, али и очувању традиционалних вредности руралног наслеђа европских земаља и региона. Неговање традиционалних начина пољопривредне производње и живота на селу, архитектуре, обичаја, али такође и производња карактеристичних локалних производа, усева и гајење домаћих животиња карактеристичних за регију (нпр. свиња мангулица у Средњој Европи или аутохтоне врсте коза и оваца у Великој Британији и Ирској) представљају саставни део основних циљева ове политике. Стрикне агро-еколошке мере данас су обавезни елемент свих нових програма руралног развоја, а у условима све већег индустријског загађења и употребе хемијски третираних и генетички модификованих пољопривредних производа, регулатива ЕУ која промовише органску производњу хране све више добија на значају као правац ка одрживом развоју. Органска производња је такође далеко рационалнији начин коришћења природних ресурса. Поред што веће продуктивности, један од најважнијих циљева пољопривредних произвођача треба да буде и очување здравља становништва, што се постиже на првом месту производњом која је у што је могуће већој мери ослобођена штетних утицаја хемијских, али и природних токсиканата. Мада свакако није најпродуктивнији нити најекономичнији начин пољопривредне производње – органски произведена храна је 20–100% скупља од оне добијене традиционалним начинима – органска пољопривреда омогућава испуњење овог другог циља, па се Европска унија, као део света који је постигао задовољавајући обим производње хране, све више окреће овом начину производње. Са друге стране, органски пољопривредни производи су по правилу високог квалитета и

безбедни по здравље потрошача, а током њихове производње постиже се далеко виши степен заштите и очувања природне средине (Бабовић, 2009).

Једна од основних поставки и циљева ЗАП је тежња ка компромису између снажне централизације и што је могуће већег уважавања локалних потреба и историјског наслеђа региона. Један од начина да се ово оствари су новије реформе ЗАП, које умањују давања намењена самој производњи а повећавају проценат који у буџету ЕУ заузимају издаци за рурални развој и очување животне средине. Постоје прецизни услови под којима се за рурални развој може одобрити финансијска помоћ, а ради се о мерама као што су: инвестиције у локална пољопривредна газдинства, подршка младим пољопривредним произвођачима, професионална обука, рано пензионисање, подршка мање развијеним областима, унапређење производње и маркетинга пољопривредних производа, очување животне средине, пошумљавање и друго. Све активности ЗАП у последњих неколико година имају циљ да допринесу што уравнотеженијем развоју држава чланица а базиране су на уредби Савета министара 1257/99 која као првенствени задатак предвиђа модернизацију пољопривредне производње како би се повећао њен обим и економичност, али такође и животни стандард становништва у руралним областима, уз посебан акценат на очување животне средине као примарни циљ у свим другим активностима. Такође се тежи унапређењу квалитета живота у сеоским заједницама, како би могле да се преоријентишу са традиционалне производње (усеви, сточарство) на нове активности, као што су узгајање лековитог биља, воћа и поврћа, виноградарство, производњу алтернативних горива, а све на бази органске производње и уз максималну заштиту природне средине. Пажња се поклања маркетингу квалитетних пољопривредних производа у циљу повећања конкурентности на тржишту, а мере подршке усмерене су и на ојачавање положаја младих у пољопривредној производњи, паралелно са стварањем услова за ранији одлазак у пензију за старије пољопривреднике. Ове мере као циљ имају стварање услова за алтернативне изворе прихода и запошљавања становништва руралних области, уз истовремено остваривање користи и за друштво у целини. Шумарство је такође прихваћено као један од важних елемената свеобухватног руралног развоја, те заједничка пољопривредна и политика руралног развоја дају подршку овој области, опет посебно водећи бригу о сфери заштите животне средине.

У процесу реформи, унутар Заједничке пољопривредне политике комбинују се различити облици финансирања, директне субвенције, диктирање цена, увозне царине, квоте као и други механизми интервенције

у циљу остварења постављених циљева, а заштита животне средине заузима све важније место и практично је незаобилазни елемент у свим деловима ЗАП. Иако се суштински нису мењали од успостављања ЗАП, основни циљеви се константно прилагођавају потребама друштва, па у свом најновијем облику експлицитно обухватају и еколошки приступ реализацији:

- a) обезбеђивања константне и сигурне производње квалитетне хране и других пољопривредних производа,
- b) одржавања стабилних цена пољопривредних и прехранбених производа,
- c) постизања доброг животног стандарда пољопривредних произвођача, али и свих осталих грађана,
- d) и уводе као неодвојиви саставни део ЗАП:
- e) заштиту природне средине и историјског наслеђа.

Са метода регулисања производње и цена кроз индиректне механизме који су доминирали у периоду до средине деведесетих година XX века, ЕУ прелази на методе остваривања циљева ЗАП подизањем квалитета и конкурентности својих производа, уз истовремено спровођење активне политике заштите природне средине и очувања ресурса. Планирано је да се у периоду 2007–2013. средства за програме финансиране на класичан начин (тзв. стуба 1) задрже на постојећем нивоу, тј. € 42–43 милијарде годишње, док се финансирање пројеката и активности које спадају у развој руралних области и заштиту природне средине (стуб 2) са € 10,5 милијарди у 2006. повећава на € 13,2 милијарди 2013. године. Овим средствима планира се спровођење мера које су усмерене ка генералном развоју руралних подручја (диверзификација производње, адаптација и модернизација фарми, развој маркетинга и наступа на тржишту, едукација итд.) и заштити животне средине. Средства се додељују на основу локалних и националних планова, креираних од стране нижих територијално-организационих јединица, али које одобравају централна тела ЕУ. У складу са основним принципима ЗАП, приликом одобравања средстава из ових програма органи ЕУ руководе се како локалним интересима региона који конкурише за средства, тако и оценом у којој мери такав пројекат доприноси напретку ЕУ у целисти. Ова, као и остале политике ЕУ, спроводи се кроз различите програме и пројекте од којих је један SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural development*), програм креиран 1999. године у склопу „Агенде 2000”, једне од новијих реформи ЗАП са годишњим буџетом од 560 милиона евра. Циљ

овог програма био је да припреми пољопривреде будућих нових чланица ЕУ из Централне и Источне Европе како би се лакше синхронизовале са ЗАП Европске уније. Замишљен је да у периоду од 2000. до 2006. године развије на првом месту одрживост пољопривредне производње и подстакне рурални развој у земљама кандидатима, као и да им помогне да постигну стандарде пољопривреде који постоје у развијенијим земљама – чланицама Европске уније. Помоћ је пружана у областима које су одређивале саме државе кандидати, али у складу са прихваћеним приоритетима Заједничке пољопривредне политике ЕУ. За државе које се налазе у статусу кандидата у периоду после 2006. године исту функцију као што је имао SAPARD у претходном проширењу данас има „Компонента V” (Рурални развој) Инструмента за претприступну помоћ (*Instrument of Preaccession Assistance – IPA*).

#### IV) ЗАКЉУЧАК

За Србију је неопходно да у наредном периоду што више подигне ниво и квалитет научних капацитета и институција високог образовања у сфери заштите животне средине и одрживе пољопривредне производње, како би се успешно укључила у европске интеграције. Производња квалитетних пољопривредних производа и хране уопште у довољним количинама за домаће потребе, али и за извоз, и то на начин који не угрожава животну средину нити ремети равнотежу у природи, основни је мотив заједничке аграрне политике Европске уније, па стога мора бити императив и за Србију. Развој одрживе пољопривредне производње нашој земљи отвара велике могућности наступа на светском тржишту, које ће све више бити заинтересовано за квалитетну, органски произведену храну. У светлу промена које су се у последње две деценије догодиле на светској сцени и у нашем региону, пољопривреда недвосмислено представља најперспективнију област у којој земље Балканског полуострва, а тиме и Србија, треба да базирају своје развојне планове. За успех у настојањима да наша земља у условима велике међународне конкуренције постане респектабилан произвођач квалитетних, а тиме и на светском тржишту конкурентних пољопривредних и прехранбених производа, потребно је поред производних развити адекватне научне и образовне капацитете, односно наставити добру традицију коју Србија има у научно-истраживачкој сфери пољопривреде.

Очекивани раст цена хране у свету представља шансу за државе извознице хране (Европску унију на првом месту), а такође и Србију, да заузму добру позицију на светском тржишту и остваре значајне приходе од

извоза хране у наредним годинама. Овоме треба додати значајан економско-политички фактор независности од увоза хране, али уз очување осетљиве равнотеже у економској сфери аграра. Истовремено не треба занемарити ни чињеницу да креатори европске заједничке аграрне политике све више инсистирају на развоју одрживе пољопривредне производње, високом нивоу заштите природне средине и очувању традиционалних квалитета и вредности руралних подручја Европске уније, па би и наша земља требало да следи овај тренд, за шта је неопходни услов постојање адекватно образованих стручњака из области заштите животне средине и одрживог развоја.

## V) ИЗВОРИ

1. Бабовић, Ј., *Менаџмент фарме у одрживој производњи*, Привредна академија, Нови Сад, 2009.
2. Бошковић Ј., Иванц А., Симић Ј., *Одрживи развој пољопривреде и заштита животне средине*, Мегатренд универзитет, Београд, 2003.
3. Council Recommendation of 12 October 2005 to facilitate the admission of third-country nationals to carry out scientific research in the European Community, Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005X0762:EN:NOT>.
4. Ћирић М., Вапа-Танкосић Ј., Илић, Д., *Can Serbian Universities be more competitive in ENEA by being market-oriented?*, Пословна економија, Нови Сад, 2011.
5. EBRD, Transition Report, London, 2009.
6. Enter Europe, *Zaštita okoliša*, 2012, Интернет, <http://www.entereurope.hr/page.aspx?PageID=107>.
7. European Commission, (a) *Agriculture and Rural Development*, 2012, Интернет, [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm).
8. European Commission, (b) *Leader +*, 2012, Интернет, [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm).
9. European Commission, (c) *Environment: 6th EPA*, 2012, Интернет, <http://ec.europa.eu/environment/newprg/7eap.htm>.
10. European Commission, (d) *A Sustainable Europe for a Better World: A European Strategy for Sustainable Development*, 2001, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:EN:PDF>.
11. European Union, *Agriculture*, 2011, Интернет, [http://europa.eu/pol/agr/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/agr/index_en.htm).



12. Eur LEX *Council Regulations*, 2011, Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R1698:EN:NOT>.
13. Европска пољопривредна политика, 2012, Интернет, [http://www.avm.rs/uvod\\_polj\\_pol.htm](http://www.avm.rs/uvod_polj_pol.htm).
14. Farmpolicy, *Analysis from Brussels*, 2011, Интернет, <http://farmpolicy.com/2008/10/22/analysis-from-brussels-by-roger-waite-eu-ministers-first-look-at-post-2013-cap/>.
15. Фенел, Р., (*Fennel, R.*), *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*, Oxford University Press, Oxford, 1997.
16. Гарзон, И., (*Garcon, I.*), *Reforming the Common Agricultural Policy*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.
17. Institute for European Environmental Policy – IEEP, *Environmental Action Programmes*, 2012, Интернет, <http://www.ieep.eu/work-areas/governance/environmental-action-programmes/>.
18. OECD Investment Reform Index 2010: Monitoring Policies and institutions for direct investment in South-East Europe, OECD, Paris, 2010.
19. Стратфор (*Stratfor Global Intelligence*), *Soaring Food Costs and a Closer Look at the CAP*, 2011, Интернет, [http://www.stratfor.com/memberships/116794/analysis/eu\\_laura](http://www.stratfor.com/memberships/116794/analysis/eu_laura).
20. Универзитет Бон (*Universitaet Bonn*), *ILR Capri RD Project*, 2011, Интернет, [http://www.ilr1.uni-bonn.de/agpo/rsrch/capri-rd/capri\\_rd\\_e.htm](http://www.ilr1.uni-bonn.de/agpo/rsrch/capri-rd/capri_rd_e.htm).
21. Вапа-Танкосић, Ј., Царић, М., *The Conceptual Framework on Internalization of Higher Education in Serbia*, Proceedings from the 2EMUNI Conference on Higher Education and Research-Internationalisation and the Role of University Networks. Euro-Mediterranean University, Portorož, 2009.
22. Вин, Г., (*Wyn Grant*), *The Common agricultural Policy*, St. Martin Press, New York, 1997.
21. Живадиновић Б., Миловановић М., *Водич кроз ЕУ политике – Пољопривреда*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010.

#### ABSTRACT

An important part of environmental protection policy is education, through specialized EU academic programmes, especially important for raising Serbian Higher Education institutions awareness on enhancing the quality of education in compliance with the European Higher Education Area. Agriculture is one of most important areas in overall European economy, with Common Agricultural Policy (CAP) being one of oldest and probably most regulated among European

Union policies. From 1962 CAP is the instrument that unites complete agricultural production in the Union. Changes and adoptions done in last decade clearly show direction towards rural development instead of intensive production as one of CAP major goals. Important part of rural development policy is environmental protection and sustainable production and development, and those premises are included in almost all activities of EU managed and financed activities. Six so far completed specialized Environmental Action Programmes helped to improve both EU legislation and practice in member countries in direction of sustainable development and organic production. For Serbia, this issue is extremely important as it should follow, among other, trends in EU agricultural policy in order to successfully join Union in near future. Quality Higher Education in area of environmental protection and sustainable development is important asset in this process.

*Key words:* Higher Education, Common Agricultural Policy, environmental protection, sustainable development.

UDK:631.153.3:061.1

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 217–224

Изворни научни рад

Др Душан ДАБОВИЋ<sup>1</sup>

## АКЦИОНИ ПЛАН ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ОРГАНСКЕ ПОЉОПРИВРЕДЕ

### АПСТРАКТ

Овим истраживањем желели смо да утврдимо предложене мере које се наводе у Европском акционом плану за храну и органску пољопривреду (у даљем тексту: Акциони план), који је донела Европска унија.<sup>2</sup> У истраживању смо користили формалноправни метод. При томе, утврдили смо да се Акциони план базира на заједничкој аграрној политици из 2003. године, у делу који се односи на подршку одрживом развоју, те да промовише производњу висококвалитетне хране, која је „пријатељска” према животној средини и тржишно усмерена. Уочено је да се овим документом формулишу три групе мера: развој тржишта информисањем потрошача, ефикаснија јавна подршка, и унапређење стандарда Заједнице у овој области. У погледу развоја тржишта информисањем потрошача, утврђено је да се то односи на активности које су усмерене ка бољој информисаности потрошача о предностима органске хране, те да је у том циљу предвиђено промовисање посебног логоа Заједнице, као и промоције које су усмерене ка специфичним групама потрошача. Постизање ефикасније јавне подршке планира се кроз усвајање инструмената и мера на националном нивоу, у виду акционих планова, као и развојем истраживања у овој области. Осим тога, Комисија планира да унапреди стандарде о органској пољопривреди тако што ће обавити потпуну хармонизацију са међународним стандардима у овој области. Овај стратешки документ донет је у форми комуникације, па није објављен у Службеном гласилу Европске уније.

*Кључне речи:* Органска пољопривреда, храна, пољопривреда, животна средина, ЕУ, одрживи развој, стратегија.

---

<sup>1</sup> Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Београд. Е-mail: dusan.dabovic@minpolj.gov.rs.

<sup>2</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – European Action Plan for Organic Food and Farming COM/2004/0415, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0415:EN:HTML,16/10/2012>.

## I) СВРХА

Европска комисија је доношењем Европског акционог плана у области хране и органске пољопривреде желела да у наредном периоду успостави стратегију, односно основ за развој политике у области органске пољопривреде, као дела заједничке аграрне политике, који је „пријатељска” према животној средини. Пре свега, полазно становиште је било да органска пољопривреда мора да зависи од самих потрошача, односно да буде тржишно усмерена. Стога, предвиђено је да се стабилан развој у овој области заснива на избалансираном односу понуде и потражње. Пре доношења овог акционог плана процењено је да на нивоу петнаесторице, удео органске пољопривреде у укупној производњи хране износи око 2 одсто, те да је потребно повећати овај удео, а с тим у вези, требало би појачати одговарајући инспекцијски систем. Утврђено је да различити национални прописи земаља чланица у овој области отежавају међусобну трговину органским производима, те да је потребно уједначавање ових прописа. Осим тога, закључено је да је потребно да се у овој области унапреди технологија, као и статистика.<sup>3</sup>

## II) МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Овом стратегијом формулисане су три групе мера:

- информацијама вођен развој тржишта органске хране, унапређење свести потрошача, обезбеђивање информација потрошачима и произвођачима, стимулисање коришћења одговарајућег логоа ЕУ, обезбеђивање транспарентности различитих стандарда и унапређење статистике;
- повећање јавне подршке органској пољопривреди охрабривањем земаља чланица да доносе мере у овој области, као што су националне стратегије и јачање научног истраживања; и
- унапређење стандарда о органској производњи, као и услова за увоз и контролу органских производа, унапређење транспарентности и подизање свести грађана успостављањем независног комитета за научне и техничке савете, као и хармонизацијом стандарда са међународним организацијама, објашњење стандарда који су донети за забрањивање коришћења ГМО; и др.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ibidem, Summary.

<sup>4</sup> Ibidem.

### III) САДРЖАЈ

#### *Тржиште органске хране*

У погледу успостављања тржишта органске хране, Акциони план предвиђа доношење амандмана на Уредбу бр. 2826/2000 о унутрашњим тржишним промоцијама, како би се Комисији дале веће могућности за непосредно организовање информативних и промотивних кампања о органској пољопривреди. Такође, сугерише се увођење вишегодишњих информативних и промотивних кампања о органској производњи на читавој територији ЕУ, како би се информисали потрошачи, ресторани јавних институција, школе и други кључни фактори у ланцу хране, о предностима органске хране, посебно о предностима у погледу заштите животне средине. Такође, на тај начин би требало да се подигне свест грађана у погледу препознавања органских производа и посебног логота Европске уније. Осим тога, потребно је спроводити информативне и промотивне кампање за посебне, добро дефинисане групе потрошача, као што су повремени потрошачи ових производа, јавне кухиње, итд. Акционим планом предвиђа се и повећање сарадње Комисије и држава чланица у погледу развоја стратегија за наведене кампање. У овом делу, планира се успостављање и одржавање интернет базе података у коју би се уносили различити стандарди о органској производњи (укључујући и међународне стандарде и националне стандарде најважнијих земаља извозница) у поређењу са стандардима Заједнице. Као један од начина унапређења тржишта органске хране, предвиђено је и унапређење прикупљања статистичких података о производњи и промету органских производа у Европској унији.

#### *Јавна политика у области органске пољопривреде*

Акциони план предвиђа да ће се произвођачима из земаља чланица из области органске производње воћа и поврћа омогућити да добијају значајне субвенције, према класификацији активности у овој делатности коју саставља и објављује Комисија, а у областима производње, маркетинга и информисања. При томе, Комисија препоручује чланицама да доследно примењују своје програме за регионални развој у погледу дефинисања својих националних акционих планова у области органске пољопривреде, посебно о питањима као што су: стимулисање потражње, тако што би се подизали стандарди квалитета пољопривредних производа; очување на дужи период предности које се постижу заштитом животне средине; развој подршке фармерима како би у потпуности прешли на органску производњу; омогућавање фармерима који се

баве органском производњом да учествују и на конкурсима за доделу помоћи за неорганску производњу; развој помоћи фармерима како би се повезао ланац производње (уговорна сарадња субјеката); подршка посредним услугама; обука и тренинг свих субјеката органске производње, укључујући и производњу, прераду, и промет; и фокусирање органске производње као незаобилазног фактора у областима које се заснивају на заштити животне средине.

### *Стандарди и инспекција*

Акционим планом предвиђа се доношење прописа у овој области који би били још транспарентнији, односно са јасно дефинисаним основним принципима органске пољопривреде. Осим тога, потенцира се обезбеђивање интегритета органске пољопривреде, кроз усвајање стандарда и дефинисање транзиционог периода, као и: утврђивање листе дозвољених адитива за прераду животињских производа; разматрање посебних стандарда за вино; унапређење стандарда у погледу добробити животиња; разматрање потреба да се ови циљеви прошире и на друге области, као што је аквакултура; и разматрање потреба да се стандарди органске пољопривреде унапреде у погледу заштите животне средине. Такође, Акционим планом предвиђа се успостављање независног стручног панела за техничку подршку, као и прецизирање да се производи који су означени као ГМО не могу сматрати органским производима и да се означавање општег нивоа садржаја изједначи са означавањем садржаја ГМО у траговима (осим семена). Овим документом се планира развој узорковања и лабораторијских метода за потребе органске пољопривреде. Поред тога, наводи се да је потребно успоставити и систем прецизног одређивања парцела, како би се идентификовале оне парцеле на којима се обавља органска производња. Предвиђено је и да се тада важећа регулатива Европске уније о органској пољопривреди измени у погледу лиценцирања инспекцијских органа и њихове сарадње са акредитационим телом.<sup>5</sup> Комисија се обавезала да ће објављивати годишњи извештај о органској пољопривреди у земљама чланицама. Једна од активности које се предвиђају односи се на напоре да се у систем органске пољопривреде укључе и треће земље. Ове земље требало би да оснују своја акредитациона тела за органску производњу, која би била одобрена од стране Заједнице. На тај начин би сви органски производи који се увозе из ових земаља могли бити

<sup>5</sup> “Council Regulation (EEC) No 2092/91 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs”, of 24 June 1991, (OJ L 198, 22.7.1991).

означени логом Европске уније. Усклађивање стандарда Заједнице о органској храни, *Codex Alimentarius* и *IFAOM* стандарда је једна од активности из овог плана, као и глобална хармонизација и развој мултилатералног концепта који се базира на *Codex Alimentarius*.<sup>6</sup>

#### IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

С обзиром на то да је овај Акциони план донет у форми комуникације, није објављен у службеном гласилу, нити је одређен датум његовог ступања на снагу, али се у последњем ставу Акционог плана наводи да ће Комисија одмах предузети све потребне кораке у циљу спровођења наведених одредби.

#### V) ИЗВОРИ

1. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – European Action Plan for Organic Food and Farming COM/2004/0415, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0415:EN:HTML>, 16/10/2012.
2. “Council Regulation (EEC) No 2092/91 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs”, of 24 June 1991, (OJ L 198, 22. 7. 1991).
3. „Национални акциони план развоја органске производње у Србији (радна верзија)”, Интернет, [http://www.megatrend.edu.rs/fbio/1up/NAP\\_Serbian.pdf](http://www.megatrend.edu.rs/fbio/1up/NAP_Serbian.pdf).
4. „Акциони план развоја органске производње у пољопривреди на територији града Новог Сада за 2012. годину”, *Службени лист града Новог Сада*, бр. 3/12 и 19/12.

#### VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде је 2009. године припремило предлог Националног акционог плана развоја органске производње у Србији.<sup>7</sup> У овом акционом плану наводи се да је неопходно узети у обзир интересе свих страна у органској производњи, као и повећање јавне свести о значају органске производње за побољшање здравља и одрживо коришћење ресурса, како би се остварили примарни циљеви у овој области. Наиме, утврђено је да органска производња представља шансу за српске

---

<sup>6</sup> *International Federation of Organic Agriculture Movements*.

<sup>7</sup> „Национални акциони план развоја органске производње у Србији (радна верзија)”, Интернет, [http://www.megatrend.edu.rs/fbio/1up/NAP\\_Serbian.pdf](http://www.megatrend.edu.rs/fbio/1up/NAP_Serbian.pdf).

произвођаче који би се сусрели са значајном потражњом како на тржишту ЕУ, тако и на светском тржишту, кроз производњу веће количине сертификоване хране високог квалитета и испуњавање здравствених и биолошких стандарда, при чему би требало узети у обзир и домаћу потражњу. Осим тога, не само да је органска производња значајна за задовољење потрошача, већ такође служи и јавном интересу у заштити биолошке разноврсности, околине и природних ресурса, као и по питању одрживог развоја, заштите и побољшања здравља људи и животиња. Органска производња заснива се на биолошкој равнотежи система: земља–биљка–животиња–човек. Према дефиницији *Codex Alimentarius* у питању је холистички систем производње који промовише и јача агроекосистем и здравље, укључујући и биодиверзитет, биолошке циклусе, као и земљиште. Акцент се ставља на коришћење инпута пореклом са фарме, узимајући у обзир да регионални услови захтевају локално применљиве системе. Ово се може остварити коришћењем, где је могуће, културних, биолошких и механичких метода, што је супротно коришћењу синтетичких материјала како би се испуниле специфичне функције у оквиру система. Синтетички пестициди, синтетичка ђубрива, регулатори раста, хормони, као и генетски модификовани организми не смеју бити коришћени у органској производњи. Дозвољене супстанце су јасно одређене у оквиру ЕУ у анексима, директивама и другим документима. Главни приоритети су методе и процедуре за рационалну експлоатацију природних ресурса, резистентне аутохтоне сорте, новоразвијени варијетети животиња, биљака, плодоред, примене стајњака и компоста ђубрива, биолошке заштите против штетних агенаса, итд.

Према овом акционом плану, циљ Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде јесте побољшање сектора органске производње, кроз имплементацију следећих циљева и активности: подршка органској производњи као саставном делу националне пољопривредне политике и политике руралног развоја; законодавством Србије регулисана органска производња у складу са захтевима ЕУ; успостављање оперативног и усаглашеног система контроле у органској производњи у складу са стандардима ЕУ; функционална и одржива Национална асоцијација за органску производњу; приступачан и захтевима тржишта окренут саветодавни сектор који произвођачима пружа стручну и осавременењу подршку; успостављање примењених истраживања у области органске производње; укључивање органске пољопривреде у званично образовање (дугорочни циљ); формирање одељења за органску производњу у оквиру сектора за рурални развој у Министарству пољопривреде, као и кластера за органске произвођаче, прерађиваче и производне и трговачке задруге; развој



локалног тржишта; промоција извоза – српски трговци на иностраном тржишту; субвенционирани кредитне линије за пољопривреднике у органској производњи; и имплементација и надзор Националног акционог плана развоја органске производње у Србији. На територији Града Новог Сада, на годишњем нивоу, доноси се посебан акциони план за развој органске производње у пољопривреди, којим се утврђују приоритети и мере за унапређење органске производње у пољопривреди.<sup>8</sup> Основна начела овог акционог плана су: начело управљања природним и биолошким процесима; начело ограничене употребе улазног репроматеријала; начело строгог ограничења употребе хемијских синтетизованих инпута; начело прилагођавања, које се односи на прилагођавање метода органске производње регионалним и локалним климатским и агроеколошким условима и другим факторима; и начело одржавања и побољшања живота у земљишту и природне плодности тла. Основни циљеви и задаци органске пољопривредне производње на територији Града, за 2012. годину дефинисани су на следећи начин: производња квалитетне и здравствено безбедне хране; повећање броја произвођача органских производа; повећање површина земљишта под органском производњом; успостављање органске производње као целовитог система управљања и производње хране која се базира на еколошкој пракси, биодиверзитету, очувању природних ресурса и високих стандарда за добробит животиња, уравнотежена биљна и сточарска производња која уважава природне системе и циклусе, и побољшава квалитет земљишта, воде и ваздуха. Акционим планом утврђују се приоритети за реализацију циљева и задатака органске пољопривредне производње на територији Града, и то: установљавање мера за унапређење органске пољопривредне производње; спровођење стручног усавршавања и стицања додатних знања произвођача; подстицање повећања пољопривредних површина са органским производима; помоћ у процесу сертификације органске производње и популаризација; као и промоција и презентација органске производње на територији Града. У складу са утврђеним циљевима и приоритетима, предложене су мере за унапређење органске пољопривредне производње на територији Града Новог Сада за 2012. годину, на следећи начин: 1) евидентирање и одабир пољопривредних произвођача, организација и институција из области пољопривреде који ће бити обухваћени пројектом производње органских производа, као и оцена могућности органске производње на одабраном земљишту; 2) програм стручног усавршавања и

---

<sup>8</sup> „Акциони план развоја органске производње у пољопривреди на територији града Новог Сада за 2012. годину”, *Службени лист града Новог Сада*, бр. 3/12 и 19/12.

образовања изабраних пољопривредних произвођача, организација и институција из области пољопривреде ради стицања додатних знања и вештина из области органске производње; 3) субвенционисање сертификација изабраних пољопривредних произвођача, организација и институција из области пољопривреде за развој органске производње; 4) организовање и учествовање на сајмовима, семинарима, радионицама и стручним екскурзијама о органској производњи; и 5) популаризација, промоција и презентација органских производа на територији Града.

## **ACTION PLAN OF THE EUROPEAN UNION ON ORGANIC AGRICULTURE**

### **ABSTRACT**

By the Action plan, the Commission set out its general guidelines on organic farming. It is beneficial for the whole community and especially for the environment. The Commission believes that the development of organic farming must be based firstly on the interplay of supply and demand. The emphasis must therefore be placed on the expectations of consumers, who need to be better informed about the principles, objectives and benefits of organic farming. The Commission proposes launching an information and promotion campaign throughout the European Union to promote the Community logo. It also plans to set up an on-line database to allow comparison of Community standards with national and international standards, and to improve the collection of statistical data. The Commission urges Member States to make full use of all the Community instruments and measures, such as national and regional action plans, available within their rural development programmes. It also plans to develop a specific accreditation system for inspection bodies and publish an annual report from the Member States on their supervision. In addition, it proposes prohibiting the labeling of products containing GMOs as organic. Also, the Commission proposes asking the Council for a negotiating mandate to reinforce recognition by third countries of EU organic farming standards and inspection systems. The Commission proposes capacity-building in developing countries and facilitating trade in organic products from those countries, and it plans to establish new import arrangements under Regulation (EEC) No 2092/91. Also, the Commission aims to preserve the integrity of organic farming by making Community rules more transparent and increasing harmonization so as to reduce obstacles to trade caused by the existence of too many different standards. For the same reason, the Commission proposes developing a multilateral concept of equivalency based on the Codex Alimentarius standards. Significance of the Action plan for the Republic of Serbia is reflected in the National Action Plan for Organic Production, as well as in the Action Plan for Organic Agriculture of Town Novi Sad.

*Key words:* Organic agriculture, food, agriculture, EU, sustained development, strategy.

UDK: 502.171:546.212:061.1

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 225–231

Изворни научни рад

Др Добрица ВЕСИЋ<sup>1</sup>  
Др Александра ТОМИЋ<sup>2</sup>  
Мр Србијанка СТОЈИЋ<sup>3</sup>

## ЗАШТИТА ВОДА У ЗЕМЉАМА ЕУ

### АПСТРАКТ

Вода је услов живота на Земљи. Као веома важно јавно добро, вода мора да буде основно право сваког човека. Интензивна употреба хидролошких ресурса обезбеђује економски просперитет и развој, док екологија већ поставља низ актуелних научних и практичних проблема. У овом случају то је основни елемент стратегије заштите вода. Економска цена водних ресурса, укључујући и заштиту вода, мора бити основа нове стратегије и приступа за заштиту животне средине. Чланице ЕУ регулисале су проблем заштите вода кроз низ директива. Најважнија је Оквирна директива о водама, која обједињује све остале директиве у области вода и заштите вода. Србија је донела нови Закон о водама усклађен са европским стандардима у области вода и заштите животне средине. Све земље у региону ускладиле су своје националне законе, прописе, институције и стандарде у области вода и заштите животне средине са прописима Европске уније.

*Кључне речи:* Вода, заштита вода, добро стање, заштићена област, мониторинг.

### 1) СВРХА

Вода је, неоспорно, услов живота на земљи. Као опште добро изузетне важности, вода мора бити основно право сваког човека. Стручњаци

---

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд. Е-mail: [dobrica@diplomacy.bg.ac.rs](mailto:dobrica@diplomacy.bg.ac.rs). Рад представља резултат истраживања у оквиру пројекта 179029 Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

<sup>2</sup> Народна скупштина Републике Србије, Београд.

<sup>3</sup> ЈВП „Србијаводе”, Београд.

Међународног института за воду тврде да ће се за само двадесетак година трећина становништва на планети суочити са оскудицом воде. У многим земљама већ постоји проблем несташице воде, а према анализама Уједињених нација до 2015. године милијарду и осамсто милиона људи ће живети у регионима са потпуном несташицом воде. Земље Европске уније посвећују велику пажњу заштити вода, у коју се улажу значајна финансијска средства. Потреба за заштитом вода се у земљама чланицама Европске уније јавила као последица повећаног загађења услед повећања броја становника и нагле експанзије индустријске активности. Веће Европске уније затражило је од Комисије да поднесе предлоге мера које ће побољшати квалитет површинских вода. На Министарском састанку у Хагу још 1991. године, који је посвећен подземним водама, истакнута је потреба за предузимањем мера које ће спречити погоршање квалитета и несташицу количине вода до 2020. године.

## II) МЕРЕ

Мере које земље чланице Европске уније примењују при остваривању постављених циљева у области заштите вода представљају ефикасну комбинацију између мера ЕУ и конкретних мера земаља чланица. Такође су различити органи и институције како ЕУ, тако и институције држава чланица надлежних за заштиту вода. Активности на имплементацији одвијају се на различитим нивоима (европским, регионалним, локалним) и у различитим формама (интернационалне комисије, научни и стручни скупови, локални семинари). Заједничка стратегија имплементације доприноси реализацији синхронизованих активности на националним нивоима у земљама чланицама ЕУ. Спровођење директива врши се разменом информација између земаља чланица, развијањем упутстава, управљањем информацијама и подацима, тестирањем и вредновањима која подразумевају операционализацију техно-економских метода и модела, пратећу документацију и препоруке. Директиве су, познато је, општи правни акти који важе за подручје Европске уније, за сваку од 27 чланица, али нису директно обавезујући, већ их треба претходно појединачно инкорпорирати у национално законодавство сваке државе чланице. Директива 91/271/ЕЕС регулише пречишћавање комуналних отпадних вода, при чему земље чланице треба да одреде органе за мерење загађења, тј. мониторинг. Прописани су рокови за изградњу колекторских система. Директива 98/15/ЕЕС, која представља допуну Директиве 91/271/ЕЕС, регулише вредност концентрације или смањења фосфора у улазним водама. Директива о заштити подземне воде од загађења

проузрокованог одређеним опасним супстанцама – 80/68/ЕЕС, представља обавезу земаља чланица да за опасне супстанце, према листи I и II, забране директна и индиректна испуштања. Директива 91/676/ЕЕС о заштити вода од загађивања узрокованог нитратима из пољопривредних извора предвиђа акционе програме за рањиве зоне, правила добре пољопривредне праксе, методе мерења и извештавања. Директива 96/61/ЕЕС за интегрално спречавање и контролу загађивања бави се загађивањима која су последица индустријске активности. У пет анекса дефинисане су категорије индустријских активности, листа главних загађујућих материја, фактори за одређивање најбољих доступних техника. Најкасније у року од шест година од дана ступања на снагу Оквирне директиве о водама успоставиће се програми мониторинга. Мониторинг се спроводи за површинске воде (обухвата запремину, водостаје и протицаје до степена значајног за хемијски и еколошки статус и еколошки потенцијал, а такође и параметре еколошког и хемијског статуса и еколошког потенцијала) и за подземне воде (нивое и контролу хемијског и квантитативног статуса). У заштићеним областима мониторинг укључује и додатне показатеље статуса вода, а према прописима којима је то подручје утврђено као заштићено.

### III) САДРЖАЈ

Директиве које је донела Европска уније из области заштите вода су : Директива 91/271/ЕЕС о пречишћавању комуналних отпадних вода и њена допуна Директива 98/15/ЕЕС; Директива 91/676/ЕЕС о заштити вода од загађивања узрокованог нитратима из пољопривредних извора; Директива 86/278/ЕЕС о заштити животне средине, а посебно земљишта при коришћењу канализационог муља у пољопривреди; Директива 76/464/ЕЕС о граничним вредностима за испуштање опасних супстанци у воде (прва директива из области загађења воде од различитих опасних супстанци); Директива 80/68/ЕЕС о заштити подземних вода од загађивања; Директива 96/61/ЕЕС о интегралном спречавању и контроли загађивања; Директива 82/176/ЕЕС о граничним вредностима и циљевима квалитета за испуштање живе из индустрије.<sup>4</sup> Оквирна директива о водама садржи 26 чланова. Саставни део Оквирне директиве су 11 анекса који обухватају низ важећих директива које

---

<sup>4</sup> Директиве Европске уније о водама (2006–2009), Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде – Републичка дирекција за воде; Удружење за технологију воде и санитарно инжењерство, 2009.

се непосредно или посредно односе на заједничку политику Европске уније у области вода. Оне су равноправне са Оквирном директивом о водама.<sup>5</sup>

#### IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Још се крајем седамдесетих година прошлог века почело са израдом прописа и закона у области заштите вода, када почиње и прва фаза у којој су пре свега донете и прве директиве о водама. Друга фаза отпочиње 1988. године, од Министарског семинара о политици вода у Франкфурту. Трећа фаза започиње доношењем Оквирне директиве о водама. Оквирном директивом обједињени су правни инструменти у области заштите вода на нивоу Европске уније. Европски парламент и Веће Европске уније су, у складу са чланом 175. став 1. Уговора о Европској заједници, у поступку суодлучивања донели Оквирну директиву о водама. Објављена је у *Службеном гласнику Европске уније* 22. децембра 2000. године.<sup>6</sup> Ступила је на снагу самим даном објављивања. Према члану 24. Оквирне директиве о водама рок за транспозицију био је 22. децембар 2003. године, док је за 10 земаља које су приступиле ЕУ 1. маја 2004. године и две земље које су прикључене 1. маја 2007, рок био сам дан приступања.

#### V) ИЗВОРИ

1. Council Directive 80/68/EEC on the protection of groundwater against pollution caused by certain dangerous substances (OJ L 20).
2. Council Directive 91/271/EEC (OJ L 135).
3. Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of water against pollution caused by nitrates from agricultural sources (OJ L 375).
4. Council Directive 96/61/EC of 24 September 1996, concerning integrated pollution prevention and control (OJ L 257).
5. Directive 98/15/EEC (OJ L 135).
6. Интернет, [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/timetable\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/timetable_en.htm).

<sup>5</sup> Annex I – Information required for the list of competent authorities; Annex II – Surfaces water; Annex III – Economics analysis; Annex IV – Protected areas; Annex V – Surfaces water status; Annex VI – List of measures to be included within the programs of measures; Annex VII – River basin management plans; Annex VIII – Indicative list of the main pollution; Annex IX – Emission limit values and environmental quality standards; Annex X – List of priority substances in the field of the water policy; Annex XI – Maps.

<sup>6</sup> *Official Journal* (OJ L 327).

7. Интернет, [http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts\\_figures/guidance\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm).
8. *Official Journal* (OJ L 327).
9. Закон o vodama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, бр. 30/2010.

## VI) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU

Вода је најважији стратешки ресурс XXI века, а водопривреда је темељ развоја привреде и друштва. Развијеност водопривреде условљена је развојем привреде и друштва у целини. Развој привреде и друштва немогућ је без развијеног сектора у области вода, али је такође немогуће и развијати водопривреду уколико привреда и друштво стагнирају. Водопривреда је и подстицајни али и ограничавајући фактор у оквиру других компоненти развоја. Интензивно коришћење хидролошких ресурса обезбеђује економски просперитет и развој, али екологији поставља низ актуелних научно-апликативних проблема. У овом случају ради се о елементима основне стратегије заштите вода. Економска цена водених ресурса, између осталих и заштите вода, мора бити основ нове стратегије и приступа у заштити вода. При томе, требало би имати у виду да се интереси појединаца, предузећа и друштва у целини, када је у питању било која од економских активности, никад у потпуности не поклапају. Међутим, очување и унапређење квалитета вода не може се остварити само на основу мера из области заштите вода, већ се може остварити само у склопу интегралног система коришћења вода, заштите вода и заштите од вода. Осим тога, треба тежити оптималном захватању вода за поједине кориснике, и добром технолошком коришћењу кроз рационалне мере у технолошком производном процесу. Потребна је компарација са развијеним тржишним привредама, нарочито са земљама чланицама Европске уније, али такође и са земљама из нашег непосредног окружења. Србија је релативно богата чистим водама за пиће. Ипак, стварне количине водног богатства нису довољно познате. Неопходно је детаљније изучити стварне водне ресурсе и њихово стање, а посебно њихову променљивост у времену и простору, узимајући у обзир све постојеће и предвидиве климатске, еколошке и привредне чиниоце који на то утичу. Осим тога, потребно је анализирати постојеће стање технологија за водоснабдевање и пречишћавање отпадних вода. Пословање државних институција на подручју припремања и израде дугорочне стратегије одржавања и увођења и примене нових, квалитетнијих технологија, требало би да буде транспарентно. Водопривредна делатност дефинисана је као скуп активности које обухватају уређење водотока и заштиту од штетног дејства вода; уређење

и коришћење вода; и заштиту вода од загађивања. Заштита вода спроводи се према Плану заштите вода од загађивања, који доноси Влада Републике Србије за период од шест година. План садржи мере за контролу, смањивање и спречавање уношења опасних супстанци, мере за спречавање уношења отпадних материја које могу проузроковати погоршање квалитета вода, интервентне мере. Ради заштите квалитета вода у члану 97. прописане су забране које се односе на уношење отпадних вода које садрже загађујуће супстанце изнад прописаних граничних вредности у површинске и подземне воде, а такође је забрањено и испуштање отпадних вода у стајаће воде ако се угрожава еколошки или хемијски статус; испуштање са пловних објеката или са обале загађујућих супстанци; испуштање прекомерно термички загађене воде; коришћење ђубрива и средстава за заштиту биља у обалном појасу до пет метара; испуштање у јавну канализацију отпадних вода које садрже хазардне супстанце; коришћење напуштених бунара као септичких јама; остављање у кориту за велику воду материјала који могу загадити воде; прање возила, машина, опреме и уређаја у површинским водама и на водном земљишту. Законом о водама (члан 98. до 104) дефинисане су обавезе правних лица која испуштају отпадну воду, да делимично или потпуно одстране материје и пречисте је. Такође су у обавези да поставе уређаје за мерење којима ће се мерити количине отпадних вода и испитивати параметри квалитета отпадних вода. Објекти који служе за сакупљање, одвођење и пречишћавање отпадних вода морају се контролисати са аспекта исправности и то што се тиче водене пропусности сваких пет година, а по питању уређаја за мерење количина отпадних вода једном годишње. У луци, пристаништу, марини и зимовнику постоји обавеза заштите вода од загађивања са пловних објеката, а за нафтоводе и уређаје за прихватање, прераду и чување минералних уља власник, тј. корисник је дужан да их одржава у циљу спречавања отицања и цурења уља у воду.

За непосредно и посредно испуштање воде плаћа се накнада за испуштену воду. Обвезник плаћања је лице (правно, физичко или предузетник) које испушта отпадне воде у сопствену канализацију, водоток, канал, језеро, акумулацију и сл.; врши сакупљање, одвођење и пречишћавање отпадних и атмосферских вода системом јавне канализације (плаћање је према количини и врсти испуштене отпаде воде); производи електричну енергију у термоелектранама са отвореним – проточним системом за хлађење (плаћање је према количини произведене електричне енергије – члан 161. За непосредно и посредно загађивање воде плаћа се накнада за загађивање вода. Обвезник плаћања је власник пловног објекта, лице (правно, физичко или предузетник) које испушта отпадне воде у сопствену канализацију, водоток, канал, језеро, акумулацију и сл.; врши сакупљање, одвођење и пречишћавање



отпадних и атмосферских вода системом јавне канализације; испушта на пољопривредно, грађевинско или шумско земљиште загађујуће супстанце. Мониторинг статуса вода одређен је у члану 107. и хармонизован са одредбама Оквирне директиве о водама. Издвајају се три врсте мониторинга:

- надзорни мониторинг чији је циљ да пружи комплетан преглед статуса површинских вода и информације о дугорочним трендовима;
- оперативни мониторинг који се спроводи за сва водна тела под ризиком од неиспуњења циљева животне средине; и
- истраживачки мониторинг који тежи да прикупи што више информација о притисцима неидентификованог порекла или непознатим утицајима; ефектима акцидната или неочекиваним природним поремећајима и детаљнијој ревизији поступака у оквиру предузетих мера.

За Годишњи програм мониторинга задужена је републичка организација надлежна за хидрометеоролошке послове, која квартално доставља извештаје Министарству и Агенцији за заштиту животне средине. Поред тога, једном годишње доставља годишњи извештај о стању и променама квалитета воде. Овај извештај доставља се и јавном водопривредном предузећу, министарству надлежном за послове здравља, министарству надлежном за послове заштите животне средине и министарству надлежном за послове геологије.

## PROTECTION OF WATER IN THE EU

### ABSTRACT

Water is a condition of life on earth. As a very important public good, water has to be a fundamental right of every man. Intensive use of hydrological resources provides economic prosperity and development, ecology, but set a number of current scientific and application problems. In this case it is the basic element of water protection strategies. The economic price of water resources, including the protection of water, must be the basis of new strategies and approaches for environmental protection. The EU countries have regulated the problem of water protection through a series of Directives. The most important is the Water Framework Directive, which consolidates all the other directives in the field of water and water protection. Serbia adopted a new Water Act in line with European standards in the field of water and environmental protection. All countries in the region have aligned their national laws, regulations, standards and institutions in the field of water and environmental protection with the European Union.

*Key words:* Water, water protection, good condition, protected areas, monitoring.

UDK: 502.171:546.212:340.114:061.1](497.11)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 232–245

Изворни научни рад

*Др Жаклина СПАЛЕВИЋ<sup>1</sup>*  
*Проф. др Мирјана КНЕЖЕВИЋ<sup>2</sup>*  
*Др Милован КОМНЕНИЋ<sup>3</sup>*

## УПОРЕДНИ ПРИКАЗ ПРАВНЕ РЕГУЛАТИВЕ ЗАШТИТЕ ВОДА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

### АПСТРАКТ

Оквирна директива о водама (ОДВ) представља основни правни акт који дефинише заштиту и очување воде у Европи и обезбеђује њено дугорочно и квалитетно коришћење, кроз тачно утврђене стандарде које земље чланице морају достићи до утврђених датума. Директива се односи на површинске, транзитне, приобалне и подземне воде. Заштита воде у Републици Србији правно је регулисана кроз Закон о заштити животне средине и Закон о водама. Закон о заштити животне средине је дефинисао доношење Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара и Националног програма заштите животне средине као основних стратешких докумената. Овим законом уводи се категорија подручја од посебног државног интереса у области заштите животне средине. Влада је надлежан орган који прописује критеријуме и одређује подручје од посебног државног интереса у области заштите животне средине, као и висину и начин плаћања накнаде за загађивање животне средине у овим подручјима. Закон о водама уређује правни статус вода, интегрално управљање водама, управљање водним објектима и водним земљиштем, изворе и начин финансирања водне делатности, као и друга питања значајна за управљање водама. Постојећа законодавна регулатива треба да представља основ за даљу правну надоградњу у даатој области, а све у циљу обезбеђења квалитета вода, управљања водама, наводњавања и борби против суша. Хармонизација

---

<sup>1</sup> Правни факултет, Универзитет Синергија, Бијељина. Е-mail: zspalevic@sinergija.ba.

<sup>2</sup> Економски факултет Универзитета у Крагујевцу. Е-mail: knezevic8@ptt.rs.

<sup>3</sup> Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.

прописа у Републици Србији у области заштите вода са правом Европске уније, која се пре свега односи на процес интензивније заштите животне средине, развија се у правцу усаглашавања поимања правног статуса воде као стратешког ресурса у Европи.

*Кључне речи:* Оквирна директива о водама Европског парламента и Савета (2000/60/ЕС), заштита и очување воде у ЕУ и РС, домаће водно законодавство.

## 1) СВРХА

Оквирна директива о водама Европског парламента и Савета од 23. октобра 2000. године,<sup>4</sup> утврђује правни оквир деловање у области водне политике и има циљ да:

- прошири заштиту вода на све воде (површинске, транзиционе, приобалне и подземне);
- унапреди статус водених екосистема до 2015;
- успостави управљање водом на нивоу речних сливова;
- комбинује граничне вредности емисија са стандардима квалитета животне средине;
- осигура да цене воде обезбеде адекватне иницијативе за кориснике воде да водне ресурсе користе ефикасно;
- укључи грађане у масовне еколошке акције у циљу одрживог коришћења вода заснованог на дугорочној заштити расположивих водних ресурса;
- усмери национална законодавства.<sup>5</sup>

Ова директива одређује и област подземних вода и област приоритетних супстанци у којима је потребно дефинисати уско специјализоване прописе. Одатле је проистекла и Директива о поземним водама и предлози директива о приоритетним супстанцама, о стратегији управљања морима и о процени управљања поплавама.

Овим актом врши се реструктурирање прописа и замена раније важећих правила у току транзицијског периода ЕУ кроз увођење механизма који су потребни да би се остварило одрживо управљање водним сектором у ЕУ на

---

<sup>4</sup> 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 Community*, L 327, 22.12. 2000, pp. 1–72.

<sup>5</sup> *Common Implementation Strategy – CIS (2000/60/EC)*.

основу полазишта да вода није комерцијални производ као било који други већ наслеђе које се мора штитити и бранити кроз усаглашену правну регулативу.

## II) МЕРЕ ЕУ

Активности на имплементацији директиве (ОДВ) почеле су да се одвијају на различитим нивоима (европским, регионалним и локалним) и у различитим формама у већини европских земаља у периоду 2001–2003. године. Европска комисија је маја 2001. објавила документ Заједничка стратегија за имплементацију Оквирне директиве о водама, са прецизном динамиком развоја активности до краја 2006. године. Циљ Стратегије је постизање кохерентности и хармонизације у процесу имплементације директиве у свим земљама ЕУ и земљама кандидатима за чланство у ЕУ.<sup>6</sup> У процесу имплементације ОДВ циљ је постизање доброг статуса вода до 2015. године, што подразумева:

- утврђивање хидролошких, хемијских и биолошких стандарда;
- коришћење воде за посебне намене;
- одређивање посебних циљева;
- систематски мониторинг вода;
- интегрално управљање речним сливом, чак и преко административних и међународних граница, што укључује и планове управљања сливом и координиране програме мониторинга који се базирају на квантитативним, еколошким и хемијским карактеристикама и циљевима заштите;
- комбиновани приступ у вези са стандардима за граничне вредности дозвољених емисија и мисија, подразумевајући да граничне вредности дозвољене емисије од стране извора загађивања у акватичну животну средину морају да задовоље минималне стандарде квалитета воде према захтевима потрошача.

Директива предвиђа конкретне приступе и активности, као што су:

- државе чланице и државе кандидати за чланство у ЕУ морају да утврде речне сливове који се налазе у оквиру њихових државних граница и да их означе као сливна подручја; ова подручја обухватају и подземне

<sup>6</sup> Гордана Илић-Гасми, *Право Европске уније*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2006, стр. 275.

воде и обалске воде, тако да на тај начин представљају основну јединицу за квантитативну и квалитативну процену водних ресурса;

- државе чланице и државе кандидати за чланство у ЕУ имају обавезу да заштите, унапреде, обнове и доведу у „добро стање” све површинске и подземне воде до 2015. године, уз обавезу успостављања равнотеже између захватања подземних вода и њиховог обнављања;
- у циљу рационалног коришћења вода и заштите животне средине државе на националном нивоу треба да уведу политику утврђивања цене воде и водних услуга у свим водопривредним областима; при утврђивању цене воде и водних услуга свака држава мора да води рачуна о друштвено-економским и еколошким ефектима, а све у циљу јачања свести становништва о непходности очувања водних ресурса и рационалне потрошње воде;
- државе чланице и државе кандидати за чланство у ЕУ имају обавезу да припреме планове управљања сливним подручјима на својој територији, а уколико је реч о међународним сливним подручјима, морају да обезбеде координацију активности са свим државама датог сливног подручја у циљу припреме ради јединственог плана управљања заједничким сливним подручјем;
- подстицање на активно учешће свих заинтересованих страна на националном нивоу у процесима припреме, формирања, презентације и новелирања планова за управљање сливним подручјима који морају бити транспарентни за ширу јавност са тачно утврђеним роковима реализације;
- усвајање посебних мера за прогресивно смањење опасних материја у циљу спечавања загађења вода и водених екосистема; у оквиру ових мера потребно је јасно дефинисати списак посебно опасних материја које се прве бити уклоњене, списак опасних материја и граничне вредности других опасних материја у емисији; и
- спровођење постављених циљева захтева усвајање нових закона и подзаконских аката, формирање стручне и обучене администрације у свим државама у којима ће се ови приступи и активности примењивати, укључујући чак и државе које су започеле процес придруживања, а нису добиле статус кандидата.

### III) САДРЖАЈ

Загађеност вода у Републици Србији је сваким даном све већа и данас се наш простор не може сматрати простором који је богат квалитетном водом. У

многим срединама и данас не постоји свест о потреби заштите вода и вода се сматра најпогоднијим местом за одлагање једног дела отпада.<sup>7</sup> Нагли пораст загађења вода изазван је рапидном индустријализацијом, неадекватним просторним и урбанистичким планирањем, као и неконтролисаним транспортом нафте, нафтних деривата и опасних материја пловним средствима саобраћаја.<sup>8</sup> Вода се загађује и комуналним отпадним водама из насеља и индустријских постројења, хемијским агенсима који се користе у пољопривредној производњи и шумарству, и услед термалног и нуклеарног загађења.<sup>9</sup> Загађење воде обухвата и загађење приобаља и отвореног мора минералним уљима и њиховим дериватима из обалских фабричких постројења и пловних објеката, као и продирање отпадних вода у пијаћу воду и акциденте на извориштима пијаће воде. Закон о заштити животне средине има посебан значај јер се бави питањима одговорности за загађивање животне средине.<sup>10</sup> Према овом закону правна и физичка лица дужна су да у обављању својих активности обезбеде заштиту животне средине применом и спровођењем прописа о заштити животне средине, одрживим коришћењем природних ресурса, добара и енергије; увођењем енергетски ефикаснијих технологија и коришћењем обновљивих природних ресурса; употребом производа, процеса, технологија и праксе који мање угрожавају животну средину; предузимањем мера превенције или отклањања последица угрожавања и штете по животну средину; вођењем евиденције на прописани начин о потрошњи сировина и енергије, испуштању загађујућих материја и енергије; класификацији, карактеристикама и количинама отпада као и о другим подацима и њихово достављање надлежним органима; контролом активности и рада постројења који могу представљати ризик или проузроковати опасност по животну средину и здравље људи. Закон о заштити животне средине предвиђа и обавезно осигурање за загађивача чије постројење или активност представљају висок степен опасности по здравље људи и животну средину, и то од одговорности за случај штете причињене трећим лицима услед удеса. Сва физичка и правна лица која претрпе штету

<sup>7</sup> Мирјана Кнежевић, „Речни транспорт као могућност привредног развоја Србије”, *Право теорија и пракса*, број 4–6/2012, стр. 26–31.

<sup>8</sup> Драгољуб Тодић, *Савремена политика и право животне средине*, Мегатренд универзитет, Београд, 2002, стр. 124.

<sup>9</sup> Слободан Петковић, Милан Димкић, *Могућности побољшања институционалног положаја водопривреде у Републици Србији*, Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду РС и Институт „Јарослав Черни”, Београд, 2006, стр. 43.

<sup>10</sup> Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, број 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон и 43/2011 – одлука УС.

услед активности загађивача имају право на накнаду штете и захтев подносе непосредно загађивачу, осигуравајућем друштву или финансијском гаранту загађивача. Загађивач који проузрокује загађење животне средине одговара за насталу штету по начелу објективне одговорности. Када је за штету одговорно више загађивача и није могуће одредити њихове уделе у насталој штети, сви они трошкове сnose солидарно и посебно покретање поступка за накнаду штете застарева за три године од дана када је оштећеник сазнао за штету и учиниоца штете, док ово потраживање застарева за 20 година од тренутка када је штета настала. Држава задржава право на накнаду штете која је учињена, ако нема других лица која имају то право. Закон о водама,<sup>11</sup> питање заштите вода којим се ОДВ пре свега бави разматра као „друга питања од значаја за управљање водама”. Закон о водама делимично је усклађен са Директивом 2000/60/ЕС, Директивом 91/271/ЕЕС, Директивом 91/676/ЕЕС, Директивом 93/83/ЕС, Директивом 75/440/ЕС, Директивом 76/160/ЕС, Директивом 76/464/ЕЕС, Директивом 80/68/ЕЕС, Директивом 2000/118/ЕС, Директивом 2007/60/ЕС и Директивом 2007/2/ЕС. Посебна пажња је у овом закону посвећена поплавама. У овом закону су дефинисана кривична дела неовлашћеног пуњења и коришћења акумулације и оштећења при експлоатацији речних наноса.<sup>12</sup>

Имајући у виду да Министарство здравља, Министарство пољопривреде и Министарство животне средине и просторног планирања имају надлежности на основу Закона о водама, потребно је њихове улоге и степен ингеренције јасно дефинисати. Знајући да је у неком случајевима тешко направити оптималан план управљања водом због могућих сукоба интереса између јавних водопривредних предузећа, потребно је јасно утврдити процедуру решавања таквих проблема. У Републици Србији неопходна је прецизна правна регулатива појма отпадних вода и нитратних супстанци. Закон о водама неоправдано искључује подземне воде из којих се могу добити корисне минералне сировине и геотермална енергија.<sup>13</sup> За разлику од Директиве 2000/60/ЕС која уопште не дефинише појмове водног добра и водног земљишта. Појам водног добра и водног земљишта дефинисан је у Закону.<sup>14</sup> У Директиви 2000/60/ЕС питање суше представља питање од опште важности, док Закон о водама уопште не регулише ову област. Закон о водама дефинише да надлежна Министарства

---

<sup>11</sup> Закон о водама, *Службени гласник РС*, број 31/2010.

<sup>12</sup> *Ibidem*, члан 209 и 210.

<sup>13</sup> *Ibidem*, члан 2.

<sup>14</sup> *Ibidem*, чл. 4–12.

треба да буду обавештена у случају када су подземне воде под ризиком који је изазван рударским активностима,<sup>15</sup> за разлику од Оквирне директиве о водама.<sup>16</sup> Закон не разматра величину протока воде као параметра хидролошког режима, као што је то случај код Оквирне Директиве о водама, већ посматра поступке претераног узимања површинске воде и воде из језера.<sup>17</sup> Дефинише обавезу Владе Републике Србије да одреди које су приоритетне супстанце, иако су исте већ наведене у Директиви 2000/60/ЕС. Док Директива 2000/60/ЕС захтева да се сви подаци уносе у одговарајући географски информациони систем – ГИС, овакав захтев се не помиње у Закону о водама.

Треба посебно напоменути да је неопходно законски уредити систем за праћење концентрације нитрата и загађења подземних вода, као и дефинисати правну регулативу инфраструктуре за третман отпадних вода у целој држави. Поред ова два закона, током маја месеца 2009. године, Народна Скупштина Републике Србије усвојила је сет закона из области заштите животне средине који је познат као „зелени пакет”, који су у складу са директивама Европске уније, и то:

- Закон о управљању отпадом,<sup>18</sup>
- Закон о амбалажи и амбалажном отпаду,<sup>19</sup>
- Закон о заштити ваздуха,<sup>20</sup>
- Закон о хемикалијама,<sup>21</sup>
- Закон о биоцидним производима,<sup>22</sup>
- Закон о заштити животне средине,
- Закон о процени утицаја на животну средину,<sup>23</sup>

---

<sup>15</sup> Ibidem, члан 80.

<sup>16</sup> 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 Community*, op. cit., article 11j.

<sup>17</sup> Закон о водама, чл. 81 и 93.

<sup>18</sup> Закон о управљању отпадом, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009 и 88/2010.

<sup>19</sup> Закон о амбалажи и амбалажном отпаду, *Службени гласник РС*, број 36/09.

<sup>20</sup> Закон о заштити ваздуха, *Службени гласник РС*, број 36/09.

<sup>21</sup> Закон о хемикалијама, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010, 92/2011 и 93/2012.

<sup>22</sup> Закон о биоцидним производима, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010 и 92/2011.

<sup>23</sup> Закон о процени утицаја на животну средину, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004 и 36/2009.



- Закон о заштити природе,<sup>24</sup>
- Закон о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности,<sup>25</sup>
- Закон о заштити од нејонизујућих зрачења,<sup>26</sup>
- Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању,<sup>27</sup>
- Закон о заштити од буке у животној средини,<sup>28</sup>
- Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљих ресурса,<sup>29</sup>
- Закон о потврђивању Амандмана на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе,<sup>30</sup>
- Закон о потврђивању Ротердамске конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини,<sup>31</sup>
- Закон о потврђивању конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција).<sup>32</sup>

Циљ доношења овог сета закона је заштита свих сегмената животне средине (вода, ваздух, земљиште), али и уређивање области правилног

---

<sup>24</sup> Закон о заштити природе, *Службени гласник РС*, број 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон и 43/2011 – одлука УС.

<sup>25</sup> Закон о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности, *Службени гласник РС*, број 36/2009 и 93/2012.

<sup>26</sup> Закон о заштити од нејонизујућих зрачења, *Службени гласник РС*, број 36/2009.

<sup>27</sup> Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању, *Службени гласник РС*, број 36/2009.

<sup>28</sup> Закон о заштити од буке у животној средини, *Службени гласник РС*, број 36/2009 и 88/2010.

<sup>29</sup> Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљих ресурса, *Службени гласник РС*, број 36/2009.

<sup>30</sup> Закон о потврђивању Амандмана на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 88/2007 и 38/2009 – др. закон.

<sup>31</sup> Закон о потврђивању Ротердамске конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 38/2009.

<sup>32</sup> Закон о потврђивању конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција), *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 38/2009.

коришћења и чувања опасних хемикалија, складиштење отпада, одржавање депонија и свега што на било који начин угрожава животну средину и здравље људи, животиња и биљака. Локална самоуправа на основу ових законских решења добија много већа овлашћења и надлежности у сектору заштите животне средине, а средства која су опредељена за улагање у заштиту животне средине неће моћи да се користи за друге намене.

#### IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Управљање водама као стратешким ресурсом у Европи започело је 22. децембра 2000. године објављивањем Оквирне директиве о водама у *Службеном листу ЕУ*.<sup>33</sup> На основу Заједничке стратегије за имплементацију Оквирне директиве о водама, тадашње земље чланице и земље кандидати за чланство ЕУ, усвајањем Оквирне директиве о водама, преузеле су обавезу да ову директиву уграде у своја законодавства до краја 2003. године. Ове земље преузеле су обавезу установљавања националних регистара заштићених подручја до 2004. године. Поменуте државе и државе које су у међувремену напредовале у процесу придруживања ЕУ преузеле су обавезу да у сарадњи са Европском комисијом изврше калибрацију класификацијских система еколошког статуса до 2006. године. Директива 2007/60/ЕС о процени и управљању ризицима од поплава има циљ да успостави правни оквир за процену и управљање ризицима од поплава, а у смислу смањења неповољних последица по људско здравље, животну средину, културно наслеђе и привредне активности. Државе чланице морају спровести, за свако водно подручје или део водног подручја на њиховој територији, претходну процену ризика од поплава а на основу извршених процена, према потенцијалном ризику од поплаве, идентификовати угрожене области. За те области, државе чланице и државе кандидати за чланство у ЕУ су у обавези да до 2012. године припреме карте угрожености од поплава и карте ризика од поплава. Директива 2006/118/ЕС о заштити подземне воде од загађивања и погоршања квалитета усвојена је 12. децембра 2006. године.<sup>34</sup> Оквирна директива о водама прописала је усвајање мера за спречавање и контролу

<sup>33</sup> 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 Community*, op. cit., p. 1.

<sup>34</sup> Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration, *Official Journal of the European Community*, L 376, 12.12. 2006, pp. 19–31.

загађивања подземне воде. Ове мере утврдила је Директива 2006/118/ЕС, због чега је и названа „ћерка директива” Оквирне директиве. Ове мере се посебно односе на:

- критеријуме за процену хемијског статуса подземне воде;
- критеријуме за идентификацију значајних и одрживих улазних трендова у нивоима загађивања подземне воде;
- спречавање и ограничавање индиректних испуштања загађујућих супстанци у подземну воду.

Директива 2006/113/ЕС о захтеваном квалитету воде за љускаре усвојена је 12. децембра 2006. године.<sup>35</sup> Обавеза је земаља чланица и земаља кандидата за чланство у ЕУ да именују воде погодног квалитета за љускаре. Директива утврђује препоручене и обавезне вредности одређених параметара које ће се примењивати на именоване воде за љускаре.

Директива 2006/44/ЕС о квалитету слатких вода којима је потребна заштита или побољшање ради обезбеђења живота риба усвојена је 6. септембра 2006. године. У циљу заштите и побољшања квалитета текућих и стајаћих вода ради обезбеђења живота риба, осим природних и вештачких рибњака, поменуте државе идентификују и именују салмонидне и ципринидне воде. Директива прописује минималне критеријуме квалитета које ове воде морају да задовоље.

Директива 2006/11/ЕС о загађивању узрокованом одређеним опасним супстанцама које се испуштају у акватичну животну средину заједнице усвојена је 15. фебруара 2006. године. Директива утврђује правила за заштиту и спречавање загађивања које настаје као последица испуштања одређених супстанци у акватичну животну средину. Ради спречавања загађивања ових вода, успостављене су две листе опасних супстанци:

- загађење узроковано испуштањем супстанци са листе I мора се елиминисати; а
- загађење узроковано испуштањем супстанци са листе II мора се смањити.

Директива 2008/105/ЕС о стандардима квалитета животне средине у области политике вода усвојена је од Европског парламента и Савета 15.

---

<sup>35</sup> Directive 2006/113/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the quality required of shellfish waters, *Official Journal of the European Community*, L 376, 12.12. 2006, pp. 14–20.

децембра 2008. Циљ ове директиве је да утврди стандарде квалитета животне средине који се односе на присуство у површинским водама одређених загађујућих супстанци или група супстанци идентификованих као приоритете на основу ризика који постоји за или преко акватичне животне средине. Овом директивом обухваћено је укупно 38 хемијских супстанци или група супстанци, од којих су тридесет три приоритетне супстанце, дефинисане Оквирном директивом о водама 2000/60/ЕС а пет су друге загађујуће супстанце. Двадесет приоритетних супстанци дефинисане су као хазардне.

Директива 2006/7/ЕС од 15. фебруара 2006. године о управљању квалитетом воде за купање укида Директиву 76/169/ЕЕС. Одредбе ове директиве су:

- мониторинг и класификација квалитета воде за купање;
- управљање квалитетом воде за купање; и
- информисање јавности о квалитету воде за купање.

Државне администрације морају сваке године идентификовати све воде за купање, одредити дужину сезоне купања итд. Директива 2008/1/ЕС од 15. јануара 2008. године односи се на интегрално спречавање и контролу квалитета. Ова директива је модификована верзија „ИРРС” Директиве 96/61/ЕЕС и укључује све допуне и измене од њеног ступања на снагу. Суштина директиве није промењена, јер прописује да индустријска постројења са високим потенцијалом загађивања морају имати дозволу која се може издати само ако су испуњени одређени захтеви заштите животне средине. Директива 2009/90/ЕС од 31. јула 2009. године утврђује, према Директиви 2000/60/ЕС Европског парламента и Савета, техничке спецификације за хемијске анализе и мониторинг статуса воде. Ова директива регулише мере ради обезбеђења квалитета и упоредивости аналитичких резултата добијених у лабораторијама изабраним од стране надлежних органа држава чланица за извршавање хемијског мониторинга воде. На основу мониторинга и анализе карактеристика речних сливова, државе су биле дужне да успоставе програм мера за постизање еколошких циљева Оквирне директиве о водама, и да израде и објаве планове управљања речним сливовима за сваки поједини речни слив, укључујући и појам јако измењених водних тела до 2009. године.<sup>36</sup> Операционализација активности на нивоу ЕУ подразумевала је рок за реализацију програма мера до 2012, а потпуно спровођење програма мера до 2015. године.

<sup>36</sup> 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 Community*, op. cit., articles 13. and 4.3.

## V) ИЗВОРИ

1. “Common Implementation Strategy – CIS (2000/60/EC)”.
2. “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 Community*, L 327, 22.12. 2000.
3. “Directive 2006/113/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the quality required of shellfish waters”, *Official Journal of the European Community*, L 376, 12.12. 2006.
4. “Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration”, *Official Journal of the European Community*, L 376, 12.12. 2006.
5. Илић-Гасми, Гордана, *Право Европске уније*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2006.
6. Кнежевић, Мирјана, „Речни транспорт као могућност привредног развоја Србије”, *Право теорија и пракса*, број 4–6/2012.
7. Петковић, Слободан, Димкић, Милан, *Могућности побољшања институционалног положаја водопривреде у Републици Србији*, Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду РС и Институт „Јарослав Черни”, Београд, 2006.
8. Тодић, Драгољуб, *Савремена политика и право животне средине*, Мегатренд универзитет, Београд, 2002.
9. „Закон о биоцидним производима”, *Службени гласник РС*, број 36/2009, 88/2010 и 92/2011.
10. „Закон о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и његовом уништавању”, *Службени гласник РС*, број 36/2009.
11. „Закон о заштити од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности”, *Службени гласник РС*, број 36/2009 и 93/2012.
12. „Закон о заштити од буке у животној средини”, *Службени гласник РС*, број 36/2009 и 88/2010.
13. „Закон о заштити од нејонизујућих зрачења”, *Службени гласник РС*, број 36/2009.
14. „Закон о заштити ваздуха”, *Службени гласник РС*, број 36/09.
15. „Закон о заштити животне средине”, *Службени гласник РС*, број 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон и 43/2011 – одлука УС.
16. „Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљих ресурса”, *Службени гласник РС*, број 36/2009.
17. „Закон о заштити природе”, *Службени гласник РС*, број 135/2004, 36/2009, 36/2009 – др. закон, 72/2009 – др. закон и 43/2011 – одлука УС.

18. „Закон о потврђивању Амандмана на Анекс Б Кјото протокола уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе”, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 88/2007 и 38/2009 – др. закон.
19. „Закон о процени утицаја на животну средину”, *Службени гласник РС*, број 135/2004 и 36/2009.
20. „Закон о управљању отпадом”, *Службени гласник РС*, број 36/2009 и 88/2010.
21. „Закон о хемикалијама”, *Службени гласник РС*, број 36/2009, 88/2010, 92/2011 и 93/2012.
22. „Закон о амбалажи и амбалажном отпаду”, *Службени гласник РС*, број 36/09.
23. „Закон о водама”, *Службени гласник РС*, број 31/2010.
24. „Закон о потврђивању конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција)”, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 38/2009.
25. „Закон о потврђивању Ротердамске конвенције о поступку давања сагласности на основу претходног обавештења за одређене опасне хемикалије и пестициде у међународној трговини”, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 38/2009.

## VI) ЗАКЉУЧАК

На путу ка чланству у ЕУ, усаглашавање домаћег законодавства са законодавством ЕУ је поступак који се одвија у фазама везаним за одређене правне секторе. Оквирна директива о водама, као део европског законодавства, дефинише заштиту и очување воде у Европи кроз тачно утврђене стандарде које земље чланице морају достићи до одређених датума, те је стога оправдано очекивање њене потпуне имплементације у домаћем законодавству. Обезбеђење дугорочног и квалитетног коришћења вода је основни циљ примене у Републици Србији Оквирне директиве о водама и њених „ћерки директива”. Као предуслов њене примене захтева се свеобухватна реорганизација у водопривреди, са циљем да се у потпуности унапреде начин управљања водним ресурсима, организација водопривреде и начин финансирања. При томе, иако је донета група еколошких закона из 2009. године, потребно је стално радити на унапређењу законске регулативе, као и на активном учешћу и едукацији јавности, а посебно на јачању улоге стручних научних институција из области заштите животне средине. Основни принципи реорганизације система водопривреде су: организација управљања водама на нивоу сливних подручја, законодавна подршка, обезбеђење финансијских

средстава, размена информација о квантитету и квалитету вода. Приступ управљања сливног подручја мора бити уграђен у Закон о водама који је делимично усклађен са важећим европским законодавством. Такво усаглашено законодавство ће представљати полазну тачку за планирање, управљање и одлучивање, интеграцију и координацију активности, финансирање, спровођење управљачких одлука, издавање дозвола, инспекцијске послове, спровођење казних одредби и друге активности у систему водопривреде.

## **COMPARATIVE REVIEW OF LEGISLATION OF WATER IN THE EUROPEAN UNION AND THE REPUBLIC OF SERBIA**

### **ABSTRACT**

The Water Framework Directive (WFD) is the basic legal document that defines the protection and conservation of water in Europe and provides its high quality and long-term use, the exact standards set by the Member States must reach the established date. The Directive applies to the surface, transitional, coastal and groundwater. Water protection in the Republic of Serbia is legally regulated by the Law on Environmental Protection and Water Act. The Law on Environmental Protection has defined adoption of the National Strategy for Sustainable Use of Natural Resources and the National Environmental Protection Programme as the main strategic documents. This law introduces the categories of areas of special interest in the field of environmental protection. Government is the competent authority to set criteria, and identifies areas of special state interest in protecting the environment, and the amount and method of payment for environmental pollution in these areas. Water Act regulates the legal status of the waters, integrated water management, water facilities and water land, resources and financing of water services, as well as other issues of importance to water management. Existing regulations should be a legal basis for further upgrades in the field, with the aim of ensuring water quality, water management, irrigation and the fight against drought. In the field of water harmonization of legislation of the Republic of Serbia with the legislation of the European Union, which is primarily related to the process of intensive care environment, is developing in the direction of harmonization of the legal status of the concept of water as a strategic resource in Europe.

*Key words:* Water Framework Directive of the European Parliament and the Council (2000/60/EC), the protection and conservation of water in the EU and the Republic of Serbia, national water legislation.

UDK: 502.171:531.62:061.1  
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 246–257  
Изворни научни рад

Проф. др Маријана ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ  
МА Предраг МИРКОВИЋ<sup>1</sup>

## ОДРЕЂЕНИ АСПЕКТИ ЕУ ДИРЕКТИВЕ О ОБНОВЉИВИМ ИЗВОРИМА ЕНЕРГИЈЕ

### АПСТРАКТ

Трендови у глобалној економији у великој мери дефинишу тренутну и будућу перспективу људског окружења, природних ресурса и општег концепта здравог живљења. Европска унија је на глобалном нивоу фактор који успева да кроз низ различитих мера у заштити животне средине, поштујући стандарде у производњи хране као и у спровођењу мера за смањење ефекта стаклене баште, несумњиво постане лидер у свету у погледу регулативе и спровођења мера у области климе и енергетске политике. У том смислу, предмет овог научног рада односи се на једну од одредби тзв. „Сета прописа ЕУ у области климатских промена и енергетике” који је усвојен 2009. године, а којом се спроводи нова и веома храбра одлука за будућност не само европског континента, већ и целог света. Посебан аспект пажње у овом раду усмерен је на део овог Сета који се односи на Директиву о обновљивој енергији. Ова Директива бави се свим питањима која су од значаја у контексту обновљивих извора енергије, а посебна пажња посвећена је коришћењу биогорива као алтернативног вида енергије. Рад анализира само нека решења из Сета прописа ЕУ, и то она која се односе на биогориво, које представља енергетску будућност. Имајући у виду обим материје која је предмет истраживања, у овом раду пажња ће бити посвећена најзначајнијим карактеристикама одредаба Сета правила, као и неких нових решења која су усвојена кроз Директиву о начину производње различитих врста горива.

*Кључне речи:* Екологија, енергија и климатске политике, обновљива енергија, биогорива, енергетска ефикасност.

<sup>1</sup> Правни факултет Универзитета Привредна академија Нови Сад. Е-mail: marijana.dukic.mijatovic@gmail.com; pedja.mirkovic@gmail.com.



## 1) УВОД

ЕУ „Сет прописа” у области климе и енергије<sup>2</sup> је свеобухватни сет нормативних аката који су усмерени на решења у области глобалне, а посебно европске промене климе, и изазове у погледу енергената. Сама комплексност Сета прописа у суштини приказује како се скуп правних норми које се односе на изазове промене климе свеобухватно и рапидно шири. У том целокупном процесу можемо чак извести и закључак да долази до стварања једног „новог права” које теоретичари називају „климатско право” (*Climet law*).<sup>3</sup> Са друге стране, одредбе Сета прописа садрже одређене елементе који би могли да имају значајне импликације у блиској будућности, нарочито у домену функционисања Европске уније, па са тим у вези одредбе мера садржаних у овом Сету прописа могу бити предмет великог интересовања правне јавности широм света, а нарочито правне јавности са подручја земаља ЕУ. Уколико бисмо само површно анализирали садржину Сета прописа, сасвим сигурно бисмо уочили да се мере и захтеви унутар њега могу описати као веома значајан и свеобухватан пакет нормативних решења који ће образовати будућност ЕУ у погледу климатских и енергетских промена. Основна идеја-водиља твораца овог Сета прописа је да од ЕУ учине међународног субјекта који на интернационалној сцени поставља темеље будуће климатске и енергетске политике чији је циљ да ово географско али и политичко подручје у деценијама које долазе фундаментално промени однос чланица ове организације према схватањима и значају енергената, њиховог правилног коришћења и утицаја на климатске и друге промене, а све у контексту омогућавања примена ових мера уз одрживи економски развој целокупне ЕУ. Сет прописа, односно одредбе у оквиру њега, имају циљ да од економије Европске уније учине модел одрживог развоја у наредном веку, а да се при том у оквиру саме ЕУ изврши преображај европског континента у област са ниском емисијом угљен-диоксида и високом енергетском ефикасношћу, што је у корелације са захтевима у погледу великих политичких, друштвених и економских подухвата који морају пратити овај процес.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> EU Climate and Energy Package/2009 – U nastavku teksta (Set propisa).

<sup>3</sup> Kulovesi, “Book review of The International Climate Regime : A guide to Rules, Institutions and Procedures by Farhama Yamin and Joanna Depledge”, XIX *Finnish Yearbook of International law*, 2008.

<sup>4</sup> Commission, “20 20 by 2020. Europe’s climate change opportunity”, COM (2008), Jan. 2008, pp. 2–3.

## II) ОСНОВНА ОБЕЛЕЖЈА „СЕТА ПРОПИСА“

У погледу основног предмета рада, као и циља постављеног од стране аутора, потребно је само навести неке основне карактеристике Сета прописа како бисмо се успешно надовезали на један његов сегмент који је основни предмет истраживања. У том контексту можемо истаћи да са унутрашњег становишта ЕУ, одредбе Сета прописа чине да се нагласак са држава чланица помери ка ЕУ као субјекту права, нарочито у областима обновљиве енергије, енергетске ефикасности и индустријских грана које су највећи потрошачи енергената у оквирима ЕУ. Самим тиме, већина питања је одредбама овог Сета прописа, прешла из надлежности држава чланица на ЕУ, због чега се уочава већ устаљена тенденција ширења овлашћења ЕУ на уштрб држава чланица, не само у овој области права већ и гледајући глобално. Са друге стране, ако бисмо Сет прописа посматрали са становишта међународних односа, можемо извести закључак да одредбе Сета прописа несумњиво указују на жељу ЕУ да постане водећи глобални лидер у борби против климатских промена, што у суштини она и већ сада представља, нарочито у односима са водећим светским економијама (Кина, САД, Русија). Са становишта права, Сет прописа ЕУ у области климе и енергије представља свакако најважнији документ који је усвојен од стране Европске уније. Генеза настанка овог важног документа датира од пролећа 2007. године када је Европски савет одлучио да усвоји интегрисани приступ који ће се односити на климатску и енергетску политику.<sup>5</sup> Као што је већ наглашено, основни циљ овог документа је да од ЕУ створи или трансформише економију која ће се базирати на ниској емисији штетних гасова и високој енергетској ефикасности. Основни правци деловања који су имплементирани у овом документу су следећи:

- смањење ефекта емисије штетних гасова за 20% у односу на ниво штетних гасови из године 1990;
- повећавање удела обновљиве енергије са 8,5% на 20%; и
- побољшање енергетске ефикасности за 20%.

Уколико анализирамо проценте који су изложени у овом Сету прописа, а који се односе на емисију штетних гасова, обновљиву енергију и уопште енергетске ефикасности, уочавамо да су сви пројектовани процетни наведени у броју 20, што се и надовезало на временски оквир у којем ће бити изведене ове промене, а то је 2020. година.<sup>6</sup> С обзиром на механизме доношења

<sup>5</sup> Орган ЕУ који чине шефови држава или влада чланица Европске уније.

<sup>6</sup> Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 8–9 March 2007, num. 7224/1/07.

нормативних решења која ће бити имплементирана у оквиру правног система ЕУ, јасно је да је ово представљало само смерницу у правцу деловања, а да је формално одлука била на Европској комисији као органу који има „законодавну власт”. У јануару 2008. Европска комисија је усвојила мере којима су обухваћени наведени циљеви, а који су у стручној и научној јавности познати као „20 20 до 2020. године”. Детаљи одредаба Сета прописа били су предмет веома динамичне и жустре полемике међу чланицама ЕУ, јер су умногоме угрожавале појединачне националне интересе у контексту смањења овлашћења држава чланица у корист ЕУ као субјекта. Најзад, у децембру 2008, Paket је добио сагласност Европског савета, а касније истог месеца је и Европски парламент верификовао његово доношење. Сет прописа, односно директиве у оквиру њега ступиле су на снагу 6. априла 2009. године.<sup>7</sup> Основни елементи Сета прописа биле су директиве које су се појединачно односиле на најважнија питања и циљеве постављене у Сету прописа.<sup>8</sup> С обзиром на предмет истраживања, у даљем делу рада акценат ће бити стављен на ткз. Директиву о обновљивости<sup>9</sup> (Директива која се односи на сва питања од значаја у контексту обновљиве енергије) која је предмет даљег детаљнијег разматрања.

### III) ОБНОВЉИВА ЕНЕРГИЈА

Процес унутрашњих интеграција, односно све већи степен овлашћења која се дерогирају са држава чланица ЕУ на органе ЕУ, несумњиво се да приказати и у самој Директиви о обновљивим енергентима која предвиђа знатно шира овлашћења органа и тела ЕУ у односу на досадашњу праксу. Наиме, сагледавајући одредбе прописане у Директиви, јасно можемо уочити да постоје три главна правца деловања, односно три главна циља који се желе постићи, и то: одрживост животне средине, енергетска сигурност и технолошке иновације.<sup>10</sup> Као што смо већ нагласили у самом уводу, одредбе Сета прописа (међу којима се налази и Директива о обновљивој енергији)

---

<sup>7</sup> European Parliament, 17. Dec. 2008 and Council of the European Union, 6. Apr. 2009, num. 8434/09.

<sup>8</sup> С. Марковић, „Директиве ЕУ о промовисању обновљивих извора енергије”, *Квалитет*, 2011, вол. 21, бр. 5–6, стр. 76–78.

<sup>9</sup> Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23. April 2009. on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC – Renewables Directive.

<sup>10</sup> Howes, „The EU’s new Renewable Energy Directive”, in Oberthur and Pallamaerts, 2010.

имају циљ да повећају удео обновљиве енергије до 20% у контексту целокупне примарне потрошње на територији ЕУ, као и повећање од 10% у контексту коришћења ове врсте енергије у транспортном сектору. Према замислима креатора Директиве, у првом делу (који је већ отпочео) одредбе ће бити уврштене у правни систем држава чланица ради подршке примене ових мера политике у погледу таргет задатака о обновљивим енергентима, док ће у каснијем периоду фокус бити пребачен на одрживост и развој критерија у погледу биогорива, који суштински представља основну енергетску будућност у погледу ове врсте горива. Када је у питању регулатива која је важила у коминитарном праву ЕУ, а која се тичала питања из области енергетике, можемо констатовати да је тзв. Енергетски закон ЕУ био веома фрагментиран, подељен на легислативу која се односила на обновљивост електричне енергије,<sup>11</sup> горива,<sup>12</sup> и топлотне енергије.<sup>13</sup> Из приложеног јасно можемо уочити да је постојала одвојена енергетска регулатива у контексту обновљивијих извора енергије, што је решено доношењем Сета прописа и посебне Директиве у оквиру њега, која је регулисала сва питања од значаја на једном месту у контексту обновљивих видова енергије. Такорећи, нова Директива је инкорпорирала све форме обновљиве енергије под један јединствен правни оквир. Овај вид промене у правцу интегралног свхатања у регулисању ових питања такође је имао одређеног утицаја и на нови правни оквир ЕУ по питању целокупне енергетске политике, који је био једна од тачака усвојеног Споразума из Лисабона. У погледу циљева који су постављени према државама чланицама ЕУ, а који су везани за испуњавања захтева из Директиве, анализом садржаја одредаба овог документа можемо закључити да правни оквир који је повезан са остваривањем циљева Европске уније у агенди „2020” у погледу обновљиве енергије врши „компромисе” у погледу пет главних елемената ове Директиве. Ови елементи су пре свега:

- обавезни национални циљеви за сваку појединачну чланицу ЕУ који се морају постићи до 2020. године;
- национални акциони план у погледу обновљиве енергије;
- флексибилан механизам који дозвољава тзв. прекогранично финансирање између држава чланица ЕУ;
- административне и регулаторне реформе; и

<sup>11</sup> Directive 2001/77/EC.

<sup>12</sup> Directive 2003/30/EC.

<sup>13</sup> Directive 2002/91/EC.

- критеријум одрживости у погледу биогорива.<sup>14</sup>

Први пут, државе чланице морају да врше координацију у погледу својих начина деловања који се односе на планирање, сертификацију и едукацију која је суштински повезана са сектором обновљиве енергије. Ово се нарочито да уочити у чињеници да државе чланице морају појединачно постављене циљеве према свакој чланици понаособ решавати у оквиру домаћег енергетског плана, који више не подразумева одвојене циљеве у погледу остваривања оних који су везани за електричну енергију и транспорт, већ целокупну активност на свим пољима која се тичу обновљиве енергије. Позитивни аспекти оваквог приступа (који се огледају у постављању појединачних циљева према свакој држави чланици понаособ, за разлику од интегрисаног приступа у контексту јединствене енергетске карте територије ЕУ) јесте да сада постоји правна обавезност и диференцирано постављени национални циљеви према свакој чланици ЕУ, и да у суштини представља велики корак напред у односу на претходни начин постављања циљева у погледу обновљиве енергије и њеног коришћења. Додуше, мора се истаћи да Европска комисија има само релативно слаб ниво моћи да утиче на имплементацију постављених циљева, као и да се њена крајња ограничења у овом погледу односе на једну врсту евалуације целокупног процеса имплементације националних планова и доношења препорука, које у комунитарном праву немају такву правну снагу, тј. нису правно обавезујуће за државе чланице на које се односе.<sup>15</sup> Национални акциони план који морају усвојити све државе чланице се у суштини своди на одређивање појединачних циљева за учешће обновљиве енергије која се користи у транспорту, за производњу електричне енергије, као и енергије која се користи за грејање, и мере које ће бити предузете ради постизања преузетих националних циљева. Подаци којима тренутно располажемо након скоро три године примене ових планова у државама чланицама показују да, не само да се све државе налазе на добром путу да остваре пројектоване националне циљеве у погледу удела обновљиве енергије у националном енергетском систему, већ ти подаци охрабрују у погледу већ оствареног нивоа постигнутих циљева у односу на период примене одредаба Директиве и усвојених акционих планова.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Neuhof Johnston, Fouquet, Ragwitz, Resch, "The proposed new EU renewables Directive: Interpretation, problems and prospects", 17 *EEELR* (2008), pp. 126–145.

<sup>15</sup> Scott, "The Multi-level governance of climate change", *The Evolution of EU Law*, second edition, p. 48.

<sup>16</sup> Commission, "Renewable energy: Progressing towards the 2020 target", COM(2011)31 Final, 31. Jan. 2011.

Као што је у претходном делу рада истакнуто, Директива уводи веома флексибилан механизам који је усмерен на олакшавање остваривања националних циљева у домену обновљиве енергије. Наиме, док је већи део механизма фокусиран на сарадњу између држава чланица, одредбе Директиве омогућавају да се приликом рачунања процената учешћа извора обновљиве енергије могу узети и они извори који су купљени од стране трећих земаља. Практични значај ове одредбе управо се огледа у јасној стратегији која је имплементирана у Директиви, по којој је примарно повећати учешће обновљивих извора енергије у целокупном енергетском систему једне државе чланице, а да се при томе државама олакша постизање ових циљева тиме што ће им бити омогућено да путем куповине ове врсте енергије од трећих земаља (битно је истаћи да се ово не односи на трансфер ове врсте енергента између држава чланица) достигну циљани ниво пројектованог учешћа обновљивих извора енергије, и то према свакој држави чланици понаособ. Морамо посебно истаћи да билатерални договори између ЕУ и трећих држава или регија, могу пружити основ за помоћ трећим земљама у погледу обновљиве енергије, што представља стандардну клаузулу у билатералним уговорима које ЕУ потписује са трећим државама у погледу кооперације у овој области.<sup>17</sup> Оваква међународна димензија одредаба Директиве постаје знатно уочљивија када у фокус истраживања узмемо одредбе Директиве које се односе на одрживост критеријума у погледу производње биогорива.

#### IV) ОДРЕЂЕНА ПИТАЊА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ПРОИЗВОДЊУ БИОГОРИВА ПРЕМА ОДРЕДБАМА ДИРЕКТИВЕ

Као што је истакнуто у претходном делу рада, одређене одредбе Директиве усмерене су на повећање удела обновљиве енергије у транспортном сектору за 10% до 2020. године. Ово укључује и биогориво које се у светлу међународне пажње нашло из неколико разлога, што је произвело оштре дебате унутар саме ЕУ током преговора који су се односили на одредбе Сета прописа.<sup>18</sup> Разлози жустрих дискусија око ове

<sup>17</sup> С. Домазет, С. Ивковић, „Државна помоћ у праву конкуренције ЕУ у функцији обезбеђења одрживог развоја са посебним акцентом на обновљиве изворе енергије”, *Ecologica*, 2011, вол. 18, бр. 62, стр. 215–220.

<sup>18</sup> Биогориво, другим речима, у суштини представља гориво које је произведено од обновљивих извора биолошког порекла. Биогориво се може појавити у следећим облицима: као гориво произведено из материје дрва, биогаз, био-алкохол, био-хидроген, биомаса, гориво из пољопривредног отпада, итд.

врсте горива уско су повезани са питањима од значаја у контексту безбедности хране, утицаја на животну средину, а посебно у контексту загађивања воде и земље, као и потенцијалних негативних ефеката за локалне заједнице.<sup>19</sup> Главно питање које се намеће у овом случају, а тиче се начина производње и употребе биогорива, јесте да ли и до које мере употреба било које врсте биогорива смањује ефекат стаклене баште, нарочито уколико узмемо у обзир начин производње ове врсте горива. Управо су ова питања била предмет посебне пажње разматрања одредби које су унете у Директиву, па можемо истаћи да се одредбама знатно онемогућава негативан утицај на животну средину, нарочито у домену штетног утицаја на биодиверзитет одређеног поднебља. Такође, ЕУ уводи и критеријуме одрживости у погледу производње ове врсте горива који се морају поштовати. Управо ти критеријуми представљају једно од највећих иновативних решења у погледу одредаба Директиве, које ће осигурати висок степен заштите живота грађана у погледу безбедности хране, воде и земљишта у областима у којима се врши производња различитих врста биогорива. У погледу питања која се намећу у разматрању различитих аспеката безбедносне природе који се односе на биогорива, Директивом су усвојена тз. три повезана прилаза овом питању. Прво, наводи се да биогорива и биотечности не смеју бити произведени од сировина које су добијене из земље која је високе вредности у погледу биодиверзитета, односно из заштићених области. Друго, за друге аспекте који су повезани са биодиверзитетом локалитета који нису ексциплитно заштићени критеријумима одрживости, одредбе Директиве омогућавају потпуни ниво мониторинга који државе чланице морају спроводити у контексту процењивања утицаја производње биогорива на водне ресурсе, квалитет вода и квалитет обрадивог земљишта у оквирима својих територија на којима се обавља ова производња.<sup>20</sup> Треће, у погледу бриге везане за климатске промене, уведена је забрана производње биогорива од сировина добијених из земље која је богата налагама угља. На овај начин пружа се већи степен заштите, како за саму природну околину и њену одрживост, тако и сам квалитет живота људи на тим просторима. Коришћење овакве земље за производњу биогорива може произвести смањени утицај на

---

<sup>19</sup> Morgera, Kulovesi, Globena, "Case studies on Bioenergy policy and law", *FAO legislative study*, No. 102, 2010. pp. 15–34.

<sup>20</sup> Spalević Z., Zlatković D., Dukić Mijatović M., Bjelajac Z., "Techniques of Wastewater Refinement Using the Wetland System for the Village of Glozan", *Modalities and Comparative Legal Review*, Oxidation Communications, Year Book 1, 2012, pp. 201–211.

умањење ефекта стаклене баште, ако узмемо у обзир чињеницу да се угљен-диоксид ослобађа у атмосферу као резултат коришћења оваквог земљишта за производњу биогорива. ЕУ је чак у одредбама Директиве нагласила да ће мониторинг овог процеса, који је везан за критеријуме који се морају предузети у циљу обезбеђивања адекватног процеса производње биогорива, бити спровођен путем фотографисања земљишта из ваздуха, сателитских снимака структуре земљишта, разним облицима мапа земљишта, као и другим начинима. Ипак, коначни компромис унутар ЕУ није пружио инклузију других питања која су изазивала негодовање, било да су била везана за очување животне средине или су се пак тичала друштвеног утицаја овог процеса. Уместо тога, ЕУ је наметнула задатак Комисији да повремено извештава о утицају производње биогорива на друштвену одрживост, како унутар ЕУ тако и у трећим земљама, а нарочито у контексту повећања тражње за овим енергентом. Главни елементи процеса производње биогорива од посебног су значаја за ЕУ, па с тим у вези је и политика ЕУ везана за производњу биогорива веома ригорозна у погледу доступности залиха хране по приступачним ценама, нарочито за становништво које живи у земљама у развоју, као и шира питања у контексту развоја везана за поштовање начина употребе земље као елемента у процесу производње биогорива. Када је реч о појединачним врстама биогорива, са једне стране мора се посебно нагласити да су дате одређене предности производње друге генерације биогорива, за које се сматра да је процес њихове производње знатно технолошки прихватљивији, нарочито у погледу смањења ефеката стаклене баште.<sup>21</sup> У анализи Организације за економску сарадњу и развој наведено је да је, према тумачењу одредаба Директиве, утицај који је остварен од стране биогорива чија производња произлази из технолошке обраде отпада и материјала од целулозе двоструко већи од других врста биогорива, нарочито у погледу остваривања циља о учешћу ове врсте горива у оквиру зацртаних 10% до 2020. године. Одредбе у погледу учешћа јавности могу такође бити један од главних инструмената остваривања пројектованих циљева, нарочито у погледу одрживости критеријума везаних за производњу биогорива у чланицама ЕУ. Одредбе Директиве захтевају да државе чланице информишу јавност о могућностима и позитивним ефектима у погледу животне средине према свакој понаособ врсти биогорива везаној за транспорт, тј. која се може користити као гориво у

<sup>21</sup> Organization for Economic Cooperation and Development and International Energy Agency, "Biofuel support policies: An economic assessment", OECD, Paris, 2008, p. 49.



транспортне сврхе. Такође, у будућности би Комисија требало да изгради тз. *online* платформу која би била доступна широј јавности и која би олакшала и промовисала сарадњу између држава чланица, и учинила доступним јавности информације за које или Комисија или држава чланица сматрају да су од кључне важности у погледу остваривања циљева прокламованих у Директиви.

## V) ЗАКЉУЧАК

Сет прописа који се односи на климатска и енергетска питања у потпуности ставља ЕУ као субјекта на међународном пољу, у први план у погледу постављених стандарда и захтева који се тичу климатске и енергетске политике. На основу анализе садржаја овог документа, односно директива које су у њему садржане, можемо уочити веома јасну тенденцију, која је и у раду апострофирана, да државе чланице све више својих овлашћења у погледу националне енергетске и климатске политике преносе на ЕУ, односно у надлежност одлучивања њених органа. Одредбе Директиве по свему изложеном не изгледају и не делују довољно јаке, и на основу самог истраживања можемо закључити да постоје импресије које нам упућују јасну поруку да с једне стране ЕУ и њене одредбе у погледу биогорива и критеријума његове примене узимају у обзир различите врсте потенцијалних ризика у погледу животне средине. Ипак, са друге стране може се рећи да је ЕУ својим одредбама извршила одређени вид избора „приоритета” у погледу шире забринутости јавности тј. друштва, односно нашла је одређена компромисна решења у погледу афирмације производње различитих врста биогорива са једне стране и очигледне друштвене потребе да тај процес не буде штетан по било ком аспекту, како за самог појединца унутар друштва тако и за саму животну средину, са друге стране. Такође, одредбе Директиве остављају „напола отворена врата будућности” за већи степен амбициозности у погледу развоја ове врсте горива. Томе у прилог говори и чињеница да је предвиђено да се веома брзо изврши разматрање досадашњих резултата, који се онда могу узети у обзир у контексту будућих мултилатералних преговора. Такође, остаје да се веома брзо види да ли ће постојећи критеријуми бити у могућности да утичу на производњу биогорива, како у самим чланицама државама ЕУ, тако и у трећим земљама са којима постоји сарадња у овом сегменту.

## VI) ИЗБОРИ

1. Commission, “20 20 by 20 20. Europe’s climate change opportunity”, COM (2008), Jan. 2008.
2. Commission, “Renewable energy: Progressing towards the 2020 target”, COM(2011)31 Final, 31. Jan. 2011.
3. Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23. April 2009. on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC – Renewables Directive.
4. Directive 2001/77/EC.
5. Directive 2003/30/EC.
6. Directive 2002/91/EC.
7. Домазет С., Ивковић С., „Државна помоћ у праву конкуренције ЕУ у функцији обезбеђења одрживог развоја са посебним акцентом на обновљиве изворе енергије”, *Ecologica*, 2011, вол. 18, бр. 62.
8. European Parliament, 17. Dec. 2008 and Council of the European Union, 6. Apr. 2009, num. 8434/09.
9. EU Climate and Energy Package/2009.
10. Kulovesi, “Book review of The International Climate Regime : A guide to Rules, Institutions and Procedures by Farhana Yamin and Joanna Depledge”, XIX *Finnish Yearbook of International law* (2008).
11. Johnston, Neuhoof, Fouquet, Ragwitz, Resch, “The proposed new EU renewables Directive: Interpretation, problems and prospects”, 17 *EEELR* (2008).
12. Howes, “The EU’s new Renewable Energy Directive”, in Oberthur and Pallamaerts, 2010.
13. Марковић С., „Директиве ЕУ о промовисању обновљивих извора енергије”, *Квалитет*, 2011, вол. 21, бр. 5–6.
14. Morgera, Kulovesi, Globena, “Case studies on Bioenergy policy and law”, *FAO legislative study*, No. 102, 2010.
15. Organization for Economic Cooperation and Development and International Energy Agency, “Biofuel support policies: An economic assessment”, OECD, Paris, 2008.
16. Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 8–9 March 2007, num. 7224/1/07.
17. Scott, “The Multi-level governance of climate change”, *The Evolution of EU Law*, second edition.
18. Spalević Z., Zlatković D., Dukić Mijatović M., Bjelajac Z., “Techniques of Wastewater Refinement Using the Wetland System for the Village of Glozan”, *Modalities and Comparative Legal Review*, Oxidation Communications, Year Book 1, 2012.

## **CERTAIN ASPECTS OF EU DIRECTIVE ON RENEWABLE ENERGY SOURCES**

### **ABSTRACT**

Trends in the global economy to a large extent define the current and future prospects of the human environment, natural resources and the general concept of healthy living. The European Union at the global level is a factor that succeeds through a variety of measures to protect the environment, respecting the standards in food production, as well as in the implementation of measures to reduce greenhouse gas emissions, undoubtedly become a leader in the world in terms of regulation and enforcement measures in the field of climate and energy policy. In this sense, the subject's research related to one of the provisions of the so-called. Set of EU regulations in the field of climate change and energy, which was adopted in 2009, which implements a new and very courageous decision for the future of not only the continent, but also around the world? A particular aspect of attention in this paper focuses on one part of this set, which is related to the Renewable Energy Directive. This Directive deals with all the issues that are important in the context of renewable energy sources, and particular attention is paid to the use of biofuels as an alternative form of energy. The paper analyzes only some of the solutions from the set of EU rules and to the decisions concerning the biofuel, which is the energy future. Bearing in mind the amount of matter that is the subject of research, in this paper, attention will be paid to the provisions of the most significant characteristics of a set of rules, as well as some new solutions that have been adopted by Directive in the way of producing different types of biofuels.

*Key words:* Ecology, energy and climate policy, renewable energy, biofuels, energy efficiency.

UDK: 62-631(4)  
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 258–269  
Изворни научни рад

Владимир ЛУКИЋ<sup>1</sup>

## ДИРЕКТИВА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА О САДРЖАЈУ МОТОРНИХ ГОРИВА

### АПСТРАКТ

Рад представља приказ и анализу Европске директиве 2009/30/ЕС о садржају моторних горива и увођењу механизма за смањење ефеката стаклене баште, у складу са захтевима заштите здравља и животне средине. Директивом се успоставља оквир којим се државе чланице обавезују да ће на својим тржиштима дозволити промет бензина и дизел горива које задовољава еколошке спецификације наведене у Анексу I и II, као и да ће успоставити процес праћења животног циклуса горива у односу на производњу гасова са ефектом стаклене баште. Такође, успостављају се и критеријуми за смањење производње гасова коришћењем биогорива.

*Кључне речи:* Садржај сумпора, олово, гасови стаклене баште, биогориво.

### I) СВРХА

Смањење и превенција загађења кључни је принцип савремених политика животне средине и саставни део стратешких докумената Европске уније. Са овим захтевима усклађене су и економске и производне потребе привреде и индустрије у оквиру планова и стратегија одрживог развоја ЕУ и земаља чланица. У области моторних возила посебна пажња посвећује се емисији сумпора, олова и гасова са ефектом стаклене баште, загађујућим материјама које у великој мери деградирају квалитет ваздуха, али имају и значајни негативни ефекат на здравље. Имајући у виду негативни утицај издувних гасова моторних возила, који у ЕУ производе 20% гасова са ефектом стаклене баште, постоји потреба да се системским приступом, у току укупног процеса производње горива и његове

<sup>1</sup> Ептиса д.о.о, Србија. Е-mail: vlukic@eptisa.com.

потрошње, прати количина произведених гасова и истраже начини за њено смањење. ЕУ је усвојила документе који ограничавају емисије појединих загађујућих материја и гасова од лаких и тешких друмских возила, а као ефикасан начин за ублажење нивоа емисија посматра се дефинисање спецификација горива. Препозната је потреба за доношењем нове легислативе која ће смањити дозвољене националне границе емисија најугађенијих загађујућих материја, смањити емисије везане за операције на пумпним станицама и редуковати садржај сумпора у гориву. Емисије сумпора сматрају се главним узрочницима киселих киша, које и на великим растојањима у односу на место настанка могу изазвати негативне последице у ланцу исхране, и утицати на смањење биодиверзитета и на укупно здравствено стање становништва. У циљу смањења ризика од константне изложености емисијама олова у оквиру правних докумената постављају се границе за садржај олова у ваздуху, као и у моторном гориву. Директива Европског парламента и Савета бр. 2009/30/ЕС од 23. априла 2009. донета је са циљем успостављања оквира за стандарде квалитета и праћење животног циклуса горива које се користи за моторна возила, пољопривредне машине и речна пловила, као и мере за смањење производње гасова са ефектом стаклене баште.<sup>2</sup> Смањење загађења на месту настанка, односно смањење штетних садржаја у моторном гориву настоји се постићи кроз успостављање регулативних мера и дефинисање конкретних вредности параметара који се прате у гориву. С тим у вези Директива се ослања на већ донете планске и правне документе ЕУ.

## II) МЕРЕ ЕУ

Основ за доношење нове директиве садржан је у Споразуму о оснивању Европске заједнице који детаљно дефинише начин доношења ЕУ регулативе и апроксимације у националном законодавству.<sup>3</sup> Наведени Споразум, између осталог, дефинише и да се заједничка политика заштите животне средине заснива на принципу предострожности и превентивности, да штета у

---

<sup>2</sup> Directive 2009/30/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 98/70/EC as regards the specification of petrol, diesel and gas-oil and introducing a mechanism to monitor and reduce greenhouse gas emissions and amending Council Directive 1999/32/EC as regards the specification of fuel used by inland waterway vessels and repealing Directive 93/12/EEC, *OJ L* 140/88, 5.6.2009.

<sup>3</sup> European Union Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community, *OJ C* 321 E/1, 29.12.2006.

животној средини треба да буде исправљена на извору загађења, као и да би требало примењивати принцип „загађивач плаћа”.<sup>4</sup> Даље се дефинишу механизми начина на који Савет усваја мере у области заштите животне средине и који су то случајеви у којима се поједине чланице могу привремено изузети од примене мера или им се може доделити финансијска подршка за њихово спровођење.<sup>5</sup> Следећи кровни документ који покрива област заштите ваздуха је Акциони програм у области животне средине који међу приоритетним областима и циљевима истиче потребу за достизањем нивоа квалитета ваздуха у којем не расте негативан утицај и ризик по људско здравље и животну средину.<sup>6</sup> Ови се циљеви у области заштите ваздуха намеравају спровести кроз развој и примену мера у смањењу емисије гасова са ефектом стаклене баште у индустрији, транспорту и енергетици, посебно кроз развој ЕУ мера за смањење емисија из одређених извора.<sup>7</sup> У том смеру се посебно предвиђа идентификовање и предузимање акција, укључујући и развој легислативе, за смањење емисије гасова из моторних возила укључујући  $N_2O$ , затим промоција развоја алтернативних горива и возила са смањеном потрошњом горива, као и мера које укључују пуну еколошку цену транспорта и раздвајање економског раста и потреба за транспортом.<sup>8</sup> Документ из 2008. године, Директива 2008/50/ЕС о квалитету амбијенталног ваздуха и чистом ваздуху, препознаје потребу да се примене најефикасније мере смањења емисија на локалном, националном и на нивоу ЕУ.<sup>9</sup> Један од основних принципа Директиве је да се емисија загађујућих материја избегне, спречи или смањи тиме што ће се поставити одговарајући циљеви за постизања квалитета ваздуха у складу са препорукама Светске здравствене организације. Истиче се потреба за доношењем мера на нивоу ЕУ које ће редуковати емисије на самом извору, посебно емисије које се односе на индустријску производњу и емисије издувних гасова тешких моторних возила. И да се даље снизи степен дозвољених вредности емисија главних загађивача на националним нивоима, као и да се смање емисије на

---

<sup>4</sup> Ibidem, члан 174, р. 123.

<sup>5</sup> Ibidem, члан 175, р. 124.

<sup>6</sup> Decision no 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242/1, члан 7(1), 10.9.2002, стр. 10.

<sup>7</sup> Ibidem, члан 7(2f), р. 12.

<sup>8</sup> Ibidem, члан 5(2 iii), р. 7.

<sup>9</sup> Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe, OJ L 152/1, 11.6.2008.

бензинским станицама током претакања горива. Регулисање садржаја сумпора у гориву моторних возила и морских пловила поставља се као приоритет.<sup>10</sup> Директива која дефинише начин апроксимације у национално законодавство мера које се односе на емисију загађујућих материја и гасова из вандрумске механизације донета је 1997. године.<sup>11</sup> Између осталог, постављају се граничне вредности за одређене састојке емисионих гасова мотора механизације, нпр. карбон-моноксида, угљеника и водоника, и захтева се доступност горива које ће омогућити правилно функционисање ове машинерије.<sup>12</sup> Директива 98/70/ЕС одређује у свом главном тексту и Анексима садржај бензина и дизела, као и временске оквири у којима се ове вредности морају достићи.<sup>13</sup> Овим документом потврђују се негативни ефекти олова у моторним горивима и напредак технологије производње возила у смеру коришћења безоловног бензина, и поставља се услов да се до 1. јануара 2000. године престане са коришћењем оловног бензина. Државе чланице могу, уз захтев упућен Комисији, наставити до 2005. са коришћењем оловног бензина, чији садржај не сме бити већи од 0,15 g/l, уколико покажу да се увођењем забране не постижу значајна побољшања стања животне средине или да примена може довести до оштрих социо-економских проблема.<sup>14</sup> Такође се дефинишу и границе за садржај сумпора и олова у бензину и дизел гориву, уз постављање временских рокова у којима би ове вредности требало достићи.<sup>15</sup> Тако се у Анексу 1 поставља услов државама чланицама да до 1. јануара 2000. године обезбеде промет моторног бензина који задовољава услов максималне вредности сумпора од 150 mg/kg, док се оштрији услов од 10 mg/kg поставља од 1. јануара 2009. Строжи критеријуми препоручују се и у међуроку, од јануара 2005, али се због специфичности земаља чланица и њихове економије, у периоду од 2000. до 2009. омогућавају изузеци од ових граничних вредности, односно продужетак рока за достизање граничних вредности, нпр. за удаљене крајеве

---

<sup>10</sup> Ibidem, p. 3.

<sup>11</sup> Directive 97/68/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1997 on the approximation of the laws of the Member States relating to measures against the emission of gaseous and particulate pollutants from internal combustion engines to be installed in non-road mobile machinery, L 59/1, 27.2.98.

<sup>12</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>13</sup> Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to the quality of petrol and diesel fuels, OJ L 350/58, 28.12.1998.

<sup>14</sup> Ibidem, члан 3(3), p. 6.

<sup>15</sup> Ibidem, члан 3, члан 4, Анекси 1–4.

држава.<sup>16</sup> Горња граница за садржај олова у бензину поставља се на 0,005 g/l. На исти начин дефинишу се и граничне вредности за дизел гориво на 350 mg/kg од јануара 2000, док се доступност дизела са максималним садржајем сумпора од 10 mg/kg захтева од јануара 2005. и од јануара 2009. захтева се да све количине дизела на тржишту задовољавају услов максималног садржаја сумпора од 10 mg/kg.<sup>17</sup> Прихватајући најновија научна сазнања о штетности емисије сумпора, као и истраживања која су показала да би потенцијалне користи од смањења емисије сумпора путем смањења садржаја сумпора у гориву уз помоћ доступних технологија биле веће од трошкова индустрије у увођењу ових технологија, донета је Директива 1999/32/ЕС.<sup>18</sup> Овом Директивом постављају се граничне вредности садржаја сумпора у гориву које се користи у постројењима за сагоревање.

Наведени документи претходили су усвајању Директиве 2009/30/ЕС која поставља конкретне захтеве у ограничавању садржаја сумпора и олова у моторним горивима, уводи механизме за мониторинг и редукацију емисије гасова са ефектом стаклене баште и врши измене Директиве 98/70/ЕС, као и Директиве 1999/32/ЕС у погледу горива која користе речна пловила.

### III) САДРЖАЈ

Директива је донета са основним циљем да се дефинишу карактеристике бензина и дизел горива које се користи у друмским и вандрумским возилима, узимајући у обзир захтеве заштите здравља и животне средине. С обзиром на истицање временских рокова и изузетака који су дозвољени појединим државама, а који су дефинисани Директивом 98/70/ЕС, постојала је потреба за доношењем новог правног документа који ће дефинисати карактеристике моторног горива. Такође, Директива 98/70/ЕС и Директива 1999/32/ЕС захтевају усклађивање са новим технолошким могућностима коришћења горива за речна пловила са нижим садржајем сумпора, док се Директива 93/12/ЕЕС доношењем ове Директиве укида.<sup>19</sup> С обзиром на то да се циљ Директиве – захтевани ниво заштите животне средине уз успостављање заједничког тржишта за гориво, не може на задовољавајући начин постићи на

<sup>16</sup> Ibidem, члан 3, Анекс 1 и Анекс 3.

<sup>17</sup> Ibidem, члан. 4, Анекс 2 и Анекс 4.

<sup>18</sup> Council Directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC, OJ L 121/13, 11.5.1999.

<sup>19</sup> Council Directive 93/12/EEC of 23 March 1993 relating to the sulphur content of certain liquid fuels, OJ L 74/81, 27.3.1993.



нивоима држава, ЕУ може донети мере у складу са принципом субсидијарности (*principle of subsidiarity*). Принцип садржан у члану 5 Споразума о оснивању Заједнице предвиђа да Заједница може, на пољима која нису у њеном кругу искључиве компетенције, предвидети акције само уколико се циљеви не могу на прави начин остварити на националном нивоу земаља чланица а могу бити на ефикаснији начин решени на нивоу Заједнице.<sup>20</sup> Активности Заједнице се тиме ограничавају на деловање неопходно да се остваре наведени циљеви. Директивом се у основи дефинишу техничке спецификације горива за бензинске и дизел моторе друмских, вандрумских, речних пловила, пољопривредних, шумских и рекреационих возила и циљеви редукције емисије гасова са ефектом стаклене баште. Такође се дефинишу и стандарди горива које се искључиво користи за моторе вандрумских возила. Од земаља чланица захтева се могућност да се гориво пласира на националном тржишту искључиво ако задовољава спецификације заштите животне средине дефинисане у Анексу 1, што је, између осталог, садржај сумпора од 10 mg/kg и садржај олова од 0,005 g/l за бензин. Изузетно, дозвољава се изузеће појединих удаљених крајева за које је неопходно утврдити мере за увођење бензина са наведеним садржајем сумпора. Поред дефинисаних горњих граница за кисеоник и етанол у Анексу 1, дистрибутери горива у државама чланицама морају обезбедити до 2013. године, или и дуже, бензин са садржајем кисеоника од максималних 2,7% и етанола од 5%. Притисак испаравања бензина у летњем периоду дефинисан је на граници од 60 kPa, док се државама са нижом температуром ваздуха дозвољава коришћење бензина који има притисак испаравања од 70 kPa. Државе у којима се користи бензин који садржи мешавину биоетанола могу на начин дефинисан у Анексу 3 изменити максимални дозвољени притисак испаравања. За свако изузеће од стандарда прописаних Директивом државе чланице морају поднети захтев уз образложење Европској комисији, која ће након анализе социо-економских услова и утицаја које ће наведено изузеће имати на животну средину, а посебно на усклађеност са политиком ЕУ о квалитету ваздуха, одлучити о одобрењу изузећа. Коришћење оловног бензина може се дозволити у малим количинама, са садржајем олова у гориву од 0,15 g/l, до максималне удела од 0,03 % у укупној количини горива на тржишту, како би била обезбеђена старија возила специфичних карактеристика.<sup>21</sup> Садржај сумпора од 10 mg/kg за дизел горива горња је

---

<sup>20</sup> European Union Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community, OJ C 321 E/1, 29.12.2006, члан 5, р. 46.

<sup>21</sup> Directive 2009/30/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 140/88, 5.6.2009, члан 3, р. 94.

граница за гориво које се пласира на тржиште Уније, док се за моторна горива намењена за вандрумска возила, речна пловила, пољопривредна, шумска и рекреациона возила поставља горња граница од 1,000 mg/kg до 1. јануара 2011. и 10 mg/kg након тога. Исти захтеви важе и за сва друга течна горива која се користе у овим моторима. И овде се уводе изузеци где се, уз одређене услове дозвољава дистрибуција крајњим потрошачима моторног горива са садржајем сумпора до 20 mg/kg и након 1. јануара 2011. До 31. децембра 2011. предвиђа се и могућност пласирања горива са садржајем сумпора до 1,000 mg/kg за железницу, пољопривредна и шумска возила. За удаљене крајеве превиђено је постепено увођење ограничења садржаја сумпора од 10 mg/kg на сличан начин као код бензина. У државама са оштрим зимским условима максимална дестилациона тачка за дизел горива и нафтна горива од 65% на 250°C може бити замењена тачком од 10% на 180°C.<sup>22</sup> ЕУ се као потписница Кјото протокола обавезала на смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште за 30% до 2020. у контексту глобалног споразума и 20% унилатерално. У оквиру ове Директиве тежи се остварењу тих циљева кроз праћење и смањење емисија у току целокупног животног циклуса горива, тако да се предвиђа развијање механизма који ће дистрибутере горива обавезати на периодичне извештаје и на смањење емисија у току целокупног животног циклуса горива од 2011. године. Тако да се предвиђа укупно смањење емисија по јединици енергије од горива или достављене енергије до 10% до 31. децембра 2020. Минимум од 6% требало би остварити кроз коришћење биогорива, алтернативних горива или на производним постројењима, док се додатних, необавезујућих 2% може остварити кроз складиштење угљеника и коришћење електричних возила и 2% кроз куповину кредита у оквиру Механизма чистог развоја (*Clean Development Mechanism*).<sup>23</sup> Како би се подржало коришћење горива са ниским садржајем угљеника потребно је да рафинерије омогуће, тамо где постоје могућности, бензин са ниским притиском испаравања. Како то није случај у моменту доношења Директиве потребно је да се повећа граница притиска испаравања за етанол мешавине, да би се омогућио развој тржишта биогоривом. Директивом се такође дефинише и принцип рачунања емисија током животног циклуса биогорива, у складу са методологијом дефинисаном у оквиру Директиве 2009/28/ЕС о обновљивим изворима енергије.<sup>24</sup> Пред производњу биогорива поставља се

<sup>22</sup> Ibidem, члан. 4, р. 95.

<sup>23</sup> Ibidem, Преамбула, р. 89. и члан 7а, р. 95.

<sup>24</sup> Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC, OJ L 140/16, 5.6.2009.

основни услов одрживости и усклађености потреба за енергијом и захтева заштите животне средине, као и изостанак додатних трошкова пословања. Биогорива могу бити квалификована за подстицајне мере једино уколико не потичу са подручја значајног биодиверзитета, или уколико потичу са заштићених природних подручја при чему постоји потврда да њихова производња није у супротности са принципима заштите природних добара или угрожених биљних и животињских врста. Успоставља се листа подразумеваних вредности смањења емисије гасова са ефектом стаклене баште у току процеса производње биогорива којима би требало тежити. И охрабрује се развој стандарда који ће омогућити мешање већих количина биогорива у дизел гориво. Посебна пажња посвећује се критеријумима одрживости које морају испунити биогорива како би била квалификована за методологију рачунања редукације гасова са ефектом стаклене баште. Тако да минимална редукација мора бити 35%, а од 1. јануара 2017. ова граница се помера на 50%. Типичне и подразумеване граничне вредности смањења емисија гасова као и методологија за рачунање укупних емисија представљени су у Анексу 4 Директиве. Од произвођача се захтевају поуздане информације о току производње биогорива и верификација испуњености критеријума одрживости, без обзира на то да ли је оно произведено у ЕУ или изван ње.<sup>25</sup> Директива се такође бави и садржајем металних адитива у гориву и пратећи најновија научна сазнања поставља границу за манган од 6 mg/l од јануара 2011. и 2 mg/l од 2014, која се може и променити пратећи одговарајућу процену ризика.<sup>26</sup> У циљу усклађивања политике ЕУ са новим технолошким решењима предвиђено је да Комисија на три године припрема извештај Европском парламенту и Савету са евентуалним предлозима за амандмане ове Директиве.

#### IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива ступа на снагу двадесетог дана од дана објављивања у *Службеном листу ЕУ*, односно 25. маја 2009. године. Земље чланице до 31. децембра 2010. године треба да донесу законе и административне процедуре који ће бити у складу са Директивом.<sup>27</sup> У складу са документом Интеринституционални споразум о ефикаснијем доношењу закона земље

---

<sup>25</sup> Directive 2009/30/EC of the European Parliament and of the Council, OJ L 140/88, 5.6.2009, члан 7а, р. 98.

<sup>26</sup> Ibidem, члан. 8а, р. 100.

<sup>27</sup> Ibidem, члан. 4, р. 102.

чланице се подстичу да развију табеле које ће приказивати корелацију између Директиве и мера транспозиције.<sup>28</sup>

## V) ИЗВОРИ

1. „Акциони план за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2009. до 2017. године”, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 31/10.
2. Council Directive 1999/32/EC of 26 April 1999 relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels and amending Directive 93/12/EEC, OJ L 121/13, 11.5.1999.
3. Council Directive 93/12/EEC of 23 March 1993 relating to the sulphur content of certain liquid fuels, OJ L 74/81, 27.3.1993
4. Decision no 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme, OJ L 242/1, 10.9.2002.
5. Directive 2009/30/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 98/70/EC as regards the specification of petrol, diesel and gas-oil and introducing a mechanism to monitor and reduce greenhouse gas emissions and amending Council Directive 1999/32/EC as regards the specification of fuel used by inland waterway vessels and repealing Directive 93/12/EEC, OJ L 140/88, 5.6.2009.
6. Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC, OJ L 140/16, 5.6.2009.
7. Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe, OJ L 152/1, 11.6.2008.
8. Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 1998 relating to the quality of petrol and diesel fuels, OJ L 350/58, 28.12.1998.
9. Directive 97/68/EC of The European Parliament and of the Council of 16 December 1997 on the approximation of the laws of the Member States relating to measures against the emission of gaseous and particulate pollutants from internal combustion engines to be installed in non-road mobile machinery, L 59/1, 27.2.98.
10. European Union Consolidated Versions of the Treaty on European Union and of the Treaty Establishing the European Community, OJ C 321 E/1, 29.12.2006.

---

<sup>28</sup> Interinstitutional Agreement on better law-making (2003/C 321/01), OJ C 321/1, 31.12.2003.

11. Interinstitutional Agreement on better law-making (2003/C 321/01), OJ C 321/1, 31.12.2003.
12. „Национална стратегија одрживог развоја”, *Службени гласник РС*, бр. 57/08.
13. „Национална стратегија привредног развоја Републике Србије од 2006. до 2012. године”.
14. „Национални програм заштите животне средине”, *Службени гласник РС*, бр. 12/10.
15. „Правилник о техничким и другим захтевима за течна горива нафтног порекла”, *Службени гласник РС*, бр. 64/11.
16. „Стратегија увођења чистије производње у Републици Србији”, *Службени гласник РС*, бр. 17/09.

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

У стратешким документима Републике Србије препозната је потреба за превенцијом загађења животне средине, првенствено ваздуха, коришћењем горива бољег квалитета. У Стратегији одрживог развоја у оквиру SWOT анализе као једна од претњи за одрживи развој Републике Србије наведен је растући ниво саобраћаја уз коришћење моторног горива лошег квалитета које је идентификовано и као један од узрока проблема у загађењу ваздуха. Секторски циљ у области заштите ваздуха је побољшање квалитета горива и постепено изbacивање из употребе оловног бензина и дизела са високим садржајем сумпора. Наводи се потреба увођења диференцираних накнада на цену оловног и безоловног бензина и потпуни престанак коришћења оловног горива до 2010. године.<sup>29</sup> У том циљу предвиђа се усвајање нових техничких стандарда за моторно гориво сагласно ЕН 237, израда плана спровођења стандарда ЈУС ЕН 228 и ЈУС ЕН 590 о садржају сумпора у моторном гориву, израда имплементационог плана за постепено изbacивање оловног бензина и дизел горива са високим садржајем сумпора, и модернизација технологије у рафинеријама нафте за производњу безоловног бензина и дизела са ниским садржајем сумпора.<sup>30</sup> Као једна од активности у циљу повећања обима коришћења обновљивих извора енергије у Акционом плану се наводи изградња постројења за производњу биогорива (биодизел, етанол и сл.) и промоција коришћења природног гаса као погонског горива моторних возила. Стратегија чистије производње такође наводи и транспортни сектор и

---

<sup>29</sup> Национална стратегија одрживог развоја, *Службени гласник РС*, бр. 57/08, стр. 76.

<sup>30</sup> Акциони план за спровођење Националне стратегије одрживог развоја за период од 2009. до 2017. године, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 31/10, стр. 69.

квалитет моторног горива као један од узрочника загађења ваздуха.<sup>31</sup> Стратегија привредног развоја Републике Србије наводи да је, следећи праксу и препоруке ЕУ, могуће мали део потрошње деривата нафте за потребе моторних возила у саобраћају и погонских машина у пољопривреди заменити додавањем дериватима нафте (до 5%) горива биопорекла (биодизела и биоетанола).<sup>32</sup> Такође се предвиђа и постепено избацивање оловног бензина и побољшање квалитета горива према ЕУ директивама. Програм заштите животне средине наводи да су узроци проблема у транспорту неусклађеност српских прописа о квалитету течних горива нафтног порекла са одговарајућим ЕУ прописима у погледу садржаја сумпора, олова, бензена и РАН и емисије угљоводоника (укључујући VOC) приликом утовара и истовара горива.<sup>33</sup> До краја 2011. године у плану је да се донесе Технички пропис о емисијама загађујућих материја из покретних извора загађивања, а до краја 2012. године Технички пропис о граничним вредностима загађујућих материја у течним горивима. Међу циљевима поставља се и смањено испаравање бензина на бензинским станицама, цистернама и танкерима у складу са Директивом 94/63/ЕС. Предлаже се увођење диференциране накнаде на оловни и безоловни бензин као временски ограничена допунска накнада на оловни бензин како би се постепено елиминисало коришћење оловног горива до краја 2012. године. Приходи би се наменски трошили, на стварање одговарајућих тржишних услова за бржи прелазак на безоловни бензин.<sup>34</sup> Процењено је да ће потпуни прелазак на коришћење безоловног бензина проузроковати додатне трошкове за потрошаче и индустрију у износу од око 5 милиона евра годишње, док ће коришћење дизел горива са ниским садржајем сумпора проузроковати додатне трошкове од 15–18 милиона евра годишње.<sup>35</sup> Усвојен Правилник о техничким карактеристикама горива из 2011. године дефинише садржај безоловног моторног бензина, авионских бензина, горива за млазне моторе, горива за дизел моторе и уља за ложење.<sup>36</sup>

<sup>31</sup> Стратегија увођења чистије производње у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 17/09, стр. 26.

<sup>32</sup> Национална стратегија привредног развоја Републике Србије од 2006. до 2012. године, стр. 86.

<sup>33</sup> Национални програм заштите животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 12/10, стр. 78.

<sup>34</sup> *Ibidem*, стр. 124.

<sup>35</sup> *Ibidem*, стр. 160.

<sup>36</sup> Правилник о техничким и другим захтевима за течна горива нафтног порекла, *Службени гласник РС*, бр. 64/11.

За безоловни моторни бензин „евро квалитета” EVRO PREMIJUM BMB 95 наводи се да мора да задовољи све захтеве стандарда SRPS EN 228, док се за безоловни моторни бензин BMB 98 и PREMIJUM BMB 95 посебно дефинишу вредности за густину, садржај олова, сумпора, бензена, аромата, итд.<sup>37</sup> Услов је да се до краја 2012. године обезбеди гориво са максималним садржајем сумпора од 650 mg/kg и олова од 13 mg/L. Такође, дизел гориво EVRO DIZEL мора да задовољи све захтеве стандарда SRPS EN 590, док се за DIZEL D2, DIZEL D2S и DIZEL D1E постављају граничне вредности за сумпор од 10,000, 2,000 и 5,000 mg/kg, са временским роком до 31. децембра 2012.<sup>38</sup> Значајно веће дозвољене вредности за сумпор и олово у националној легислативи Републике Србије у односу на ЕУ прописе последица су технолошке застарелости српских рафинерија и препознате потребе постепеног усклађивања прописа у складу са планом модернизације рафинерија НИС.

## **DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL OF MOTOR FUEL CONTENT**

### **ABSTRACT**

Paper “Directive of the European Parliament and Council of motor fuels content” presents analysis of EU Directive 2009/30/EC of motor fuels content in line with health and environmental protection reasons and introduction of the mechanism to monitor and reduce greenhouse gas requirements. Directive sets the frame in which the member countries shall ensure that petrol and diesel fuel placed on their markets comply with environmental requirements set in Annex I and Annex II, and to set the mechanism for monitoring the life cycle greenhouse gas emission. Criteria for greenhouse savings from the use of biofuels is set as well.

*Key words:* sulphur content, lead, greenhouse gases, biofuel.

---

<sup>37</sup> Ibidem, члан 9.

<sup>38</sup> Ibidem, члан 14.

UDK: 340.114:502.17  
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 270–285  
Изворни научни рад

Проф. др Илија ЗИНДОВИЋ<sup>1</sup>

## ОБЛИЦИ ПРАВНЕ ОДГОВОРНОСТИ У КОНТЕКСТУ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

### АПСТРАКТ

У раду се разматрају питања везана за правне основе одговорности у систему мера заштите животне средине. Методом анализе законских инструмената закључује се да класични правни принципи о одговорности за насталу штету у овој сфери, у савременим условима, нису могли да пруже адекватну заштиту. Нове и ефикасније основе одговорности показале су се неопходним. Принципи „загађивач плаћа” и „договори о зеленој потрошњи”, који су у већини националних законодавстава преузети из међународних инструмената, представљају један посебан вид објективне одговорности који, у својој основи, не подразумева узрочну везу између оператера и штете. Иако овај нови вид одговорности укључује и одређене сегменте пореске политике и економских мера, показало се да он има и логику свог правног постојања и економску оправданост.

*Кључне речи:* Животна средина, заштита, штета, облици одговорности, Директива ЕУ.

### 1) СВРХА

Материјално и културно уздизање друштва подстакнуто је природном тежњом људског ума и стремљењем прогресивних снага ка бољем – општем напретку. Све то засновано је на убрзаном развоју науке и технике чија је опредељујућа функција у стварању услова за бољи и квалитетнији живот. Повећање броја становника на планети увећало је и потребу за храном, интензивнијом миграцијом, као и развојем савремене технологије у свим привредним гранама а посебно у индустрији. Коришћење

<sup>1</sup> Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредне академије у Новом Саду. Е-mail: zindovic.ina@open.telekom.rs.



савремених извора енергије, урбанизација подручја живљења и разграничење од индустријских зона стварали су услове за квалитетнији живот становништва. Али, човек живи у средини која, иако је све више урбана, по својим обележјима је и природна. С друге стране, „позитивне стране привредног развоја производе и одређене негативне ефекте који утичу на нарушавање природне равнотеже и директно наносе штету природном окружењу у којем људи живе и раде”.<sup>2</sup> Значи, квалитет живљења сваког субјекта условљен је оквирима и квалитетом садржаја животне средине и очувања природних ресурса. У свету данашњице, постоје природне средине које постају све угрожене. Повећање искоришћености животне средине све више води њеном преименовању у индустријске намене. Животна средина постаје све погођенија посебно развојем прљавих технологија. Унапређење заштите у том погледу постаје услов реализације идеје одрживог развоја и кроз одговарајућу правну заштиту. Та правна заштита посебно се огледа како у примени до сада установљених класичних облика правне одговорности, тако и у изналагању нових видова заштите кроз посебне облике одговорности.

## II) ИЗВОРИ И ОБЛИЦИ ПРАВНЕ ОДГОВОРНОСТИ У СФЕРИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Проблем заштите животне средине може се посматрати са више различитих аспеката: економског, институционалног, правног, политичког, етичког, идеолошког, методолошког, глобализацијског итд.<sup>3</sup> При томе, не би требало изгубити из вида да се проблем заштите животне средине не може посматрати одвојено од проблема одрживог развоја. Те две категорије чине једну нужно повезану и комплексну целину посматрану као база и надградња, а за реализацију спровођења њихових садржинских циљева неопходно је да постоје изграђени и одређени принципи правне одговорности. Практично, концепт заштите животне средине садржински подразумева очување природних ресурса. То је у суштини и кључно питање одрживог развоја али је и сфера примене мера за остварење тог концепта доста широка. Стога се под заштитом животне средине

---

<sup>2</sup> Иван Јоксић, „Кривичноправна заштита животне средине у законодавству и пракси”, у: *Екологија и право*, Зборник радова, Институт за упоредно право и Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2012, стр. 20–21.

<sup>3</sup> Драгољуб Тодић, „Одрживи развој и принципи политике и права животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/2007, стр. 429–443.

подразумева скуп различитих поступака и мера које спречавају угрожавање животне средине, како би се очувала биолошка равнотежа.<sup>4</sup>

Традиционални правни системи углавном су користили два устаљена основа одговорности: одговорност по основу деликта (где заштиту пружају норме кривичног, прекршајног и управног права), и одговорност по основу причињене штете (кроз сходну примену одредби грађанског права).

### III) ОДГОВОРНОСТ ПО ОСНОВУ ДЕЛИКТА

Кривична законодавства већине савремених земаља у своје одредбе укључују и оне које инкриминишу радње учињене у вези са угрожавањем животне средине. Према тумачењу еколошке школе, злочин из ове сфере објашњава се и доводи у непосредну везу са функцијом друштвене примене чија се негативна манифестација везује са променама околине. Временом, идеја о заштити животне средине добила је идеолошку и политичку димензију познатију као „екологизам”. Према тврдњама екологиста, човек није господар природе, па зато нема право њене неограничене експлоатације. „Политички циљ екологиста је стварање једнаких могућности свих живих бића у погледу коришћења природних ресурса (вода, храна, ваздух, енергетски извори).”<sup>5</sup> Србија се у том погледу не разликује од других европских земаља.

Када су у питању кривична дела против животне средине, иста је могуће класификовати у четири подгрупе:<sup>6</sup>

- општа група кривичних дела против животне средине (чл. 260–265. и чл. 268. КЗС),
- кривична дела у вези са опасним материјама (чл. 266–267. КЗС),
- кривична дела против биљног и животињског света (чл. 269–275. КЗС), и
- кривична дела у вези са ловом и риболовом (чл. 276–277. КЗС).

<sup>4</sup> Моника Милошевић, „Одговорност за еколошку штету”, *Правни живот*, бр. 9/2007, стр. 445–454.

<sup>5</sup> Слободанка Константиновић-Вилић, Наталија Жунић, „Екофеминизам: разумевање односа феминизма и екологије”, у: *Екологија и право*, Зборник, Ниш, 2011, стр. 28.

<sup>6</sup> Драган Јовашевић, „Еколошки криминалитет у Србији – теорија, законодавна пракса”, у: *Екологија и право*, *ibidem*, стр. 234–235.

Везано за прву групу кривичних дела, може се констатовати да Кривични законик Републике Србије<sup>7</sup> у погледу заштите животне средине даје широку лепезу заштите. Од 1. јануара 2009. године, као дана почетка примене Кривичног законика (даље: КЗ), први пут су на једном месту сврстана скоро сва кривична дела из ове области у глави XXIV која носи назив „Кривична дела против животне средине”. Сва кривична дела из ове групе кривичних дела имају као основни заштитни објекат животну средину. За изванредан број кривичних дела то произилази и из наслова кривичног дела: загађење животне средине (члан 260. КЗ), непредузимање мера заштите животне средине (члан 261. КЗ), противправна изградња и стављање у погон објеката и постројења који загађују животну средину (члан 262. КЗ), оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине (члан 263. КЗ), оштећење животне средине (члан 264. КЗ), уништење, оштећење и изношење у иностранство и уношење у Србију заштићеног природног добра (члан 265. КЗ), повреда права на информисање о стању животне средине (члан 268. КЗ). Одређена кривична дела која у свом наслову немају термин „животна средина” такође штите добра која представљају део животне средине. То су кривична дела из члана 270–277. КЗ. Из ове групе карактеристично је кривично дело „Убијање и злостављање животиња” из члана 269. КЗ, које раније није постојало као кривично дело. Овим кривичним делом посредно се штити животна средина, а суштински се штите човек и његова осећања која има према животињама, као и његова одговорност коју би требало да има према животињама – а не штите се животиње.<sup>8</sup>

За кривична дела против животне средине кривично гоњење предузима се по службеној дужности, од стране надлежног јавног тужиоца. Такође, у појединим случајевима предвиђено је кажњавање и за покушај кривичног дела. То значи да је без обзира на висину запређене казне законодавац препознао значај појединих облика неких кривичних дела из ове групе за која је изричито предвидео кажњавање и за покушај кривичног дела. Од преко тридесет важећих закона из тзв. споредног кривичног законодавства у нашој земљи, шест закона садрже одредбе које за предмет регулативе имају заштиту животне средине.<sup>9</sup> На први поглед јасно је уочљиво да, изузев Закона о јавним

---

<sup>7</sup> Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 (исправка), 107/2005 (исправка) и 72/2009 од 3. септембра 2009, ступио на снагу 11. септембра 2009. године.

<sup>8</sup> Зоран Стојановић, Обрад Перић, *Кривично право – посебни део*, Правни факултет, Београд, 2006, стр. 245.

<sup>9</sup> Закон о генетички модификованим организмима, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009 члан 45, Закон о средствима за заштиту биља, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, члан

путевима, пет осталих закона су из области пољопривреде у најширем смислу. При томе, у погледу квалификације инкриминације, Закон о генетички модификованим организмима и Закон о средствима за заштиту биља термин „животна средина” при дефинисању кривичног дела изричито наводе у тексту, док кривичноправне одредбе осталих закона термин „животна средина” не помињу изричито, иако и ти закони штите добра која представљају део животне средине. Сви назначени прописи из тзв. споредног кривичног законодавства осим кривичноправних одредби садрже, у погледу кажњавања, и одредбе које су у вези са осталим деловима казненог законодавства наше земље – одредбе Закона о привредним преступима,<sup>10</sup> односно Закона о прекршајима.<sup>11</sup> Заштита животне средине, везано за ову материју, у правно-теоријском смислу суочава се са једним додатним проблемом. Та проблематика се креће од спорног питања да ли животној средини треба признати правни субјективитет у кривичноправном смислу, па до истицања чињенице да животна средина, као могући објекат кривичноправне заштите, представља веома неодређен појам. При томе, поставља се и питање да ли се животна средина штити ради ње саме, односно да ли је заштита животне средине сама себи циљ. Одговор на ове дилеме истицан је у објашњењу „свеукупног значаја и интереса које појединац и друштво имају од здраве и кривичним законодавством заштићене животне средине”.<sup>12</sup> Даље, животна средина се не штити ради ње саме, она није заштитни објекат већ одређена апстрактна вредност. Следствено томе, основни циљ заштите еколошких добара требало би да буде заштита права човека на здраву животну средину.<sup>13</sup> Наша земља предвиђа и казненоправну одговорност правних лица.<sup>14</sup> За поједина дела из ове групе кривичних дела која у свом наслову имају термин „животна средина” карактеристично је да

---

78, Закон о здрављу биља *Службени гласник РС*, бр. 41/2009, члан 95, Закон о ветеринарству, *Службени гласник РС*, бр. 91/2005, члан 154–155, Закон о јавним путевима, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 123/2007, члан 95, Закон о водама, *Службени гласник РС*, бр. 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 5 4/96 и 101/2005, члан 114–116.

<sup>10</sup> Закон о привредним преступима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 36/77, 14/85, 74/87, 57/89, 3/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92, 24/94, 28/96, 64/2001, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005.

<sup>11</sup> Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, 101/05, 116/08 и 111/09.

<sup>12</sup> Зоран Стојановић, „Кривичноправна заштита животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/1995, стр. 293–294.

<sup>13</sup> Зоран Стојановић, Обрад Периф, *Кривично право – посебни део*, *op. cit.*, стр. 220–221.

<sup>14</sup> Закон о одговорности правних лица за кривична дела, *Службени гласник РС*, бр. 57/2008.

садрже одређене описне појмове: „у већој мери” – чл. 260. ст. 1; чл. 262. ст. 1; чл. 263. ст. 3. и 4; чл. 264. ст. 1; „на ширем простору” – чл. 260. ст. 1; чл. 262. ст. 1; чл. 263. ст. 3. и 4; чл. 264. ст. 1; „великих размера” – чл. 260. ст. 3; чл. 262. ст. 2; чл. 263. ст. 5. и 6; чл. 266. ст. 3; „да су за отклањање штете потребни дуже време или велики трошкови” – чл. 260. ст. 3; чл. 262. ст. 2; чл. 263. ст. 5 и 6; чл. 266. ст. 3. Шта то тачно значи у кривичноправном смислу, за сада није дефинисано јер ни Врховни суд Србије до краја 2009. а ни Врховни касациони суд, као највиши суд у нашој земљи у складу са новом организацијом правосуђа, нису заузели одговарајуће правне ставове и то дефинисали.

#### IV) ГРАЂАНСКОПРАВНА ОДГОВОРНОСТ

Правна заштита животне средине у грађанским законодавствима националних држава присутна је кроз институт права на накнаду штете. То је одговорност за штетне последице загађења. Законодавства из ове области су заштиту пружала најчешће кроз могућност захтевања забране делатности која доводи до угрожавања животне средине или накнаде штете због негативних последица у виду штета које су наступиле услед загађења. У Србији, прва од наведених могућности предвиђена је чл. 5. Закона о основама својинскоправних односа,<sup>15</sup> којим је у погледу заштите од емисија прописано: власник непокретности дужан је да се при коришћењу непокретности уздржава од радњи и да отклања узроке који потичу од његове непокретности, којима се отежава коришћење других непокретности (преношење дима, непријатних мириса, топлоте, чађи, потреса, буке, отицања отпадних вода и сл.) преко мере која је уобичајена с обзиром на природу и намену непокретности и на месне прилике, или којима се проузрокује знатнија штета. Без посебног правног основа забрањено је вршење сметњи из става 1. овог члана посебним уређајима. Друга могућност – реализација накнаде штете, остварује се уз стицање одређених услова, кроз примену одредби Закона о облигационим односима али и кроз одредбе других закона чији је предмет регулативе животна средина. Ипак, савремени услови живљења, динамика развоја и настојање остварења одрживог развоја, нису могли да пруже довољну заштиту животној средини. Природа не познаје државне границе па се ни заштита животне средине, посебно када су у питању ваздух и вода, не може спроводити парцијално – затворено у државним границама. Шире поље деловања постало је услов ефикасности. Одступање од устаљених начела

---

<sup>15</sup> Закон о основама својинскоправних односа, *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/80, 36/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96, *Службени гласник РС*, бр. 115/05.

одговорности и увођење ефикаснијих основа заштите у овој сфери било је неопходно. Принцип „загађивач плаћа” добија своју значајнију улогу а тиме се и питање одговорности у овој сфери поставља на једној широј правној основи.

## V) ПРИНЦИП „ЗАГАЂИВАЧ ПЛАЋА”

Због широког значења појма животне средине и с обзиром на то да је постало очигледно да се последице људских радњи тј. њихови ефекти могу појавити и тамо где се раније нису могли очекивати, уочено је да се активности у циљу очувања животне средине морају померити више ка заштити „са намером да се предвиди што више потенцијално штетних ситуација и исте предупредe”. Уместо санације, у виду накнаде комплементарне и компензационе штете, њен појам се проширује и на трошкове мера предузетих као превентивне – да се заштити постојеће стање, као и на мере које се предузимају да се успостави нарушена животна средина. У суштини, овај вид одговорности за заштиту животне средине у својој основи има и одређене елементе пореског оптерећења. Иако је основни циљ овог принципа да се створи систем осигурања да еколошке трошкове сnose они који проузрокују загађење и да се приликом полагања рачуна и прављења стратешке планске политике од њих захтева да квантификују спољне трошкове, приликом формирања цене производа тј. у укупну конструкцију цене производа уграђује се и цена анулирања негативног утицаја производа – поступка производње и произведеног отпада. Овај нови вид одговорности има не само своју правну логику већ и економску оправданост. Традиционални метод регулисања контроле еколошке штете састојао се у постављању емисионих стандарда као и доношењу закона за извршење тих стандарда путем кривичних санкција, заједно са административним механизмима извршења као што су нпр. новчано кажњавање, забрана даљег рада док се не примене одговарајуће заштитне мере, или укидање дозвола. Овакво решење није се показало ефикасно. Генерално посматрано, према овом методу регулисања, загађивачу се изриче блага санкција, а друштво сноси већину трошкова загађења, било директно – у смислу плаћања извршног система, било индиректно – у смислу патње коју трпи, а која је проузрокована ефектима необузданих индустријских емисија и отпадних вода.<sup>16</sup> Како се правна заштита, заснована на традиционалним принципима одговорности,

<sup>16</sup> Моника Милошевић, „Одговорност за еколошку штету”, *op. cit.*, стр. 446.

показала недовољном, појачање је изнађено у примени економских инструмената оденутих у правне норме. Тако је и настао посебан принцип у погледу правне одговорности „загађивач плаћа”. Јавило се схватање да су економски инструменти, у поређењу са административним, економичнија средства за заштиту животне средине. Њихово правно уобличавање је прихваћено и од правне теорије и од законодавних органа, јер се увидело да се појавио један нови и ефикасан инструмент за решавање проблема загађења животне средине. Назначено плаћање оператера (загађивача) односи се на будућу штету. Уместо да се њено предупређење или санирање финансира из давања пореских обвезника, овде се ти трошкови унапред усмеравају на оператера. Давања по принципу „загађивач плаћа” односе се на будућу штету. Тај принцип је унапред определио два атрибута, и то: *ratione personae*, јер се унапред зна ко плаћа и *ratione temporis*, јер се плаћање односи само на будућу штету. Правно гледано, овде се ради о превентивној мери за спречавање загађивања животне средине и она не представља штету у класичном грађанскоправном смислу, па се за ове облике загађења не може ни одговорати према правилима грађанског права. Стога се, у концептуалном смислу, овде отвара питање правне природе одговорности за еколошку штету, односно штету којом се уништава или оштећује добро на којем не постоји приватноправни интерес који би се штитио правилима грађанског права.<sup>17</sup>

## VI) ИНСТРУМЕНТИ ЕУ

Назначени вид одговорности, који се у свом концепту заснива на принципу објективне одговорности, прокламован је у Конвенцији Савета Европе о грађанској одговорности за штету проузроковану обављањем делатности опасних по животну средину, која је усвојена 1993. године у Лугану.<sup>18</sup> Начело „загађивач плаћа” (*The polluter pays Principle*), је принцип на којем се заснива и режим Директиве ЕУ о одговорности за еколошку штету.<sup>19</sup> Овом Директивом (art. 2(1), која је ступила на снагу 30. априла

---

<sup>17</sup> Barbara Pozzo, “Towards Civil Liability for Environmental Damage in Europe”, *Global Jurist Topics*, No. 2/2001, pp. 5–11.

<sup>18</sup> Конвенција није ступила на снагу јер ју је потписало само девет држава (Кипар, Финска, Грчка, Исланд, Италија, Лихтенштајн, Луксембург, Холандија и Португалија), а ниједна од тих земаља није извршила ратификацију.

<sup>19</sup> Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004. OJ L 143, pp. 56–76.

2005. године), уређена је одговорност за загађење воде и земље, као и одговорност за штету над заштићеним врстама и стаништем. При томе, Директива не дира у националне прописе држава чланица о грађанскоправној одговорности за традиционалне облике штета, тј. не покрива штете које загађивач причини лицима оштећујући имовину и лична добра. Ови захтеви се могу остварити по националном праву конкретне државе чланице. Остварење циљева садржаних у Директиви ЕУ, засновано је и на чл. 74. Уговора ЕЕЗ израженог кроз принцип обезбеђења заштите од штете и отклањања штетних последица на извору њиховог настанка.<sup>20</sup> Концептуално посматрано, режим одговорности који је уређен Директивом односи се на штету која се испољава на животно окружење. Ту одговарају загађивач и његов правни следбеник. Заштитни објекат овде је управо животна средина, тј. она ужива посебну правну заштиту: насупрот традиционалној штети која се у овом контексту манифестује као штета од (загађене) животне средине.<sup>21</sup> Суштина разликовања ова два вида одговорности није приметна само у приказаној дихотомности заштитног објекта, већ и у циљном опредељењу новчаних износа који се добијају по том основу. Средства прибављена по принципу „загађивач плаћа” могу се користити само за реализацију тачно утврђених програма и употребљена од тачно овлашћених субјеката. Насупрот томе, класична правила о одговорности за причињену штету не обавезују оштећеног који је добио накнаду у новцу да тај износ потроши на репарацију штете коју је претрпео. Напротив, тај износ оштећени може употребити према свом нахођењу. Директива ЕУ је на један специфичан начин обухватила и регулативу настанка и питање одговорности за директну еколошку штету. Под еколошком штетом Директива подразумева штету на екосистему (биљним и животињским врстама и природним стаништима), на водама и земљишту. Међутим, овај домен штете долази под заштитни корпус норми Директиве под посебним условима. Тако, штета на екосистему ужива заштиту директно само ако су конкретне врсте и станишта заштићени правилима националног или комунитарног права и ако се оштећења која су

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

<sup>21</sup> Gerrit Betlem, “Liability for Damage to the Environmental”, у: A. Hartkamp, M. Heselink, E. Hondius, C. Joustra, E. du Perron (eds), *Towards a Europea Civil Code, Second Revised and Expandel Edition*, 1998, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, pp. 185.



на њима учињена могу квалификовати као значајна.<sup>22</sup> Штета на водама подлеже под одредбе Директиве само ако се може квалификовати као оштећење које значајно утиче на еколошки хемијски или квантитативни статус или на економски потенцијал воде, и то на начин како је прописано Директивом о водној политици (Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000). Под штетом на земљишту сматра се контаминација земљишта неком супстанцом, смешом, организмима или микроорганизмима, ако као последица тога настаје значајан ризик по људско здравље.

Директива прописује и обавезу одговорног лица (Articles 2/12, 2/13,2/14, Directive on environmental liability 2004/35 CE) да оштећене природне ресурсе и њихове позитивности по друштво доведе у оно стање у којем би се ови ресурси налазили и вршили своју функцију да до еколошке штете није дошло. При томе, по Директиви, одговорно лице се не посматра у кривичноправном смислу, већ то може бити било које физичко или правно лице које обавља или контролише обављање одређене професионалне делатности или – ако је тако предвиђено националним прописима – лице које има одлучујући економски утицај на техничко обављање неке делатности, укључујући и она лица која имају дозволу за обављање делатности којом је проузрокована еколошка штета. У случајевима када оваква, *примарна* репарација природних ресурса није могућа, одговорно лице има обавезу *комплементарне* репарације.<sup>23</sup> Смисао овакве правне регулативе и прописане одговорности, по Директиви, огледа се у ставу да и у случајевима када оштећени природни ресурс није могуће довести у стање пре него што је причињена еколошка штета, онда стоји обавеза да загађивач, вредност еквивалентну оном делу штете који је неотклоњив (непоправљив) уложи у унапређење неког другог сличног ресурса. На тај начин врши се компензација репарације, тј. обештећење према друштву због чињенице да оштећени нису могли одређено време да користе природни ресурс и да у њему уживају. Практично, овај вид накнаде у себе укључује и накнаду штете која се манифестује у виду изостанка одређеног духовног задовољства због немогућности ужитка које је могла да пружи здрава еколошка средина. Питање одговорности за штетне последице од загађења, Директива не

---

<sup>22</sup> Драгана Радојевић, 2005, „Нова директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине”, *Међународни проблеми*, бр. 1–2/2005, стр. 185.

<sup>23</sup> Марија Караникић-Мирић, „Одговорност за загађивање животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/2007, стр. 468.

третира већ је то препуштено регулативи националних законодавстава. Међутим, с обзиром на специфичност заштитног објекта и штетност коју еколошко загађење може произвести, у ЕУ се увелико припремају нацрти правних инструмената по којима ће прекршајно кажњавање учинилаца због загађења, бити јединствено регулисано.

## VI) РЕГУЛАТИВА НА НИВОУ СРБИЈЕ

### *Одговорност за еколошко загађење*

На пољу правне регулативе ове области Србија је следила концепцију међународних правних инструмената, посебно поменуте Директиве ЕУ (2004/35/CE). Већ у току децембра 2004. године донет је сет закона који су на одређени начин регулисали ову материју: Закон о заштити животне средине, Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину и Закон о процени утицаја на животну средину (сва четири закона објављена су у *Службеном гласнику РС*, бр. 135/04 од 21. децембра 2004). Закон о заштити животне средине (измене и допуне *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 72/2009 и 43/2009, по одлуци Уставног суда Уз бр.198 од 20. 04. 2011.године), као базни закон из ове области, практично је преузео декларисане принципе из Директиве ЕУ. На то указују и прокламована начела из чл. 9. Закона, а правила из чл. 85. Закона указују на то да је дословце прихваћено начело „загађивач плаћа”. Према цитираном члану предвиђено је да „онај ко емисијама или отпадом загађује животну средину, као и онај ко производи, користи или ставља у промет сировине, полупроизоде или производе који садрже материје штетне по животну средину, има законску обавезу да плати накнаду за загађивање животне средине”. Влада Републике Србије ближе одређује обвезнике накнаде и врсте загађивања за које се накнада плаћа, критеријуме за обрачун накнаде и начин њеног плаћања. При томе, Закон предвиђа да се овако прибављена средства наменски користе за заштиту и унапређење животне средине према програмима, односно акционим и санационим плановима који се доносе у складу са овим и посебним законима (чл. 85. ст. 3, 4 и 5). При овако унапред утврђеној обавези, законодавац не забрањује загађивачу даље обављање делатности, нити да убудуће престане са загађивањем као ни да природни ресурс доведе у првобитно стање. Из овог произилази да законодавац свесно допушта чињење одређеног нивоа загађења животне средине, тј. да се одређени ниво загађења сматра толератним. Овај принцип управо има сврху да се постигне одређена

равнотежа између два конкретна циља: 1. одрживи привредни развој земље, и 2. очување и унапређење животне средине. Кроз овај вид плаћања, загађивач одговара за ону радњу која није противправна нити постоји одређени скривљени поступак. Он и даље наставља са радом а накнаду плаћа зато што обавља делатност која објективно доприноси загађењу животне средине. Значи, одговорност за еколошку штету је, по својој природи, објективна одговорност. На тај начин штити се јавноправни интерес у погледу очувања еколошких ресурса. За заснивање одговорности за овај вид штете, довољно је постојање каузалне везе између еколошке штете и одређене радње као њеног узрока, која не мора бити противправна и без услова да је том радњом проузрокована штета у грађанскоправном смислу. Ко је титулар права на накнаду овог вида штете, у правној теорији је спорно. Прописаном обавезом за загађивача, штити се екосистем. Али, преовлађује мишљење да он не може бити носилац права већ је логично да је то онај субјект који све то спроводи а то је субјект јавног права – Република, Покрајина или локална самоуправа. У погледу овог тумачења, има и других неконвенционалних схватања. Тако Стон (*Stone, 1972*) налази да се животна средина штити посредно, кроз заштиту интереса које појединци или друштво имају у њој, па због тога – требало би да се самој животној средини призна статус носиоца правом заштићеног интереса.<sup>24</sup> Чини нам се да овакво становиште може бити предмет озбиљног размишљања. Јер, ако је увелико прихваћено да правно лице може бити титулар права на накнаду нематеријалне штете (при чему га заступа законски заступник), онда је аналогна примена могућа и код остварења права на еколошку штету (где би заступник био законски заступник фонда који се брине за животну средину).

## VIII) ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ЗАГАЂЕЊА

Поред овако установљене одговорности за штету по принципу „загађивач плаћа”, Закон о заштити животне средине предвидео је и грађанскоправну одговорност за штетне последице загађења (чл. 103–108). Према чл. 103. ст. 1. Закона, предвиђено је да загађивач који проузрокује загађење животне средине одговара за насталу штету по начелу објективне одговорности, и то у хитном поступку пред судом. Загађивање животне

---

<sup>24</sup> Cristofer D. Stone, “Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights of Natural Objects”, *Southern California Law Review*, No. 3/1972, pp. 450–510, Интернет, <http://www.derechos.org/delanaturaleza.org/wp-content/uploads/2009/12/C.Stone-Should-Trees-Having-Standings.pdf>.

средине може бити извршено како чињењем тако и нечињењем (чл. 104. ст. 1), а према чл. 107. предвиђено је да право на накнаду штете има свако ко претрпи штету. У случају да нема лица која имају право на обештећење, то право задржава Република Србија. Закон о заштити животне средине регулише и питање солидарне одговорности у случају када је за штету одговорно више загађивача а њихови појединачни удели се не могу тачно утврдити. Овај проблем решен је истоветно као у Закону о облигационим односима. Према чл. 108. Закона о заштити животне средине прописано је да се на питања о одговорности за штете нанете животној средини која нису посебно уређена овим законом примењују општа правила Закона о облигационим односима.<sup>25</sup>

Према чл. 376. Закона о облигационим односима предвиђени су рокови у којима се може остварити право за накнаду штете, и то: субјективни рок 3 године, објективни рок 5 година. Закон о заштити животне средине не користи термине „субјективни” и „објективни” рок, већ у чл. 102. ст. 4. употребљава термине застарелост „покретања поступка” (3 године) и „застаревање потраживања” (20 година). Остаје нејасно зашто је законодавац овај објективни рок определио на 20 година. Вероватни разлог могао би се наћи у значају који животна средина има и широком кругу субјеката који зависе од њене исправности. Иако Закон о заштити животне средине заштиту животне средине употпуњује и обавезним вршењем надзора од стране инспектора (чл. 110–115), и прописивањем казних одредби због учињених привредних преступа (чл. 116.) и прекршаја (чл. 117), одговорност због загађивања животне средине се овим прописима у Републици Србији не исцрпљује.

## IX) ЗАКЉУЧАК

Савремени напредак човечанства, без обзира на то који његов сегмент је у питању, нужно захтева разматрање питања одрживог развоја и заштите животне средине. Уочено је да постоји висок ниво њихове међусобне условљености. Постизање и одржавање уравнотеженог односа између ова два циља постало је неопходно, што је условило и дефинисање специфичног система правних норми из ове области, и то како на међународном плану тако и у унутрашњим правним системима. Део устројеног система интегралне заштите животне средине представљају и установљене норме које предвиђају одговорност за загађење. Ова одговорност је изграђена делимично на

<sup>25</sup> Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93.

класичним принципима одговорности (одговорност за причињену штету) и по принципу „загађивач одговара”, али и на новом облику одговорности по принципу „загађивач плаћа”. Иако су оба ова вида одговорности утемељена на правилима о објективној одговорности, принцип одговорности „загађивач плаћа” је доста специфичан и по условима за одговорност загађивача и по заштитном објекту, као и по условима за ослобођење од овог вида одговорности. Генерално посматрано, овај вид одговорности укључује одређене сегменте пореске политике и економских мера а налази се на нешто „вишем нивоу” од класичних основа одговорности, јер за њено постојање довољна је само узрочна веза између загађивачевог поступка и штете. Закон о заштити животне средине је овај принцип одговорности преузео из међународних докумената, посебно из Директиве ЕУ 2004/35. Почев од 70-их година прошлог века, правна регулатива из ове области све више је прелазила у домен јавног права, док се сада овај проблем у одређеној мери поново враћа на терен приватног права кроз инструменте „добровољних уговора” (*voluntary agreements*), или „договора о зеленој потрошњи” (*green consumerism*), које закључују загађивачи и држава. Циљ ових инструмената и оваквог вида одговорности, без обзира на ком правном основу су утемељени, јесте да се омогући реализација одрживог привредног развоја и изградње ефикасни правни принципи у погледу превенције и одговорности за настанак (и санацију) еколошке штете.

## Х) ИЗВОРИ

1. Betlem, Gerrit, “Liability for Damage to the Environmental”, у: *Towards a Europea Civil Code, Second Revised and Expandel Edition*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1998.
2. Чучковић, Бојана, „Појам еколошке штете у међународном праву заштите животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/2010.
3. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004, OJ L L 143.
4. Hartkamp, A., Heselink, M., Hondius, E., Joustra, C., Du Perron, E. (eds.), *Civil Code, Second Revised and Expandel Edition*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1998.
5. Јоксић, Иван, „Кривичноправна заштита животне средине у законодавству и пракси”, у: *Екологија и право*, Зборник радова, Институт за упоредно право и Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2012.
6. Јовашевић, Драган, „Еколошки криминалитет у Србији – теорија, законодавна пракса”, у: *Екологија и право*, Зборник, Ниш, 2011.

7. Караникић-Мирић, Марија, „Одговорност за загађивање животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/2007.
8. Kiss, Aleksandre-Charles, “Les traites-cadres: une technique juridique caracteristique du droit international de l’environnement”, *Annuaire francais de droit international*, N1/1993.
9. Константиновић, Слободанка, Вилић-Жунић, Наталија, „Екофеминизам: разумевање односа феминизма и екологије”, у: *Екологија и право*, Зборник радова, Ниш, 2011.
10. Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 (исправка), 107/2005 (исправка) и 72/2009.
11. Милошевић, Моника, „Одговорност за еколошку штету”, *Правни живот*, бр. 9/2007.
12. Pozzo, Barbara, “Towards Civil Liability for Environmental Damage in Europe”, *Global Jurist Topics*, No. 2/2001.
13. Радојевић, Драгана, „Нова директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине”, *Међународни проблеми*, бр. 1–2/2005.
14. Reid, A., Donald, Morton, Milligan, F., “Civil Liability for Environmental Damage”, *International Environmental Law and Regulations*, No. 3/1996, Salzburg, 1996.
15. Shelton, Dinah, *Course 3 – Techniques and Procedures in International Environmental Law* in UNHCR Programme of training For the Application of Environmental Law, 2nd edition, UNHCR, Geneva, 2004.
16. Стојановић, Зоран, Перић, Обрад, *Кривично право – посебни део*, Правни факултет, Београд, 2006.
17. Stone, D. Cristopher, “Should Trees Have Standing? Toward Legal Rights of Natural Objects”, *Southern California Law Review*, No. 3/1972, Интернет, <http://www.derechosdelanaturaleza.org/wp-content/uploads/2009/12/C.Stone-Should-Trees-Having-Standings.pdf>.
18. Тодић, Драгољуб, „Одрживи развој и принципи политике и права животне средине”, *Правни живот*, бр. 9/2007.
19. Закон о генетички модификованим организмима, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009.
20. Закон о јавним путевима, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 123/2007.
21. Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93.
22. Закон о средствима за заштиту биља, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009.
23. Закон о ветеринарству, *Службени гласник РС*, бр. 91/2005.
24. Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, 101/05, 116/08 и 111/09.

25. Закон о привредним преступима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 4/77, 36/77, 14/85, 74/87, 57/89, 3/90, *Службени лист СРЈ*, бр. 27/92, 24/94, 28/96, 64/2001, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005.
26. Закон о водама, *Службени гласник РС*, бр.46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96, 101/2005.
27. Закон о здрављу биља, *Службени гласник РС*, бр. 41/2009.

## **FORMS OF LEGAL LIABILITY IN THE CONTEXT OF ENVIRONMENTAL**

### **ABSTRACT**

This paper discusses issues related to the legal basis for accountability in the system of environmental protection measures. The method of analysis of legal instruments concluded that the classical principles of responsibility for the damage in this area, in modern terms, they could not provide adequate protection. New and more efficient basis accountability proved to be necessary. The “polluter pays” and “agree on green consumption”, which in most national legislations taken from international instruments, are a special form of strict liability, which, in essence, does not imply a causal relationship between the operator and damage. Although this new form of responsibility include certain segments of tax policy and economic measures, it appears that he has a logic of its legal existence and economic feasibility.

*Key words:* environment, protection, damage, forms of accountability, EU Directive.

UDK:343.2/.7:502.17  
Biblid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 286–308  
Изворни научни рад

Доц. др Јелена МАТИЈАШЕВИЋ  
Јоко ДРАГОЈЛОВИЋ  
Проф. др Здравко ЈЕЖ<sup>1</sup>

## КРИВИЧНОПРАВНИ ОКВИР ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

### АПСТРАКТ

Угрожавање животне средине различитим недозвољеним радњама велики је проблем савременог друштва. Многи такви проблеми довели су до тога да је заштита животне средине постала преокупација савременог човека, а људска права и право на животну средину постали нераскидиво повезани. Утицај нелегалних активности које се подводе под овај појам превазилази границу угрожавања саме животне средине и доводи до последица ширег друштвеног и економског карактера, што се негативно одражава на целокупан друштвени развој. Имајући у виду велики значај уређења, унапређења и заштите животне средине, међународна заједница поставила је правне стандарде у овој области које су земље дужне да имплементирају у своја национална законодавства. У вези с тим и Европска унија је знатан део својих активности усмерила на организовање система одржавања, развоја, унапређења и заштите животне средине. Активности Европске уније на овом пољу, нарочито кривичноправна заштита животне средине на нивоу ЕУ, предмет су анализе овог рада. Посебан акценат стављен је на анализу Директиве 2008/99/ЕС о заштити животне средине путем кривичног права.

*Кључне речи:* Животна средина, еколошки криминал, кривичноправна заштита, Европска унија, Директива 2008/99/ЕС о заштити животне средине путем кривичног права.

---

<sup>1</sup> Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија у Новом Саду. Е-mail: jelena@pravni-fakultet.info; jdragojlovic@pravni-fakultet.info; jez@pravni-fakultet.info.



## 1) УВОД

Заштита животне средине и њено унапређење један су од најзначајнијих проблема са којима се суочава савремено друштво. Убрзан научно-технолошки развој, примена нових и моћних извора енергије, изградња великог броја индустријских објеката и стварање великих урбаних средина, довели су нарочито последњих деценија до израженог нивоа загађености основних природних ресурса, и тиме до нарушавања хармоније човек – животна средина.

Када је реч о животној средини дефинишемо је као „скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове живота”.<sup>2</sup>

Животна средина обухвата целокупно окружење човечанства и свих социјалних, културних, економских и политичких односа. При томе се она испољава на два основна начина: а) најпре као природна животна средина, коју човек користи као дагу, а потом б) као створена (антропогена), коју човек током времена и својим активностима ствара, изграђује и развија. У првој својој димензији, као природна животна средина, она садржи природно окружење (воду, ваздух, земљу, биљни и животињски свет, климу, зрачења – било да су јонизујућа или нејонизујућа, затим буку, вибрације, итд.). С друге стране, животна средина коју је створио човек обухвата његово окружење (градове, села, насеља, конурбације и сл., културно-историјску баштину, инфраструктуру, индустријске и друге објекте).<sup>3</sup>

Схваћена у овом, ширем смислу, животна средина се у значајној мери подудара са појмом еколошког система, под којим се подразумева функционално јединство спољних услова живота који су у међусобној интеракцији и који стоје у повратној вези са свим живим бићима.<sup>4</sup> На тај начин, још једном се и у овом контексту показује узајамни однос између природе и човека који су током развоја човечанства увек били тесно повезани у један нераскидив систем. Тај систем је одувек карактерисала како комплексност и динамичност те узајамне везе, тако и њихова интеракција, „управо та интеракција човек – животно окружење, тј. животна средина

---

<sup>2</sup> Чл. 3. Закона о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011.

<sup>3</sup> Драган Прља, Даница Степић и Данило Савовић, „Управљање отпадом – међународни прописи са посебним освртом на регулативу Европске уније”, *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012, стр. 150–168.

<sup>4</sup> Чл. 3. Закона о заштити животне средине, *op. cit.*

представља основ читавог савременог права заштите животне средине”.<sup>5</sup> Из ових дубоких веза између човека и природе рађали су се односи који су у својој основи тежили постизању његове хармоније са природом, па је то постао и основни смисао живота човека. Међутим, делујући на природу човек није увек постигао циљеве који би му омогућили да са њом успостави хармоничне односе. Напротив, многе његове активности утицале су не само на немогућност да успостави склад са природом, него су доводиле и доводе и до нарушавања природне, односно биолошке равнотеже.

Убрзана индустријализација, условљена научно-технолошким достигнућима, допринела је развоју савремених технологија у свим привредним гранама, а посебно у индустрији. Коришћење савремених извора енергије, изградња индустријских капацитета, стварање великих градских центара са издвојеним индустријским зонама, створили су услове за квалитетнији живот људи. Међутим, позитивне стране привредног развоја производе одређене негативне ефекте који утичу на нарушавање природне равнотеже и директно наносе штету природном окружењу у којем људи живе и раде.

За разумевање загађивања животне средине неопходно је указати на везу која постоји између научно-технолошког прогреса, индустријализације и коришћења природних ресурса. Наиме, развој науке и технике доприноси већој продуктивности рада и ефикаснијој искоришћености постојећих природних капацитета и ресурса. Надаље, убрзана индустријализација, која као заједнички именоватељ има примену постојећих достигнућа на научно-техничком пољу, захтева повећање искоришћености животне средине и њено преименовање у индустријске намене. Најзад, наведени процеси могу бити оствариви само уколико постоје довољни капацитети у домену коришћења природних ресурса.<sup>6</sup>

Угрожавање животне средине различитим недозвољеним радњама велики је проблем савременог друштва. Последњих година знатно је проширена кривичноправна заштита животне средине, јер се број радњи којима се она угрожава вишеструко увећао. При том, овај облик криминала нарочито је подложен експанзивном развоју због могућности остваривања

<sup>5</sup> Стеван Лилић, „Заштита животне средине, локална самоуправа и локална Агенда 21”, *Lex Forum*, 5–8/2005, стр. 15.

<sup>6</sup> Иван Јоксић, „Кривичноправна заштита животне средине у законодавству и пракси”, *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012, стр. 20–34.

великог профита са минималним ризиком од откривања и кривичног гоњења, посебно када су у питању кривична дела са елементима транснационалног организованог криминала.

Еколошки криминал дословно представља сечење егзистенцијалне гране на којој седи савремени човек, који криминалним радњама свесно уништава сопствено природно окружење, иако је и сам његов неизоставни чинилац. Могућност брзе и високе зараде представља довољан разлог за широку лепезу криминалних активности, тако разорних по животни потенцијал како човечанства, тако и постојећих биљних и животињских врста без којих би опстанак људи био немогућ.<sup>7</sup>

Многи од ових проблема доводе до тога да заштита животне средине постаје преокупација сваког човека, а људска права и право на животну средину постају нераскидиво повезани.

Здрава животна средина је основни услов самог живота, фактор људског достојанства и благостања, и основни услов за уживање свих других људских права.<sup>8</sup>

Заштита животне средине представља скуп различитих поступака и мера који спречавају угрожавање живота и здравља људи, и очување биљне вегетације и животињског света у циљу одржања биолошке равнотеже. Како је заштита животне средине у директној вези са опстанком човека и других живих бића на планети, од великог је практичног значаја на који ће начин бити осмишљен правни оквир који ће омогућити спречавање таквих појава и санирање штетних последица (у мери у којој је то уопште могуће). Тема овог рада јесте кривичноправни оквир заштите животне средине у Европској унији, односно преглед стања и анализа међународних докумената на нивоу Европске уније који садрже низ стандарда у области уређења и заштите животне средине, у кривичноправној конотацији.

## II) ЕКОЛОШКИ КРИМИНАЛ

Еколошки криминал представља укупност криминалних активности усмерених на кршење одредби националних и међународних закона и споразума, којима се обезбеђују очување и одрживост животне околине у

---

<sup>7</sup> Сергеј Уљанов, „Стандарди Интерпола у борби против еколошког криминала”, *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012, стр. 68–88.

<sup>8</sup> Марија Костић, „Право на приступ информацији о животној средини у Европској унији”, *Страни правни живот*, бр. 3/2007, стр. 60.

свету, биолошке разноврсности биљних и животињских врста или природних ресурса.<sup>9</sup> Ова врста недозвољених радњи представља озбиљан међународни проблем, који може посредно или непосредно утицати на националну економију, безбедност државе или егзистенцију становништва. Утицај еколошког криминала може се остварити на више начина, од исцрпљивања природних богатстава и уништења станишта до губитака људских живота.

Са аспекта мотивације за деликтно понашање еколошки криминал је високо профитно илегално деловање са малим степеном ризика, због неадекватних истражних капацитета проузрокованих недостатком посебно обучених организационих јединица органа кривичног гоњења, одсуством норматива или слабошћу система њихове примене, као и неефикасном и благом казненом политиком. Уочено је да су извршиоци еколошких деликата активни и у другим областима криминала, због чега се еколошки криминал посматра као врста криминалних активности у највећем броју случајева повезаних са извршењем крвних деликата, фалсификовања докумената, употребом фалсификованих путних исправа, корупцијом, илегалним поседовањем и недозвољеном употребом оружја, гусарством, кријумчарењем опојних дрога и илегалном миграцијом. Ово јасно указује на потребу заједничког рада органа за примену закона различитих надлежности, од полиције, тужилаштва и судства, до царине и разних врста инспекцијских служби, и то како на националном тако и на међународном плану, на мултидисциплинаран начин.<sup>10</sup>

Еколошки криминалитет или еколошка кривична дела подразумевају свеукупност противправних опасних понашања појединаца или правних лица која су управљена против животне средине и за која закон прописује кривичну санкцију.<sup>11</sup> Утицај нелегалних активности које се подводе под овај појам превазилази границу угрожавања саме животне средине и биодиверзитета и доводи до последица ширег друштвеног и економског карактера, што се негативно одражава на целокупан развој. Уједно, еколошки деликти су последњих деценија један од најкарактеристичнијих облика испољавања криминалитета корпорација. Наиме, да не би кршиле

<sup>9</sup> Интернет, <http://www.interpol.int/Public/EnvironmentalCrime/Default.asp>, 20/06/2012, цитирано према: Сергеј Уљанов, „Стандарди Интерпола у борби против еколошког криминала”, *op. cit.*, стр. 71.

<sup>10</sup> Сергеј Уљанов, „Стандарди Интерпола у борби против еколошког криминала”, *op. cit.*, стр. 71.

<sup>11</sup> Драган Јовашевић, *Коментар Кривичног закона СРЈ*, Београд, 2002, стр. 3–14.

прописе који у развијеним државама уређују одлагање опасног отпада и коришћење прљавих и по околину опасних материја, мултинационалне компаније почеле су да их из развијеног света пребацују у неразвијене земље, при чему на све начине избегавају да предузму неопходне мере за заштиту животне средине, јер би то за последицу имало поскупљење саме производње. Упркос наведеном, често се истиче да је број еколошких кривичних дела незнатан, иако је реалност потпуно другачија. Ради се о растућем броју деликата ове врсте, само што се они не пријављују, не откривају, а често и свесно заташкавају.<sup>12</sup> Такође, еколошки криминалитет је по својој природи неретко транснационалног карактера и може се јавити као посебна врста организованог криминала. У тим случајевима се манифестује као кријумчарење природним ресурсима, незаконита трговина биљкама и животињама, незаконита експлоатација и кријумчарење минералима и драгоценим камењем, дрветом, опасним отпадом и сл.

У сврху боље прегледности, прецизније анализе и унапређења борбе против еколошког криминала на светском плану, ИНТЕРПОЛ типологија подразумева следеће врсте еколошког криминала:<sup>13</sup>

1. Уништавање биљних и животињских врста, које подразумева:
  - 1.1. Илегалну трговину угроженим врстама
  - 1.2. Исцрпљивање риболовних ресурса
  - 1.3. Илегалну сечу шума
2. Загађивање животне средине, које има следеће модусе:
  - 2.1. Загађивање воде
    - 2.1.1. Загађивање водних токова
    - 2.1.2. Загађивање океана
      - 2.1.2.1. Изливање нафте из пловила
      - 2.1.2.2. Други видови бродског загађивања
  - 2.2. Загађивање тла
    - 2.2.1. Неуклањање електронског отпада
    - 2.2.2. Неуклањање индустријског отпада

---

<sup>12</sup> Видети више: Мићо Бошковић, Дејан Бошковић *Еколошки криминалитет*, Факултет за безбедност и заштиту Универзитета Синергија, Бања Лука, 2010.

<sup>13</sup> Сергеј Уљанов, „Стандарди Интерпола у борби против еколошког криминала”, *op. cit.*, стр. 72–73.

- 2.2.3. Илегалан превоз опасног отпада
  - 2.2.4. Илегално одбацивање опасног отпада
  - 2.2.5. Неуклањање употребљене и заостале муниције
  - 2.3. Загађивање ваздуха
3. Остале врсте еколошког криминала, од којих су најопасније:
- 3.1. Промене и нарушавање климе
  - 3.2. Крађа природних ресурса
  - 3.3. Разни видови злоупотребе активних узрочника еколошке опасности
    - 3.3.1. злоупотреба инфективних болести
    - 3.3.2. злоупотреба паразита
    - 3.3.3. злоупотреба инвазивних врста
    - 3.3.4. злоупотреба модификованих живих организама
    - 3.3.5. злоупотреба патогена
    - 3.3.6. злоупотреба токсичних материја
    - 3.3.7. злоупотреба биолошких агенаса

У складу са наведеном структуром типологије еколошких криминалних активности упознаћемо се и са њиховим терминолошким одређивањем према стандардима ИНТЕРПОЛ.

Угрожавање биљних и животињских врста јесте узимање, трговина, експлоатисање и поседовање светских ресурса флоре и фауне противно националним и међународним законима и споразумима. Ова врста еколошког криминала разликује се од традиционалних криминалних активности, јер оштећену страну чине илегално експлоатисане биљне и животињске врсте, а не појединац или група људи. Светска заједница у највећем броју случајева није свесна опасности ове врсте криминалних активности, све док оне не доведу у питање опстанак илегалним радњама угрожених биљних и животињских врста. Чак и тада јавност постаје забринута за ефекат ове врсте еколошког криминала по људе, док се примарне жртве налазе у другом плану.<sup>14</sup>

Загађивање животне средине извршава се руковањем, транспортом, трговином, поседовањем и одлагањем отпада, укључујући опасан отпад или његове изворе, противно националним и међународним законима и

---

<sup>14</sup> Ibidem.

споразумима, што може довести до наношења еколошке штете великог обима. За разлику од претходне врсте еколошког криминала, загађивање животне средине може непосредно за жртве имати људска бића, с обзиром на по човека опасну природу отпадних материја. Ове криминалне активности нарушавају здравље и наносе економску штету својим жртвама. Напоследку, загађивање животне средине има глобално штетно дејство, јер отпадне материје бивају преносене ваздушним струјањима и водним токовима, као што могу бити умишљајно транспортоване од свог извора у једној држави до тачака дестинације у другим државама, које немају техничке нити правне капацитете за регулисање прописног поступања са овим изворима еколошке опасности. Под одређеним околностима и у извесном смислу ове отпадне материје могу директно допринети нарушавању климе и њеним еколошки непримереним променама.<sup>15</sup>

### III) КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ НА НИВОУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Полазећи од реалног ризика акциденталног угрожавања животне средине, данас је међународна заједница кроз доношење низа конвенција, резолуција и декларација поставила јединствени систем међународних стандарда (универзалног и регионалног карактера) у правцу успостављања „одрживог развоја” животне средине у складу са економским и друштвеним потребама.<sup>16</sup>

Бројни међународни документи (универзалног – ОУН и регионалног – Савет Европе – карактера) постављају низ стандарда у области уређења и заштите животне средине.<sup>17</sup>

Заштита животне средине на међународном нивоу се остварује преко међународног права које представља уређен систем правних правила. Ова правила се јављају у различитим облицима (уговори, обичаји, начела). Највећи део међународног права животне средине данас постоји као уговорно право (конвенције, споразуми и др.).

На европском континенту сведоци смо неких важних дешавања у области заштите животне средине у целини, где посебну пажњу

---

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Милан Црнобрња, *Човек, животна средина и економски развој*, Радничка штампа, Београд, 1984, стр. 132.

<sup>17</sup> Ана Јовашевић, „Право на информисање о животној средини – међународни стандарди и право Србије”, *Теме – часопис за друштвене науке*, бр. 2/12, год. XXXVI, стр. 723–740, Ниш, април–јун 2012, стр. 727.

несумњиво заслужује кривичноправна заштита животне средине. Правци развоја у оквиру Европске уније о заштити животне средине су добро познати. То је процес који се дефинише као „појављивање Заједнице као еколошког актера”.<sup>18</sup> Исто се може рећи и за напор да се трансформише „право на пристојну животну средину” у „право” људско право.<sup>19</sup> Савет Европе и Европска унија су у овим процесима имали, а и данас имају посебно значајну улогу. Од укупног броја одредби права ЕУ, најмање 30% чине прописи о заштити животне средине.<sup>20</sup>

Имајући у виду велики значај уређења, унапређења и заштите животне средине, међународна заједница је поставила правне стандарде у овој области које су земље дужне да имплементирају у своја национална законодавства. У вези са тим и Европска унија је знатан део својих активности усмерила на организовање система одржавања, развоја, унапређења и заштите животне средине. Наиме, Европска унија тежи уједначавању критеријума са захтевима у погледу очувања и подизања квалитета животне средине, при чему се интегришу економски и еколошки циљеви и истичу мере превентивног деловања.<sup>21</sup>

У Римским уговорима (1958. године) није предвиђена надлежност за еколошку политику. На еколошке проблеме државе чланице реаговале су на националном нивоу. Као међународни проблем, загађење животне средине се свакако није могло ефикасно решити на националном нивоу. Како су се уз то различите националне мере и норме производње, релевантне за животну средину, све више јављале као препрека за трговину унутар и ван заједничког тржишта, све гласнији је бивао позив на вођење еколошке политике на нивоу Заједнице. Непосредно након прве Конференције Уједињених нација о човековој животној средини, одржане у јуну 1972. године на самиту ЕЗ одржаном у Паризу, од Комисије је затражено да разради акциони програм заштите животне средине.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Joanne Scott, *EC Environmental Law*, Longman, Лондон, Њујорк, 1998, р. 4.

<sup>19</sup> A. Vercher Nouger, “Derechos Humanos Medio Ambiente”, у: *Claves de Razón Práctica*, No. 84, Julio/Agosto 1998 ; цит. према: Татјана Лукић, *Кривичноправна заштита животне средине*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2011, стр. 237–247, Нови Сад, стр. 242.

<sup>20</sup> Татјана Лукић, *Кривичноправна заштита животне средине*, *ibidem*.

<sup>21</sup> Драган Јовашевић, „Систем еколошких деликата у Србији”, *Судска пракса*, бр. 4/09, стр. 4.

<sup>22</sup> Анита Волф-Нидермајер, „Еколошка политика”, *Европа од А до Ш – приручник за европску интеграцију*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2004, стр. 61–62..



Кривичноправна заштита животне средине постала је ствар реалног интересовања у оквиру Савета Европе у 1977. години када је Комитет министара усвојио Резолуцију (77) 28 о доприносу кривичног права заштити животне средине.<sup>23</sup> Комитет министара је најпре разматрао потребу да се заштите здравље људи, животиња и биљака, и лепота предела. Осим тога, Комитет је размотрио и различите аспекте савременог живота, посебно индустријског развоја, узимајући у обзир степен загађења као посебно опасног индикатора по заједницу. На крају, Комитет је закључио да би требало прибећи кривичном праву као *ultima ratio*, када су друге мере занемарљиве, неефикасне или неодговарајуће. На основу ових закључака, Комитет министара упутио је низ препорука владама држава чланица.<sup>24</sup>

Иако су још 1972. године постављени темељи у заштити животне средине у оквиру земаља чланица ЕУ, доношењем одлуке о изради Акционог програма заштите животне средине, политика у области животне средине уграђена је у уговорну структуру Заједнице тек Јединственим европским актом 1987. године.<sup>25</sup> Јединствени европски акт уводи посебну главу насловљену са „животна средина” (чланови 130с-т) обезбеђујући изричиту правну основу за политику Заједнице у области животне средине. Овим документом утврђено је да се активности у области животне средине имају предузимати у складу са принципом превенције, принципом да штета треба да буде спречена на извору настајања и принципом „загађивач плаћа”.<sup>26</sup> Посебно значајном сматра се чињеница да је уведен и принцип интеграције, тј. да захтеви у области животне средине морају бити интегрисани у друге политике Заједнице. У складу са тим, члан 174. УЕЗ утврђује да политика Заједнице у области животне средине доприноси постизању следећих циљева: очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине; заштити људског здравља; опрезном и рационалном коришћењу природних ресурса и унапређењу на међународном плану мера за суочавање са регионалним и планетарним проблемима животне средине.

---

<sup>23</sup> Resolution 77 (28) On the Contribution of Criminal Law to the Protection of the Environment, Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies.

<sup>24</sup> Татјана Лукић, *Кривичноправна заштита животне средине*, оп. cit., стр. 242–243.

<sup>25</sup> Single European Act (1986) Official Journal L 169 of 29 June 1987.

<sup>26</sup> Видети више: Александра Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније*, Правни факултет Унион, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 23.

Савет Европе је у Резолуцији министара правде број 1 (1990) потврђујући Резолуцију (77) 28, позвао земље чланице да испитају целисходност и да направе списак кривичних дела у циљу пружања адекватне кривичне заштите воде, земљишта, ваздуха и других елемената за заштиту животне средине и примене концепт кривичних дела угрожавања, без обзира на стварну штету, као и да пропишу кривична дела против животне средине за које је предвиђено кривично гоњење по службеној дужности не само у земљи у којој је почињено, већ и у свим земљама где је наступила последица у складу са принципом избегавања двоструке инкриминације. Након усвајања Резолуције број 1 (1990), Комитет министара Савета Европе основао је Комитет стручњака 1991. године под именом Група стручњака заштите животне средине кроз кривично право (PC-S-EN). Комитет је касније трансформисан у Традиционални комитет експерата (PC-EN). Овај комитет почео је са радом октобра 1991. године и радио је до децембра 1995. За ово време је одржано седам пленарних и десет радних састанака.<sup>27</sup>

Јачање улоге овакве политике Европске уније уведене Јединственим европским актом, настављено је и Уговором из Мастрихта (1992. година)<sup>28</sup> који је међу своје основне циљеве уврстио и унапређивање одрживог и неинфлаторног раста уз поштовање животне средине (члан 2) и у вези са тим уведен је принцип предострожности са циљем да се обезбеди „висок ниво заштите” животне средине. Даље, одрживи развој експлицитно је дефинисан као циљ Заједнице одредбама Амстердамског уговора (1997. година),<sup>29</sup> којим је у циљу појачања значаја ове области додат нови члан 6. УЕЗ, којим је је предвиђено да „услови за заштиту животне средине морају бити интегрисани у поступку дефинисања и спровођења политике и активности Заједнице које су утврђене у члану 2, посебно са циљем подстицања трајног развоја”.<sup>30</sup> Европска заједница је обавезна да стреми високој мери заштите и побољшању квалитета животне средине (чл. 2 УЕЗ) и код свих мера узме у обзир њене интересе (чл. 6 УЕЗ).

Конвенција о заштити животне средине кроз кривично право отворена је за потписивање 4. новембра 1998. године.<sup>31</sup> Овом Конвенцијом се од држава

<sup>27</sup> Ibidem, str. 243.

<sup>28</sup> Treaty on European Union, *Official Journal* C 191/01 of 29 July 1992.

<sup>29</sup> Treaty of Amsterdam, *Official Journal* C 340 of 10 November 1997.

<sup>30</sup> Александра Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније*, op. cit., стр. 24.

<sup>31</sup> Convention on the protection of the environment through criminal law, Интернет, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/172.htm>. Конвенцију су потписале: Аустрија, Белгија, Данска, Естонија, Финска, Француска, Немачка, Исланд, Италија,

потписница тражи да у своја национална законодавства уведу нова тешка кривична дела против животне средине, и пропишу кривичне санкције и административне мере кумулативно или алтернативно. Друге мере неказнене природе могу бити одузимање дозволе, забрана настављања еколошки опасних процеса и друго. Битна новина коју уноси Конвенција јесте кривична одговорност правних лица за угрожавање животне средине. Основни циљ Конвенције био је да приближи казнена законодавства држава потписница о заштити животне средине, доприносећи на тај начин повећању практичне ефикасности.<sup>32</sup>

Уговором из Нице<sup>33</sup> (2001. година) настављена је тенденција интензивних и свеобухватних напора ЕУ у очувању и унапређењу животне средине.

За разлику од претходних уговора (Јединствени европски акт, Уговор из Мастрихта, Амстердамски уговор и Уговор из Нице), који су прописивали само обавезу „очувања” животне средине, Лисабонским уговором из 2007. године се по први пут као основни еколошки циљ поставља не само заштита већ и „побољшање животне средине”<sup>34</sup>. Према одредбама овог уговора заштита и побољшање животне средине и одрживи развој треба да постану основне вредности не само унутар Европске уније, већ и у односима између ЕУ и ширег света (члан 3 Уговора). Ово зато што је у државама ЕУ данас широко прихваћено схватање да поједина питања, као што су промена климе и загађења воде погађају све, без изузетка, те да је у правцу ефикасне заштите потребно јачати како међународну сарадњу, тако и ефикасне мере на националном нивоу држава чланица. Још једна значајна новина Лисабонског уговора је у томе што је у вези са енергетским питањима подељена одговорност у погледу енергетске политике између држава чланица и ЕУ, при чему се наглашава потреба смањења свих еколошких штета изазваних неадекватном употребом енергије (члан 194. Уговора).<sup>35</sup>

---

Луксембург, Румунија, Шведска и Украјина. Само је Естонија ратификовала ову конвенцију 2002. године.

<sup>32</sup> Татјана Лукић, *Кривичноправна заштита животне средине*, op. cit., стр. 243.

<sup>33</sup> Treaty of Nice, *Official Journal* C 80 of 10 March 2001.

<sup>34</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community (2007) *Official Journal* C 306 of 17 December 2007.

<sup>35</sup> В. више: Нагаша Тађевић и Ана Опачић: „Заштита животне средине у кривичном праву Републике Србије и подстицаји европских интеграција“, *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, стр. 120–134, Београд, 2012, стр. 127–129.

На овом месту ћемо споменути само неке секундарне изворе у области заштите: ваздуха, воде, дивље флоре и фауне, буке. Поменућемо и најзначајнији извор у области отклањања штете по животну средину, али и Директиву о заштити животне средине путем кривичног права која ће у даљем тексту бити предмет детаљније анализе:

У области заштите ваздуха, један од најзначајнијих докумената је Директива бр. 96/62/ЕС Савета министара ЕУ о процени квалитета ваздуха и управљању из 1996. године;

У области заштите вода, један од најзначајнијих докумената свакако је Директива 2000/60/ЕС Европског парламента заједничког оквира акције у области политике вода;

У области угрожених биљних и животињских врста, један од најзначајнијих докумената ЕУ је Уредба Савета министара бр. 338/97/ЕС о заштити врста дивље флоре и фауне путем регулисања њихове трговине;

У области заштите од буке најзначајнији документ је Директива Европског парламента 2002/49/ЕС у вези са проценом и управљањем буком у животној средини;<sup>36</sup>

У области одговорности за штете у животној средини, основни извор и најзначајнији документ је Директива Европског парламента и Савета бр. 2004/35/ЕС, о одговорности за животну средину у вези са превенцијом и отклањањем штете по животну средину;<sup>37</sup>

У области заштите животне средине путем кривичног права основни извор и најзначајнији документ је Директива 2008/99/ЕС о заштити животне средине путем кривичног права.<sup>38</sup>

Имајући у виду наведено, запажа се да државе чланице Европске уније хармонизују еколошко законодавство, што је предуслов за осигурање високог квалитета животне средине, не само за грађане земаља чланица Европске уније, већ и за грађане оних држава које претендују на чланство у Европској унији.

<sup>36</sup> Жељко Бјелајац, Драган Дашић, Милован Спасовић, „Еколошка политика ЕУ и њен кривичноправни оквир”, *Међународни проблеми*, Vol. LXIII, бр. 4, стр. 567–582, Београд, октобар 2011, стр. 572.

<sup>37</sup> Директива Европског парламента и Савета бр. 2004/35/ЕС о одговорности за животну средину у вези са превенцијом и отклањањем штете по животну средину, OJ L 143, 30.04.2004, стр. 56–75.

<sup>38</sup> Директива Европског парламента и Савета бр. 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права, OJ L 328/28, 6.12.2008.

#### IV) ЕВРОПСКО ЕКОЛОШКО КРИВИЧНО ПРАВО СА ОСВРТОМ НА ДИРЕКТИВУ 2008/99/ЕС О ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ПУТЕМ КРИВИЧНОГ ПРАВА

Већина прописа у области животне средине у оквиру ЕУ усвојена је у форми директива, али основни проблем у вези са овим извором права јесте његово уношење у национална права и његова потоња примена.<sup>39</sup> Иако је број директива које се односе на ову област велик, концепт европског еколошког кривичног права је чврсто установљен усвајањем Директиве 2008/99/ЕС о заштити животне средине путем кривичног права. Имајући у виду члан 175 (1) Уговора о оснивању Европске заједнице, предлог Комисије и мишљење Европског економског и Социјалног комитета, након консултација са Комитетом региона, а у складу са поступком утврђеним у члану 251. наведеног уговора, 2008. године усвојена је Директива 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права (у даљем тексту: Директива 2008/99/ЕЗ).<sup>40</sup> Наведена директива представља основни извор права ЕУ којим се установљавају извесна правила у области кривичне одговорности и којим се прописују мере које државе чланице треба да предузму у области кривичног права, а ради ефикасније заштите животне средине.

Директива обавезује земље чланице да обезбеде систем кривичних санкција у свом националном законодавству у вези са озбиљним повредама одредби прописа Уније за заштиту животне средине. Њене одредбе треба да допринесу да заједнички прописи за кривична дела, кривичну одговорност и кривичне санкције створе услове за коришћење ефективних метода истраживања и помоћ у оквиру и између земаља чланица са циљем да се постигне ефикаснија заштита животне средине.<sup>41</sup> У том циљу, Директива садржи листу еколошких кривичних дела која, уколико су извршена или је њихово извршење помагано или подстицано у намери или из крајње непажње, као таква морају бити дефинисана националним законима држава чланица

---

<sup>39</sup> Александра Чавошки, *Основи еколошког права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 128.

<sup>40</sup> Директива Европског парламента и Савета бр. 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права, ОЈ L 328/28, 6.12.2008.

<sup>41</sup> Татјана Аштаколска, Александра Србиновска Дончевски, „Кривичноправна заштита кривичних дела из области животне средине са освртом на криминалитет почињен од стране правних субјеката”, *Екологија и право*, Зборник радова, *op. cit.*, стр. 281; цитирано према: Наташа Тањевећ, Ана Опачић, „Заштита животне средине у кривичном праву Републике Србије и подстицаји европских интеграција”, *op. cit.*, стр. 129.

(члан 3 Директиве).<sup>42</sup> На крају, Директива посебно наглашава потребу за увођењем и применом ефикасног кривичног система правних лица који ће моћи да их одврати од чињења еколошки штетних активности а које могу да изазову штету по ваздух, укључујући и стратосферу, земљу, воду, животињски и биљни свет и очување врста.

Ово је веома значајна област с обзиром на то да „еколошки криминал доноси веома високе профите његовим починиоцима, тешко се открива и проузрокује изузетно озбиљне негативне последице по животну средину. Данас се он сматра озбиљним и широко распрострањеним проблемом са којим се мора борити на европском нивоу”.<sup>43</sup> На пример, више од 2,1 милиона тона нафте која се испушта у море сваке године прође непримећено.<sup>44</sup> Осим тога, еколошки криминал је повезан са организованим криминалом због великих профита који се остварују.<sup>45</sup> Програм Уједињених нација за животну средину процењује да се у свету незаконитим активностима у области еколошког криминала оствари профит од 31 милијарде долара годишње.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> У питању су, између осталог, следеће противзаконите радње: испуштање, емисија или одлагање чврстог материјала или јонизирајуће радијације у ваздух, земљиште или воду, које доводи или може довести до смрти или озбиљних повреда људи, односно суштински наноси штету квалитету ваздуха, земљишта и воде, као и биљкама и животињама; трговина заштићеним биљним и животињским врстама или њиховим деловима; дериватима, изузев случајева када се такви подухати изводе спрам занемарљивог степена квантитета тих врста или имају занемарљив утицај на њихово очување; производња, увоз, извоз и пласирање на тржиште или употреба супстанци које уништавају озонски омотач; сваки подухват који има значајан утицај на измештање станишта унутар заштићене зоне; убијање, уништавање, поседовање или узимање примерака заштићених врста дивљег животињског или биљног света; рад фабрике у којој се одвијају опасне активности или у којој се употребљавају или складиште или припремају за складиштење опасне супстанце које изван фабрике доводе или могу довести до смрти или озбиљних повреда људи и суштински нанети штету квалитету ваздуха, земљишта или воде, као и биљкама и животињама, итд. Извор: Наташа Тањевић, Ана Опачић: „Заштита животне средине у кривичном праву Републике Србије и подстицаји европских интеграција”, *op. cit.*, стр. 129.

<sup>43</sup> Миомира Костић, „Еколошки криминал и његово сузбијање”, *Правни живот*, тематски број *Право и време*, бр. 10/2009, Удружење правника Србије, Београд, стр. 175, ISSN 0350-0500.

<sup>44</sup> Michael Watson, “The Use of Criminal and Civil Penalties to Protect the Environment: A Comparative Study”, *EELR*, 2006, p. 109.

<sup>45</sup> Study on organised environmental crime in the EU Member States (with contributions by Max-Planck-Institute for Foreign and International Criminal Law), Интернет, [http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/pdf/organised\\_member\\_states.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/pdf/organised_member_states.pdf), 26/05/2011.

<sup>46</sup> The United Nations Environmental Programme (UNEP), Интернет, <http://www.unep.org/>, 22/05/2011.

Усвајање Директиве 2008/99/ЕЗ која би кривичноправним институтима употпунила постојећу еколошку регулативу било је потребно из више разлога. Постојеће директиве нису по својој садржини досезале проблематику кривичних дела и одговорности за штету начињену у животној средини. Затим, до усвајања ове директиве није постојала континуирана, правилна и ефикасна примена прописа који санкционишу штетна деловања у односу на животну средину. Исто тако, „неретко државе чланице некоректно примењују стандарде и извршавају обавезе прописане еколошким директивама, а разлог за то је или тежња да се заштите интереси националних индустрија или пак једноставна немогућност државе да испуни административне обавезе које су у корелацији са њеном обавезом имплементације директиве.<sup>47</sup>

Усвајање Директиве о заштити животне средине путем кривичног права је посебно важно јер означава квалитативни помак у приступу Европске уније да спроведе легислативу у области заштите животне средине. Осим тога, Европски суд правде по први пут је признао постојање овлашћења Заједнице у области кривичног права. Образложење Директиве 2008/99/ЕЗ у складу са суђењем Европског суда правде у случају C-176/03<sup>48</sup> јесте да је примена кривичних санкција неопходна како би се гарантовала ефикасност Политике заштите животне средине Европске заједнице.<sup>49</sup>

Чврст став Комисије је да у многим случајевима само запрећеност кривичним санкцијама може довести до одговарајућег ефекта у циљу заштите животне средине, јер шаље знатно јачи сигнал потенцијалним прекршиоцима прописаних норми. Истовремено, требало би нагласити и неспорну чињеницу да је кривично гоњење знатно снажније средство сузбијања свих облика нежељених понашања (па тако и у области заштите животне средине) од мера предвиђених у оквирима управног или грађанског права.<sup>50</sup>

Директива 2008/99/ЕЗ прописује минималне материјалноправне кривичне институте који морају бити уграђени у национално кривично законодавство

---

<sup>47</sup> Michael Faure, „European Environmental Criminal Law – do we really need it”, *European Environmental Law Review*, 2004, p. 21.

<sup>48</sup> Case C-176/03 Commission v Council, judgment of 13.9.2005, Community competence – Protection of the environment – Criminal penalties, European Commission, Legal Service, Интернет, [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/03c176\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/03c176_en.pdf), 26/05/2011.

<sup>49</sup> E. Millier, “The Emergence of Criminal Competence to Enforce EC Environmental Law: Directive 2008/99 in the context of the Case-Law of the European Court of Justice”, *Cambridge Student Law Review* 95/2010, pp. 94–116, Vol. 6, Issue 1, pp. 94–95.

<sup>50</sup> Миомира Костић, *Еколошки криминал и његово сузбијање*, оп. cit., стр. 180.

држава чланица, при чему не обухвата мере које се тичу процесног дела кривичног права.

У складу са одредбом члана 3. Директиве 2008/99/ЕЗ,<sup>51</sup> државе чланице имају обавезу да обезбеде да се одређене радње сматрају кривичним делом, ако су извршене (или је њихово извршење помагано или подстицано) противправно и са умишљајем, евентуално свесним нехатом, а којима се крше одредбе еколошких прописа и којима се причињава значајна штета или угрожавају животна средина и здравље људи.

Та дела таксативно обухватају:

1) испуштање, емисију или одлагање чврстог материјала или јонизујућег зрачења у ваздух, земљиште и воду, који изазивају или могу изазвати смрт или тешке повреде било којем лицу или значајну штету квалитету ваздуха, земљишта или воде, као и животињама или биљкама;

2) прикупљање, превоз, обнављање или одлагање отпада, укључујући и надзор над овим пословима и каснију контролу у депонијама, као и све активности предузете од стране субјеката који управљају отпадом, а које доводе или могу довести до смрти или озбиљне повреде било које особе или значајних оштећења квалитета ваздуха, квалитета земљишта, или квалитета воде, или животиња и биљака;

3) под одређеним условима испоруке отпада, према члану 2 (35) Уредбе (ЕЗ) број 1013/2006 Европског парламента и Савета од 14. јуна 2006. године о транспорту отпада;

4) рад постројења у којем се спроводе опасне активности или у којима се чувају или користе опасне супстанце или препарати и које изван постројења доводе или могу довести до смрти или озбиљне повреде било којем лицу или значајне штете квалитету ваздуха, земљишта и вода, као и животињама или биљкама;

5) производњу, прераду, употребу, коришћење, одржавање, складиштење, транспорт, увоз, извоз или одлагање нуклеарног материјала или других опасних радиоактивних супстанци које доводе или могу довести до смрти или тешке повреде било ком лицу или значајне штете квалитету ваздуха, земљишта и вода, или животиња и биљака;

6) убиства, уништавање, поседовање или узимање примерака заштићених врста дивље фауне и флоре, изузев у случајевима када се ради о занемарљивој количини тог примерка и када то има занемарљив утицај на очување статуса врста;

---

<sup>51</sup> Члан 3. Директиве.



7) трговина заштићеним биљним и животињским врстама или њиховим дериватима, осим у случајевима када се ради о занемарљивој количини тог примерка и када то има занемарљив утицај на очување статуса врста;

8) било које понашање које проузрокује значајно оштећење станишта у заштићеним подручјима;

9) производњу, увоз, извоз, стављање у промет или употребу супстанци које оштећују или уништавају озонски омотач.

Поред тога, неколико следећих општих обавеза држава чланица проистиче из Директиве 2008/99/ЕЗ:

1) Државе чланице ће предузети неопходне мере да обезбеде да подстрекавање и помагање буду кажњени еквивалентно самом чињењу кривичних дела из члана 3. Директиве (члан 4. Директиве);<sup>52</sup>

2) Државе чланице ће предузети неопходне мере да обезбеде постојање ефикасних, пропорционалних и дестимулативних кривичних санкција у односу на наведена кривична дела у члану 3. Директиве (члан 5. Директиве);<sup>53</sup>

3) Државе чланице ће предузети неопходне мере да обезбеде да се правна лица могу сматрати одговорним за кривична дела из члана 3. Директиве ако су кривична дела почињена у њихову корист од стране одговорног лица или другог лица у правном лицу, ако је исто:

а) могло да заступа правно лице;

б) било овлашћено да доноси одлуке у име правног лица, или

ц) било овлашћено да врши контролу унутар правног лица.

Одговорност правног лица при том не искључује кривични поступак против физичких лица која су учиниоци, иницијатори или помагачи у чињењу дела из члана 3. Директиве 2008/99/ЕЗ (члан 6. Директиве);<sup>54</sup>

4) Државе чланице ће предузети неопходне мере да обезбеде постојање ефикасних, пропорционалних и дестимулативних кривичних санкција у односу на одговорна правна лица (члан 7. Директиве);<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Члан 4. Директиве.

<sup>53</sup> Члан 5. Директиве.

<sup>54</sup> Члан 6. Директиве.

<sup>55</sup> Члан 7. Директиве.

5) Државе чланице ће донети законе, друге прописе и административне одредбе неопходне за усаглашавање националних одредби са Директивом бр. 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права до 26. децембра 2010. године. Након тога, државе чланице су дужне доставити Комисији текст главних одредби националног права које су усвојене у области обухваћеној Директивом, као и одредбе које представљају корелацију између националног законодавства и Директиве (члан 8. Директиве).<sup>56</sup>

## V) ЗАКЉУЧАК

Право заштите животне средине изузетно је битан инструмент регулисања и управљања одрживим развојем, а који представља један од главних циљева међународног права и политике. Пут до одрживог развоја води кроз три елемента: социјални, економски и животну средину. У том смислу, неопходно је успоставити такав систем заштите животне средине, који ће дозволити смањење ризика загађења и угрожавања екосистема, као и смислену употребу прородних ресурса.<sup>57</sup>

Стварање правне регулативе за заштиту животне средине са кривичноправним одредбама, које укључују и кривичну одговорност правних лица, свакако представља основ за предузимање даљих мера у циљу сузбијања еколошког криминала.

Међутим, ни најбољи еколошки стандарди у свету неће бити делотворни уколико се не поштују или ефикасно примењују. Поштовање и спровођење тих стандарда стога осигурава добро управљање животном средином, као и поштовање владавине закона. Они исто тако одређују компатибилност еколошких стандарда са практичном реалношћу и пружају мерило за оцену да ли би требало да се одрже стандарди, или да се измене или укину. Многе гране права данас обухватају и ову материју. Оно што је представљало кључну тачку овог рада јесте кривичноправни аспект заштите животне средине на нивоу Европске уније. Међутим, кривичноправна регулатива сама по себи није довољна само као слово на папиру уколико не постоје потребне институције за примену законских решења.

Савремени живот подразумева усклађивање економског развоја са интересима заштите животне средине, а што се у великој мери може постићи

<sup>56</sup> Члан 8. Директиве.

<sup>57</sup> Dinah Shelton, "Course 3 – Techniques and Procedures in International Environmental Law", у: *UNITAR Programme of Training for the Application of Environmental Law*, 2nd edition, UNITAR, Geneva, 2004, p. 1.

прописивањем еколошких критеријума који би били праћени одређеном законском и подзаконском регулативом, адекватним спровођењем у живот прокламованих и законом зајемчених права и обавеза, односно утврђивање ефикасног и квалитетног система одговорности, утврђивање ефикасног институционализованог система одређених органа и организација са потребним системом овлашћења на свим друштвеним нивоима од локалне самоуправе до републичких органа управе уз видну помоћ науке и струке. Тек подизањем свести код свих у погледу остваривања и оживотворења права сваког човека на здраву животну средину могу се очекивати почетни успеси у овој борби чији несупех доводи у питање и опстанак људског рода уопште.

Материја кривичноправне заштите животне средине је у константном развоју и битна је окосница функционисања савременог друштва. Сви предлози и иницијативе на нивоу ЕУ у вези са кривичноправном заштитом животне средине имају за циљ да се ускладе различити казнени правни системи који постоје у оквиру Европске уније. Ово несумњиво представља покретачки мотор у оквиру Европске уније за иновације у овом новом правном подручју, а што ће бити водиља и смерница за национална законодавства која ће морати да буду усклађена са прописима ЕУ.

## VI) ИЗВОРИ

1. Бјелајац, Жељко, Дашић, Драган, Спасовић, Милован, „Еколошка политика ЕУ и њен кривичноправни оквир”, *Међународни проблеми*, Вол. LXIII, бр. 4, Београд, октобар 2011.
2. Бошковић, Мићо, Бошковић, Дејан, *Еколошки криминалитет*, Факултет за безбедност и заштиту Универтитета Синергија, Бања Лука, 2010.
3. Case C-176/03 Commission v Council, judgment of 13.9.2005, Community competence – Protection of the environment – Criminal penalties, European Commission, Legal Service, Интернет, [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/arrets/03c176\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/03c176_en.pdf).
4. Convention on the protection of the environment through criminal law, Интернет, <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/172.htm>.
5. Црнобрња, Милан, *Човек, животна средина и економски развој*, Радничка штампа, Београд, 1984.
6. Чавошки, Александра, *Основи еколошког права Европске уније*, Правни факултет Унион, Службени гласник, Београд, 2007.
7. Директива Европског парламента и Савета бр. 2004/35/ЕС о одговорности за животну средину у вези са превенцијом и отклањањем штете по животну средину, OJ L 143, 30.04.2004.

8. Директива Европског парламента и Савета бр. 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права, ОЈ L 328/28, 6.12.2008.
9. Faure, Michael, "European Environmental Criminal Law – do we really need it", *European Environmental Law Review*, 2004.
10. Јоксић, Иван, „Кривичноправна заштита животне средине у законодавству и пракси“, *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012.
11. Јовашевић, Ана, „Право на информисање о животној средини – међународни стандарди и право Србије“, *Теме – часопис за друштвене науке*, бр. 2/12, Год. XXXVI, Ниш, април–јун 2012.
12. Јовашевић, Драган, *Коментар Кривичног закона СРЈ*, Београд, 2002.
13. Јовашевић, Драган, „Систем еколошких деликата у Србији“, *Судска пракса*, бр. 4/09 .
14. Костић, Марија, „Право на приступ информацији о животној средини у Европској унији“, *Страни правни живот*, бр. 3/2007.
15. Костић, Миомира, „Еколошки криминал и његово сузбијање“, *Правни живот*, тематски број *Право и време*, бр. 10/2009, Удружење правника Србије, Београд.
16. Лилић, Стеван, „Заштита животне средине, локална самоуправа и локална Агенда 21“, *Lex Forum*, 5–8/2005.
17. Лукић, Тајана, *Кривичноправна заштита животне средине*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2011, Нови Сад, 2011.
18. Millier, E., "The Emergence of Criminal Competence to Enforce EC Environmental Law: Directive 2008/99 in the context of the Case-Law of the European Court of Justice", *Cambridge Student Law Review*, 95/2010, Vol. 6, Issue 1.
19. Nougera A. Vercher, "Derechos Humanos Medio Ambiente", у: *Claves de Razón Práctica*, No. 84, Julio/Agosto 1998.
20. Прља, Драган, Степић, Даница, Савовић, Данило, „Управљање отпадом – међународни прописи са посебним освртом на регулативу Европске уније“, *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012.
21. Resolution 77 (28) On the Contribution of Criminal Law to the Protection of the Environment, Adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies.
22. Scott, Joanne, "EC Environmental Law", Longman, Лондон, Њујорк, 1998.
23. Shelton, Dinah, "Course 3 – Techniques and Procedures in International Environmental Law", у: *UNITAR Programme of Training for the Application of Environmental Law*, 2nd edition, UNITAR, Geneva, 2004.

24. Single European Act (1986), *Official Journal* L 169 of 29 June 1987.
25. Study on organised environmental crime in the EU Member States (with contributions by Max-Planck-Institute for Foreign and International Criminal Law), Интернет, [http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/pdf/organised\\_member\\_states.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/pdf/organised_member_states.pdf).
26. Тањевић, Наташа, Опачић, Ана, „Заштита животне средине у кривичном праву Републике Србије и подстицаји европских интеграција”, *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012.
27. The United Nations Environmental Programme (UNEP), Интернет, <http://www.unep.org/>.
28. Treaty of Amsterdam, *Official Journal* C 340 of 10 November 1997.
29. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, *Official Journal* C 306 of 17 December 2007.
30. Treaty of Nice, *Official Journal* C 80 of 10 March 2001.
31. Treaty on European Union, *Official Journal* C 191/01 of 29 July 1992.
32. Уљанов, Сергеј, „Стандарди Интерпола у борби против еколошког криминала”, *Екологија и право*, Институт за упоредно право, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, Београд, 2012.
33. Volf-Nidermajer, Anita, „Ekološka politika”, *Evropa od A do Š – priručnik za evropsku integraciju*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2004.
34. Watson, Michael, “The Use of Criminal and Civil Penalties to Protect the Environment: A Comparative Study”, EELR, 2006.
35. Закон о заштити животне средине, *Службени гласник РС*, бр. 43/2011.

## **EU ENVIRONMENTAL PROTECTION WITHIN FRAMEWORK OF CRIMINAL LAW**

### **ABSTRACT**

Environmental degradation with various illegal acts is a major problem of modern society. Many problems have led to that the protection of environment has become a preoccupation of the modern man, and a human rights together with the environmental protection has become inextricably linked. The influence of illegal activities that are subsumed by this term exceeds the limit of environmental degradation and leads to the consequences of wider social and economic character, which reflects negatively on the overall social development. Considering the great importance of planning, promotion and protection of the

environment, the international community has set legal standards in this area that Member States are obliged to implement in their national legislation. In this regard, the European Union is a significant part of its activities focused on the organization of system maintenance, development, promotion and protection of the environment. EU action in this field, especially criminal law protection of the environment at the EU level have been treated in this paper. Special emphasis is placed on the analysis of the Directive 2008/99/EC on the protection of the environment through criminal law.

*Key words:* Environment, Environmental Crime, Criminal Law protection, European Union, Directive 2008/99/EC on the protection of the Environment through Criminal Law.

UDK:502.11:340.3

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 309–329

Изворни научни рад

Проф. др Љубо ПЕЈАНОВИЋ<sup>1</sup>  
Проф. др Милорад БЕЈАТОВИЋ  
Др Гордана БЕЈАТОВИЋ<sup>2</sup>

## ПРОБЛЕМИ СПРЕЧАВАЊА И СУЗБИЈАЊА ЕКОЛОШКОГ КРИМИНАЛИТЕТА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА НОРМАТИВНА РЕШЕЊА У КОМУНИТАРНОМ ПРАВУ ЕУ

### АПСТРАКТ

Проблеми спречавања и сузбијања еколошког криминалитета у Републици Србији постоје и трају већ веома дуго. Еколошки криминалитет један је од новијих феномена савременог света, који представља велику опасност по безбедност људи, других живих бића и еколошког богатства којим располаже планета Земља. Овај облик криминалног насиља у новије време постао је један од најопаснијих облика криминалитета који се шири и повећава из дана у дан. Међутим, екологију угрожавају и животну средину загађују и друге активности. Законска норматива и регулатива није испунила очекиване резултате јер није у потпуности решила овај феномен. Поред правне нерешености, проблем се појављује и непоштовањем постојеће законске регулативе, а судски и безбедносни органи немају адекватне механизме за спречавање и сузбијање овог феномена.

*Кључне речи:* Криминалитет, спречавање, сузбијање, екологија, загађење, закони.

---

<sup>1</sup> Факултет за правне и пословне студије Др Лазар Врратић, Нови Сад, rejanovicljubo@gmail.com.

<sup>2</sup> Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад. E-mail: bejatovic@pravni-fakultet.info; gordana.bejatovic@yahoo.com.

## **I) ПРОБЛЕМИ СПРЕЧАВАЊА И СУЗБИЈАЊА ЕКОЛОШКОГ КРИМИНАЛИТЕТА**

Један од највећих проблема у спречавању и сузбијању еколошког криминалитета представља веома низак ниво свести и односа према екологији код представника власти и дела становништва, као и свести о постојању еколошког криминалитета. Еколошки криминалитет као феномен савременог доба постао је редовна и опасна појава којом се све више угрожава живот на планети Земљи, без назнака да ће доћи до смањења његовог деловања. Еколошким криминалитетом загађује се животна средина у којој све више расте опасност по живот људи и других живих бића. Еколошким криминалитетом повећавају се емисије гасова и ниво загађења који доприносе климатским променама, а тиме и повећању настанка природних непогода и несрећа.

Законска регулатива и норматива у вези са овим проблемом у суштини је довољно заступљена, али се не поштује и у великој мери не примењује. Безбедносни, истражни и судски органи постали су немоћни када је у питању спречавање и сузбијање ове веома опасне појаве, јер за то немају ни подршку владајућих структура, како у нашој тако ни у другим државама. Зато неке земље не прихватају ни међународне конвенције и резолуције које се односе на овај проблем и у вези с тим не поштују законску нормативу. Управо економски развијене државе највише угрожавају животну средину, док је организовани криминалитет распрострањен скоро у свим државама света.

## **II) ДИРЕКТИВА О ЕКО-КРИМИНАЛУ 2008/99/ЕС**

Основна обележја еколошког криминала односе се на све радње којима се крше одредбе еколошких прописа, на основу којих се причињава значајна штета или угрожава животна средина човека и његов здравствени интегритет, како на посредан тако и на непосредан начин. Према одредбама различитог правног значаја у оквиру комунитарног права ЕУ, манифестација ове врсте криминала јавља се у виду нелегалне емисије или испуштања супстанци у ваздух, воду или земљиште, нелегалне трговине животињама и биљкама, и нелегалне трговине супстанцама које уништавају озонски омотач и опасним отпадом. Морамо напоменути да се у оквиру ЕУ овим проблемом не баве само правници, који су по својој стручности одређени за проучавање ове проблематике, већ и у великој мери социолози, јер се појавни облик ове врсте криминалитета не посматра из чисто правног угла, већ и са ширег



друштвено-социолошког аспекта. У теоријским разматрањима дефинисања еколошког криминалитета, стручна јавност унутар саме ЕУ ову врсту казних дела углавном дефинише као „сваки акт који је извршен са намером да се нанесе штета или потенцијално оштећење животне средине односно биолошког света, а са циљем да се на тај начин прибави пословна или лична корист”.<sup>3</sup> У конкретном правном схватању научне јавности у ЕУ, можемо уочити да је акценат стављен на намерно угрожавање или оштећење животне средине, што у суштини значи да свесним и вољним чином који могу предузети, како правна тако и физичка лица, у пословном или личном интересу, долази до угрожавања објекта заштите од стране ових субјеката, које се манифестује у угрожавању здраве животне средине и свих њених аспеката. Еколошки криминал представља по свом природном начину манифестовања један облик транснационалног карактера и неретко се јавља и као посебна врста организованог криминала који подразумева трафикинг природних ресурса, нелегалну трговину биљкама и животињама, нелегално/недозвољено рибарење, нелегалну експлоатацију и трафикинг минералима и драгоценим камењем, дрветом или опасним отпадом. С тим у вези у оквирима надлежних тела ЕУ, као и држава чланица ЕУ, велика пажња усмерена је на решавање овог проблема, док са друге стране можемо уочити да државе које претендују да буду кандидати за улазак у ЕУ још немају висок степен нормативне активности на овом пољу, услед недостатка друштвене свести о овој проблематици. Када су у питању државе чланице ЕУ, можемо констатовати да постоји дуализим у правном регулисању овог питања, јер осим нормативних решења која су предвиђена у оквиру сваког правног система сваке државе чланице ЕУ, постоји и норматива која је донета на нивоу ЕУ, а која се манифестује у Директиви о еко-криминалу из 2008.<sup>4</sup>

Уколико посматрамо генезу настанка еколошког права у оквирима Европске уније, тј. Европске економске заједнице, можемо констатовати да је оно старо више од три деценије. У том временском оквиру донето је преко две стотине директива или других правних аката који су регулисали и једним делом и даље регулишу питања заштите животне средине, али је такође уочено и да степен правне заштите, као и квалитет нормативних решења, нису довољно адекватни да се њима може у потпуности регулисати ова материја. Такође, утврђено је и да постојећа регулатива која

---

<sup>3</sup> Видети више: М. Clifford, “Environmental crime – enforcement, policy and social responsibility”, Aspen Publication, 2008.

<sup>4</sup> Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council on the Protection of the environment through criminal law, OJ L 328/28.

се односи на ову проблематику мора бити много квалитетније имплементирана, како у државама чланицама тако и на нивоу саме ЕУ, па то представља један од основних разлога којим су се руководили у Европској комисији када су предложили усвајање Директиве о еко-криминалу, чији је основни циљ да државама чланицама наметне обавезу озбиљног санкционисања најтежих кривичних дела против животне средине, што ће допринети правилној и ефикасној примени целокупног сета еколошких прописа на нивоу ЕУ. Управо један од основних разлога доношења Директиве о еко-криминалу био је неретко деловање или уздражавање од деловања појединих држава чланица у примењивању сета прописа из екологије, а све са циљем заштите националних аспеката економског система држава чланица, што је довело до стања у којем поједине државе чланице флагрантно крше ове одредбе у корист очувања економских потенцијала, док су друге стриктно примењивале одредбе из еколошког домена. Сам концепт схватања и давања на значају ткз. „еколошком кривичном праву” установљен је усвајањем Директиве 2008/99/ЕС о заштити животне средине, али кроз примену кривичноправних норми. Услед све већег кршења одредаба које нису кривичноправне природе, а односе се на заштиту животне средине и све њене аспекте, Европска комисија уочила је нужност кривичноправне заштите човекове животне средина на нивоу ЕУ (овај вид заштите постоји у свакој држави чланици ЕУ и он је имплементиран у оквиру казненоправног система сваке земље понаособ). Концепт предлога Комисије узимао је у обзир обавезе државе чланице да у потпуности имплементира дела односно повреде у погледу еколошких правних прописа Европске уније која су производ озбиљне, намерне или нехатне природе, како би у будућности била правно третирана као кривична дела из области еколошког криминалитета. Потреба за оваквим приступом претходно је апострофирана у чињеници да је на домицилној легислативи било како ће казнену политику држава чланица спроводити према прекршиоцима прописа који су били донети од стране ЕУ, а као такви имплементирани у домаће законодавство, јер је постојала очигледна диспропорција у погледу врсте и начина кажњавања субјеката права који су кршили ове прописе. Овакав предлог представљао је „револуционарни подухват” јер је суштински мењао традиционални начин примене нормативних аката европског еколошког права, који је пре свега почивао на усвојеном принципу да еколошка регулатива у оквиру ЕУ треба да буде извор правног регулисања ове материја, а да државе чланице имају дискреционо право да саме понаособ одреде начине спровођења ових

нормативних решења као и санкције које ће се односити на прекришиоце у том сегменту. Морамо истаћи да је овакав Предлог директиве довео до веома бурних реакција држава чланица ЕУ и у оквиру другог органа ЕУ, тј. у Европском савету. Разлози за ову врсту негодовања дају се уочити у чињеници да се оваквим начином нормативних измена традиционалног модела примене Европског законодавства, суштински мењају схватање и начин примене комунитарног права над националним правима држава чланица ЕУ. Услед таквог развоја догађаја, јануара 2003. године Европски савет усвојио је Оквирну одлуку о заштити животне средине кроз оквире кривичног права.<sup>5</sup> Основна обележја ове одлуке (врсте правног акта) је утврђивање међудржавне сарадње на нивоу влада, полиције, правосуђа и управних органа у спречавању и сузбијању еколошког криминала. Различита схватања ова два концепта по питању еко-криминала у погледу ставова Комисије и Европског савета годинама нису могла бити помирена, што је на крају резултовало спором пред Европским судом правде, који је инициран од стране Комисије а против Европског савета. Коначна пресуда Европског суда правде је на крају резултовала прихватањем аргументације Комисије и њоме је поништена Оквирна одлука Европског савета. Правне последице ове одлуке манифестовале су се у подношењу новог Предлога директиве Комисије, који је прихваћен и од стране Европског парламента и од стране Европског савета, па је заштита животне средине кроз одредбе кривичног права усвојена октобра 2008. године и све државе чланице морале су да их инкорпорирају у национална законодавства до краја 2010.

### III) ЕКОЛОШКО ПРАВО

„Свако људско друштво, користећи природне ресурсе, преграђујући природу, развијајући се, временом је уочило да у тим процесима морају бити поштована одређена правила природе, а истовремено, да због њих морају бити донешена све прецизнија друштвена правила понашања, да би се ови процеси несметано одвијали. У таквој ситуацији правници су почели да размишљају о томе да, кад се говори о: производњи енергије, коришћењу воде и водотока, шума или обрадивог земљишта, исте процесе ваља што прецизније регулисати.”<sup>6</sup> Сагледавајући све наведене аспекте,

---

<sup>5</sup> Framework Decision of the European Council 2003/80/JHA on the protection of the environment through criminal law of 27. January 2003, OJ 05.02.2003, L29/55.

<sup>6</sup> Владан Јолцић, Еколошко право у транзицији – пример Србије, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2007, стр. 27.

управо да би што ефикасније реаговали на растуће проблеме угрожавања и повреде животне средине, неопходно нам је потребно и реаговање правним средствима.<sup>7</sup> Еколошко право, као интегрални део правне науке, заслужује озбиљнија истраживања и наставно изучавање, а самим тим и формирање предметне целине. Екологију као мултидисциплинарну науку не изучава само правна наука, већ и социологија, као хуману науку, и медицина и наука безбедности. Поједини правници је у правној науци (*ecos*) схватају искључиво као животну средину у њеном ужем значењу. Ако анализирамо „екос” као појам који означава животну средину, којим бисмо означили његову дефиницију за екологију као научну дисциплину, у томе бисмо постигли одређени помак. Та дефиниција била би усмерена на неки локалитет, као ужи део екологије. Екологија је наука која обухвата целокупну атмосферу у смислу здраве средине, па стога заслужује једну правилнију и комплетнију дефиницију која би оправдала њену целовитост. Посматрајући реч *ecos* или старогрчким језиком „*oicos*” која у преводу означава кућу, станиште, може се поставити питање да ли екологија подразумева само кућу или нечије станиште, што подразумева ограничени простор. Према томе, екологију као науку морамо посматрати са становишта више научних дисциплина и она заслужује озбиљније истраживање и поштовање њених природних правила.

#### IV) УСТАВНИ ОСНОВИ У ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Претходни устави СФРЈ, СРЈ и Републике Србије у садржајним основама увек су имали и уређење заштите животне средине. У Уставу бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије чланом 97. регулисано је питање права на заштиту животне средине. „Поменути Уставом радни људи, грађани, организације удруженог рада и политичке организација, имали су право и дужност да обезбеђују услове за очување и развој природних и радом створених вредности човекове средине, као и да спречавају и отклањају штетне последице које загађивањем ваздуха, тла, воде, водотока или сл. доводе у опасност живот и здравље људи”. Уставом Републике Србије из 2006. године у чл. 74, такође је регулисано право на здраву животну средину и на благовремено потпуно обавештавање о њеном стању. Затим свако, а посебно аутономне покрајине (Косово и Метохија и Војводина), одговарају за заштиту животне средине. Свако је

<sup>7</sup> Ibidem, стр. 9.

дужан да чува и побољшава животну средину. Иако су Уставом загарантовани права, слободe, интегритет, суверенитет, безбедност и друго, НАТО и неке друге државе повредили су Устав Републике Србије бомбардовањем из ваздуха 1999, као и одбацивањем другог отпада, чиме је еколошким криминалитетом угрожена шира територија Републике Србије, као и 1993. године територија Републике Српске.

## **V) КРИВИЧНИ ЗАКОНИК И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

Кривичним закоником Републике Србије уређена су сва кривична дела којима се угрожавају људски животи и животна средина, између осталог и неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога којима се угрожава здравље људи и животна средина где се производе, прерађују и стављају у промет наведене супстанце опасне по здравље и живот корисника. Свако ко учини ову радњу чини кривично дело и сноси сваку законску одговорност. Непоступање по здравственим прописима за време епидемије и преношење заразних болести, било намерно или нехатом, такође је кривично дело којим се угрожавају људски животи и материјалне вредности, као и неадекватно, нестручно и неодговорно лечење људи.<sup>8</sup> То је и производња, складиштење и стављање у промет штодљивих производа хране, течности, и других штодљивих намирница од којих се стичу обољења, болести, заразне болести и претња по људски живот. Затим загађење воде за пиће и ширу употребу, такође представља претњу за настанак обољења и заразе. Угрожавање животне средине уопште је кривично дело којим се ствара претња по безбедност живог и биљног света, загађењем ваздуха, земљишта, воде и водених токова, космоса и слично. Кривично дело може се учинити и непредузимањем адекватних мера заштите животне средине у приватном имању и сектору, као и од стране одговорног лица у друштвеним делатностима. Изградња и стављање у погон објеката у којима би се производиле опасне и загађујуће материје чиме би се угрожавала здрава животна средина, као и оштећење објеката и средстава којима би се оштећивала животна средина, такође је кривично и недозвољено дело, као и увоз и уношење опасних и

---

<sup>8</sup> У САД је услед лекарске грешке умрло 98.000 особа, у Немачкој 8.000, у Хрватској 160, а и у Републици Србији такође постоје случајеви са смртним последицама (у Панчеву, Зајечару, Београду, клиника Децедрa и сл.), али нико не води статистику о овом проблему. ТВ-1, 17.07.2007. године.

загађујућих материја, ствари и средстава, као и њихово бацање у природну средину, као што је медицински отпад, нуклеарни отпад, лекови са истеклим роком трајања, заразни месни производи, прехранбени производи, заражена стока и слично.

Избацивање отпадних и опасних материја у канализацију, а тиме и у водене токове, такође је кривично дело којим се угрожавају водени токови и вода за пиће. Велике сече и пустошење шума од којих последица нестају и извори воде такође су недозвољена кривична дела. Необезбеђење адекватних мера безбедности здравља на раду (заштита на раду) од стране одговорних и овлашћених лица, увоз и уношење отпадног нуклеарног материјала, чиме се ствара претња загађења околине и настанак заразних и тешких обољења код људи и животињског света, као и обољење и уништење биљног света. Сваки недозвољени и противзаконити акт којим се ствара претња по безбедност живог и биљног света загађењем животне средине, заслужује осуду и представља кривично дело по безбедност природне атмосфере. Против ових аката мора се борити свим расположивим средствима.<sup>9</sup> Све наведене радње и активности чине кривична дела којима се угрожавају природни ресурси, вода, ваздух, земљиште, исхрана, животињски и биљни свет, а тиме и егзистенција људи.

## VI) МЕТОДИКА ОТКРИВАЊА И РАЗЈАШЊАВАЊА ЕКОЛОШКОГ КРИМИНАЛИТЕТА

У циљу расправе о методама откривања еколошког криминалитета, неопходно је указати на његово појмовно одређење. „Еколошки криминалитет је савремени облик криминалитета и, без обзира на његове специфичности, у дефинисању његовог појма мора се поћи од свих елемената који чине суштину криминалитета, с тим што се исто односи и на једну посебну област у домену заштите животне средине.”<sup>10</sup> Ефикасност сузбијања еколошког криминалитета подразумева одговарајућу стручност кадрова, односно располагање и одговарајућим нивоом знања из еколошке проблематике. У циљу сузбијања еколошког криминалитета, нужно је у обзир узети неопходне чиниоце који су присутни у еколошком криминалитету, као и утицај у решавању еколошког проблема, и то:

<sup>9</sup> Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.

<sup>10</sup> Мићо Бошковић, *Методe откривања и разјашњења еколошког криминалитета*, МУП РС, Београд, 1993, стр. 51.

1. политика безбедности је неодговарајућа у односу на заштиту животне средине, а тиме и еколошки криминалитет;
2. економски систем није потпуно адекватан и нема изграђен економски критеријум по питању спречавања и сузбијања еколошког криминалитета;
3. свест код представника власти и дела грађана није у потпуности усмерена на овај феномен;
4. није организован посебан стручни, обучен и опремљен орган за спречавање и сузбијање овог феномена, већ то чини више органа који нису повезани, координирани и усаглашени;
5. непрекидно кашњење и заостајање у односу на друге у изради и доношењу просторног плана када су у питању екологија и животна средина;
6. непоштовање у потпуности правне регулативе која регулише ову материју;
7. инспекцијске превентивне активности су недовољне;
8. некоординиране инспекцијске активности;
9. репресивна делатност инспекцијских, полицијских и истражних органа је на ниском нивоу;
10. казнена политика је веома блага, чиме се подстичу извршиоци на недозвољене радње и друго.

## **VII) ЗАКОН О ПРЕВОЗУ ОПАСНИХ МАТЕРИЈА**

Овим законом уређени су услови под којима се врше превоз и транспорт опасних и запаљивих материја и радње које су у вези са тим активностима. Законом су уређене мере и активности у припреми материја за превоз, утовар и истовар, као и успутне манипулације истима, и на крају њихово складиштење. Превозници опасних материја дужни су предузети одговарајуће превентивне мере којима се обезбеђује заштита здравља учесника у транспорту, пролазника и свих лица која се налазе у близини транспорта. За превоз опасних материја одређују се стручно обучена лица за руковање материјама, превоз истих, претакање материја, складиштење, обележавање и спречавање пожара и експлозија. Сваки транспорт мора прописно бити обезбеђен другим превозним средствима и људством како би спречили сваки додир транспорта и његово угрожавање. Транспорт и превоз опасних и запаљивих материја врши се тако што се пакују у специјалне

цистерне, специјалне судове и резервоаре, како би се спречило свако угрожавање екологије и избијање пожара и експлозија. Ако се транспорт обавља ваздухопловом, судови у којима је смештена запаљива и опасна материја морају бити израђени од посебног материјала који може да издржи спољни и унутрашњи притисак. Опасне материје не смеју се транспортовати ваздухопловима у којима су људи, већ се транспортују од стране државних власти посебно одређеним и одобреним летовима. Посуде у којима су биле опасне и запаљиве материје морају бити затворене и обележена као да су напуњене истим. Утовари и истовари се врше по правилу дању, уз посебну заштиту. Превоз опасних и радиоактивних материја мора се благовремено пријавити надлежним органима државе у којој се укрцавају, као и држави у којој се ваздухоплов искрцава. Апарати којима се мере материје редовно се морају сервисирати и одржавати, како би се држали увек у исправном стању. Забрањено је транспортовање других материја са запаљивим материјама. Није дозвољено транспортовање опасних и загађујућих материја из других земаља на простор Републике Србије. Превозиоци опасних материја обавезни су да уз њих доставе одговарајуће документе о врсти материје, количини и опасностима које могу настати током транспорта. Сваки суд са материјама и транспорт морају бити обележени прописним ознакама о врсти и опасности материје. Опасне материје транспортују се, поред ваздухоплова, и железницом, друмским и поморским саобраћајем. Без обзира којим превозним средством се транспортују материје обавезе и правила су иста за све транспорте. Радиоактивне материје могу се паковати и превозити у специјално израђеној амбалажи, намењеној за посебне врсте радиоактивних материја, а за њихове транспорте захтевају се посебне дозволе од државних надлежних органа. Дозе зрачења на површини амбалаже и на одређеном одстојању од амбалаже не смеју бити више од дозвољених. Наведене мере, радње, активности и обавезе превозиоца намењене су заштити људи, намирница, природних вредности и безбедности животне околине.<sup>11</sup>

### VIII) ПРОТОКОЛ ИЗ КЈОТА

Прихватање и ратификација протокола према образложењу Народне скупштине представља документ од политичког, економског и правног значаја за Републику Србију. Он има велики значај за заштиту животне средине и чистих технологија у области заштите животне средине. Усвајањем закона на основу Протокола и предузимањем адекватних мера

<sup>11</sup> Закон о превозу опасних материја Републике Србије.



које су предвиђене, постигло би се смањење количине издувних гасова од саобраћаја у урбаним насељима. Протоколом се указује на утврђене обавезе индустријски развијених земаља о смањењу емисије штетних гасова са ефектом стаклене баште, док се за земље у развоју, међу којима је и Република Србија, Протоколом не уводе нове обавезе. Оквирна конвенција Уједињених нација о промени климе (*Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*) је додатак међународном споразуму о климатским променама, потписан са циљем смањења емисије угљен-диоксида и других гасова који изазивају ефекат стаклене баште. Протокол је потписало 170 држава децембра 2006. године. Протоколом се смањује ниво испуштања шест гасова који изазивају ефекте стаклене баште, као што су: угљен-диоксид, метан, азот-диоксид, флуороугљоводоник, перфлуороугљоводоник и хекафлорида. Све је то у последње време условљавало повећање наведених гасова у атмосфери због коришћења фосилних горива у индустрији, саобраћају итд., што је допринело глобалном загревању и климатским променама. САД и неке мање земље одбили су ратификовање Протокола из Кјота, што потврђује да ће и даље избегавати примену ових прописа као и претходних. Економски развијене државе су те које су угрозиле животну средину и атмосферу уопште, због чега је дошло до пробијања сунчевог омотача и претње по безбедност здравља живог и уништења дела биљног света.<sup>12</sup>

## IX) ЗАКОН О ОСНОВАМА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Овим законом уређени су принципи, критеријуми и мере којима се обезбеђује здрава животна средина у Републици Србији. У остварењу заштите животне средине учествују грађани, предузећа, установе, државни органи и правна лица. Заштита животне средине подразумева низ мера ради спречавања угрожавања животне средине, очувања природне равнотеже и рационалног коришћења природних богатстава. Природне вредности или богатства подразумевају ваздух, воду, море, земљиште, шуме и биодиверзитет. Загађивање екологије или животне средине подразумева уношење, остављање и производњу загађујућих материја којима се угрожава животна средина. Загађење се остварује људским делатностима (производња, отпад, испаравања и кварови на постројењима)

---

<sup>12</sup> File/ F /23.01.2008/ Kjoto %201.htm.

и природним процесима (вулкани, земљотреси, ветрови, олује, поплаве, велике падавине и сл.), који имају последице по живи и биљни свет. Загађујуће материје подразумевају садржаје чија испуштања у атмосферу ремете њен природни састав, особине или интегритет. Мисију концентрације загађујућих материја у животну средину сачињавају повећана количина загађујућих гасова, пара, отровних прашина, прљавих технологија из индустријских објеката, превозних средства загађеног биља, воде, ваздуха и природе од велике количине прљавштине и остављеног, а незаштићеног отпада. Све су то облици и узрочници загађења животне околине, услед чега долази до заразних болести, обољења, повреда и тровања живог света, а и оштећења и уништења биљног света.<sup>13</sup>

## Х) ПОЈАМ И ДЕФИНИЦИЈА ЕКОЛОГИЈЕ

Реч „екологија” потиче од грчке речи која значи и подразумева науку о односу организма (биљака и животиња) према околини, о његовом смештају и појављивању у простору, или науку о начину живота животних заједница и о односима који владају међу живим бићима.<sup>14</sup> Док се војно под екологијом подразумева уништавање и загађивање природе и животне средине и људи.<sup>15</sup> Међутим, криминологија под екологијом подразумева посебан вид криминалитета који има за последицу загађивање воде, ваздуха и земљишта у већем обиму и на ширем подручју.<sup>16</sup> Права дефиниција једног предмета, односно његовог појма, требало би да буде таква да омогућава објективно схватање суштине. У свакој општој теорији, па и теорији науке о безбедности, апстрактни систем је основни и полазни појам јер се и сам појам безбедности у свом општем полазном основу дефинише, пре свега, као мисаона конструкција која се може изразити разним симболима.<sup>17</sup> „Под животном средином се подразумевају сви живи и неживи делови планете – литосфере, биосфере, атмосфере и стратосфере. Термин животна средина односи се на

<sup>13</sup> Закон о основама заштите животне средине Републике Србије.

<sup>14</sup> Љубо Мићуновић, *Савремени речник страних речи*, Књижевна заједница, Нови Сад, 1988, стр. 157.

<sup>15</sup> *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981, стр. 124.

<sup>16</sup> Живојин Алексић, Милан Шкулић, Милан Жарковић, *Лексикон криминалистике*, Живојин Алексић, Београд, 2004, стр. 70.

<sup>17</sup> Миле Ракић, Миљана Ђорђевић, *Превенција угрожавања животне средине у функцији развоја друштва*, Институт за политичке студије, Београд, 2007, стр. 14.

физичке и биолошке системе и везе између њих, различите од политичких, економских и других социјалних система, као и на питања остваривања повратног утицаја ових система на људске животе. Уништавање животне средине (оштећен озонски омотач, климатске промене, уништавање шума и животињских врста, загађење воде итд.) постало је крајем XX века глобални проблем безбедности. Проблем животне средине по неким ауторима представља једну од три најважније области глобализације. Првенствено се односи на еколошке проблеме који прелазе националне границе, и могу се сврстати у две групе: проблеме који се јављају као последица одређених природних процеса и феномена независно од деловања човека, и еколошке проблеме који су последица деловања различитих друштвених, политичких и економских динамике у свету. Већина истраживача посебно издваја појаву озонских рупа као последицу глобалног загревања, затим киселе кише, смањење обрадивог земљишта и сиромашење виталних ресурса (нафта, дрво и др.).<sup>18</sup> Једну од великих опасности по безбедност екологије представља нагло загревање атмосфере. Наглим загревањем долази до концентрације различитих отровних гасова који изазивају отапање ледених пространа, чиме се ослобађа велика количина ледене воде услед чега долази до наглог пораста водостаја и поплава, чиме се намећу огромни нови и додатни проблеми у смислу угрожавања живота на потопљеном простору. Поред наведеног, долази и до климатских промена и наглих појава увећане температуре у односу на нормалну, или наглог пада температуре, а тиме и до повећаних падавина у доба кад им није право време. Загревањем атмосфере, повећањем температура, настанком падавина, стварају се велике промене које организми живих бића па и биљног света не могу нормално да прихвате, услед чега долази до појаве обољења код живог света и уништења биљног. Непоштовањем законских прописа чини се противзаконито насиље, а тиме се чине и кривична дела и настаје криминалитет који драстично утиче на загревање и екологију уопште.

## **XI) ГЛОБАЛНЕ ОПАСНОСТИ КОЈЕ УГРОЖАВАЈУ ЖИВОТНУ СРЕДИНУ**

Када је у питању угрожавање животне средине, ова тема могла би се оквирно посматрати кроз три раздобља развоја друштва на нашој привремено посуђеној планети. Прво раздобље обухвата историјско-

---

<sup>18</sup> Младен Бајагић, *Основи безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007, стр. 142.

примитивни и древни временски период, а затим следе средње развијени период и нови и савремени свет. Човек и све генерације су од природе привремено позајмили планету да би је експлоатисао, на њој живео, радио и чувао је. Друштво у целини не придржава се својих обавеза у смислу чувања природног богатства које му је поверено, како морално тако и законски, већ га угрожава свим могућим и расположивим средствима. Примитивно доба уз тежак живот протекло је са најмање угрожавајућим обликом оштећења и уништавања природе и природних богатстава. Средњи век доживео је успон и напредак како у технологији тако и у развоју индустрије и тиме се повећава и угрожавање природних богатстава и живота на планети. Док је нови и савремени свет у трци за унапређење технологије, индустрије и средстава за бољи живот донео нове проблеме, претње и опасности по опстанак природе, природних богатстава и живота уопште. Развојем индустрије, наглим повећањем производње различитих материја, постигнут је и убрзан допринос претњи и угрожавању, како природних несрећа, тако и технолошких удеса и свих облика ризика које намеће човек. Учестале природне непогоде, техничко-технолошки удес и људски облици претњи, опомињу нас на крајње забрињавајућу опасност по опстанак планете и живота на њој. Атмосферска загревања и пробијање озонског омотача допринели су отапању северног леденог појаса, чиме настају претње великим поплавама и потопом земљишта. Истовремено настају претње великим обољењима, изазивањем природних непогода, а самим тим и катастрофа по живи и биљни свет. Земљотреси, вулканске експлозије, поплаве, суше, ветрови – олује и падавине су учестали и наносе огромне људске жртве и уништавају материјалне вредности, чему доприноси и сам човек. Сам човек са својим активностима и жељом за богатством и бољим животом, убрзао је и наметнуо темпо претњи, које великом брзином оштећују и уништавају околину, а тиме и претњу по опстанак и живог и биљног света. Пробијањем озонског омотача као заштитног појаса и отварањем озонских рупа, долази до наглог повећања загревања, како атмосфере тако и земљине утробе, од чијих последица долази до прекомерног зрачења живих бића и оштећења биљног света, након чега долази до загађења целокупне животне средине и стварања опасности по безбедност здравља и живота живог света и уништења биљног богатства. У свему томе учествује људски фактор непоштовањем природних правила и законских прописа, као и нелегалних активности. Према томе, ако се човек организован у организацију међународне заједнице не заустави и стомира постојећи темпо убрзаног уништавања планете, опасност по опстанак живота на њој је неминовна.

## ХП) ЗАГАЂИВАЊЕ ВОДА

Од свих природних ресурса вода је на површини земље заступљена у највећој мери и покрива око 70% земљине површине, док од укупног волумена воде приближно је 80–90% под морским водама. Количина воде која је непосредно расположива за људске активности представља само 0,002% укупне количине воде. Од количине слатке воде која се може користити 96–97% су подземне воде, око 2% су језерске воде, а само 1% водотоци.<sup>19</sup> Анализирајући количину питке воде и воде погодне за коришћење, долазимо до закључка да су количине веома мале у односу на количине отпадних вода и материја које се мешају са овим водама, па се тиме угрожавају екосистем и екологија уопште. У загађењу вода у највећој мери учествује човек чињењем противзаконитих активности. У честим случајевима те воде нису употребљиве ни за пиће ни за шире потребе. Ако је такво стање вода у овом времену, будућност вода и живот без чистих вода биће немогућ и већ представља алармантно стање и упут за брзо реаговање у заштити вода и екосистема уопште. Загађивање вода једна је од највећих опасности по безбедност и живог и биљног света, који у целини опстаје захваљујући чистим водама. Воде се загађују природним непогодама и људским активностима, а у највећој мери криминалним деловањима. Вода за пиће може се загађивати природним непогодама на више начина, и то:

- настанком земљотреса, након чега долази до рушења објеката, канализације, индустријских постројења, складишта заразних, опасних и експлозивних материја, које се мешају са подземним и површним водама, као и настанком поплава;
- услед одрона, клизања и понора земљишта приликом чега долази до препречавања токова воде, након чега и до излива воде у веће површине приликом чега долази до мешања са загађујућим материјама;
- приликом удеса на постројењима, резервоарима са опасним материјама, удеса ваздухоплова, удеса транспорта са опасним материјама, експлозије складишта, удеса пловних објеката из космоса и слично, након чега долази до просипања отровних и опасних материја и њиховог спајања са земљиштем и водама;
- одбацивањем опасних материја у воде или у близини вода, приликом чега долази до излива и сливања у воду, а самим тим и мешања са водама које се загађују;

---

<sup>19</sup> Фрањо Ванчина, *Човекова околина*, Загреб, 1998, стр. 45.

- градске канализације у које се просипају заразне, загађујуће и прљаве материје које се путем цевовода изливају у речне токове, а немају пречистаче вода који би морали постојати на сваком канализационом чворишту у близини водотока у који се улива канализација, чему је узрочник човек;
- пловни објекти са туристима, посадама, војницима и криминалцима, приликом путовања у водама избацују прљаве и загађујуће материје које остају у водама и исте загађују, и које неке од њих служе као храна живом свету у водама који се трује и угине, и тиме додатно загађује чисте воде; затим сами пловни објекти избацују велику количину гасова, дима и отпадних плина из мотора, као и од настанка хаварија од којих се веће количине материја распадају у водама, а долази и до различитих удеса пловних објеката са великим количинама заразних и прљавих материја, које се мешају са водом и тиме иста постаје загађена;
- неодговорним одлагањем медицинског и сличног отпада у контејнере за смеће, које се извози на смећишта, а услед поплава меша се са водама и тиме загађује воду веома отровним и опасним материјама опасним по живот и здравље људи и животиња.

Стога се може извести закључак да ће воде или вода за пиће, као сировине без које живи и биљни свет не може опстати, постати у великој мери загађене уколико се не приступи њиховој заштити, услед чега ће живот на земљи постати немогућ.

### *Загађивање слатких вода*

Вода је природни ресурс који се редовно обнавља, међутим њено коришћење је ипак ограничено без обзира на обнављања. Њено коришћење из дана у дан све више се повећава, а нарочито повећано коришћење условљава загађеност питке воде, чиме се условљава повећање потрошње чистих пијаћих вода. Повећање и потрошњу чисте воде чине становништво и индустрија, којој је у великој мери потребна чиста вода за производњу средстава која користе људи и животиње. Према истраживању и забележеним подацима у САД за последњих педесет година потрошња је увећана за седам и више пута у односу на ранији период, док се у последњих двадесет година увећала троструко.

Са проблемом у несташици воде суочава се и наше друштво које је у последње време извршило драстичну сечу шумског блага које потпомаже

увећање воденог стања, као и загађење вода које је све израженије. Повећање потрошње воде условљено је и повећањем отпадне воде која је загађена и која није за употребу, а истовремено та отпадна вода се меша са чистим водама и тиме увећава количине загађених вода. Загађење чисте воде у градским и урбаним насељима, директна је последица испуштања отпадних вода из индустријских постројења, градских канализација и септичких јама, настанком природних падавина које спирају отпадне материје и мешају их са подземном водама, чиме и са водама у водотоцима, језерима, мочварама и морима. Док у сеоским тј. руралним насељима загађење вода настаје мешањем са септичким јамама, шталама са амонијаком, отпадним материјама и нелегалним депоновањем отровних и загађујућих материја. Затим на пољопривредним имањима где се користе воде за наводњавање земљишта у коме се налазе отровне и заразне материје настале прскањем воћа и биља са пестицидима који се мешају са водом и природним падавинама и тиме загађују подземне воде и воде у речним токовима, језерима и мочварама. Исто тако на тим имањима налазе се и фарме са домаћим животињама, у чијим просторима се налазе велике количине стајског дубрива, течности (осоке) настале од мокраће у којој су садржане веће количине амонијака и које се мешају са водама додатно повећавајући њихово загађење. Прскањем воћа, поврћа, житарица и другог биља пестицидима у великој мери се врши тровање земљишта, а тиме и вода. На основу наведеног може се закључити да су питке воде у великим количинама загађене и све више се загађују, чиме се угрожава укупна животна средина, што представља претњу по безбедност здравља живих бића.

### *Загађење морских вода*

Загађење морских вода старо је колико и цивилизација, а у претходним периодима загађење мора било је у мањим количинама и овом проблему није се посебно посвећивала пажња. Време савременог света и његовог развоја у смислу технологије, индустрије и криминалитета повећало је угрожавање у тој мери да је дошло до критичне тачке, због чега је овај проблем и постао тема истраживања и борбе у заустављању драстичног угрожавајућег фактора. Савремена технологија и техничко унапређење транспорта нафте и њених деривата, нелегална трговина опасним материјама и другим материјама, омогућили су транспорт огромних количина ових деривата воденим путевима. Велики и многобројни танкови са дериватима одавно представљају велику и непрекидну опасност по загађивање морских вода. Огромни танкови са великим количинама терета

у виду нафтних деривата, на којима често долази до техничких кварова и удеса, као и напада пиратских скупина при чему се у море излију огромне количине нафтних деривата и других материја, приликом чега се проузрокују несагледиве последице са катастрофалним размерама, а тиме и ризицима. Поред теретних танкера морским водама у многобројним примерцима плове бродови, војне подморнице, чамци и друга пловећа средства који у море испуштају такође велике количине нафте приликом удеса, техничких кварова, намерних просипања, као и велике количине сагорелих гасова од погонских горива и мазива, па и отпада од различитих средстава. Приликом истраживања морских дубина и трагања за нафтом, такође се кроз бушотине у море испуштају велике количине нафте и земних гасова, па и приликом изградње нафтовода који се полажу испод морских вода за транспорт нафте и подземних гасова. Према неким подацима годишње се у море испусти око 2–10 милиона тона угљиководика нафте, која се помоћу водених струјања преноси до обала чиме се наноси велика штета на обалама по живи и биљни свет. У морске воде такође доспевају и огромне количине отпадних и загађених вода из канализација, индустријских постројења и других објеката из којих се избацују загађене и отровне материје и средства. Ако анализирамо колико се у морске воде избаци отровних и загађених материја из индустрије, домаћинства, пловећих објеката, криминалних активности и слично, не може се ни претпоставити које количине отровних, гадних и заразних материја се избаци у морске воде приликом проба пловећих објеката, нуклеарних експлозивних направа за масовно уништавање, као и ракетних пројектила из војних објеката и испитних ракетних система за истраживање космоса. У том смислу је загађење човекове околина на водама и пребацивање отпадних материја на копно са мора катастрофално, и указује на последице огромних размера по човечанство и његову егзистенцију на планети Земљи.

### ХИИ) ЗАГАЂЕЊЕ ВАЗДУХА

Сагоревање као најраспрострањенији извор загађења ваздуха настаје из кућних и индустријских ложишта. Из димњака или ложишта истичу непотпуно сагорели димови и гасови угљен-водоник, угљен-моноксид и слични, који оксидирају у сумпорне оксиде. Ова врста загађене материје угрожава човекову околину. Што се тиче индустријских постројења, додатни проблем представљају груписани индустријски објекти на малом простору који из својих ложишта избацују огромне количине гасова на



малом простору, који се задржавају у ваздуху и временом падају на земљу чиме у потпуности загађују целокупну околину на једном одређеном простору. Велики загађивачи ваздушног простора тј. човекове средине су и војни и цивилни ваздухоплови, као и други летећи објекти са погонским моторима који користе различита погонска горива. Један авион са млазним моторима, да би прелетео Атлантук, потроши 35 тона кисеоника при чему избаци 40 тона угљен-диоксида. Сам овај податак је алармантан, а колико још има таквих угроживача можемо само да претпоставимо. Према неким подацима у ваздух се испусти 26 анорганских и 208 органских плинова и пара и 104 врсте честица. Гасови или плинови који се испуштају у ваздух из различитих мотора су: угљен-моноксид, олово, угљен-водоник и кисеонични оксиди.<sup>20</sup> Поред наведеног, ваздух је загађен испаравањем и избацивањем заразних честица садржаних у уранијуму и плутонијуму који су избацили ваздухоплови НАТО током бомбардовања Републике Српске 1993. и Републике Србије 1999. године.

#### XIV) ЗАГАЂЕЊЕ ЕКОЛОШКИМ КРИМИНАЛИТЕТОМ

„Еколошки криминалитет има за последицу загађења вода, ваздуха и земљишта у већем обиму и количинама или на ширем подручју. Тиме се доводе у опасност живот и здравље људи, или проузрокује уништење биљног или животињског света већих размера. Феномен еколошког криминалитета је постао посебно актуелан у вези са развојем науке и технике, увођењем нових технологија, коришћењем нових и моћних извора енергије, изградњом огромног броја индустријских постројења и развојем великих урбаних средина. За разлику од класичног криминалитета, чије откривање припада искључивој надлежности органа унутрашњих послова, концепцијске основе борбе против кривичних дела у вези са загађењем животне средине постављени су знатно шире.”<sup>21</sup> Еколошки криминалитет је појава новијег времена и представља савремени облик криминалитета у чијем садржају је обухваћен већи број кривичних дела којима се угрожава и оштећује животна околина и здравље живог света. Овај међународни савремени феномен обухвата све особености које карактеришу нови и организовани криминалитет, као што су масовност, организованост, међународна кооперативност и ефикасност.

---

<sup>20</sup> Фрањо Ванчина, Човекова околина, оп. cit., стр. 69.

<sup>21</sup> Група аутора, *Лексикон криминалистике*, Живојин Алексић, Београд, 2004, стр. 70.

Еколошки криминалитет достигао је високи степен развоја са све већим елементима иностраности, и све више представља претњу загађењу човекове околине, које се не може зауставити административним границама нити административним државним мерама једне државе. Да је криминалитет свеобухватан показују примери трговине нуклеарних отпада који служе за производњу нуклеарног оружја за којим теже и терористичке и криминалне групације у свету. У производњи нуклеарних материја, непрописном и неконтролисаном складиштењу нуклеарних отпада, долази до испарења и истицања отровних, заразних и загађујућих пара и материја у ваздух, чиме се стварају погодни услови за загађење околине великог простора, а тиме и опасности по безбедност здравља. Загађење из ваздушног простора у најчешћим случајевима настаје појавом угљен-моноксида (СО), сумпор-диоксида (СО<sub>2</sub>), азот-диоксида (NO<sub>2</sub>), олова, никла, цинка, осиромашеног уранијума, плутонијума и многих других материја. Према томе, еколошки криминалитет представља претњу по безбедност здравља људи, других живих бића и екосистема у целости.

## XV) ЗАКЉУЧАК

Еколошки криминалитет као феномен савременог света, учесник је свакодневних појава у највећем броју држава у међународној заједници. Еколошки криминалитет као појава представља највећу претњу по планету Земљу и живот на њој. Уколико међународна заједница и власти економски развијених држава хитно не предузму мере на смањењу и искорењивању угроживача животне средина, опстанак на планети Земљи биће временски ограничен, а живот на њој веома кратак. Истраживања показују да овај облик криминалитета представља опасност по безбедност живота и животне околине у највећој мери деловањем људског фактора.

## XVI) ИЗВОРИ

1. Алексић, Живојин, Шкулић, Милан, Жарковић, Милан, *Лексикон криминалистике*, Београд, 2004.
2. Бајагић, Младен, *Основи безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007.
3. Бошковић, Мићо, *Методe откривања и разјашњења еколошког криминалитета*, МУП РС, Београд, 1993.
4. Clifford, M., "Environmental crime – enforcement, policy and social responsibility", Aspen Publication, 2008.

5. Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council on the Protection of the environment through criminal law, OJ L 328/28.
6. File/ F /23.01.2008/ Kјoto.
7. Framework Decision of the European Council 2003/80/JHA on the protection of the environment through criminal law of 27. January 2003, OJ L 29/55, 05.02.2003.
8. Јолцић, Владан, *Еколошко право у транзицији – пример Србије*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2007.
9. Кривични законик Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005.
10. Марковић, Слободан, Пејановић, Љубо, *Животна средина*, Факултет за правне и пословне студије Др Лазар Вркатаћ, Нови Сад, 2012.
11. Мићуновић, Љубо, *Савремени речник страних речи*, Књижевна заједница, Нови Сад, 1988.
12. Ракић, Миле, Ђорђевић, Милијана, *Превенција угрожавања животне средине у функцији развоја друштва*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
13. Ванчина, Фрањо, *Човекова околина*, Загреб, 1998.
14. *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981.
15. Закон о превозу опасних материја Републике Србије.
16. Закон о основама заштите животне средине Републике Србије.

**PROBLEMS OF PREVENTING AND COMBATING  
ECOLOGICAL CRIME WITH SPECIAL EMPHASIS  
ON NORMATIVE SOLUTIONS OF EU ACQUIS**

**ABSTRACT**

The problems of preventing and combating environmental crime in the Republic of Serbia, existed and continued a very long period of time. Ecological crime, is one of the newer phenomenon of the modern world, which is a great threat to the security of people, other living beings and the ecological treasures available to Earth. This form of criminal violence in recent years has become one of the most dangerous forms of crime that is spreading and increasing day by day. However, the ecology of threatened and pollute the environment and other activities. Legal norms and regulations, did not meet the expected results because it did not fully address this phenomenon. In addition to the legal unsolved, the problem occurs, and contempt of the existing legislation, and judicial and security authorities do not have adequate mechanisms to prevent and combat this phenomenon.

*Key words:* Crime prevention, suppression, ecology, pollution, laws

UDK:343.211:502.2] (497.11)  
Biblid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 330–350  
Изворни научни рад

Проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ<sup>1</sup>

## ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СПОРЕДНОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### АПСТРАКТ

Делатности којима човек повређује, уништава, оштеђује, загађује или угрожава животну средину резултат су свесног пропуштања или непримењивања правила, техничких упутстава и стандарда у руковању са бројним опасним изворима енергије и сировина, односно при руковању или поступању на други начин са опасним уређајима – чиме се стварају услови за ризик од акцидентата разних врста, обима и димензија, захватајући одређени простор и све што се у њему нађе, у зони дејства овако проузроковане опасности. Такве делатности појединача и група, па чак и читавих држава представљају недозвољена, забрањена и кажњива, односно деликтна понашања или деликте. Пошто се ради о недозвољеним понашањима у области уређења, чувања, унапређења и заштите човекове животне и радне средине у широј или ужој околини, то се све ове врсте деликата могу назвати еколошким деликтима. Зависно од обима и интензитета проузроковане последице на животну средину, предузете делатности, својства учиниоца деликта и прописаности одређеног понашања у законима и другим подзаконским актима општег карактера, те врсте прописаних санкција, разликује се више еколошких кривичних дела (основних и споредних), а у раду се говори о теоријским и практичним карактеристикама еколошких кривичних дела из споредних закона.

*Кључне речи:* Животна средина, закон, противправност, деликт, кривично дело, споредно законодавство, одговорност, казна, суд.

### 1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

У циљу обезбеђења квалитетне, законите, благовремене и ефикасне заштите животне средине у Републици Србији институционализован је

---

<sup>1</sup> Правни факултет Универзитета у Нишу. Е-mail: jovashana@ptt.rs.

разуђен систем еколошких деликата међу којима се по свом значају, природи и карактеру издвајају еколошка кривична дела као најопаснији облици ових деликата.<sup>2</sup> Основна еколошка кривична дела предвиђена су у Кривичном законнику, у групи кривичних дела против животне средине, али и у групи кривичних дела против опште сигурности људи и имовине. Но, у току 2009. године у Републици Србији су донета три еколошка закона који су такође у посебној глави под називом „Казнене одредбе” предвидели еколошка кривична дела. То су еколошка кривична дела из споредног, допунског или помоћног кривичног законодавства. Она се још могу назвати и споредна еколошка кривична дела. То су таква кривична дела која, заправо, нису предвиђена у Кривичном законнику као основном кривичноправном акту Републике Србије, већ су систематизована у посебном, споредном, помоћном или допунском кривичном законодавству. Три су закона из области споредног кривичног законодавства који предвиђају споредна еколошка кривична дела. Сва ова еколошка кривична дела (било да се ради о основним, споредним или неправим делима) за објект заштите имају животну средину у целини или поједине њене сегменте као што су ваздух, вода или земљиште, односно биљни и животињски свет, који се зависно од врсте деликта повређују или угрожавају различитим делатностима чињења или пропуштања. Но, према новијим схватањима у правној теорији често се истиче да се као објект заштите ових кривичних дела јавља право човека на здраву животну средину као једно од основних људских, општецивизацијских права човека и грађанина.<sup>3</sup> Еколошки криминалитет или еколошка кривична дела представљају свеукупност противправних, опасних понашања појединаца или правних лица која су управљена против животне средине и за која закон прописује кривичну санкцију.<sup>4</sup> Она су као кажњива дела прописана у закону. Зависно од тога да ли се овим делима једино или претежно напада или угрожава животна средина разликују се:

- основна, примарна, права или чиста еколошка кривична дела или еколошка кривична дела у ужем смислу (која су једино и искључиво

---

<sup>2</sup> Д. Јовашевић, „Систем еколошких кривичних дела у нашем правном систему”, *Зборник радова*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2002, стр. 187–208.

<sup>3</sup> Д. Јовашевић, „Основе правног уређења и заштите од ризика у животној средини”, *Зборник радова*, Факултет цивилне одбране у Београду, Београд, 2003, стр. 227–253.

<sup>4</sup> Д. Јовашевић, *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Београд, 2002, стр. 3–14.

управљена против животне средине) – ова дела су предвиђена у глави двадесет четвртој Кривичног законика,

- друга, секундарна, неправна или релативна еколошка кривична дела или еколошка кривична дела у ширем смислу – кривична дела која су предвиђена у другим групама кривичних дела у оквиру Кривичног законика; она су на посредан начин управљена против животне средине, али се уз ову вредност као претежан, примаран или превалентан објект заштите јављају друге друштвене вредности према чијем значају су управо ова дела и предвиђена у друге групе кривичних дела као што су дела против здравља људи, дела против опште сигурности људи или имовине, дела против човечности и других добара заштићених међународним правом;<sup>5</sup> и
- споредна, допунска еколошка кривична дела која нису предвиђена у Кривичном законнику, већ су предвиђена у посебном, споредном, помоћном или допунском кривичном законодавству, дакле у другим законима из области еколошког права.

Наш кривичноправни систем је у погледу одређивања кривичних дела и санкција за њихове учиниоце специфичан. Та се специфичност огледа у предвиђању појединих инкриминисаних понашања не само у кривичним законима, већ и у неким другим законима. Ти други закони уређују друге друштвене области, али обично на крају предвиђају и поједина кажњива, недопуштена понашања у виду кривичних дела. Они се називају споредно или допунско или помоћно кривично законодавство. У нашој земљи више од четрдесет различитих закона предвиђају једно или више кривичних дела у области заштите, уређења и унапређења животне средине.<sup>6</sup> То су: 1) Закон о здрављу биља, 2) Закон о средствима за заштиту биља, и 3) Закон о генетички модификованим организмима.

## II) ОБЈЕКТ ЗАШТИТЕ ЕКОЛОШКИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА

Еколошка кривична дела предвиђена су у веома разуђеном систему законских прописа који често и нису међусобно усклађени, или се преплићу, или су поједина решења архаична и превазиђена. Но, имајући у виду да је ово постојеће стање и да оно представља основу за озбиљнију законодавну реформу у нашој земљи која сигурно предстоји и у наредном

<sup>5</sup> Д. Јовашевић, *Лексикон кривичног права*, Београд, 2011, стр. 347.

<sup>6</sup> Љ. Јовановић, Д. Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд, 2002, стр. 146.

периоду, онда је оправдано да на овом месту укажемо на систематику (преглед) еколошких кривичних дела у нашем правном систему. Кривични законик Републике Србије који је 1. јануара 2006. године ступио на снагу познаје више еколошких кривичних дела која су практично у национално законодавство унета на основу преузетих обавеза после потписивања и ратификовања одређених међународних уговора, споразума или конвенција. Пошто је област заштите животне средине од посебног значаја и за Републику Србију што је коначно утврђено и уставним постулатом према коме Република Србија обезбеђује и уређује систем заштите и унапређивања животне средине и биљног и животињског света, то је разумљиво да и низ републичких закона који су донети 2005. године на различите начине пружа потпуну и ефикасну заштиту ове друштвене вредности.<sup>7</sup> Следећи ове поставке, ново кривично законодавство кроз предвиђање кривичне одговорности и система кривичних санкција успоставља систем кривичноправне заштите животне средине у целости или појединих њених сегмената. Објект заштите код ових кривичних дела која се називају еколошка кривична дела у ужем смислу (или права и чиста еколошка кривична дела) је животна средина човека. Но, при томе треба указати на схватање присутно у кривичноправној литератури, где је овај објект веома сложен, па се тако може схватити у ширем или ужем смислу, зависно од приступа проблему и интенција за његово решавање.<sup>8</sup> Под овим се појмом подразумевају природне вредности и оне вредности које је створио човек својим радом. Заштита човекове средине обухвата низ законом одређених, различитих али узајамно повезаних вредности које све заједно представљају услове за здрав, сигуран и делотворан живот и рад садашњих, али и будућих генерација. Тако према овим схватањима, под заштитом човекове средине треба подразумевати чување природе и природних богатстава, чистоће ваздуха, вода и земљишта, чување флоре и фауне као и урбаних вредности, те заштиту од загађења свих врста јонизујућег зрачења, штетне буке, вибрација и сл.

Нагли развој науке, технике и технологије довео је последњих деценија до огромног развоја индустрије и саобраћаја, до откривања и примене моћних али и опасних сировина и извора енергије, што је поред низа

---

<sup>7</sup> *Службени гласник СР Србије*, бр. 26/77, 28/77, 43/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89 и 21/90 и *Службени гласник Републике Србије*, бр. 16/90, 26/91, 75/91, 9/92, 49/92, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/2002, 11/2002, 80/2002, 39/2003 и 67/2003.

<sup>8</sup> Д. Јовашевић, *Коментар Кривичног закона Републике Србије*, 2003, стр. 356–361; група аутора, *Коментар Кривичног закона Републике Србије*, Београд, 1995, стр. 495.

користи и погодности квалитету људског живљења уопште довело и до опасног угрожавања еколошке (животне) средине загађивањем, угрожавањем и променама које прете да поремете равнотежу природних услова неопходно потребних за постојање, али и одржавање живота и даљег цивилизацијског напретка.<sup>9</sup> Но, у вези са одређивањем заштитног објекта код овог кривичног дела на наведени начин, у кривичноправној литератури се може наћи и мишљење према којем је то схватање спорно с обзиром да ли се овим кривичним делима штите живот и здравље људи (додуше од нових облика повређивања, напада или угрожавања) или самостална правна добра као што су: ваздух, вода, земљиште, биљни и животињски свет, или се пак штите сва ова добра истовремено и на исти начин.<sup>10</sup> Наиме, према овим ауторима, иако је животна средина примарни облик заштите, остаје и даље спорно да ли ова добра треба узети схваћено у еко-медијумима као таквим (воду, ваздух, земљиште) или њиховим посебним формама испољавања (у виду биљног или животињског света), или се овде пак штити животна средина сама по себи.<sup>11</sup> Стога ови аутори закључују да је при постојању ових инкриминација према граматичком тумачењу законске одредбе пресудан однос човека према еко-медијумима уопште, дакле према животној средини у целисти, као и значај који животна средина има за њега. У вези с тим, битна је функција животне средине коју она обавља за људе, а то су услови живота човека достојни људског рода – а то су услови међународноправним актима дефинисаног одрживог развоја. Укратко, као објект заштите код ових инкриминација би се могло рећи да је то право човека на здраву животну средину, ослобођену свих штетних и угрожавајућих ефеката и утицаја. Управо је ово право у нашем правном систему једно од права које улази у корпус фундаменталних, примарних, основних и природних права човека неодвојивих од његове суштине као људског бића, и које улази у ранг уставног постулата (уставне претпоставке или принципа уставом

<sup>9</sup> Д. Јовашевић, „Основе правног уређења и заштите од ризика у животној средини”, *op. cit.*, стр. 227–253; Д. Николић, „Кривична дела против животне средине”, *Нове тенденције у науци кривичног права и наше кривично законодавство*, Зборник радова, Златибор, 2005, стр. 227–254.

<sup>10</sup> Б. Томковић, „Кривично правна заштита животне средине”, *Југословенско кривично законодавство и слобода и права човека и грађанина*, Зборник радова, Београд, 2001, стр. 81–85; Б. Чејовић, „Кривично правна заштита животне средине”, *Зборник радова*, Правни факултет у Загребу, Загреб, број 3–4/1978, стр. 354, и даље.

<sup>11</sup> З. Стојановић, О. Перић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2002, стр. 204–205; В. Ђурђић, Д. Јовашевић, *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2010, стр. 190–194.



инаугурисаног).<sup>12</sup> До овог закључка можемо доћи и тумачењем (циљним или телеолошким) циља ове инкриминације – зашто је законодавац на овај начин предвидео кривичну одговорност. Очигледно је да се циљ постојања и примене оваквог законског решења налази у потреби очувања и непосредне заштите животне средине од свих облика и видова угрожавања. Но, ако овако схватимо заштитни објект код еколошких кривичних дела у ужем смислу онда можемо да констатујемо да је ова заштита непотпуна и парцијална. Прво, ова заштита почиње да делује тек када је радњом једног или више лица дошло непосредно, стварно и конкретно до угрожавања животне средине. Дакле, ова заштита делује *post delictum* и друго, та је заштита непотпуна јер се на овај начин не штити целокупна животна средина, већ само неки видови и области у склопу животне средине (ваздух, вода, земљиште – како закон изричито наводи), и то само у случају да је радња учиниоца предузета на законом предвиђени начин под условом да је то угрожавање у већем обиму или на већем простору. Дакле, сви други облици или видови угрожавања животне средине, и то када се односе на мањи обим или мањи простор, не улазе у обзир за примену ове кривичноправне одредбе, тако да остају ван сфере кривичног кажњавања.

### III) ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ ЕКОЛОШКИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА

Основна, права или примарна еколошка кривична дела су у Републици Србији у првом реду систематизована у Кривичном закону из 2006. године, у глави двадесет четвртој, под називом „Кривична дела против животне средине”. Објект заштите ових кривичних дела је према изричитом слову закона животна средина. То је у смислу члана 3. Закона о заштити животне средине скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење односно простор и услове за живот људи.<sup>13</sup> Тако одређена животна средина увек се одређује својим квалитетом. Квалитет животне средине је стање животне средине које се исказује физичким,

---

<sup>12</sup> Д. Јовашевић, „Заштита животне средине у упоредном кривичном законодавству”, *Зборник радова*, Факултет цивилне одбране, Београд, број 2001, стр. 139–152; А. Љуштина, З. Чворовић, „Спречавање и сузбијање еколошког криминалитета применом криминалистичко-техничких метода”, *Наука, безбедност, полиција*, Београд, број 1/2003, стр. 185–200.

<sup>13</sup> *Службени гласник Републике Србије*, број 135/2004.

хемијским, биолошким, естетским и другим индикаторима. У оквиру овако схваћене животне средине разликују се: природне вредности, заштићена природна добра, јавно природно добро, геодиверзитет (геолошка разноврсност), биодиверзитет (биолошка разноврсност) и сл.<sup>14</sup> Као објекат заштите код ових кривичних дела може се јавити животна средина у целости или поједини њени видови, сегменти као што су вода, ваздух, земљиште, флора и фауна који су садржани у литосфери, педосфери, хидросфери, атмосферери, биосфери и техносфери. Овако схваћене заштићене вредности, иначе, представљају предмет регулативе домаћег законодавства, али и прописа међународног карактера.<sup>15</sup> У Републици Србији прописи који уређују заштиту, очување, уређење и унапређивање животне средине јесу следећи закони: 1) Закон о заштити животне средине,<sup>16</sup> 2) Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину,<sup>17</sup> 3) Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења животне средине,<sup>18</sup> 4) Закон о процени утицаја на животну средину,<sup>19</sup> 5) Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности,<sup>20</sup> 6) Закон о заштити од нејонизујућих зрачења,<sup>21</sup> 7) Закон о управљању отпадом,<sup>22</sup> 8) Закон о хемикалијама,<sup>23</sup> 9) Закон о биоцидним производима,<sup>24</sup> 10) Закон о амбалажи и амбалажном отпаду,<sup>25</sup> 11) Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда,<sup>26</sup> 12) Закон о заштити природе,<sup>27</sup> 13) Закон о заштити ваздуха,<sup>28</sup> 14) Закон о заштити од буке у

<sup>14</sup> З. Стојановић, „Кривично правна заштита животне средине”, *Правни живот*, Београд, број 9/1995, стр. 298–302.

<sup>15</sup> Д. Јовашевић, „Систем еколошких кривичних дела у нашем правном систему”, *Зборник радова*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2002, стр. 187–208; Д. Јовашевић, „Систем еколошких кривичних дела у нашем правном систему”, *Судска пракса*, Београд, број 11–12/2003, стр. 60–71.

<sup>16</sup> *Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/2004 и 36/2009.

<sup>17</sup> *Ibidem*, број 135/2004.

<sup>18</sup> *Ibidem*, број 135/2004.

<sup>19</sup> *Ibidem*, бр. 135/2004 и 36/2009.

<sup>20</sup> *Ibidem*, број 36/2009.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

животној средини,<sup>29</sup> 15) Закон о здрављу биља,<sup>30</sup> 16) Закон о средствима за заштиту биља,<sup>31</sup> 17) Закон о средствима за исхрану биља и оплемењивачима земљишта,<sup>32</sup> 18) Закон о безбедности хране,<sup>33</sup> 19) Закон о генетички модификованим организмима,<sup>34</sup> 20) Закон о сточарству,<sup>35</sup> 21) Закон о добробити животиња,<sup>36</sup> и 22) низ подзаконских прописа. Скуп ових прописа назива се еколошко право или право уређења и заштите животне средине. Сви прописи наше земље су у већој или мањој мери у складу са низом међународних прописа из ове области. У оквиру међународних прописа разликују се две врсте прописа, и то: 1) прописи универзалног карактера – донети у оквиру и под окриљем Организације уједињених нација и њених органа, и 2) прописи регионалног карактера – донети од стране регионалних организација као што су Савет Европе, Европска унија и сл. Поред тога, бројне међународне организације баве се различитим питањима из области заштите, унапређења и очувања животне средине, као што су: Комисија УН за одрживи развој, Програм УН за животну средину, Програм УН за развој, Светска метеоролошка организација и др. И Европска унија (раније Европска економска заједница) је још 1986. године донела Јединствени европски акт који као циљеве организације (чл. 130 Р, 130 С и 130 Т) истиче очување, заштиту и побољшање квалитета животне средине, допринос заштити здравља људи и обезбеђење мудрог и рационалног коришћења природних ресурса. Потом 1993. године Европска унија доноси Пети програм политике и деловања у вези са животном средином и одрживим развојем, да би 1995. утврдила Белу књигу о припремању придружених земаља Средње и Источне Европе за улазак у Европску унију. Ове се вредности штите од свих облика загађења које је према Закону о заштити животне средине одређено као уношење загађујућих материја или енергије у животну средину изазвано људским делатностима или природним процесима које има или може да има

---

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem, број 41/2009.

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.

штетне последице на квалитет животне средине и здравље људи.<sup>37</sup> Од појма загађења, Закон о заштити животне средине разликује и појам деградације животне средине. То је процес нарушавања квалитета животне средине који настаје природном или људском активношћу, или је последица непредузимања мера ради отклањања узрока нарушавања квалитета или штете по животну средину природне или радом створене вредности.<sup>38</sup> На посредан начин као објект заштите ових кривичних дела јавља се и здравље људи, и то здравље индивидуално неодређеног броја особа. Здравље представља психофизичко стање човека код кога постоји хармонична функција свих органа и процеса који га чине способним за нормалан живот, рад и друштвену продуктивност. Техничко-технолошки развој и уопште цивилизацијски напредак уз индустријализацију и употребу огромних, различитих и често опасних извора енергије, сировина и опасних уређаја, доводи до угрожавања живота и здравља свих људи који се нађу на одређеном простору, односно у зони дејства експанзивне опасности.<sup>39</sup> Ова кривична дела најчешће су одређена бланкетном диспозицијом. То значи да њихову радњу извршења представља свака делатност чињења или нечињења којом се одступа од прописа, којима се, дакле, крше прописи из области еколошког (као посебне гране управног) права. То значи да је за употпуњавање садржине обележја бића ових кривичних дела потребно извршити анализу тих других ванкривичноправних прописа, како би се сазнало која су понашања допуштена, а која су пак забрањена. Од кривичних дела против животне средине требало би разликовати еколошке деликте или еколошку делинквенцију. Под овим се појмом подразумева свеукупност људских понашања којима се повређују или угрожавају друштвене вредности које одређују услове за очување, унапређење и заштиту животне и радне средине човека. Овако схваћена еколошка делинквенција само је део укупне делинквенције са којом се друштво/држава суочава у одређеном временском периоду. У оквиру еколошких деликата разликују се: 1) еколошка кривична дела, 2) еколошки привредни преступи, и 3) еколошки прекршаји. Већи број ових кривичних дела може да изврши свако лице, а само код неких од њих као учинилац може да се јави одређено лице – службено или одговорно лице. У

<sup>37</sup> Д. Јовашевић, *Систем еколошких деликата – еколошко казнено право*, Ниш, 2009, стр. 139–152.

<sup>38</sup> М. Шкулић, „Кривично правна заштита животне средине”, *Правни живот*, Београд, број 9/2001, стр. 257–261.

<sup>39</sup> Д. Јовашевић, *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, Београд, 2007, стр. 216–218.

погледу кривице, еколошка кривична дела могу се извршити и са умишљајем или из нехата. За постојање еколошких кривичних дела потребно је да је услед предузете законом предвиђене делатности која чини радњу извршења наступила последица у смислу промене или стања на нападнутом објекту.<sup>40</sup> Последица еколошких кривичних дела је двојако одређена. Тако се она може јавити као: 1) угрожавање животне средине, и 2) угрожавање здравља људи. Та опасност по заштићено добра и вредности може да се јави у два облика. То су: а) апстрактна опасност, и б) конкретна опасност. Конкретна, непосредна, блиска, стварна опасност је опасност која је стварно, непосредно наступила за живот, телесни интегритет и здравље другог лица односно животну средину. То значи да је могућност повреде ових добара била извесна, али ипак није наступила у конкретном случају. Ова опасност је елемент бића кривичног дела и мора бити доказана у кривичном поступку у сваком конкретном случају. Непостојање конкретне опасности повлачи непостојање дела. Апстрактна или општа опасност је опасност која је могла да наступи по заштићено добро услед предузете радње извршења, али није наступила у конкретном случају. Практично предузимањем радње извршења сматра се да је последица у виду апстрактне опасности по заштићено добро и наступила. Она није елемент бића кривичног дела, па се не мора доказивати њено наступање. За постојање дела са апстрактном опасношћу довољно је предузимање радње извршења, јер се сматра да је тиме и проузрокована апстрактна опасност. Но, нека кривична дела из ове главе могу имати последицу у виду повреде заштићеног добра: загађења животне средине у целисти или њених појединих делова – ваздуха, воде или земљишта (загађење животне средине или непредузимање мера заштите животне средине), уништење животињског или биљног света (противпоравна изградња и стављање у погон објеката и постројења која загађују животну средину) или уништење и оштећење заштићеног природног добра или објеката и уређаја за заштиту животне средине (оштећење објеката и уређаја за заштиту животне средине и уништење, оштећење и изношење у иностранство заштићеног природног добра).

---

<sup>40</sup> Д. Јовашевић, *Кривично право, Општи део*, Београд, 2010, стр. 189–191.

#### IV) СПОРЕДНО КРИВИЧНО ЗАКОНОДАВСТВО

У правној теорији је познато да се материјално (супстанцијално) кривично право може поделити на: 1) опште,<sup>41</sup> и 2) посебно, при чему су ова два дела узајамно повезана и међусобно условљена. Ова деоба има основа у структури савремених кривичних закона или законика. У оба случаја ради се о редовној примени кривичног права. То је тзв. редовно кривично право које се примењује по правилу, уобичајено у доба мира, у редовним, нормалним околностима, насупрот ванредном кривичном праву. Зависно од извора, национално (интерно) кривично право може да буде: 1) основно, и 2) споредно, помоћно или допунско. Ово допунско, помоћно или споредно кривично право чине кривичноправне одредбе садржане у другим законима који уређују односе у другим областима права. Оно није мањег значаја у односу на основно кривично право како би се то могло закључити на основу тумачења његовог назива. Тај назив само говори да се овде не ради о прописима који су садржани у Кривичном закон(ик)у као основном правном акту и извору кривичног права. Иако Кривични законик по правилу обухвата целокупну материју кривичног права, неке законске одредбе које су по својој природи кривичноправне одредбе нису унете из практичних или номотехничких разлога у Кривични законик као целину, већ се налазе у неким другим законима, који се односе на различите области правног регулисања због тога што су по својој природи тесно повезани са том материјом.<sup>42</sup> Овде се дакле ради о кривичноправним одредбама које се налазе изван Кривичног законика.<sup>43</sup> Другим речима, споредно кривично право („странска казенскега законодаја“) означава примере када кривично дело није прописано у посебном делу Кривичног законика или другом кривичноправном пропису, већ у закону из другог правног подручја. Оно је тако намењено уређењу

<sup>41</sup> У правној теорији могу се наћи схватања према којима „опште“ кривично право значи право које се односи на све грађане без изузетака, док је „посебно“ право оно које се односи на посебне категорије лица: малолетнике, војна лица итд. (Г. Марјановић, *Македонско кривично право*, Општ дел, Скопје, 1998, стр. 7; В. Грозданић, М. Шкорић, *Увод у казнено право, Опћи дио*, Ријека, 2009, стр. 5; Б. Петровић, Д. Јовашевић, *Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, Опћи дио*, Сарајево, 2005, стр. 7). Но, уобичајено је да опште кривично право садржи одредбе које важе за сва кривична дела. Њима се уређују претпоставке кажњивости и кривичних санкција, док посебни део садржи само описе појединих кривичних дела и казне које се могу изрећи њиховим учиниоцима (Р. Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, 2004, стр. 4 или М. Кокољ, Д. Јовашевић, *Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део*, Бијељина, 2011, стр. 8).

<sup>42</sup> М. Радовановић, *Кривично право, Општи део*, Београд, 1975, стр. 109.

<sup>43</sup> М. Ђорђевић, Ђ. Ђорђевић, *Кривично право*, Београд, 2010, стр. 25.

размера у другим правним подручјима где се на кривичноправни начин уређују описи кривичних дела и прописују кривичне санкције за њихове учиниоце. Они не садрже одредбе општег карактера, већ само одредбе посебног дела – описе кривичних дела.<sup>44</sup> Постојање тзв. „изванко-дификацијских” инкриминација у оквиру споредног кривичног права оправдавају различити разлози, међу којима се по свом значају истичу два. Пре свега, Кривични законик спада у трајније законе чија процедура доношења и његова измена и допуна трају дуже време и изазивају ширу пажњу опште јавности. Такође није препоручљиво да се у овакав законски текст унесе све инкриминације, посебно не оне које се односе на динамичне сегменте друштва (као што је уређење и заштита животне средине уопште или њених појединих делова), што налаже њихова честа и брза промена како би се такве норме прилагодиле реалним друштвеним односима. Поред тога, некада је због специфичности материје која се регулише споредним законима боље да таква кривична дела буду у споредним законима јер је за њихово разумевање често потребно познавање целовитости таквих закона. Закони у области споредног кривичног права као кривична дела предвиђају само она понашања којима се крше одређене одредбе тих закона, па је та садржајна веза са тим законом главни разлог што те одредбе нису унете у Кривични законик. Најчешће су ова кривична дела и прописана као бланкетна кривична дела, тј. у њима је прописана казна за поступање противно неким (или свим) одредбама таквог закона.<sup>45</sup>

При томе би, наравно, требало имати на уму да неконтролисано ширење споредног кривичног законодавства представља озбиљну опасност за интегритет и целовитост кривичног законодавства, посебно гарантивну функцију кривичног права. Ово би могло да угрози и основне фундаменталне принципе на којима почива кривично право уопште, јер би се на заобилазан начин ови принципи основног кривичног законодавства напуштали. То би могло да води дезинтеграцији кривичног права, његовог дерогирања, па и делимичног укидања, јер би се путем споредног кривичног законодавства посебни део који представља у суштини право мерило ширине кривичноправне репресије, могао добрим делом ставити ван примене јер би га суспендовали ти споредни закони. Овакво споредно право се иначе још назива и „темпорално” или „министарско право”, јер се доноси у суштини у функцији „дневне политике” за одређено, краће време, са циљем постизања

---

<sup>44</sup> LJ. Selinšek, *Kazensko pravo*, Ljubljana, 2007, str. 58.

<sup>45</sup> B. Pavišić, V. Grozdanić, P. Veić, *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, 2007, str. 28.

краткорочних циљева појединих структура власти. Ово право није карактеристика стабилних и демократских друштава.<sup>46</sup>

Однос споредног и основног кривичног права је вишеструк. Прво, норме основног кривичног права (посебно његовог општег дела) јединствено се примењују на све учиниоце кривичних дела без обзира на то да ли су таква дела прописана у посебном делу основног Кривичног закон(ик)а или у неком помоћном, споредном закону. То изричито произилази из одредбе члана 13. Кривичног законика Србије према којој одредбе општег дела Кривичног законика важе за сва кривична дела одређена овим закоником, или „другим” (подразумева се споредним законом). Али и при прописивању кривичних дела у споредном закону законодавац у свему мора да се придржава правила и граница садржаних у одредбама општег дела Кривичног законика. И овде кривично дело мора бити прописано јасно и прецизно са свим елементима посебног бића. Као радња извршења најчешће се одређује поступање управо противно том закону (у чијим оквирима је такво кривично дело и предвиђео), а врста и мера казне и друге кривичне санкције мора да се креће у оквирима који су одређени системом кривичних санкција садржаним у Кривичном закону. По правилу, бројна кривична дела у сфери привредног, еколошког, банкарског и компјутерског криминалитета који представља обележје савременог криминалитета најчешће су прво и била прописана у споредним законима, дакле у законима који су уређивали те одређене области друштвеног живота. А тек касније, при кодификацији, такве одредбе уношене су из споредног у основно кривично законодавство. Ипак, не треба признавати превелики значај том споредном кривичном праву јер се на тај начин може умањити (додуше на посредан начин) и значај Кривичног законика као темељног прописа који тежи што широј кодификацији. Кодификација кривичног права, осим општих предности које доноси свака кодификација (системски поредак правних норми из једне области права), има и ту предност да сваком појединцу олакшава увид у она понашања која су забрањена и кажњива и на тај начин и омогућава спознају о границама властите слободе.<sup>47</sup> Ово има улогу и код примене принципа правичности, односно принципа кривице који се налази у основи субјективне кривичне одговорности. Наиме, као једна од важних претпоставки за постојање кривице (а тиме и самог кривичног дела чији је конститутивни елемент формалног карактера управо кривица) јесте свест, односно дужност и могућност

<sup>46</sup> М. Бабић, И. Марковић, *Кривично право, Општи дио*, Бања Лука, 2008, стр. 74.

<sup>47</sup> Р. Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, op. cit., str. 65.



постојања свести на страни учиниоца кривичног дела о противправности учињеног дела у време предузимања радње извршења. Ако нема ове свести или могућности постојања свести на страни учиниоца да зна која су понашања забрањена, односно ако се налази у оправданој правној заблуди, његове кривице нема, па тиме ни примене кривичних санкција за проузроковану последицу у спољном свету. Споредно кривично право у уређеном правном систему требало би да представља изузетак, а не правило, јер је због правне сигурности грађана веома важно да кривичноправне норме буду систематизоване на једном месту, у једном правном акту, а не да су расуте у више закона, који се поврх тога често и мењају.<sup>48</sup> При томе наравно треба имати на уму да неконтролисано ширење споредног кривичног законодавства представља озбиљну опасност за интегритет и целовитост кривичног законодавства, посебно гарантивну функцију кривичног права. То би могло да угрози и основне фундаменталне принципе на којима почива кривично право уопште јер би се на заобилазан начин ови принципи основног кривичног законодавства напуштали. Ово би могло да води дезинтеграцији кривичног права, његовом déroгирању, па и делимичном укидању јер би се путем споредног кривичног законодавства посебни део који представља у суштини право мерило ширине кривичноправне репресије могао добрим делом ставити ван примене, јер би га суспендовали ти споредни закони.

## **V) ЕКОЛОШКА КРИВИЧНА ДЕЛА ИЗ СПОРЕДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА**

Ново еколошко законодавство Републике Србије из 2009. године у област казненоправне заштите животне средине у целости (природе) или њених појединих сегмената (ваздуха, биља, животиња и сл.) поново уводи кривична дела у области тзв. споредног или допунског кривичног законодавства. То су кривична дела чија су обележја бића и њихове карактеристике, па је кривична санкција прописана не у Кривичном законнику Републике Србије (где таква кривична дела чине „основна, права или чиста” еколошка кривична дела), већ у другим законима (у овом случају у законима из области заштите, очувања, уређења и унапређења животне средине). Ти су тзв. „неправа, нечиста или споредна” еколошка кривична дела. Три су закона из области споредног, помоћног или допунског кривичног законодавства донета 2009. године која предвиђају кривичну одговорност за еколошка кривична дела. То су следећи закони: 1)

---

<sup>48</sup> Н. Мрвић Петровић, *Кривично право*, Београд, 2005, стр. 45.

Закон о средствима за заштиту биља,<sup>49</sup> 2) Закон о здрављу биља,<sup>50</sup> и 3) Закон о генетички модификованим организмима.<sup>51</sup>

### *Кривично дело из Закона о средствима за заштиту биља*

Закон о средствима за заштиту биља уређује регистрацију, контролу, промет, увоз и примену средстава за заштиту биља у пољопривреди и шумарству, те послове од јавног интереса у области средстава за заштиту биља као и друга питања од значаја за средства за заштиту биља. При томе у средства за заштиту биља спадају следеће супстанце: 1) производи за заштиту биља, 2) производи опште употребе за заштиту биља, 3) помоћна средства за заштиту биља, и 4) други производи за заштиту биља који садрже једну или више основних супстанци.<sup>52</sup> Средствима за заштиту биља се, дакле, сматрају и производи за заштиту биља који се користе у органској производњи и производи за заштиту биља који садрже, односно који се састоје од генетички модификованих организама или су добијени од њих, ако је намерно увођење у животну средину, стављање у промет или транзит тих организама дозвољен на основу процене ризика по животну средину и здравље људи.

У глави XIII овог закона под називом „Казнене одредбе”, поред привредних престапа и прекршаја, прописано је у члану 78. и једно „неименовано” еколошко кривично дело. Ово кривично дело има три облика испољавања: а) основни, б) тежи, квалификовани, и в) лакши, привилеговани облик. Сви облици дела имају за заштитни објект двојако одређени скуп вредности. То су: а) здравље људи, и б) животна средина, док се као објект напада јављају средства за заштиту биља, активне или основне супстанце чија је употреба, држање или производња забрањена. Основни облик овог кривичног дела састоји се у противзаконитом предузимању више алтернативно предвиђених делатности као што су: производња (справљање, стварање, прерада), стављање у промет (чињење доступним оваквих супстанци неодређеном броју људи) или примена (непосредна употреба, коришћење) нерегистрованог средства за заштиту биља, активне или основне супстанце која је уписана у Листу забрањених

<sup>49</sup> Службени гласник Републике Србије, број 41/2009.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Ibidem.

<sup>52</sup> Више: В. Јолцић, Д. Јовашевић, *Еколошко кривично право*, Београд, 2012.

супстанци, чиме се проузрокују штетне последице по здравље људи или животну средину. Дакле, последица овог дела јавља се у виду повреде – наступања штетних последица по здравље индивидуално неодређеног броја људи, односно по животну средину у било ком виду, облику или обиму испољавања. Учиниоца овог дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај који обухвата свест учиниоца о својству предмета у односу на који предузима своју делатност. За основни облик кривичног дела прописана је казна затвора до једне године. Кривично дело из члана 78. Закона о средствима за заштиту биља има тежи облик испољавања за који је прописано поштрено кажњавање. Он постоји када је услед предузете радње извршења основног дела наступила знатна штета. Када постоји знатна штета, дакле штета у већем обиму или интензитету, представља фактичко питање које судско веће треба да реши у сваком конкретном случају имајући у виду објективне околности учињеног дела и субјективне околности личности његовог учиниоца. За постојање овог тежег облика дела потребно је испуњење три услова: а) да је радња извршења предузета са умишљајем, б) да је услед предузете радње извршења наступила тежа последица која мора бити у узрочно-последичном односу са предузетом радњом, и в) да је тежа последица резултат нехата учиниоца. За ово дело прописана је казна затвора до три године. Лакши облик овог кривичног дела за који је прописана новчана казна или казна затвора до једне године постоји ако је предузета радња извршења са нехатом (свесним или несвесним) као обликом кривице. Дакле, блажи облик кривице учиниоца привилегује ово кривично дело, па закон прописује блажу врсту и меру казне.

### *Кривично дело из Закона о здрављу биља*

Други еколошки закон из 2009. године који предвиђа споредно еколошко кривично дело јесте Закон о здрављу биља. Овим законом уређују се заштита и унапређење здравља биља; мере за спречавање уношења, откривање, спречавање ширења и сузбијање штетних организама; фитосанитарна контрола; услови за производњу, прераду, дораду, увоз, складиштење и промет биља, биљних производа и прописаних објеката, као и услови за пружање услуга у области заштите здравља биља.<sup>53</sup> Заштита здравља биља обухвата: 1) заштиту биља, биљних производа и прописаних објеката од штетних организама, 2)

---

<sup>53</sup> Више: Д. Јовашевић, *Систем еколошких деликата – еколошко казнено право*, Ниш, 2009.

спречавање уношења, ширења штетних организама и њихово сузбијање применом фитосанитарних мера, 3) детекцију и детерминацију штетних организама, 4) омогућавање оптималне производње и промета биља, биљних производа и прописаних објеката, 5) заштиту животне средине од последица деловања штетних организама, 6) мере, услове и инструменте за одрживо управљање, очување целovitости и разноврсности у области здравља биља, 7) мере и поступке за заштиту здравља биља, и 8) едукацију и јавно информисање. У глави XIV под називом „Казнене одредбе” овај закон у члану 95. предвиђа кривично дело које се састоји у уношењу, ширењу или увозу у Републику Србију или заштићено подручје штетних организама, биља, биљних производа и објеката противно правним прописима о забрани њиховог уношења, ширења или увоза. Објект заштите је код овог кривичног дела биљни свет, а објект напада су штетни организми, биље, биљни производи и објекти. Радња извршења је алтернативно одређена као: 1) унос – непосредно или посредно, било којим превозним средством у сувоземном, воденом или ваздушном саобраћају чињење доступним оваквих предмета у нашој земљи; 2) ширење – ширење могућности да се овакви предмети учине доступним тако да могу захватити широко подручје својим негативним, штетним дејством; и 3) увоз – преношење преко државне границе из иностранства у нашу земљу оваквих предмета. За постојање овог кривичног дела потребно је испуњење још два конститутивна елемента. То су: а) начин предузимања радње извршења – противно прописима, што значи да умишљај учиниоца мора да обухвати свест о неовлашћености његовог поступања, и б) место извршења дела – на територији Републике Србије или на заштићеном подручју. Учиниоца овог кривичног дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај. За ово дело прописана је казна затвора до једне године.

### **Кривично дело из Закона о генетички модификованим организмима**

Последњи еколошки закон донет 2009. године у Републици Србији који међу кажњивим делима прописује кривичну одговорност за кршење његових одредби јесте Закон о генетички модификованим организмима. Овим законом уређује се поступак за издавање одобрења за употребу у затвореним системима и за намерно увођење у животну средину генетички модификованих организама и производа од генетички модификованих организама, услови за употребу у затвореним системима и за намерно

увођење у животну средину генетички модификованих организама, руковање, паковање и превоз генетички модификованих организама и производа од генетички модификованих организама, као и друга питања од значаја за генетички модификоване организме и производе од генетички модификованих организама.

При томе овај закон у члану 2. изричито забрањује гајење и стављање у промет генетички модификованих организама. Тако према овој одредби ниједан модификован живи организам, као ни производ од генетички модификованог организма не може да се стави у промет, односно гаји у комерцијалне сврхе на територији Републике Србије. Сам је закон одредио појам генетички модификованог организма. Наиме, генетички модификован организам је организам чији је генетички материјал промењен методама савремене биотехнологије. Тако се као генетички модификован организам не сматра пољопривредни производ биљног порекла који количински садржи до 0,9% примеса генетички модификованог организма и примеса пореклом од генетички модификованог организма. Семенски и репродуктивни материјали такође се не сматрају генетички модификованим организмима уколико количински садрже до 0,1% примеса генетички модификованог организма и примеса пореклом од генетички модификованог организма. У глави VII Закона о генетички модификованим организмима под називом „Казнене одредбе”, поред привредних престапа и прекршаја из ове области, у члану 45. предвиђена је кривична одговорност за једно „неименовано” еколошко кривично дело. Ово кривично дело састоји се у противзаконитом започињању употребе генетички модификованих организама и производа који су добијени из генетички модификованих организама у затвореним системима, намерном увођењу у животну средину, стављању у промет, гајењу у комерцијалне сврхе или одлагању у животну средину чиме се проузрокују штетне последице по здравље људи и животну средину. Објект заштите је двојако одређен као: а) здравље људи и б) животна средина. Као објект напада одређени су: а) генетички модификовани организам и б) производи који су добијени из генетички модификованог организма. Радња извршења овог кривичног дела састоји се из више законом алтернативно предвиђених делатности. То су: 1) започињање употребе ових предмета, 2) намерно увођење у животну средину ових предмета, 3) стављање у промет ових предмета, 4) гајење у комерцијалне сврхе, и 5) одлагање у животну средину ових предмета. Битно је да се ова радња предузима на одређени начин – противзаконито. Последица дела јавља се као повреда заштићеног добра која се може јавити у виду

проузроковања штетних последица по здравље људи и животну средину. Учиниоца овог дела може да буде свако лице, а у погледу кривице потребан је умишљај који обухвата свест учиниоца о неовлашћености свога поступања и о својству предмета у односу на који предузима своју радњу. За ово је кривично дело прописана казна затвора до три године. Но, поред казне, закон је изричито прописао обавезу за судско веће да учиниоцу овог дела изрекне и меру безбедности – одузимање предмета и то генетички модификованог организма, односно производа добијеног из генетички модификованог организма и њихово уништавање о трошку учиниоца.

## VI) ЗАКЉУЧАК

У циљу обезбеђења квалитетне, законите, благовремене и ефикасне заштите животне средине у Републици Србији је институционализован разуђен систем еколошких деликата међу којима се по свом значају, природи и карактеру издвајају еколошка кривична дела као најопаснији облици ових деликата. Основна еколошка кривична дела предвиђена су у Кривичном законнику, у групи кривичних дела против животне средине, али и у групи кривичних дела против опште сигурности људи и имовине. Но, у току 2009. године у Републици Србији донета су три еколошка закона која су такође у посебној глави под називом „Казнене одредбе” предвидела еколошка кривична дела. То су еколошка кривична дела из споредног, допунског или помоћног кривичног законодавства. Она се још могу назвати и споредна еколошка кривична дела. То су таква кривична дела која, заправо, нису предвиђена у Кривичном законнику као основном кривичноправном акту Републике Србије, већ су систематизована у посебном, споредном, помоћном или допунском кривичном законодавству. Три су закона из области споредног кривичног законодавства који предвиђају споредна еколошка кривична дела. Сва ова еколошка кривична дела (било да се ради о основним, споредним или неправим делима) за објект заштите имају животну средину у целини или поједине њене сегменте као што су ваздух, вода или земљиште, односно биљни и животињски свет, који се зависно од врсте деликта повређују или угрожавају различитим делатностима чињења или пропуштања. Но, према новијим схватањима у правној теорији често се истиче да се као објект заштите ових кривичних дела јавља право човека на здраву животну средину као једно од основних људских, општецивизацијских права човека и грађанина. Споредна еколошка кривична дела која нису предвиђена у Кривичном законнику, већ су предвиђена у посебном,

споредном, помоћном или допунском кривичном законодавству, дакле у другим законима из области еколошког права. Наш кривичноправни систем је специфичан у погледу одређивања кривичних дела и санкција за њихове учиниоце. Та се специфичност огледа у предвиђању појединих инкриминисаних понашања не само у кривичним, већ и у неким другим законима. Ти други закони уређују друге друштвене области, али обично на крају предвиђају и поједина кажњива, недопуштена понашања у виду кривичних дела. Они се називају споредно или допунско или помоћно кривично законодавство. У нашој земљи више од четрдесет различитих закона предвиђају једно или више кривичних дела. У области заштите, уређења и унапређења животне средине ти су таква споредна кривична закона. То су: 1) Закон о здрављу биља, 2) Закон о средствима за заштиту биља, и 3) Закон о генетички модификованим организмима. Ова се кривична дела управо састоје у поступању противно одредбама ових закона за чије су учиниоце (физичка или правна лица) прописане одређене врсте и мере казни.

## VII) ИЗВОРИ

1. Бабић, М., Марковић, И., *Кривично право, Општи дио*, Бања Лука, 2008.
2. Ђорђевић, М., Ђорђевић, Ђ., *Кривично право*, Београд, 2010.
3. Ђурђић, В., Јовашевић, Д., *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2010.
4. Grozdanić, V., Škorić, M., *Uvod u kazneno pravo, Opći dio*, Rijeka, 2009.
5. Група аутора, *Коментар Кривичног закона Републике Србије*, Београд, 1995.
6. Јолцић, В., Јовашевић, Д., *Еколошко кривично право*, Београд, 2012.
7. Јовановић, Љ., Јовашевић, Д., *Кривично право, Општи део*, Београд, 2002.
8. Јовашевић, Д., *Коментар Кривичног закона Републике Србије*, 2003.
9. Јовашевић, Д., *Коментар Кривичног закона СР Југославије*, Београд, 2002.
10. Јовашевић, Д., *Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром*, Београд, 2007.
11. Јовашевић, Д., *Кривично право, Општи део*, Београд, 2010.
12. Јовашевић, Д., *Лексикон кривичног права*, Београд, 2011.
13. Јовашевић, Д., *Систем еколошких деликата – еколошко казнено право*, Ниш, 2009.
14. Јовашевић, Д., *Заштита животне средине*, Београд, 2005.
15. Јовашевић, Д., Икановић В., *Кривично право Републике Српске, Посебни део*, Бања Лука, 2012.

16. Кокољ, М., Јовашевић, Д., *Кривично право Републике Српске, Општи и посебни део*, Бијељина, 2011.
17. Марјановић, Г., *Македонско кривично право, Општ дел*, Скопје, 1998.
18. Мрвић Петровић, Н., *Кривично право*, Београд, 2005.
19. Novoselec, P., *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, 2004.
20. Pavišić, V., Grozdanić, V., Veić, P., *Komentar Kaznenog zakona*, Zagreb, 2007.
21. Петровић, Б., Јовашевић, Д., *Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, Опћи дио*, Сарајево, 2005.
22. Петровић, Б., Јовашевић, Д., *Кривично право, Посебни дио*, Сарајево, 2006.
23. Радовановић, М., *Кривично право, Општи део*, Београд, 1975.
24. Selinšek, L.J., *Kazensko pravo*, Ljubljana, 2007.
25. Стојановић, З., Перић, О., *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2002.

## PROTECTION OF ENVIRONMENT IN SECONDARY SERBIAN CRIMINAL LEGISLATION

### APSTRACT

People harm, destroy, damage, pollute and imperil environment their various activities. That is a consequence of conscious neglect or non-implementation of the rule, technical guidelines and standards in management of various dangerous sources of energy and raw materials, or management or other ways of dealing with dangerous appliances. Such neglect or mismanagement create an environment with various kinds, ranges and dimensions of risks and accidents which encompass a certain location and everything that happens to exist within the range of the zone of the possible devastating effects. Such activities of individuals, groups, even some states represent prohibited, forbidden, culpable and it is the word on prohibited activities in the field of management, preservation, improvement and protection of the people's life and working environment regardless of the range of the location, all these kinds of criminal acts could be labeled as ecological delicts. There are several kinds of ecological delicts and their classification depends on the range and intensity of their consequences on the environment, also they depend on the activities in question, the characteristics of the offending act and legal and sub-legal norms and regulations of general character and the types of prescribed penalties for the ecological criminal acts (basic and secondary). In this paper author has analyzed theoretical and practical forms of ecological criminal acts from secondary law.

*Key words:* Environment, code, illegal, delict, criminal act, secondary law, responsibility, penalty, court.



UDK:341:502/504  
Biblid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 351–364  
Изворни научни рад

Доц. др Зоран С. ПАВЛОВИЋ<sup>1</sup>  
Проф. др Жељко БЈЕЛАЈАЦ<sup>2</sup>

## ЕКОЛОШКО ПРАВО, МЕЂУНАРОДНА РЕГУЛАТИВА И УЛОГА ПРАВОСУЂА

*Данас, од квалитета међуљудских односа и адекватног односа  
човека према природи зависи судбина људске врсте на Земљи.<sup>3</sup>*

### АПСТРАКТ

Еколошко право као засебна грана права у последњим деценијама доживљава развој који прати значај заштите животне средине. Реч је о посебном људском праву, са одговарајућом заштитом, на националном, комунитарном и међународном нивоу. Правна регулатива подразумева висок степен усклађености и посебну улогу правосудног система, и то са превентивном и репресивном функцијом. Уобличава се еколошко казнено право са специфичним облицима одговорности у казним поступцима. Ratio legis казненоправне заштите животне средине део је испуњавања одређених међународноправних обавеза државе. О свему томе грађани имају право да буду обавештени, уз могућност да и сами утичу на заштиту животне средине, пријављујући повреде уколико постоје, и да приступе правосуђу, уколико су им та права повређена.

*Кључне речи:* Животна средина, еколошко казнено право, право на информисаност, усклађеност заштите.

---

<sup>1</sup> Правни факултет за привреду и правосуђе Универзитета Привредна академија, Нови Сад. Е-mail: zoran.pav@hotmail.com.

<sup>2</sup> Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду. Е-mail: zdjbjelajac@gmail.com.

<sup>3</sup> Академик Никола К. Пантић, *Записи из геолошке историје*, Београд, 2001, стр. 49. Суштинско питање гласи: „Како одбрани једног човека од другог и како од човека заштитити Земљу да би она, и у будућности, била сигурно станиште генерацијама људи који ће се тек рађати и живети на Земљи” (подвукао Н. Пантић).

## I) СВРХА

Заштита животне средине и развој еколошког права као засебне научне дисциплине, апострофира и домаћу и међународну регулативу као и улогу правосуђа у њеној примени, посебно на пољу казненог прогона и превенције у овој области. Право на здраву животну средину, нарочито са аспекта заштите људских права, јесте право на слободу, једнако као што је то и право на живот или право на здравље. Зато је ово право *ius cogens* националног, међународног и наднационалног права, а његова садржина део јавног поретка који се штити без обзира на његово порекло и извор. Могуће еколошке катастрофе које су испред нас своје порекло имају у неодговарајућем и често неконтролисаном односу човека према природи. Тим више је неопходна реакција државе у заштити права на ову, егзистенцијалну слободу. Ниво развијености националне легислативе са комунитарним прописима у Европској унији, чијем чланству стремимо, у области животне средине је, можемо то слободно констатовати, на високом степену усклађености, и без обзира на недостатак подзаконске регулативе, на правосуђу је тренутно највећа одговорност да се започне са применом, али и са указивањем шта је то што еколошке прописе чини у овом тренутку добрим, или мањкавим. Сигурно је да је неопходно веће учешће јавности у одлучивању у питањима која се односе на животну средину, доступност информација које се тичу животне средине и приступ грађана правосуђу у стварима које се тичу животне средине (Архуска конвенција – *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision – Making and Access to Justice in Environmental Matters*). Кроз јавност се такође даје и допринос заштити права сваког појединца да живи у животној средини која одговара његовом здрављу и благостању, за добробит садашњих и будућих генерација. У том контексту значајна је и улога *whistleblowera*, који треба да престану да буду анонимни подносиоци пријава, већ грађани који дају информације о угрожавању животне средине тамо где постоји сумња да је извршено кривично дело или прекршај. Колико је тзв. еколошких предмета у раду пред правосудним органима у овом тренутку тешко је рећи, без обзира на то што нова мрежа судова и тужилаштва функционише већ скоро три године. Анализа ефикасности и нивоа казненог прогона еколошких кривичних дела мора бити везана и са тзв. граничним кажњивим радњама, као што је изазивање опште опасности, односно тешко дело против опште сигурности, или одређена кривична дела против здравља људи. Јер, ова дела иако нису одређена као *еколошка* неретко као последицу имају и повреду општег заштитног објекта ове групе кривичних

дела – људско право на здраву животну средину. Казнено еколошко право засновано на општим правилима кривичног права води рачуна о кривици, кажњавању за покушај и саучесништву, са слободом у избору казне, уз поштовање начела законитости и правности. Уз привредне преступе прописана је и одговорност правних лица за ову врсту кривичних дела. Проблем је што се пред јудикатуру још није поставило питање о стварним могућностима националне судске контроле над извршавањем обавеза преузетих по Оквирној конвенцији УН о промени климе. У времену пред нама слично питање биће постављено и у вези са применом европског законодавства. Један од важнијих *novita* је и нова надлежност нових – прекршајних судова. Управљање отпадом и преступи везани за ову делатност сигурно да су употпунили заштиту прописану Кривичним закоником, али и наметнули додатну обавезу већ постојећим. Координатор свих ових активности у примени сложеног каталога казних мера за санкционисање повреда законских еколошких одредби јесте државно тужилаштво. Питање је, на које очекујемо одговор, колико је оно кадровски, али и стручно оспособљено да у потпуности приступи испуњавању свог уставног и законског задатка и међународних обавеза у области еколошког права. Надлежности тужилаштва у овој области су велике, као и одговорности. Потписане конвенције, као и регулатива која је пред нама, захтевају додатно образовање, које је у области еколошког права ипак – скромно. Управо се због последица по све грађане услед повреда права човека на здраву животну средину очекује да их процесуира независан и стручан процесни субјект, пред истим таквим независним и самосталним правосуђем.

## II) ОСНОВЕ ЕКОЛОШКОГ ПРАВА И ЗАШТИТЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Прихватањем чињенице да је еколошко право људско, егзистенцијално право човека и као такво део унутрашњег, националног а не само комунитарног и транснационалног јавног поретка, основ за његову заштиту постављен је у важећем Уставу Републике Србије. Уставноправне формулације о праву грађана на здраву животну средину имају два циља: да се животна средина што ефикасније штити од загађивања и друго, да се створи повољан законодавни миле за отклањање последица постојећих еколошких загађивања, уз услове за заштиту европских принципа и вредности и у области еколошког права (члан 1. Устава РС).

Сам Устав на више места одређује место и улогу еколошког права, као и права, обавезе и одговорности правних и физичких лица, укључујући и управне органе, све усмерено на заштиту и очување животне средине (*ekosa*). Разуђена уставна основа за еколошку законодавну регулативу има неколико нивоа, почевши од међународних обавеза Републике Србије па до одређивања надлежности државних органа у спровођењу мера везаних за еколошке стандарде и њихову заштиту. Потврђени међународни уговори (дакле и они везани за еколошко право и заштиту) саставни су део правног поретка Србије и морају бити у складу са Уставом и непосредно се примењују, сагласно одредби члана 16. Устава. Према томе су општеприхваћена правила међународног права такође део актуелне легислативе, независно од тога да ли су сагласна Уставу.

Устав, као што смо нагласили, у више својих чланова прецизира која су то права, обавезе и одговорности субјеката права, везано за заштиту и очување *ekosa*. Већина правних аутора у нашој земљи у вези тога погрешно помиње само члан 74. Устава, као једину одредницу посвећену томе. Уставописац здравој животној средини даје основно место у одељку људских права и слобода, управо у контексту одређења *ekosa* као егзистенцијалне слободе, одређујући да:

- свако има право на здраву животну средину (члан 74. став 1),
- уводи се одговорност свих за заштиту животне средине (члан 74. став 2), као и
- постоји обавеза свих да чувају и унапређују (побољшавају) животну средину (члан 74. став 3).

Регулисање заштите еколошких вредности и функционисање система без којег је то немогуће обезбедити заснива се на томе да управо држава Србија преко својих органа организује и осигурава одрживи развој, систем заштите и унапређења животне средине, као и заштиту и унапређење биљног и животињског света (члан 97. став 9. Устава). У томе се и састоји обавеза државе да финансира послове – дужности које се односе и на заштиту елемената животне средине, као и функционисање система који су томе намењени (став 15. чл. 97). И доношење просторног плана у надлежности је Републике Србије, који има не само економски, већ и еколошки значај. У члану 190. Устава одређени су права и обавезе јединица локалне самоуправе, и у обављању комуналних делатности, што доприноси заштити животне средине, уз њихову обавезу да се старају о заштити и унапређењу елемената животне средине, укључујући ту посебно заштиту пољопривредног земљишта, као стратешког добра.

Устав Републике Србије се овде није зауставио, већ је у делу посвећеном уређењу власти, поштујући принцип поделе власти, дао посебне одговорности у вези еколошког права Влади и министарствима, свакоме у оквиру њихових надлежности. Део питања од значаја за заштиту животне средине поверен је покрајинској аутономији и локалној самоуправи непосредно. Прописи који испред себе имају префикс еколошки, оквирно могу да се разврстају као превентивни и репресивни, а по свом значењу они су општи (*lex general*), посебни (*lex specialis*) и појединачни (*lex singulum*) прописи. Како одредбе Устава нису искључиво деклараторне природе и могу да се непосредно примењују, а у вези Закона о заштити животне средине Републике Србије, ради реализовања обавеза које смо прихватили ратификованим конвенцијама из области еколошког права и оживотворења основа датих уставним начелима који су овде дати само *exempli gratiae*, неопходно је стално радити на реализацији нормираних обавеза од значаја за заштиту животне средине. У групу тих тзв. секторских закона издвајамо још и Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину, Закон о процени утицаја на животну средину и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине. Према Јолцићу, укупан број прописа везаних за еколошко право у Србији већи је од 60 у овом тренутку. Доношењем Закона о заштити животне средине 2004. године (са изменама из 2009) започето је са стварањем потпуних правила која се односе на животну средину, како би се обезбедило суштаствено право човека на живот и развој у здравјој животној средини. Систем заштите животне средине, како он извире из Устава, а разрађено у овом Закону, чине мере, услови и инструменти за: одрживо управљање, очување природне равнотеже, целовитости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак свих бића; спречавање, контролу, смањивање и обнову свих загађених облика животне средине. Одрживо управљање природним вредностима и заштита животне средине остварују се у складу са Законом о заштити животне средине и другим, посебним законом. Субјекти права имају дужност да чувају и унапређују животну средину. Развијеност домаћег законодавства и компатибилност са међународним актима и комунитарним прописима у Европској унији у области животне средине је заиста на добром степену. Ово важи како за уставне одредбе, тако и за важеће законске прописе, превентивне и репресивне. Без обзира на недостатак потпуне подзаконске регулативе, правосуђе и извршна власт имају одговорност да се започне са применом, али и са указивањем шта је то што еколошке прописе чини у овом тренутку добрим, или мањкавим. Но одговорност има и јавност у Републици Србији, са припадајућим правима у стварима које се односе на животну средину.

Легислатива у области животне средине од посебног је значаја у нашој земљи, као кандидату за чланство у Европској унији (ЕУ). Споразумом о стабилизацији и придруживању сарадња у области животне средине предвиђена је као један од стубова сарадње. Под област животне средине у ЕУ се још убрајају и енергетика и нуклеарна безбедност. Поред усклађивања прописа, у области енергетике се од Србије очекује и укључивање у енергетско тржиште ЕУ, промоција штедње енергије, обновљивих извора енергије и утицаја развоја и потрошње енергије на животну средину. У области нуклеарне безбедности сарадња је акценгована на заштиту од јонизујућег зрачења, нуклеарну сигурност и надзор над нуклеарним материјалом и јачање тела која врше надзор над тим.

### III) ЕКОЛОШКО ПРАВО КАО ЉУДСКО ПРАВО

Са аспекта права човека односно заштите људских права поједини аутори право на здраву животну средину (еколошко право) третирају као људско право. Еколошко право улази у категорију тзв. *треће генерације људских права*, после грађанских и политичких, као прве генерације и економских, социјалних и културних права, као друге генерације људских права. Академик Слободан Перовић еколошко право означава као право на слободу, и то *егзистенцијалну слободу*, заједно са правом на живот, здравље, слободу кретања и безбедност. Техничко-технолошке револуције савремене цивилизације представљају перманентну опасност, као литиспендирајућа катастрофа, која прети већ самим својим постојањем, на пример атомских и других енергија које нису увек употребљиве у складу са природним правом на живот и начелима хуманости. Зато еколошко право и захтева самосталну правну заштиту. Животну средину не чине само шуме и цвеће, ни угрожене ендемичне врсте. *Ekos* подразумева пре свега људе, који су његов неодвојиви део. Да би заштита животне средине била ефикаснија у односу на садашњи тренутак, неопходно је да схватимо да је на нама самима одговорност да сачувамо свет у којем постојимо. А да се слобода не може сачувати без сопственог ангажовања, јер у највећем људи сами уништавају део себе и – животну средину.

Строго формално, тешко је пронаћи одговарајуће упориште у документима међународног права који децидно говоре о праву на здраву животну средину као о универзалном људском праву. Ради се пре о посредним закључцима, а само међународно право често је у погледу ове групе људских права пуно противречности. Није спорно да индустријске револуције не утичу само на еколошка загађења, већ доносе и одређени

прогрес у животу људи. Оваква колизија је наравно могућа и у праву, без обзира на кршење дела хетерогеног права на слободу човека, јер да није тако, питање је како би се нпр. надокнадио мањак енергије да су након несрећа у Украјини или Бугарској престале са радом све нуклеарне електране. Без те енергије било би угрожено неко друго право човека – на рад, грејање, светлост и слично. Велика загађења као оно у Јапану могу бити резултат и природних разарања и катаклизми, али и дејстава цунамија на нуклеарну електрану у Фукушими. То још није довело до њиховог затварања по свету. Као што ни последице Хирошима и Нагасакија нису зауставиле ратове, али ни даља проучавања ових облика енергије. У данашњем тренутку јасно је да потпуно здрава животна средина представља више изузетак него правило, али то не значи да државе, међународне и комунитарне организације, физичка и правна лица немају обавезу – дужност очувања животне средине и равнотеже између умности и антиумности кроз развој и коришћење технологија које су еколошки најприхватљивије, а које најмање загађују животну средину. Активности међународне заједнице и Европске уније су управо усмерене на осигуравање услова да се животна средина очува. У првом реду то се чини кроз концепт *одрживог развоја*, који се заснива на развоју чистих технологија којима би се загађење животне средине svelo на нужну доњу границу, а уз стварање услова да се постојећа загађења смањују. Комисија Уједињених нација за животну средину и развој одређује одрживи развој према Л. Кремеру (*L. Krämer*) као *развој који се одвија тако да задовољење садашњих потреба не угрози могућност будућих генерација да остваре своје потребе*. Тешко је доћи до овог циља, а без успостављања опште економске равнотеже, јер неразвијеним земљама, којима се импутира еколошко загађење, не може се оспорити право на индустријски прогрес, као ни оним државама које су то право започеле раније да користе. Иако је у Европској Унији (ЕУ) концепт одрживог развоја правно наглашен од Споразума из Амстердама (1997), преко Мастрихта до Лисабона, у односу на пружање правне (судске) заштите ово људско право није добило пуно право грађанства. Наиме, Протоколом уз Лисабонски уговор Република Пољска и Уједињено Краљевство изразили су резерве према Четвртом наслову Повеље ЕУ о основним правима, тако да се свим генерацијама људских права обезбеђује максимално она заштита која им припада по националним, али не и наднационалним законодавствима. Но то не значи да би требало застати са стварањем правила о овом неспорном људском праву, звали га еколошко, право на здраву животну средину или право на одрживи развој. Оно је део стварно међународног или транснационалног

или наднационалног јавног поретка (према томе и комунитарног и националног јавног поретка) и као такво заслужује пуно поштовање и омогућавање људима да га штите као егзистенцијално право, као *conditio sine qua non* постојања човека. Не постоје посебни извори права који се аутономно и независно од других извора баве заштитом еколошког права као људског права, па се због њихове разумењености користимо одредбом члана 38. став 2. Статута Међународног суда, која уопште говори о изворима међународног јавног права. Према Статуту, то су: међународно обичајно право (правила), општа правна начела (призната од стране цивилизованих народа), ставови јудикатуре и доктрине међународног јавног права, као и међународни, билатерални и мултилатерални уговори. На основу ових извора државе се позивају на одговорност за еколошку штету, ако би повредиле своје обавезе, како према животној средини других држава, тако и због непоштовања својих међународних обавеза услед којих долази до глобалног загађивања животне средине (Кјото споразум). Недостајући део је у овој регулативи ефикасан механизам за одговорност интернационалних компанија за еколошке штете које производе на планетарном нивоу. У оквиру својих националних права субјекти права сnose одговорност на основу одредби унутрашњег и међународног права. Та одговорност почива на узвику у помоћ који метафорички прави дрво које се суши, али проблем настаје ако тај узвик нема ко да чује, или стабло можда не прави никакав звук!

#### **IV) ПРАВО НА ИНФОРМИСАНОСТ О СТАЊУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ**

Људско право на здраву животну средину подразумева да свако има право да живи у средини која одговара његовом здрављу и благостању, као и обавезу да сви појединачно и у заједници са другима штите и побољшавају животну средину, за добробит садашњих и будућих генерација. Основ за ово право налази се и у Конвенцији о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и приступу правосуђу у стварима животне средине (Архуска конвенција). Конвенција је закључена у оквиру Економске комисије ОУН за Европу 25. јуна 1998. године, на IV министарској конференцији Животна средина за Европу, а ступила је на снагу 30. октобра 2001. године. Заснива се на два паралелна правца. Први, процес изградње међународних правних норми у области животне средине који су транснационалног односно стварно међународног значаја за све државе и територије света и, као други, процес обликовања регионалних



активности и правила. Архуска конвенција представља *Magna carta libertatem* за права свих људи да живе у животној средини која одговара њиховом хуманом постојању, стављајући тако право на здраву животну средину у корпус основних права човека.

Државе уговорнице су Конвенцијом сагласно прихватиле да ће свака страна гарантовати право на:

- доступност информација о стању животне средине обезбеђено од стране јавне власти на релевантно тражење;
- учешће јавности у доношењу одлука од значаја за животну средину; и
- заштиту пред органима управе и приступ правосуђу у стварима животне средине, уз промоцију образовања у области животне средине и подизање свести јавности, да би се осигурала заштита овог права.

Потпунија примена конвенције остварује се преко Кијевског протокола о регистру испуштања и преноса загађујућих супстанци.

Право на доступност информација о животној средини према члану 4. Архуске конвенције обавезује органе јавне управе да на захтев тражиоца достави информације и копије тражених докумената у року од месец дана након подношења захтева, уз набрајање случајева када такав захтев може бити одбијен. Право грађана да учествују у доношењу одлука о животној средини подразумева обавештавање јавности, путем јавних саопштења или појединачним информацијама о активностима и одлучивању органа јавне власти по одређеним мерама и вођењу политике везано за животну средину. Органи који врше јавна овлашћења дужни су да по потреби организују и јавне расправе о правилима и одлукама из њихове надлежности, а везано за заштиту животне средине. Право на приступ правосуђу Архуском конвенцијом гарантовано је за случај ако је дошло до повреде наведених права јавности и грађана. Приступ правосуђу подразумева не само управноправну, већ и кривичноправну и грађанскоправну заштиту. Имплементација одредби Архуске конвенције у правни систем Републике Србије (2009. године) видљива је кроз многе прописе, од члана 74. Устава, Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, па до одредби Кривичног законика (КЗ). Јер, у члану 268. КЗ – Повреда права на информисање о стању животне средине, предвиђено је кривично дело чији извршилац може бити службено и/или одговорно лице, које располаже релевантним подацима о стању животне средине, а истовремено ускрати то право или пак даје неистините податке о стању животне средине и појавама које су неопходне за процену опасности за животну средину и предузимању мера заштите

животне средине и здравља људи. Право на информисаност може се ограничити само изузетно, због формалних недостатака захтева и због службене тајне, ако би информације о животној средини биле такве природе да би негативно утицале на одбрану земље, безбедност, међународне односе, рад правосудних органа и слично. У остваривању права на информисаност о стању животне средине посебно место у обавештавању јавности очекујемо да припадне инсајдерима, тзв. узбуњивачима (не потказивачима!), људима који треба да и у овој области указују на неправилности у раду јавних служби везано за животну средину. Како би узбуњивачи могли да упозоравају јавност потребно је да им се обезбеди стварна, а не само деклараторна заштита која им се гарантује позитивним правним прописима. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја тек је део система еколошког права, јер све обавезе из Архуске конвенције још нису покривене.

## V) КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Заштита животне средине путем кривичног права у последњих неколико деценија довела је до стварања еколошких деликата и посебног дела материјалног (еколошког) кривичног права у националном и међународном кривичном праву. То је довело чак и до посебног означавања, као еколошко кривично право или *Umweltstrafrecht* у немачком или *Environmental Criminal Law* у енглеском праву. Но национални правни системи реално још немају одговарајућу казнену политику у овој области. Да ли је проблем у запрећеним казнама, онима који спроводе закон или код оних који иначе морају да га поштују више је ствар реторике. Јер, чињеница је да је у овом тренутку у Републици Србији још увек статистички занемарљив број пријава и поступака против физичких и правних лица због извршења кривичних дела против животне средине из Главе 24 КЗ, у односу на остала кривична дела. Но, то не значи да се не воде поступци због других кажњивих радњи, који имају дотицај управо са овим делима. Резултати би требало да долазе са јачањем еколошке свести у оквиру надлежних државних органа и њиховом међусобном сарадњом. Но, у том контексту очекује се и сарадња на регионалном и међународном нивоу. Развијене земље показују тежњу да заиста успоставе одговарајући ниво заштите животне средине, који би омогућио и генерацијама које долазе да могу да опстану у овим или сличним условима. Та тенденција има и своје међународноправно утемељење, кроз извештаје Комисије УН

за превенцију криминалитета и кривично правосуђе, јер се заштити животне средине даје приоритет какав има и супротстављање организованом криминалу на наднационалном нивоу (активности UNEP). И на нивоу Европске уније уочљиви су резултати у сарадњи у заштити животне средине, засновани на многим документима, као што је Стокхолмска декларација, што доводи и до заштите кроз кривично право. Основа којом се обезбеђује целокупна кривичноправна заштита животне средине у ЕУ јесу Директива о заштити животне средине путем кривичног права (Директива) и Конвенција СЕ о заштити животне средине путем кривичног права (Конвенција). Оба документа као циљ имају заштиту земљишта, воде, ваздуха, биљног и животињског света са анпасовањем (и хармонизацијом) националних законодавстава са њима у овој проблематици, иако између ових аката постоје и одређене разлике. Директивом се прописују кривична дела, а Конвенцијом су обухваћени и прекршаји и заштита природе у управном поступку. Недостатак Конвенције је што не постоји свесни нехат као облик виности, сем ако државе уговорнице то посебно не предвиде у свом законодавству. Међутим, не улазећи на овом месту у комплетну анализу ова два документа, јасно је да су они по својој природи међусобно допуњујући, независно од тога што код Конвенције постоји читав низ могућности које дозвољавају давања резерви. То се посебно односи на решења која предвиђају одузимање предмета, имовинске користи или имовине која одговара прибављеној имовинској користи у вези са кривичним делима из ове области (чл. 2. и 3. Конвенције). Слично је и са екстратериторијалном надлежношћу. У праву Србије ово је решено кроз опште институте кривичног материјалног права, иако специфичност еколошких кривичних дела можда захтева посебну регулативу или бар прецизирања у односу на општи део КЗ. Без обзира на изнете разлике, Директивом и Конвенцијом гарантује се одређени ниво заштите животне средине у Европи, са неизговореним али јасним позивом свим земљама да им приступе. У области животне средине посебну улогу имају и активности Европског суда правде и Општег суда. Европски суд правде је кроз своје пресуде покушао да објасни и прецизира основна начела на којима се заснива комунитарно право са својим понекад и каучук нормама које се тичу политике заштите животне средине. Општи суд поступа по захтевима физичких и правних лица, и у области конкуренције. Својим одлукама оба суда играју важну улогу и у раду националног правосуђа у области заштите животне средине. Питање које ипак остаје отворено је, колики је ефекат у стварности њихових одлука у заштити животне средине. Уколико се

анализирају одредбе главе 24. КЗ и општег дела КЗ са поменутиим актима ЕУ, уочава се врло сличан систем казних одредби, који обухвата не само кривична дела, већ и привредне преступе и прекршаје, што одговара заштити предвиђеној комунитарним правом. Заштита животне средине и интеграција Србије у ЕУ подразумева постављање високих стандарда у овој области, али и пуну имплементацију пред правосуђем. Разноврстан каталог казних мера за повреде бланкетних одредби о животној средини у Републици Србији подразумева да се ово људско право мора ефикасно и ефективно заштитити. Тек независно и самостално правосуђе биће у стању да одговори на овакав изазов.

## VI) ЗАКЉУЧАК

Уставна решења у Србији у вези са заштитом животне средине, са низом закона усвојених у области животне средине и казнене одговорности, показују висок степен усклађености са комунитарним и међународним правом. Суочавање са озбиљним загађењима животне средине подразумева и одговарајућу реакцију правосудних органа. Законодавац је за такве активности до сада направио добру основу, усклађујући националне прописе са комунитарним правом, почевши од права на информисаност о животној средини, па до стварања одговарајућег каталога казних мера за повреду законских норми, уз проширивање надлежности прекршајних судова и привреднопреступне одговорности. Казне које правосуђе изриче морају бити делотворне, пропорционалне и одвраћајуће, како би се постигли прави ефекти санкционисања, а у складу са интенцијом решења установљених комунитарним и националним правом. На овај начин гарантује се одговарајућа заштита животне средине и људског здравља, без обзира на недостатак постојања свих неопходних подзаконских аката. Заштита *ekosa* подразумева дакле не само превентивно, већ и репресивно деловање, при чему је важно благовремено информисање грађана, како би се кроз свеобухватне активности, уважавајући потребе развоја, дошло до омогућавања услова за опстанак људске врсте на земљи, актуелизујући тако речи академика Пантића у стварности.

## VII) ИЗВОРИ

1. *Convention on Acces to Information, Public Participation in Decision – Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Aarhus, 25 June 1998.
2. Етински, Родољуб, *Међународно јавно право*, Службени гласник, Београд, 2010.
3. *European Convention on the Protection of the Environmental through Criminal Law*, Strasbourg, 4 November 1998, ETS No 172.
4. Јолцић, Владан, *Држава и њени органи од значаја за заштиту животне средине, политичко правни приступ*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2010.
5. Krämer, L., *Environmental Law*, 4th Ed., Sweet and Maxwell, London, 2000.
6. *Међународно право и животна средина*, публикација OESC и UTS, Београд, 2011.
7. Пантић, К. Никола, *Записи из геолошке историје*, Београд, 2001.
8. Павловић, Зоран, Бјелајац, Жељко, Спалевић, Жаклина, “Energy security as a basis for affirmation of environmental policy of the European Union”, *The Review of International Affairs*, Belgrade, Vol. LXII, No.1144, Oct.–Dec. 2011.
9. Перовић, Слободан, „Слобода и природно право”, *Правни живот*, број 1–2, Београд, 2008.
10. Шкулић, Милан, et. al., *Приручник за заштиту животне средине*, Београд, 2011, UTS.
11. Тодић, Драгољуб, *Водич кроз ЕУ политику – животна средина*, Европски покрет Србије, Београд, 2010.

## **ENVIRONMENTAL LAW, INTERNATIONAL LEGISLATIVE AND THE ROLE OF JUDICIARY**

### **ABSTRACT**

In the last decades, Environmental Law as a separate branch has experienced the development that follows the significance of environmental protection. It is about a human right, with appropriate protection, on national, communitarian and international level. Legal regulation implies a high level of compliance and a special role of juridical system, with both preventive and repressive function. Environmental Criminal law is being formed with specific forms of responsibilities in criminal procedures. Ratio legis legal protection of environment is a part of certain fulfillments of international obligations of our state. Citizens have the right to be informed about all that, with an option to influence environment themselves, report violation of some right if there is any and to access judiciary, if those rights are violated.

*Key words:* Environment, Environmental Criminal Law, right to be informed, compliance of protection.

UDK:341.6:502.2J(4)

Biblid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 365–371

Изворни научни рад

Др Славољуб ЦАРИЋ<sup>1</sup>

## ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА У ВЕЗИ СА ЗАШТИТОМ ЧОВЕКОВЕ ОКОЛИНЕ

### АПСТРАКТ

Мада Конвенција и протоколи уз њу не садрже изричите одредбе у вези са заштитом човекове околине, Суд заштиту пружа на индиректан начин, најчешће кроз члан 8. Конвенције штитећи право на поштовање приватног и породичног живота, али и кроз друге одредбе (на пример, члан 2. или 6. и 13. Конвенције). Приликом испитивања представки у вези са заштитом човекове околине Суд ће се бавити утврђивањем чињенице мешања у конкретно право, те утврђивањем питања да ли је постигнута правична равнотежа између интереса заједнице и делотворног уживања права на поштовање дома и приватног и породичног живота. У случају налажења да нека представка није основана Суд ће се руководити аналогном применом члана 8. став 2. Конвенције. Држава у вези са заштитом човекове околине има извесне позитивне обавезе (да информише грађане о свим безбедносним ризицима по њихово здравље и живот, што може бити подведено и под члан 10. Конвенције, да пропише одговарајући правни оквир за заштиту човекове околине и да примењује одговарајуће санкције према свима онима који нарушавају правне норме које се односе на заштиту човекове околине, што потпада под чланове 6. и 13. Конвенције)

Кључне речи: Животна средина, Европски суд за људска права, Конвенција, заштита човекове околине, поштовање приватног и породичног живота.

### 1) УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Заштита животне средине подразумева скуп различитих поступака и мера који спречавају угрожавање животне средине са циљем очувања

---

<sup>1</sup> Заступник Републике Србије пред Европским судом за људска права, помоћник министра у Министарству правде и државне управе.

биолошке равнотеже.<sup>2</sup> Према класификацији људских права на генерацијска права, ова права би заједно са правима на здравље и културу припадала тзв. трећој генерацији људских права. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту Конвенција) и додатни протоколи уз њу не садрже изричиту одредбу у вези са заштитом човекове околине. Наиме, пошло се од тога да се Конвенцијом пре свега штите класична људска права и слободе, првенствено политичког карактера, због чега је правима економског и социјалног карактера поклоњена мања пажња. У такву групу права могло би се уврстити и право на заштиту човекове околине, међутим, оно би, такође, могло имати и карактер права *sui generis*. То значи да би представке у вези са заштитом човекове околине Европски суд за људска права (у даљем тексту: Суд) требало да одбацује као недопуштене *ratione materiae*. Међутим, већ је претходник Суда, тј. Комисија за људска права, указивала на то да заштита човекове околине може бити у вези са заштитом људских права гарантованих Конвенцијом и протоколима уз њу. Колоквијално ова заштита названа је заштита „путем рикошета” (*par ricochet*),<sup>3</sup> а најчешће се везује за примену члана 8. Конвенције (право на поштовање приватног живота). Са друге стране, у одређеним делатностима присутни су извесни елементи који са собом носе веће ризике по здравље и живот људи, што указује и на могућност примене члана 2. Конвенције, а у случају изостанка одговарајуће правне заштите, могу се применити и чланови 6. и 13. Конвенције. Уколико се угрожава и право на мирно уживање имовине у обзир долази и примена члана 1. Протокола 1. уз Конвенцију. Наиме, поред физичких добара и одређена права и интереси који представљају имовину могу се такође посматрати као „имовинска права”, а тиме и „имовином” за сврхе ове одредбе (видети предмете *Iatridis v. Greece* [GC], бр. 31107/96, стр. 54, ECHR 1999-II, и *Beyeler v. Italy* [GC], бр. 33202/96, став 100, ECHR 2000-I). То још једном указује да је Конвенција „жив инструмент”, што значи да се она тумачи у околностима које постоје у тренутку њеног тумачења, без улажења у питање шта су желели постићи оригинални састављачи Конвенције.

<sup>2</sup> Дефиниција је наведена према: М. Нинковић, „Заштита животне средине”, *Lex forum*, мај–јун 2005.

<sup>3</sup> D. G. San Jose, “La protection de l’environnement et la Convention européenne des Droits de l’Homme”, *Council of Europe publications*, no. 21, 2005, p. 8.



## II) ПРАКСА СУДА

Први пример позивања на потребу заштите човекове околине срећемо у одлуци Комисије од 13. марта 1985. године у случају *Muriel Herrick v. The United Kingdom*. Наиме, подносилац представке поседовао је бункер на острву Џерси (*Jersey*), а надлежне власти одбиле су његов захтев за претварање овог објекта у летњу резиденцију. Комисија је сматрала да је то било оправдано по основу очувања тзв. „зелене зоне”, као подручја од посебног интереса и од изузетне лепоте. У конкретном случају радило се о тзв. пољу слободне процене (*margin of appreciation*) надлежних власти, а услови за рестрикцију индивидуалног права били су сагласни са захтевима из члана 8. став 2. Конвенције. У једном од наредних случајева (*Powell and Rayner v. United Kingdom*) у пресуди од 21. фебруара 1990. године Суд се бавио притужбама на буку власника фарми у близини лондонског аеродрома Хитроу (*Heathrow*). Иако је Суд нашао да је квалитет живота подносилаца представки угрожен услед буке коју проузрокују авиони са аеродрома, сматрао је да у конкретном случају није дошло до повреде члана 8 (право на поштовање приватног живота) у вези са чланом 13. Конвенције.<sup>4</sup> Наиме, Суд је указао на неопходност постојања аеродрома ради економске добробити и благостања државе, чак и у густо насељеним градским подручјима. Са друге стране, надлежне власти су предузеле одговарајуће мере ради контроле и смањења буке од авиона, због чега је Суд био једногласан у мишљењу да није дошло до повреде члана 8. Конвенције. Дакле, без сумње је да је у наведеном случају дошло до мешања у приватни живот подносилаца представки. Међутим, ради прецизног давања одговора на питање да ли је дошло до повреде права потребно је размотрити питање постизања фер баланса између интереса друштва као целине и интереса појединаца. У наведеном случају Суд је сматрао да је тај фер баланс постигнут. Насупрот томе, у случају *Lopez Ostra v. Spain* (пресуда од 9. децембра 1994. године) Суд је сматрао да фер баланс у том случају није био постигнут, па је дошло до повреде члана 8. Конвенције.

Наиме, у шпанском граду Лорка веома је развијена индустрија коже. Како би се умањио штетни утицај по околину ове производње дошло је до изградње постројења намењених отпаду, што је такође имало негативан ефекат на околину. Суд се у овом предмету није бавио питањем да ли је у конкретном случају било штетног ефекта по околину, јер је то било

---

<sup>4</sup> Видети став 40. поменутог пресуде.

неспорно, већ питањем да ли су шпанске власти предузеле све мере да се умање штетни ризици по околину тј. приватни живот подносиољке представке и њене ћерке, тј. да ли је за трогодишње мешање у приватни живот подносиољкине представке пружена одговарајућа накнада. С обзиром да је то изостало, Суд је установио повреду члана 8. Конвенције, док је сматрао да се такво понашање шпанских власти није могло подвести под појам понижавајућег поступања због чега је Суд био једногласан да се није радило о повреди члана 3. Конвенције. Суд се питањем позитивних обавеза државе и успостављањем правичне равнотеже између интереса заједнице и делотворног уживања права на поштовање дома и приватног и породичног живота бавио у случају *Giacomelli v. Italy* (пресуда од 2. новембра 2006. године), који је веома сличан случају *Lopez Ostra* због чега га наводимо на овом месту. Наиме, подносиољка представке живела је у кући у предграђу Бреше (*Brescia*) на 30 метара удаљености од постројења за одлагање и прераду отпада. Пред италијанском судовима водила је три одвојена поступка у циљу преиспитивања дозволе за рад предузећа „Екосервици” (*Ecoservizi*) у чијем власништву је било поменуто постројење. Упркос томе што је одлуком италијанског суда наложена обустава рада овог постројења, није дошло до спровођења ове одлуке. Италијанско Министарство за заштиту животне средине потврдило је да постројење није у складу са стандардима у области заштите животне средине, али је приметило да ово постројење прерађује 23% отпада у целој Италији, због чега је изразило мишљење у корист даљег рада постројења под условом да поштује стандарде у вези са заштитом човекове околине и унапређује услове за рад и надзор над коришћењем постројења. Суд је и у овом случају установио да је дошло до повреде члана 8. Конвенције, јер одлуци да се предузећу „Екосервици” одобри дозвола за рад постројења није претходила одговарајућа истрага или студија. Такође, у вези са поступцима који су вођени пред домаћим судовима Суд је приметио да је закључено да поменуто постројење нема основу у закону због чега је наложено његово затварање, што није извршено. Поред тога, Министарство за заштиту животне средине је у два наврата закључивало да рад постројења није у складу са правилима заштите животне средине. Све ове околности навеле су Суд на закључак да није постигнута правична равнотежа између интереса заједнице и делотворног уживања права на поштовање дома и приватног и породичног живота у конкретном случају, због чега је утврђена повреда члана 8. Конвенције. Случај *Moreno Gomez v. Spain* разликује се од до сада помињаних случајева, јер се у овом случају поставило питање буке која се производила ноћу у делу Валенсије у којем

живи подносиатеља представке, а што је толерисано од стране градских власти. У пресуди од 16. новембра 2004. године Суд је узео у обзир јачину буке, доба дана тј. ноћи када се бука производила, као и чињеницу да је бука од градских власти толерисана годинама, због чега је нашао да је подносиатељки повређено право на поштовање права на дом и приватни живот гарантовано чланом 8. Конвенције. Наведени пример би се такође могао подвести под појам случајева у вези са заштитом човекове околине схваћене у најширем смислу те речи, што важи и за случај *Hatton and others v. the United Kingdom* (пресуда Великог већа од 8. јула 2003. године), у коме је Суд сматрао да право на одмор ноћу потпада под право на приватност из члана 8. Конвенције, те да британске власти нису постигле фер баланс између тог индивидуалног права и права заједнице у погледу ноћних авионских летова, супротно ставу Суда у случају *Powell and Rayner v. United Kingdom*. Пример ситуације у којој се Суд на индиректан начин бавио питањем заштите човекове околине је случај *Vergos v. Greece* (пресуда од 24. јуна 2004. године). Наиме, подносиатељ представке је припадник једне верске заједнице коме су надлежне локалне власти одбиле давање дозволе за изградњу каменог храма на земљишту које је његово власништво. Европски суд је овај случај посматрао не као пример ограничења слободе вероисповести гарантоване чланом 9. Конвенције, на који се позвао подносиатељ, већ као питање усклађености захтева подносиоца са локалним прописима о просторном планирању. Признајући да државе поседују широко поље слободне процене у таквим стварима Суд није нашао да су такве рестрикције биле супротне Конвенцији, те да је постигнута равнотежа између општег интереса о рационалном коришћењу земљишта и права подносиоца да испољава своја верска убеђења. У неким случајевима право на заштиту човекове околине посматрано је кроз заштиту фундаменталног права какво је право на живот. То је био случај у пресуди Великог већа од 30. новембра 2004. године (*Oneryildiz v. Turkey*). У овом случају Суд је заузео став да се рад депонија за трајно одлагање отпада којима управљају органи јавне власти сматра „опасном делатношћу”, а „губитак живота” који би био последица одлагања отпада на таквој локацији сматра „штетом” која повлачи одговорност државних органа. Несумњиво је утврђено да су у конкретном случају постојале позитивне обавезе за државу, које су имале превентивни карактер, а једна од таквих обавеза односила се на право грађана на информисање о ризицима који проистичу из једне такве „опасне делатности”. Поред тога, то подразумева дужност државе да обезбеди, користећи сва средства која су јој на располагању, неопходну реакцију – правосудну или другу – тако

да се законодавни и управни оквир установљен за заштиту права на живот ваљано примени и да се све повреде тога права сузбију и казне. Такође, у вези с тим, требало би нагласити да је у случајевима лишавања живота тумачење члана 2. такво да подразумева обавезу да се изврши службена истрага, не само зато што наводи о таквом кривичном делу обично покрећу кривичну одговорност (видети предмет *Caraher v. the United Kingdom* (одлука), br. 24520/94, ECHR 2000-I), већ такође зато што често, у пракси, стварне околности смрти јесу, или могу да буду, у великој мери познате само службеницима или органима државе (видети предмете *McCann and Others v. the United Kingdom* пресуда од 27. септембра 1995. године, Series A No. 324, стр. 47–49, ст. 157–64). Суд је у овом случају сматрао да су такви правни основи без сумње ваљани у контексту опасних делатности, када су изгубљени животи као последица догађаја који су се одвијали у оквиру одговорности јавних власти, које често једине поседују довољно знања да препознају и установе сложене феномене који су могли да изазову такве несреће. Због тога, Суд је сматрао да постоји узрочно-последична веза између пропуста из нехата који се могу приписати турским властима, с једне стране, и несреће која се догодила услед експлозије метана која је условила губитак људских живота и имовине, са друге, па је закључио да турске власти нису предузеле све што се разумно могло очекивати како би се спречио настанак опасности по животе становника неких сиротињских насеља у близини депонија комуналног отпада, због чега је учињена повреда члана 2. Конвенције у његовом материјалном и процесном аспекту, због непостојања одговарајуће законске заштите права на живот и имовину.

### III) ЗАКЉУЧАК

На основу свега до сада изложеног могу се извући следећи закључци:

- Конвенција и протоколи уз њу не садрже изричите одредбе у вези са заштитом човекове околине;
- иако Конвенције и протоколи уз њу не садрже изричите одредбе у вези са заштитом човекове околине Суд заштиту пружа на индиректан начин, најчешће кроз члан 8. Конвенције штитећи право на поштовање приватног и породичног живота, али и кроз друге одредбе (на пример, члан 2. или 6. и 13. Конвенције);
- приликом испитивања представки у вези са заштитом човекове околине Суд ће се бавити утврђивањем чињенице мешања у конкретно

право те утврђивањем питања да ли је постигнута правична равнотежа између интереса заједнице и делотворног уживања права на поштовање дома и приватног и породичног живота;

- у случају налажења да нека представка није основана Суд ће се руководити аналогном применом члана 8. став 2. Конвенције;
- извесне делатности државних органа везане за човекову околину имају карактер „опасне делатности”; као и
- држава у вези са заштитом човекове околине има извесне позитивне обавезе (да информише грађане о свим безбедносним ризицима по њихово здравље и живот, што може бити подведено и под члан 10. Конвенције, да пропише одговарајући правни оквир за заштиту човекове околине и да примењује одговарајуће санкције према свима онима који нарушавају правне норме које се односе на заштиту човекове околине, што потпада под чланове 6. и 13. Конвенције).

## **THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS PRACTICE RELATING WITH THE ENVIRONMENT PROTECTION**

### **ABSTRACT**

This paper deals with the environmental protection and the European Convention on Human Rights and jurisprudence of the European Court of Human rights in this field. In the early years of the Convention's life, any individual seeking to have their right to environment protected under the European Convention would have seen his application being dismissed as ill-founded *ratione materiae* because no right to environment is proclaimed as such in the Convention nor in its protocols. As it was elaborated in this paper, this fact has not been an insurmountable obstacle to a creative approach by the Court to protect indirectly some connotations of a human right to environment, thanks to an exercise of judicial activism and judicial self-restraint. This protection was realized mostly through Article 8 of the Convention, but also via other articles of the Convention.

*Keywords:* Environment, the European Court of Human Rights, the Convention, environmental protection, respect for private and family life.

UDK:351.779:061.1  
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 372–397  
Изворни научни рад

Др Ана БАТРИЋЕВИЋ<sup>1</sup>

## АНАЛИЗА СТРАТЕГИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ЗДРАВЉЕ ЖИВОТИЊА

### АПСТРАКТ

Као једна од основних компоненти и суштинских предуслова добробити животиња, здравље животиња заузима веома високо место међу приоритетима Европске уније. Поред изразито позитивних тенденција када је у питању креирање не само националних него и међнародних нормативних оквира за заштиту животиња на нивоу целе Европе, здравље животиња сматра се тако важним питањем и због његове блиске повезаности са здрављем људи. Свакодневна употреба производа анималног порекла за исхрану, одевање или медицинске третмане, директан или индиректан контакт са домаћим или дивљим животињама или кућним љубимцима, употреба животиња у научне и експерименталне сврхе, само су неке од ситуација у којима неадекватна здравствена заштита животиња може снажно погодити и угрозити живот, здравље и добробит људи, али и опстанак и одрживи развој привреде, односно њених грана као што су прехранбена индустрија, сточарство, ловство, рибарство, туризам итд. Због тога Стратегија Европске уније за здравље животиња, упркос недостатку формалне правне снаге, снажно утиче на нормативне и практичне активности и Европске уније и њених чланица усмерене на заштиту, очување, надзор и превенцију у тој области. Имајући на уму напоре наше земље у процесу хармонизације еколошког законодавства са захтевима Европске уније и испуњења стандарда који се у тој сфери намећу, упознавање и критичка анализа одредаба овог стратешког документа представљају корисне припреме за његову имплементацију у будућности. Зато аутор овог рада настоји да представи садржину Стратегије Европске уније за здравље животиња, мотиве за њено усвајање, њене циљеве као и планиране методе за њихово спровођење. Такође, аутор пореди одредбе ове Стратегије са новоусвојеном Стратегијом Европске уније за добробит животиња, и указује

---

<sup>1</sup> Институт за криминолошка и социолошка истраживања Београд. Email: a.batricevic@yahoo.com.

на могуће тенденције у развоју политика земаља чланица Европске уније у области здравља и добробити животиња.

*Кључне речи:* Животиње, здравље животиња, добробит животиња, Европска унија, Стратегија Европске уније за здравље животиња.

## 1) УВОД

У најширем смислу, добробит животиња одређује се као обезбеђивање услова у којима животиња може да остварује своје физиолошке и друге потребе својствене њеној врсти где спадају: исхрана и напајање, простор за смештај, физичка, психичка и термичка удобност, сигурност, испољавање основних облика понашања, социјални контакт са животињама исте врсте и одсуство непријатних искустава као што су бол, патња, страх, стрес, болести и повреде.<sup>2</sup> Тако детерминисана, добробит животиња може се свести на испуњење услова да животиње у сваком тренутку остварују следећих пет слобода: 1) слободу од глади и жеђи, у смислу обезбеђења сталног пријуста свежој води и храни; 2) слободу од нелагодности, која се остварује кроз обезбеђење одговарајућег окружења, заклона и места за одмор; 3) слободу од бола, повреде или болести, која подразумева превенцију или благовремену дијагнозу и лечење; 4) слободу да испоље природно понашање, омогућавањем довољно великог простора, одговарајућег смештаја и друштва других животиња исте врсте; 5) слободу од страха и стреса, која се састоји у обезбеђењу услова и третмана којима се избегава излагање животиње психичким патњама.<sup>3</sup> Полазна претпоставка за остваривање тако детерминисане добробити животиња јесте очување, заштита и надзор над поштовањем њиховог здравља, и то не само у смислу одсуства болести, већ у једном ширем контексту – као оствареност свих психофизичких предуслова да се оне налазе у стању добробити. Посматрана као регион, Европа је до сада постигла импозантан прогрес у сфери усвајања нових законских решења релевантних за заштиту добробити животиња. Таква прогресивна кретања резултат су интензивних законодавних активности које се спроводе на два колосека. Први чине конвенције усвојене под окриљем

---

<sup>2</sup> Члан 5. став 1. тачка 4. Закона о добробити животиња, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009.

<sup>3</sup> Marc Bekoff (ed.), *Encyclopedia of Animal Rights and Animal Welfare*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1998, pp. 60–61.

Света Европе, које обавезују све државе које их ратификују. Ту спадају: 1) Европска конвенција о заштити животиња у међународном превозу из 1968. године,<sup>4</sup> 2) Европска конвенција за заштиту животиња које се узгајају на пољопривредним газдинствима из 1976. године,<sup>5</sup> 3) Европска конвенција за заштиту животиња за клање из 1979. године,<sup>6</sup> 4) Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта из 1979. године,<sup>7</sup> 5) Европска конвенција за заштиту кичмењака који се користе за експерименталне и друге научне сврхе из 1986. године,<sup>8</sup> и 6) Европска конвенција о заштити кућних љубимаца из 1987. године.<sup>9</sup> Побројаним конвенцијама треба додати и Конвенцију за заштиту животне средине путем кривичног права из 1998. године,<sup>10</sup> чије одредбе у првом реду уређују кривичноправно санкционисање повреде и угрожавања животне средине као целине, бавећи се животињама само као интегралним деловима животне средине – фауне.<sup>11</sup> Други колосек представљају норме усвојене од стране Европске уније, чији правни акти обавезују све државе чланице те регионалне организације и тако дају основни тон унутрашњим законодавствима појединих земаља пре свега на плану остваривања што хуманијег односа према животињама.<sup>12</sup> До сада је на нивоу Европске уније усвојено мноштво правних извора посвећених регулисању области заштите и добробити животиња уопште, укључујући ту и њихово здравље, а може се уочити да се број тих правних аката<sup>13</sup> налази

<sup>4</sup> *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 1/1992.

<sup>5</sup> *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/1996.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 102/2007.

<sup>8</sup> *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 1/2010.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> “Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law”, Strasbourg, 04.11.1998, Council of Europe, *European Treaty Series* – No. 172, Интернет, <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=172&CL=ENG>, 08/09/2011.

<sup>11</sup> Ана Батрићевић, „Улога конвенција Савета Европе у кривичноправној заштити животиња”, *Зборник Института за криминологику и социолошка истраживања*, вол. 30, бр. 1–2/2011, стр. 138–139.

<sup>12</sup> Милан Пауновић, *Права животиња – савремени међународни стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду, Буро Салај АД, Београд, 2004, стр. 135.

<sup>13</sup> У питању су углавном секундарни извори – правила и директиве, чији је списак доступан на: Интернет, [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/references\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/references_en.htm), 14/12/2011.



у константаном порасту.<sup>14</sup> Ови извори комунитарног права посвећени су обезбеђењу стандарда добробити животиња у следећим ситуацијама: приликом узгоја на фармама, приликом убијања (посебно клања), током транспорта, током боравка у зоолошким вртovima и приликом вршења научних истраживања и експеримената.<sup>15</sup> Ипак, треба истаћи да се одредбе којима се постављају критеријуми у области здравствене заштите животиња налазе и у засебним изворима комунитарног права, у првом реду захваљујући значају који здравље животиња има не само за животиње као интегралне делове животне средине, већ и за човека, односно његово здравље и добробит (јавно здравље) за безбедност хране и других производа анималног порекла, као и за привреду, односно опстанак и одрживи развој њених појединих грана попут прехранбене индустрије, сточарства, ловства, рибарства и туризма. Као примери могу се навести следећи секундарни извори комунитарног права:<sup>16</sup> 1) Директива којом се успостављају правни основи за сва правила о здрављу животиња у процесу производње, дистрибуције и уноса анималних производа намењених употреби од стране људи,<sup>17</sup> 2) Регулатива којом се постављају посебна правила официјалне контроле анималних производа намењених људској употреби,<sup>18</sup> 3) Директива

---

<sup>13</sup> У питању су углавном секундарни извори – правила и директиве, чији је списак доступан на: Интернет, [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/references\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/references_en.htm), 14/12/2011.

<sup>14</sup> Horgan Rex, „EU Animal Welfare Legislation: Current Position and Future Perspectives”, *Revista Electrónica de Veterinaria REDVET*, вол. VII, бр. 12, Veterinaria Organización S.L., España, 2006. р. 1.

<sup>15</sup> Ана Батрићевић, „Заштита добробити животиња у праву Европске уније”, *Европско законодавство*, год. XI, бр. 39–40/2012, стр. 315.

<sup>16</sup> Више о појму и врстама извора такозваних секундарних извора комунитарног права видети у: Александра Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион и Службени гласник, Београд, 2006, стр. 153–159.

<sup>17</sup> “Council Directive 2002/99/EC of 16 December 2002 laying down the animal health rules governing the production, processing, distribution and introduction of products of animal origin for human consumption”, *Official Journal of the European Communities* L 18/11, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:018:0011:0020:EN:PDF>, 01/11/2012.

<sup>18</sup> “Regulation (EC) No 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption”, *Official Journal of the European Union* L 155/206, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:139:0206:0320:EN:PDF>, 01/11/2012.

којом се постављају принципи организације ветеринарских провера производа који се уносе на територију Европске уније из трећих земаља,<sup>19</sup> 4) Одлука о проглашавању мера које се предузимају на националном нивоу а усмерене су на ограничавање утицаја појединих болести узгајаних или дивљих водених животиња,<sup>20</sup> 5) Директива којом се постављају посебне одредбе намењене регулисању контроле афричке свињске грознице,<sup>21</sup> и 6) Регулатива којом се постављају захтеви у погледу здравственог стања кућних љубимаца који се транспортују у некомерцијалне сврхе.<sup>22</sup>

Поред ових докумената који, као секундарни извори комунитарног права, имају обавезујућу правну снагу за државе чланице Европске уније, посебан значај за регулисање, усмеравање и унапређење у области заштите здравља животиња има и Стратегија Европске уније за здравље животиња (*Animal Health Strategy for the European Union 2007–2013*) усвојена од стране Европске комисије (у даљем тексту: Стратегија ЕУ за здравље животиња).<sup>23</sup> Наиме, иако нема формалноправну тежину, овај документ је од изузетне важности будући да омогућава усклађивање и хармонизацију обиља појединачних

<sup>19</sup> “Council Directive 97/78/EC of 18 December 1997 laying down the principles governing the organisation of veterinary checks on products entering the Community from third countries”, *Official Journal of the European Communities* L 24/9, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:024:0009:0030:EN:PDF>, 01/11/2012.

<sup>20</sup> “Commission Decision of 15 April 2010 approving national measures for limiting the impact of certain diseases in aquaculture animals and wild aquatic animals in accordance with Article 43 of Council Directive 2006/88/EC”, *Official Journal of the European Union* L 98/7, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:098:0007:0011:EN:PDF>, 01/11/2012.

<sup>21</sup> “Council Directive 2002/60/EC of 27 June 2002 laying down specific provisions for the control of African swine fever and amending Directive 92/119/EEC as regards Teschen disease and African swine fever”, *Official Journal of the European Communities* L 192/27, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:192:0027:0046:EN:PDF>, 01/11/2012.

<sup>22</sup> “Regulation (EC) No 998/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the animal health requirements applicable to the non-commercial movement of pet animals and amending Council Directive 92/65/EEC”, Интернет, [http://ec.europa.eu/food/animal/liveanimals/pets/reg\\_998\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/liveanimals/pets/reg_998_2003_en.pdf), 01/11/2012.

<sup>23</sup> “A New Animal Health Strategy for the European Union (2007–2013) – where prevention is better than cure”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM 539 (2007) final, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Интернет, [http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal\\_health\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy_en.pdf), 18/12/2011.

извора комунитарног права, диктира правац даљег развоја легислативног оквира Европске уније и националних законодавстава држава чланица посвећеног здрављу и превенцији и сузбијању болести животиња, као и да набраја средства и механизме за његову ефикаснију имплементацију. У прилог значаја ове стратегије говори и чињеница да су многи акциони програми Европске уније управо из области еколошког права који су, као и Стратегија, такође класификовани у такозвано „меко право“ (*soft law*), претходили правном регулисању те проблематике.<sup>24</sup>

## II) СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ЗДРАВЉЕ ЖИВОТИЊА

### *Мотиви за усвајање Стратегије*

Комисија Европске уније је у Стратегији за здравље животиња по први пут истакла своје стратешке циљеве и намере када је у питању здравље животиња за шестогодишњи период од 2007. до 2013. године. Стратегија је осмишљена на основу независне евалуације политике заштите здравља животиња Европске уније којом је испитано у којим областима и на који начин се постојећи системи и приступи у тој сфери могу побољшати. Последњих година, Европска унија је остварила значајан напредак на пољу заштите здравља животиња. Ранији фрагментарни, национални приступ контроли болести животиња постепено је уступио место прогресивној хармонизацији мера усмерених на заштиту здравља животиња и система надзора, дијагностиковања и контроле болести. Сада на нивоу Европске уније постоји потпуно усклађен правни оквир за трговину живим животињама и производима анималног порекла, чиме се у знатној мери допринело сузбијању многих озбиљних болести и омогућило задовољавајуће и, што је још битније, безбедно функционисање јединственог тржишта животиња и животињских производа.<sup>25</sup> Концепт здравља животиња који је заступљен у Стратегији не подразумева само одсуство болести код животиња, већ полази и од тесне повезаности између здравља животиња и њихове добробити људи. Тако схваћено, здравље животиња представља и један од стубова политике Комисије Европске уније у области јавног здравља и безбедности хране.

---

<sup>24</sup> Александра Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, op. cit., стр. 159.

<sup>25</sup> Стратегија Европске уније за здравље животиња, стр. 4.

### *Поље важења Стратегије*

Стратегија покрива здравље животиња у Европској унији које се чувају и узгајају у циљу производње хране, на фармама, у сврху спортских активности, за дружење односно као кућни љубимци, за забаву и у зоолошким вртovima. Њоме су обухваћене и дивље животиње, као и животиње на којима се врше научни експерименти (огледне животиње) када постоји ризик да се са њих одређене болести пренесу на друге животиње или људе. Важење стратегије простире се на територију целе Европске уније, а њене одредбе релевантне су за низ субјеката како из приватног тако и из јавног сектора, укључујући и власнике животиња, посленике ветеринарско-медицинске струке, компаније које се баве производњом хране, индустрију лекова и медицинских средстава за лечење животиња, удружења за заштиту животиња, истраживаче, наставнике, руководство спортских и рекреативних организација, образовне установе, потрошаче, путнике, надлежне власти држава чланица и институције Европске уније.

### *Полазне основе за усвајање Стратегије*

Као што је истакнуто, Стратегија је заснована на постојећем правном оквиру за заштиту здравља животиња у Европској унији (укључујући и мере усмерене на постизање и очување добробити животиња) и стандардима и смерницама Светске организације за здравље животиња (*World Organization for Animal Health*).<sup>26</sup> Такође, она је усклађена и са политикама Европске уније у другим областима као и са међународним обавезама које је Европска унија на себе преузела. Стратегијом се настоји подстаћи развој нових политика и смерница у овој области и унапређење постојећих споразума у Европској унији у овој области. Она узима у обзир научну процену ризика и води рачуна о социјалним, економским и етичким критеријумима.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> World Organisation for Animal Health – OIE, Интернет, <http://www.oie.int>, Интернет, 18/12/2011.

<sup>27</sup> Стратегија Европске уније за здравље животиња, *op. cit.*, стр. 8.

### *Основни циљеви Стратегије*

Стратегија одређене циљеве поставља као приоритетне. У питању су следећа четири циља: 1) обезбеђење високог нивоа квалитета јавног здравља и безбедности хране кроз минимизацију ризика од наступања биолошких и хемијских опасности за људе, 2) унапређење здравља животиња кроз превенцију и редуковање појава болести животиња и пружање подршке фармском узгоју животиња и руралне привреде, 3) побољшање економског раста, кохезије и конкурентности путем гарантовања слободног циркулисања робе и животиња, и 4) промовисање таквих пракси узгоја и добробити животиња којима се превенира угроженост здравља животиња, а утицај на животну средину своди на најмању могућу меру.<sup>28</sup> Дакле, основна сврха ове Стратегије јесте да постави правце развоја политике заштите здравља животиња засноване на сарадњи и консултацијама између најрелевантнијих доносилаца одлука и чврстој вољи да се обезбеде високи стандарди здравља животиња у њеним државама чланицама. При томе се као идеја водила Стратегије истиче начело да је „боље спречити него лечити” (*prevention is better than cure*).<sup>29</sup> Такође, треба истаћи да Стратегија осим заштите здравља животиња настоји да оствари и шире циљеве – у првом реду заштиту животне средине као целине, и то кроз уважавање еколошких утицаја политика Европске уније у домену заштите здравља животиња.<sup>30</sup> Посебно је наглашено да су сви наведени циљеви Стратегије за здравље животиња усклађени са начелима постављеним у Стратегији одрживог развоја Европске уније.<sup>31</sup>

### **III) АНАЛИЗА ПОЈЕДИНАЧНИХ СТУБОВА СТРАТЕГИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ЗДРАВЉЕ ЖИВОТИЊА**

#### *Први стуб – Давање приоритета интервенцији Европске уније*

Профилисање и категоризација биолошких и хемијских ризика по здравље животиња треба да створи основе за одлучивање о томе ко је

---

<sup>28</sup> Ibidem, стр. 9.

<sup>29</sup> Ibidem, стр. 7.

<sup>30</sup> Ibidem, стр. 8.

<sup>31</sup> Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy, No. 10117/06, Council of the European Union, Brussels, 9 June 2006, Интернет, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf>, 30/10/2012.

одговоран за предузимање одговарајућих мера превенције. Потенцијални извори угрожености здравља животиња морају се прецизно проценити како би се одредила њихова релевантност за остваривање циљева Стратегије, детерминисао „прихватљив ниво ризика од угрожености” у Заједници и одредили приоритети приликом предузимања активности усмерених на смањење тих ризика. У Стратегији се инсистира на томе да због озбиљних претњи које представљају како за здравље људи, тако и за развој руралне привреде, такви ризици морају бити редуковани на тако низак ниво да постају готово занемарљиви. Ипак, истакнуто је да није могуће постићи такозвани „нулти ризик”, те да чак и у случају најозбиљнијих претњи и ризика по здравље животиња морају бити узети у обзир финансијски аспекти могућих интервенција, како би се осигурала најбоља могућа употреба ограничених ресурса. Ако би била идентификована потенцијално опасна претња по здравље животиња, при чему не би било научно потврђено колика је вероватноћа њеног остварења, Стратегија налаже предузимање пропорционалних мера које би обезбедиле висок ниво здравствене заштите и ишле у корак са будућим информацијама о размерама ризика.<sup>32</sup> Профилисање и категоризација ризика у овој области представља значајан и сложен процес који је већ започет на нивоу Европске уније. Одлуке донете у том поступку не почивају само на научним сазнањима, већ у великој мери зависе и од практичних искустава, тако да се очекује да у њему поред представника науке учествују и све друге стране заинтересоване за управљање ризиком у овој области. Категоризација биолошких и хемијских ризика заправо има улогу основе за формирање параметра за процену количине ресурса намењених за постизање жељеног ступња заштите, развоја шеме одговорности за трошкове и њихову поделу.<sup>33</sup> У Стратегији је наглашено да поједине заразне сточне болести могу имати разорне ефекте како на привређивање појединачних фармера, дакле, физичких лица, тако и на привреду у целини – у појединим земљама, на целом континенту, па чак и на глобалном нивоу. У том контексту истакнуто је да међународне организације попут Светске организације за здравље животиња и Светске банке посматрају здравље животиња као „глобално јавно добро” (*global public good*). Због тога и Европска унија сматра да здравље животиња треба третирати као једну од приоритетних јавних инвестиција. У складу с тим, наглашено је да одржавање свих административних али и других органа, организација и институција надлежних за старање о здрављу животиња у

---

<sup>32</sup> Стратегија Европске уније за здравље животиња, стр. 12.

<sup>33</sup> *Ibidem*, стр. 13.

складу са међународним стандардима у области законодавства, структуре, организације, ресурса, капацитета и улоге приватног сектора и непрофесионалаца у њиховом раду, представља минимум који би требало да буде испоштован.<sup>34</sup> Законодавство које се константно развија представља један од главних механизма преко којих Европска унија може интервенисати у области здравља животиња, и то како кроз Политику заједнице, тако и кроз испуњавање међународних обавеза које је она на себе преузела приступајући релевантним међународним документима. При томе је истакнуто да бољи регулаторни принципи могу бити примењени само кроз ојачано партнерство и унапређену комуникацију свих релевантних субјеката. У складу с тим, Стратегија ће бити усмерена и на замену низа међусобно испреплетених и тесно повезаних активности јединственим оквиром за реализацију политике Европске уније у области здравља животиња која ће бити усклађена са кодексима, препорукама, стандардима и смерницама Светске организације за здравље животиња.<sup>35</sup> Овај оквир посебно ће обухватати и оне одредбе које се односе на исхрану животиња, као и друге мере које се предузимају у циљу очувања добробити животиња. Комисија Европске уније задужена је да предупреди да се неадекватне националне и регионалне одредбе којима се регулише здравље животиња појаве као могућа препрека за функционисање међународног тржишта. То би се пре свега односило на тржиште производа анималног порекла намењених за употребу од стране људи. Међутим, наглашено је да регулаторни правни оквир Европске уније ипак мора да задржи одређену дозу флексибилности како би се омогућило да се у евентуалним спорним ситуацијама остваре нагодба или помирење страна чији су интереси супротстављени. У том смислу, подвучено је да посебна пажња мора бити посвећена положају животиња које се узгајају у некомерцијалне сврхе, као што су кућни љубимци и дивље животиње.<sup>36</sup> Када се говори о развоју ефикасних система поделе трошкова и одговорности, треба имати у виду да су постојећи програми њихове компензације углавном фокусирани на обезбеђење накнаде власницима животиња у случају појаве болести животиња. Одговарајућа подела трошкова, бенефита и одговорности могла би у знатној мери допринети остваривању кључних циљева Стратегије. На тај начин би се избегли финансијски ризици како за државе чланице тако и за Европску унију као целину, и то кроз подстицање развоја механизма

---

<sup>34</sup> Ibidem, стр. 14.

<sup>35</sup> World Organisation for Animal Health – OIE, Интернет, <http://www.oie.int/>, 18/12/2011.

<sup>36</sup> Стратегија Европске уније за здравље животиња, *op. cit.*, стр. 14.

превенције ризика по здравље животиња.<sup>37</sup> Са једне стране, истиче се да и Владе појединачних држава чланица такође играју веома важну улогу у заштити од болести оних животиња које би могле да доспеју на територију Уније из других земаља, а посебно од епидемија егзотичних болести. Обезбеђење компензације из државних буџета такође је од изузетног значаја, а посебно када је у питању исплаћивање надокнаде власницима на име приватне имовине која је уништена зарад јавног интереса (на пример, животиња које су морале бити лишене живота услед тога што су оболеле од неке заразне болести). Том приликом треба имати на уму да је заштита јавног здравља кључна брига Уније, те да има приоритет у односу на захтеве добробити појединих јединки животиња. Са друге стране, наглашено је да сами власници животиња у првом реду носе одговорност за њихово здравље, али и да одређени вид „колективне одговорности” погађа и представнике индустрије – произвођаче. У складу са тим, и власници и произвођачи носе значајан удео у излажењу на крај са ризицима од болести животиња. Зато је потребно да све заинтересоване стране у пуној мери и посвећено учествују у трошковима и сношењу одговорности, укључујући ту и осигуравајућа друштва односно компаније.<sup>38</sup> Процењено је да у сектору за производњу хране постоји висок степен ризика од дешавања одређених инцидената који би могли да допринесу угрожавању и здравља животиња и здравља људи, па да су захваљујући томе јавне власти неретко принуђене да носе трошкове повлачења производа са тржишта, транспорта, складиштења и уништавања прехранбених производа, као и трошкове вршења потребних анализа и других административних расхода. Због тога је предвиђено да произвођачи хране носе одговорност за свако кршење релевантних прописа о безбедности хране, за директне последице повлачења прехранбених производа са тржишта, као и за уништење хране намењене за исхрану животиња и прехранбених производа анималног порекла.<sup>39</sup> Као очекивани резултати у овој области наводе се: категоризација биолошких и хемијских ризика према њиховој релевантности у Европској унији, примена подстицајних мера како би се све заинтересоване стране мотивисале да редукују ризично понашање, стварање могућности за покривање

<sup>37</sup> Ibidem, стр. 15.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Члан 8. “Regulation of the European Parliament and of the Council (EC) 1831/2003 laying down requirements for feed hygiene of 17 December 2003”, *Official Journal of the European Union* L 351/1, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:035:0001:0022:EN:PDF>, 31/10/2012.



индиректних губитака, балансирање јавних и приватних трошкова и одговорности уз уважавање солидарности, превенција нарушавања конкуренције, усклађеност са међународним обавезама Европске уније, ефикасност и флексибилност приликом имплементације законодавног оквира на националном или регионалном нивоу и успостављање механизма за консултације између заинтересованих страна и страна које заједнички снесу трошкове, а нарочито у кризним ситуацијама.<sup>40</sup>

### *Други стуб – Модеран правни оквир за регулисање области здравља животиња*

Законодавство Европске уније посвећено заштити здравља животиња се већ сада у знатној мери базира на стандардима, кодексима, препорукама и смерницама Светске организације за здравље животиња, уз поштовање обавеза из Споразума са Светском трговинском организацијом о примени санитарних и фитосанитарних мера.<sup>41</sup> Међутим, у Стратегији се ипак констатује да у Европској унији још постоје одређене области у којима би квалитет степена усклађености са међународним стандардима могао бити подигнут на виши ниво, попут статуса болести животиња, увоза, квалитета и евалуације рада ветеринарских служби, спровођења лабораторијског тестирања на животињама, исхране животиња и њихове вакцинације. Дакле, у оним областима у којима је Светска организација за здравље животиња већ успоставила одређене стандарде, Европска унија би требало да поступа у складу са њима. Али, уколико би се испоставило да је то научно оправдано, Европска унија може и да уведе или задржи санитарне или фитосанитарне мере које омогућавају постизање вишег нивоа заштите. То практично указује да се стандарди постављени од стране Светске организације за здравље животиња сматрају минимумом који у Европској унији мора да буде задовољен, док се предвиђа и очекује усвајање мера које би омогућиле постизање и одржавање и знатно виших критеријума у области здравља животиња што, свакако, представља позитивну тенденцију. Такође је истакнута и намера Уније да креира и промовише такве стандарде, као и да се труди да обезбеди да они буду усвојени на међународном нивоу.

Стратегија висок ниво здравља животиња види као кључни фактор који треба да допринесе привредном развоју и порасту запослености у Европској

---

<sup>40</sup> Стратегија Европске уније за здравље животиња, *op. cit.*, стр. 16.

<sup>41</sup> “The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)”, Интернет, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm), 31/10/2012.

унији. Такође, у њој се, пре свега у циљу повећања запослености, разматра увођење јединствене Стратегије извоза на нивоу Европске уније. Наиме, указано је на чињеницу да постоје неоправдане, али истовремено веома важне, санитарне баријере које су компликоване и у техничком смислу веома захтевне и чије детектовање, анализа и отклањање одузимају много времена. Ове препреке онемогућавају европским компанијама (по правилу су у питању мала и средња предузећа) да иступају на међународном тржишту као равноправни учесници, односно да извозе своје производе под равноправним условима на тржишта земаља које нису чланице Европске уније. Насупрот томе, констатује се да је у погледу услова за увоз хране животињског порекла и осталих анималних производа у Европску унију из других земаља углавном постигнут задовољавајућ ниво хармонизације.<sup>42</sup> Комисија Европске уније има искључиву надлежност за преговарање о закључивању билатералних споразума којима се регулише примена санитарних и фитосанитарних мера приликом извоза производа у треће земље. Смисао таквог приступа јесте да се обезбеди поштовање обавеза у вези са Заједничком трговинском политиком (*EU Common Commercial Policy*), као и да се у преговорима са трећим земљама заступа јединствени став Уније.<sup>43</sup> Планирано је да Стратегија здравља животиња допринесе успостављању мешавине различитих инструмената који би омогућили приступ извозном тржишту, оживели партнерство са доносиоцима одлука и утврдили приоритете како би се расположиви ресурси употребили на најбољи могући начин.<sup>44</sup>

### ***Трећи стуб – Превенција претњи по здравље животиња, надзор и спремност за реаговање у кризним ситуацијама***

Трећи стуб Стратегије односи се на превенцију претњи по здравље животиња, надзор и спремност за реаговање у евентуалним кризним ситуацијама. Његов основни циљ јесте да се проблеми идентификују и пре

<sup>40</sup> Стратегија Европске уније за здравље животиња, *op. cit.*, стр. 16.

<sup>41</sup> “The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)”, Интернет, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm), 31/10/2012.

<sup>42</sup> Стратегија Европске уније за здравље животиња, *op. cit.*, стр. 17.

<sup>43</sup> У том смислу видети и: “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal of the European Union*, signed at Lisbon, 13.12.2007, 17.12.2007, No C 306, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, 13/12/2011.

<sup>44</sup> Стратегија Европске уније за здравље животиња, *op. cit.*, стр. 17.

него што наступе и припрема релевантних субјеката да реагују у случају наступања епидемије болести животиња и другим сличним кризним ситуацијама. Успешне мере превенције болести животиња подразумевају изолацију новодонетих животиња пре њиховог смештања на фарму, изолацију оболелих животиња, регулисање кретања људи, животиња и опреме, правилну употребу производа за исхрану животиња и примену одговарајућих процедура за чишћење и дезинфиковање просторија у којима су животиње смештене.

Одговорност за спровођење ових мера превасходно носе власници животиња, али, с обзиром на то да се поједине заразне болести могу лако проширити са једне фарме на другу, Стратегија инсистира на колективном приступу превенцији и заједничкој примени наведених превентивних мера. Као неке од тих мера Стратегија наводи: истицање непостојања болести, мере за постизање и очување добробити животиња, спровођење ветеринарске контроле итд.<sup>45</sup>

У Стратегији се износи податак да Европска унија представља највећег увозника хране на свету, те да су државе чланице одговорне за контролу производа који се уносе преко њихових граница како би заштитиле целу заједницу од могућих ризика по здравље животиња и јавно здравље, а који произлазе из међународног промета живих животиња и производа анималног порекла. У том смислу, оне су пред изазовом да унапреде граничну сигурност без озбиљнијег угрожавања прекограничног кретања људи и пољопривредних добара. Заправо, истиче се да је за здравље животиња у том смислу најбитнија провера одговарајућих докумената приликом граничне контроле увоза декларисаних производа. Такође, акцентована је и неопходност блискије сарадње између ветеринара и цариника и то како приликом спровођења граничног инспекцијског надзора тако и на одређеним пунктовима преко којих би животиње и производи анималног порекла могли бити илегално унети на територију Европске уније. Тим поводом, намећу се суштинска питања у вези са: проценом ризика, поверења између власти појединих држава чланица, колики су домети, ефикасност и ефективност граничне инспекције и инспекције извршене на другим местима. Са друге стране, као проблем се истиче и чињеница да ће за поједине земље у развоју бити прилично тешко да своје производе уподобе стандардима Европске уније, што ће, аутоматски, онемогућити њихово укључивање у трговинску размену. Зато се наглашава

---

<sup>45</sup> Ibidem, стр. 19.

потреба да Европска унија иницира и побољша сарадњу са трећим земљама, као и да им обезбеди техничку подршку и асистенцију не би ли им помогла да задовоље њене захтеве у погледу здравља животиња намењених увозу у Европску унију. Од Уније се у том контексту очекује и да допринесе сузбијању егзотичних болести на самом њиховом извору, дакле у земљи порекла животиња односно земљи порекла анималних производа, а не након што исте већ буду унете односно увезене преко њених граница.<sup>46</sup>

Како би се ови задаци из Стратегије испунили, потребно је најпре извршити ревизију важећег законодавства којим је регулисана област заштите животиња од болести и њихова превенција и сузбијање и, на основу одговарајуће процене ризика, осмислити најбољи начин функционисања граничних инспекција и таргетирања незаконитог промета. Спровођење такве процене ризика има за циљ идентификовање ризичних производа и земаља порекла производа и (или) животиња како би се могло унапред одредити које ће пошиљке обавезно бити подвргнуте физичком прегледу. Као један од значајних предуслова за спровођење ефикасне контроле истакнута је и координација, међусобно усклађивање рада тела надлежних за контролу увоза, при чему се у првом реду мисли на царинске и ветеринарске службе. Поред тога, истакнуто је и да сами путници морају бити информисани о ограничењима у погледу уноса животиња и анималних производа на територију Уније, као и о одговорностима које у том погледу носе. Када је у питању мониторинг и припремање за кризне ситуације, у први план је стављено адекватно спровођење надзора од стране ветеринара, будући да оно омогућава благовремено уочавање раних знакова упозорења и промтно детектовање претњи по здравље животиња. Такође, ветеринарски надзор окарактерисан је као најбољи начин за праћење и анализирање начина на који се одређене болести животиња појављују и шире. Информације прикупљене од стране ветеринара имају својство чврстих научних доказа и јаких аргумената на основу којих институције Европске уније и власти држава чланица могу донети одлуке о превенцији болести као и одговарајуће контролне и превентивне мере, али и проценити делотворност оних мера које су до сада примењивале. Спровођење ветеринарског надзора омогућава да и шира јавност, укључујући и фармере и власнике кућних љубимаца, прими информације на основу којих ће моћи да одлучи како најбоље да заштити сопствено здравље и здравље својих животиња. У том циљу, предвиђено је да и ветеринари и власници животиња прођу кроз посебно осмишљени програм обуке како би се оспособили да, сваки у границама својих знања и вештина,

<sup>46</sup> Ibidem, стр. 21.

препознају знаке болести животиња у њиховој најранијој фази.<sup>47</sup> Што се тиче спремности релевантних субјеката да реагују у хитним, ванредним ситуацијама које се тичу здравља животиња, Стратегија прописује да тада треба реаговати брзо, ефикасно, и у складу са јединственим приступом који је претходно, односно већ унапред утврђен. Такве ситуације захтевају предвиђање могућности да Комисија Европске уније буде овлашћена да донесе брзе одлуке о хитним акцијама усмереним на ограничавање и контролисање претњи по здравље животиња у Европској унији. Уважавајући етичке норме и растући број захтева за побољшање добробити животиња, Европска унија је већ заузела знатно флексибилнији приступ када је у питању њихова вакцинација и поправила своју политику у вези са контролисањем већине болести животиња. У складу са тим, Стратегија наглашава да ће један од циљева нове политике Европске уније у области здравља животиња бити управо настојање да се смањи број животиња које би морале бити лишене живота у случају епидемије заразне болести или некој другој сличној кризној ситуацији. Спровођење конкретних припрема, планирање, примена и имплементација програма за реаговање у хитним ситуацијама стављена је у надлежност органа држава чланица.<sup>48</sup> Осим постизања спремности за реаговање у кризним ситуацијама које представљају опасност по здравље животиња и јавно здравље, Стратегија истиче да је сврха следећих мера и идентификовање и пружање адекватног одговора на потенцијалне биотерористичке нападе. У питању су следеће мере: формирање мреже за брз одговор на опасност, подршка научном развоју и унапређењу средстава и начина за хумано лишавање живота животиња у хитним ситуацијама, развој капацитета за комуникацију у време кризе, формирање тимова ветеринара задужених да реагују у кризним ситуацијама и попуњавање неопходних резерви вакцина на нивоу Уније.<sup>49</sup>

#### *Четврти стуб – Наука, иновације и истраживање*

Стратегија, говорећи о науци и истраживању, наглашава да се на нивоу Европске уније полако успоставља мрежа лабораторија у којима се врше истраживања болести животиња, што је веома битно за успостављање јединственог система тестирања на болести животиња како би се поставила одговарајућа дијагноза и примениле адекватне мере контроле и

---

<sup>47</sup> Ibidem, стр. 21.

<sup>48</sup> Ibidem, стр. 22.

<sup>49</sup> Ibidem, стр. 23.

сузбијања болести.<sup>50</sup> Прикупљање научних сазнања из земаља чланица и њихово упоређивање и усклађивање од стране Европске организације за безбедност хране (*European Food Safety Authority*) и Европске агенције за лекове (*European Medicines Agency*) такође је од изузетног значаја за квалитет и независност научних савета и процена ризика.<sup>51</sup> Овај поступак омогућава да субјекти који су приморани да решавају кризне ситуације (Европска комисија, Европски парламент и државе чланице) пођу од чврстих темеља приликом развоја политике здравља животиња. За развој модерног истраживања у глобалном окружењу Стратегија као пресудан фактор истиче организовање сарадње на различитим нивоима, координираност националних и европских политика у тој сфери, промовисање умрежавања појединих истраживачких тимова и повећање степена мобилности појединаца и њихових идеја. На тај начин би се превазишла фрагментарност која у том домену и даље постоји.<sup>52</sup> Низ иницијатива усмерених на унапређење квалитета истраживања у области болести и добробити животиња већ је покренут, почевши од позива за формирање Европске мреже за истраживања о здрављу животиња *European Research Area Network* (ERANET) – информационе платформе посвећене заштити и добробити животиња.<sup>53</sup> Друга значајна иницијатива на том пољу јесте лансирање *European Technology Platform for Global Animal Health* (ЕТПГАН) током 2004. године.<sup>54</sup> Ипак, Стратегија наглашава да постоји потреба за заједничким улагањем средстава у спровођење истраживања кроз партнерство између јавног и приватног сектора, чиме би се омогућио развој нових и ефикаснијих метода (у првом реду вакцина и дијагностичких тестова) за контролу болести животиња, и то не само оних које су препознате као значајне за Европу, већ и оних које прете да угрозе здравље животиња у читавом свету. У том смислу, важан је и предлог Комисије да се оснује Европски центар за добробит животиња који би координирао и подстицао таква истраживања.<sup>55</sup>

<sup>50</sup> Ibidem, стр. 24.

<sup>51</sup> Видети: European Food Safety Authority, Интернет, <http://www.efsa.europa.eu/>, 01/11/2012; European Medicines Agency, Интернет, <http://www.ema.europa.eu/ema/>, 01/11/2012.

<sup>52</sup> Стратегија Европске уније за здравље животиња, оп. cit., стр. 24.

<sup>53</sup> European Research Area Network (ERANET), Интернет, <http://www.cordis.europa.eu/coordination/era-net.htm>, 01/11/2012.

<sup>54</sup> European Technology Platform for Global Animal Health (ЕТПГАН), Интернет, <http://www.etpgah.eu/>, 01/11/2012.

<sup>55</sup> Стратегија Европске уније за здравље животиња, оп. cit., стр. 25.

#### IV) ОДНОС СТРАТЕГИЈЕ ЗА ЗДРАВЉЕ ЖИВОТИЊА СА СТРАТЕГИЈОМ ЗА ЗАШТИТУ И ДОБРОБИТ ЖИВОТИЊА

Европска Комисија је усвојила 19. јануара 2012. године и нову Стратегију за заштиту и добробит животиња за период од 2012. до 2015. године (*EU Strategy for Protection and Welfare of Animals 2012–2015*).<sup>56</sup> Стратегија за заштиту и добробит животиња настала је као резултат двадесетогодишњег праћења политике добробити животиња у Европској унији, чији је закључак да усвојена правила треба ефикасније имплементирати, те да и даље постоје одређене категорије животиња које нису у довољној мери обухваћене и заштићене законодавством Уније. Ту спадају пре свега краве које се узгајају ради производње млека и кућни љубимци. Ипак, оцењено је да нова Стратегија за заштиту и добробит животиња игнорише ове закључке, као и да не садржи препоруке које би биле релевантне за регулисање неких важних питања попут транспорта живих животиња, клонирања животиња ради производње хране и вршења експеримената на животињама ради тестирања козметичких производа. Осим у области пољопривреде и трговине, Стратегија добробити животиња не спомиње потребу усклађивања политике добробити животиња у Европској унији са политикама у области научних истраживања, заштите дивљих животиња, заштите потрошача и одрживог развоја. За сада се сматра да наведени пропусти у Стратегији могу проузроковати даље патње животиња у земљама чланицама Европске уније.<sup>57</sup> Иако није реч о правно обавезујућем документу, пропусти уочени у најновијој Стратегији за заштиту и добробит животиња у Европској унији могли би да се негативно одразе и на даље напредовање на пољу заштите животиња у појединим државама чланицама, укључујући ту и заштиту њиховог здравља. Наиме, могло би се десити да оне области које нису обухваћене Стратегијом за заштиту и добробит животиња једноставно буду занемарене као мање важне, те да услед тога не буду покривене релевантним националним правним

---

<sup>56</sup> “EU Strategy for Protection and Welfare of Animals 2012 – 2015”, European Commission, Brussels, 19.1.2012, COM(2012) 6 final communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012-2015 {SEC(2012) 55 final} {SEC(2012) 56 final}, Интернет, [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw\\_strategy\\_19012012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw_strategy_19012012_en.pdf); 25/01/2012.

<sup>57</sup> *Animals in Europe*, Issue No 24, January, 2012, Eurogroup for Animals, 2012. године, Интернет, [http://gallery.mailchimp.com/2ff051030cbf62adef464fe3d/files/Animals\\_in\\_Europe\\_issue\\_n\\_24\\_final.pdf](http://gallery.mailchimp.com/2ff051030cbf62adef464fe3d/files/Animals_in_Europe_issue_n_24_final.pdf), 25.01.2012.

изворима – законима и подзаконским актима. Из наведених критика које се упућују Стратегији за заштиту и добробит животиња могу се извести и одређени закључци о њеном односу са Стратегијом здравља животиња. У том смислу треба истаћи антропоцентрични карактер оба документа, будући да и један и други највише пажње посвећују заштити добробити и здравља оних животиња које се користе за производњу продуката анималног порекла намењених исхрани људи или задовољењу других људских потреба. Са друге стране, екстензивност појма добробити животиња, који обухвата и појам здравља животиња, намеће питање да ли још увек постоји потреба за посебним стратешким документом који је посвећен искључиво здрављу животиња. Чини се да је усвајање таквог једног акта, који ће регулисати политику Европске уније у односу на здравствену заштиту животиња и превенцију и сузбијање њихових болести ипак неопходан, неовисно од Стратегије којом се покрива област њихове добробити. Тиме се омогућава детаљније, прецизније и адекватније уређење области здравља животиња, чија комплексност, повезаност са здрављем људи (јавним здрављем) и безбедношћу хране, али и значај за одрживост привредног развоја по свему судећи, завређују посебан нормативни оквир. Подразумева се да стандарди који се односе на политику Уније у области здравља животиња морају бити усклађени са критеријумима који се постављају у погледу њихове добробити. Међутим, захтеви здравља животиња, а посебно захтеви јавног здравља, и захтеви добробити животиња, могу у одређеним ситуацијама доспети у колизију, те се тада поставља питање коме од њих треба дати предност. Као пример може се навести појава заразне болести животиња, када је, у циљу спречавања њеног даљег ширења на друге животиње и (или) људе потребно лишити живота одређени број заражених јединки. Чини се да је у таквим ситуацијама оправдано јавни интерес ставити испред интереса добробити појединачних животиња и њихових власника, нарочито ако се имају на уму разорне и далекосеже последице које такве болести могу имати по животиње, људе и привреду на глобалном нивоу, те да здравље, а посебно јавно здравље, има примат у односу на добробит индивидуалних јединки.

## V) ЗАКЉУЧАК

Анализа Стратегије Европске уније за здравље животиња недвосмислено показује да је ова међународна организација још пре неколико година идентификовала ту област као један од приоритетних циљева свог деловања –



почевши од улагања материјалних средстава, преко усвајања бројних извора комунитарног права којима је она веома детаљно регулисана, креирања адекватних оквира за сарадњу између држава чланица, па до развоја система превентивних мера и мера реаговања у кризним ситуацијама као што је, на пример, појава епидемије неке заразне болести животиња и инвестирања у научна истраживања која би допринела ефикаснијем спречавању и сузбијању болести животиња. Основни разлог за тако високо позиционирање здравља животиња на листи приоритета Европске уније лежи у његовој тесној испреплетености са добробити животиња (која последњих година стиче све снажнију афирмацију како на европском тако и на светском нивоу), али и са здрављем људи, односно са јавним здрављем, као и у значају који оно има за опстанак и одрживи развој привреде. Поред тога, фаворизовању здравља животиња допринела је и свест о погубним ефектима које појаве и ширења болести животиња могу произвести не само у односу на здравље других животиња и људи, већ и у односу на опстанак и одрживи развој низа привредних грана, а самим тим и на буџет Европске уније, њених држава чланица, али и индивидуалних власника животиња. Због тога се као један од квалитета Стратегије може издвојити управо њено инсистирање на принципу „боље спречити него лечити”, односно максималном фокусирању на изналагање што делотворнијих мера за превенцију болести животиња. У том контексту, посебно је важно инсистирање Стратегије на сарадњи, повезивању, „умрежавању” и координираном деловању различитих субјеката чији је заједнички интерес постицање и одржавање оптималног нивоа здравља животиња – власника животиња, узгајивача животиња, произвођача продуката анималног порекла, потрошача, зоолошких вртова, власника кућних љубимаца, научника који користе животиње у експерименталне сврхе али и друштвава посвећених заштити и добробити животиња, а све у циљу раног детектовања ситуација које представљају ризик по здравље животиња и благовременог предузимања превентивних мера. Посебно је важно инсистирање Стратегије на сарадњи и константној размени релевантних информација између појединих држава чланица Европске уније, као и између посебних ветеринарских инспекција и царинских служби јер се на тај начин превенира уношење на територију Уније заражених животиња и спречава појава болести. У вези са будућим тенденцијама у области здравља животиња у Европској унији, као кључни изазов на који треба одговорити намеће се решавање супротстављених интереса појединих субјеката. Наиме, интензивирање захтева за поштовањем добробити животиња на националном, регионалном и глобалном нивоу па чак и постепено афирмисање и прихватање (премда још увек индиректно) концепта „права

животиња” и притисак друштава за заштиту животиња – довели су до потребе за константним балансирањем између интереса привреде, произвођача, потрошача, власника животиња, интереса животне средине и, у крајњој инстанци, интереса самих животиња као бића *per se* у етичком смислу. У том контексту се као најделикатнија појављује ситуација када треба одлучити да ли приоритет дати здрављу животиња, здрављу људи, јавном здрављу или добробити појединих јединки које су оболеле од одређених болести животиња. Иако је очигледно да предност имају интереси јавног здравља, захтеви хуманости и основни постулати биоцентричне етике налажу да се што више улаже у истраживања усмерена не само на превенцију болести већ и на изнајлажење што хуманијих начина да се поједине оболеле јединке лише живота у оним ситуацијама када се та солуција појављује као *ultima ratio*, а зарад опстанка осталих јединки и очувања јавног здравља, али и животне средине као целине и фауне као њеног интегралног дела. Коначно, може се поставити и питање релевантности Стратегије Европске уније за здравље животиња за Републику Србију, а посебно у контексту европских интеграција у које наша земља улаже значајне напоре, пре свега на легислативном плану, а потом и у сфери имплементације „трансплантованих” нормативних солуција. Иако Стратегија у формалноправном смислу не поставља обавезе ни за државе чланице Европске уније, а тим пре ни за Републику Србију која тај статус још није стекла, не треба пренебрегнути корист коју заинтересовани субјекти могу имати од познавања њених одредби. Као што је истакнуто, овај документ представља драгоцен извор смерница и упутстава за унапређење здравља животиња и употпуњује и усклађује изворе комунитарног права којима је та област регулисана. Идеје представљене у Стратегији могу значајно утицати на домаћег законодавца приликом измена и побољшања постојећег законодавног оквира и усвајања нових законских и подзаконских аката битних за здравље животиња у нашој земљи, али и приликом њихове практичне примене у складу са европским стандардима. Такође, познавање садржине Стратегије омогућава и предвиђање праваца у којима ће се политика Европске уније у области здравља животиња кретати у будућности те усвајање законских решења која су у складу са тим тенденцијама.

## VI) ИЗВОРИ

1. “Action Plan for the Implementation of the EU Animal Health Strategy”, Commission Of The European Communities, Brussels, 10.9.2008, COM(2008) 545 final, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of

- the Regions, Интернет, [http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/COMM\\_PDF\\_COM\\_2008\\_0545\\_F\\_EN\\_AUTRE\\_PROC\\_LEG\\_NOUVELLE.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/COMM_PDF_COM_2008_0545_F_EN_AUTRE_PROC_LEG_NOUVELLE.pdf), 29/10/2012.
2. “A new Animal Health Strategy for the European Union (2007–2013), where prevention is better than cure”, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Интернет, [http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/index_en.htm), 29/10/2012.
  3. *Animals in Europe*, Issue No 24, January, 2012, Eurogroup for Animals, 2012, Интернет, [http://gallery.mailchimp.com/2ff051030cbf62adef464fe3d/files/Animals\\_in\\_Europe\\_issue\\_n\\_24\\_final.pdf](http://gallery.mailchimp.com/2ff051030cbf62adef464fe3d/files/Animals_in_Europe_issue_n_24_final.pdf), 25.01.2012.
  4. Батрићевић, Ана, „Кривично дело несавесног пружања ветеринарске помоћи у законодавству Републике Србије”, *Заштита природе*, вол. 61, бр. 2 /2011.
  5. Батрићевић, Ана, „Улога конвенција Савета Европе у кривичноправној заштити животиња”, *Зборник института за криминолошка и социолошка истраживања*, вол. 30, бр. 1–2/2011.
  6. Батрићевић, Ана, „Заштита добробити животиња у праву Европске уније”, *Европско законодавство*, год. XI, бр. 39–40/2012.
  7. Bekoff, Marc (ed.), *Encyclopedia of Animal Rights and Animal Welfare*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1998.
  8. “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, *Official Journal of the European Communities*, 18.12.2000, No C 364/1, Интернет, [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf), 13/12/2011.
  9. “Commission Decision of 15 April 2010 approving national measures for limiting the impact of certain diseases in aquaculture animals and wild aquatic animals in accordance with Article 43 of Council Directive 2006/88/EC”, *Official Journal of the European Union* L 98/7, Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:098:0007:0011:EN:PDF>, 01/11/2012.
  10. “Community Action Plan on the Protection and Welfare of Animals (2006–2010)”, Commission of the European Communities, Brussels, 23.1.2006, COM(2006) 13 final, Интернет, [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/com\\_action\\_plan\\_230106\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/com_action_plan_230106_en.pdf), 29/10/2012.
  11. “Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law”, Strasbourg, 04.11.1998, Council of Europe, *European Treaty Series* – No. 172, Интернет, <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=172&CL=ENG>, 08/09/2011.
  12. “Council Directive 2002/99/EC of 16 December 2002 laying down the animal health rules governing the production, processing, distribution and introduction of products of animal origin for human consumption”, *Official Journal of the European Communities* L 18/1, Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:018:0011:0020:EN:PDF>, 01/11/2012.

13. "Council Directive 97/78/EC of 18 December 1997 laying down the principles governing the organisation of veterinary checks on products entering the Community from third countries", *Official Journal of the European Communities* L 24/9, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1998:024:0009:0030:EN:PDF>, 01/11/2012.
14. "Council Directive 2002/60/EC of 27 June 2002 laying down specific provisions for the control of African swine fever and amending Directive 92/ 119/EEC as regards Teschen disease and African swine fever", *Official Journal of the European Communities* L 192/27, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:192:0027:0046:EN:PDF>, 01/11/2012.
15. "Council Directive 2002/60/EC of 27 June 2002 laying down specific provisions for the control of African swine fever and amending Directive 92/ 119/EEC as regards Teschen disease and African swine fever", *Official Journal of the European Communities* L 192/27, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:192:0027:0046:EN:PDF>, 01/11/2012.
16. Чавошки, Александра, *Основи еколошког права Европске уније*, Правни факултет Универзитета УНИОН у Београду, Службени гласник, Београд, 2007.
17. Чавошки, Александра, *Правни и политички поредак Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион, Службени гласник, Београд, 2006.
18. „Европска конвенција о заштити кућних љубимаца из 1987. године”, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 1/2010.
19. „Европска конвенција о заштити животиња у међународном превозу из 1968. године”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 1/1992.
20. „Европска конвенција за заштиту животиња које се узгајају на пољопривредним газдинствима из 1976. године”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/1996.
21. „Европска конвенција за заштиту животиња за клање из 1979. године”, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/1996.
22. „Европска конвенција за заштиту кичмењака који се користе за експерименталне и друге научне сврхе из 1986. године”, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 1/2010.
23. "EU Strategy for Protection and Welfare of Animals 2012 – 2015", European Commission, Brussels, 19.1.2012, COM(2012) 6 final communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012–2015 {SEC(2012) 55 final} {SEC(2012) 56 final}, Интернет, [http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw\\_strategy\\_19012012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/actionplan/docs/aw_strategy_19012012_en.pdf); 25/01/2012.

24. Јолцић, Владан, *Конвенције од значаја за заштиту животне средине и интереса Републике Србије*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2006.
25. Јовашевић, Драган, *Систем еколошких деликата – еколошко казнено право*, Правни факултет у Нишу – Центар за публикације, Ниш, 2009.
26. „Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта из 1979. године”, *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 102/2007.
27. Пауновић, Милан, *Права животиња – савремени међународни стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду, Ђуро Салај АД, Београд, 2004.
28. Пауновић, Милан, „Упоредноправни преглед заштите права и добробити животиња”, *Страни правни живот*, бр. 1/2004.
29. Пауновић, Милан, „Животињска права – прилог проширеној теорији људских права”, *Страни правни живот*, бр. 3/2005.
30. “Regulation (EC) No 854/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption”, *Official Journal of the European Union* L 155/206, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:139:0206:0320:EN:PDF>, 01/11/2012.
31. “Regulation (EC) No 998/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the animal health requirements applicable to the non-commercial movement of pet animals and amending Council Directive 92/65/EEC”, Интернет, [http://ec.europa.eu/food/animal/liveanimals/pets/reg\\_998\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/liveanimals/pets/reg_998_2003_en.pdf), 01/11/2012.
32. “Regulation of the European Parliament and of the Council (EC) 183/2005 laying down requirements for feed hygiene” of 12 January 2005, *Official Journal of the European Union* L 35/1, Интернет, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:035:0001:0022:EN:PDF>, 31/10/2012.
33. “Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy”, No. 10117/06, Council of the European Union, Brussels, 9 June 2006, Интернет, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10117.en06.pdf>, 30/10/2012.
34. Rex, Horgan, „EU Animal Welfare Legislation: Current Position and Future Perspectives”, *Revista Electrónica de Veterinaria REDVET*, вол. VII, бр. 12, Veterinaria Organización S.L., España, 2006.
35. “Single European Act”, *Official Journal of the European Communities*, No. L 169/1, 29.06.1987, Luxembourg, 17.02.1986, Интернет, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf), 13/12/2011.

36. "The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement)", Интернет, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm), 31/10/2012.
37. "Treaty on European Union", *Official Journal of the European Communities*, No C 191, Maastricht, 07.02.1992, 29.06.1992, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, 13/12/2011.
38. "Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and related acts", *Official Journal of the European Communities*, No C 340, 10.11.1997, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>, 13/12/2011.
39. "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community", *Official Journal of the European Union*, signed at Lisbon, 13.12.2007, 17.12.2007. No C 306, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>, 13/12/2011.
40. Виг, Золтан, Гајинов, Тамара, *Стање и перспективе еколошкоправне регулативе у Србији*, Факултет за европске правно – политичке студије, Нови Сад, 2011.
41. Закон о добробити животиња, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 41/2009.

## ИНТЕРНЕТ

1. European Commission, Интернет, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) 29/10/2012.
2. Eur Activ Србија, Интернет, [www.euractiv.rs](http://www.euractiv.rs) 29/10/2012.
3. European Parliament, Интернет, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu) 29/10/2012.
4. European Food Safety Authority, Интернет, [www.efsa.europa.eu/](http://www.efsa.europa.eu/), 01/11/2012.
5. European Medicines Agency, Интернет, [www.ema.europa.eu/ema/](http://www.ema.europa.eu/ema/), 01/11/2012.
6. European Research Area Network (ERANET), Интернет, [www.cordis.europa.eu/coordination/era-net.htm](http://www.cordis.europa.eu/coordination/era-net.htm), 01/11/2012.
7. European Technology Platform for Global Animal Health (ETPGAH), Интернет, [www.etpgah.eu/](http://www.etpgah.eu/), 01/11/2012.
8. Publications Office, Интернет, [www.publications.europa.eu](http://www.publications.europa.eu) 29/10/2012.
9. World Organisation for Animal Health – OIE, Интернет, <http://www.oie.int>, 18/12/2011.
10. World Trade Organization, Интернет, [www.wto.org](http://www.wto.org), 31/10/2012.

## ANALYSIS OF EUROPEAN UNION ANIMAL HEALTH STRATEGY

### ABSTRACT

Being one of essential components of and fundamental preconditions for animal welfare, animal health holds a high position among the priorities of the European Union. Apart from outstandingly positive tendencies when it comes to creating not only national but international normative frameworks for animal protection on the level of entire Europe as well, animal health is considered such an important issue due to its close correlation with human health. Everyday use of products of animal origin for nutrition, clothing or medical treatments, direct or indirect contact with domestic or wild animals or house pets and use of animals for scientific or experimental purposes represent some of the situations in which inadequate animal health protection may strongly affect and threaten life, health and welfare of humans, but also survival and sustainable development of economy, i.e. its branches, including food industry, animal husbandry, hunting, fishery, tourism etc. That is the reason why EU Animal Health Strategy, in spite of its lack of formal legal strength, strongly influences normative and practical activities of the EU and its member states directed toward protection, conservation, monitoring and prevention in that field. Having in mind the efforts our country has been making in the process of harmonizing its environmental legislation with EU requirements and fulfilling the standards imposed in that sphere, becoming familiar with and critically analyzing the provisions of this strategic document represent useful preparations for its future implementation. Therefore, the author of this paper attempts to present contents of the EU Animal Health Strategy, motives for its adoption, its goals as well as methods planned for their accomplishment. Besides, the author draws a comparison between the provisions of this Strategy and the newly adopted EU Animal Welfare Strategy and points out possible tendencies in the development of member states' policies in the field of animal health and welfare.

*Key words:* Animals, animal health, animal welfare, European Union, European Union Animal Health Strategy.

UDK:351.765.4  
Bibliid 1451-3188, 11 (2012)  
Год XI, бр. 41, стр. 398–417  
Изворни научни рад

Др Ана ЧОВИЋ<sup>1</sup>

## ПРАВНА РЕГУЛАТИВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТИЊА

### АПСТРАКТ

Предмет овог рада биће расправа о односу човека према животињама кроз историју и статус животиња у XXI веку, као и вечито питање – да ли су животиње објекти или субјекти права. Такође, рад анализира и повећану учесталост насиља над животињама, правне прописе у области њихове заштите и могућности за побољшање система и механизма за заштиту права животиња. Приказом неких решења у упоредном праву и њиховим упоређивањем са српским решењима, покушаћемо да одговоримо на питање које би кораке требало предузети да се побољша законски оквир у овој области.

*Кључне речи:* Права животиња, насиље над животињама, злостављање животиња, заштита животиња.

### 1) УВОД

*„Ако верујете у еволуцију природним одабиром,  
како можете да верујете да су се осећаји одједном појавили,  
ни из чега, са људским бићима?“*

Стивен М. Сивај (*Stephen M. Sivley*), Колеџ Гетисбург, Пенсилванија.

Вековима уназад људи су злоупотребљавали своју надмоћ, а последице тога биле су трговина робљем, етничка чишћења и геноциди, присиљан рад деце и злостављање жена. Иако се чини да је све то остало у прошлости, за нама, истина је другачија. Данас се сусрећемо са истим насиљем, дискриминацијом и злоупотребом моћи, што најбоље осећају припадници

<sup>1</sup> Универзитет Унион – „Никола Тесла”, Београд. Е-mail: tankosicana@yahoo.com.



мањинских група, као нпр. хомосексуалци. Међутим, они и други припадници мањинских група нису најугроженији. Постоје жива бића која не умеју да се споразумеју са нама, нити да нам саопште своје страхове и потребе. Због тога људи морају да говоре у њихово име и да бране њихова права. Демократско друштво свој напредак исказује и односом према животињама, који данас није на завидном нивоу. Наш суживот се игнорише, а агресивна свест и агресивно понашање врло су распрострањени. Људска врста је током развоја ширила своје саосећање, у почетку на рођаке и племе, затим на људе сличних вредности, а данас смо у прилици да продубимо саосећање за ширу заједницу створења са којима делимо земљу. Шта је то кључно што човека разликује од животиња? Неки филозофи и научници дуго су истицали да животиње нису способне да остваре самосвест јер им недостаје осећање индивидуализма. Други су веровали да животиње не жале за мртвима и да је то линија раздвајања између њих и људи. Али како онда објаснити чињеницу да слоновима поред својих мртвих рођака могу стајати данима, додирујући њихова тела сурлама? Нису ретки случајеви смрти папагаја, након што угине други папагај који је са њим живео. Животиње осећају бол, патњу, доживљавају стрес, па чак и љубав. Закључак, који мало ко оспорава, јесте да је положај животиња у савременом свету нехуман, али је питање шта се конкретно у пракси ради да се такво стање промени. Од тога зависи положај и опстанак животиња, али и целокупног човечанства.

## II) ПОЛОЖАЈ ЖИВОТИЊА КРОЗ ИСТОРИЈУ

Прва књига Постања каже да је Бог дао човеку власт над животињама, што није укључивало убијање животиња ради исхране, јер су људи живели од плодова са дрвећа. На самом почетку били смо вегетеријанци, а након греха и великог потопа дата нам је дозвола да свом начину исхране придодемо и животиње. У Новом завету не постоје никакве опомене против окрутности према животињама. Људска бића сматрају се једино предодређеним за живот после телесне смрти и само се људски живот сматра светињом. Од друге половине 18. века интереси животиња су и даље потчињавани интересима човека, али се јавља идеја о хуманом поступању према њима. Жан-Жак Русо се залагао за забрану лова, јер је сматрао да лов навикава људе да проливају крв.<sup>2</sup> Било је и другачијих мишљења. Тако је Кант говорио да људи према животињама немају

---

<sup>2</sup> М. Пауновић, *Права животиња – савремени међународни стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду, Ђуро Салај, Београд, 2004, стр. 23.

директних дужности, јер су оне само средства која служе циљу, тј човеку.<sup>3</sup> У мрачном средњем веку организована су суђења животињама у циљу долажења до правде. Ови процеси били су у надлежности црквених судова, а примењивано је правно начело „око за око, зуб за зуб”. Овакви случајеви забележени су у књизи енглеског правника Еванса, па тако сазнајемо да је прва пресуда донета 1266. године против једне свиње, а последња 1692. Том пресудом изречена је смртна пресуда кобили.<sup>4</sup> Највећи број ових пресуда постојао је у Француској, Италији, Швајцарској и Немачкој. Неморалност ових поступака је неспорна, али је ипак на неки начин промовисана правно-процесна способност животиња.<sup>5</sup>

### III) УЧЕЊЕ И ЕКСПЛОАТАЦИЈА ЖИВОТИЊА У САВРЕМЕНОМ СВЕТУ

Данас смо сведоци мучења и експлоатације животиња на различите начине. Животиње се муче на фармама, у зоо-вртovima и различитим експериментима. Основна грешка је у систему који нам дозвољава да посматрамо животиње као наше ресурсе, који постоје због нас, да буду искоришћене за исхрану или експлоатисане за спорт или новац.<sup>6</sup> Ако се прихвати став радикалних анималиста који се залажу да се месна исхрана потпуно обустави и замени биљном или синтетичком, то би могло довести до потпуног нестанка ових врста домаћих животиња, јер би њихов опстанак у природи био немогућ, а узгој неисплатив. Зато би требало наћи решење које ће заштитити ове животиње, али и обезбедити њихов опстанак и заштиту од коришћења у разним експериментима.<sup>7</sup> Аргументи за постојање *зоолошких вртова* су, пре свега, спречавање изумирања врста, што је илузија и заблуда. Оне се могу спасти само заштитом еко-система у којима живе. Уколико је неопходно да постоје, зоолошки вртови морали би да се граде тако да буду пространи вртови, слични националним парковима. Држање животиња у ограниченом простору може довести до абнормалног и

---

<sup>3</sup> Ibidem, стр. 24.

<sup>4</sup> Ibidem, стр. 30–31.

<sup>5</sup> Ibidem, стр. 33.

<sup>6</sup> T. Regan, *The struggle for animal rights*, International Society for Animal Rights, Clarks Summit, PA, 1987, стр. 47.

<sup>7</sup> Према проценама, у 1980. години жртвовано је 70 милиона животиња, а поједини експерименти се изводе и понављају као потпуно непотребни, Пауновић, *op. cit.*, стр. 38–39.

самодеструктивног понашања. Тако поједине животиње гризу решетке кавеза, екстремитете, или се врте у малим круговима ходајући горе-доле.<sup>8</sup> *Лов и риболов* су још један пример како човек злоупотребљава своју надмоћ над животињама. За разлику од животиња месождера које се ограничавају на ужи круг жртава, човек лови сисаре, птице, водоземце, гмизавце и бескичмењаке, без икакве разлике и преке потребе. Последице су још несагледиве, а пре свега су то нарушавање еколошког система и прекидање прехрамбеног ланца. Притисак да се забрани риболов још је мањи, услед одсуства осећања људи за страдање морских и речних животиња, иако се већ догађа изумирање појединих мора, на пример Средоземног. Човек је као ловац и рибар уништио многе органске врсте, а неке је довео до ивице егзистенције. Неке животиње су ишчезле, као што је моа (крупни сродник ноја, живела је на Новом Зеланду), додо (птица из групе голубова на острву Маурицијусу), а за многе врсте китова је извесно да ће под дејством човека ускоро нестати.<sup>9</sup> Човек не уништава животиње само ловом и риболовом, већ и посредно. Са променом животних услова које својом делатношћу изазива, многе животиње беже или изумиру, а велики број њих је човек несвесно прогнао, уништавајући њихова склоништа и изворе хране. Тако на пример, са исушивањем великог Панчевачког рита крај Београда, ишчезао је велики број птица, а гориле у Африци одржавају се једино под строгом заштитом.<sup>10</sup> Брзина промена у природи под дејством човека расте све брже са порастом цивилизације, што може имати несагледиве последице по целокупно човечанство.

#### IV) ЖИВОТИЊЕ – ОБЈЕКТИ ИЛИ СУБЈЕКТИ ПРАВА

У правној науци заступљено је антропоцентрично гледиште по коме сваки правни поредак регулише људско понашање у друштву, па се стога и правне норме односе на људско понашање. Схватање по коме животиње нису субјекти права оправдава се тиме што оне нису способне да буду морални субјекти, тј. да поступају исправно или неисправно, нити су интелектуално компетентне. Како објаснити онда то, што у правној теорији постоји сагласност да правни субјекти могу бити и различите друштвене творевине којима правни поредак признаје овлашћења и обавезе? Ти субјекти права

---

<sup>8</sup> Ibidem, str. 41–42.

<sup>9</sup> С. Станковић, *Екологија животиња*, Завод за издавање уџбеника Социјалистичке Републике Србије, Београд, 1968, стр. 331.

<sup>10</sup> Ibidem, str. 333–334.

називају се правна лица, а чак се називају и вештачким или моралним лицима (*personnes morales*). Како објаснити то да мале бебе, па чак и нерођена деца у неким случајевима имају права? Зашто пуномоћник не би могао да покрене правну процедуру у корист неке животиње? Постоје предлози да се животињама призна ограничени или тзв. пасивни субјективитет. У том случају, о правним овлашћењима животиња би се бринули људи у својству њихових адвоката, односно заступника, а животиње би се третирали као специфични субјекти права који су носиоци правних овлашћења, али не и правних обавеза.<sup>11</sup> Присталице тзв. проширене теорије људских права сматрају да животиње, као и људи, имају основна правна овлашћења, а посебно право да буду третиране са поштовањем.<sup>12</sup> Један од аргумената је и то што постоје субјективна права која нису позитивноправног већ су моралног порекла и она се не дугују држави, већ их људско биће има самим тим што је људско биће. Тако се може рећи да су основна права животиња која им припадају као бићима, право на живот, право на неповредивост слободе, право на станиште примерено врсти, право да их човек не повређује и право животиња на људско старање. Први кораци предузети су на унутрашњем и међународном плану и животиње и правно посматрано постају наша субића.

## V) ПРАВНА РЕГУЛАТИВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТИЊА

### *Међународне конвенције о заштити животиња*

У периоду пре II светског рата, две најважније усвојене конвенције биле су Конвенција о заштити фауне и флоре у њиховом природном стању од 1933. и Конвенција о заштити природе и очувању дивљег животињског света у западној хемисфери од 1940. године. После II светског рата под окриљем УН донет је велики број конвенција, од којих су најважније следеће:

### *Заштита животиња на универзалном плану*

1. *Међународна конвенција о заштити птица*<sup>13</sup> – усвојена у Паризу 18. октобра 1950. године. Ова конвенција је антропоцентрична, јер од заштите изузима неке птице које угрожавају ратарску или животињску

<sup>11</sup> Пауновић, *op. cit.*, стр. 171.

<sup>12</sup> *Ibidem*, стр. 188.

<sup>13</sup> Међународна конвенција о заштити птица, *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/73.

- производњу, као и птице које могу послужити у научној и образовној сфери.
2. *Конвенција о мочварама које су од међународног значаја, особито као пребивалиште птица мочварица*<sup>14</sup> – усвојена у Ирану 1971. године. Србија је ратификовала ову конвенцију, као и претходну.
  3. *Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре*<sup>15</sup> – усвојена у Вашингтону 3. марта 1973. Врсте су подељене у три групе. У првој групи се налазе врсте којима прети опасност од изумирања и којима је трговина забрањена, у другој се налазе врсте којима тренутно не прети опасност од изумирања, али може да запрети, и у трећој групи се налазе оне врсте које су ретке у појединим земљама па их оне пријављују у циљу спречавања или ограничавања експлоатације. Незаконита трговина животињама се и даље наставља и то највише из неразвијених земаља према Европи, Јапану и САД.
  4. *Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња*<sup>16</sup> – усвојена у Бону 1979. године.
  5. *Конвенција о биолошкој разноврсности*<sup>17</sup> – усвојена у Рио де Жанеиру 5. јуна 1992. године. Овом конвенцијом морална обавеза човека да заштити биолошку разноврсност претвара се у правну. Указује се на неопходност заштите екосистема (заједнице биљака, животиња и микроорганизама, који међусобно делују као једна еколошка целина).

### *Европске конвенције о заштити животиња*

1. *Конвенција о очувању европског дивљег живота и природних станишта*<sup>18</sup> – усвојена у Берну 19. септембра 1979. године. Конвенција унапређује заштиту која постоји на универзалном плану. Основни недостатак ове конвенције је то што се државама уговорницама оставља могућност да

---

<sup>14</sup> Конвенција о мочварама које су од међународног значаја, особито као пребивалиште птица мочварица, ратификована 27. априла 1992.

<sup>15</sup> Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре, *Службени гласник СРЈ*, бр. 11/2001.

<sup>16</sup> Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња, *Службени гласник РС*, бр.102/97.

<sup>17</sup> Конвенција о биолошкој разноврсности, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/2001.

<sup>18</sup> Конвенција о очувању европског дивљег живота и природних станишта, *Службени гласник РС*, бр. 102/07.

ставе резерву у погледу неких врста наведених у додацима, услед чега њена примена значајно зависи од националних законодавастава.

2. *Европска конвенција о заштити животиња у међународном превозу*<sup>19</sup> – донета у Паризу 13. децембра 1968. године, а ступила на снагу 1971. године. Овом конвенцијом прописани су минимални услови за транспорт животиња.
3. *Европска конвенција о заштити животиња које се узгајају на пољопривредним газдинствима*<sup>20</sup> – усвојена у Стразбуру 10. марта 1976. године. Одредбе Конвенције које се односе на њено спровођење, свде се на препоруке које су само неке уговорнице испуњавале. Основан је Стални комитет који доноси препоруке, али ако две или више уговорнице или Европска унија пошаљу обавештење да неће спроводити препоруку, она престаје да важи.
4. *Европска конвенција за заштиту животиња за клање*<sup>21</sup> – усвојена у Стразбуру 10. маја 1979. године. У преамбули се истиче да се конвенција усваја и да би месо било квалитетније, јер се сматра да страх, патња и бол који се наносе животињи за време клања могу утицати на његов квалитет. Такође, допушта се и могућност да држава уговорница одобри клање без омамљивања уколико то налажу религиозни ритуали. Надзорни механизам овом конвенцијом није предвиђен. Све ово указује на одсуство стварне жеље да се ове животиње заиста заштите.
5. *Европска конвенција о заштити кичмењака употребљених за експерименталне и друге научне сврхе* – усвојена у Савету Европе 18. марта 1986. године. Установљена су правила која се морају поштовати приликом извођења експеримената, као и у погледу врста животиња које се могу користити за експерименте. Никакав надзорни механизам није успостављен.
6. *Европска конвенција о заштити кућних љубимаца*<sup>22</sup> – усвојена у Савету Европе 13. новембра 1987. године. Убијање животиња се у

---

<sup>19</sup> Европска конвенција о заштити животиња у међународном превозу, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/96.

<sup>20</sup> Европска конвенција о заштити животиња које се узгајају на пољопривредним газдинствима, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/96; датум ратификације 28. фебруар 2001.

<sup>21</sup> Европска конвенција за заштиту животиња за клање, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/96; датум ратификације 28. фебруар 2001.

<sup>22</sup> Европска Конвенција о заштити кућних љубимаца, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 1/2010.

начелу не забрањује, него посредно, па се тако каже да је исто дозвољено ветеринару или другој компетентној особи. На питање ко је компетентан и како се компетенција процењује, Конвенција не даје одговор. Друга велика мана је непостојање надзорног механизма. Са друге стране, посебно је значајна јер покреће питање лутајућих животиња, пре свега паса луталица.

Животну средину као једну од приоритетних области дефинише и Уговор о Европској унији из 1992. године и Уговор из Амстердама из 1999, коме је придодат Протокол о заштити и добробити животиња. Овај протокол је значајан, јер представља документ који животињама признаје својство осећајних бића, као и Лисабонски споразум из 2007. године.<sup>23</sup> У области кривичноправне заштите животиња у Европској унији, значајна је Директива посвећена заштити животне средине путем кривичног права из 2008. године која прописује само минималне стандарде и употребљава израз „груби нехат” или „груби немар”, што указује на то да понашања учињена са несвесним нехатом не морају бити нужно санкционисана националним законодавствима.<sup>24</sup> У јануару 2012. године Европска комисија је усвојила Стратегију за заштиту и добробит животиња за период 2012–2015. године, а оправдано се примећује да се она не бави заштитом дивљих животиња, заштитом потрошача и очувањем одрживог развоја.<sup>25</sup>

### *Правна регулатива у САД*

Правна регулатива у области заштите животиња разликује се у појединим државама САД. У држави Мисисипи санкционишу се:

1. суровост према живим бићима; прописана казна је до 6 месеци затвора и/или новчана казна у износу до 1.000 долара;<sup>26</sup>
2. опхођење на свиреп начин;<sup>27</sup>
3. ускраћивање воде и хране;<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> А. Батрићевић, „Заштита добробити животиња у праву Европске уније”, *Европско законодавство*, бр. 39–40/2012, стр. 313, 314.

<sup>24</sup> Ibidem, стр. 324.

<sup>25</sup> Ibidem, стр. 326.

<sup>26</sup> Miss. Code Ann. § 97-41-1, Miss. Code Ann. § 99-19-31.

<sup>27</sup> Miss. Code Ann. § 97-41-5.

<sup>28</sup> Miss. Code Ann. § 97-41-7, Miss. Code Ann. § 97-41-13.

4. пропуштање да се обезбеди неопходно издржавање; прописана казна за дела из тачке 2, 3 и 4 је до 100 дана затвора и/или новчана казна у износу од 100 долара;<sup>29</sup>
5. окупност према мачкама и псима; прописана казна је 6 месеци затвора и/или 1.000 долара новчане казне, а за тежи облик дела 6 месеци затвора и/или 2.500 долара ако је дело учињено први пут, односно до 5 година затвора и/или 5.000 долара ако је реч о поврату;<sup>30</sup>
6. тровање животиња; прописана је казна затвора у трајању до 3 године и новчана у износу од 500 долара;<sup>31</sup>
7. сексуално злостављање животиња је кривично дело за које је прописана казна затвора у трајању до 10 година;<sup>32</sup> и
8. организовање различитих борби животиња представља прекршај.<sup>33</sup>

У Мисисипију тежи облик окупности према псима и мачкама (уколико дело није учињено први пут) и тровање животиња представљају кривична дела, док остале радње представљају прекршаје. Суд може одлучити да особу осуђену за окупно понашање према псима или мачкама упутити на саветовање и процену менталног здравља.<sup>34</sup> Суд може да наложи трајно одузимање животиње уколико власник не може или је неспособан да се брине о њој,<sup>35</sup> али и да донесе одлуку којом починиоцу дела забрањује поседовање животиња у будућности.<sup>36</sup>

Држава Хаваји санкционише:

1. напуштање животиња;<sup>37</sup> прописана је казна затвора у трајању до 30 дана и/или новчана казна у износу до 1.000 долара;<sup>38</sup>

<sup>29</sup> Miss. Code Ann. § 97-41-9.

<sup>30</sup> Miss. Code Ann. § 97-41-16 (a) (b), Miss. Code Ann. § 97-41-16 (2) (a), Miss. Code Ann. § 97-41-16 (2) (b) (i), Miss. Code Ann. § 97-41-16 (2) (b) (ii).

<sup>31</sup> Miss. Code Ann. § 97-41-17.

<sup>32</sup> Miss. Code Ann. § 97-29-59.

<sup>33</sup> Miss. Code Ann. § 97-41-11.

<sup>34</sup> Miss. Code Ann. § 97-41-16 (3) (b) (ii) (1).

<sup>35</sup> Miss. Code Ann. § 97-41-2 (5).

<sup>36</sup> Miss. Code Ann. § 97-41-2 (6).

<sup>37</sup> Haw. Rev. Stat. § 143-2.6.

<sup>38</sup> Haw. Rev. Stat. § 706-663, Haw. Rev. Stat. § 706-640.



2. окрутност према животињама<sup>39</sup> и присвајање животиња,<sup>40</sup> максимална казна за ова дела је иста и износи до годину дана затвора и/или новчана казна до 2.000 долара;
3. за тежи облик суровости прописана казна је до пет година затвора и/или новчана казна до 10.000 долара,<sup>41</sup> и
4. различите борбе животиња санкционисане су као прекршаји, а организовање борбе паса представља кривично дело.<sup>42</sup>

У држави Флорида за тровање и напуштање животиња прописана је казна затвора до годину дана и/или новчана казна до 5.000 долара.<sup>43</sup> Иста казна прописана је и за окрутност према животињама, а ако је такво поступање животињи проузроковало сувишну патњу или смрт, може се изрећи казна затвора до 5 година и/или новчана казна до 10.000 долара.<sup>44</sup> У овом случају суд учиниоцу може одредити обавезу да се подвргне психолошком саветовању и посебном програму лечења.<sup>45</sup> Суд може учиниоцу забранити и поседовање животиња у будућности.<sup>46</sup> Сексуално злостављање животиња и организовање борби бикова представљају прекршаје,<sup>47</sup> а убијање и сакаћање регистрованих коња и говеда и организовање борби животиња, као и учествовање у њима у својству посматрача, представљају кривична дела.<sup>48</sup> И у другим државама се, са одређеним разликама у законској регулативи, санкционишу мучење и рањавање животиња,<sup>49</sup> окрутност према животињама,<sup>50</sup> злонамерно или

---

<sup>39</sup> Haw. Rev. Stat. § 711-1108.5, Haw. Rev. Stat. § 711-1109.

<sup>40</sup> Haw. Rev. Stat. § 711-1109.6.

<sup>41</sup> Haw. Rev. Stat. § 711-1108.5, Haw. Rev. Stat. § 706-660, Haw. Rev. Stat. § 706-640.

<sup>42</sup> Haw. Rev. Stat. § 711-1109 (1) (d), Haw. Rev. Stat. § 711-1109.3.

<sup>43</sup> Fla. Stat. Ann. § 828.08.

<sup>44</sup> Fla. Stat. Ann. § 828.12, Fla. Stat. Ann. § 828.12 (1), Fla. Stat. Ann. § 828.12 (2).

<sup>45</sup> Fla. Stat. Ann. § 828.12 (2) (a).

<sup>46</sup> Fla. Stat. Ann. § 828.073 (4) (c).

<sup>47</sup> Fla. Stat. Ann. § 828.126, Fla. Stat. Ann. § 828.121.

<sup>48</sup> Fla. Stat. Ann. § 828.122, Fla. Stat. Ann. § 828.125.

<sup>49</sup> N.Y. Agric. & Mkts. Law § 353.

<sup>50</sup> N.Y. Agric. & Mkts. Law § 353-a, Cal. Pen. Code § 597 (b), Ala. Code § 13A-11-14, Wash. Rev. Code § 16.52.205, 16.52.207, Mont. Code Ann. § 45-8-211, 45-8-217, Va. Code Ann. §§ 3.2-6570(a),(b), N.M. Stat. Ann. §§ 30-18-1(a)-(d), Ohio Rev. Code Ann. § 959.13, N.H. Rev. Stat. Ann. § 644:8, Tenn. Code Ann. § 39-14-202.

намерно повређивање и убијање,<sup>51</sup> злостављање,<sup>52</sup> запуштање,<sup>53</sup> напуштање,<sup>54</sup> пропуштање да им се обезбеди храна и вода (одговарајућа нега),<sup>55</sup> тровање и покушај тровања,<sup>56</sup> бацање штетних супстанци на јавном месту,<sup>57</sup> затварање кућних љубимаца у возилима током екстремних температура,<sup>58</sup> окрутност приликом транспорта,<sup>59</sup> различите активности у вези са борбама животиња,<sup>60</sup> и сексуално злостављање.<sup>61</sup>

## VI) АНАЛИЗА ПРОПИСА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

На нашим просторима животиња се још третира као ствар, што се може закључити из праксе судова који приликом примене Закона о облигационом односима, животињу третирају као опасну ствар. Помак је ипак направљен, јер је 10. јуна 2009. године ступио на снагу Закон о добробити животиња.

<sup>51</sup> Cal. Pen. Code § 597 (a), Ala. Code § 3-1-10, Ind. Code § 35-46-3-12(b),(c) (наглашено је да се штите само кичмењаци), Wash. Rev. Code § 9.08.070, Va. Code Ann. § 18.2-144, Ohio Rev. Code Ann. § 959.02 (повређивање), S.C. Code Ann. § 16-11-510(A), Tenn. Code Ann. § 39-14-205.

<sup>52</sup> Or. Rev. Stat. § 167.315, 167.320.

<sup>53</sup> Or. Rev. Stat. § 167.325, 167.330.

<sup>54</sup> N.Y. Agric. & Mkts. Law § 355, Cal. Pen. Code § 597 f, Ind. Code § 35-46-3-7, Va. Code Ann. § 3.2-6504, Ohio Rev. Code Ann. § 959.01, Or. Rev. Stat. § 167.340, S.C. Code Ann. § 47-1-70.

<sup>55</sup> N.Y. Agric. & Mkts. Law § 356, Cal. Pen. Code § 597.1.

<sup>56</sup> N.Y. Agric. & Mkts. Law § 360, Cal. Pen. Code § 596, Wash. Rev. Code § 16.52.190, Ohio Rev. Code Ann. § 959.03.

<sup>57</sup> N.Y. Agric. & Mkts. Law § 362.

<sup>58</sup> N.Y. Agric. & Mkts. Law § 353-d, N.H. Rev. Stat. Ann. § 644:8-aa (повређивање излагањем екстремним температурама).

<sup>59</sup> Cal. Pen. Code § 597 a, Wash. Rev. Code § 16.52.080.

<sup>60</sup> N.Y. Agric. & Mkts. Law § 351 (узгајање и продаја животиња које су намењене учествовању у борбама представљају кривична дела, а прекршаји су поседовање и држање ових животиња, као и учествовање у борбама у својству посматрача), Cal. Pen. Code § 597 b, 597 c, 597 h, 597 j, Ala. Code § 13A-12-4, 13A-12-5, 13A-12-6, Wash. Rev. Code § 16.52.117, Mont. Code Ann. § 45-8-210, Va. Code Ann. § 3.2-6571, N. M. Stat. Ann. § 30-18-9, Ohio Rev. Code Ann. § 959.15, N.H. Rev. Stat. Ann. § 644:8-a, Or. Rev. Stat. § 167.355 - 167.433, S.C. Code Ann. §§ 16-27-20 to 80.

<sup>61</sup> N.Y. Penal Law § 130.20, Cal. Pen. Code § 286.5, Wash. Rev. Code § 16.52.205(3),(4), Mont. Code Ann. § 45-5-505, Va. Code Ann. § 18.2-361, Or. Rev. Stat. § 167.333, § 181.594(5),(6), S.C. Code Ann. § 16-15-120.

Радње противправног поступања у вези са нарушавањем добробити животиња, инкриминисане су следећим прописима:

1. *Устав Републике Србије*<sup>62</sup>

Члан 74: „Свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину.” Члан 97 (9): „Република Србија уређује и обезбеђује одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја.”

2. *Закон о јавном реду и миру*<sup>63</sup>

Члан 17: „Ко без надзора или без заштитних средстава држи опасне животиње које другог могу престрашити или повредити или ко на јавном месту злоставља животиње, односно на други начин са њима сурово поступа, казниће се новчаном казном до 20.000 динара.”

3. *Закон о ветеринарству*<sup>64</sup>

Члан 138: „Забрањено је злоупотребљавати или мучити животиње.

Власници и држаоци животиња морају се односити према својим животињама на хуман начин и штитити их од патње и бола тако што ће без одлагања обезбедити одговарајућу ветеринарску помоћ. Током транспорта и клања, животиње не смеју бити изложене лошем поступању или патњи. Објекти у којима се држе животиње морају бити уређени и опремљени на начин којим се обезбеђује задовољавање биолошких потреба животиња, у зависности од врсте и категорије животиња. Научноистраживачке експерименте на животињама могу да изводе само стручна лица у ветеринарским, медицинским, фармацеутским и другим научним установама, а током експеримента животиње не смеју бити изложене лошем поступању или патњи. Забрањено је организовати, финансирати или бити домаћин борбе између животиња исте или различитих врста.”

---

<sup>62</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 35/06.

<sup>63</sup> Закон о јавном реду и миру, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94.

<sup>64</sup> Закон о ветеринарству, *Службени гласник РС*, бр. 91/05.

#### 4. Закон о ловству<sup>65</sup>

Члан 4. и 6: „Забрањено је прогањање, злостављање или намерно узнемиравање дивљачи, односно уништавање или угрожавање опстанка било које врсте дивљачи у природи.”

#### 5. Кривични законик<sup>66</sup>

Кривични законик прописује санкционисање дела која се директно или индиректно односе на заштиту добробити животиња: Убијање и мучење животиња (члан 269), Борбе животиња (члан 269 ст. 3), Несавесно пружање ветеринарске помоћи (члан 271), Производња штетних средстава за лечење животиња (члан 272), Загађивање хране и воде за исхрану односно напајање животиња (члан 273), Незаконит лов (члан 276), Незаконит риболов (члан 277).

Када се говори о *добробити животиња*, мисли се пре свега на хумани третман свих животиња, при свим видовима њихове експлоатације, и сматра се да људи могу користити животиње све док је смањена или елиминисана њихова патња. Облици поступања према животињама у овом случају варира од оних који подразумевају одсуство свих облика физичког злостављања, до оних који подразумевају одсуство психолошког малтретирања животиња. Добробит животиња своди се на омогућавање животињама да уживају:

1. слободу од глади и жеђи (могућност приступа свежој води и храни);
2. слободу од нелагодности (обезбеђење заклона и места за одмор);
3. слободу од бола, повреде или болести;
4. слободу да испоље природно понашање (одговарајући простор, смештај и друштво других животиња исте врсте); и
5. слободу од страха и стреса.<sup>67</sup>

Филозофија *права животиња* разликује се у односу на концепцију добробити. У овом случају сматра се да животиње имају одређена неотуђива „морална права”, а поједини заступници ове идеје сматрају да животиње не треба да се користе за било који циљ од стране људи, укључујући и храну, облачење или истраживање.<sup>68</sup> Чињеница је и да су животиње конкуренти

<sup>65</sup> Закон о ловству, *Службени гласник РС*, бр. 39/93, 44/ 93, 60/ 93.

<sup>66</sup> Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/05, 72/09 и 111/09.

<sup>67</sup> Батрићевић, *op. cit.*, стр. 310, 311.

<sup>68</sup> Пауновић, *op. cit.*, стр. 159.

човеку у исхрани, па би у случају пуштања на слободу свих припитомљених врста, дошло до померања у ланцу исхране, а многе од ових животиња прапуштене саме себи, не би могле дуго да преживе. Оно што одговара реалности јесте, да се животињама загарантује право на живот у складу са њиховом врстом и свођење на најмању могућу меру, у третману права животиња, њихове патње, бола, стреса и повређивања. У Националној стратегији одрживог развоја између осталог пише да су „у порасту поједини облици насиља (насиље у породици, насиље међу вршњацима, насиље према животињама), а прати их толеранција према различитим облицима вербалног и невербалног агресивног и насилног понашања”.<sup>69</sup> На овај начин она доводи у везу насиље према животињама са другим облицима насилничког понашања. Усвајањем Закона о добробити животиња предузет је значајан корак у заштити и побољшању положаја животиња. У члану 3. ст. 3. утврђује се дужност сваког грађанина да спречи и пријави све облике злостављања животиња и угрожавања њиховог живота, здравља и добробити, Министарству унутрашњих послова или Министарству надлежном за послове ветеринарства. Уводи се инспекцијски надзор Министарства преко ветеринарских инспектора над спровођењем закона и прописа донетих на основу њега и прописују се новчане казне у висини од 100.000 динара до 1.000.000 динара. Међутим, свест људи о потреби да се животиње бескомпромисно заштите је на ниском нивоу или уопште и не постоји.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Национална стратегија одрживог развоја, *Службени гласник РС*, бр. 57/2008.

<sup>70</sup> Примери злостављања животиња у Србији су бројни. О великом броју њих шира јавност не сазна никада. Известан број ових случајева добије простор у медијима, а мањи број и судски епилог. Најпознатији случајеви злостављања животиња у протеклих неколико година били су следећи: У новембру 2006. Миролуб Савић из Латковића код Љига, усмртио је пса који је био у власништву његове комшинице, тако што га је отровао, затим му испалио два хица у главу из пушке, а онда га је везавши за браник аутомобила вукао десет километара до депоније у Љигу. Он је осуђен на *тримесечну казну затвора условно на годину дана*.

У мају 2007. године Слободан Плећаш је осуђен на *четири месеца затвора условно на три године*, јер је претукао а затим антенским каблом везао пса за куку аутомобила и тако га вукао 300 метара.

У јулу 2007. године Драшко Милосављевић из Рашевице код Параћина, проглашен је кривим за мучење и убијање пса. Изречена му је *новчана казна* у износу од 50.000 динара. Након што је изударао пса, окривљени га је бацио са моста у реку уз коментар: „Сада ће да буде Цигани лете на небо.”

2009. године Иштван Кочиш из Новог Бечеја, осуђен је на *три месеца затвора условно* због кривичног дела убијања и мучења животиња, а 2010. је Ружица В. секиром исекла скотну женку стафорда у насељу Калуђерица, зато што је преко срушене ограде прешла у њено двориште.

## VII) СТРАТЕГИЈА ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАШТИТЕ И ПОЛОЖАЈА ЖИВОТИЊА – ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У периоду од 2001. до 2005. године, Организацији за поштовање и бригу о животињама „Орка”, за помоћ због злостављања животиња обратило се више од 2.500 грађана. У току 2009. године овој организацији је поднето више од 4.000 пријава за злостављање животиња, а београдска полиција забележила је више од 6.500. Постоји очигледан несклад између броја пријављених злостављања и броја донетих пресуда, упркос постојању законске регулативе. Закони се не примењују, поступци се не покрећу, а када се покрену и доведу до краја, изричу се срамно благе казне (изрицање новчаних казни и условних осуда). Свест људи о потреби да се поштује достојанство животиња и неопходности доследног кажњавања починиоца ових дела, у самом је зачетку. Судска пракса наше земље у овој области још каска за праксом судова развијених земаља. Санкционисањем злостављања животиња штите се основне вредности на којима почива друштво. Сви психолози се слажу, да су људи који су агресивни према животињама склони и агресији према људима. Агресија према животињама се повезује са различитим психијатријским болестима и криминогеним понашањем. Многа истраживања потврдила су постојање узрочно-последичне везе између убијања и злостављања животиња и других облика девијантних и криминалних понашања.<sup>71</sup> Санкционисање оваквог понашања је део шире борбе за елиминисање насиља у друштву. Неопходно је обезбедити складан заједнички живот људи и животиња и регулисати односе државе, друштва и појединаца према животињама. Неки кораци у стратегији за унапређење заштите и положаја животиња били би следећи:

1. *Образовни рад са децом и наставницима у циљу укључивања образовања и васпитања о добробити животиња у наставни план и програм, на свим образовним нивоима;*

---

2011. године пресудом Основног суда у Панчеву, Јану Хуравеку из Ковачице, који је проглашен кривим за кривично дело злостављање и убијање животиња, изречена је *казна затвора у трајању од осам месеци, условно на годину дана.*

Прва пресуда за тровање животиња изречена је у Параћину Драгиши Мирковићу. Он је 26. маја 2010. године отровао пса расе бели швајцарски овчар, након чега је осуђен *на новчану казну у износу од 70.000 динара која ће се заменити казном затвора у трајању од 70 дана, ако се не плати у року од 15 дана.* Интернет, [http://orca.rs/vesti/2011/03/23/prva-presuda-za-trovanje-zivotinja\\_-model-nadleznima.html](http://orca.rs/vesti/2011/03/23/prva-presuda-za-trovanje-zivotinja_-model-nadleznima.html).

<sup>71</sup> А. Батрићевић, „Деца и злостављање животиња – криминолошки, виктимолошки и кривичноправни аспекти”, *Темид*, бр. 3/2011, стр. 58.

2. *Пружање подршке грађанима* кроз информисање, саветодавну помоћ, административну и правну помоћ и сервисе за удомљавање и проналазак изгубљених животиња;
3. *Укључивање медија* у промоцију изградње система који ће унапредити заштиту животиња;
4. *Изградња прихватилишта* у циљу решавања проблема напуштених животиња на хуман начин;
5. Злостављање животиња је социјално неприхватљиво понашање које изазива бол, патњу, стрес и/или смрт животиње, а подразумева занемаривање, физичко, сексуално и психолошко злостављање. До 1. јануара 2006. године када су усвојене измене Кривичног законика, злостављање животиња било је прекршај за који су биле прописане ниске новчане казне у износу од 500 до 1.000 динара, без адекватног надзора, што је довело до тога да скоро никада није била изречена казна. Са друге стране, у друштву је постојао, и још постоји, висок степен толеранције према таквом понашању. Чињеница да је изменама Кривичног законика злостављање животиња квалификовано као кривично дело, представља значајан корак, али би било неопходно и *унапредити кривичноправну заштиту животиња*, тако што ће се повећати казне за кривично дело „убијање и мучење животиња”, прописати кажњавање за покушај извршења овог кривичног дела и предвидети ново кривично дело „напуштање животиња”. Борбе животиња су инкриминисане 2009. године (чл. 269. ст. 3. Кривичног законика);
6. У случају да малолетник узраста од 14 до 18 година учини кривично дело убијања и злостављања животиња, кроз примену васпитног налога укључивање у рад хуманитарних организација или послове социјалног и еколошког садржаја, најбоље би могла да се развије његова лична одговорност. Када малолетник учини неки од прекршаја предвиђених Законом о добробити животиња, Законом о ветеринарству и Законом о јавном реду и миру, било би најпримереније, у складу са Законом о прекршајима, одредити му *васпитну меру* – обавезу да се укључи у рад хуманитарних организација или у послове еколошког, социјалног или локалног значаја без накнаде;<sup>72</sup>
7. Увести институцију *адвоката за добробит животиња*, који може подносити тужбе на основу кривичне одговорности против оних који прекрше Закон о добробити животиња и који би имао могућност да

---

<sup>72</sup> Ibidem, стр. 69.

испитује оптужене и сведоке. Тако је нпр. у кантону Цирих, уведена институција адвоката за добробит животиња, који може подносити тужбе на основу кривичне одговорности против оних који прекрше Закон о добробити животиња кантона Цирих. Он има право на испитивање оптужене особе и сведока, као и право жалбе на првостепену одлуку федералним органима;

8. *Унапредити уставноправну заштиту животиња* по угледу на европске државе, попут Немачке и Швајцарске.<sup>73</sup> Немачка је прва европска земља која је чланом 20а свога устава зајемчила заштиту животињама. Овај члан гласи: „Имајући у виду сопствену одговорност према будућим генерацијама, држава штити природне основе живота и животиње, и то у оквиру уставног поретка, путем законодавне, а на основу закона и права, путем извршне и судске власти.” Такође, Устав Бразила у чл. 225 (1) (VII) прописује обавезу заштите флоре и фауне.<sup>74</sup> Пресуде Европског суда за људска права у овој области, извршиле су одређени утицај на промоцију и унапређење права животиња.<sup>75</sup>

Није мали број оних који промоцију права и заштите животиња сматрају сувишним, јер мисле да постоје „преча посла” од тога. Тако се могу чути коментари да животи животиња постају вреднији од живота људи и да се више пажње и простора посвећује злостављању животиња у времену када се свакодневно губе људски животи. Док људи не буду схватили да постоји

<sup>71</sup> А. Батрићевић, „Деца и злостављање животиња – криминолошки, виктимолошки и кривичноправни аспекти”, *Темда*, бр. 3/2011, стр. 58.

<sup>72</sup> *Ibidem*, стр. 69.

<sup>73</sup> Видети чл. 80. Устава Швајцарске, Интернет, [http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html) и чл. 20а Устава Немачке, Интернет, [http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html).

<sup>74</sup> J. Varnek, V., Chapman, *Legislative and regulatory options for animal welfare*, Food and agriculture organization of the United Nations, Rome, 2010, стр. 29, Интернет, <http://www.fao.org/docrep/013/i1907e/i1907e01.pdf>.

<sup>75</sup> Тако је у случају *ВГТ против Швајцарске* (бр. 24699/94), Европски суд за људска права одлучио да је дошло до повреде чл. 10 (слобода изражавања) Европске конвенције о људским правима, и наложио исплату 20.000 швајцарских франака за трошкове поступка швајцарском удружењу од стране државе. Ово удружење је у Швајцарској било регистровано као удружење које се бави заштитом и добробити животиња и стварањем телевизијских реклама које су контраст рекламама које прави индустрија меса. У једном кадру се показивала стаја свиња са малим преградама и ти услови су упоређени са условима у концентрационим логорима. Реклама се завршавала речима: „Једите мање меса, зарад вашег здравља, животиња и ваше околине”, а телевизија на којој је реклама требало да се емитује, одбила је емитовање због њеног наводног „политичког карактера”. *Правни информатор*, бр. 7–8/2001, Београд.



зачарани круг насиља, док се значај насиља над било којим живим бићем буде омаловажавао и толерисао, из тог круга нећемо изаћи. Биће само питање времена када ће жртве насиља постати они који насиље деле на неприхватљиво и прихватљиво, а жртве насиља на оне које треба заштити и оне чија је заштита сувишна. Праведност налаже да се заштита од насиља обезбеди свим живим бићима. Тако аутор Реган закључује да је стара пословица о немогућности озакоњења морала можда истинита, али да већи морални и правни проблем представља немогућност да се озакони правда.<sup>76</sup>

### VIII) ИЗВОРИ

1. Alabama Code, Интернет, <http://codes.lp.findlaw.com/alcode>.
2. Батрићевић, А., „Деца и злостављање животиња – криминолошки, виктимолошки и кривичноправни аспекти”, *Темид*, бр. 3/2011.
3. Батрићевић, А., Заштита добробити животиња у праву Европске уније, *Европско законодавство*, бр. 39–40/2012.
4. California Penal Code, Интернет, [http://www.leginfo.ca.gov/.html/pen\\_table\\_of\\_contents.html](http://www.leginfo.ca.gov/.html/pen_table_of_contents.html).
5. Code of Virginia, Интернет, <http://lis.virginia.gov/000/src.htm>.
6. Dunn, L. and others, *Animal protection laws of the United States of America and Canada*, Animal Legal Defense Fund, 2012. Интернет, <http://aldf.org/article.php?id=259>.
7. Европска конвенција о заштити животиња које се узгајају на пољопривредним газдинствима, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/96.
8. Европска конвенција о заштити животиња у међународном превозу, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/96.
9. Европска конвенција за заштиту животиња за клање, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/96.
10. Hawaii Revised Statutes Ann., Интернет, [http://www.animallaw.info/statutes/stushist711\\_1109.htm](http://www.animallaw.info/statutes/stushist711_1109.htm).
11. Интернет, [http://orca.rs/vesti/2011/03/23/prva-presuda-za-trovanje-zivotinja\\_model-nadleznima.html](http://orca.rs/vesti/2011/03/23/prva-presuda-za-trovanje-zivotinja_model-nadleznima.html).
12. Интернет, <http://www.gencourt.state.nh.us/rsa/html/indexes/default.html>.
13. Интернет, <http://www.nmonesource.com/nmpublic/gateway.dll?f=templates&fn=default.ht>.
14. Интернет, <http://www.scstatehouse.gov/code/t39c015.php>.

---

<sup>76</sup> Regan, op. cit., стр. 173.

15. Конвенција о биолошкој разноврсности, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/2001.
16. Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре, *Службени лист СРЈ*, бр.11/2001.
17. Конвенција о очувању европског дивљег живота и природних станишта, *Службени гласник РС*, бр. 102/07.
18. Конвенција о очувању миграторних врста дивљих животиња, *Службени гласник РС*, бр.102/97.
19. Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/05, 88/05, 107/2005, 72/2009 и 111/2009.
20. Међународна конвенција за заштиту птица, *Службени лист СФРЈ*, бр. 6/73.
21. Mississippi Code of 1972 Unannotated, Интернет, <http://www.lexisnexis.com/hottopics/mscode/>.
22. Montana Code Annotated, Интернет, [http://data.opi.mt.gov/bills/mca/..%5Cmca\\_toc%5Cindex.htm](http://data.opi.mt.gov/bills/mca/..%5Cmca_toc%5Cindex.htm).
23. Национална стратегија одрживог развоја, *Службени гласник РС*, бр. 57/2008.
24. New Mexico Statutes, доступно на
25. NY Code – Agriculture and Markets, Интернет, <http://codes.lp.findlaw.com/nycode/AGM>.
26. Ohio Revised Code, Интернет, <http://codes.ohio.gov/orc>.
27. Oregon Revised Statutes, Интернет, <http://www.leg.state.or.us/ors/>.
28. Пауновић, М., *Права животиња – савремени међународни стандарди*, Правни факултет Универзитета у Београду, Биро Салај, Београд, 2004.
29. *Правни информатор*, бр. 7–8/2001.
30. Regan, T., *The struggle for animal rights*, International Society for Animal Rights, Clarks Summit, PA, 1987.
31. Revised Statutes of New Hampshire, доступно на
32. South Carolina Code of Laws Unannotated, доступно на
33. Станковић, С., *Екологија животиња*, Завод за издавање уџбеника Социјалистичке Републике Србије, Београд, 1968.
34. Tennessee Code Unannotated, Интернет, <http://www.lexisnexis.com/hottopics/tncode/>.
35. The Florida Statutes, Интернет, <http://www.leg.state.fl.us/statutes/>.
36. Устав Немачке, Интернет, [http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/gm00000_.html).
37. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 35/06.
38. Устав Швајцарске, Интернет, [http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html).

39. Vapnek, J., Chapman, V., *Legislative and regulatory options for animal welfare*, Food and agriculture organization of the United Nations, Rome, 2010, Интернет, <http://www.fao.org/docrep/013/i1907e/i1907e01.pdf>.
40. Закон о добробити животиња, *Службени гласник РС*, бр. 41/09.
41. Закон о јавном реду и миру, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94.
42. Закон о ловству, *Службени гласник РС*, бр. 39/93, 44/93, 60/93.
43. Закон о ветеринарству, *Службени гласник РС*, бр. 91/05.

## LEGAL REGULATION OF ANIMAL WELFARE

### ABSTRACT

This paper will be discussed on the relationship of man to animals through history and status of animals in the 21 century and the eternal question of whether they are objects or subjects of rights. Also, analyze the increased incidence of violence against animals, legal regulations in the area of their protection and opportunities for improving the system and mechanisms for the protection of animal rights. Depicting some solutions in Comparative Law and their comparison with the Serbian solutions, will answer the question of what steps need to be taken to improve the legal framework in this area.

*Key words:* Animal rights, violence against animals, animal abuse, the protection of animals.



## УПУТСТВО ЗА САРАДНИКЕ

- *Европско законодавство* је специјализовани научни часопис из области права и политике Европске уније.
- Часопис излази у континуитету тромесечно, четири пута годишње или два пута годишње у по два волумена (две свеске).
- Часопис објављује само рецензиране ауторске прилоге.
- Прилози који се достављају ради објављивања морају представљати резултате сопствених или заједничких истраживања.
- Аутори су дужни да поштују ауторска права трећих лица.
- Прилози који су већ објављени под истим или сличним називом у другој публикацији неће бити објављени осим изузетно и под условом да редакција часописа оцени да њихов квалитет може бити од користи за унапређење научноистраживачке делатности и да тиме завређују да буду објављени у целини или изводу уз поштовање свих ауторских права и права на интелектуалну својину. У поменутом случају, у фусноти на насловној страни наводи се извор из којег је прилог преузет.
- Аутори прилога дужни су да се придржавају научне методологије приликом писања радова, као и да поштују следећа упутства:

### Упутство за писање чланака

С обзиром на значај часописа за усаглашавање законодавства и правне праксе Републике Србије са законодавством и правном праксом Европске уније, прилози који обрађују поједине нормативне акте и праксу органа Европске уније морају бити типског карактера. Од аутора се захтева да се код писања и достављања ауторских прилога придржавају следећих правила:

1. Радови се пишу у електронском облику у програму *Microsoft Office Word*, у фонту *Times New Roman* ћирилица (*Serbian – Cyrillic*) (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12pt, размак између редова 1 маргине 2,5 (горња и доња, лева и десна). Текст се равна са обе маргине (*Format, Paragraph, Indents and Spacing, Alignment, Justified*), не треба делити речи на крају реда на слоге. Све стране треба да буду нумерисане.
2. Ауторски прилози не треба да буду дужи од једног ауторског табака.

3. Наслов рада писати великим словима, задебљано (*Bold*), величина слова 14 pt. Наслов се одваја од текста са — *spacing before 18 pt*. Ако је наслов на српском језику, наслов се исписују и на енглеском језику испред сажетка или резимеа на крају текста састављеном такође на енглеском језику.
4. Испод наслова текста стоји име и презиме аутора чланка. По правилу се наводи пуно име и презиме (свих) аутора. Наводи се још и пун, званични назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је аутор обављао истраживање. Афилијација се исписује непосредно након имена аутора. Функција и звање аутора се не наводе. Адреса или е-адреса аутора даје се у напомени при дну прве странице чланка. Ако је аутора више, даје се само адреса једног, обично првог аутора.
5. У чланцима се дају сажетци (апстракти), који представљају кратак информативан приказ садржаја чланка који читаоцу омогућава да брзо и тачно оцени његову релевантност. У интересу је аутора да сажетци садрже термине који се често користе за индексирање и претрагу чланака. Саставни делови сажетка су циљ истраживања, методи, резултати и закључак. Сажетак треба да има до 250 речи и треба да стоји између заглавља (наслов, имена аутора и др.) и кључних речи, након којих следи текст чланка. Чланак мора имати сажетке на српском и на енглеском језику. За сажетке на енглеском језику мора се обезбедити квалификована лектура, односно граматичка и правописна исправност.
6. Ако је језик рада српски, веома је пожељно је да се сажетак на енглеском језику даје у проширеном облику, као тзв. резиме. Посебно је пожељно да резиме буде у структурираном облику. Дужина резимеа може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одељка Литература.
7. Сажетак мора садржати и кључне речи. Кључне речи су термини или фразе које најбоље описују садржај чланка за потребе индексирања и претраживања. Треба их додељивати с ослонцем на неки међународни извор (попис, речник или тезаурус) који је најшире прихваћен или унутар дате научне области, нпр. Web of Science.
8. У зависности од теме коју обрађује текст прилога, зависиће и поднаслови. Пожељно је да прилози у часопису *Европско законодавство* поред апстракта имају следеће поднасловне који носе наслове: 1) *СВРХА*; 2) *МЕРЕ ЕУ*; 3) *САДРЖАЈ*; 4) *ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ*; 5) *ИЗВОРИ* (Invocatio legis, са свим подацима о нормативном акту укључујући број „Службеног листа” ЕУ или други званични извор). 6) *ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ*.
9. Поднаслови у раду пишу се задебљано (*Bold*), док се под-поднаслови пишу у *Italic*-у; у оба случаја величина слова је 12.
10. Почетни ред у сваком пасусу никако не увлачити табулатором — опција *tab*.
11. Стране речи и изразе навести у *italic*-у (нпр. *acquis communautaire*, итд.).
12. У тексту се морају дати пуна имена, никако иницијали аутора.

13. Називе свих нормативних аката ЕУ у тексту писати великим почетним словом: Директива, Уредба, Препорука, Саопштење Одлука, Анекс итд.
14. У тексту користити само следећи облик наводника — „ и ”. За цитате на страним језицима користити искључиво горње наводнике — “ и ”, односно ‘ и ’ у случају унутрашњих наводника.
15. Фусноте је неопходно писати на дну стране (опција *Footnote*), а ознаке за фусноте стављати искључиво на крају реченице. Податке о наведеној библиографској јединици у фуснотама треба навести у складу са следећим сугестијама:

#### ***а) Монографије***

Пуно **име и презиме аутора**, наслов монографије (у *Italic*-у), назив издавача, место издавања, година издања, стр. уколико се наводи једна или више страна извора на српском језику, односно р. уколико се цитира једна страна извора на енглеском или рр. уколико се цитира више страница. Уколико се наводи више страница користи се средња црта без размака пре и после (нпр. стр. 123–245; рр. 22–50).

Када се наводи зборник радова на српском језику који је приредила једна особа, ставља се (ур.) или (прир.) са тачком у оба случаја. Са друге стране, када се ради о више уредника монографије на српском језику ставља се (урс), без тачке.

Када се наводи приређени зборник радова на енглеском језику који је приредило више приређивача, иза имена приређивача се у заградама ставља (eds), без тачке. Ако се ради о једном приређивачу, ставља се (ed.), са тачком.

#### ***б) Чланци у научним часописима***

Пуно **име и презиме аутора**, наслов текста (под знацима навода), назив часописа (у *Italic*-у), број тома, број издања, стр. (или рр.) од-до. Бројеви страница се одвајају средњом цртицом (–), без размака. Уколико су неки подаци непотпуни неопходно је то и нагласити.

#### ***в) Чланци у дневним новинама и часописима***

Навести име аутора (или иницијале уколико су само они наведени), наслов чланка — под знацима навода, име новине или часописа (у *Italic*-у) датум — написан арапским бројевима, број стране/страница.

#### ***г) Навођење докумената***

Навести назив документа (под знацима навода), члан, тачку или став на који се аутор позива, часопис или **службено гласило у коме је документ објављен** (у *italic*-у, број тома, број издања, место и годину издања.

д) *Навођење извора са Интернета*

Име аутора, назив дела или чланка, пуна Интернет адреса која омогућава да се до наведеног извора дође укуцавањем наведене адресе, датум приступања страници на Интернету, број стране (уколико постоји и ако је прилог објављен у PDF-у).

ђ) *Понављање раније наведених извора*

Када се позивамо на извор који је већ раније навођен у тексту после других фуснота, обавезно треба ставити име и презиме аутора, наслов извора, затим **op. cit.** И на крају број стране (нпр. Michael Levi, “The Organisation of Serious Crimes”, op. cit., p. 879). **Ibid.** или *ibidem* користити искључиво при навођењу извора наведеног у претходној фусноти, уз назнаку броја стране/страница, уколико је нови навод из тог извора (нпр. *Ibid.*, стр. 11).

\* \*

\*

Радови се достављају на дискети или у виду електронског писма (attachment) на адресу главног уредника часописа *Европско законодавство*,

**др Душка Димитријевића,**

**Институт за међународну политику и привреду,**

**Македонска 25, 11000, Београд или на  
e-mail: dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs.**

Рукописи подлежу анонимној рецензији.

*Редакција*





CIP – Katalogizacija u publikaciji  
Народна библиотека Србије, Београд

EVROPSKO zakonodavstvo / glavni  
urednik Duško Dimitrijević. – God. 1, br. 1  
(2002) –. – Beograd : Ministarstvo pravde  
Republike Srbije : Institut za međunarodnu  
politiku i privredu, 2002 –. – 24 cm

Raniji naslov (pre 2002): Pregled evropskog  
zakonodavstva – ISSN 1450-6815. –  
Tromesečno

ISSN 1451-3188 = Evropsko zakonodavstvo

COBISS.SR-ID 183321351

## Остала издања

---

### Института за међународну политику и привреду

- Брано Миљуш, Драган Ђукановић, *Добросуседски односи*, броширано, 2011, 284 стр.
- Александар Фатић, Божидар Бановић, *Друштвени аспекти организованог криминала*, броширано, 2011, 472 стране.
- Драган Петровић, *Француско-српски односи 1800–2010*, тврд повез, 2011, 372 стр.
- Перо Б. Петровић, *Капитална улагања и пројектно финансирање*, броширано, 2011, 240 стр.
- Хасиба Хрустић, *Пореска хармонизација у Европској унији*, броширано, 2011, 248 стр.
- Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније*, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Брано Миљуш, броширано, 2010, 578 стр.
- Владимир Гречић, *Српска научна дијаспора*, броширано, 2010, 416 стр.
- Предраг Бјелић, Сања Јелисавац-Трошић и Ивана Поповић-Петровић, *Савремена међународна трговина*, броширано, 2010, 360 стр.
- Драган Петровић, *Русија и Европа*, тврд повез, 2010, 348 стр.
- Унапређење туризма као фактор развоја привреде Републике Србије*, зборник радова, приређивачи Перо Петровић и Видоје Голубовић, броширано, 2010, 500 стр.
- Србија у савременом геостратешком окружењу*, приређивач Невенка Јефтић, броширано, 2010, 464 стр.
- Срђан Кораћ, *Интегритет наднационалног службеника Европске уније*, броширано, 2010, 206 стр.
- Драган Петровић, *Председнички избори у Украјини 2010*, броширано, 2010, 190 стр.
- Невенка Јефтић, *Освајање слободе изражавања и трансформација комуникативног суверенитета*, броширано, 2010, 188 стр.
- Србија и регионална сарадња*, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Сандро Кнезовић, броширано, 2010, 340 стр.
- Иван Дујић, *Србија и Панамски канал као кључ за светски поредак од 1850. до 2000. године*, броширано, 2010, 204 стр.
- Ивона Лађевац, Светлана Ђурђевић-Лукић, Ана Јовић Лазић, *Међународно присуство на Косову и Метохији од 1999. до 2009. године*, броширано, 2010, 308 стр.
- Александар Фатић, *Улога казне у савременој полиархичној демократији*, броширано, 2010, 260 стр.
- Serbia and European Union*, зборник радова, Душко Димитријевић и Мирослав Антевски (прир.), броширано, 2010, 248 стр.
- Драган Петровић, Драгомир Анђелковић и Горан Николић, *Геополитика Закавказја*, тврд повез, 2010, 393 стр.
- Проширење европске уније на Западни Балкан*, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Ивона Лађевац, броширано, 2009, 316 стр.
-

# ИЗБОР ИЗДАЊА

## ИНСТИТУТА ЗА МЕЂУНАРОДНУ ПОЛИТИКУ И ПРИВРЕДУ

*Међународна политика*, специјализовани часопис за међународне односе  
*Review of International Affairs*, специјализовани часопис за међународне односе  
(на енглеском језику)

*Међународни проблеми*, научни часопис на српском и енглеском језику

*Европско законодавство*, научно-стручни часопис за право Европске уније  
Часописи излазе тромесечно

### НАЈНОВИЈА ИЗДАЊА:

*Спољна политика Србије и заједничка спољна безбедносна политика ЕУ*, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Милош Јончић, броширано, 2012, 580 стр.

Душко Димитријевић, *Државне границе након сукцесије СФР Југославије*, тврд повез, 2012, 484 стр.

*Danube Strategy – Strategic Significance for Serbia*, зборник радова, приређивачи, Невенка Јефтић Шарчевић и Едита Стојић Карановић, броширано, 2012, 352 стр.

*Western Balkans: From Integration to Stabilisation*, зборник радова, приређивачи, Мирослав Антевски и Драгана Митровић, броширано, 2012, 404 стр.

*Meaning of Borders and Border Issues in the Age of Globalization: Europe and Asia*, zbornik radova, приређивачи Душко Димитријевић, Драгана Митровић и Ивона Лађевац, броширано, 2012, 160 стр.

*Хармонизација законодавства Србије са правом Европске уније (II)*, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Брано Миљуш, тврди повез, 2012, 886 стр.

Драган Петровић, Драган Ђукановић, *Стубови спољне политике – Србија, ЕУ, САД и Кина*, броширано, 2012, 240 стр.

Милован Радаковић, *Компоненте националног и европског идентитета*, тврд повез, 2012, 280 стр.

*Улога цивилног друштва у промоцији потенцијала Подунавља у светлу израде Стратегије ЕУ за Дунавски регион*, зборник радова, приређивачи Едита Стојић Карановић и Невенка Јефтић Шарчевић, броширано, 2012, 212 стр.

*Србија и међународне организације*, зборник радова, приређивачи Драган Ђукановић и Ивона Лађевац, броширано, 2011, 572 стр.

*Japan and Serbia: Regional Cooperation and Border Issues: A Comparative Analysis*, зборник радова, приређивачи Душко Димитријевић и Ивона Лађевац, броширано, 2011, 192 стр.

Стеван Ђорђевић, Душко Димитријевић, *Право међународних уговора*, тврд повез, 2011, 688 стр.