

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

Доц. др Иван ЈОКСИЋ
Проф. др Жељко БЈЕЛАЈАЦ¹
Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ²

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

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

² 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.³ 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:⁴

³ 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.

⁴ 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.⁵

Просторни моменат у конституисању животне средине, као посебног субјективитета, везује се за евроинтеграционе процесе и приближавање Србије чланству у Европској унији. Зато је нормативно⁶ 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

⁵ 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.

⁶ 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.⁷ 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.⁸ 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

⁷ 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>.

⁸ 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 еколошки⁹ здраво и просперитетно друштво. Иако се генеза правног уобличавања заштите животне средине може пронаћи у општим¹⁰ 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

⁹ 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 животnoj 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.

¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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

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

¹² 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).¹³ 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

¹³ Цитирано према: *Животна средина*, op. cit., стр. 42–43.

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

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.¹⁵ Ова Конвенција не садржи изричите одредбе у којима се конкретизује право на здраву животну средину.¹⁶ 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.¹⁷ Први „еколошки” случај о коме се Суд изјашњавао био је

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.¹⁸ 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,

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

пракса Европског суда је за њих још значајнија.¹⁹ 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.²⁰

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.²¹

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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.²² 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.²³

²² 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.

²³ 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.²⁴

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

- 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.

²⁴ Илија Џомић, *Европска унија – прошлост, садашњост и будућност*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Сарајево, 2010, стр. 76–77.

²⁵ *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:²⁶ 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

²⁶ 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.²⁷ 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)²⁸ и Стратегију Европске уније за одрживи развој из 2001. године (значајно ревидирана 2006).²⁹ 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

²⁷ 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*, ор. cit., стр. 54.

²⁸ 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.

²⁹ 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.³⁰ 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.³¹ 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.³² Реактивни начин заштите животне средине огледа се у увођењу принципа *загађивач плаћа*.³³ „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.”³⁴ 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

³⁰ *Заштита животне средине услов за одрживи развој*, op. cit., стр. 20.

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

³² 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.

³³ 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*.

³⁴ *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. Четвртом 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.³⁵

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

³⁵ 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., Спалевеић 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.