

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U BEOGRADU

Biblioteka
UDŽBENICI

Prof. dr STEVAN LILIĆ
Doc. dr MIRJANA DRENOVAK-IVANOVIĆ

EKOLOŠKO PRAVO
DRUGO, AŽURIRANO IZDANJE

Izdavač

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje

Za izdavača

Prof. dr Sima Avramović, dekan

Urednik izdanja

Prof. dr Dragan M. Mitrović

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2014.

Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovano, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

www.ius.bg.ac.rs

Prof. dr STEVAN LILIĆ
Doc. dr MIRJANA DRENOVAK-IVANOVIĆ

EKOLOŠKO PRAVO

Drugo, ažurirano izdanje

SADRŽAJ

Predgovor	13
-----------------	----

Deo I TEORIJSKI OKVIRI EKOLOŠKOG PRAVA

Glava 1	
TEORIJSKI OKVIRI EKOLOŠKOG PRAVA	15
1.1. Teorijski okvir ekološkog prava	15
1.2. Nastanak i razvoj ekološkog prava	16
1.3. Osnovne karakteristike ekološkog prava	17
1.3.1. Ekološkopravni odnos	17
1.3.2. Ekološkopravna norma	20
1.3.3. Osnovna načela ekološkog prava	21
Glava 2	
ODNOS EKOLOŠKOG PRAVA PREMA DRUGIM GRANAMA PRAVA ...	24
2.1. Ekološko pravo kao grana pravnog sistema.	24
2.2. Ekološko pravo i međunarodno javno pravo	25
2.3. Ekološko pravo i ustavno pravo.	28
2.4. Ekološko pravo i upravno pravo	29
2.5. Ekološko pravo i građansko (obligaciono) pravo	31
2.6. Ekološko pravo i kazneno pravo	32
2.7. Ekološko pravo i poresko i finansijsko pravo	33
Glava 3	
EKOLOŠKA POLITIKA.	34
3.1. Nadležnost institucija Evropske unije u oblasti ekološke politike	34
3.2. Akcioni programi Evropske unije za životnu sredinu i prioriteti delovanja	36
3.2.1. Klimatske promene.	36
3.2.2. Ekološka oznaka za proizvode	37
3.3. Finansiranje ekološke politike Evropske unije	38
3.4. Principi ekološke politike Evropske unije	39
3.4.1. Održivi razvoj	39
3.4.2. Reciklaža i ponovna upotreba.	40

3.4.3. Realizacija principa „zagađivač plaća“	41
3.4.4. Javnost podataka (učešće javnosti, pravo na slobodan pristup informacijama)	41
Glava 4	
PRAVNI INSTRUMENTI EKOLOŠKE ZAŠTITE	43
4.1. Ekološka pravda	43
4.1.1. Ekološka kriza	43
4.1.2. Pristup ekološkoj pravdi.	44
4.1.3. Ekološka pravda i Srbija.	46
4.2. Ekološki ombdusman	48
4.3. Ekološka krivična dela	52
4.4. Ekološka inspekcija	60
4.4.1. Položaj i uloga ekološke inspekcije u zakonodavstvu Srbije ...	61
4.4.2. Organizacija ekološke inspekcije u Srbiji	62
4.4.3. Preporuka Evropske unije i Saveta Evrope o minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine	66
4.4.4. Perspektiva unapređenja ekološke inspekcije u Srbiji	68
4.5. Ekološka tužba	68
4.6. Ekološki porezi.	69

Deo II

MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

Glava 5	
UJEDINJENE NACIJE I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE	73
5.1. Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu UNEP	73
5.2. Konvencija o čovekovoj okolini (Štokholm 1972)	74
5.3. Rio Konferencija Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju 1992 (UNCED)	77
5.3.1. Rio deklaracija (1992)	77
5.3.2. Agenda 21 (1992)	80
5.3.3. Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (1992)	81
5.3.4. Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama	82
5.3.4.1. Kjoto protokol (1997)	83
5.3.4.2. Konferencija u Kopenhagenu (2009)	84
5.4. Arhuska konvencija (1996)	86
5.5. Bazelska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovom odlaganju (1992)	88

Glava 6

SAVET EVROPE I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE	91
6.1. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i pravo na zdravu životnu sredinu (1950)	91
6.2. Konvencija o građanskopravnoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti opasnih po životnu sredinu (1993).....	93
6.3. Konvencija o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine (1998)	94
6.4. Konvencija o zaštiti evropske divljači i njihovih prirodnih staništa (1982).	94
6.5. Evropska konvencija o pejzažu (2004)	95

Glava 7

EVROPSKA UNIJA I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE	96
7.1. Uvodne napomene.	96
7.2. Primarni (osnovni) izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine.	97
7.2.1. Ugovor o Evropskoj uniji.	98
7.2.2. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije	98
7.3. Sekundarni (izvedeni) izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite čovekove okoline	101
7.3.1. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite vazduha	103
7.3.2. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite voda.	104
7.3.3. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite ugroženih divljih i životinjskih vrsta	106
7.3.4. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite od buke.	107
7.3.5. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti procene uticaja na životnu sredinu.	108
7.3.6. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti upravljanja opasnim otpadom.	109

Deo III

EKOLOŠKO PRAVO I PRAVNA
ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI

Glava 8

EKOLOŠKO PRAVO U SRBIJI.	111
8.1. Nastanak i razvoj ekološkog prava u Srbiji i bivšoj Jugoslaviji.	111
8.1.1. Uvodne napomene	111
8.1.2. Period posle Drugog svetskog rata.	112
8.2. Razvoj ekološkog prava u Srbiji.	114

Glava 9

PRAVNA ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI	116
9.1. Ustav Republike Srbije i zaštita životne sredine	116
9.2. Zakon o zaštiti životne sredine i sistemski zakoni koji uređuju oblast zaštite životne sredine	117
9.3. Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine	121
9.4. Zakon o zaštiti životne sredine	123
9.4.1 Značenje osnovnih pojmova	124
9.4.2. Zaštita prirodnih vrednosti	125
9.4.3. Mere i uslovi zaštite životne sredine	128
a) Preventivne mere	128
b) Uslovi zaštite životne sredine	129
c) Mere zaštite od opasnih materija	132
d) Izrada planova i programa	134
9.4.4. Praćenje stanja životne sredine i informisanje javnosti	135
9.4.5. Ekonomski instrumenti	138
a) Vrste ekonomskih instrumenata	138
b) Fond za zaštitu životne sredine	139
9.4.6. Odgovornost za zagađivanje životne sredine	142
9.4.7. Nadzor nad primenom odredaba Zakona o zaštiti životne sredine	143
9.5. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu	147
9.5.1. Predmet procene uticaja	147
9.5.2. Postupak procene uticaja	148
a) Odlučivanje o potrebi procene uticaja	149
b) Određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja	150
c) Odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja	151
9.6. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu	153
9.6.1. Pojam i predmet strateške procene	153
9.6.2. Načela strateške procene	155
9.6.3. Postupak strateške procene	155
a) Pripremna faza	157
b) Izveštaj o strateškoj proceni	158
c) Postupak odlučivanja o strateškoj proceni	160
9.7. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine	163
9.7.1. Predmet pravne regulative	163
9.7.2. Načela integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja	163
9.7.3. Integrisana dozvola	165

9.7.4. Postupak izdavanja integrisane dozvole	168
9.7.5. Razmena informacija o prekograničnom uticaju	174
Glava 10	
REGULISANJE POJEDINIH ASPEKATA	
ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI	176
10.1. Zaštita vodâ	176
10.1.1. Uopšte o zaštiti vodâ	176
10.1.1.1. Voda kao ljudsko pravo	178
10.1.1.2. Opšti komentar br. 15 Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava	179
10.1.1.3. Rimski deklaracija	180
10.1.2. Zakon o vodama	181
10.1.2.1. Predmet zakonske regulative	181
10.1.2.2. Vodna područja	182
10.1.2.3. Vodni režim	182
10.1.2.4. Zaštita vodâ od zagađivanja	184
10.2. Zaštita vazduha	185
10.2.1. Uopšte o zaštiti vazduha	185
10.2.2. Zakon o zaštiti vazduha	185
10.2.2.1. Pojam i predmet pravne regulative	185
10.2.2.2. Kontrola kvaliteta vazduha	186
10.2.2.3. Zahtevi kvaliteta vazduha	188
10.2.2.4. Strategija, planovi i programi zaštite vazduha	189
10.2.2.5. Mere za poboljšanje kvaliteta vazduha	192
10.3. Zaštita zemljišta	193
10.3.1. Uopšte o zaštiti zemljišta	193
10.3.2. Zakon o poljoprivrednom zemljištu i ruralnom razvoju ...	195
10.3.2.1. Predmet pravne regulative	195
10.3.2.2. Planiranje zaštite, uređenje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta	195
10.3.2.3. Zaštita poljoprivrednog zemljišta	196
10.3.2.4. Uređenje poljoprivrednog zemljišta	198
10.3.2.5. Korišćenje poljoprivrednog zemljišta	199
10.3.2.6. Uprava za poljoprivredno zemljište	199
10.4. Zaštita biljnog sveta	200
10.4.1. Uopšte o zaštiti biljnog sveta	200
10.4.2. Zakon o zdravlju bilja	200
10.4.2.1. Prava i obaveze držaoca bilja	201
10.4.2.2. Stručni Savet za zaštitu bilja	202

10.4.2.3. Zaštita zdravlja bilja	202
10.5. Zaštita životinja	204
10.5.1. Zaštita prava životinja u međunarodnim pravnim dokumentima	204
10.5.2. Zakon o dobrobiti životinja.	206
10.5.2.1. Osnovna načela zaštite dobrobiti životinja.	207
10.5.2.2. Opšta zaštita dobrobiti životinja.	208
10.5.2.3. Posebna zaštita dobrobiti životinja.	212
10.5.2.4. Udruženja i organizacije u oblasti zaštite dobrobiti životinja.	215
10.6. Zaštita šuma	215
10.6.1. Uopšte o zaštiti šuma	215
10.6.2. Zakon o šumama	215
10.6.2.1. Osnovni pojmovi	216
10.6.2.2. Javno preduzeće za gazdovanje šumama.	216
10.6.2.3. Šumska područja	217
10.6.2.4. Gazdovanje šumama	217
10.6.2.5. Osnove gazdovanja šumama.	217
10.6.2.6. Gajenje, unapređivanje i korišćenje šuma.	218
10.6.2.7. Sredstva za reprodukciju šuma.	218
10.6.2.8. Posebne mere za zaštitu šuma	219
10.6.2.9. Šumarska inspekcija	219
10.7. Zaštita prirodnih dobara	220
10.7.1. Uopšte o zaštiti prirodnih dobara	220
10.7.2. Pravna zaštita prirodnih dobara u Srbiji.	220
10.7.2.1. Upravljanje prirodnim vrednostima	220
10.7.2.2. Kontrola korišćenja i zaštita prirodnih resursa i dobara.	222
10.7.2.3. Zaštićena prirodna dobra i javna prirodna dobra	223
10.8. Zaštita od buke i vibracija	224
10.8.1. Uopšte o zaštiti od buke i vibracija	224
10.8.2. Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini	225
10.8.2.1. Subjekti zaštite životne sredine od buke	226
10.8.2.2. Mere i uslovi zaštite od buke u životnoj sredini	227
10.8.2.3. Merenje buke u životnoj sredini.	229
10.8.3. Zaštita od vibracija	230
10.9. Zaštita od jonizujućih i nejonizujućih zračenja	230
10.9.1. Zaštita od jonizujućih zračenja i nuklearna sigurnost	230
10.9.1.1. Programi radijacione i nuklearne sigurnosti i bezbednosti i program upravljanja radioaktivnim otpadom	231

10.9.1.2. Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije.	231
10.9.1.3. Osnovna načela i mere zaštite od jonizujućih zračenja	233
10.9.1.4. Nuklearna sigurnost i bezbednost	234
10.9.1.5. Upravljanje radioaktivnim otpadom	234
10.9.2. Zaštita od nejonizujućih zračenja.	235
10.9.2.1. Osnovna načela zaštite od nejonizujućih zračenja ..	235
10.9.2.2. Mere zaštite od nejonizujućih zračenja	236
10.10. Postupanje sa otpadnim materijama.	237
10.10.1. Uopšte o postupanju sa otpadnim materijama	237
10.10.2. Upravljanje otpadom	237
10.10.2.1. Osnovna načela upravljanja otpadom	238
10.10.2.2. Organizovanje upravljanja otpadom	239
10.10.3. Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu	241
10.10.3.1. Osnovna načela upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom	242
10.10.3.2. Postupak upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom	242

Deo IV

ULOGA I ZNAČAJ JAVNOSTI I LOKALNE SAMOUPRAVE U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Glava 11

ULOGA I ZNAČAJ JAVNOSTI I NEVLADINIH ORGANIZACIJA U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE	245
11.1. Uloga i značaj javnosti u zaštiti životne sredine	245
11.1.1. Učešće javnosti u procedurama od značaja za zaštitu životne sredine	247
11.1.2. Zakonsko definisanje „javnosti“	247
11.1.3. Informisanje javnosti i mogućnost aktivnog učešća javnosti u procedurama od značaja za zaštitu životne sredine	249
11.1.4. Upravna i upravno-sudska zaštita prava na učešće javnosti u procedurama od značaja za zaštitu životne sredine u Srbiji. ...	250
11.2. Uloga i značaj nevladinih organizacija i udruženja u zaštiti životne sredine	251
11.2.1. Uloga i značaj nevladinih organizacija i udruženja u zaštiti životne sredine	252
11.2.2. Odnos ekoloških nevladinih organizacija i državnih institucija	252
11.2.3. Odnos ekoloških nevladinih organizacija i građana	253

11.2.4. Uloga nevladinih organizacija i udruženja u zaštiti životne sredine u Srbiji	254
11.2.5. Uloga svetskih nevladinih organizacija i udruženja u zaštiti životne sredine	255

Glava 12

ULOGA I ZNAČAJ LOKALNE SAMOUPRAVE U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE.....	258
--	-----

Deo V

DODATAK

METODOLOGIJA IZRADA SEMINARSKOG RADA

1. STANDARDI ZA IZRADU SEMINARSKIH RADOVA	263
1.1. Ciljevi izrade seminarskog rada.....	263
1.2. Metodologija izrade.....	263
1.3. Tema seminarskog rada.....	263
1.4. Struktura seminarskog rada	264
1.5. Obavezna literatura	264
1.6. Forma seminarskog rada.....	265
1.7. Reference (citiranje).....	265
2. METODOLOGIJA IZRADA SEMINARSKOG RADA.....	265
ODABRANA STRUČNA LITERATURA	269

PREDGOVOR DRUGOM IZDANJU

Više generacija studenata na Pravnom fakultetu u Beogradu je tokom završnih godina studija pokazalo posebno interesovanje za predmet *Pravo zaštite životne sredine*, u okviru kojeg su u velikom broju pohađali predavanja, učestvovali u interaktivnim *on-line* nastavnim aktivnostima, pripremali seminarske radove i *power point* prezentacije i uspešno polagali ispit.

Postojećim nastavnim planom osnovnih akademskih studija, usklađenim sa tzv. bolonjskim obrazovnim procesom, od školske 2009/2010. godine, uveden je nov predmet pod nazivom *Ekološko pravo*. Uporedo sa tim, u okviru master programa „Evropske integracije“ uveden je i kurs *EU Environmental Policy and Law*.

Imajući ove okolnosti u vidu, javila se i potreba za univerzitetskim udžbenikom koji bi studentima Pravnog i drugih fakulteta na odgovarajući sistematizovan način obradio materiju ekološkog prava.

Značaj i savremene tendencije razvoja ekološkog prava pokazuju da je predmet ekološko pravo (*Environmental Law*) uključen u sve kurikulume prestižnih svetskih univerziteta kao obavezan predmet, što nije slučaj i kod nas. Međutim, sama brojnost studenata koji se opredeljuju za izučavanje ekološkog prava ukazuje na potrebu da se i na našim pravnim fakultetima, posebno na Pravnom fakultetu u Beogradu, nameni veći fond časova za ekološko pravo i pokrene procedura da se nastavni status *Ekološkog prava* uskladi sa potrebama studenata i evropskom praksom.

Udžbenik *Ekološko pravo* obuhvata sistem zaštite životne sredine nastalog u okvirima međunarodnog prava, kao i aktivnostima međunarodnih organizacija (Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope, Evropske unije). Imajući u vidu kompleksnost pravnih pitanja u vezi sa zaštitom životne sredine, u udžbeniku su obrađeni i upravnopravni, krivičnopravni, građanskopravni i drugi aspekti ove problematike (npr. uloga lokalne samouprave, uloga nevladinih organizacija itd.). Prilikom obrade materije, posebno se imalo u vidu da se potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, Srbija obavezala da svoje zakonodavstvo u oblasti zaštite životne sredine uskladi sa evropskim *acquis communautaire*, pravnim tekovinama Evropske unije. U okviru izlaganja o zakonodavstvu Srbije u oblasti zaštite životne sredine, pažnja je posvećena pitanjima rada državnih organa u sprovođenju usvojenih zakona u oblasti zaštite životne sredine, procesu harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa evropskim standardima, zaštite prava na zdravu životnu sredinu pred sudovima i nadležnim organima uprave, kao i učešću javnosti u donošenju odluka koje se tiču životne sredine.

Drugo, ažurirano izdanje udžbenika *Ekološko pravo* napisano je u saradnji sa Doc. dr Mirjanom Drenovak-Ivanović, docentom Pravnog fakulteta u Beogradu za predmet *Ekološko pravo*. Želimo ovom prilikom da se zahvalimo kolegi

Marku Milenkoviću (master na Univerzitetu u Kembridžu), studentu doktorskih studija i stručnom saradniku Instituta za društvene nauke u Beogradu koji je doprineo obradi teme „Međunarodne organizacije i zaštita životne sredine“, kolegici Ivani Stjelji, masteru prava koja je učestvovala u prikupljanju građe i odabiru stručne literature, i posebno koleginici Katarini Petrović, apsolvetkinji na Pravnom fakultetu u Beogradu na doprinos u ažuriranju teksta udžbenika.

Beograd, novembar 2013.

Prof. dr Stevan Lilić

IN MEMORIAM

Anka Bogdanović iz Bara
studentkinja Pravnog fakulteta u Beogradu

Deo I

TEORIJSKI OKVIRI EKOLOŠKOG PRAVA

Glava 1

TEORIJSKI OKVIRI EKOLOŠKOG PRAVA

1.1. Teorijski okvir ekološkog prava

Pravne norme koje uređuju zaštitu životne sredine parcijalno su proučavane u različitim pravnim disciplinama. Ideja o potrebi razvoja posebne pravne grane kojom bi složen problem zaštite životne sredine bio regulisan na jedinstven način javlja se sedamdesetih godina 20. veka. Uvođenje novih nastavnih programa u visokoškolskim ustanovama i fakultetima vremenom dovodi do formiranja posebne pravne grane koja se označava kao „pravo životne sredine“ (odnosno „pravo zaštite životne sredine“, „pravo zaštite čovekove okoline“), „pravo okoliša“, „ekološko pravo“ i slično. Danas se ekološko pravo kao obavezan, odnosno opcioni predmet izučava na svim vodećim svetskim i našim univerzitetima.¹

Početak razvoja ekološkog prava obeležila je dilema koja nije samo terminološkog karaktera: da li za navedenu oblast prava treba koristiti izraz „ekološko pravo“ ili „pravo životne sredine“? Pristupajući problematici pravne regulative ekoloških vrednosti, strani autori paralelno upotrebljavaju izraze ekološko pravo (*ecology law*) i pravo životne sredine (*environmental law*).² Odgovor na postavljeno pitanje treba potražiti u značenju termina *ekos* i *environment*. Pojam *ekos* potiče od grčke reči *oikos* čije je osnovno značenje „dom“, „stanište“, „habitat“. Reč „ekologija“ prvi put je upotrebio Ernest Hekel 1866. godine u radu *Historia*

1 Uporedi: James Salzman, Barton H. Thompson, *Environmental Law and Policy*, New York, 2003, str. 1–3.

2 Vladan Joldžić, *Ekološko pravo Opšti i Poseban deo (Primer Srbije – države u tranziciji)*, Beograd, 2008, str. 12–17.

Naturae (Istorija prirode). Polazeći od toga, moderna ekologija *ekos* definiše kao celinu neprekidne interakcije živog i neživog na planeti. S druge strane, *environment* označava životnu sredinu kao skup „fizičkih, socijalnih i kulturnih faktora i uslova koji utiču na postojanje ili razvoj organizma ili skup organizama“.³

Prema tome, *ekološko pravo* je širi pojam u odnosu na *pravo životne sredine*. Konsekventno, *ekološko pravo* je grana prava „koja reguliše pitanja svih faktora i uslova od uticaja na postojanje i razvoj organizama ili skupa (asambleje) organizama (u šta, jasno, spadaju čovek i humana zajednica), kao i očuvanje kako njihovog parcijalnog staništa, tako i totalnog *ekosa*. Pravo životne sredine, nasuprot tome, bavi se prostorno definisanim okruženjem, a i ne totalom međudnosa živog i neživog“.⁴

1.2. Nastanak i razvoj ekološkog prava

Propisi u drevnoj Indiji, starom Egiptu, antičkoj Grčkoj i Rimu, kao i u drugim antičkim državama, svedoče o tome da su elementi današnjeg ekološkog prava nastajali uporedo sa početkom razvoja prava uopšte. Pozitivan trend implementacije pravnih normi koje se odnose na zaštitu životne sredine vezuje se za period propasti Rimskog carstva. Nastanak slobodnih srednjovekovnih gradova imao je značajnu implikaciju i na tok razvoja prvobitne pravne regulacije ove oblasti.

Počev od 9. veka, na teritoriji današnje Velike Britanije, Italije, Francuske, kao i u srednjevekovnim gradovima Kotoru, Dubrovniku, Hvaru itd. počinju da se donose „ekološki propisi“. Na primer, značajan dokument ovog perioda je ⁵⁶*Budvanski statut* koji u članu 123. utvrđuje zabranu prosipanja otpadnih voda i bacanje smeća na ulice.⁷

Sledeća etapa u formiranju savremenog ekološkog prava nastupa u periodu konstituisanja moderne države i savremenog pravnog sistema i pravnog poretka, koji je obeležen afirmacijom ideje ustavnosti i zakonitosti i principa vladavine prava. Ipak, krajem 18. i početkom 19. veka ne nalazimo pravne norme kakve poznaje današnje ekološko pravo. Međutim, jedan od prvih zakona koji na posredan način uređuje pitanje odnosa čoveka prema životnoj sredini grčki *Zakon o zaštiti istorijskih građevina*, donet 1834. godine. Zakoni iz tog perioda karakteristični su po tendenciji pravnog uređenja koje obuhvata zaštitu samo određenih segmenata onoga što danas reguliše ekološko pravo. Predmet pravne regulative

3 The English Institute of America, *International Webster New Encyclopedic Dictionary of English Language*, Tabor House, New York 1973, str. 329.

4 Vladan Joldžić, *O elementima neophodnim za uspostavljanje ekološkog prava kao samostalne discipline pravne nauke*, u Dragoljub Kavran, Gordana Petković, „Pravo i životna sredina“, Beograd, 1997, str. 86.

5 Miomir Korać, Dragan Prlja, *Srednjovekovni statut Budve, Ekološka pravila*, Informatička podrška ekološkoj privredi i zaštiti životne sredine, V naučni skup o sistemu naučnih i tehnoloških informacija (Kotor), Beograd, 1995, str. 172.

6 Vid Vukosavljević, *Uloga međunarodnih organizacija u domenu pravnog regulisanja zaštite životne sredine s posebnim osvrtom na Evropsku Uniju*, u Dragoljub Kavran, Gordana Petković, „Pravo i životna sredina“, Beograd, 1997, str. 194–196.

7 Vidi: Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>.

tog perioda su, recimo, zaštita vode i vazduha od zagađenja, zaštita tzv. divlje prirode i sl. Ilustrativni primeri su britanski *Zakon o zaštiti voda od zagađenja* iz 1876. godine i *Zakon o zaštiti vazduha od zagađenja* iz 1956. godine, kao i belgijski *Zakon o zaštiti prirode* iz 1911. godine.

Sedamdesetih godina 20. veka donosi se prvi „pravi“ ekološki zakon, čiji su autori imali cilj da na celovit način pravno urede zaštitu životne sredine. Reč je o švedskom *Zakonu o zaštiti životne sredine* iz 1969. godine. Time je napravljen i prvi korak ka stvaranju nacionalne legislative koja bi kompleksnu oblast zaštite životne sredine uredila kao celovit sistem ekološkog prava.

Specifičnost ekološkog prava nije samo složenost predmeta pravnog regulisanja, već i nadnacionalni karakter ove pravne oblasti. Relacije koje se uspostavljaju između unutrašnje i međunarodne pravne regulative zaštite životne sredine posledica su suočavanja sa činjenicom da zaštita životne sredine u 20. veku postaje globalni problem. Tako, jedan od prvih primera nadnacionalnog povezivanja radi pravne regulative zaštite životne sredine jeste osnivanje američko-kanadske Komisije za rešavanje pitanja u vezi sa prekograničnim zagađenjem (*International Joint Commision of the United States and Canada*), koja je osnovana ugovorom iz 1909. godine.

Od druge polovine 20. veka, razvoj ekološkog prava može se posmatrati kroz prizmu nadnacionalnog povezivanja i standarda međunarodnih organizacija. U tom smislu, osnivanje Organizacije ujedinjenih nacija (1945), Saveta Evrope (1950) i Evropske unije daje novu dimenziju formiranju pravnih standarda usmerenih ka zaštiti i očuvanju zdrave životne sredine.⁸

Među aktima donetim pod okriljem Ujedinjenih nacija, značajno mesto zauzimaju *Štokholmska deklaracija UN o čovekovoј sredini* iz 1972. godine⁹ i *Rio deklaracija UN o životnoj sredini i razvoju* iz 1992. godine.¹⁰ Rio deklaracija, između ostalog, proklamuje značajane principe zaštite životne sredine, kao što su: princip održivog razvoja, princip integralnosti, princip preventivnosti, princip procene uticaja na životnu sredinu, princip obaveštavanja javnosti, principe odgovornosti i saradnje, princip kvaliteta životne sredine, princip zaštite biodiverziteta, kao i principe obrazovanja i jačanja svesti o ekologiji.

S druge strane, osim što potvrđuje osnovne principe Štokholmske deklaracije, Rio deklaracija uvodi i veoma značajne principe „zagađivač plaća“, odnosno „korisnik plaća“.

1.3. Osnovne karakteristike ekološkog prava

1.3.1. Ekološkopravni odnos

Pravni poredak se sastoji iz niza opštih i pojedinačnih normi i akata, kao i konkretnih pravnih odnosa. Osnovni zadatak pravne nauke jeste da stvori jednu jedinstvenu celinu, odnosno da postojeći pravni materijal sredi po izvesnim

8 Vidi: Rio Declaration on Environment and Development, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>.

9 Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 394–395.

10 Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991, str. 394–395.

kriterijumima, pre svega tumačenjem opštih normi, jer zadatak tumačenja i jeste stvaranje pravnog sistema. Kako opšte norme, odnosno akti, služe kao osnov na kome nastaju pojedinačne norme, odnosno akti, i pojedinačni – konkretni pravni odnosi, *opšte pravne norme*, odnosno akti, nazivaju se još i *izvori prava*.¹¹ „(...) *Sistematizacija prava se sastoji u prvom redu u raspoređivanju pravnih izvora po izvesnim kriterijumima kako bi sačinjavali logički neprotivrečnu celinu. (...) Sistem prava je, prema tome, po određenim merilima središnji skup svih opštih pravnih normi jednog pravnog poretka tako da predstavlja jedinstvenu i neprotivrečnu celinu.*“¹²

Svaki se pravni sistem ima dva osnovna elementa: a) pravne institute i b) pravne grane.

Pravni instituti (pravne ustanove) jesu manji ili veći skupovi, odnosno složeni sistemi pravnih normi koje uređuju jedan složen društveni odnos, kao što su radni odnosi, brak, disciplinska odgovornost i sl. Tako, na primer, sve pravne norme koje se odnose na brak čine pravni institut „brak“ itd.

Pravne grane su sistem više pravnih instituta koje regulišu istu oblast društvenih odnosa prema istim načelima. Na taj način, instituti se grupišu i systemske pravne celine – pravne grane. Sve grane prava, poput međunarodnog, ustavnog, građanskog, krivičnog, upravnog, sudskog, privrednog, porodičnog i drugih grana prava, čine pravni sistem.¹³

Međunarodno pravo se, po pravilu, definiše kao grana prava koja obuhvata pravna pravila koji regulišu odnose sa elementom inostranosti. Ono se dalje deli u zavisnosti od propisa koji uređuju odnose između država ili odnose između pojedinaca. U tom smislu se razlikuje međunarodno javno i međunarodno privatno pravo itd.

Ustavno pravo je osnovna grana pravnog sistema koja obuhvata norme koje određuju osnove ekonomskog i političko-državnog uređenja jedne zemlje.

Građansko pravo je jedna od najznačajnijih grana prava jer reguliše imovinske odnose, a time i osnovne ekonomske odnose. Ono se najčešće definiše kao sistem pravnih normi kojima se određuju prava i dužnosti koje se mogu zasnovati i prenositi pravnim poslovima (ugovorima) i dalje se deli na *obligaciono*, *stvarno*, *porodično* i *nasledno pravo*.

Krivično pravo obuhvata pravne norme kojima su određena krivična dela i sankcije za njihove učinioce. Krivična dela su društveno opasne, protivpravne ljudske radnje koje su zakonom izričito određene kao krivična dela. Krivična dela su uvek praćena krivičnom sankcijom, koja se dalje deli na kazne i mere bezbednosti.

Upravno pravo je sistem pravnih normi kojima je regulisana delatnost i organizacija javne uprave, uključujući i odnose između uprave i građana u vezi sa priznavanjem prava i utvrđivanjem obaveza u konkretnim pojedinačnim slučajevima.

Sudsko pravo čine pravne norme o delatnosti i organizaciji sudova.

Privredno (poslovno) pravo reguliše delatnost i organizaciju privrednopравnih subjekata u njihovom privrednom poslovanju. Ono se izdvojilo iz građan-

11 O osnovnim granama prava opširnije: Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 426–433.

12 Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991. str. 269.

13 *Ibidem*.

skog jer se privrednopravni poslovi sklapaju mnogo brže i uglavnom su tipskog karaktera i zato što sporove iz obe oblasti rešavaju posebni privredni sudovi u posebnom postupku.

Porodično pravo čine pravne norme kojima se određuje položaj pojedinca kao ličnosti i kao člana porodice.

U savremenim uslovima, kao posebna grana prava sve više se izdvaja i ekološko pravo. U tom smislu, **ekološko pravo** kao posebna grana prava može se odrediti kao **sistem pravnih normi kojima se reguliše i usmerava uticaj čoveka na njegovo prirodno okruženje sa ciljem zaštite životne sredine i održanja ekološke ravnoteže**.

Ekološko pravo je dinamična i složena pravna disciplina koju karakterišu multidisciplinarnost, poseban predmet i metod proučavanja, kao i specifični principi. Iako je reč o autonomnoj pravnoj disciplini, ekološko pravo sadrži i elemente drugih pravnih grana. *Diferentia specifica* koja ukazuje na razliku između ekološkog i drugih pravnih grana jeste postojanje ekološkopravnog odnosa kao predmeta ekološkog prava.

Pravne norme, stvorene pravnim aktima, ostvaruju se u društvenim odnosima, tj. u ponašanju ljudi jednih prema drugima. Pravo je regulator tih društvenih odnosa, a njihovo regulisanje na određen način je cilj prava. Međutim, nisu svi društveni odnosi regulisani pravom. *Zato se pod pojmom pravni odnos podrazumeva onaj društveni odnos koji je regulisan pravom, pravnim normama, tj. odnos u kome su ljudi dužni da se ponašaju po pravnim normama.* „Pravni odnosi su nužna stepenica u procesu ostvarivanja pravnih normi, nužni sastavni deo pravnog poretka. Putem njih se normativni deo poretka – pravne norme – povezuju sa njegovim faktičkim delom – ljudskim ponašanjem, telesnim radnjama.“

Predmet ekološkog prava je ekološkopravni odnos koji obuhvata sledeće **ekološke vrednosti**:

- **pravo na život** u zdravoj životnoj sredini;
- pravo na **održiv ekonomski razvoj** u novim tehnološkim uslovima uz stalno unapređivanje kvaliteta životne sredine;
- pravo na **racionalno korišćenje prirodnih i energetske resursa** koji obezbeđuju održivi razvoj sredine;
- pravo na **sprečavanje, smanjivanje i prevenciju** svih oblika zagađivanja životne sredine;
- pravo na **zaštitu integriteta biosfere**, uključujući i prirodne klimatske uslove i biološku raznovrsnost;
- pravo na **dostupnost informacija o stanju životne sredine**;
- pravo na **učesće u odlučivanju o razvoju sistema zaštite životne sredine** i oceni rizika planiranog razvoja po životnu sredinu i čoveka;
- pravo na **adekvatno obrazovanje i jačanje svesti** u oblasti zaštite životne sredine;
- pravo na ostvarivanje **međunarodne saradnje**;
- pravo na **humanističko vrednovanje čoveka i njegovog razvoja**.

Korelat tih prava jeste **dužnost svih da štite životnu sredinu**.¹⁴

1.3.2. Ekološkopravne norme

Polazeći od konstatacije da nema pravnog odnosa bez pravne norme, može se zaključiti da nema ni ekološkopravnog odnosa bez pravnih normi ekološkog prava. Pravna norma ekološkog prava je pretpostavka postojanja ekološkopravnog odnosa. U tom smislu, **ekološkopravna norma** je ona pravna norma koja **pravno reguliše ekološkopravni odnos**.

Multidisciplinarnost ekološkog prava odražava se i na pravne norme ekološkog prava. U regulaciji međusobnih pravnih odnosa subjekata prava moguća je upotreba dva osnovna metoda: a) *metod koordinacije*, odnosno saglasnost volja (npr. ugovorni odnos u građanskom pravu i međunarodnom pravu, zahtev za priznavanje prava u upravnom pravu i sl.), i b) *metod subordinacije*, odnosno nametanje obaveze (npr. kaznene sankcije u krivičnom pravu, naknada štete u građanskom pravu, utvrđivanje obaveza u upravnom pravu i sl.).

Multidisciplinarnost ekološkog prava vodi upotrebi i metoda koordinacije i metoda subordinacije. Tako, „izgrađujući elemente međunarodno-pravne regulative namenjene *ekosu*, oslanja se na koordinaciju (u skladu sa regulama Bečke konvencije o ugovornom pravu iz 1972. godine), dok u uspostavljanju unutar državnih ekološko-pravnih odnosa zakonodavac po logici stvari ide na primenu metoda subordinacije, kao primarnog.“¹⁵

Pravnim normama ekološkog prava predviđene su različite mere kako bi se životna sredina zaštitila na adekvatan način. Ilustrativan primer predstavlja naš *Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine* (2004), kojim se uređuju uslovi i postupak izdavanja integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti koji mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra, vrste aktivnosti i postrojenja, nadzor i druga pitanja od značaja za sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine.¹⁶ U tu grupu bi se mogle ubrojiti i finansijske i ekonomske mere usmerene ka sprečavanju zagađivanja i oštećenja životne sredine.

Zaštita zdrave životne sredine ostvaruje se i propisivanjem represivnih mera kojima se postiže primena sankcije protiv fizičkih i pravnih lica koja su prekršila pravne propise o zaštiti životne sredine. U slučaju kada je povredom propisa o zaštiti životne sredine pričinjena šteta pravnom ili fizičkom licu, propisima je predviđena obaveza naknade štete. Tako, u obrazloženju presuda Vrhovnog suda Srbije (U 4360/04 od 8. juna 2006), između ostalog, navodi se i sledeće:

Osporenim rešenjem tuženog organa odbijena je žalba tužioca izjavljena protiv rešenja tadašnjeg Ministarstva zdravlja i zaštite životne sredine, Uprave za

14 Dragoljub Kavran, Gordana Petković, *Mesto i uloga prava životne sredine u pravnom sistemu Republike Srbije*, u Dragoljub Kavran, Gordana Petković, „Pravo i životna sredina“, Beograd, 1997, str. 18–19.

15 Vladan Joldžić, *O elementima neophodnim za uspostavljanje ekološkog prava kao samostalne discipline pravne nauke*, u Dragoljub Kavran, Gordana Petković, „Pravo i životna sredina“, Beograd, 1997, str. 91–92.

16 Vidi: *Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine*, „Sužbeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, član 1.

zaštitu životne okoline, Odseka u Šapcu, br. 501-00168-1/2001-04, od 17.08.2001. godine, kojim **je naloženo tužiocu da izvrši sanaciju mesta udesa cisterne sa benzinom**, kao opasnom materijom u vlasništvu tužioca, za čije je potrebe benzin transportovan teretnim vozilom registarske oznake aa sa pridodatom cisternom registarske oznake XXXX i odlučeno je da se sanacija mesta udesa izvrši prema projektu ovlašćene stručne organizacije. (...) Ispitavši zakonitost osporenog rešenja, nakon ocene navoda tužbe, odgovora na tužbu, obrazloženja osporenog rešenja i spisa ove upravne stvari, **Vrhovni sud Srbije našao je da je tužba neosnovana**, jer je osporeno rešenje doneto od strane nadležnog upravnog organa, bez povrede pravila postupka, uz potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje i pravilnom primenom materijalnog prava. (...) Na osnovu ovih činjenica **pravilno je prvostepenim rešenjem naloženo tužiocu da izvrši sanaciju mesta udesa** – cisterne sa benzinom, kao opasnom materijom u vlasništvu tužioca, za čije je potrebe benzin transportovan i da se sanacija izvrši prema projektu ovlašćene stručne organizacije, pa je pravilno i drugostepeno rešenje kojim je odbijena žalba tužioca kao neosnovana. (...) Osnov za nalažanje izvršene sanacije lica mesta postoji u odredbi člana 28. stav 2. Zakona o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 66/1991, 83/1992 i 53/1995), kojom je propisano da **ko zagađi zemljište ispuštanjem opasnih i štetnih materija dužan je da snosi troškove rekultivacije, odnosno sanacije zemljišta i da plati naknadu za trajnu promenu namene zemljišta u skladu sa zakonom**.

1.3.3. Osnovna načela ekološkog prava

Osim što, kao i druge grane prava, uvažava opšta pravna načela (npr. načelo zakonitosti), ekološko pravo sadrži određena načela zaštite životne sredine koja se razlikuju od načela drugih grana prava. Ta načela proizilaze iz međunarodnih dokumenata i naših zakonskih propisa. Polazeći od toga, prema zakonodavstvu, osnovna načela ekološkog prava su:

Načelo integralnosti. Državni organi, organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave obezbeđuju integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa putem sistema dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticajnim i drugim merama zaštite životne sredine.

Načelo prevencije i predostrožnosti. Svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena tako da: prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini; predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; smanji opterećenje prostora i potrošnju sirovina i energije u izgradnji, proizvodnji, distribuciji i upotrebi; uključi mogućnost reciklaže; spreči ili ograniči uticaj na životnu sredinu na samom izvoru zagađivanja. Načelo predostrožnosti ostvaruje se procenom uticaja na životnu sredinu i korišćenjem najboljih raspoloživih i dostupnih tehnologija, tehnika i opreme. Nepostojanje pune naučne pouzdanosti ne može biti razlog za nepreduzimanje mera sprečavanja degradacije životne sredine u slučaju mogućih ili postojećih značajnih uticaja na životnu sredinu.

Načelo očuvanja prirodnih vrednosti. Prirodne vrednosti koriste se pod uslovima i na način kojima se obezbeđuje očuvanje vrednosti geodiverziteta,

biodiverziteta, zaštićenih prirodnih dobara i predela. Obnovljivi prirodni resursi koriste se pod uslovima koji obezbeđuju njihovu trajnu i efikasnu obnovu i stalno unapređivanje kvaliteta. Neobnovljivi prirodni resursi koriste se pod uslovima koji obezbeđuju njihovo dugoročno ekonomično i razumno korišćenje, uključujući ograničavanje korišćenja strateških ili retkih prirodnih resursa i supstituciju drugim raspoloživim resursima, kompozitnim ili veštačkim materijalima.

Načelo održivog razvoja. Održivi razvoj je usklađeni sistem tehničko-tehnoloških, ekonomskih i društvenih aktivnosti u ukupnom razvoju u kojem se na principima ekonomičnosti i razumnosti koriste prirodne i stvorene vrednosti sa ciljem da se sačuva i unapredi kvalitet životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Održivi razvoj ostvaruje se donošenjem i sprovođenjem odluka kojima se obezbeđuje usklađenost interesa zaštite životne sredine i interesa ekonomskog razvoja.

Načelo odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika. Pravno ili fizičko lice koje svojim nezakonitim ili neispravnim aktivnostima izaziva zagađenje životne sredine odgovorno je u skladu sa zakonom. Zagađivač je odgovoran za zagađivanje životne sredine i u slučaju likvidacije ili stečaja preduzeća ili drugih pravnih lica, u skladu sa zakonom. Zagađivač ili njegov pravni sledbenik obavezan je da otkloni uzrok zagađenja i posledice direktnog ili indirektnog zagađenja životne sredine. Promene vlasništva preduzeća i drugih pravnih lica ili drugi oblici promene svojine obavezno obuhvataju procenu stanja životne sredine i određivanje odgovornosti za zagađenje životne sredine, kao i namirenje dugova (tereta) prethodnog vlasnika za izvršeno zagađivanje i/ili štetu nanetu životnoj sredini.

Načelo „zagađivač plaća“. Zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može da izazove opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Zagađivač, u skladu sa propisima, snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini.

Načelo „korisnik plaća“. Svako ko koristi prirodne vrednosti dužan je da plati stvarnu cenu za njihovo korišćenje i rekultivaciju prostora.

Načelo supsidijarne odgovornosti. Državni organi, u okviru svojih finansijskih mogućnosti, otklanjaju posledice zagađivanja životne sredine i smanjenja štete u slučajevima kada je zagađivač nepoznat, kao i kada šteta potiče usled zagađivanja životne sredine iz izvora izvan državne teritorije.

Načelo primene podsticajnih mera. Državni organi, odnosno organi autonomne pokrajine i organi jedinice lokalne samouprave preduzimaju mere očuvanja i održivog upravljanja kapacitetom životne sredine, posebno smanjenjem korišćenja sirovina i energije i sprečavanjem ili smanjenjem zagađivanja životne sredine, primenom ekonomskih instrumenata i drugih mera, izborom najboljih dostupnih tehnika, postrojenja i opreme koja ne zahteva prekomerne troškove i izborom proizvoda i usluga.

Načelo informisanja i učešća javnosti. U ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. Podaci o stanju životne sredine su javni.

Načelo zaštite prava na zdravu životnu sredinu i pristupa pravosuđu (pravo na sudsku zaštitu). Građanin ili grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije pravo na zdravu životnu sredinu ostvaruju pred nadležnim organom, odnosno sudom, u skladu sa zakonom.

Glava 2

ODNOS EKOLOŠKOG PRAVA PREMA DRUGIM GRANAMA PRAVA

2.1. Ekološko pravo kao grana pravnog sistema

Osnovu nastanka ekološkog prava kao samostalne grane prava čine *međunarodni dokumenti* koje je međunarodna zajednica usvojila u oblasti životne sredine, posebno Štokholmska deklaracija UN o čovekovoj sredini iz 1972. godine i Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju iz 1992. godine. Ti dokumenti su izraz principa zaštite životne sredine koji su prihvaćeni na međunarodnom planu i koji se ugrađuju u nacionalna zakonodavstva.¹⁷ To je *nova, složena grana prava* sa punim mogućnostima određivanja svog specifičnog predmeta i odgovarajućih metoda istraživanja. Izdvajanje ove grane prava, kao i svake druge, moguće je samo ako se ispune određeni uslovi: da se radi o specifičnom objektu regulisanja i da postoje potrebe za izgradnjom nekih posebnih principa za tu granu prava, po kojima bi se ona, prema svojstvenom cilju zaštite, razlikovala od drugih grana prava.

Specifičnost objekta zaštite ekološkog prava je da ga čine *prirodne vrednosti* (vazduh, voda, more, zemljište, flora i fauna), kao i *radom stvorene vrednosti* (sva dobra koja je čovek stvorio). Objekt zaštite su globalne promene životne sredine (klimatske promene, ozonski omotač, prekogranično zagađivanje vazduha, vodâ, mora, šuma, biodiverzitet), a posebna pitanja zaštite odnose se na otpadne i opasne materije, udese, buku, rizike vezane za primenu elemenata tehnologije i dr.).¹⁸

Principi ekološkog prava mogu se izvesti iz postojećeg prava i iz pravne teorije. Kao u svakom drugom području prava, i ovde moraju vladati opšti principi prava (zakonitosti, odgovornosti na osnovu krivice ili greške, ekonomičnosti, humanosti, pravde i pravičnosti i dr.). Ovi principi su sadržani i u drugim granama prava: međunarodnom, ustavnom, upravnom, krivičnom, građanskom pravu i drugim granama prava. Specifičnost predmeta ekološkog prava ogleda se u broju i raznovrsnosti pravnih principa koji se u drugim granama prava određuju pojedinačno, ali ni u jednoj od njih u celini. To čini ekološko pravo.

Osnov pravne zaštite životne sredine čine javnopravni propisi. Radi adekvatne i potpune zaštite životne sredine neophodna je izgradnja upravnoprav-

17 Dragan Jovašević, *Zaštita životne sredine*, Beograd, 2005, str. 21–23.

18 Uporedi: Dragoljub Kavran, Gordana M. Petković, *Mesto i uloga prava životne sredine u pravnom sistemu Savezne Republike Jugoslavije*, u Dragoljub Kavran, Gordana Petković, „Pravo i životna sredina“, Beograd, 1997, str. 20–21.

nog režima osnovnih pravnih instituta ekološkog prava. Osim toga, krivično-pravne i poreskopravne mere su neophodni pravni instrumenti kojima država ostvaruje svoju ulogu u zaštiti zdrave životne sredine. Pojedinci, odnosno druge privatnopravne osobe, takođe, imaju mogućnost aktivnog učešća u zaštiti prava na zdravu životnu sredinu, primenom instituta građanskog prava, a naročito obligacionog prava.

2.2. Ekološko pravo i međunarodno javno pravo

Ekološko pravo je u tesnoj vezi sa međunarodnim javnim pravom i veliki broj akata ekološkog prava su upravo akti međunarodnog prava. Svest o potrebi zaštite i drugačijeg odnosa prema životnoj sredini sazrevala je još od kraja 19. veka ali je svoju punu afirmaciju doživela od početka sedamdesetih godina 20. veka. Značajan je bio uticaj pojedinih organizacija i društava na formiranje globalne svesti i pravila međunarodnog prava u ovoj oblasti koji su potom imali povratni uticaj na nacionalne pravne sisteme širom sveta.¹⁹

Za predmet međunarodnog ekološkog prava bitni su klasični instituti međunarodnog javnog prava, ali je sve više aktuelan i aspekt ljudskih prava kada se govori o životnoj sredini na globalnom nivou.²⁰ Međunarodno ekološko pravo za svoj predmet ima pravne režime koji regulišu zajednička dobra poput međunarodnih reka, mora i okeana, vazduha, ozonskog omotača, atmosfere, Antarktika i Arktika, ali i dobra koji se nalaze pod suverenitetom pojedinih država koja su od značaja za celu planetu (npr. tropske šume).

Međunarodno ekološko pravo se zasniva na nizu principa u koje spadaju princip suvereniteta nad prirodnim dobrima i obaveza da se ne nanosi šteta životnoj sredini drugih država ili oblasti van nacionalnih jurisdikcija, zatim princip saradnje država, princip predostrožnosti, princip održivog razvoja, princip „zagađivač plaća“, princip zajedničke ali različite odgovornosti, princip preventivnog delovanja i drugi.²¹

Suverenost nad prirodnim dobrima i obaveza da se ne nanosi šteta životnoj sredini drugih država ili oblasti van nacionalnih jurisdikcija osnovni je princip međunarodnog ekološkog prava. On je prvi put definisan kao princip 21 Štokholmske deklaracije o životnoj sredini iz 1972. godine na sledeći način: „Države

19 O različitim religijskim i filozofskim uticajima u formiranju međunarodnog ekološkog prava videti Alexandre Kiss i Dinah Shelton, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, 2004, str. 11–20.

20 Iako u početku pravo na zdravu životnu sredinu nije bilo definisano kao posebno pravo u međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, ipak je bilo priznato u velikom broju modernih ustava. Odnos tematika ljudskih prava i životne sredine vrlo je složen. Mnoga prava u vezi sa životnom sredinom su poslednjih decenija postala predmet konvencija na globalnom i regionalnom nivou, poput prava na informisanje u vezi sa stanjem životne sredine. Detaljnije o ovom pitanju videti u Alexandre Kiss i Dinah Shelton, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, 2004, str. 661–730.

21 Više o principima međunarodnog ekološkog prava videti u: Philip Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, str. 231–290.

imaju suvereno pravo da, u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija i principima međunarodnog prava, eksploatišu svoje resurse u skladu sa *sopstvenim ekološkim politikama* i odgovornost da obezbede da aktivnosti u okviru njihove jurisdikcije ili kontrole ne nanose štetu životnoj sredini drugih država ili oblasti izvan nacionalnih jurisdikcija.²²

Dvadeset godina kasnije, na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju u Rio de Žaneiru, taj princip je značajno preformulisan iako su mu dodate samo dve reči Princip 2 Rio deklaracije glasi: „Države imaju suvereno pravo da, u skladu sa Poveljom Ujedinjenih nacija i principima međunarodnog prava, eksploatišu svoje resurse u skladu sa *sopstvenim ekološkim i razvojnim politikama* i odgovornost da obezbede da aktivnosti u okviru njihove jurisdikcije ili kontrole ne nanose štetu životnoj sredini drugih država ili oblasti izvan nacionalnih jurisdikcija.“²³ Na ovaj način je Rio deklaracijom načelo značajno modifikovano tako što su razvoj i upotreba resursa sa ciljem razvoja dobili isti značaj kao i zaštita životne sredine.²⁴

Već od kraja 19. veka države, pre svega evropske, počele su da zaključuju bilateralne i multilateralne ugovore koji su uglavnom za predmet imali zaštitu pojedinih životinjskih vrsta (npr. ribe, ptice, foke). Prva konvencija koja je šire tretirala ekosistem, a ne pojedinačnu vrstu, tako što je za predmet imala divlje životinjske vrste u Africi u celini, bila je Konvencija za zaštitu divljih životinja, ptica i riba u Africi (Convention for the Preservation of Wild Animals, Birds and Fish in Africa), zaključena 1900. godine u Londonu između više evropskih kolonijalnih sila, ali nije stupila u snagu.²⁵

Nakon stvaranja Ujedinjenih nacija 1945. godine, globalne i regionalne međunarodne organizacija počele su više da se bave životnom sredinom, a pojačana je i bilateralna saradnja koja je rezultirala zaključivanjem velikog broja ugovora koji regulišu različite aspekte životne sredine. Procene o broju multilateralnih i bilateralnih ugovora i drugih instrumenata međunarodnog prava sada se kreću od 500 do 1000, iako tačan njihov broj nije moguće precizno utvrditi zato što nisu svi deponovani na istom mestu (po pravilu, u Sekretarijatu Ujedinjenih nacija).

Prva globalna konferencija o problemima životne sredine – Konferencija Ujedinjenih nacija o čovekovoj okolini – održana je 1972. godine i označila je početak ubrzanog razvoja ekološke svesti, prava i politika širom sveta. Na Konferenciji su države učesnice usvojile Deklaraciju sa 21 principom o zaštiti životne sredine, a rezultat Konferencije bilo je i stvaranje *Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu* (UNEP).²⁶ Iste godine Savet Evropske ekonomske zajednice je

22 Štokholmska deklaracija dostupna na: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97>.

23 Rio deklaracija dostupna na: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?document-id=78>.

24 Više o ova dva principa videti: Philip Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, str. 235–246.

25 O nekoliko faza u razvoju međunarodnog ekološkog prava videti: Alexandre Kiss i Dinah Shelton, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, 2004, str. 39–68; Philip Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, str. 25–69.

26 Više o UNEP videti glavu 6 dela II ovog udžbenika i <http://www.unep.org/>.

na Pariskoj konferenciji doneo odluku o formiranju zajedničke ekološke politike. Iako ova nadležnost nije bila predviđena Rimskim ugovorom, uz novu komunitarnu politiku nastala je i jedna nova grana prava: evropsko ekološko pravo. Godine 1973. doneta je *Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama* (CITES), koja je sveobuhvatno regulisala pitanje posebne zaštite ugroženih vrsta flore i faune uspostavljanjem različitih režima za međunarodnu trgovinu njima – od veoma liberalnog režima, do zabrane trgovine (osim u naučne svrhe).

Osamdesetih godina 20. veka posebno je postalo aktuelno pitanje oštećenja koja su se javljala u ozonskom omotaču (tzv. ozonske rupe). Kao primer uspešne saradnje na globalnom nivou, 1985. godine usvojena je *Bečka konvencija o zaštiti ozonskog omotača*, kao i kasniji *Protokol iz Montreala o supstancama koje oštećuju ozonski omotač*. Ovim Protokolom definisane su supstance koje štetno utiču na omotač i propisane obaveze faznog ukidanja upotrebe određenih supstanci i njihova zamena supstancama koje ne oštećuju omotač.²⁷ Generalna skupština Ujedinjenih nacija formirala je 1983. godine *Svetsku Komisiju o životnoj sredini i razvoju* (tzv. Brundland komisija) koja je u periodu 1983–1987. godine istraživala ekološku i energetska krizu, upotrebu resursa, uticaj ekonomskog razvoja na životnu sredinu, pitanja rasta svetske populacije i potrebe daljeg ekonomskog razvoja čovečanstva. Komisija je izradila izveštaj „Naša zajednička budućnost“ (*Our common future*) u kome se, između ostalog, konstatuje nedostatak izgrađenosti pravnih pravila na međunarodnom i nacionalnim nivoima kojima bi se suprotstavilo krizi. U ovom izveštaju, takođe je definisan princip održivog razvoja koji bi pomirio potrebu za ekonomskim razvojem sa održivim i odgovornom upotrebom resursa koja u sebi sadrži elemente odgovornosti za buduće generacije.²⁸

Najveći skup posvećen životnoj sredini – Konferencija Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju (UNCED), održan je 1992. godine u Rio de Žaneiru. Na ovoj Konferenciji je u velikoj meri promovisan princip održivog razvoja razvijen pre ovog skupa. Na Konferenciji je, međutim, bio veoma izražen sukob interesa razvijenih zemalja, s jedne strane, i zemalja u razvoju, s druge. U velikoj meri je dolazila do izražaja podela na „bogati sever i siromašni jug“, gde su sever predstavljale najrazvijenije ekonomije Amerike i Evrope, koje su imale i najveći negativan uticaj na životnu sredinu, dok su zemlje u razvoju u južnoj hemisferi bile te na čijim se teritorijama nalazi najveći deo biološkog bogatstva planete. Rezultat tog nepoverenja je pet kompromisnih pravnih akata koji sadrže veliki broj fleksibilnih normi bez preuzimanja konkretnih obaveza sa ciljem zaštite životne sredine. To su:

- Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju,
- Agenda 21,
- Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama (UNFCCC),
- Konvencija o biodiverzitetu (CBD),

27 Detaljnije o ovom pravnom režimu videti: Patricia Birnie, Alan Boyle, Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2009, str. 349–355.

28 Detaljnije videti *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, dostupan na: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

- Pravno neobavezujuća izjava o principima za postizanje globalnog konsenzusa o upravljanju, konzervaciji i održivom razvoju svih oblika šuma.

Osim Rio deklaracije i Agende 21, koje su deklarativni akti, usvojene su i dve konvencije. To su *Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama* i *Konvencija o biodiverzitetu*, koje sadrže brojne kompromisne norme.²⁹ Globalni sporazum o šumama nije postignut.

Kjoto protokol potpisan je 1997. godine uz *Okvirnu konvenciju UN o klimatskim promenama*. Protokol propisuje konkretne obaveze za grupu industrijski najrazvijenijih država, koje se odnose na obavezno smanjenje emisija šest gasova koji izazivaju efekat staklene bašte do 2012. godine u odnosu na nivo emisija iz 1990. godine. Ovaj pravni akt stupio je na snagu tek 2005. godine pošto ga je ratifikovala Rusija. Međutim, Sjedinjene Američke Države do danas odbijaju da ga ratifikuju. Velika Konferencija o klimatskim promenama održana je u Kopenhagenu 2009. godine, ali ni tada nije postignut dogovor o pravnom aktu koji bi nasledio Kjoto protokol posle 2012. godine.

Može se zaključiti da je međunarodno ekološko pravo prošlo nekoliko faza u kojima se razvijalo različitim intenzitetom. Danas postoje globalni pravni instrumenti koji regulišu pravni režim za vazduh, mora, biodiverzitet, nuklearnu energiju, ali još uvek ne postoje (globalni) međunarodni ugovori za problematiku šuma i kopnenih voda. Ipak, u prethodnom veku zaključen je veliki broj međunarodnih ugovora i regulisan značajan broj pitanja tako da je za 21. vek izazov implementacija ovih akata uz neophodna prilagođavanja aktuelnim prilikama. Dodatno, veliki izazov za međunarodno ekološko pravo u 21. veku biće i pomicanje potrebe za ekonomskim razvojem sa zaštitom i racionalnim korišćenjem prirodnih bogatstava.

2.3. Ekološko pravo i ustavno pravo

Ustavno pravo kao grana pozitivnog prava obuhvata najopštije pravne norme jednog pravnog sistema. Veza između ustavnog i ekološkog prava može se jasno uočiti ako se posmatra *vertikalno zakonodavstvo*, tj. ako se pođe od toga da „ustavno pravo predstavlja osnov iz kojeg se razvijaju sve ostale grane prava“.³⁰ U tom smislu, ekološko pravo polazi od opštih principa i institucija ustavnog prava kao što su načelo zakonitosti, načelo javnosti rada, načelo prava na žalbu, načelo sudske zaštite itd. U odnosu na ekološko pravo, ustavno pravo na opšti način utvrđuje slobode, prava i dužnosti građana, kao i sistem pravne zaštite ustavnosti, zakonitosti i pojedinačnih sloboda i prava. Osim toga, ustavno pravo na opšti način utvrđuje mesto nosioca zaštite ekološkog prava u sistemu državne organizacije.

Ustav Srbije (2006) sadrži i odredbe koje se odnose na zaštitu životne sredine. Ustavom Srbije propisano je da: „Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Svako, a posebno

29 Više o tome, između ostalog, videti u: Patricia Birnie, Alan Boyle, Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2009, str. 356–360, 612–640.

30 Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd, 1958, str. 13.

Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran je za zaštitu životne sredine. Svako je dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.³¹ U tom smislu, pojedine norme ekološkog prava imaju i ustavnopravni karakter.

2.4. Ekološko pravo i upravno pravo

Savremeni pristup u određivanju predmeta upravnog prava podrazumeva jedno šire stanovište, prema kojem predmet upravnog prava čini ukupnost pravnih normi koje regulišu organizaciju, delatnost i kontrolu uprave.³² Takva koncepcija preovlađuje i u shvatanjima poznatih svetskih autora. Tako, francuski autor Šarl Ajzenman (Charles Eisenmann) konstatuje: „Nema značaja da li se ova ili ona pravila posebno odnose na upravu, tj. da li se mogu primeniti samo na nju ili važe za druge subjekte izvan oblasti uprave. (...) Ona mogu pripadati raznim pravnim granama, a okolnost što su ona po svojoj suštini možda pravila građanskog, a ne upravnog prava, ne menja ništa, jer su ona takođe i pravila upravnog prava.“³³ Takođe, i britanski autori Vejd i Bredli (E. C. S. Wade i A. W. Bradley) smatraju da je: „Upravno pravo grana javnog prava koja se bavi sastavom, ovlašćenjima, dužnostima, pravima i odgovornostima organa države koji se bave upravom. (...) Upravno pravo ne uključuje samo pravo koje se odnosi na strukturu centralne i lokalne uprave, već i pravo koje se odnosi na društvene službe, javne usluge (npr. snabdevanje vodom i gasom, poštanska služba, prevoz i sl.)...“³⁴

U tom smislu, može se odrediti i predmet upravnog prava kao grane našeg pravnog sistema koji obuhvata ukupnost autoritativnih i neautoritativnih pravnih normi koje regulišu:

- a) organizaciju uprave, tj. obrazovanje (ukidanje), zatim unutrašnju organizaciju i personalnu strukturu, rukovođenje, poslovanje, kao i odnose prema drugim državnim organima, nedržavnim subjektima i građanima;
- b) upravnu delatnost, tj. *obavljanje* upravnih i stručnih poslova (učestvovanje u oblikovanju politike Vlade, praćenje stanja, staranje o javnim službama, razvojni poslovi, rešavanje u upravnom postupku, vršenje upravnog nadzora, izrada nacrtu zakona), *donošenje* pravnih odluka (pojedinačnih upravnih, opštih podzakonskih i drugih pravnih akata) i *vršenje* stručnih (vođenje javnih evidencija) i prinudnih materijalnih radnji;
- c) kontrolu uprave, tj. sudsku kontrolu zakonitosti upravnih akata (upravni spor), sudsku kontrolu rada uprave (odgovornost za štetu i krivičnu odgovornost) i političku (parlamentarnu) kontrolu.

31 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2006, član 74.

32 Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo / Upravno procesno pravo*, Beograd, 2009.

33 Charles Eisenmann, *Cours de droit administratif I*, Paris, 1982, str. 96; P. Dimitrijević, R. Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 1986, str. 115.

34 E. C. S. Wade, A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London – New York, 1985, str. 593.

Iako se može posmatrati kao celina za sebe, upravno pravo je i deo šire celine. U tom smislu, upravno pravo predstavlja poseban pravni podsystem, tj. posebnu granu prava, koja zajedno sa ostalim granama prava kao posebnim pravnim podsystemima čini pravni sistem jedne zemlje. Prema svojim opštim karakteristikama, „...pravni sistem spada u red kompleksnih, dinamičnih i otvorenih sistema sa finalitetom“.³⁵ To objašnjava zbog čega su pitanja izgrađivanja pravnog sistema, a naročito njegove podele na podsysteme uvek aktuelna i zašto se diskusije o tome u pravnoj teoriji ne završavaju. U tom smislu, „...sređivanje pravnih normi u pravni sistem ima isključivo *racionalan smisao*: ono treba da doprinese boljem shvatanju sadržine pravnih normi koje važe u datom društvu, sa jedne, i uklanjanju nedostataka u pravnom regulisanju društvenih odnosa, sa druge strane“.³⁶ Međutim, pravna grana nije običan skup pravnih normi, nego „...sistemizovana celina sastavljena od takođe sređenih nižih sistematskih celina. To dovodi da u sastav jedne pravne grane preko pojedinih pravnih institucija uđu i pravne norme koje spadaju u neku drugu pravnu granu“.³⁷

Navedene opšte konstatacije o pravnom sistemu, granama prava i njihovim međusobnim odnosima važe i za upravno pravo kao granu pravnog sistema. U tom smislu, formiranje pojedinih pravnih grana ima samo relativan značaj jer se pravni sistem kao takav nikada ne može definitivno razgraditi na pojedine pravne grane kao potpuno odvojene celine. Zbog toga, između pravnih grana nema apsolutnih i čvrstih granica, tako da se njihova materija prepliće i prelijeva iz jedne u drugu, pa se ista pravna norma i isti pravni institut mogu naći u okviru dve ili više pravnih grana.³⁸ Kako se ističe: „U teoriji upravnog prava, osobito u francuskoj kao najrazvijenijoj, uložena je silan napor da se pronađe ono značajno obeležje koje karakteriše upravno pravo i po kome se to pravo, na jasan i otvoren način, razlikuje od drugih grana prava. Teoriji upravnog prava to očigledno nije pošlo za rukom, i to ne zbog nesposobnosti teoretičara upravnog prava (jer ovi, po svojim kvalitetima nikako ne zaostaju za teoretičarima drugih pravnih grana), već zbog same materije upravnog prava.“³⁹

S tim u vezi, značajna su dva momenta. Pre svega, s obzirom na to da je upravno pravo deo opšteg pravnog sistema jedne zemlje, *vertikalno posmatrano*, opšti pravni i drugi principi, institucije i pojmovi koji važe za pravni sistem kao celinu, važe i za upravno pravo kao deo tog sistema (npr. načelo zakonitosti, načelo javnosti rada, načelo da je sve dozvoljeno, izuzev onog što je izričito zabranjeno itd.). S druge strane, osim upravnog prava u okviru pravnog sistema postoje i druge grane prava, pa *horizontalno posmatrano*, upravno pravo uspostavlja odgovarajuće relacije u odnosu na druge grane tog sistema.⁴⁰

Imajući to u vidu, polaznu osnovu u određivanju odnosa upravnog prava i drugih grana prava predstavlja razgraničenje u pogledu predmeta i načina re-

35 Pavle Dimitrijević, *Upravno pravo kao grana pravnog sistema*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3–4, 1974, str. 327.

36 Pavle Dimitrijević, *op. cit.*, str. 329.

37 Pavle Dimitrijević, *op. cit.*, str. 336.

38 Ivo Krbeć, *Pravo javne uprave I*, Zagreb, 1960, str. 110.

39 Ivo Krbeć, *op. cit.*, str. 111.

40 Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo / Upravno procesno pravo*, Beograd, 2009.

gulisnja. Međutim, kako upravno pravo ima veoma razvijene sadržaje i načine regulisanja, osim razgraničenja upravnog prava od drugih grana prava po osnovu predmeta i načina regulisanja, „...nužno je primenjivanje i drugih dopunskih kriterijuma kod ocenjivanja i rešavanja u koju pravnu granu spadaju određene pravne norme (zbog toga) i odnosi upravnog prava prema drugim granama prava mogu biti različiti“.⁴¹

Pravne norme ekološkog prava sadrže pravila u vezi sa dozvolama, zabranama i naređenjima koja se odnose na obavezu preduzimanja određenih aktivnosti radi sprečavanja štetnog dejstva na životnu sredinu. Konsekventno, najveći broj pravnih normi ekološkog prava pripada upravnom pravu.

Ekološko pravo i upravno pravo se međusobno razlikuju u vrsti odnosa i opštem objektu regulacije.⁴² Tako, ekološkim pravom je regulisan ekološkopравни odnos, a upravnim pravom upravnopravni odnos. „Objekt regulacije i pravnog tretmana ekološkog prava jeste ekološkopравни odnos zasnovan povodom ekološke vrednosti kao opšteg objekta. Opšti objekt upravnog prava iskazuje se kao javnopravni odnos.“⁴³

2.5. Ekološko pravo i građansko (obligaciono) pravo

U regulaciji međusobnih pravnih odnosa subjekata prava moguća je upotreba dva osnovna metoda:

- *metod koordinacije*, odnosno saglasnost volja (npr. ugovorni odnos u građanskom pravu i međunarodnom pravu, zahtev za priznavanje prava u upravnom pravu i sl.);
- *metod subordinacije*, odnosno nametanje obaveze (npr. kaznene sankcije u krivičnom pravu, naknada štete u građanskom pravu, utvrđivanje obaveza u upravnom pravu i sl.).

Metod subordinacije, kao primarni, zastupljen je u uspostavljanju unutar državnih ekološkopravnih odnosa. Metod koordinacije primenjuje se u procesu izgrađivanja međunarodnopravne regulative ekološkog prava (u skladu sa regulama *Bečke konvencije o ugovornom pravu* iz 1972. godine).

Građansko pravo izučava i reguliše imovinske odnose između subjekata prava. Pravno uređenje tih imovinskih odnosa uglavnom je zasnovano na dispozitivnim normama. To znači da subjekti koji stupaju u imovinske odnose svojom voljom formiraju dispozicije kojima regulišu konkretne odnose, unutar opštih pravila građanskog prava. Pri tome, subjekti imaju jednaku mogućnost iskazivanja volje u zasnivanju pravnog odnosa. Konsekventno, subjektima je poverena mogućnost da saglasnošću volja imovinske odnose regulišu ili raskinu bilo kada.

41 Pavle Dimitrijević, Ratko Marković, *Upravno pravo*, Beograd, 1986, str. 218.

42 Vladan Joldžić, *O elementima neophodnim za uspostavljanje ekološkog prava kao samostalne pravne discipline pravne nauke*, u Dragoljub Kavran, Gordana Petković, „Pravo i životna sredina“, Beograd, 1997, str. 95.

43 *Ibidem*.

U okviru ekološkog prava, građansko pravo karakteriše princip odgovornosti za štetu nastalu izazivanjem zagađenja životne sredine (objektivna odgovornost). Normama građanskopravnog karaktera propisuju se i mere zaštite životne sredine. To se posebno odnosi na postupanje sa opasnim stvarima ili u opasnim delatnostima.

Odgovornosti za štetu pričinjenu zagađivanjem životne sredine uređena je pravilima građanskog prava. To znači da se primenjuje princip objektivne odgovornosti. Pod određenim uslovima postoji mogućnost oslobađanja od odgovornosti i primene principa krivice. Takođe, posebna pravila naknade štete mogu biti propisana i posebnim zakonima koji regulišu zaštitu životne sredine. Kada je reč o nanošenju ekološke materijalne štete, počinilac je dužan da štetu naknadi.

Do preplitanja između ekološkog i građanskog prava može doći i u situaciji kada su subjekti svojom voljom odlučili da stvaranjem pravnog odnosa unaprede ekološke vrednosti, a pri tome ih na to ne obavezuje neko od pravila pozitivnog zakonodavstva. U tom slučaju, subjekti zasnivaju ekološkopravni i građanskopravni odnos i imaju mogućnost formiranja dispozicije jednakošću volja, jer je reč o formiranju imovinskog odnosa kao segmenta nastajanja šireg ekološkopravnog odnosa.

2.6. Ekološko pravo i kazneno pravo

Kazneno pravo (krivično, pravo privrednih prestupa i prekršajno pravo) ima za predmet propisivanje sankcija za precizno definisana (inkriminisana) ponašanja subjekata prava koja predstavljaju ostvarenje tzv. bića delikta. Najveći stepen opasnosti nose krivična dela koja mogu počiniti samo pravno odgovorna lica, dok privredne prestupe i prekršaje mogu činiti i pravna lica. Privredni prestupi mogu biti počinjeni privrednom aktivnošću subjekata, a prekršaji bilo kojom drugom vrstom radnje.

Krivično pravo predstavlja sistem pravnih normi kojima se određuju krivična dela i njihovi učinioци, kao i krivične sankcije prema učinioциma krivičnih dela. Norme krivičnog prava ekološkog karaktera imaju cilj da krivičnopravnim sankcijama suzbijaju protivpravne radnje pravnih subjekata na području ekološkog prava. Ekološko pravo, s druge strane, sadrži norme koje daju materijalno-pravni osnov inkriminisanja krivičnih dela protiv životne sredine.⁴⁴

„Dodirna tačka ekološkog i kaznenog prava nalazi se u činjenici da se vrednostima *ekosa* normama kaznenog prava pruža zaštita – **inkriminiše se i sankcioniše ono ponašanje koje je suprotno materijalnim odredbama ekološkog karaktera**. Ove se norme prema tome pojavljuju kao materijalno-pravni osnov formiranju sve tri vrste inkriminacija: krivičnih dela, privrednih prestupa i prekršaja, namenjenih zaštiti vrednosti *ekosa*, ali, razume se, time istovremeno, najvećim brojem ovih normi, i zdravlja, telesnog integriteta, te života čoveka.“⁴⁵

44 Dragan Jovašević, *Zaštita životne sredine*, Beograd, 2005, str. 34.

45 Vladan Joldžić, *O elementima neophodnim za uspostavljanje ekološkog prava kao samostalne pravne discipline pravne nauke*, u Dragoljub Kavran, Gordana Petković, „Pravo i životna sredina“, Beograd, 1997, str. 97.

2.7. Ekološko pravo i poresko i finansijsko pravo

Finansijsko pravo obuhvata pravne norme u vezi sa pitanjima prihoda i rashoda države i finansijsku delatnost državnih organa i nekih drugih organizacija (pripremu, odobrenje i izvršenje budžeta i finansijskih planova, prikupljanje poreza, doprinosa i drugo). Finansijsko pravo nastalo je iz odgovarajućih delova ustavnog (npr. pravo države da propisuje porez, postupak izrade i donošenja budžeta i sl.) i upravnog prava (npr. razrezivanje poreza poreskim obveznicima, prinudna naplata i sl.). Može se reći da finansijsko pravo prema ekološkom pravu stoji u odnosu opšteg prema posebnom, na sličan način kao što ustavno pravo stoji prema ekološkom.

U zakonodavstvu Srbije, poreski postupak uređen je *Zakonom o poreskom postupku i poreskoj administraciji* (2002).⁴⁶ Tim zakonom se, pre svega, uređuju poreski postupak, tj. postupak utvrđivanja, naplate i kontrole javnih prihoda na koje se ovaj zakon primenjuje, zatim prava i obaveze poreskih obveznika, registracija poreskih obveznika i poreska krivična dela i prekršaji. Osim toga, tim zakonom je obrazovana i Poreska uprava, kao organ uprave u sastavu Ministarstva finansija i ekonomije, i uređene su njena nadležnost i organizacija.⁴⁷ Taj zakon se primenjuje na sve javne prihode koje naplaćuje Poreska uprava, ako drugim poreskim zakonom nije drukčije uređeno (porez). Zakon se primenjuje i na novčane kazne, kamate po osnovu dospelog a neplaćenog poreza i troškove prinudne naplate poreza (sporedna poreska davanja). Ako je drugim zakonom pitanje iz oblasti koju uređuje ovaj zakon uređeno na drukčiji način, primenjuju se odredbe ovog zakona. Ako ovim zakonom nije drukčije propisano, poreski postupak se sprovodi po načelima i u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak.

Poresko i finansijsko pravo čine osnovu za uvođenje i primenu ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine. Ekonomski instrumenti omogućavaju da se ekološki problemi rešavaju brže, efikasnije i jeftinije. Implementacija ekoloških poreza, kao jednog od instrumenata politike zaštite životne sredine, direktno se oslanja na principe i regulativu usvojenu u domenu poreskog i finansijskog prava pojedine države. Ekološki porezi pružaju mogućnost za efikasno integrisanje ekoloških ciljeva u proces ekonomskog razvoja.⁴⁸ Stoga će pitanju upotrebe poreza u ekološkoj politici biti posvećena pažnja u delu koji se odnosi na instrumente ekološke zaštite.

46 *Zakon o poreskom postupku*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. br. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 61/2007.

47 Vidi: Milena Savetić, *Poreski postupak i poreska administracija*, Bilten sudske prakse, br. 3, Beograd, 2003, str. 179–183. Gordana Ilić-Popov, *Poresko pravo Evropske unije*, Beograd, 2004.

48 Uporedi: Steven Ferrey, *Environmental Law*, second edition, New York, 2001, str. 9–10. Gordana Ilić-Popov, *Implementacija ekoloških poreza u zemljama u tranziciji*, Industrija, 2007, vol. 35, str. 75–82.

GLAVA 3 EKOLOŠKA POLITIKA

3.1. Nadležnost institucija Evropske unije u oblasti ekološke politike

Ekološka politika u Evropskoj uniji veoma je razvijena i odraz je svesti o neophodnosti zajedničke akcije na ovom polju. Njen rezultat predstavlja veliki broj akata ekološkog prava koji regulišu različite aspekte upravljanja resursima i zaštite okoline od štetnih uticaja. Evropska unija je u prethodnim decenijama postala i inicijator globalnih akcija čiji je cilj zaštita životne sredine, poput borbe protiv klimatskih promena i smanjenja emisije gasova koji stvaraju efekat staklene bašte.

Održiv razvoj evropskih ekonomija zahteva i ekološku komponentu, omogućavajući tako kvalitetniji život evropskim građanima i podršku u očuvanju planete za naredne vekove.⁴⁹

Ipak, postoje dva značajna izazova za ekološku politiku EU. Prvi je nepostojanje podjednake pažnje i investiranja u ostalim delovima sveta, pre svega SAD, Kini i Indiji, čije rastuće industrije nisu obavezane da poštuju podjednako strogu ekološku legislativu. Na taj način, u Evropi se otvara problem daljeg sprovođenja cilja čiji motivi ne leže samo u ekonomskoj racionalnosti, već i u odgovornosti i svesti o potrebi zaštite resursa i za buduće generacije. Drugi (povezan) izazov predstavlja problem konkurentnosti evropskih preduzeća koja moraju da se nose sa povećanim troškovima.

Zaštita životne sredine spada u oblast podeljenih nadležnosti između Evropske unije i država članica. Kreiranje i implementacija ekološke politike na nivou EU nalaze se u nadležnosti osnovnih institucija, ali i institucija osnovanih za određena specifična pitanja.⁵⁰

Najveću ulogu u kreiranju ekološke politike ima Evropska komisija. U njene ingerencije spada predlaganje akata Savetu i Parlamentu, donošenje pojedinačnih odluka, praćenje implementacije ekološke politike, kao i njeno osmišljavanje, izrada strategija i planova, vođenje akcija okrenutih ka informisanju javnosti, kao i pokretanje postupaka pred Evropskim sudom pravde protiv država koje ne poštuju odredbe prava EU.

U okviru Evropske komisije, za ekologiju je zadužen *Generalni direktorat za životnu sredinu*, koji je dalje unutrašnjom organizacijom prema poslovima pode-

49 Usporedi: European Commission, *Environment Policy Review*, Belgium, 2006, str. 10–13.

50 O različitim pitanjima podele nadležnosti između Evropske unije i država članica videti: Ludwig Krämer, *EC Environmental Law*, Sweet & Maxwell, 2007, str. 102–146.

ljen na sedam direktorata i Kancelariju evropskog komesara. Značajno je i to da Komisija od 1993. godine u svakom generalnom direktoratu postavlja po jednog službenika zaduženog za ekološka pitanja, čime se ostvaruje ideja da se ekološka komponenta uvede u sve politike EU, što je izraženo u članu 11. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Evropski parlament, sa 785 poslanika, je u velikoj meri uključen u ekološku politiku EU učešćem u procesu donošenja odluka kroz proceduru saodlučivanja. U Evropskom parlamentu je još 1973. godine osnovan Komitet u čijoj su nadležnosti životna sredina, zdravlje i bezbednost hrane, ali je tada u njegovoj nadležnosti bila samo životna sredina. Iako izgleda da je nadležnost Komiteta preširoka, reč je o temama koje su vrlo povezane i od značaja za dobrobit građana EU. Poslovnik o radu Evropskog parlamenta u Aneksu VI određuje da je Komitet odgovoran za ekološku politiku i mere zaštite životne sredine, posebno: zagađivanja vode, tla i vazduha, upravljanje otpadom i reciklažu, tretiranje opasnih supstanci, nivo buke, klimatske promene i zaštitu biodiverziteta; međunarodne i regionalne mere i sporazume za zaštitu sredine; održiv razvoj, civilnu zaštitu uz ingerencije Evropske agencije za životnu sredinu. Kako se tokom vremena uvećavao broj članica i poslova kojima se Evropska unija bavi, tako se uvećavao i broj članova Komiteta.

Posebna grupa u Evropskom parlamentu je tzv. *Koalicija Zelenih i Evropske slobodne alijanse*. To su poslanici čije stranke kao srž svog delovanja imaju pitanja životne sredine. Ekološke stranke na izborima u Evropi ne dobijaju velike procenete glasova, obično je to ispod pet odsto, mada ponekad čine koalicije sa drugim strankama. To je slučaj sa nemačkom Partijom zelenih koja je do 2005. godine činila vladajuću većinu sa Socijaldemokratama i uspela da započne svoj program gašenja nuklearnih elektrana i njihovu supstituciju drugačijim izvorima, koji će se fazno realizovati u narednom periodu.⁵¹

Savet ministara Evropske unije ima u sastavu posebni *Savet za životnu sredinu*, koji čine nadležni ministri iz država članica. Praksa je da se on sastaje četiri puta godišnje i raspravlja o pitanjima iz ove oblasti, kao i da donosi odluke zajedno sa Parlamentom.

Evropska agencija za životnu sredinu otpočela je sa radom 1993. godine. Njeno sedište je u Kopenhagenu. Ona nema ovlašćenja u sprovođenju ekoloških normativa EU, već predstavlja informacioni i dokumentacioni centar za ovu oblast. Zamisao je da se obezbedi praćenje podataka, da se izgradi baza za izradu i donošenje odluka Komisiji, kao i da se pruže informacije građanima. Na sajtu te agencije mogu se naći brojni podaci u vezi sa ekološkom tematikom i ona redovno objavljuje izveštaje, vodi baze podataka, prati indikatore, objavljuje mape i grafikone sa obrađenim podacima. Posebno je korisna baza pod nazivom EPER (European pollutant emission register) koja građanima omogućava da lako saznaju o vrsti i količini štetnih materija koje emituje svaki pojedinačni zagađivač. Vrednosti se razvrstavaju u zavisnosti od toga da li se direktno emituju ili ne, kao i da li se emituje u vazduh ili vodu.⁵²

51 Više o partijama Zelenih u Evropi videti: Darko Nadić, *Ekologizam i ekološke stranke*, Beograd, 2007.

52 Videti: <http://www.eper.ec.europa.eu/eper/>.

3.2. Akcioni programi Evropske unije za životnu sredinu i prioriteti delovanja

Aktivnosti EU se odvijaju kroz *akcione programe EU za zaštitu životne sredine*, koji imaju definisano trajanje. Do sada je tih programa bilo šest. Poslednji je Savet usvojio 2002. godine, za period od deset godina.⁵³ Ovi akcioni programi dobijaju svoju razradu kroz *tematske strategije* koje izrađuje Generalni direktorat. Sadašnji Generalni direktorat napravio je sedam takvih strategija. One se odnose na zagađivanje vazduha, smanjenje i recikliranje otpada, zaštitu i očuvanje podvodnog života, održivu upotrebu resursa i urbanu sredinu, zemljišta i pesticide. Ideja autora tih strategija jeste da se izgradi novi pristup zaštiti životne sredine, tako što se tretiraju celine, a ne samo posebni izvori zagađivanja. Cilj je da strategije budu povezane, da predlože novu regulativu i ciljeve do 2020. godine (za period koji će obuhvatiti naredni akcioni program). Kako Komisija ističe, teži se uključivanju novih naučnih saznanja, konsultacijama zainteresovane strane kako bi strategije mogu da funkcionišu sa drugim politikama EU, kao i da se usklade sa Strategijom održivog razvoja i Lisabonskom strategijom (koja je posvećena ekonomskoj budućnosti EU).⁵⁴

U šestom akcionm programu istaknute su četiri oblasti u kojima je potrebno naročito raditi tokom njegovog trajanja, pre svega, klimatske promene, priroda i biodiverzitet, resursi i otpad, kao i veza životne sredine i zdravlja i kvaliteta života. Kao izazov je postavljena puna implementacija ekoloških normi u državama članicama, zatim integracija brige o životnoj sredini u sve politike koje imaju uticaja na ekologiju i podsticanje što većeg broja zainteresovanih strana na saradnju sa privredom, građanima, nevladinim sektorom i obezbeđivanje boljeg informisanja.

Cilj informisanja je u velikoj meri postignut osnivanjem Evropske agencije za životnu sredinu. U vezi sa informisanjem, važno je istaći i direktivu Saveta 90/313/EEC koja predviđa da se u nacionalna zakonodavstva uvedu obaveza i procedura za tela sa javnim ovlašćenjima radi davanja informacija u vezi sa životnom sredinom na zahtev svih pravnih i fizičkih lica, kao i da periodično izveštavaju javnost o ovoj oblasti. Direktiva predviđa slučajeve kada se informacija ne mora dati, ali propisuje da se moraju navesti razlozi zašto se zahtev odbija.

Polje na kojima se odvija aktivnost ekološke politike EU je široko i obuhvata veliki broj pitanja u oblasti zaštite životne sredine. Na ovom mestu ćemo obraditi teme klimatskih promena i ekoloških oznaka za određene proizvode.

3.2.1. Klimatske promene

Klimatske promene i povećane emisije gasova koji stvaraju efekat staklene bašte predstavljaju najveći ekološki i jedan od ključnih političkih problema našeg vremena. Iako su različita naučna istraživanja ukazivala na taj problem i pove-

53 Više o prvim pet programa videti u Stanlez P. Johnson, Guz Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, Kluwer Law International, 1997, str. 12–25.

54 Videti detaljnije: http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm.

zanost emisija gasova u poslednja dva veka i klimatskih promena, iznošene su značajne sumnje u verodostojnost takvih nalaza, što je potom korišćeno kao argumentacija za izostanak političkih odluka sa ciljem smanjenja emisije gasova. U poslednjem izveštaju Radne grupe koji je formirao Međuvladin panel o klimatskim promenama, ističe se da se sa velikim stepenom sigurnosti može tvrditi da su klimatske promene posledica ljudske aktivnosti.⁵⁵

Pravni osnov za aktivnosti EU na smanjenju emisija gasova predstavlja Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama iz 1992. godine i prateći Kjoto protokol potpisan 1997. godine. U Protokolu je utvrđeno šest gasova koji izazivaju efekat staklene bašte i postavljen je cilj da se njihova emisija smanji u periodu 2008–2012. godine za 8% u odnosu na emisije gasova iz 1990. godine. Smanjenje se odnosi na EU (15 starih članica), kao i na nove članice (osim za Mađarsku i Poljsku, za koje je 6%). Kjoto protokol sadrži institut „zajedničke implementacije“, koji omogućava grupama zemalja da zajednički rade na ovom problemu u okviru regionalnih ekonomskih integracija, pa je tako i EU donela niz pravnih akata kojima se regulišu aktivnosti država. Tako je utvrđena obaveza država članica da obaveštavaju Komisiju o nivou emisije gasova, a posebnu ulogu u celom procesu ima i Evropska ekološka agencija (EEA). Sa tim ciljem, EU je donela *Evropski program o klimatskim promenama I* (ECCP I) za period 2000–2004. godine, dok je danas na snazi ECCP II. Politika i regulativa EU u ovoj oblasti veoma su razvijene i obuhvataju delovanje na polju ekološkog prava, energetske i transportne legislative.⁵⁶

Od januara 2005. godine počeo je da funkcioniše sistem EU za trgovinu emisijama gasova staklene bašte koji omogućava preduzećima iz EU (oko 11.500 fabrika i elektrana) da kupe ili prodaju dozvole za emisiju gasova staklene bašte (koje se izražavaju u ekvivalentnoj toni ugljen-dioksida) u slučaju postojanja manjka, odnosno viška u odnosu na kvotu koja im je odobrena. Ovaj složeni pravni mehanizam je već prošao kroz dve faze, a od 2013. godine će u trgovinu emisijama gasova biti uključeni sektori kao što je avio-transport.⁵⁷ Ovaj sistem, iako pokreće niz kompleksnih pravnih i ekonomskih pitanja, omogućava preduzećima da i dalje posluju iako emituju veće količine gasova od dozvoljenih, a drugima da zarade ukoliko tehničkim unapređenjima smanjuju emisije i imaju višak dozvoljenih emisija.

3.2.2. Ekološka oznaka za proizvode

Jedan od programa Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine je i *eko label*, što je oznaka koju dobijaju proizvodi i usluge čija proizvodnja, odnosno usluge ostavlja manje posledice po životnu sredinu, i na taj način pomaže održivi razvoj. Implementacija projekta se odvijala postavljanjem kriterijuma koje

55 Više o ovome videti u: *A Report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change – Summary for Policymakers*, dostupan na <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-spm.pdf>.

56 Za pregled aktivnosti EU u vezi sa klimatskim promenama videti: http://ec.europa.eu/environment/climat/home_en.htm.

57 Detaljnije o sistemu trgovine emisijama gasova videti: Direktivu 2003/87/EC i Direktivu 2009/29/EC.

određeni proizvod, odnosno usluga moraju da zadovolje. To se odnosi na ceo postupak proizvodnje (pružanja usluge), od dobijanja materijala i komponenti za njegovu proizvodnju preko distribucije i upotrebe, do odlaganja i raspadanja. Za usluge se posmatra koji se proizvodi koriste i kako se pribavljaju, kako proces pružanja usluga funkcioniše i kako se upravlja otpadom koji ostaje. Ideja je da se diferenciraju proizvodi i usluge i na taj način ekološki zainteresovanim kupcima pruži „putokaz“.⁵⁸

3.3. Finansiranje ekološke politike Evropske unije (program „LIFE“)

Evropska unija ima na raspolaganju značajna sredstva za finansiranje svoje ekološke politike, koja se realizuje putem brojnih fondova, finansijskih instrumenata i institucija.

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije sadrži odredbe (čl. 191) o snošenju troškova za zaštitu životne sredine od država članica i načelo „zagađivač plaća“. Ipak, kao deo kohezionog pristupa i solidarnosti članica EU, deo troškova preuzima Zajednica, odnosno bogatije i razvijenije države članice kao neto davaoci u evropske fondove, finansirajući tako manje razvijene članice i naročito njihove najsiromašnije regione, sa ciljem da se smanje regionalne razlike. Sredstva za projekte čiji je cilj zaštita životne sredine mogu se dobiti iz evropskog fonda za regionalni razvoj iz koga se finansiraju različiti ciljevi EU.

Novac se može dobiti i preko *instrumenata poljoprivredne politike* na koju tradicionalno odlazi najveći deo budžeta. To se pre svega odnosi na sredstva za razvoj sela i projekte zaštite sela i životne sredine. Pitanje integracije zaštite životne sredine je posebne važno s obzirom na to da poljoprivredno zemljište predstavlja polovinu teritorija članica Evropske unije.

Tu je i Evropski fond za ribolov kojim se finansira veoma razrađena i kritikovana politika ribolova EU i čiji su ciljevi da se obezbedi snabdevenost ribom, omogućiti posao ribarima i pri tom zadovolji ekološki zahtev za očuvanjem biološke raznolikosti mora i spreči prekomeran ulov određenih vrsta.

U budžetu za 2013. godinu planirano je ukupno 10,7% (16,2 biliona evra) za zaštitu životne sredine, ruralni razvoj i ribarstvo.⁵⁹

Tu je i Evropski fond za ribolov kojim se finansira veoma razrađena i kritikovana politika ribolova EU⁵⁹ i čiji su ciljevi da se obezbedi snabdevenost ribom, omogućiti posao ribarima i pri tom zadovolji ekološki zahtev za očuvanjem biološke raznolikosti mora i spreči prekomeran ulov određenih vrsta.

Tokom 1992. godine kreiran je instrument „LIFE“, koji je od tada prošao kroz četiri ciklusa, a danas se zove „LIFE+“. Za tekući budžetski period 2007–2013. godine vrednost ovog programa je 2,19 milijardi evra. Instrument „LIFE“ je pomogao da se realizuje oko 2.500 projekata i kofinansirao ih je sa preko 2 milijarde evra.

58 Više o ovim pitanjima videti na: http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/index_en.htm.

59 Izvor: http://ec.europa.eu/budget/figures/2013/2013_en.cfm.

Ovaj finansijski program namenjen je kako državama članicama, tako i državama koje se graniče sa EU. Zamišljen je kao instrument kofinansiranja projekata iz tri grupe koje se nazivaju *LIFE-nature*, *LIFE-environment* i *LIFE-third countries*.⁶⁰

LIFE-nature je program pomoći državama u implementaciji legislative posvećene zaštiti prirode, staništa i određenih vrsta flore i faune. Pravni osnov su tzv. Ptičja direktiva (79/409/EEC) i Direktiva o staništima (92/43/EEC) i njihovi aneksi. Ovaj program omogućava finansiranje do 50%, odnosno do 75% projekata za zaštitu prirodnih staništa i do 2006. godine korišćen je u preko 800 projekata.

Life-environment je i najveći program sa oko 1.400 finansiranih projekata i zamišljen je kao pomoć do 50% implementaciji (ali ne i razvoju) novih tehnologija u korišćenju zemljišta, vode, tretiranju otpada i ekoloških posledica privredne aktivnosti.

Life-third countries je program namenjen državama koje se graniče sa EU na Mediteranu i Baltiku (danas samo Rusija). On obuhvata tehničku pomoć i izgrađivanje kapaciteta za upravljanje i praćenje životne sredine, kao i izradu akcionih planova. Program pokriva do 70% cene projekta, kojih je do sada bilo oko 200.

3.4. Principi ekološke politike Evropske unije

Ekološka politika Evropske unije zasnovana je na velikom broju principa. Međutim, od posebnog značaja su sledeći principi: a) održivi razvoj, b) reciklaža i ponovna upotreba, c) zagađivač plaća, d) javnost podataka (učesće javnosti, pravo na slobodan pristup informacijama).

3.4.1. Održivi razvoj

Održivi razvoj je princip ekološkog prava i politike koji odražava skladan odnos ekologije i privrede, kako bi se prirodno bogatstvo naše planete sačuvalo i za buduće naraštaje. Može se reći da održivi razvoj predstavlja generalno usmerenje, težnju da se stvori bolji svet, sa ciljem da se stvori ravnoteža između socijalnih, ekonomskih i faktora zaštite životne sredine. *Svetska komisija za životnu sredinu i razvoj* (World Commission on Environment and Development), poznata kao Brundland komisija (Brundtland Commission), objavila je 1987. godine izveštaj pod nazivom „Naša zajednička budućnost“ (Our Common Future), kojim se ukazuje na opasnost, po ljude i planetu, od politike ekonomskog rasta bez uzimanja u obzir mogućnosti regeneracije planete Zemlje. Ciljevi te Komisije koju je osnovala Generalna skupština Ujedinjenih nacija su „da prouči kritična ekološka i pitanja razvoja i da formuliše realistične predloge kako na njih odgovoriti; da preporuči nove forme međunarodne saradnje koji bi uticali

60 Svi podaci o finansiranim projektima dati su, zaključno sa 2006. godinom, prema podacima sa sajta Evropske komisije, http://ec.europa.eu/environment/life/funding/life3/components/components_tcy.htm.

na politike i događaje tako da se dođe do potrebne promene, kao i da podigne nivo razumevanja i angažovanosti pojedinaca, nevladinih organizacija, biznisa, institucija i Vlada.“⁶¹

Ova Komisija, kojom je predsedavala tadašnja premijerka Norveške Gro Harlem Brundtland, definisala je održivi razvoj kao razvoj kojim se ispunjavaju potrebe sadašnjosti, bez uskraćivanja mogućnosti budućim generacijama da zadovolje svoje potrebe. Jedan od načina da se taj cilj ostvari jeste potpisivanje međunarodnih ugovora. Drugi je da se listi ljudskih prava pridoda i pravo na sigurnu i zdravu životnu sredinu.

Na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju u Rio de Žaneiru 1992. godine usvojene su preporuke Brundtland komisije, a rezultati ove Konferencije bile su Rio deklaracija i Agenda 21, koje sadrže principe i preporuke za održivo upravljanje i iskorišćavanje prirodnih resursa.

3.4.2. Reciklaža i ponovna upotreba

Reciklaža predstavlja skup tehničko-tehnoloških operacija za dobijanje sirovine iz materijala koji je već jednom upotrebljen, tj. dorada i/ili prerada različitim tehničko-tehnološkim postupcima, dobijanje osnovne sirovine, vraćanje te „sekundarne“ sirovine u isti ili neki drugi proizvodni proces za dobijanje finalnog proizvoda.

Kako je smanjenje zagađivanja životne sredine postalo imperativ i uslov opstanka, postavljena su četiri osnovna cilja zaštite životne sredine:

- minimiziranje otpada,
- maksimizacija, po životnu sredinu bezbedne ponovne upotrebe i reciklaža otpada,
- unapređenje po životnu sredinu bezbednog tretmana i odlaganja otpada,
- proširivanje službi za tretman otpada.

Reciklažom se obezbeđuje smanjena potrošnja primarnih sirovina i smanjuje se količina otpada, što ima za cilj očuvanje životne sredine. Veliki broj materijala, koji se mogu reciklirati, predstavlja problem kada se nađe u prirodi, ali osim što pretili da ugrozi životnu sredinu na duži period, sve više ometa i održavanje opšte higijene.

Reciklaža je u srpskom pravu normirana *Zakonom o zaštiti životne sredine*: „Vlasnik otpada dužan je da preduzme mere upravljanja otpadom u cilju sprečavanja ili smanjenja nastajanja, ponovnu upotrebu i reciklažu otpada, izdvajanje sekundarnih sirovina i korišćenje otpada kao energenta, odnosno odlaganje otpada.“⁶²

Reciklaža nije samo sredstvo očuvanja prirode, već i nova značajna privredna grana koja može da zaposli veliki broj ljudi, što je svakako velika šansa za

61 Detaljnije o radu Komisije i njenim zaključcima videti u: Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, str. 48–52.

62 *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon i 43/2011 – odluka US, član 30. stav 2.

našu zemlju. Iz tog razloga se može očekivati razvoj reciklaže i u Srbiji u narednom periodu.

3.4.3. Realizacija principa „zagađivač plaća“

U skladu sa principom „zagađivač plaća“, zagađivač snosi troškove preduzimanja preventivnih i drugih mera zaštite životne sredine i odgovoran je za zagađivanje i štetu koju je naneo. On mora da snosi pune troškove posledica svojih aktivnosti, tj. troškove koji su nastali ugrožavanjem životne sredine, kao i troškove uklanjanja nanete štete, odnosno vraćanja životne sredine u zadovoljavajuće stanje.

Zagađivač plaća naknadu za zagađivanje životne sredine kada svojim aktivnostima prouzrokuje ili može prouzrokovati zagađenje životne sredine. On snosi troškove svih mera za sprečavanje i smanjivanje zagađivanja, koji uključuju kako troškove rizika po životnu sredinu, tako i troškove uklanjanja nanete štete. Načelo „zagađivač plaća“ nije izraz načela „pravičnosti“. Ovo načelo ne znači kaznu za zagađivača, već ima cilj da zagađivač preduzme sve mere, kako preventivne, tako i sanacione, radi izbegavanja zagađenja, odnosno minimiziranja štetnih posledica.

Rio deklaracijom iz 1992. godine načelo „zagađivač plaća“ svrstano je u jedan od osnovnih principa zaštite životne sredine (član 16) na međunarodnom nivou.

Princip „zagađivač plaća“ ima dugu primenu u pravu EU. Prvi put je predviđen Preporukom Saveta 75/436. Članom 85. našeg Zakona o zaštiti životne sredine utvrđeno je da je zagađivač dužan da plaća naknadu za zagađivanje životne sredine, kao i kriterijumi za određivanje naknada, a obveznik plaćanja naknade je svako lice koje uzrokuje zagađenje.

3.4.4. Javnost podataka (učešće javnosti, pravo na slobodan pristup informacijama)

Informisanje o pojedinim vrstama ljudskih delatnosti, kao i pojavama koje utiču na životnu sredinu imaju sve veću ulogu i značaj u savremenom društvu. Otuda i povećanje broja pravnih pravila i propisa koji se bave javnim informisanjem, kako u unutrašnjem, tako i u međunarodnom pravu. Javno informisanje kao javna delatnost predstavlja odnos između tri bitna činioca: izvora informacije, sredstava informisanja i primaoca, korisnika informacije. U njihovom središtu nalazi se informacija koja se uobličava (sadržinski) sa ciljem obaveštenja, odnosno objavljivanja.

Zdrava životna sredina, kao jedno od osnovnih ljudskih prava koje ujedno omogućava ostvarivanje svih drugih, specifičnošću i značajem za čovečanstvo zahteva poseban pravni režim javnog informisanja. Informisanje o životnoj sredini prati uočene i pretpostavljene tokove zbivanja u globalnim razmerama. U uslovima opasnosti od degradacije i uništavanja životne sredine, treba da doprinosi sprečavanju neželjenih posledica nastalih usled delatnosti koje mogu ugroziti i sam život sadašnjih i budućih generacija.

Pravo na informisanje o životnoj sredini nameće obavezu državi i državnim organima da prikupljaju informacije vezane za životnu sredinu i, što je najbitnije, *učine ih javnim, a samim tim dostupnim svima*. Javnost informacija nije sama po sebi dovoljna, informacija treba da ima i određena svojstva: mora da odgovara stvarnom stanju stvari, da bude razumljiva, pravovremeno objavljena, bez odlaganja, da postupak dobijanja informacija bude jednostavan i kratak, da iznos naknade za davanje informacije bude razuman i za pojedinca i za grupe ljudi, da ne postoji „nepremostivost“ državnih granica.⁶³

Osim sadržinskog svojstva informacije, od velike važnosti je i određivanje subjekta prava na informaciju, postupka njenog dobijanja, kao i dužnost omogućavanja ostvarenja tog prava.

U Rio deklaraciji definisan je princip da se „pitanja zaštite životne sredine najbolje mogu rešavati uz učešće svih građana kojih se ona tiču. Države treba da olakšaju i ohrabre javnu svest i učešće, omogućujući da ekološka informacija bude široko dostupna“. Ovaj princip detaljno razrađuje Arhuska konvencija (1996).

63 Vida Čok, *Information and Informing on the Environment in International and Communitarian Law*, „Strani pravni život“, br. 1–2, Beograd, 2005, str. 56–70.

Glava 4

PRAVNI INSTRUMENTI EKOLOŠKE ZAŠTITE

4.1. Ekološka pravda

4.1.1. Ekološka kriza

Ljudsko društvo se tokom svoje istorije suočavalo sa brojnim izazovima koji su bili obeleženi kao svetska pitanja i globalni problemi. Danas je opšteprihvaćeno mišljenje da je takvo pitanje i zaštita životne sredine. Tome u prilog govori činjenica da se u stručnoj literaturi, kao i u svakodnevnom životu, pitanja zaštite životne sredine označavaju kao „ekološka kriza“, u smislu da je reč o „...situacijama i uticajima koji postoje u oblasti životne sredine i koje ugrožavaju stabilnost i funkcionisanje procesa u biosferi i društvu.“⁶⁴

Tragajući za uzrocima ekološke krize, stručnjaci ukazuju na aktivnosti čoveka. Istorijski posmatrano, uvek je postojao uticaj čoveka na životnu sredinu. U ranijim periodima, ovaj je uticaj bio lokalnog karaktera. Međutim, od vremena industrijske revolucije, priroda ovog uticaja se promenila. Od sredine 20. veka, pitanja zaštite životne sredine izazivaju sve veću globalnu zabrinutost, zbog čega su povećani naponi da se ustanove uzroci i faktori koji su do toga doveli. Dva su faktora bila glavni uzrok zabrinutosti za zaštitu životne sredine – naglo povećanje broja stanovnika na našoj planeti i postojeći socio-ekonomski modeli proizvodnje. Oba ova procesa bitno utiču na smanjenje prirodnih resursa i poremećaj ekološke ravnoteže. Osim porasta stanovništva, problem neujednačenog razvoja razvijenih u odnosu na nerazvijene zemlje i regione sveta vezuje se i za pitanja kao što su nedostatak hrane, siromaštvo i glad. Siromašne zemlje imaju veoma ograničene mogućnosti da se suoče sa tim problemima, zbog čega nastaje pritisak na eksploataciju prirodnih resursa. U ovom kontekstu, u najvećem broju međunarodnih dokumenata naglašava se da je upravo siromaštvo jedan od presudnih faktora koji ograničavaju efikasno rešavanje ekoloških pitanja.⁶⁵

Odgovor ekološkoj krizi može se naći u konceptu „održivog razvoja“ (*sustainable development*), na kome počivaju savremena strategija i pravni okvir zaštite životne sredine i koji je iznet u Rio deklaraciji (1992).⁶⁶ Koncept polazi od toga

64 Dragoljub Todić, Vid Vukasović, *Ekološka kriza u svetu i odgovor međunarodne zajednice*, Savezni sekretarijat za rad, zdravstvo i socijalno staranje, Beograd, 2002, str. 1.

65 Uporedi: Wilfred Beckerman, *A Poverty of Reason – Sustainable Development and Economic Growth*, The Independent Institute, Oakland, 2003.

66 Rio deklaracija o životnoj sredini i razvoju (1992). Rio Declaration on Environment and Development (Izvor: <http://www.unep.org/Documents.multilin/gual/Default.asp?DocumentID=8&ArticleID=1163>).

da se u osnovi zadržavaju postojeći ekonomski i društveni modeli, ali uz ograničenje da buduće generacije ne budu uskraćene današnjim potrebama. Sa stano-
višta globalnog društva, to podrazumeva i efikasan „pristup ekološkoj pravdi“ u
odnosu na zaštitu životne sredine.

4.1.2. pristup ekološkoj pravdi

U opštim okvirima političke filozofije, u centru pažnje nalaze se i mnoga
teorijska i konceptualna pitanja socijalne i drugih oblika pravde.⁶⁷ U tom kon-
tekstu: „Ovo je posledica, da postavimo stvari na najopštiji nivo, naše spoznaje
da ljudi imaju značajan uticaj na međusobnu egzistenciju, čak i kada nisu članovi
iste društvene zajednice i kada ne pripadaju istom istorijskom vremenu. (...) Iz-
među ostalog, i pitanje održivog razvoja životne sredine, pitanja koje se odnose
na veliki deo problema koji ostavljamo u nasleđe budućim generacija, nalazi se u
centru ovih razmišljanja. Ona čine deo šireg okvira pitanja koja se odnose na pra-
vičnu raspodelu ekoloških ‘dobara’ (*goods*), kao što su poljoprivredno zemljište,
čista voda i mineralna bogatstva, i ekoloških ‘zala’ (*bads*), kao što su osiromašeno
zemljište i zagađeni pogoni za preradu otpada. Ova pitanja – kako ekološka ‘do-
bra’ i ‘zla’ rasporediti među ljudima, u okviru i izvan datog društva, kao i među
različitim generacijama – od nedavna se označava kao ‘ekološka pravda’.”⁶⁸

Ovo je imalo presudan značaj za rešavanje ekoloških pitanja, ali istovremeno
i za nastanak normi i principa za njihovo regulisanje. Najznačajniju ulogu sva-
kako su imale Ujedinjene nacije, koje su doprinele presudnoj promeni u sagle-
davanju pitanja strategija i pravne regulative u zaštiti životne sredine, pre svega
usvajanjem Deklaracije na Konferenciji Ujedinjenih nacija o čovekovoj okolini,
koja je 1972. godine održana u Štokholmu (Štokholmska deklaracija).⁶⁹ Tada je
uspostavljen i Program zaštite životne sredine (UNEP – UN Environmental Pro-
tection Program).⁷⁰ Nakon te Konferencije, sve je veći broj međunarodnih, regi-
onalnih i drugih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine, uključujući
i Evropsku zajednicu (Evropsku uniju).⁷¹ Ovo je značajno i za Srbiju, kao jednu
od preostalih evropskih zemalja koja teži ka članstvu u Evropskoj uniji.

Ekološka pravda (*environmental justice*) „...se razvila kao pokret i koncept
društvenih nauka, sa naglaskom na ‘nefer’ raspodele uticaja savremenog društva,
kao što su izlaganje riziku (*risk exposure*), ali istovremeno uzima u obzir raspo-
loživa sredstva – bolje rečeno, njihov nedostatak – za lica na koja se odnose pri-
hvatljive odluke. [Napomena: Evo jednog primera koji daje R. J. Lazarus⁷², koji
označava pet oblika ostvarivanja ekološke pravde u SAD, između ostalog, i re-

67 Uporedi: Džon Rols, *Teorija pravde*, CID, Podgorica, 1998.

68 Brian Baxter, *A Theory of Ecological Justice*, Routledge, London – New York, 2005. str. 6.

69 Deklaracija konferencije Ujedinjenih nacija o čovekovoj okolini (Štokholmska deklaracija, 1972).
Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declara-
tion), (Izvor: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>).

70 UNEP – United Nations Environmental Protection Program (www.unep.org).

71 Uporedi: Maria Lee, *EU Environmental Law*, Oxford and Portland, 2005.

72 R. J. Lazarus, *Pursuant Environmental Justice: The Distributional Effects of Environmental Protection*, 87 *Northwest University Law Review*, 1993, str. 787, navedeno prema Jonas Ebbeson, *Compara-*

definisanje suštine zakonodavstva o zaštiti životne sredine i ostvarivanje sudske zaštite građanskih prava u slučajevima koji su povezani sa ekološkom zaštitom.] Iz ove perspektive, veoma je jasno da ekološka i socijalna pravda, po bilo kom standardu, podrazumeva efikasan pristup administrativnom i pravnom sistemu kako bi prava bila zaštićena i kako bi postojeći zakoni u oblasti zaštite zdravlja i životne sredine bili primenjeni. [Napomena: Vidi: Cappelletti i Garth⁷³ i njihovu argumentaciju da 'pristup pravdi' počiva na 'dve osnovne svrhe pravnog sistema – sistem pomoću kojeg ljudi mogu da zaštite svoja prava, kao i da reše svoje sporove pod opštim pokroviteljstvom države. Pre svega, sistem mora biti svakome jednako dostupan i, drugo, mora voditi ishodu koji su pojedinačno i društveno pravedni' (...)]⁷⁴

U okviru tzv. tri stuba Arhuske konvencije – pristup ekološkim informacijama, učešće u odlučivanju o ekološkim pitanjima i pristup pravdi, segment koji se odnosi na pristup „ekološkoj pravdi“ može se definisati kao „mogućnost da se pogrešne upravne odluke isprave od strane suda ili drugog nezavisnog organa koji je utvrđen zakonom“.⁷⁵

Pravo na pristup pravdi odnosi se na dve osnovne situacije. „Prvo, svakom licu koje smatra da je njegov/njen zahtev za ekološkom informacijom ignorisan, odbijen ili da se po njemu nije postupalo u skladu sa Konvencijom biće osiguran pristup postupku revizije od strane suda ili drugog nezavisnog organa“ (čl. 9/1). Drugo, svakom pripadniku javnosti koji ima osnovani interes ili kojem je povređeno pravo biće osiguran revizioni postupak pred sudom ili drugim nezavisnim organom, radi osporavanja materijalne i procesne zakonitosti svake odluke, radnje ili propuštanja u odnosu na „posebne aktivnosti“ koje mogu imati uticaja na životnu sredinu (čl. 9/2). Pristup pravdi nije ograničen na slučajeve kada su prava na informacije povređena prema Arhuskoj konvenciji, već se takođe moraju priznati kako bi se omogućilo osporavanje materijalne zakonitosti neke odluke. Osim odluka koje se odnose na posebne aktivnosti, strane-ugovornice će obezbediti pristup pravdi i u slučajevima koji se odnose na druge relevantne odredbe Konvencije (npr. odluke o planovima i programima) „kada je to predviđeno nacionalnim zakonodavstvom“ (čl. 9/2). (...) U osnovi, nacionalnim zakonodavstvima je prepušteno da odrede šta predstavlja osnovani interes i povredu prava, s tim što se to mora odrediti u skladu sa ciljevima Konvencije kako bi se zainteresovanoj javnosti „pružio širok pristup pravdi“ (čl. 9/3).⁷⁶

Arhuska konvencija je suštinski povezana sa međunarodnim ljudskim pravima i fundamentalnim ustavnim i pravima i slobodama.⁷⁷ Pristup pravdi, kako je

tive Introduction, u Jonas Ebbeson (editor), "Access to Justice in Environmental Matters in the EU", Kluwer International, the Hague, 2002, str. 8.

73 Cappelletti and Garth, *Access to Justice: the Worldwide Movement to Make Rights More Effective*, u: Cappelletti and Garth (eds.), "Access to Justice, Vol. III, Emerging Issues and Perspectives", Sijthoff and Noordhoff, Alphen an den Rijn, 1979, str. 6, navedeno prema Jonas Ebbeson, op. cit., str. 8.

74 Jonas Ebbeson, op. cit. *Comparative Introduction*, u Jonas Ebbeson (editor), "Access to Justice in Environmental Matters in the EU", Kluwer International, the Hague, 2002, str. 8.

75 Op. cit., str. 13.

76 Op. cit., str. 14.

77 Uporedi: Tim Hayward, *Constitutional Environmental Rights*, University Press, Oxford, 2005.

to definisano Arhuskom konvencijom, počiva na osnovnom ljudskom pravu na pravično suđenje. Ovaj odnos se može uočiti u vezi sa Arhuskom konvencijom i drugim međunarodnim dokumentima koji se tiču zaštite ljudskih prava, kao što su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i posebno Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (1950).

Evropska konvencija o ljudskim pravima navodi da: „Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona“ (čl. 6/1).⁷⁸ Iako Arhuska konvencija nije strukturalno i institucionalno u direktnoj vezi sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (i neevropske države imaju pristup Arhuskoj konvenciji), sličnost jezičkih formulacija navodi na zaključak da „uprkos autonomije Arhuske konvencije *vis-à-vis* EKLJP, sudske odluke (*case law*) Evropskog suda za ljudska prava pružaju nagoveštaj šta se podrazumeva pod nezavisnim i nepristrasnim organom kako je to određeno u Arhuskoj konvenciji.“⁷⁹ Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi imao je više slučajeva koji su povezani sa „ekološkom pravdom“.⁸⁰

4.1.3. Ekološka pravda i Srbija

Narodna skupština Republike Srbije usvojila je 12. maja 2009. godine Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine („Sl. Glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 38/09), čime je naša zemlja ratifikovala Arhusku konvenciju. Tadašnja SR Jugoslavija, zbog poznatih okolnosti vezanih za međunarodni položaj zemlje, nije bila uključena ni u pripreme aktivnosti oko izrade i usvajanja Konvencije. Ona nije učestvovala ni na ministarskoj konferenciji na kojoj je Konvencija usvojena iako su predstavnici NVO iz SR Jugoslavije učestvovali na ovoj konferenciji. Prve inicijative vezane za Arhusku konvenciju u Srbiji su pokrenute 1999. godine posredstvom Regionalnog centra za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu (REC), odnosno REC-ove kancelarije u Beogradu. Od tada do danas realizovan je veliki broj aktivnosti usmerenih na stvaranje uslova za ratifikaciju i sprovođenje Arhuske konvencije u Srbiji. (...) Može se reći da su sve navedene aktivnosti doprinele, pre svega opštoj informisanosti i stvaranju povoljne klime o Arhuskoj konvenciji i podizanju javne svesti, kako o samoj Konvenciji, tako i o značaju zaštite životne sredine uopšte. Međutim, neosporno

78 Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950). (Izvor: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Htm/005.htm>).

79 Jonas Ebbeson, *Comparative Introduction*, u Jonas Ebbeson (editor), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Kluwer International, the Hague, 2002, str. 15.

80 Između ostalog i slučaj *Okyay et alia v. Turkey*, predstavka br. 36220/97, presuda od 12. jula 2005, koji se odnosi na zahtev domaćih vlasti da se zatvore tri elektrane zbog zagađivanja životne sredine, i slučaj *Taskin et alia v. Turkey*, predstavka br. 46117/99, presuda od 10. novembra 2004, koji se odnosi na dozvolu za otvaranje jednog rudnika zlata. Pregled odluka Evropskog suda pravde u ekološkim slučajevima može se naći na: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["environmental case"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).

je da je dosadašnji rad na ovom polju u značajnoj meri uticao i na bržu i kvalitetniju pripremu države za ratifikaciju Arhuske konvencije. Takođe, evidentno je da su se dosadašnji način rada i realizovane aktivnosti pozitivno odrazile na unapređenje i osposobljavanje državnog sektora i NVO za praktično sprovođenje Arhuske konvencije. (...) Na osnovu toga može se očekivati da se dalje aktivnosti na pripremi za sprovođenje Konvencije intenziviraju. One bi u osnovi trebalo da podrazumevaju dalje usaglašavanje zakonske regulative, stvaranje institucionalnog okvira za sprovođenje Konvencije, materijalno-tehničko opremanje institucija, obuku kadrova i dalji rad na podizanju javne svesti o Konvenciji.⁸¹

S druge strane, u važećim ustavnim i zakonskim normama u Srbiji ipak se u izvesnom smislu oseća „duh“ Arhuske konvencije, barem u pogledu ekoloških informacija (iako ne toliko u odnosu na pristup ekološkoj pravdi). Tako, novi Ustav Srbije („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 83/2006, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon i 43/2011 – odluka US) navodi da: „Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju“ (čl. 47/1). I Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 120/2004), između ostalog, propisuje sledeće: „Smatra se da opravdani interes javnosti da zna (...), postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti koje se odnose na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine (...)“ (čl. 4).

Međutim, u pravu Srbije pravi duh Arhuske konvencije najviše se oseća u pojedinim odredbama Zakona o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004). Tako, ovaj Zakon među osnovnim načelima zaštite životne sredine posebno navodi i „načelo informisanja i učešća javnosti“, prema kome: „U ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu. Podaci o stanju životne sredine su javni“ (čl. 9. tač. 10).

Osim toga, Zakon u osnovnim odredbama posebno ističe i da se: „Jačanje svesti o značaju zaštite životne sredine obezbeđuje kroz sistem obrazovanja i vaspitanja, naučnoistraživačkog i tehnološkog razvoja, usavršavanja u procesu rada, javnog informisanja i popularizacije zaštite životne sredine“ (čl. 6/2), kao i da: „Udruženja građana u oblasti zaštite životne sredine pripremaju, propagiraju i realizuju svoje programe zaštite, štite svoja prava i interese u oblasti zaštite životne sredine, predlažu aktivnosti i mere zaštite, učestvuju u postupku donošenja odluka u skladu sa zakonom, doprinose ili neposredno rade na informisanju o životnoj sredini“ (čl. 7).

Zakon o zaštiti životne sredine sadrži i posebno poglavlje o informisanju i učešću javnosti (čl. 78–82). Tako, prema ovom zakonu, državni organi, organi autonomne pokrajine, organi jedinice lokalne samouprave i ovlašćene i druge organizacije dužni su da redovno, pravovremeno, potpuno i objektivno obaveštavaju javnost o stanju životne sredine, odnosno o pojavama koje se prate u okviru monitoringa imisije i emisije, kao i merama upozorenja ili razvoju zagađenja koja

81 Sreten Đorđević, Miloš Katić, *Vodič kroz praktičnu primenu Arhuske konvencije i Mali ekološki rečnik*, Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu, Kancelarija u Srbiji i Crnoj Gori, Beograd, 2004, str. 11–13.

moгу predstavljati opasnost za život i zdravlje ljudi, u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima. Javnost ima pravo pristupa propisanim registrima ili evidencijama koje sadrže informacije i podatke u skladu sa ovim zakonom (čl. 78).

Informacije koje se odnose na zaštitu životne sredine nadležni organ dostavlja podnosiocu zahteva u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva. Ako su ove informacije obimne ili bi njihova priprema zahtevala duži vremenski period, rok za dostavljanje je 60 dana od dana podnošenja zahteva. Troškove dostavljanja informacija snosi podnosilac zahteva. Ministar propisuje visinu troškova u zavisnosti od obima i prirode informacija (čl. 79).

Zahtev za dostavljanje informacija koje se odnose na zaštitu životne sredine može biti odbijen ako bi njihovo objavljivanje uticalo negativno na: a) poverljivost rada državnih organa kada je ona predviđena zakonom; b) međunarodne odnose, odbranu zemlje i javnu bezbednost; c) rad pravosudnih organa; d) poverljivost komercijalnih i industrijskih podataka kada je takva poverljivost predviđena zakonom, osim informacija o emisijama koje ugrožavaju životnu sredinu; e) prava intelektualne svojine; f) poverljivost ličnih podataka, odnosno dosijea kada je ona predviđena zakonom; g) interese trećih lica koja poseduju informacije a koja nisu obavezna da ih pruže, odnosno nisu saglasna sa njihovim objavljivanjem (čl. 80).

Javnost ima pravo da, u skladu sa zakonom, učestvuje u postupku donošenja odluka o: a) strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu; b) proceni uticaja projekata čija realizacija može da izazove zagađivanje životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; c) odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja. Učešće javnosti u pogledu strateške procene uticaja obezbeđuje se u okviru izlaganja prostornog i urbanističkog plana, odnosno drugog plana ili programa na javni uvid. Učešće javnosti u odlučivanju o proceni uticaja projekata na životnu sredinu sprovodi se u okviru javne prezentacije projekta i javne rasprave. Učešće javnosti u odlučivanju o puštanju u rad novih, odnosno postojećih postrojenja sprovodi se u toku izdavanja dozvole za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja. Zainteresovana javnost se putem javnog oglasa obaveštava o postupku donošenja odluka i učestvuje u postupku dostavljanjem mišljenja, komentara i sugestija nadležnom organu i pravovremeno se obaveštava o donetoj odluci. Radi zaštite interesa odbrane i bezbednosti zemlje, vlada može ograničiti učešće javnosti u donošenju odluka (čl. 81).

4.2. Ekološki ombudsman

Unapređenje zaštite životne sredine na globalnom planu treba da prati i unapređenje njene zaštite na nacionalnom planu. Kako je zaštita ustavnosti i zakonitosti i uopšte zaštita prava čoveka osnovni kvalitet modernog demokratskog društva, postavlja se pitanje unapređenja zaštite životne sredine na nacionalnom planu.

S tim u vezi, naročito je značajno pitanje pravnog regulisanja zaštite životne sredine i potreba za unapređenjem njene institucionalne organizovanosti i u toj oblasti. U traganju za novim i adekvatnim rešenjima u unapređenju zaštite životne sredine, postojanje jednog posebnog parlamentarnog poverenika – *ekološkog*

ombudsmana, čiji bi zadatak, između ostalog, bio da prati primenu zakona i standarda iz oblasti ekologije, pokreće postupak pred parlamentom, informiše javnost o stanju životne sredine, reaguje povodom predstavki i predloga građana i drugo, umnogome bi doprineo unapređenju očuvanja i zaštite životne sredine, ali i samog prava na život čoveka.⁸²

Institucija ombudsmana (ombudspersone) kao posebnog oblika kontrole uprave neposredno je povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava. Zbog toga se ombudsman kod nas najčešće i definiše kao zaštitnik prava građana.⁸³

Kako se ističe, ...ideja ljudskih prava javlja se u najrazličitijim formama ljudskog života i stvaralaštva, između ostalog, u umetnosti i književnosti, zakonodavstvu i pravu, filozofiji i religiji, običajima i politici itd. Iako ideja ljudskih prava ima svoju složenu filozofsku osnovu, ipak su dva centralna pojma filozofije ljudskih prava jednostavna i lako shvatljiva. To su pojmovi individualnosti ljudskog bića i samostalnosti njegove ličnosti. Čovek je shvaćen kao biće koje ima vlast nad svojim postupcima i *kod koga se uzrok delanja nalazi prvenstveno u njemu samom*.⁸⁴ Iako se koreni ideje o ljudskim pravima mogu naći još u antičkim grčkim mitovima⁸⁵, može se reći da moderna misao o ljudskim pravima nastaje uporedo sa razvojem prosvetiteljstva i univerzalizma Novog doba. ...Borba za to da neka osnovna ljudska prava i slobode ne uživaju samo građani jedne države, nego svi ljudi, počela je zapravo već u 18. veku, usvajanjem čuvene Deklaracije o pravima čoveka i građanina na početku Francuske revolucije 1789. godine, jer to nije bio dokument koji se odnosio samo na Francuze. Pa ipak, suverenost države bila je toliko jaka da je diktirala koegzistenciju nedemokratskih i demokratskih država i vlada koje su poštovala i gazile ljudska prava. Smatralo se da je odnos između režima i njegovih podanika unutrašnja stvar države, u koju se niko sa strane, a ponajmanje zvanični organ, nije smeo mešati. Zato su se u 19. veku tražila „slaba mesta“ tadašnjeg međunarodnog sistema u onim oblastima koje nisu bile pokrivene apsolutnom suverenosti države. Jedan od takvih prostora bilo je, na primer, otvoreno more, pa su borci protiv ropstva, u nemogućnosti da doprinesu ukidanju te pojave van granica svoje države, nastojali da se bar spreči trgovina robljem, što je pružalo mogućnost da se brodovi koji su prevozili robove zaustavljaju na otvorenom moru i da se zaslužnjeni ljudi oslobađaju.⁸⁶ Ideja o ljudskim pravima imala je, i danas ima, uticaja na brojna pravna shvatanja i pojmove, kako u teoriji, tako i u nacionalnoj i međunarodnoj pravnoj praksi.⁸⁷ Tako, dok se, na primer, povodom izvršavanja kazni, ranije smatralo da je čovek za vreme izdržavanja ka-

82 Uporedi: Jonas Ebbesen, *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Kluwer Law International, 2002, str. 37, 91.

83 Vidi: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević-Vučo, *Ombudsman – međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Beograd, 2002.

84 Vane Ivanović, Aleksa Đilas (redaktori), *Zbornik o ljudskim pravima*, London, 1983, str. 11.

85 Dragoljub Mićunović, *Temelji i budućnost ljudskih prava*, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, Beograd, br. 1–2, 1989, str. 3–4.

86 Vojin Dimitrijević, *Opšti (međunarodni) standardi ljudskih prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5–6, 1989, str. 559–600.

87 Uporedi: Henry Steiner, Philip Aston, *International Human Rights in Context*, Oxford, 1996; R. Beddard, *Human Rights and Europe*, Cambridge, 1993; Theodor Meron (Editor), *Human Rights in International Law*, Oxford, 1984. i dr.

zne postao neka vrsta „roba države“, danas se, ...porastom poštovanja čovekovih prava, kao primarno, ne naglašava taj upravnopravni pristup, već se i ovde polazi od uvažavanja osnovnih načela pravne države i ističu se ustavnopravne osnove za određivanje ovlašćenja za tu prinudu i za sve zahvate u režimu izvršenja kazne lišenja slobode, koji se odnose na pravni status zatvorenika.⁸⁸

Ideja o ljudskim pravima našla je posebno mesto i u Ustavu Srbije (2006), koji u posebnim poglavljima „Ljudska prava i slobode“ (čl. 23–74) i „Prava pripadnika nacionalnih manjina“ (čl. 75–82), između ostalog, predviđa i prava iz tzv. treće generacije ljudskih prava, kao što su pravo na pravično suđenje, pravo na zaštita podataka o ličnosti, pravo na prigovor savesti (civilno služenje vojnog roka), pravo na uvažavanje razlika, pravo na obaveštenost, pravo na učešće u upravljanju javnim poslovima, pravo na slobodu odlučivanja o rađanju, pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na ravnopravnost u vođenju javnih poslova pripadnika nacionalnih manjina, pravo na očuvanje posebnosti i dr.

U osnovi, ta ovlašćenja ombudsmana su se i danas zadržala iako je došlo do brojnih modaliteta ove institucije u zavisnosti od pojedine zemlje i konkretnog pravnog sistema. Iako je ombudsman kao institucija parlamenta postojao još od početka 20. veka u nordijskim zemljama, mnoge zemlje ga uvode sredinom veka, tako da danas gotovo i da nema zemlje koja ne poznaje neki oblik ombudsmana.⁸⁹ U tom kontekstu Srbija je dugo bila značajan izuzetak.⁹⁰ Ipak, treba istaći da je i naša pravna i politička naučna i stručna misao dala svoj doprinos analizi i komparativnom izučavanju institucije ombudsmana.⁹¹ U tom smislu, ...ombudsman nije pronalazak političke misli jednog naroda. Pod ovim nazivom, i sa ugleđom i autoritetom koji ima u političkom sistemu Švedske, ova ustanova je danas postala inspiracija, ako ne i model za napore koji postaju sve nužniji u pogledu *rekonstrukcije* tradicionalnih političkih institucija koje je stvorila racionalistička i docnije sve više posrednička birokratska i legalistička misao i praksa.⁹²

Iako je u osnovi ostao poverenik parlamenta zadužen da prati kako uprava i izvršna vlast primenjuju zakone, na ombudsmana se danas gleda kao na instituciju čiji je osnovni zadatak zaštita prava građana, posebno od nezakonitog i nepravilnog (tzv. *maladministration*) rada uprave. Kako se ističe, ...skandinavski izraz *ombudsman* postao je deo našeg svakodnevnog govora, iako je pre svega tridesetak godina on bio gotovo nepoznat kako široj, tako i pravnoj javnosti. Danas ne samo da je izraz odomaćen gotovo u svim zemljama sveta, već se i samoj suštini ove institucije pristupa sa velikim uvažavanjem.⁹³ U raznim zemljama ombudsman ima različite nazive (npr. *ombudsman* u skandinavskim zemljama, *poverenik parlamenta* u Velikoj Britaniji, *medijator* u Francuskoj, *pravobranilac*

88 Franjo Bačić, *Krivičnopravni pentagon – Model državne kaznene represije zadovoljavajući sa stajališta zaštite ljudskih prava*, Zakonitost, Zagreb, br. 2, 1990, str. 228.

89 Uporedi: Dragan Radinović, *Ombudsman i izvršna vlast*, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Beogradu, 1999.

90 Stevan Lilić, *Zašto je novi Ustav ostavio Srbiju bez ombudsmana*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 2–3, 1991.

91 Uporedi: Miodrag Jovičić, *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Beograd, 1969.

92 Jovan Đorđević, *Politički sistem*, Beograd, 1967, str. 636.

93 Karl Freedman, *The Ombudsman*, Canadian Essays On Human Rights And Fundamental Freedoms (Eds. R. Macdonald, J. Humphry), Toronto, 1979, str. 337.

prava građana u Poljskoj, *narodni zastupnik* u Austriji, *poverenik* u Australiji itd.) i različitu organizaciju (npr. u Austriji ombudsman nije jedan čovek, već kolegijalno telo). Osim toga, za pojedine oblasti može da postoji i više različitih ombudsmana (npr. u Velikoj Britaniji i Nemačkoj – za zaštitu ličnih podataka u kompjuterizovanim evidencijama koju vode organi uprave).

U tom smislu, u unutrašnjem zakonodavstvu jedne zemlje mogla bi da postoji i ustanova *ekološkog ombudsmana* čiji bi se segment odnosio na kontrolu (nadzor) nad radom onog dela javne uprave, čiji su nadležnost i delokrug u neposrednoj ili posrednoj vezi sa zaštitom i očuvanjem životne sredine.

U nastojanju da se osnuje specijalizovani ombudsman za životnu sredinu koji štiti prava određene kategorije građana ili određena prava građana, a imajući u vidu i činjenicu da u toj oblasti do sada nije napravljen dovoljno jak sistem zaštite građanskih prava, kao i da se danas sve više javlja potreba da se više pažnje posveti pitanjima zaštite životne sredine, nameće se potreba za osnivanjem i specijalizovanog ombudsmana za oblast ekologije.⁹⁴

Neka od svetskih iskustava koja su vezana za uvođenje, delovanje, postupanje i način rada institucije ombudsmana mogla bi se odnositi i na ustanovu *ekološkog ombudsmana*. U tom smislu, najpre bi ustanovu *ekološkog ombudsmana* trebalo uvesti zakonskim putem. To bi trebalo da bude poverenik parlamenta koga bi birao parlament prvenstveno iz reda diplomiranih pravnika, nestranačkih ličnosti visokih moralnih kvaliteta i specijalizovanih iz oblasti ekološkog prava na određeno vreme (dve ili četiri godine), sa mogućnošću da na tom položaju može da ostane još jedan izborni period. Svojim radom *ekološki ombudsman* bi, kao poverenik zakonodavnog tela, trebalo da štiti interese države, ali i individualne interese pojedinaca. Pri tom, ekološki ombudsman ne bi bio organ parlamenta u smislu da mu parlament može izdavati konkretne naloge za njegov rad. To bi bio inokosni organ, mada bi se sam *ekološki ombudsman* nalazio na čelu izvesnog malog aparata koga bi, osim zamenika, mogli da čine i, na primer, četiri diplomirana pravnika koja se bave ovom pravnom oblašću, kao i četiri stručnjaka iz određenih oblasti (na primer, agronom, tehnolog, hidrolog i biolog) koji bi činili *stručnu službu ekološkog ombudsmana*. Osim *stručne službe ekološkog ombudsmana*, *morala bi postojati i administrativno-tehnička služba*. Nezavisnost ekološkog ombudsmana ogledala bi se, između ostalog, i u njegovoj slobodi u pogledu izbora službenika, odnosno ličnosti koje će mu u radu pomagati, što znači da bi ekološki ombudsman sam mogao da bira svoje saradnike.

Tako bi, budući ekološki ombudsman u Srbiji, po analogiji sa zaštitnikom građana⁹⁵, parlamentu neposredno podnosio izveštaj o radu jednom godišnje. Sadržina godišnjeg izveštaja parlamentu bi se sastojala od slučajeva koje je u toku godine rešavao, a za koje on smatra da su od opšteg interesa. U godišnjem izveštaju, ekološki ombudsman bi mogao da iznese i svoje mišljenje o nedostacima u postojećim zakonskim propisima iz oblasti ekološkog prava i da daje svoje

94 Uporedi: Iskra Aćimovski-Maletić, *Postupanje Narodnog pravobranioca Republike Makedonije (ombudsmana) u oblasti ekologije*, Pravo – teorija i praksa, vol. 25, br. 9–10, Beograd, 2008, str. 96–106.

95 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2005, 54/2007.

predloge za njihovo prevazilaženje. Istovremeno, godišnji izveštaj je i način na koji bi se parlament na sumaran način upoznao sa aktivnostima ekološkog ombudsmana. Radi šireg upoznavanja javnosti sa radom ekološkog ombudsmana godišnji izveštaj bi morao biti štampan i kao takav, osim članovima parlamenta, morao bi biti dostupan i široj javnosti.

Jedno od osnovnih pitanja jeste i pitanje ovlašćenja, odnosno nadležnosti *ekološkog ombudsmana*. Radi zaštite ljudskih prava i sloboda, pre svega prava na zdravu životnu sredinu, ekološki ombudsman bi kontrolisao primenu zakona i drugih propisa iz oblasti zaštite životne sredine u organima uprave. Kontrola bi obuhvatala zakonitost, celishodnost i efikasnost postupanja organa uprave.

U kontroli primene zakona i drugih propisa ombudsman bi bio ovlašćen da:

- pokreće postupak ispitivanja povreda prava građana na zdravu životnu sredinu;
- daje mišljenja i preporuke organima uprave u vezi sa postupanjem i sprovođenjem zakona i drugih propisa koji se odnose na zaštitu životne sredine;
- podnosi zahtev odnosno prijavu za pokretanje prekršajnog, krivičnog ili drugog odgovarajućeg postupka protiv funkcionera i zaposlenih u organima uprave u slučajevima koji se odnose na kršenje prava na zdravu životnu sredinu i
- inicira pokretanje postupka razrešenja funkcionera.

Ekološki ombudsman bio bi ovlašćen da pokreće postupak pred Ustavnim sudom, kao i da inicira pokretanje postupka za donošenje novih i izmenu postojećih zakona i drugih propisa u oblasti zaštite životne sredine i daje mišljenje o nacrtima zakona i drugim propisima koji se tiču zaštite životne sredine.

Ekološki ombudsman bi imao pravo da na predloge zakona podnosi amandmane, kao i da prisustvuje sednicama Narodne skupštine Republike Srbije.

Institucija ekološkog ombudsmana, mogla bi, u skladu sa uporednopravnim iskustvima sa organizacijom kancelarije ombudsmana, biti ustanovljena i kao posebno odeljenje pri instituciji postojećeg ombudsmana, tako što bi jedan od njegovih zamenika bio nadležan za oblast zaštite životne sredine.

Ukoliko se počne od klasičnih ovlašćenja ombudsmana (zaštitnika građana)⁹⁶, ekološki ombudsman bi mogao da stupi u akciju na dva načina: bilo putem građanske inicijative (žalbe odnosno pritužbe građana), bilo na sopstvenu inicijativu.

4.3. Ekološka krivična dela

Krivičnopravna zaštita životne sredine zasnovana je na tzv. biocentričnoj koncepciji, koja životnu sredinu tretira kao zaštićeno dobro *per se*, za razliku od starijih i danas napuštenih tzv. antropocentričkih koncepcija koje su životnu sredinu definisale kao resurs u funkciji zadovoljavanja ljudskih potreba.

96 Uporedi: *Zakon o zaštitniku građana*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2005, 54/2007, član 24.

Osnovni princip krivičnog prava je princip *subjektivne odgovornosti*, odnosno odgovornosti na osnovu krivice. U tom smislu, mnoge zabrane u vezi sa zaštitom životne sredine praćene su istovremeno krivičnopravnim sankcijama. Normama krivičnog prava sankcioniše se ono ponašanje koje je suprotno materijalnim odredbama ekološkog karaktera. „Prema tome, norme krivičnog prava ekološkog karaktera imaju za cilj da krivično-pravnim sankcijama suzbijaju protivpravne radnje pravnih subjekata na području ekološkog prava.“⁹⁷

Krivična dela protiv životne sredine su mnogobrojna i međusobno veoma različita. Polazeći od Krivičnog zakonika Srbije⁹⁸ i drugih zakona, mogu se podeliti u sledeće kategorije:

Opšta krivična dela protiv životne sredine

- zagađenje životne sredine,
- nepreduzimanje mere zaštite životne sredine,
- protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon postrojenja koja zagađuju životnu sredinu,
- oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine,
- oštećenje životne sredine,
- uništenje, oštećenje i iznošenje u inostranstvo prirodnog dobra,
- povreda prava na informisanje o stanju životne sredine.

Krivična dela u vezi sa opasnim materijama

- unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija,
- nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja.

Krivična dela protiv biljnog i životinjskog sveta

- ubijanje i mučenje životinja,
- prenošenje zaraznih bolesti životinjama i biljkama,
- nesavesno pružanje veterinarske pomoći,
- proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja,
- zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja,
- pustošenje šuma,
- šumska krađa.

Krivična dela nezakonitog lova i ribolova

- nezakonit lov,
- nezakonit ribolov.

Zagađivanje životne sredine inkriminisano je članom 260. Krivičnog zakona. Zaštitni objekt u krivičnom pravu ne može biti neka fizička, materijalna stvar, pa ni biljni ili životinjski svet, već određena apstraktna vrednost, odnosno

97 Slavoljub Popović, *Osnovne karakteristike ekološkog prava*, u Dragoljub Kavran, Gordana Petković, „Pravo i životna sredina“, Beograd, 1997, str. 78.

98 *Krivični zakonik*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 85/2005, 88/2005 – ispr., 107/2005 – ispr., 72/2009, 111/2009 i 121/2012.

dobro koje, iako realno postoji, nije neposredno dostupno ljudskim čulima. Presudan je odnos čoveka prema eko-medijumima i životnoj sredini u celini, kao i značaj koji životna sredina ima za čoveka. Objekt zaštite ovog krivičnog dela treba videti u osnovnom pravu čoveka na zdravu i relativno očuvanu prirodnu sredinu. Krivično delo ima četiri oblika: umišljajni i nehatni oblik, sa njihovim težim oblicima.

Krivično delo **zagađivanje životne sredine** (čl. 260) čini lice koje kršenjem propisa o zaštiti, čuvanju i unapređenju životne sredine zagađi vazduh, vodu ili zemljište u većoj meri ili na širem prostoru. Radnja izvršenja je svaka ona radnja koja može da prouzrokuje posledicu krivičnog dela koja se sastoji u zagađivanju vazduha, vode ili zemljišta u većoj meri ili na širem prostoru. Pod pojmom zagađenosti podrazumeva se prouzrokovanje štetnih promena do kojih dolazi na navedenim eko-medijumima. Tako, *Zakon o vodama* određuje pojam „zagađenja voda“ kao svaku štetnu promenu u prirodnom sastavu, sadržaju i kvalitetu vode, korita, vodotoka i sliva.⁹⁹

Zakon o zaštiti životne sredine određuje zagađenje životne sredine kao „unošenje zagađujućih materija ili energije u životnu sredinu, izazvanu ljudskom delatnošću ili prirodnim procesima koje ima ili može imati štetne posledice na kvalitet životne sredine i zdravlje ljudi“. Da bi postojalo ovo krivično delo, potrebno je da je do zagađenja došlo kršenjem propisa o zaštiti, očuvanju i unapređenju životne sredine.

Osnovni oblik krivičnog dela **zagađivanje životne sredine**, predviđen u članu 260. stav 1. Krivičnog zakonika, postoji onda kada su vazduh, voda ili zemljište zagađeni u većoj meri ili na širem prostoru. Dakle, da bi se radilo o ovom krivičnom delu, potrebno je da je došlo do zagađenja jednog od tri eko-medijuma u većoj meri ili na širem prostoru. U ovom slučaju reč je o jednoj veoma širokoj i nepreciznoj formulaciji, tj. o onome što se u krivičnom pravu zove „generalna klauzula“. Osnovna orijentacija za određivanje ovih nepreciznih pojmova jeste određivanje graničnih vrednosti zagađenja pojedinih eko-medijuma. Za osnovni oblik iz člana 260. stav 1. učinjen sa umišljajem predviđena je kazna do tri godine zatvora.

Teži oblik osnovnog oblika predviđen je u članu 260. stav 3. U odnosu na osnovni oblik razlikuje se po tome što je za njegovo postojanje potrebno nastupanje teže posledice, a ona se ogleda u uništenju i oštećenju životinjskog ili biljnog sveta velikih razmera, ili zagađivanje životne sredine u toj meri da su za njegovo otklanjanje potrebno duže vreme ili veliki troškovi. Iz toga proizilazi da su predviđene dve kvalifikatorne okolnosti. Prva kvalifikatorna okolnost se odnosi na tumačenje pojma „velikih razmera“. Pravnim shvatanjem Krivičnog odeljenja Vrhovnog suda Srbije utvrđeno je da „šteta velikih razmera“ kod krivičnog dela zagađivanje životne sredine postoji kada šteta prelazi iznos od 4.000.000 dinara. Određivanju novčanog iznosa u slučaju ovog krivičnog dela može se prigovoriti to da kod njegove posledice nije primarna imovinska šteta, već povreda ekološkog dobra koja se može izraziti u novcu, ali ne na najadekvatniji način. Druga kvalifikatorna okolnost predviđena je u vidu dve alternative: ili da je za saniranje

99 *Zakon o vodama*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/2010.

zagađenja potrebno duže vreme, ili da to zahteva velike troškove. Obe ove okolnosti ukazuju na ozbiljnost zagađenja. Za teži oblik u stavu 3. propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina.

Krivično delo zagađenja životne sredine, osim svog umišljajnog, ima i nehatni oblik, koji je predviđen u članu 206. stav 2, koji se razlikuje prema stepenu krivice. Za taj oblik je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. U stavu 4. propisano je da ukoliko je usled dela iz stava 2. došlo do uništenja ili oštećenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmera ili do zagađenja životne sredine u toj meri da su za njeno otklanjanje potrebni duže vreme ili veliki troškovi, učinilac će biti kažnjen zatvorom od šest meseci do pet godina.

U stavu 5. člana 206. predviđeno je da ukoliko se sud odluči za izricanje uslovne osude umesto kazne, učiniocu može odrediti obavezu da u određenom roku preduzme mere zaštite, čuvanja i unapređenja životne sredine. Posledica krivičnog dela je konkretna opasnost za život ili zdravlje ljudi, odnosno biljni i životinjski svet. Izvršilac može biti svako lice.

Krivično delo **nepreduzimanje mera zaštite životne sredine** normirano je članom 261. Krivičnog zakona. Ovo krivično delo vrši službeno ili odgovorno lice koje ne preduzme propisane mere zaštite životne sredine ili ne postupi po odluci nadležnog organa o preduzimanju mera zaštite životne sredine. Za delo iz stava 1. člana 261. predviđena je novčana kazna ili zatvor do tri godine. U stavu 2. predviđen je nehatni oblik ovog krivičnog dela. Ukoliko je učinilac delo izvršio u nehatu, biće kažnjen novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine. Predviđena je mogućnost izricanje uslovne osude učiniocu ovog krivičnog dela. U tom slučaju sud može naložiti obavezu učiniocu da u određenom roku preduzme određene propisane mere zaštite, očuvanja i unapređenja životne sredine.

Krivično delo iz člana 263. Krivičnog zakona **oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine** ima umišljajni i nehatni oblik sa svojim težim oblicima. Radnja izvršenja iz stava 1. sastoji se u oštećenju, uništenju, uklanjanju ili na drugi način činjenju neupotrebljivim objekata ili uređaja za zaštitu životne sredine. Učinilac može biti svako lice. Objekt radnje krivičnog dela su objekti ili uređaji za zaštitu životne sredine. Kazna određena za ovo delo je zatvor do tri godine. U stavu 2. predviđen je nehatni oblik za koji se učinilac kažnjava novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine. Teži oblik dela iz stava 1. propisan je u stavu 3. Do njega dolazi ukoliko je usled izvršenja krivičnog dela iz stava 1. došlo do zagađenja vazduha, vode ili zemljišta u većoj meri ili na širem prostoru. Reč je o dve kvalifikatorne okolnosti. Prva je da je u pitanju zagađenje u većoj meri a druga da je do njega došlo na širem prostoru. Za teži oblik propisana je kazna od šest meseci do pet godina. U stavu 4. predviđen je teži oblik nehatnog dela iz stava 2. koji postoji pod istim uslovima kao i teži oblik iz stava 3. Dakle, potrebno je da je do zagađenja vazduha, vode ili zemljišta došlo u većoj meri ili na širem prostoru. Razlika u odnosu na stav 3. jeste samo u obliku krivice. Najteži oblici nalaze se u stavovima 5. i 6. Stav 5. se odnosi na umišljajni osnovni (stav 1) i njegov teži oblik (stav 3), dok se stav 6. odnosi na nehatni oblik (stav 2) i njegov teži oblik (stav 4). U oba slučaja krivično delo će postojati ako je došlo do uništenja ili oštećenja životinjskog ili biljnog sveta

velikih razmera ili do zagađenja životne sredine u toj meri da su za njegovo otklanjanje potrebni duže vreme ili veliki troškovi. I ovde je reč o dve kvalifikatorne okolnosti: da je za otklanjanje posledice krivičnog dela potrebno duže vreme ili da su u pitanju veći troškovi. Ukoliko se sud odluči da za neko delo iz stava 1. do 6. ovog člana izrekne uslovnu osudu, može odrediti obavezu učinio-cu da u određenom roku preduzme određene propisane mere zaštite, očuvanja i unapređivanja životne sredine.

Razlog normiranja krivičnog dela **unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija** (čl. 266) u našem zakonodavstvu možemo tražiti u činjenici da se u poslednje vreme sve češće radioaktivne i druge štetne otpadne materije iz razvijenih zemalja ilegalno unose u nerazvijene i tamo odlažu. To je posledica organizovanog kriminaliteta koji je u ovoj oblasti sve prisutniji. Osnovni oblik iz stava 1. sastoji se u unošenju radioaktivnih ili drugih opasnih materija ili opasnih otpadaka u Srbiju. Za postojanje krivičnog dela potrebno je da se radnja izvršenja vrši protivno propisima (npr. protivno Zakonu o zaštiti životne sredine, u kome je predviđena zabrana unošenja opasnih materija).

Otpad se može uvoziti samo ako ne može da se obezbedi u Republici, a neophodan je kao sekundarna sirovina u proizvodnji. Pri tom dozvole za uvoz, izvoz i tranzit izdaje nadležno ministarstvo, u skladu sa zakonom i drugim propisima. Radnju izvršenja, osim unošenja, predstavljaju i prevoz, prerada, odlaganje, sakupljanje ili skladištenje radioaktivnih ili drugih opasnih materija ili opasnih otpadaka. Objekt radnje krivičnog dela su radioaktivne materije, druge opasne materije i opasni otpaci. Propisana kazna je od šest meseci do pet godina i novčana kazna. U stavu 7. ovog člana predviđeno je kažnjavanje i za pokušaj dela iz stava 1. Teži oblik (st. 2) postoji ukoliko ga izvrši službeno lice zloupotrebom svog službenog položaja ili ovlašćenja. Zloupotreba se sastoji u dozvoli ili omogućavanju da se u Srbiju unesu materije ili otpaci iz stava 1. ovog člana, ili omogućavanju da se takve materije ili otpaci prevoze, prerađuju, odlažu, sakupljaju ili skladište. Za teži oblik predviđena je kazna zatvora od jedne do osam godina i novčana kazna. Oba oblika se mogu izvršiti samo sa umišljajem. Potrebno je da postoji svest učinioca o tome da se radi o radioaktivnim ili drugim opasnim materijama ili opasnim otpacima. U stavu 3. propisan je kvalifikovani oblik koji postoji u slučaju kada je usled izvršenja dela iz stava 1. i 2. došlo do uništenja životinjskog ili biljnog sveta velikih razmera ili do zagađenja životne sredine u toj meri da su za njeno otklanjanje potrebni duže vreme ili veliki troškovi. Za oblik iz stava 3. propisana je kazna zatvora od dve do deset godina i novčana kazna. Ukoliko se sud odluči za izricanje uslovne opomene, može odrediti obavezu učinio-cu da u određenom roku preduzme određene propisane mere zaštite od jonizujućih zračenja ili druge propisane mere zaštite.

Organizovano vršenje osnovnog oblika ovog krivičnog dela predstavlja poseban teži oblik. Da bi se radilo o ovom obliku, potrebno je da su izvršena najmanje dva krivična dela iz stava 1. čije je izvršenje izvršilac ovog oblika organizovao, a da pri tom nije učestvovao u njihovom izvršenju. Predviđena kazna zatvora je od tri do deset godina i novčana kazna.

Ubijanje i mučenje životinja inkriminirano je članom 269. Krivičnog zakona. Kontroverza u vezi sa ovim delom jeste pre svega pitanje da li životinja može predstavljati zaštitni objekt. Iako se u pravnoj praksi sve više govori o pravu životinja, ovde se u stvari radi o zaštiti čoveka, a ne životinja. Može se reći da se štite osećanja koja čovek ima prema životinjama i njegova odgovornost koju on prema njima treba da ima. Određen odnos čoveka prema životinjama je, u krajnjoj liniji, u interesu čoveka, a ne životinje. Krivično delo iz člana 269. KZ ima osnovni i teži oblik. U oba slučaja delo se može izvršiti samo sa umišljajem. Osnovni oblik sadržan je u stavu 1. Delo iz stava 1. vrši ko kršeći propise ubije, povredi ili muči životinju.

Radnja izvršenja se sastoji u ubijanju, mučenju ili povređivanju životinje. Da bi se radilo o krivičnom delu, potrebno je da je radnja koja se preduzima protivna propisima. Ukoliko se ubijanje vrši na način koji nije propisan propisima, krivično delo će postojati i ukoliko je ubijanje određenih životinja dozvoljeno. Kada je reč o radnji mučenja, ne može se svako nanošenje bola životinji smatrati mučenjem. Mučenje je samo pričinjavanje nepotrebnih patnji životinji. Mučenje po intenzitetu mora biti takvo da se njime nanose velike patnje životinji. Pri tom mora biti preduzeto bez opravdanog cilja. Radnja izvršenja se može ostvariti i propuštanjem. Što se tiče objekta radnje, to može biti bilo koja životinja. Ipak, treba imati u vidu da je ubijanje određenih životinja ne samo dozvoljeno već je određenim službama povereno ubijanje takvih životinja. Reč je o komarcima, glodarima itd. Upravo iz tog razloga može se reći da su objekt radnje samo životinje čije ubijanje i mučenje kod većine ljudi izaziva osećanje sažaljenja.

Izvršilac krivičnog dela može biti bilo koje lice, pa i vlasnik životinje. Za oblik iz stava 1. predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Osim osnovnog, predviđen je i teži oblik u stavu 2. ovog člana. Teži oblik postoji u slučaju kada se delo iz stava 1. izvrši prema većem broju životinja ili je učinjeno u odnosu na životinju koja pripada posebno zaštićenim životinjskim vrstama. Za razliku od osnovnog, ovde je potrebno da se radi o većem broju životinja. Koji je minimalan broj životinja potreban da bi se radilo o težem obliku, zavisi od sudske prakse. Teško bi se moglo opravdati da taj broj može biti manji od pet. Drugi deo ovog težeg oblika se odnosi na vrstu životinja prema kojoj se vrši krivično delo. Da bi se radilo o težem obliku, potrebno je da je u pitanju životinja koja pripada posebno zaštićenim životinjskim vrstama. U tom slučaju radnja može biti preduzeta i prema jednoj životinji. Ovde se u stvari radi o krivičnom delu koje je zaista upravljeno protiv životne sredine. Kazna predviđena za teži oblik je novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine.

Prenošenje zaraznih bolesti životinjama ili biljkama normirano članom 270. Krivičnog zakona. Delo ima dva osnovna oblika. Prvi osnovni oblik ovog krivičnog dela sastoji se u nepostupanju po propisima ili naredbama kojima se određuju mere za suzbijanje ili sprečavanje bolesti stoke, za vreme epidemije neke stočne bolesti koja može ugroziti stočarstvo. Radnja krivičnog dela se sastoji u nepostupanju po propisima ili naredbama nadležnih organa kojima se određuju mere za suzbijanje ili sprečavanje bolesti životinja. Nepostupanje po propisima podrazumeva, na prvom mestu, nečinjenje. Isto tako, međutim, to može biti i

aktivna delatnost, ali koja znači postupanje suprotno postojećim propisima. Za postojanje dela uslov je da je izvršeno za vreme epidemije neke stočne bolesti koja može da ugrozi stočarstvo. Posledica krivičnog dela se sastoji u prenošenju zarazne bolesti. Izvršilac može da bude svako lice.

Što se tiče oblika vinosti, krivično delo može biti izvršeno bilo sa umišljajem, bilo iz nehata. Za umišljajno izvršenje krivičnog dela predviđena je novčana kazna ili zatvor do dve godine. Za izvršenje dela iz nehata propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine (st. 4). Drugi osnovni oblik krivičnog dela sastoji se u nepostupanju po propisima ili naredbama kojima se određuju mere za suzbijanje ili sprečavanje bolesti, odnosno štetočina, a za vreme trajanja opasnosti od bolesti ili štetočina koje mogu ugroziti biljni svet. Krivično delo iz stava 2. slično je prethodnom, s tom razlikom što se ovde radi o bolestima i štetčinama koje mogu ugroziti biljni svet. U pogledu kazne važi isto kao za delo iz stava 1. U stavu 3. predviđen je teži oblik krivičnog dela koji postoji onda kada je izvršenjem krivičnog dela iz stava 1. i 2. ovog člana nastupila znatna šteta, odnosno uginuće, uništenje biljaka. Za ovaj oblik krivičnog dela predviđena je kazna zatvora do tri godine.

Krivično delo **šumske krađe** propisano je članom 275. Krivičnog zakona. To krivično delo postoji u svom osnovnom i težem obliku. Osnovni oblik ovog krivičnog dela postoji ukoliko se radi krađe u šumi, parku ili drvoredu obori jedno ili više stabala, a količina oborenog drveta je veća od jednog kubnog metra. Izvršilac dela može biti svako lice. Radnja izvršenja se sastoji u obaranju jednog ili više stabala radi krađe. Pod obaranjem se podrazumeva seča stabla, njegovo odvajanje od korena ili odvajanje zajedno sa korenom.

Da bi postojalo krivično delo, potrebno je da se radi o određenoj količini oborenog drveća, a ta količina treba da je veća od jednog kubnog metra. S obzirom na to da je u pitanju delo šumske krađe, potrebno je da se delo vrši sa namerom da se prisvajanjem sebi ili drugom pribavi protivpravna korist. Iz tog razloga delo se može izvršiti samo u tuđoj šumi, parku ili drvoredu. Za postojanje dela potreban je direktan umišljaj i namera prisvajanja stabala. Za delo iz stava 1. alternativno je propisana ili novčana kazna ili zatvor do jedne godine. U stavu 2. ovog člana predviđen je teži oblik koji postoji kada je krivično delo iz stava 1. izvršeno sa namerom da se oboreno drvo proda, ako su oborena stabla u količini većoj od pet kubnih metara, ili ako je delo izvršeno u zaštićenoj šumi, nacionalnom parku ili drugoj šumi sa posebnom namerom. U prvom slučaju potrebno je da je učinilac imao nameru da oborena stabla proda. Ovaj oblik će postojati i kada je kod lica postojala namera da oboreno drvo upotrebi za izradu proizvoda namenjenih prodaji. Drugi slučaj postoji kada količina oborenih stabala prelazi pet kubnih metara. Teži oblik će postojati i kada je osnovno delo učinjeno u zaštićenoj šumi, nacionalnom parku ili drugoj šumi sa posebnom namerom.

U sva tri slučaja radnja obuhvata umišljaj, svest učinioca treba da obuhvata ili određenu nameru, veću količinu drveta ili činjenicu da se radi o posebno zaštićenom kompleksu. Propisana je novčana kazna ili zatvor do tri godine. U stavu 3. predviđena je mogućnost kažnjavanja i za pokušaj.

Krivično delo **nezakonit lov**, stipulisano članom 276. Krivičnog zakona, sastoji se u nezakonitom lovu divljači. Krivično delo ima više oblika. Pojam div-

ljači je određen u Zakonu o lovstvu i pod njom se podrazumevaju divlji sisari i ptice koji se kao dobro od opšteg interesa štite, gaje i koriste na način utvrđen zakonom. Osnovni oblik se nalazi u stavu 1. i postoji kada se lovi divljač za vreme lovostaja ili na području gde je lov zabranjen. Pod lovom se podrazumeva odstrel divljači, hvatanje divljači, sakupljanje odstreljene divljači i njenih delova, sakupljanje jaja ptica, kao i druge mere u svrhu svođenja nezaštićene divljači na normalan broj. Radi zaštite divljači određuje se trajna zabrana lova i lovostaj. Trajnom zabranom lova i lovostajem zaštićene su određene vrste divljači koje su navedenu u *Zakonu o lovstvu*.

Pod zaštitom divljači u smislu ovog zakona smatra se preduzimanje mera koje obezbeđuju uslove za opstanak populacije određene vrste divljači, kao i njenu zaštitu od protivpravnog korišćenja. Mera lovostaja je vremenski ograničena i uvodi se radi prirodnog razmnožavanja divljači zaštićene lovostajem. Izvršilac krivičnog dela može da bude svako lice koje postupa umišljajno. Za krivično delo iz stava 1. predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do šest meseci. Drugi oblik krivičnog dela sastoji se u neovlašćenom lovu na tuđem zemljištu i ubijanju ili ranjavanju, ili hvatanju žive divljači. Reč je o kumulativnom postojanju dva uslova: da se lovi na tuđem zemljištu i da se tom prilikom ubija, ranjava ili hvata živa divljač. Pod lovištem se u Zakonu o lovstvu podrazumeva određena površina zemljišta, vode i šume koje predstavljaju zaokruženu prirodnu celinu i u kojima postoje ekološki i drugi uslovi za trajno gajenje, zaštitu, lov i korišćenje divljači i njenih delova. Za postojanje krivičnog dela potrebno je da se radi o tuđem zemljištu.

Izvršilac krivičnog dela može da bude svako lice koje umišljajno postupa. Za delo iz stava 2. propisana je novčana kazna ili zatvor do jedne godine. U stavu 3. propisan je teži oblik dela iz stava 2. On će postojati kada se na tuđem zemljištu neovlašćeno ubija, ranjava ili hvata živa visoka divljač i ovaj se oblik od prethodnog razlikuje samo po vrsti divljači. Za ovo delo je stoga i propisana teža kazna u odnosu na delo iz stava 3. Učinilac se može kazniti novčano ili kaznom zatvora do dve godine. Još jedan teži oblik nalazi se u stavu 4. koji postoji ili kada se lovi divljač čiji je lov zabranjen, ili se lovi divljač bez posebne dozvole a za čiji je lov potrebna posebna dozvola, ili ako se divljač lovi na način i sredstvima kojima se divljač masovno uništava. Kao i u prethodnim slučajevima, i ovde se radi o blanketnom krivičnom delu, jer se posebnim propisima regulišu sva pitanja koja su u vezi za ovim krivičnim delom a odnose se na lov. Za teži oblik iz stava 5. propisana je kazna zatvora do tri godine. U stavu 5. predviđena je mera bezbednosti oduzimanja ulovljene divljači i sredstava za lov.

Krivični zakon u članu 277. propisuje i krivično delo nezakonit ribolov. Riba i druge vodene životinje, kao i divljač, predstavlja dobro od opšteg interesa, pa se stoga ribolov može obavljati samo na način i pod uslovima koji su propisani zakonom. Krivično delo se može izvršiti samo u ribolovnim vodama. Šta su to ribolovne vode određuje *Zakon o ribarstvu* („Službeni glasnik RS“, br. 35/1994, 38/1994 i 101/2005). Pod tim vodama se podrazumevaju vode reka, rečica, potoka, plovnih područja, rečnih rukavaca, mrtvaja, prirodnih i veštačkih jezera, bara, kanala, hidromelioracionih sistema i druge vode u kojima žive ribe i druge vodene životinje. Druge vodene životinje su rakovi, školjke i slično.

Razlikujemo osnovni i dva teža oblika nezakonitog ribolova iz ovog člana. Osnovni oblik iz stava 1. vrši ko lovi ribu ili druge vodene životinje za vreme lovostaja ili u vodama u kojima je lov zabranjen. Da bi se radilo o krivičnom delu, radnja izvršenja mora se obavljati u određenom vremenu, u vreme lovostaja, ili na određenom mestu, u vodama u kojima je lov zabranjen. Mera lovostaja je vremenski ograničena i uvodi se radi prirodnog razmnožavanja ribe ili drugih vodenih životinja. Mesta na kojima je lov zabranjen određuju se odgovarajućim propisima. Za osnovni oblik iz stava 1. određena je novčana kazna ili zatvor do šest meseci. Prvi teži oblik krivičnog dela sastoji se u lovu ribe eksplozivom, električnom strujom, otrovom ili omamljujućim sredstvima, odnosno u lovu ribe na način i sredstvima koji su štetni za njeno rasplodžavanje ili u lovu na način kojim se te životinje masovno uništavaju.

Može se reći da se razlikuju tri oblika radnje izvršenja. Prvi oblik postoji kada se riba ili druge vodene životinje love eksplozivom, električnom strujom, otrovom ili omamljujućim sredstvima. Radnja izvršenja je lov opasnim sredstvom. U Zakonu o ribarstvu propisano je da se ribolov obavlja samo sredstvima i alatima kojima se ne ugrožava riba i životinje kojima se ribe hrane. Krivično delo će postojati ako je upotrebljeno neko od navedenih nedozvoljenih sredstava. Drugi oblik postoji ukoliko se riba ili druge vodene životinje love na način štetan za njihovo razmnožavanje. Ti načini mogu biti pregrađivanje vodenog toka, naglo isušivanje vode iz jezera ili drugih akumulacija i slično. Treći oblik postoji kada se love riba ili druge vodene životinje na način kojima se te životinje masovno uništavaju.

Za postojanje krivičnog dela nije potrebno da je do uništenja životinja i došlo, dovoljna je samo mogućnost masovnog uništenja. Izvršilac krivičnog dela može da bude svako lice. Za teži oblik iz stava 2. predviđena je kazna zatvora do tri godine. U stavu 3. propisan je drugi teži oblik koji se sastoji u lovu ribe ili drugih vodenih životinja veće bakteriološke vrednosti ili u većoj količini, ili kad se pri lovu uništi veća količina ribe ili drugih vodenih životinja. Radnja izvršenja se može manifestovati na tri različita načina: u lovu ribe ili drugih vodenih životinja određene vrednosti, u lovu istih životinja u većoj količini, odnosno u uništenju veće količine ovih životinja. Za delo iz stava 3. predviđena je kazna kao iz stava 2, dakle novčana kazna ili kazna zatvora do dve godine. Ovo krivično delo se može izvršiti samo sa umišljajem.

4.4. Ekološka inspekcija

Inspeksijski nadzor predstavlja posebnu vrstu upravnog nadzora, a ostvaruje se neposrednim uvidom u odgovarajuće pravne i faktičke situacije.¹⁰⁰ Cilj inspeksijskog nadzora je kako kontrola primene zakona od strane građana i pravnih lica, tako i kontrola primene zakona od strane samih organa uprave.¹⁰¹ Postoje brojne inspekcije i brojni zakonski i drugi propisi koji na odgovarajući način regulišu njihovu organizaciju i rad.¹⁰²

100 Vidi: Stevan Lilić, *Ekološka inspekcija u zakonodavstvu Srbije i Evropske unije*, „50 godina Evropske unije“, Institut za uporedno pravo, 2007, str. 277–287.

101 Uporedi: Stevan Lilić, *Upravno pravo / Upravno procesno pravo*, Beograd, 2008, str. 371–381.

102 Uporedi: Đordije Blažić, *Prilog teoriji o inspeksijskom nadzoru*, Pravni život, br. 9, 1995; Đordije Blažić, *Inspekcije*, Podgorica, 2000.

Upravljanje zaštitom životne sredine povereno je ekološkoj inspekciji. Vršenje inspeksijskog nadzora u oblasti zaštite životne sredine ima pre svega preventivni karakter, što znači da treba sprečiti štetna dejstva po životnu sredinu koja bi mogla da proizađu iz nekontrolisanog tehnološkog razvoja.¹⁰³ Jedna od najznačajnijih mera preventivnog karaktera u ekološkoj zaštiti jesu odredbe zakona koje predviđaju zabranu vršenja izvesnih delatnosti koje su takve prirode da mogu prouzrokovati zagađivanje životne sredine, dok se ne pribavi dozvola (odobrenje) nadležnog državnog organa za obavljanje takve delatnosti.

4.4.1. Položaj i uloga ekološke inspekcije u zakonodavstvu Srbije

Ustavom Srbije utvrđeno je da poslove državne uprave obavlja ministarstva.¹⁰⁴ Ministarstva primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaју druge upravne poslove utvrđene zakonom.

Zakon o državnoj upravi (čl. 18)¹⁰⁵ definiše inspeksijski nadzor kao sredstvo kojim organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i, zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni. Posebno je zanimljivo da je članom 93. ovog Zakona propisano da su ostale na snazi odredbe članova 22–33. (inspeksijski nadzor) i članova 34–37. (upravna inspekcija) ranijeg Zakona o državnoj upravi.¹⁰⁶ Ranijim Zakonom o državnoj upravi predviđeno je da inspeksijski nadzor vrše ministarstva preko inspektora, odnosno drugih ovlašćenih lica u skladu sa zakonom (čl. 22). Inspeksijske poslove obavlja inspektor neposredno. Ovim Zakonom regulisana su prava i dužnosti inspektora u vršenju inspeksijskog nadzora i u skladu sa tim inspektor ima pravo da: pregleda opšte i pojedinačne akte, evidencije i drugu dokumentaciju; sasluša i uzima izjave od odgovornih i zainteresovanih lica; pregleda poslovne prostorije, objekte, postrojenja, uređaje, predmete i robu; uzima uzorke robe i drugih predmeta radi analize, ekspertize i sl.; preduzima druge mere i radnje za koje je ovlašćen zakonom ili uredbom. Zakon sadrži odredbe o samostalnosti inspektora u radu i njegovoj odgovornosti, o postupku inspeksijskog nadzora, merama koje preduzima.¹⁰⁷

*Zakon o zaštiti životne sredine*¹⁰⁸, kao opšti propis koji reguliše zaštitu životne sredine u Srbiji, u sedmom delu posebno reguliše inspeksijski nadzor. U skladu sa tim, nadzor nad primenom odredaba ovog Zakona i propisa donetih

103 Uporedi: Dejan Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2006, str. 76–87.

104 Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 83/2006, član 136.

105 Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2005, 101/2007 i 95/2010.

106 Uporedi: *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 20/1992, 6/1993.

107 Uporedi: čl. 24, 25, 29. i 30. *Zakona o državnoj upravi*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 20/1992, 6/1993.

108 *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon i 43/2011 – odluka US).

na osnovu ovog Zakona vrši Ministarstvo (nadležno za zaštitu životne sredine), ako ovim Zakonom nije drugačije propisano. Ministarstvo vrši inspekcijski nadzor u okviru delokruga utvrđenog ovim Zakonom preko inspektora za zaštitu životne sredine. Zakonom (čl. 110–111) taksativno su nabrojana prava i dužnosti inspektora u vršenju inspekcijskog nadzora, kao i ovlašćenja inspektora koja proizilaze iz njegovih prava i dužnosti.

Na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine, kao osnovnog zakona, doneti su Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu¹⁰⁹, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu¹¹⁰ i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.¹¹¹ Ovi zakoni na posredan način regulišu i vršenje inspekcijskog nadzora.

4.4.2. Organizacija ekološke inspekcije

Prema Zakonu o ministarstvima, Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine obavlja i poslove državne uprave koji se odnose na: energetiku; energetske bilans Republike Srbije; naftnu i gasnu privredu; strategiju i politiku energetske bezbednosti, izradu godišnjih i srednjoročnih programa energetske bezbednosti i obezbeđivanja materijalnih i drugih uslova za realizaciju tih programa; bezbedan cevovodni transport gasovitih i tečnih ugljovodnika; nuklearna energetska postrojenja čija je namena proizvodnja električne, odnosno toplotne energije, proizvodnju, korišćenje i odlaganje radioaktivnih materijala u tim objektima; preduzimanje mera radi obezbeđivanja uslova za funkcionisanje javnih preduzeća u oblastima za koje je Ministarstvo obrazovano; nadzor u oblastima iz delokruga Ministarstva, kao i druge poslove određene zakonom.¹¹²

Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine obavlja poslove državne uprave koji se odnose i na: osnove zaštite životne sredine; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine; primenu rezultata naučnih i tehnoloških istraživanja i istraživanja razvoja u oblasti energetike i životne sredine; sprovođenje Konvencije o učešću javnosti, dostupnosti informacija i pravu na pravnu zaštitu u oblasti životne sredine; zaštitu prirode; zaštitu vazduha; zaštitu ozonskog omotača; klimatske promene; prekogranično zagađivanje vazduha i vode; zaštitu voda od zagađivanja radi sprečavanja pogoršanja kvaliteta površinskih i podzemnih voda; utvrđivanje i sprovođenje zaštite prirodnih celina od značaja za Republiku Srbiju; utvrđivanje uslova zaštite životne sredine u planiranju prostora i izgradnji objekata; zaštitu od velikog hemijskog udesa i učešće u reagovanju u slučaju hemijskih udesa; zaštitu od buke i vibracija; zaštitu od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja; upravljanje hemika-

109 *Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004.

110 *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, uređuje postupak procene uticaja projekata koji mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu, sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu, nadzor i druga pitanja od značaja za procenu uticaja realizacije projekata na životnu sredinu.

111 *Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004.

112 *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/2012, 76/2013 član 14.

lijama i biocidnim proizvodima; sprovođenje Konvencije o hemijskom oružju u skladu sa zakonom; upravljanje otpadom, izuzev radioaktivnim otpadom; odobravanje prekograničnog prometa otpada i zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta, kao i druge poslove određene zakonom.¹¹³

S obzirom na to da protokol o vršenju inspeksijskog ekološkog nadzora na granici između Republike Srbije i Republike Crne Gore još nije usvojen, kontrola se ne vrši na četiri granična prelaza prema Crnoj Gori. Uprkos tome, na granici se primenjuje novi pristup kontroli radioaktivnosti roba koji je omogućen Zaključkom Vlade Republike Srbije.¹¹⁴ Ovim Zaključkom ukinuta je lista zemalja koje su bile pogođene Černobilskom havarijom, a takođe je smanjen spisak roba koje podležu kontroli radioaktivnosti. Ovo predstavlja pristup kontroli na granici koji se uklapa u postupanje zemalja Evropske unije. Evropska unija je razvila efikasan sistem kontrole i upravljanja granicama, koji omogućava slobodan promet ljudi i robe, sprečavanje prekograničnog kriminala, uz istovremeno poštovanje visokih standarda zaštite ljudskih prava i sloboda. Osnovni preduslov za primenu koncepta integrisanog upravljanja granicom u praksi je efikasna saradnja i koordinacija rada svih graničnih službi, kao i njihova saradnja sa drugim državnim organima, institucijama i međunarodnim subjektima.

Inspekcija za zaštitu životne sredine uključena je u rad mreža formiranih za jačanje kapaciteta inspekcije, kao što su mreže ECENA¹¹⁵ i INECE.¹¹⁶

Ekolozi često ukazuju na neefikasnost inspeksijskog nadzora, a i efikasnost inspekcije ponekad može da bude ugrožena i zbog loše opremljenosti. Inspekcija koju zagađivač svojim kolima doveze na uviđaj, pošto ekološki inspektori uglavnom nemaju prevoz, teško može biti nezavisna. Prema podacima Uprave za zaštitu životne sredine, u periodu od novembra do januara 2004. godine, izvršeno je 115.148 inspeksijskih pregleda, od čega je 110.328 pregleda izvršeno na graničnim prelazima, 3.268 u oblasti zaštite životne sredine i 1.552 inspeksijska pregleda u oblasti zaštite i korišćenja prirodnih dobara i resursa.¹¹⁷

Organ u sastavu Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine sa svojstvom pravnog lica jeste i Agencija za zaštitu životne sredine.¹¹⁸ Agencija obavlja stručne poslove koji se odnose na razvoj, usklađivanje i vođenje nacionalnog informacionog sistema zaštite životne sredine (praćenje stanja činilaca životne sredine kroz indikatore životne sredine; registar zagađujućih materija i

113 *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/2012, 76/2013 član 14.

114 *Zaključak Vlade Srbije o prihvatanju Informacije o kontroli radioaktivnosti robe na granici* od 17. novembra 2005.

115 *Environmental Compliance and Enforcement Network for Accession (ECENA)* – mreža koja je formirana za zemlje koje su u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Osim Srbije, članovi mreže su i Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora. Evropska komisija je, takođe, član mreže. (Izvor: www.rec.org).

116 *International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE)* – međunarodna mreža za ekološku usaglašenost i primenu. Njeni ciljevi su: jačanje svesti o usaglašenosti i primeni, razvoj mreža kroz međusobnu saradnju i jačanje kapaciteta sa ciljem ostvarenja i primene ekološki postavljenih zahteva. (Izvor: www.inece.org).

117 Jasmina Lazić, Slobodan Bubenjević, *Ljudi i priroda bez zaštite*. (Izvor: www.vreme.com/cms/view.php?id=409535).

118 Vidi: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/2012 i 76/2013 član 14.

dr.); sprovođenje državnog monitoringa kvaliteta vazduha i voda, uključujući sprovođenje propisanih i usaglašenih programa za kontrolu kvaliteta vazduha, površinskih voda i podzemnih voda prve izdani i padavina; upravljanje Nacionalnom laboratorijom; prikupljanje i objedinjavanje podataka o životnoj sredini, njihovu obradu i izradu izveštaja o stanju životne sredine i sprovođenju politike zaštite životne sredine; razvoj postupaka za obradu podataka o životnoj sredini i njihovu procenu; vođenje podataka o najboljim dostupnim tehnikama i praksama i njihovoj primeni u oblasti zaštite životne sredine; saradnju sa Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine (EEA) i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje (EIONET), kao i druge poslove određene zakonom..

Osim na nivou Republike, organizovana zaštita životne sredine postoji i na nivou lokalne samouprave. U okviru gradske uprave Beograda, za pitanja životne sredine nadležan je Sekretarijat za zaštitu životne sredine. Sekretarijat obavlja poslove koji se odnose na: sistematsku kontrolu kvaliteta vazduha, merenjem prisustva i koncentracija zagađujućih materija iz stacionarnih izvora (ložišta i industrije) na 21 mernom mestu i iz motornih vozila na 10 raskrsnica; kontrolu kvaliteta izvorske vode iz 26 javnih česama na teritoriji gradskih i prigradskih opština; kontrolu kvaliteta rečnih voda Save i Dunava, kao i Kolubare, kanala Galovica i još 14 drugih vodotokova na teritoriji grada Beograda; kontrolu kvaliteta vode Savskog jezera, tokom cele godine i kupališta Lido na Dunavu, u letnjoj sezoni; ispitivanje zagađenosti zemljišta u zoni izvorišta vodosnabdevanja, poljoprivrednog zemljišta, saobraćajnica i drugog; merenje nivoa komunalne buke na 30 mernih mesta; praćenje nivoa radioaktivnosti u vazduhu, padavinama, zemljištu, rečnoj vodi, vodi za piće, namirnicama i stočnoj hrani, kao i druge mere zaštite od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja; zaštitu od opasnih i štetnih materija, sa merama prevencije, praćenja i sanacije u slučaju hemijskih i drugih udesa; zaštitu prirode, očuvanje, korišćenje i razvoj prirodnih dobara posebnih vrednosti; utvrđivanje uslova i mera zaštite životne sredine u postupku donošenja prostornih i urbanističkih planova i izdavanje saglasnosti na stratešku procenu uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu; ocena i davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja određenih projekata na životnu sredinu čija izgradnja se planira na području Grada; izdavanje saglasnosti i dozvola za rad određenih postrojenja i obavljanje aktivnosti; izradu i realizaciju akcionih i sanacionih planova i programa i projekata u oblasti zaštite životne sredine; zaštitu biljnog i životinjskog sveta i kontrolu njihovih populacija, kao i sprovođenje mera i organizaciju poslova komunalne zoohigijene; organizaciju i sprovođenje opštih mera zaštite stanovništva od zaraznih bolesti u oblasti suzbijanja štetnih organizama (komarci, krpelji, glodari); praćenje i primenu ekonomskih instrumenata za finansiranje zaštite životne sredine ekološku edukaciju.

U okviru ovog Sekretarijata postoje dva sektora: 1) Sektor za praćenje i kontrolu kvaliteta životne sredine i 2) Sektor za zaštitu prirode i utvrđivanje uslova zaštite životne sredine. U okviru Sektora za praćenje i kontrolu kvaliteta životne sredine, gradska ekološka inspekcija vrši nadzor nad primenom i sprovođenjem zakona i drugih propisa donetih na osnovu zakona u oblasti zaštite vazduha

od zagađivanja u objektima za koje dozvolu za izgradnju i početak rada daju nadležni organi uprave grada Beograda, odnosno gradske opštine; preduzima poslove inspekcijskog nadzora nad primenom mera zaštite od buke u Gradu i stambenim, zanatskim i komunalnim objektima; obavlja poslove kontrole zaštite i držanja domaćih životinja i druge poverene poslove inspekcijskog nadzora nad zaštitom životne sredine.

U izradi i realizaciji programa i obavljanju svojih redovnih poslova Sekretarijat za zaštitu životne sredine sarađuje sa drugim organima gradske uprave, posebnim organizacijama i stručnim službama, javnim komunalnim preduzećima i javnim službama koje osniva Grad. Takođe, Sekretarijat sarađuje sa Ministarstvom energetike, razvoja i zaštite životne sredine, Ministarstvom zdravlja, kao i sa Univerzitetom u Beogradu, odnosno naučnim i stručnim institucijama.

Životna sredina se može tretirati kao svojevrsan element društvenog standarda, pa je ova problematika obimno zastupljena u delatnosti opština. Opštine kontrolišu izvršenje zakonskih obaveza građana, privrednih subjekata i imaju zadatak da se staraju o društvenom standardu građana. Delatnost opština odvija se u radu opštinskog parlamenta (skupštine opštine) i opštinske vlade (opštinskog veća). Tako, opština Pančevo ima poseban Sekretarijat za zaštitu i unapređenje životne sredine koji, između ostalog, vrši sledeće poslove: programiranje i planiranje mera i aktivnosti na sanaciji, zaštiti i unapređenju životne sredine, planiranje mera zaštite stanovništva i materijalnih dobara i kontrolu sprovođenja planiranih mera, pripremanje i organizovanje neophodnih osmatranja i merenja elemenata životne sredine (vazduha, vode, zemljišta, životnih namirnica, buke i komunalnih otpadaka), vođenje obavezne i druge dokumentacije o stanju životne sredine, učešće u izradi u inoviranju katastra izvora zagađivanja vazduha, vode i zemljišta, buke i radijacija, opasnih materija kao potencijalnih izvora ekoloških akcidenata.

Na lokalnom nivou, sekretarijati imaju određenu odgovornost za probleme životne sredine i uglavnom su nadležni da prate stanje kvaliteta životne sredine, uticaj zagađenosti na zdravlje stanovništva, kao i posledice po druga dobra (biljni i životinjski svet, dobra materijalne kulture). Ti sekretarijati daju mišljenja o prostornim i generalnim urbanističkim planovima, o lokaciji novih industrijskih pogona i ekološkoj zasnovanosti uvođenja novih tehnologija, rekonstrukcija tehnoloških procesa i sl. Sekretarijati daju saglasnost i pribavljaju mišljenje od stručnih i naučnih institucija za projekte onih objekata čijim radom može biti ugrožena životna sredina, a posebno ako u projektu taj uticaj nije dovoljno definisan zadovoljavajućom dokumentacijom. Oni mogu da organizuju posebnu inspekcijску službu (ekološka policija) i da koordiniraju rad sa odgovarajućim inspekcijama.

Delatnost sekretarijata odvija se po utvrđenim planovima i programima, pri čemu se mogu donositi i detaljni mesečni ili sezonski planovi kada se tačno predviđaju termini aktivnosti, nosioci pojedinih aktivnosti i instrumenti za realizaciju tih planova. Godišnje se sastavlja i finansijski plan realizacije aktivnosti i način obezbeđenja sredstava za realizaciju tih programa.

Upravna delatnost na pitanjima problematike životne sredine odvija se i u drugim državnim organizacijama. To su organizacije koje za državu obavljaju određene poslove kontrole, zaštite i unapređenja životne sredine i koje se finansiraju iz državnog budžeta (Republički zavod za zaštitu zdravlja, Republički zavod za zaštitu prirode, Republički hidrometeorološki zavod i dr.). Ove organizacije nemaju prava upravljanja, kažnjavanja i donošenja upravnopravnih odluka, ali je njihova uloga, ipak značajna.

4.4.3. Preporuka Evropske unije i Saveta Evrope o minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine

Rezultat dinamičkog razvoja pitanja zaštite životne sredine jeste i pitanje primene novih pravnih normi, posebno zbog toga što su one često stvarale posebne situacije za javnu upravu, sudove i samu javnost. U okviru EU, kao i u okviru njenih država članica, osnovane su odgovarajuće agencije za zaštitu životne sredine i uspostavljena je mogućnost da javnost doprinese da se nova pravila primene.¹¹⁹ Pridruživanje Evropskoj uniji za Republiku Srbiju predstavlja cilj koji podrazumeva prihvatanje usvojenih evropskih vrednosti i standarda u čitavom nizu oblasti. Slobodno kretanje ljudi i robe između država članica EU zahteva uvođenje odgovarajućih mera, koje se, između ostalog, odnose i na uvođenje visokih standarda kontrole spoljnih granica EU. S obzirom na to da se Srbija na severu graniči sa Mađarskom i Rumunijom, a na istoku sa Bugarskom, koja je članica EU, a imajući u vidu i skoro pristupanje u EU i drugih zemalja u okruženju, izuzetno su značajni uvođenje i dosledna primena koncepta integrisanog (ekološkog) upravljanja granicom koji će biti kompatibilan sa rešenjima koja se primenjuju u regionu i u samoj EU.

U oktobru 2006. godine u Srbiji je realizovan projekat ECENA koji predstavlja izveštavanje Srbije o sprovođenju Preporuke Evropskog parlamenta i Saveta Evrope o minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine.¹²⁰ Ova Preporuka doneta je 4. aprila 2001. godine, a razlog njenog donošenja je usaglašavanje rada inspekcija za zaštitu životne sredine zemalja članica EU, pre svega u primeni i sprovođenju odgovarajućih direktiva i konvencija, kao što su Direktiva IPPC¹²¹, Direktiva EIA¹²², Arhuska konvencija¹²³ itd.

119 Alexandre Kiss, *Preface*, u Jonas Ebbeson (editor), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Kluwer International, the Hague, 2002, str. v.

120 Uporedi: *Izveštaj inspekcije za 2006. godinu*, Ministarstvo zaštite životne sredine. (Izvor: www.eko-srb.sr.gov.rs).

121 Direktiva za integrisanu zaštitu i kontrolu od zagađenja (1996). Council Directive 96/61/EC of 24 september 1996 concerning integrated pollution prevention and control. Izvor: <http://www.cpc.cz/projekty/IPPC/bat/directive.php>.

122 Studija o proceni uticaja. Environmental Impact Assessment (EIA) (Izvor: <http://www.ncte.ie/environ/eia.htm>).

123 Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija, 1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). Izvor: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

Prema Preporuci Evropskog parlamenta i Saveta Evrope¹²⁴ inspeksijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine treba da se vodi uvođenjem minimalnih kriterijuma: u organizaciju i vođenje inspeksijskog nadzora, postupke koji slede (rešenja, prijave i sl.), kao i u način izveštavanja o radu inspekcije, čime će se poboljšati implementacija i ojačati zakoni EU u zemljama članicama.

Osnovni principi koje Preporuka promoviše su: očuvanje inspeksijske odgovornosti zemalja članica; očuvanje određene nacionalne strukture zemalja članica, pri čemu se ne ukidaju propisi drugih inspekcija.

Ekološka inspekcija je u Preporuci EU definisana kao aktivnost koja uključuje: proveru i promovisanje usaglašenosti rada „kontrolisanih instalacija“ sa uslovima iz zakona, direktiva, dozvola; praćenje uticaja (monitoring) „kontrolisanih instalacija“ na životnu sredinu. U skladu sa tim, Preporuka razlikuje dve vrste ekološke inspekcije: 1) rutinsku (redovnu i planiranu) ekološku inspekciju čiji je zadatak utvrđivanje ukupnog uticaja na životnu sredinu, edukaciju i unapređivanje znanja operatera i procena postojećih saglasnosti i 2) vanrednu tj. *ad hoc* ekološku inspekciju koja vrši nadzor po predstavkama, povodom akcidenata, incidenata i sl. Prilikom vršenja inspekcije, ekološki inspektor, između ostalog, ima i edukativnu ulogu koja se sastoji u promovisanju zakona, upoznavanju operatera sa novim propisima, sa izmenama propisa i sl.

Srbija je 2001. godine bila uključena u BERCEN – *Balkanska mreža za sprovođenje i usaglašenost propisa iz oblasti životne sredine* Balkan Environmental Regulatory Compliance and Enforcement Network.¹²⁵ Mreža BERCEN je osnovana sa zadatkom da olakša, pomaže i promoviše sprovođenje propisa iz oblasti zaštite životne sredine zemalja jugoistočne Evrope širenjem informacija i razvojem projekata od zajedničkog interesa za sve države koje pripadaju mreži. Članice ove mreže su Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija i Srbija, dok su Bugarska i Rumunija zemlje posmatrači. Član mreže je i Evropska komisija, a svaki drugi godišnji sastanak nacionalnih koordinatora se održava u Briselu. Članice mreže BERCEN rade zajedno na unapređenju primene i implementacije zakona u oblasti zaštite životne sredine i u povećanju efikasnosti agencija i inspektorata nadležnih za njihovo sprovođenje. Suština je u tome da sve inspekcije na isti način sprovode zakone iz oblasti zaštite životne sredine tako što će na isti način pripremati inspeksijsku kontrolu, u inspeksijskom nadzoru na lokaciji koristiti iste ili slične „ček“ liste, izveštavanje obavljati na isti način.

Zahvaljujući članstvu naše zemlje u mreži BERCEN, odnosno ECENA, jedan broj republičkih inspektora za zaštitu životne sredine prošao je obuku za trenere u sprovođenju Preporuke o minimalnim kriterijumima za inspekciju zaštite životne sredine i imao je priliku da upozna rad inspektora u Finskoj, Nemačkoj, Bugarskoj, Hrvatskoj itd.

124 Preporuka Evropskog parlamenta i Saveta Evrope o minimalnim kriterijumima za ekološku inspekciju (4. april 2001). Recommendation of the European Parliament ad of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States (2001/331/EC). Izvor: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2001/l_118/l_11820010427en00410046.pdf.

125 BERCEN je 2005. godine promenio naziv u ECENA.

4.4.4. Perspektive unapređenja ekološke inspekcije u Srbiji

Budući da se Srbija suočava sa velikim izazovima u unapređivanju zaštite životne sredine, pod čime se podrazumeva i poboljšanje ekološke inspekcije na svim nivoima državne vlasti, Vlada Republike Srbije je izradila *Odluku o utvrđivanju Nacionalnog programa zaštite životne sredine*.¹²⁶

Program je pripremljen sa ciljem razvoja moderne politike zaštite životne sredine i, u skladu sa tim, u njemu su definisane kratkoročne i srednjoročne mere i reforme koje treba preduzeti da bi se postavljeni cilj i ostvario. Na osnovu toga, predlog Nacionalnog programa za zaštitu životne sredine Vlade Republike Srbije može se smatrati putokazom koji Srbija treba da sledi u harmonizaciji svog ekološkog zakonodavstva i politike sa Evropskom unijom.

U okviru Programa, ključni prioritet na kratkoročnom planu jeste reforma institucionalnog okvira zaštite životne sredine. Institucionalni prioriteti odnose se na jačanje kapaciteta Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine i Agencije za zaštitu životne sredine u razvoju i evaluaciji politike, strateškog planiranja, ekonomskih instrumenata i monitoringa na osnovu indikatora stanja životne sredine. Takođe, institucionalnom reformom obuhvaćena je i ekološka inspekcija, od koje se očekuje da bude značajno povećana kako bi se obezbedilo i poboljšalo sprovođenje propisa u oblasti životne sredine i uхватиo korak sa predstojećim obavezama harmonizacije ovog segmenta našeg zakonodavstva sa evropskim standardima. Posebno je naglašeno povećanje brojnosti osoblja i inspeksijski budžet i modernizacija opreme koju inspektori koriste u vršenju inspeksijskog nadzora. Imajući to u vidu, položaj i uloga ekološke inspekcije u Srbiji treba da bude znatno poboljšana u narednom periodu.

4.5. Ekološka tužba

Sa stanovišta prava zaštite životne sredine naročito je značajno pitanje sudске zaštite od izvora opasnosti koji prethodi neodređenom broju lica. Sudska zaštita od izvora opasnosti koji prethodi neodređenom broju lica uvedena je u naš pravni poredak *Zakonom o obligacionim odnosima* (1978).¹²⁷

Posebnu važnost za ostvarivanje zaštite životne sredine imaju odredbe člana 156. Zakona o obligacionim odnosima o zahtevu za uklanjanjem opasnosti od štete. Ovim članom povereno je pravo svakome da podigne zahtev kojim će sebe ili određeni broj osoba zaštititi od izvora opasnosti od koga prethodi znatnija šteta ili od delatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost od štete, a kako se odnosi i na slučajeve kad postoji pretnja od štete za životnu sredinu, ovim čla-

126 Odluka o utvrđivanju Nacionalnog programa zaštite životne sredine. Izvor: <http://www.google.com/search?ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=navclient&gfns=1&q=Nacionalni+Program+za%25A1tite+%25BEivotne+sredine+Vlade+Republike+Srbije+za+2007.+godinu>.

127 *Zakon o obligacionim odnosima*, „Sl. list SFRJ“, br. 29/1978, 39/1985, 45/1989 – odluka USJ i 57/1989 i „Sl. list SRJ“, br. 31/1993 i „Sl. List SCG“, br. 1/2003 – Ustavna povelja.

nom je normirano pravo na pokretanje ekološke tužbe. Zahtev iz člana 156. Zakona o obligacionim odnosima može pokrenuti svako, pa i lice koje nije direktno ugroženo. To znači da bi svako mogao da zahteva preduzimanje odgovarajućih mera kojima se sprečava nanošenje štete životnoj sredini, odnosno uklanjanje izvor opasnosti za životnu sredinu. Stoga, ekološka tužba ima značenje tzv. narodne, popularne tužbe (*actio popularis*). Prednost mogućnosti da svako ima pravo na podizanje ekološke tužbe jeste širenje kruga lica koja će se brinuti o stanju životnoj sredini i njenoj zaštiti.¹²⁸

Kada je donet Zakon o obligacionim odnosima, pravila iz člana 156. smatra su modernim i korisnim zakonodavnim rešenjima jer omogućuju tzv. „popularnu tužbu“, naročito zbog raskida sa tradicionalnom imisionom teorijom koja zaštitu sredine svodi na susedske odnose. Međutim, postavlja se pitanje šta su to „normalne granice“, „znatnija šteta“ i „opštekorisna delatnost“.

U pravilima javnopravnog karaktera postoje tehnička merila za utvrđivanje dozvoljenih granica (zagađenja, buke, čađi, jonizirajućih zračenja) pa sud uz pomoć veštaka (specijalizovanih ustanova) može izvršiti procenu faktičkog stanja.

Ekološka tužba se ne može podići kad se radi o opštekorisnoj delatnosti za koju postoji dopuštenje nadležne vlasti. Njena osnovna uloga jeste preventivno postupanje protiv štetnih delatnosti za životnu sredinu. Ekološkom tužbom se može sprečiti započinjanje delatnosti koje bi mogle štetiti životnoj sredini pre nego što šteta nastupi. Za razliku od uporednog prava, naša aktuelna sudska praksa ne priznaje nematerijalnu štetu za pretrpljene duševne bolove zbog negativnog uticaja industrijskih i susednih objekata, bez obzira na to što je pravo na zdravu životnu sredinu jedno od osnovnih ustavnih prava i što mu se u Evropi poklanja pažnja. Smatra se da okolnosti slučaja, a naročito intenzitet i trajanje duševnih bolova (relevantni kriterijumi iz člana 200. ZOO) ne opravdavaju dosudu pravične nematerijalne štete. Jasno je da se nematerijalna šteta ne dosuđuje zbog gubitka životne radosti, narušene udobnosti i poremećenog okruženja.¹²⁹ Ono što bi doprinelo efikasnijoj primeni ekološke tužbe jeste: hitnost sudskog postupka pokrenutog ekološkom tužbom; zakonsko definisanje preciznih rokova za zakazivanje ročišta i donošenje odluke; uvođenje minimalnih troškova veštačenja, kao i advokatskih tarifa u postupcima po ekološkoj tužbi.

4.6. Ekološki porezi

Politika zaštite životne sredine jeste dugoročna delatnost koja zahteva posebna finansijska sredstva. Uspešnost realizacije i vođenja ekološke politike temelji se na osiguranju stabilnih izvora finansiranja. Cilj ekonomskih ekoloških instrumenata je da stimulišu sprečavanje zagađenja životne sredine i da postanu stalan izvor finansiranja zaštite životne sredine.¹³⁰

128 Uporedi: Brian Baxter, *A Theory of Ecological Justice*, Routledge, 2005, str. 77–94.

129 Uporedi: Predrag Trifunović, *Naknada štete od objekata*, „Pravni informator“, br. 6, Beograd, 2006, <http://www.informator.co.rs/sadr%C5%BEaj-jun-2006.html>.

130 Uporedi: European Commission, *Environment Policy Review*, Belgium, 2006, str. 40–44.

U savremenim državama naročito važnu ulogu u zaštiti životne sredine imaju porezi i druge fiskalne takse. Oni se, zbog svoje namene i ciljeva koji se njima žele postići, nazivaju ekološkim ili eko-porezima.¹³¹ Razlikujemo ekološke poreze u užem i ekološke poreze u širem smislu. Ekološki porezi u užem smislu jesu oni porezi kod kojih su uključene dažbine na dobra koja doprinose zagađivanju životne sredine. Ovoj grupi pripadaju i porezi na dobra kojih nema u dovoljnoj količini upravo zbog nivoa njihove zagađenosti, kao što je, na primer, voda za piće. U širem smislu, ekološki porezi obuhvataju različite ekološke i slične dažbine. U teoriji je naročito izraženo mišljenje da bi ovoj grupi trebalo dodati i takse za nepoštovanje ekoloških standarda i ekoloških propisa.¹³²

Primenom ekoloških poreza može se uticati na pravna lica – zagađivače da smanje nivo štetnih emisija u toku proizvodnog procesa, ali i na domaćinstva da smanje potrošnju onih roba i usluga koji nisu prihvatljivi sa ekološkog stanovišta. Tako, i proizvođači i potrošači bivaju prinuđeni da razmišljaju o ekološkim aspektima svojih postupaka. „Fiskalne dažbine koje se ugrađuju u cenu proizvoda, odnosno aktivnosti prinuđivanja pravna i fizička lica da prilikom donošenja odluka u vezi sa svojim ponašanjem obavezno uzmu u obzir i troškove zagađivanja okoline, kao i druge eksterne troškove (na primer, troškove zbog stvaranja pojačane buke u blizini aerodroma i dr.). U takvim situacijama poreski obveznici bili bi podstaknuti da proizvode, odnosno da koriste one proizvode, sirovine, hemijske supstance i dr., koji su ekološki ispravniji, pri čemu je preduzeće stimulirano da smanji zagađivanje do nivoa na kojem je marginalni trošak primene mera za sprečavanje zagađivanja jednak poreskoj stopi.“¹³³ Uzročno-posledičnu vezu između primene ekoloških poreza i smanjenja zagađenja životne sredine možemo ilustrovati i sledećim primerom: uvođenjem ekološkog poreza na emisije zagađivač koji emituje zagađujuće materije ima obavezu da plati pun iznos ekološkog poreza. No, ukoliko zagađivač ugradi odgovarajuću opremu i uređaje za smanjivanje zagađivanja, obaveza plaćanja ekološkog poreza vršiče se po smanjenoj poreskoj stopi.

Upotrebom ekoloških poreza prikupljaju se sredstva za finansiranje rashoda za javne programe zaštite životne sredine. Prema definiciji EU/OECD, ekološki porez je oblik poreza kod koga je poreska osnovica izražena u fizičkim jedinicama materije čiji je negativni uticaj na životnu sredinu dokazan.¹³⁴ Na nivou EU postoje tri osnovne kategorije ekoloških poreza: porez na energente, porez na transport i porez na zagađanja i prirodne izvore.

Pitanje zaštite životne sredine prevazilazi granice pojedinih država. Bilateralne, multilateralne i globalne ekološke probleme moguće je rešiti samo koordi-

131 Više o pravnim aspektima ekoloških poreza vidi u: Gordana Ilić-Popov, *Ekološki porezi – pravna pitanja*, Pravni život, vol. 49, Beograd, 2000, str. 267–278.

132 Uporedi: Hamid Alibašić, *Finansiranje zaštite životne okoline u BiH*, Zbornik radova „Životna sredina ka Evropi“, Beograd, 2005, str. 59–64.

133 Gordana Ilić-Popović, *Implementacija ekoloških poreza u zemljama u tranziciji*, Industrija, Beograd, 2007, br. 3, str. 78.

134 Uporedi: Nancy Steinbach et alia., *Environmental Taxes*, 14th Meeting of the London Group on Environmental Accounting Canberra, 27–30 April 2009, http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/londongroup/meeting14/LG14_18a.pdf.

nacijom većeg broja država primenom zajednički usvojenih mera i postupaka, ili međusobno usklađenih unilateralnih mera.¹³⁵ U tom smislu, jedna od aktuelnih tema poslednjih godina jeste i uvođenje nadnacionalnih ekoloških poreza. Iako bi se time značajno doprinelo zaštiti životne sredine, teško je očekivati da će u skorijoj budućnosti ekološki porezi biti i uvedeni. Kao razloge možemo navesti: različitost interesa pojedinih zemalja povezanih sa određenom vrstom zagađenja, razlike u strukturi proizvodnje i potrošnje energenata, kao i nespremnost država na odricanje od dela finansijskog suvereniteta.

Finansiranje životne sredine u Srbiji regulisano je *Zakonom o fondu za zaštitu životne sredine*.¹³⁶ Tim zakonom se uređuju položaj, poslovi, organizacija, prihodi, namena i način korišćenja sredstava, kao i druga pitanja od značaja za rad Fonda za zaštitu životne sredine. Prihodi Fonda ostvaruju se iz:

- naknade za promet vrsta divlje flore i faune, naknade za upis u registar u sistem EMAS, naknade za zagađivanje životne sredine i naknade za zagađivanje životne sredine u područjima od posebnog državnog interesa;
- namenskih sredstava budžeta Republike Srbije ostvarenih po osnovu naknada u skladu sa zakonom;
- sredstava ostvarenih po osnovu međunarodne bilateralne i multilateralne saradnje na programima, projektima i drugim aktivnostima u oblasti zaštite životne sredine i obnovljivih izvora energije;
- sredstava od upravljanja slobodnim novčanim sredstvima Fonda;
- priloga, donacija, poklona i pomoći;
- kamata, odnosno anuiteta na kredite;
- naknada za pružanje stručnih usluga iz člana 7. tačka 6. ovog zakona;
- drugih izvora u skladu sa zakonom.¹³⁷

Sredstva Fonda koriste se u skladu sa zakonom, statutom, programom rada Fonda, kao i Nacionalnim programom zaštite životne sredine, drugim strateškim dokumentima, akcionim i sanacionim planovima, a naročito za:

- zaštitu, očuvanje i poboljšanje kvaliteta vazduha, vode, zemljišta i šuma, kao i ublažavanje klimatskih promena i zaštitu ozonskog omotača;
- sanaciju odlagališta otpada, podsticanje smanjenja nastajanja otpada, reciklažu i ponovnu upotrebu otpada;
- uvođenje čistije proizvodnje za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti, kao i za rano prilagođavanje zahtevima zaštite životne sredine;
- tehnologije i proizvode koji smanjuju opterećenje i zagađenje životne sredine;
- zaštitu i očuvanje biodiverziteta i geodiverziteta;

135 Uporedi: The World Bank, *Mainstreaming the Environment – The World Bank Group and the Environment since the Rio Earth Summit*, Washington, D.C., 1995, str. 54–80.

136 *Zakon o fondu za zaštitu životne sredine*, „Službeni list RS“, br. 72/2009, 101/2011. O Fondu za zaštitu životne sredine vidi: <http://www.sepf.gov.rs/>.

137 Uporedi: *Zakon fondu za zaštitu životne sredine*, „Službeni list RS“, br. 72/2009, 101/2011, član 16.

- podsticanje održivog korišćenja zaštićenih prirodnih dobara;
- podsticanje održivog razvoja ruralnog područja;
- podsticanje korišćenja obnovljivih izvora energije;
- podsticanje čistijeg transporta;
- podsticanje održivih privrednih delatnosti, odnosno održivog privrednog razvoja;
- unapređenje sistema informisanja o stanju životne sredine, praćenje i ocenjivanje stanja životne sredine, kao i uvođenje sistema upravljanja životnom sredinom;
- podsticanje obrazovnih, istraživačkih i razvojnih studija, programa, projekata i drugih aktivnosti, uključujući i demonstracione aktivnosti;
- sufinansiranje preventivnih i interventnih mera u vanrednim okolnostima zagađivanja životne sredine i osposobljavanje za reagovanje u slučaju udesa, uključujući rekultivaciju i sanaciju zagađenog prostora do koga je došlo kao posledica akcidenta, kada je uzročnik akcidenta nepoznat ili u slučajevima koji isključuju odgovornost zagađivača;
- rekultivaciju i sanaciju istorijskog zagađenja (jalovišta, industrijske deponije sl.);
- sufinansiranje programa, projekata i drugih aktivnosti iz oblasti osnovnih geoloških istraživanja;
- finansiranje programa ekološkog obrazovanja i jačanja javne svesti o pitanjima očuvanja životne sredine i održivog razvoja.¹³⁸

138 Uporedi: *Zakon o fondu za zaštitu životne sredine*, „Službeni list RS“, br. 72/2009, član 17.

Deo II

MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

Glava 5 UJEDINJENE NACIJE I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

5.1. Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP)

Ujedinjene nacije osnovane su 1945. godine potpisivanjem Povelje Ujedinjenih nacija (*The Charter of the United Nations*).¹³⁹ Povelja Ujedinjenih nacija usvojena je 26. juna 1945. godine, a stupila je na snagu 24. oktobra 1945. godine. Potpisali su je predstavnici 51 države na Konferenciji Ujedinjenih nacija u San Francisku (SAD).

Ujedinjene nacije su, između ostalih, usvojile i Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima (1948), Pakt o građanskim i političkim pravima (1966), kao i Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966).

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima sadrži skup osnovnih ljudskih prava kao izraz jedinstvenog standarda koji bi trebalo da postignu svi narodi i sve nacije kako bi svaki pojedinac i državni organ, imajući na umu ovu deklaraciju, težio da učenjem i vaspitanjem doprinese poštovanju deklaracijom normiranih prava i sloboda. Usvajanje Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima imalo je cilj i da se nacionalnim i međunarodnim merama obezbedi da države članice, ali i teritorije pod njihovom upravom, priznaju i primenjuju osnovna ljudska prava. Univerzalna deklaracija sadrži tzv. ljudska prava prve generacije, tj. građanska i politička prava bliže uređena Paktom o građanskim i političkim pravima. S druge strane, aktivnošću Ujedinjenih nacija kodifikovana su i tzv. ljudska prava druge generacije, usvajanjem Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

139 *The Charter of the United Nations*, Dostupno na: <http://www.un.org/en/documents/charter/>.

Za razvoj ekološkog prava naročitu važnost imaju razvoj i implementacija tzv. treće generacije ljudskih prava koja obuhvata pravo na mir, prigovor savesti, pravo na zdravu životnu sredinu i dr. Međutim, na nivou Ujedinjenih nacija pravo na zdravu životnu sredinu nije konstituisano kao posebno pravo.¹⁴⁰

Ipak, razvojem svesti o povezanosti procesa u prirodi, izraženoj degradaciji životne sredine i uticaja koje čovek ima na nju u drugoj polovini 20. veka doneto je nekoliko važnih deklaracija u oblasti ekološke zaštite, uspostavljen je centralni organ Ujedinjenih nacija koji se bavi problematikom životne sredine, a zaključen je i veći broj međunarodnih ugovora u ovoj oblasti pod okriljem UN.

Prekretnicu u oblasti zaštite ekološkog prava na nivou Ujedinjenih nacija predstavlja Konferencija Ujedinjenih nacija o čovekovoј sredini, koja je održana na inicijativu Švedske u Štokholmu 1972. godine. Na toj Konferenciji je doneta Odluka o osnivanju Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu – UNEP (*United Nations Environment Programme*)¹⁴¹, koji je počeo sa radom 1973. godine.

Na trećem zasjedanju Upravnog saveta UNEP (1975) usvojena je odluka o aktivnijoj ulozi ovog organa u oblasti razvoja ekološkog prava. Sa tim ciljem su usvojene i strategija daljeg razvoja ekološkog prava i određene sledeće smernice rada centralnog organa:

- sistemsko prikupljanje informacija iz oblasti ekološkog prava;
- razrada i razvoj osnovnih načela usvojenih na Štokholmskoj konferenciji;
- podsticanje međunarodnog ugovornog regulisanja zaštite čovekove sredine i ulaganje napora da se i druge međunarodne organizacije angažuju u oblasti razvoja ekološkog prava;
- podsticanje univerzitetskih i ostalih naučnih ustanova da u svoje programe uvedu izučavanje ekološkog prava;
- podsticanje uporednopravnog izučavanja nacionalnih zakonodavstava u oblasti ekološkog prava;
- pružanje tehničke pomoći za unapređenje ekološkog zakonodavstva zemalja u razvoju.

UNEP je imao značajnu ulogu u razvoju međunarodnog ekološkog prava, ali je uključen i u razvoj nacionalnih zakonodavstava u domenu ekološkog prava. Aktivnostima UNEP-a razrađeni su principi normirani Štokholmskom deklaracijom i uvedeni novi osnovni principi zaštite životne sredine sadržani u Deklaraciji UN o životnoj sredini i održivom razvoju – Rio deklaracija (1992).

5.2. Konferencija o čovekovoј okolini (Štokholm 1972)

Kao prvi izveštaj Rimskog kluba pojavljuje se 1972. godine knjiga „Granice rasta“ („Limits to Growth“), u kojoj je pokrenuta rasprava o dramatičnim pitanjima budućnosti čovečanstva. U njoj se upozorava na opasnost narušavanja ekološke ravnoteže usled preterane i nekontrolisane eksploatacije prirodnih resursa, pre

140 Detaljnije o ovom pitanju videti u: Alexandre Kiss i Dinah Shelton, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, 2004, str. 661–730.

141 *United Nations Environment Programme*, Dostupno na: <http://www.unep.org/>.

svega onih koji su neobnovljivi. Ukazuje se na *granice rasta*, odnosno na međuzavisnost porasta broja stanovnika, proizvodnje hrane, industrijske proizvodnje, potrošnje energije, potrošnje prirodnih resursa i zagađenosti životne sredine.¹⁴² Mnoga od tih pitanja bila su predmet interesovanja Prve konferencije Ujedinjenih nacija o životnoj sredini, koja je održana u Štokholmu 1972. godine, koja je u velikoj meri označila prekretnicu u odnosu čovečanstva prema životnoj sredini.

Na Konferenciji Ujedinjenih nacija o čovekovoj sredini usvojena je Deklaracija UN o čovekovoj sredini – Štokholmska deklaracija. Ta deklaracija sadrži 26 osnovnih principa zaštite životne sredine za koje se smatra da ih je neophodno implementirati u nacionalnim zakonodavstvima država koje su je izglasale. Deklaracijom je, između ostalog, istaknuto da „čovek ima osnovno pravo na slobodu, jednakost i adekvatne životne uslove u životnoj sredini čiji kvalitet omogućava dostojan život i blagostanje“. Štokholmska konferencija o čovekovoj sredini, probudila je savest, označila početak „ekološkog doba“ i istovremeno inicirala Parisku konferenciju šefova država i vlada zemalja Evropske ekonomske zajednice (EEZ), koja je održana iste godine (više o nastanku ekološkog prava i politike EU videti u: deo II, glava 7). U tada usvojenoj deklaraciji kao osnovni cilj ekološkog razvoja navodi se smanjenje rizika u pogledu uslova života i poboljšanje kvaliteta življenja. U ostvarenju tih ciljeva posebna pažnja mora se pokloniti zaštiti životne sredine. Načelno opredeljenje je usmereno na održavanje kvantitativnog nivoa prirodnih bogatstava. To je posledica saznanja da svaka eksploatacija prirodnih resursa može izazvati poremećaj ekološke ravnoteže, jer su prirodna bogatstva kvantitativno ograničena i mogu apsorbovati zagađenja i neutralisati štetna dejstva samo do izvesnog nivoa. Svako prekoračenje tog nivoa uslovljava kvantitativne, ali i kvalitativne promene, odnosno debalans prirode.

Na Štokholmskoj konferenciji proklamovani su osnovni principi međunarodne saradnje koje, države članice treba da uvedu i primene u svoja nacionalna zakonodavstva radi zaštite i unapređenja čovekove okoline. Deklaracija poziva sve ljude i vlade da udruže svoje zajedničke napore u očuvanju i zaštiti čovekove okoline radi dobrobiti svih ljudi i proklamuje da:

- Čovek ima osnovno pravo na slobodu, jednakost i adekvatne životne uslove u životnoj sredini čiji kvalitet omogućava dostojan život i blagostanje. Čovek je kako stvaralac, tako i ishod svoje okoline, i oba aspekta čovekove okoline, kako prirodni, tako i stvoreni, imaju značaj za njegovo dobro i za uživanje osnovnog ljudskog prava, prava na život.
- Zaštita i unapređenje čovekove okoline je bitno pitanje koje pogađa dobrobit svih ljudi i ekonomski razvoj u čitavom svetu, to je želja svih ljudi na svetu i dužnost svake vlade. Prirodni resursi, voda, vazduh, zemlja, flora i fauna moraju, pažljivim planiranjem, biti zaštićeni radi dobrobiti sadašnjih i budućih generacija.
- Čovekova sposobnost da menja svoju okolinu može, s jedne strane, doneti napredak i unapređenje kvaliteta života, ali, s druge strane, ako nije

142 Nakon studije *Limits to Growth*, usledila je 1992. godine studija *Beyond the Limits* i poslednja 2002. godine *Limits to Growth, The 30-Year Update*. Sažetak poslednje studije dostupan je na <http://www.sustainer.org/pubs/limitstogrowth.pdf>.

upotrebljena pravilno, može naneti neprocenjivu štetu čovekovoj okolini i čovečanstvu. Svedoci smo brojnih pogoršavanja životne sredine: zagađenja vode i vazduha, narušavanja flore i faune, uništavanja nezaamenjivih resursa, narušavanja fizičkog, mentalnog i socijalnog zdravlja čoveka. Pogotovo se ističe da čovek mora biti pošteđen negativnog efekta nuklearnog naoružanja i ostalih vidova masovnog uništavanja.

- U zemljama u razvoju ekološki problemi uzrokovani su, pre svega, društveno-ekonomskom nerazvijenošću. Stoga ove zemlje ulažu svoja sredstva i napore u društveno-ekonomski razvoj, zanemarujući potrebe očuvanja i poboljšanja životne sredine. Društveno-ekonomski razvoj je bitan uslov za obezbeđenje zdrave životne okoline i stvaranje uslova koji podižu kvalitet života. To je donekle paradoksalno, jer tehnološki razvoj ugrožava prirodnu sredinu, dok je ona u nerazvijenim društvima često još uvek netaknuta. Nerazvijena društva imaju samo prividno bolju ekološku situaciju od razvijenih, ona imaju očuvanu prirodnu sredinu, ali je njihov glavni ekološki problem njihova tehnološka i društveno-ekonomska nerazvijenost. Naime, bogate zemlje imaju novac za ulaganja u često veoma skupe ekološke programe; u njima su jači i ekološki pokreti koji vrše javni i politički pritisak na zagađivače; razvijenija je ekološka svest građana, njihovi „standardi zdravlja“ su viši (norme zdrave vode, hrane, vazduha), propisi se strože poštuju jer je ukupna organizacija pravnog poretka efikasnija; konačno, oni svoju „prljavu industriju“ uvek mogu da izmeste u nerazvijene zemlje. U industrijskim zemljama osnovni uzrok ekoloških problema je industrijski i tehnološki napredak.
- Demografska eksplozija je takođe jedan od problema za unapređenje životne okoline, stoga je neophodno preuzeti odgovarajuće mere, koje su prigodne za suočavanje sa ovim problemom. Od svih stvari na svetu najveće blago su sami ljudi. Oni su ti koji ostvaruju socijalni napredak, razvijaju nauku i tehnologiju i svojim radom konstantno menjaju čovekovu okolinu. Zajedno sa socijalnim napretkom i razvojem nauke i tehnologije povećava se i čovekova sposobnost da unapredi svoju okolinu.
- Potreba uobličavanja zajedničkih akcija ljudi u čitavom svetu koje su posvećene ekološkim problemima i njihovim posledicama. Planiranje, upravljanje i kontrola prirodnim resursima moraju biti povereni odgovarajućim nacionalnim institucijama radi zaštite i poboljšanja životne sredine. Nezainteresovanošću i zanemarivanjem problema nanosi se velika šteta čovekovoj okolini, od čega zavise zajednička dobrobit i život svih ljudi. Naprotiv, potpunijim znanjem i razvijanjem svesti o osnovnim karakteristikama životne sredine, u odnosima u njoj i prema njoj, mogu se ostvariti bolji životni uslovi, bolja okolina – to je imperativ za celo čovečanstvo.
- Da bi se postigao ovaj imperativ, neophodno je ustanoviti odgovornost građana i zajednice na svim nivoima. Individualci, kao i organizacije na raznim poljima svojom vrednošću i zajedničkom akcijom oblikovaće životnu okolinu u budućnosti.

5.3. Rio Konferencija Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju 1992. (UNCED)

Svetska komisija za životnu sredinu i razvoj (*World Commission on Environment and Development*), poznata i kao Brundtland komisija (*Brundtland Commission*) 1987. godine, objavila je izveštaj pod nazivom „Naša zajednička budućnost“ (*Our Common Future*)¹⁴³, u kome se ukazuje na opasnost, po ljude i našu planetu, od politike ekonomskog rasta koja ne uzima u obzir mogućnosti regeneracije planete Zemlje. Izveštaj se zasnivao na novoj koncepciji svetske ekonomske i ekološke politike i jedan od njegovih značajnih rezultata je i Poslovna povelja za održivi razvoj, koja industrijskim preduzećima daje uputstva o osnovnim komponentama ekološkog upravljanja. Ova komisija, kojom je predsedavala bivša norveška premijerka Gro Harlem Brundtland, definisala je održivi razvoj kao razvoj kojim se ispunjavaju potrebe sadašnjosti, bez uskraćivanja mogućnosti budućim generacijama da zadovolje svoje potrebe. Preporuke Brundtlandove komisije usvojili su svetski lideri na *Konferenciji Ujedinjenih nacija o zaštiti životne sredine i razvoju (UNCED)*, održanoj juna 1992. godine u Rio de Žaneiru (Brazil).

Konferencija u Riju najveći je međunarodni skup u oblasti zaštite životne sredine. Prisustvovalo mu je blizu 10.000 zvaničnih predstavnika iz 172 zemlje, od 178 tadašnjih članica Ujedinjenih nacija. Istovremeno je održana konferencija namenjena nevladinim organizacijama, koja je privukla još više učesnika. Konferenciju je pratilo preko 7.000 predstavnika „sedme sile“. Najveća svetska konferencija o zaštiti životne sredine i razvoju u Brazilu rezultirala je dokumentima: *Rio deklaracija*, *Agenda 21*, *Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama (UNFCCC)*, *Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (CBD)* i *Pravno neobavezujuća izjava o principima za postizanje globalnog konsenzusa o upravljanju, konzervaciji i održivom razvoju svih oblika šuma*. U ovim dokumentima, međunarodna zajednica se zalaže za održivi (usklađeni) razvoj zasnovan na ekološkim principima, pod kojim podrazumeva mudro upravljanje prirodnim dobrima, očuvanje biodiverziteta i samoreprodukcije prirode, racionalnu potrošnju i štednju energije i prirodnih bogatstava, naročito neobnovljivih, reciklažu i tzv. čiste tehnologije, preduzimanje mera zaštite životne sredine, a sve radi zadovoljavanja potreba sadašnjih i budućih generacija.

5.3.1. Rio deklaracija (1992)

Rio deklaracija prihvaćena je aklamacijom 10. juna 1992. godine i sadrži 27 osnovnih principa, kojima se proklamuje da:

Princip 1 Ljudska bića su u centru brige za održivi razvoj. Ljudi imaju pravo na zdrav i produktivan život, u skladu sa prirodom.

Princip 2 U skladu sa poveljom Ujedinjenih nacija i principima međunarodnog prava, zemlje imaju suvereno pravo da eksploatišu svoje sopstvene resurse, poštujući svoju sopstvenu politiku zaštite životne sredine i razvojnu politiku,

143 Vidi: *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 – Development and International Co-operation: Environment. Dostupno na: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

a takođe imaju odgovornost da obezbede da aktivnosti koje se obavljaju u okviru njihove pravne nadležnosti i kontrole ne prouzrokuju štetu za životnu sredinu drugih zemalja ili područja izvan granica nacionalne pravne nadležnosti.

Princip 3 Pravo na razvoj mora biti ostvareno tako da se u istoj meri zadovolje potrebe razvoja i zaštite životne sredine i sadašnjih i budućih generacija.

Princip 4 Da bi se postigao održivi razvoj, zaštita životne sredine mora činiti sastavni deo procesa razvoja i ne može se razmatrati odvojeno od njega.

Princip 5 Sve države i svi ljudi moraju sarađivati na bitnim zadacima iskorjenjavanja siromaštva, što je neophodan zahtev kada se radi o održivom razvoju, da bi se smanjile razlike u životnom standardu i bolje zadovoljile potrebe većine ljudi u svetu.

Princip 6 Posebna situacija i potrebe zemalja u razvoju, pre svega najmanje razvijenih i onih čija je životna sredina najviše ugrožena, moraju imati poseban prioritet. Međunarodne akcije u oblasti zaštite životne sredine i razvoja treba, takođe, da se odnose na interese i potrebe svih zemalja.

Princip 7 Zemlje moraju da sarađuju, u duhu globalnog partnerstva, na čuvanju, zaštiti i obnavljanju zdravlja i celovitosti ekosistema Zemlje. Zbog različitog doprinosa globalnoj degradaciji životne sredine, zemlje imaju zajedničku, ali različitu odgovornost. Razvijene zemlje priznaju svoju odgovornost za održivi razvoj, imajući u vidu kako pritisak njihovog društva na globalnu životnu sredinu, tako i tehničke i finansijske resurse kojima raspolažu.

Princip 8 Da bi se postigao održivi razvoj i viši kvalitet života svih ljudi, države treba da smanje i eliminišu one oblike proizvodnje i potrošnje koji nisu u skladu sa održivim razvojem i, takođe, da unaprede odgovarajuću demografsku politiku.

Princip 9 Zemlje treba da sarađuju na jačanju sopstvenih postojećih kapaciteta za održivi razvoj unapređenjem naučne komunikacije putem razmene naučnih i tehničkih znanja i podsticanja razvoja, prilagođavanja, širenja i transfera tehnologija, uključujući i nove, kao i inovativnih tehnologija.

Princip 10 Pitanja zaštite životne sredine se najbolje rešavaju uz učešće svih zainteresovanih građana na odgovarajućem nivou. Na nacionalnom nivou, svaki pojedinac mora imati odgovarajući pristup informacijama koje se odnose na životnu sredinu, a koje poseduju javni organi vlasti, uključujući i informacije o opasnim materijama i o aktivnostima u njihovoj društvenoj zajednici. Takođe, svaki pojedinac mora imati mogućnost da učestvuje u procesima odlučivanja. Zemlje moraju olakšati i podsticati razvijanje svesti uz učešće javnosti, tako što će obezbediti da informacije budu svima lako dostupne. Mora se obezbediti efikasan pristup pravnim i administrativnim postupcima, uključujući i nadoknadu štete i pravni lek.

Princip 11 Zemlje moraju da donesu efikasne zakone o zaštiti životne sredine. Standardi koji se odnose na zaštitu životne sredine, ciljevi upravljanja i prioriteti treba da odražavaju stanje zaštite životne sredine i razvoja na koji se odnose. Standardi koji se u nekim zemljama primenjuju mogu za druge zemlje, naročito za zemlje u razvoju, da budu neodgovarajući i da izazovu neopravdane ekonomske i društvene troškove.

Princip 12 Zemlje treba da sarađuju na unapređenju otvorenog međunarodnog ekonomskog sistema koji bi doveo do ekonomskog rasta i održivog razvoja u svim zemljama, kao i do boljeg rešavanja problema degradacije životne sredine. Mere tržišne politike za svrhe zaštite okoline ne treba da budu sredstvo za samovoljnu i neopravdanu diskriminaciju, ili za prikrivena ograničenja međunarodne trgovine. Treba izbegavati jednostrane akcije za rešavanje problema zaštite životne sredine izvan područja nadležnosti zemlje uvoznika. Mere za rešavanje prekograničnih i globalnih problema zaštite životne sredine treba da budu, što je moguće više, zasnovane na međunarodnom konsenzusu.

Princip 13 Zemlje treba da donesu nacionalne zakone koji se odnose na odgovornost i odštetu žrtvama zagađenja i na druge štete po životnu sredinu. Zemlje, takođe, treba da sarađuju bez odlaganja i odlučnije u donošenju budućih međunarodnih propisa koji se odnose na odgovornost i odštetu, kada aktivnosti u okviru njihove pravne nadležnosti ili kontrole, prouzrokuju dejstva štetna za životnu sredinu u područjima izvan njihove nadležnosti.

Princip 14 Zemlje treba efikasno da sarađuju na odvrćanju ili sprečavanju premeštanja i transfera u druge zemlje svih aktivnosti i materija koje izazivaju jaku degradaciju životne sredine ili su se pokazale štetnim po zdravlje ljudi.

Princip 15 Da bi se životna sredina zaštitila, zemlje moraju, u skladu sa svojim mogućnostima, u što većoj meri primenjivati preventivne mere. Ako postoji pretnja od nepovratne štete, nedostatak potpune naučne izvesnosti ne sme biti razlog za odlaganje mera za sprečavanje degradacije okoline, pri čemu mere moraju biti efikasne sa gledišta troškova.

Princip 16 Nacionalni organi vlasti treba da nastoje da podstiču internacionalizaciju troškova zaštite životne sredine i korišćenje ekonomskih instrumenata, imajući u vidu pristup prema kome zagađivač treba, u principu, da snosi troškove zagađenja, poštujući interese javnosti, a bez narušavanja međunarodne trgovine i investiranja.

Princip 17 Ocenjivanje uticaja na životnu sredinu, kao nacionalni instrument, mora se preduzeti za određene aktivnosti koje mogu imati značajan štetan uticaj na okolinu, a o kojima odlučuju nadležni nacionalni organi vlasti.

Princip 18 Zemlje moraju odmah da obaveste druge zemlje o svojim prirodnim katastrofama ili drugim opasnostima koje mogu da izazovu iznenadna štetna dejstva na životnu sredinu u tim zemljama. Međunarodna zajednica mora učiniti sve da oštećenim zemljama pomogne.

Princip 19 Zemlje moraju unapred i pravovremeno obavestavati potencijalno ugrožene zemlje o aktivnostima koje mogu imati značajno štetno preogranično dejstvo i dostavljati im odgovarajuće informacije, a takođe se moraju konsultovati sa tim zemljama u ranoj fazi i uz izraženo poverenje.

Princip 20 Žene imaju vitalnu ulogu u upravljanju zaštitom životne sredine i razvoju. Stoga je za postizanje održivog razvoja veoma važno njihovo potpuno učešće.

Princip 21 Kreativnost, ideale i hrabrost omladine celog sveta treba mobilisati za stvaranje globalnog partnerstva, radi postizanja održivog razvoja i obezbeđenja bolje budućnosti za sve.

Princip 22 Domoroci, starosedeoci i njihove zajednice, kao i druge lokalne zajednice, imaju vitalnu ulogu u upravljanju zaštitom životne sredine i u razvoju zbog svojih znanja i tradicionalnog načina života. Zemlje moraju priznati i pravno podržati njihov identitet, kulturu i interese, a takođe i omogućiti njihovo efikasno učešće u postizanju održivog razvoja.

Princip 23 Moraju se zaštititi životna sredina i prirodni resursi ljudi koji su ugnjeteni ili su pod dominacijom ili okupacijom.

Princip 24 Ratovanje je u svakom slučaju destruktivno u odnosu na održivi razvoj. Stoga, države moraju poštovati međunarodno pravo kojim se obezbeđuje zaštita životne sredine u vreme oružanih sukoba i saradnje u kasnijem razvoju.

Princip 25 Mir, razvoj i zaštita životne sredine su uzajamno zavisni i nerazdvojni.

Princip 26 Sve svoje nesuglasice u pogledu zaštite životne sredine zemlje moraju da rešavaju na miroljubiv način i odgovarajućim sredstvima u skladu sa poveljom UN.

Princip 27 Zemlje i ljudi treba da sarađuju, u duhu partnerstva i uz postojanje poverenja, u ostvarivanju principa ugrađenih u ovu Deklaraciju i u budućem unapređivanju međunarodnog prava u oblasti održivog razvoja.

5.3.2. Agenda 21 (1992)

Zagovarajući koncept održivog razvoja, na Konferenciji u Rio de Ženeiru usvojena je i *Agenda 21*, globalni akcioni plan održivog razvoja za 21. vek.¹⁴⁴ U predgovoru Agende 21, između ostalog, navodi se da „Agenda 21 obrađuje najteže probleme u oblasti zaštite životne sredine sa kojima se svet danas sučeljava i ima za cilj da taj isti svet pripremi za izazove 21. veka. Ona odražava globalni konsenzus i visoki stepen političke saglasnosti o neodvojivosti razvoja i životne sredine. Za njeno odgovarajuće ostvarivanje su najodgovornije vlade. Nacionalne strategije, politike, planovi i programi su od prioritnog značaja za njeno ostvarivanje. Međunarodna saradnja će podržavati nacionalne napore. Sistem UN u tome ima ključnu ulogu. Međutim, i druge međunarodne, regionalne i subregionalne organizacije su pozvane da učestvuju u ovim naporima. Široko učešće javnosti, nevladinih organizacija i drugih grupa, treba da bude što više podsticano.“ Polazeći od činjenice da je jedna od osnovnih pretpostavki za postizanje održivog razvoja široko učešće javnosti u procesu odlučivanja, odeljak III Agende 21 posvećen je jačanju uloge glavnih društvenih grupa u ovim procesima. Svi ciljevi, politike i mehanizmi o kojima se vlade dogovore, u svim pregovaračkim područjima Agende 21, biće potvrđeni uz aktivno učešće svih društvenih grupa. Agendom 21 su predviđeni i posebni načini društvenog partnerstva (*social partnership*) kao podrška zajedničkim naporima za održivi razvoj.

Agenda 21 formuliše niz akcija koje bi trebalo da dovedu do privredno, društveno i ekološki održivog razvoja. Potpisnice Agende 21 su 173 zemlje, uključujući i Srbiju. Potpisnice su se obavezale da donesu nacionalne programe održivog razvoja koji moraju biti usaglašeni sa strateškim uputstvima i preporu-

144 Izvor: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>.

kama Agende 21. Interesantno je da se najveći broj ovih uputstava i preporuka odnosi na pokretanje lokalnih zajednica, što je dovelo do formiranja Lokalne agende 21, kojom se na lokalni nivo prenose opšte odredbe Agende 21 u obliku konkretnih planova i aktivnosti.

5.3.3. Konvencija o biološkoj raznovrsnosti (1992)

Na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju, održanoj u Rio de Ženeiru polovinom 1992, usvojena je i *Konvencija o biološkoj raznovrsnosti* (1992). Usvajanje okvirnog međunarodnog dokumenta koji bi tretirao ovu tematiku bilo je potrebno s obzirom na vitalnu važnost očuvanja biološke raznovrsnosti, ekosistema i prirodnih staništa te održanja i obnove populacija i vrsta sposobnih za život u njihovom prirodnom okruženju.¹⁴⁵ Potpisale su je delegacije 153 zemlje, među kojima i delegacija tadašnje SR Jugoslavije.¹⁴⁶ Konvencija je stupila na snagu 29. decembra 1993. i do sada je ratifikovalo preko 180 država sveta. Konvencija se zasniva na principima očuvanja biološke raznovrsnosti, suverenosti država nad sopstvenim prirodnim resursima, odgovornosti država za održanje i korišćenje sopstvenih resursa i za eventualnu štetu koju svojim propustima nanese biološkoj raznovrsnosti drugih država, na principima međunarodne saradnje i stvaranja povoljnih materijalnih i pravnih uslova za povoljan transfer biotehnologija i pristup genetičkim resursima.

Prema ovoj konvenciji, svaka ugovorna strana će, u skladu sa svojim posebnim uslovima i mogućnostima, razviti nacionalne strategije, planove i programe za očuvanje i održivo korišćenje biološke raznovrsnosti ili će sa tim ciljem usvojiti već postojeće strategije, planove ili programe koji će, između ostalog, odraziti mere planirane ovom konvencijom.

Osim toga, svaka ugovorna strana, u meri u kojoj je to moguće, mora: (1) uspostaviti sistem zaštićenih područja ili područja gde treba primeniti posebne mere za očuvanje biološke raznovrsnosti; (2) voditi i upravljati biološkim izvorima važnim za očuvanje biološke raznovrsnosti; (3) razviti smernice za odabir, uspostavljanje i upravljanje zaštićenim područjima ili područjima gde treba primeniti posebne mere za očuvanje biološke raznovrsnosti; (4) unaprediti zaštitu ekosistema i prirodnih staništa; (5) unaprediti održiv i za životnu sredinu prihvatljiv razvoj u područjima koja se graniče sa zaštićenim područjima; (6) razviti ili održavati potrebno zakonodavstvo i/ili druge propise kojima se uređuje zaštita ugroženih vrsta i populacija i dr.

Države koje su ratifikovale ovu Konvenciju imaju obavezu i da uvedu odgovarajuće postupke za procenu uticaja planiranih projekata na životnu sredinu koji bi mogli imati nepovoljan uticaj na biološku raznovrsnost, sa ciljem da se takav uticaj izbegne ili umanji i, gde je to prikladno, omogućiti učešće javnosti u takvim postupcima.

Iz prethodno navedenog može se videti da ova konvencija obiluje normama koje obavezuju države uz formulacije „u skladu sa svojim posebnim uslovima i

145 Izvor: <http://www.cbd.int/convention/convention.shtml>.

146 Uporedi: *Zakon o potvrđivanju Konvencije o biološkoj raznovrsnosti*, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 11/2001.

mogućnostima“, „u meri u kojoj je to moguće“. Takve labave formulacije i odsustvo čvrstih obaveza potpisnica rezultat su kompromisa koji je napravljen da bi konvencija bila zaključena i odraz su suprotstavljenih interesa razvijenih i zemalja u razvoju, među koje uglavnom spadaju države na čijoj teritoriji se nalazi najveći deo prirodnog bogatstva planete. Takve kompromisne norme u velikoj meri su bile predmet kritika pravne literature.¹⁴⁷

5.3.4. Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama

Klimatske promene predstavljaju najveći ekološki i jedan od ključnih političkih problema našeg vremena. Povećane emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte¹⁴⁸ prouzrokovala su početak rasta temperature na Zemlji, topljenje ledenih masa na Zemljinim polovima i druge promene klime. Svi ovi gasovi su i inače prisutni u prirodi i njihovo ispuštanje predstavlja posledicu različitih prirodnih pojava ili ih emituju živi organizmi na planeti. Ipak, dodatne količine gasova emituju se kao posledica ljudskih aktivnosti, pre svega industrijskih procesa, proizvodnje energije i transporta – antropogene emisije gasova. Iako su različita naučna istraživanja ukazivala na postojanje ovog problema i povezanost antropogenih emisija gasova u poslednja dva veka i klimatskih promena, iznošene su značajne sumnje u verodostojnost takvih nalaza, što je potom korišćeno kao argumentacija za izostanak političkih odluka sa ciljem smanjenja emisije gasova. Upravo takve sumnje iznošene su u vreme i nakon usvajanja Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama 1992. kada je postojao visok stepen političke nespremnosti za promene koje bi imale značajne ekonomske implikacije. U izveštaju Radne grupe iz 2007. godine, koju je formirao Međuvladin panel o klimatskim promenama, istaknuto je da se sa velikim stepenom sigurnosti može tvrditi da su klimatske promene posledica ljudske aktivnosti.¹⁴⁹

Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama ne sadrži konkretne obaveze radi smanjenja emisija gasova staklene bašte. U članu 2 ove konvencije postavljen je skromniji cilj stabilizacije emisija i zaustavljanja njihovog rasta (cilj koji nije ostvaren od 1992. do danas na globalnom nivou). Članice su se obavezale da naprave nacionalni registar emisija gasova staklene bašte, kao i da preduzimaju dalje korake i sarađuju sa ciljem otklanjanja posledica klimatskih promena. Dokument okvirno predviđa da će razvijene zemlje finansijski i transferom tehnologija pomoći zemljama u razvoju, uključujući one koje su posebno podložne uticaju klimatskih promena poput malih ostrvskih zemalja.

Konvencijom su ustanovljeni i konferencija članica, sekretarijat i specijalno naučno telo, a u nju su uključene i norme o razmeni informacija, rešavanju potencijalnih sporova i nužnosti podizanja svesti o problemu klimatskih promena.

147 Više o tome videti, između ostalog, u Patricia Birnie, Alan Boyle, Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2009, str. 612–640.

148 To su pre ugljen-dioksid (CO₂), metan (CH₄), azot-oksidi (NO), sumpor-heksafluorid (SF₆), kao i dve grupe gasova – hidrofluorogljenci i perfluorogljenci, ali i drugi gasovi poput ozona.

149 Više o ovome videti u: *A Report of Working Group I of the Intergovernmental Panel on Climate Change – Summary for Policymakers*. Dostupno na: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>.

Konvencijom je predviđena mogućnost donošenja protokola koji bi definisali neka od pitanja, što je učinjeno usvajanjem Kjoto protokola. U aneksu I konvencije nabrojane su države članice za koje su konkretne obaveze redukcije predviđene Kjoto protokolom.

5.3.4.1. Kjoto protokol (1997)

Kjoto protokol, uz *Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama*¹⁵⁰, potpisan je sa ciljem smanjivanja emisije ugljen-dioksida (CO₂) i drugih gasova koji izazivaju efekat staklene bašte i zaustavljanja porasta globalne temperature, budući da globalno zagrevanje ima tendenciju da izazove klimatske promene, poput suše, poplave, podizanja nivoa mora i nestanka biljnih i životinjskih vrsta do 2100. godine.¹⁵¹ Da bi stupio na snagu, bilo je potrebno da ga ratifikuje najmanje 55 država i da države koje su ga ratifikovale čine najmanje 55% zagađivača. To se dogodilo 16. februara 2005. godine kada je Rusija ratifikovala ovaj protokol. Srbija je prihvatila Kjoto protokol 24. septembra 2007. godine.¹⁵² Prema ovom protokolu, razvijene nacije (ujedno i najveći zagađivači vazduha) obavezale su se na ukupnu redukciju emisije gasa CO₂ za 5,2% do 2012. godine, u odnosu na nivo emisije iz 1990. godine. Pri tom, smanjenje emisije je raspodeljeno na samo 34 zemlje, koje godišnje zajedno emituju 13,7 miliona tona ugljen-dioksida, ali u procentualnim iznosima koji odgovaraju njihovom ukupnom učešću u toj količini. Evropska unija, prema Kjoto protokolu, ima obavezu da smanji emisiju za 8%, Sjedinjene Američke Države za 7%, Japan za 6% i slede druge zemlje s manjim iznosima.¹⁵³

Na nivou Evropske unije, Kjoto protokol je ratifikovan odlukom Saveta ministara Evropske unije, koja je stupila na snagu 31. maja 2002. godine.¹⁵⁴ Direktivom iz 2003. godine, Savet ministara je utvrdio sistem trgovine emisijama na području EU.¹⁵⁵ Direktiva se odnosi na neke od najznačajnijih industrijskih oblasti, među kojima su energetika, proizvodnja čelika, proizvodnja cementa, proizvodnja stakla, proizvodnja cigala i sl. Ovom Direktivom usvojeni su kriterijumi prema kojima je emisiju štetnih i opasnih gasova do 2010. godine neophodno smanjiti za 8% u odnosu na nivo iz 1990. godine. Do sada su Kjoto protokol od zemalja članica Evropske unije, između ostalih, ratifikovale Austrija, Belgija, Bugarska, Kipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka,

150 *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*. Dostupno na: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php.

151 Uporedi: Maria Socorro Z. Manguiat, *An Introduction to the Kyoto Protocol's Compliance Mechanism*, Environmental Law Programme, Environmental Law Centre, Bonn, 2006, str. 5–6.

152 *Zakon o potvrđivanju Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2007.

153 Uporedi: James Salzman, Barton H. Thompson, *Environmental Law and Policy*, New York, 2003, str. 115.

154 *Council Decision 2002/358/EC April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments thereunder*, Official Journal L 130 of 15.5.2002.

155 *Directive 2003/87/EC the European Parliament and of the Council of 13. October 2003, establishing a scheme for green house gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC*, http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/l28012_en.htm, 1. mart 2010.

Mađarska, Irska, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Malta, Holandija, Poljska, Portugalija, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Španija, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske. Ipak, zemlje Evropske unije nisu jedinstvene u primeni Kjoto protokola budući da Španija, Severna Irska i Portugalija znatno zaostaju za planiranim smanjenjem nivoa emisija štetnih gasova.

S druge strane, Sjedinjene Američke Države, kao najveći zagađivač, nisu ratifikovale Kjoto protokol. Rusija je, kao zemlja među najvećim zagađivačima, ratifikovala Kjoto protokol 2004. godine, što je bilo od ključnog značaja, budući da bez ratifikacije Rusije Kjoto protokol formalno ne bi mogao da stupi na snagu.

Kjoto protokolom su normirane sledeće obaveze zemalja potpisnica:

1. „Svaka od Strana uključenih u Aneks I će, u ostvarivanju svojih obaveza o kvantifikovanom ograničenju i smanjenju emisija, da bi podstakla održivi razvoj:

- a Sprovesti i/ili dalje razraditi politike i mere u skladu sa svojim nacionalnim okolnostima, posebno:
 - povećanje energetske efikasnosti u relevantnim sektorima nacionalne privrede;
 - zaštitu i povećanje ponora i rezervoara gasova sa efektom staklene bašte koji ne podležu kontroli po Montrealskom protokolu, uzimajući u obzir svoje obaveze u okviru relevantnih međunarodnih sporazuma o životnoj sredini; unapređenje prakse održivog upravljanja šumama, pošumljavanja i obnove šuma;
 - podsticanje održivih oblika poljoprivrede u svetlu razmatranja promena klime;
 - istraživanje, podršku razvoju i povećanom korišćenju novih i obnovljivih oblika energije, tehnologija za izdvajanje ugljen-dioksida i savremenih i inovativnih tehnologija koje ne ugrožavaju životnu sredinu;
 - postepeno smanjivanje ili eliminisanje tržišnih nedostataka, fiskalnih podsticaja, taksi i carinskih olakšica i finansijsku podršku u svim sektorima koji su, sa aspekta ostvarivanja ciljeva Konvencije, odgovorni za emisije gasova sa efektom staklene bašte i primenu tržišnih instrumenata;
 - podsticanje odgovarajućih reformi u relevantnim sektorima usmerenim na unapređenje politike i mera koje ograničavaju ili smanjuju emisije gasova sa efektom staklene bašte koji ne podležu kontroli po Montrealskom protokolu;
 - mere za ograničavanje i/ili smanjivanje emisija gasova sa efektom staklene bašte koji ne podležu kontroli po Montrealskom protokolu u saobraćajnom sektoru;
 - ograničavanje i/ili smanjivanje emisija metana putem reciklaže i korišćenja pri upravljanju otpadom, kao i u proizvodnji, saobraćaju i distribuciji energije;
- b) Sarađivati sa drugim takvim Stranama, sa ciljem povećanja pojedinačne i zajedničke efikasnosti njihovih politika i mera. U tom smislu, strane

će preduzeti korake na razmeni iskustava i informacija o politikama i merama, uključujući i razvojne načine poboljšanja njihove uporedivosti, transparentnosti i efikasnosti. Konferencija strana koja je istovremeno i sastanak strana Protokola će, na svom prvom zasjedanju ili čim to bude izvodljivo, razmotriti modalitete za olakšavanje ovakve saradnje, uzimajući u obzir sve relevantne informacije.

2. Strane uključene u Aneks I sprovodiće ograničenje ili smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte koji ne podležu kontroli po Montrealskom protokolu, iz vazduhoplovnih i pomorskih skladišta za gorivo, radeći u saradnji sa Internacionalnom organizacijom za civilno vazduhoplovstvo i Internacionalnom pomorskom organizacijom, respektivno.

3. Strane uključene u Aneks I nastojeće da sprovedu politike i mere iz ovog člana na takav način da se minimiziraju nepovoljni efekti, uključujući i nepovoljne efekte promene klime, efekte na međunarodnu trgovinu, i društvene, ekonomske i posledice po životnu sredinu drugih Strana, naročito Strana koje su zemlje u razvoju. Konferencija strana koja je istovremeno i sastanak Strana ovog Protokola, može da preduzme dalje akcije, ako je potrebno, radi unapređivanja sprovođenja odredbi ovog paragrafa.¹⁵⁶

U trenutku potpisivanja Kjoto protokola 1997. godine, utvrđeno je da će Kjoto protokol važiti do 2012. godine, sa potrebom da se efikasnost primene evidentira i analizira, kao i da se predlože globalno važeće svetske mere za period posle 2012. godine.

5.3.4.2. Konferencija u Kopenhagenu (2009)

Postizanje dogovora o pravnom aktu koji će naslediti Kjoto protokol nakon što mu istekne važnost 2012. godine bio je glavni cilj 15. konferencije članica Konvencije u Kopenhagenu, 19. decembra 2009. Konferencija je završena bez postignutog dogovora o novom pravnom aktu i konkretnim obavezama smanjenja emisija gasova staklene bašte između SAD, Evropske unije, Kine, Indije, Brazila i drugih članica Konvencije, što je posledica neusaglašenosti stavova u vezi sa mnogim pitanjima.

Konferencija u Kopenhagenu je završena tako što su članice „primile k znanju“ dokument nazvan *Copenhagen Accord* (u slobodnom prevodu „Dogovor iz Kopenhagena“).¹⁵⁷ Taj dokument sadrži 12 članova kojima se uglavnom potvrđuje opredeljenje članica o značaju problema i izražavaju određene aspiracije za buduće pregovore. Članice su tako izrazile spremnost da prihvate naučno mišljenje da rast temperature mora biti manji od 2 stepena Celzijusa, kao i da će na „ravnopravnoj bazi i na bazi održivog razvoja pojačati svoju dugoročnu kooperaciju radi borbe protiv klimatskih promena“.

Članice Aneksa I konvencije obavezale su se da dostave svoje individualne (odnosno zajedničke) predviđene procenete redukcije gasova do 2020. godine.

156 Uporedi: *Zakon o potvrđivanju Kjoto protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2007, član 2.

157 Vidi: *Copenhagen Accord*. Dostupno na: http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf.

Među glavnim nesuglasticama učesnica Konvencije bili su dogovor o procentu smanjenja gasova (10–30%) u odnosu na određenu baznu godinu, kao i koja će biti bazna godina u odnosu na koju se računaju redukcije (tj. 1990. godina, kao za Kjoto protokol, ili možda 2005). Zbog toga je članicama koje pripadaju Aneksu I konvencije omogućeno da dostave podatke o tome kolike redukcije planiraju do 2020. godine, kao i da same odrede baznu godinu. Zemljama koje nisu članice Aneksa I ostavljena je mogućnost da same odrede mere koje će preduzeti radi smanjenja posledica klimatskih promena.

Konačno, u dokumentu je izražena spremnost da se značajna finansijska sredstva izdvoje za prilagođavanje i otklanjanje posledica klimatskih promena i kao pomoć nerazvijenim i ugroženim državama (do 100 milijardi dolara godišnje do 2020. godine), ali razvijene zemlje nisu preuzele konkretne obaveze. Revidiranje „Dogovora iz Kopenhagena“ predviđeno je 2015. godine, uz nadu da će se ranije postići konkretniji dogovor o redukciji gasova.

5.4. Arhuska konvencija (1996)

Arhuska konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija, 1998)¹⁵⁸ usvojena je u Arhusu (Danska), 18. juna 1998. godine, a stupila je na snagu 30. oktobra 2001. godine. U članu 1. predviđeno je: „U cilju doprinošenja zaštiti prava svakog lica sadašnje i budućih generacija na život u životnoj sredini koja je adekvatna njegovom zdravlju i dobrobiti, svaka Potpisnica garantuje pravo pristupa informacijama, učešća javnosti u odlučivanju i pristupa pravdi u pitanjima životne sredine u skladu sa odredbama ove Konvencije.“

U ovoj konvenciji se dalje navodi (čl. 3) da: „Svaka Potpisnica preduzima neophodne zakonodavne, regulatorne i druge mere, uključujući i mere radi usklađivanja odredbi za implementaciju informacija, javnog učešća i pristupa pravdi iz ove Konvencije (...). Svaka Potpisnica promovisaće edukaciju i svest o životnoj sredini kod javnosti, posebno u pitanju ostvarivanja pristupa informacijama, učešća u odlučivanju i ostvarivanja pristupa pravdi u pitanjima zaštite životne sredine (...).“

U odnosu na pristup ekološkoj informaciji, u ovoj konvenciji se, između ostalog, navodi (čl. 4–5) da će svaka potpisnica osigurati da, u skladu sa odredbama ovog člana, organi javne vlasti, kao odgovor na zahtev za informisanjem vezanim za životnu sredinu, **te informacije učine raspoloživim javnosti**, u okviru nacionalnog zakonodavstva, uključujući kopije važeće dokumentacije koja sadrži ili se sastoji od takvih informacija: a) bez potrebe da se iskazuje interes; b) u zahtevanom obliku, osim: ako nije razumno da organ javne vlasti dostavlja te informacije u drugom obliku, u kom slučaju će navesti razloge za njihovo dostavljanje u tom obliku; ili ako su te informacije već raspoložive javnosti u drugom obliku.

¹⁵⁸ Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima zaštite životne sredine (Arhuska konvencija, 1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention, 1998). (Izvor: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>).

Informacije vezane za životnu sredinu će se stavljati na raspolaganje što je moguće pre, a najkasnije mesec dana od podnošenja zahteva, osim ako obim i složenost informacija ne opravdavaju produženje ovog roka na dva meseca od podnošenja zahteva. Tražilac informacija će biti obavešten o produženju roka, kao i o razlozima kojima se ono pravda. Zahtev za informacijama o pitanjima životne sredine može se, između ostalog, odbiti: a) ako organ javne vlasti kojem je zahtev upućen ne poseduje informacije o životnoj sredini koje su tražene, b) ako je zahtev očigledno nerazuman ili formulisan na preterano uopšten način ili c) ako se zahtev tiče materijala koji je u toku pripreme ili internih saopštenja organa javne vlasti, gde se takvo izuzeće predviđa nacionalnim pravom ili uobičajenom praksom, uzimajući u obzir interes javnosti kojoj se takva informacija pruža.

U odnosu na učešće javnosti u odlučivanju o posebnim aktivnostima, u ovoj konvenciji se, između ostalog, navodi (čl. 6–8) da će svaka potpisnica primenjivati odredbe ovog člana u odnosu na odluke o tome da li dozvoliti predložene aktivnosti navedene u Aneksu I, u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom, takođe primenjujući odredbe na odluke o predloženim aktivnostima koje nisu navedene u Aneksu I, a koje mogu da imaju značajan uticaj na životnu sredinu.

Sa tim ciljem, potpisnica određuje da li je takva predložena aktivnost podložna primeni ovih odredbi i može odlučiti, zavisno od slučaja i ako je to predviđeno po nacionalnom pravu, da ne primenjuje ove odredbe na predložene aktivnosti koje služe nacionalnoj odbrani, ako ta potpisnica smatra da bi takva primena nepovoljno uticala na te svrhe. Zainteresovana javnost se mora obavestiti putem javnog saopštenja ili pojedinačno, zavisno od potrebe, u ranoj fazi postupka odlučivanja o pitanjima životne sredine, na adekvatan, pravovremen i efikasan način, između ostalog, o: a) predloženoj aktivnosti i primeni o kojoj će se donositi odluka, b) prirodi mogućih odluka ili nacrtu odluka, c) organu javne vlasti nadležnom za donošenje odluke, d) predviđenoj proceduri, koja obuhvata podatke o tome kada i kako se te informacije mogu obezbediti. (...) Svaka potpisnica će sačiniti odgovarajuće praktične i/ili druge odredbe za učešće javnosti tokom priprema planova i programa koji se odnose na životnu sredinu, u transparentnom i pravičnom okviru, pošto je dostavila neophodne informacije javnosti. (...) Svaka potpisnica će se založiti za efikasnu promociju učešća javnosti u odgovarajućoj fazi, dok su opcije još uvek otvorene, dok organi javne vlasti pripremaju izvršne uredbe i druge opšte pravno obavezujuće akte koji mogu značajno da utiču na životnu sredinu.

U odnosu na pristup pravdi, u Arhuskoj konvenciji se, između ostalog, navodi (čl. 9) da će svaka potpisnica, u okviru svog nacionalnog zakonodavstva, osigurati da svako lice koje smatra da je njegov zahtev za pristup informacijama ignorisan, neosnovano odbijen u celini ili delimično, da je dat neadekvatan odgovor ili inače nije obrađen u skladu s odgovarajućim odredbama, ima pristup postupku revizije pred sudom ili drugim nezavisnim i nepristrasnim organom (telom) koji je ustanovljen zakonom. U okolnostima kada potpisnica osigurava takvu reviziju putem suda, ona obezbeđuje da to lice takođe ima pristup ekspeditivnom postupku ustanovljenom po zakonu, koji je besplatan ili jeftin, za ponovno razmatranje od strane organa javne vlasti ili za reviziju nezavisnog i

nepristrasnog organa (tela), osim suda. Konačne odluke su obavezujuće za organ javne vlasti koji poseduje informacije. Obrazloženje se daje pismenim putem, posebno kada se pristup informacijama odbija. (...) Ove odredbe ne isključuju mogućnost postupka prethodne revizije pred organom uprave i on nije ograničen uslovom da su iscrpljene sve upravne procesne mogućnosti pre pokretanja sudskog postupka prema nacionalnom zakonu. (...) Radi unapređivanja efikasnosti, svaka potpisnica će osigurati da javnost ima pristup informacijama o pristupu procedurama upravne i sudske revizije i da razmatra mogućnost ustanovljenja odgovarajućih mehanizama pomoći radi uklanjanja ili smanjivanja finansijskih i drugih prepreka pristupu pravdi.

5.5. Bazelska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovom odlaganju (1992)

Tokom osamdesetih godina 20. veka industrijski razvijene zemlje, podstaknute idejom o održivom razvoju i neophodnoj zaštiti životne sredine, donele su zakone o zaštiti životne sredine. Tim zakonima je posebno normirana oblast uklanjanja opasnog otpada. Međutim, pooštreni uslovi uklanjanja, odlaganja i brige o opasnom otpadu doveli su do porasta cene tih usluga. Kako zemlje u razvoju nisu imale razvijenu regulativu u oblasti zaštite životne sredine, otvorena je mogućnost da se opasni otpad uz znatno niže troškove eksportuje upravo u te zemlje, što je dovelo do nekontrolisanog izvoza opasnog otpada i njegovog neadekvatnog skladištenja.

Ujedinjene nacije su 1985. godine preuzele inicijativu za rešavanje nastalog problema, na osnovu čega je izrađeno Kairsko uputstvo 1987. godine, a u Bazelu je započeta izrada Konvencije o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovog odlaganja, koja je usvojena 1989. godine, a stupila na snagu 1992. godine.¹⁵⁹ Konvencija je doneta radi obezbeđenja sveobuhvatne kontrole prekograničnog kretanja opasnog otpada, a normirane su i odgovornost i blagovremena isplata naknade za štetu nastalu tokom prekograničnog kretanja opasnog otpada, uključujući i incidente koji se javljaju kao posledica nezakonitog prometa. Skupština bivše SRJ ratifikovala je Bazelsku konvenciju 18. aprila 2000. godine.¹⁶⁰ Raspadom državne zajednice SCG svi sporazumi koje je ratifikovala skupština bivše države ostali su na snazi.

U Preambuli Bazelske konvencije, između ostalog, navedeno je da su sve strane Konvencije „svesne rizika štete po ljudsko zdravlje i životnu sredinu koji izazivaju opasni otpadi i drugi otpadi i njihovo prekogranično kretanje, rastuće pretnje po ljudsko zdravlje i životnu sredinu zbog sve većeg stvaranja i složenosti, kao i prekograničnog kretanja opasnih otpada i drugih otpada, da je najdelotvorniji način zaštite ljudskog zdravlja i životne sredine od opasnosti koje uzrokuju takvi otpadi, smanjenje njihovog stvaranja na najmanju moguću meru u pogle-

159 Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, <http://www.basel.int/>.

160 *Zakon o potvrđivanju Bazelske konvencije o kontroli prekograničnog kretanja opasnih otpada i njihovom odlaganju*, „Službeni list Republike Srbije – Međunarodni ugovori“, br. 2/1999.

du količine i/ili štetnog potencijala, kao i da države treba da preduzmu potrebne mere kako bi osigurale da upravljanje opasnim otpadima i drugim otpadima, uključujući i njihovo prekogranično kretanje i odlaganje, budu u skladu sa zaštitom ljudskog zdravlja i životne sredine koje god da je mesto njihovog odlaganja“.

U obimnom tekstu Bazelske konvencije, u mnogim definicijama, pravilima i obavezama istaknuta su četiri osnovna cilja:

- smanjenje prekograničnog transporta opasnog otpada na minimum;
- ekološko upravljanje sa neizbežnim prekograničnim transportom opasnog otpada;
- deponovanje opasnog otpada na mestu nastajanja i
- smanjenje nastajanja opasnog otpada.

Opasnim otpadom se, u smislu Bazelske konvencije, smatra otpad koji mora biti opasan i sadržati određene opasne osobine kao što su toksičnost, zapaljivost, eksplozivnost i korozivnost. Takođe, opasnim otpadom se smatra i otpad koji je zakonom zemlje iz koje se uvozi, izvozi ili transportuje proglašen za opasni otpad. Pod opasnim otpadom može da se podrazumeva i otpad koji se može reciklirati (npr. elektronski otpad). Opasnim otpadom se smatra i otpad iz domaćinstava, ukoliko spada u neke od navedenih definicija. U ovu kategoriju spada i pepeo iz spalionica smeća ukoliko se transportuje, uvozi ili izvozi. Radioaktivni otpad i radioaktivni materijali nisu obuhvaćeni odredbama o opasnom otpadu, već su ranije obuhvaćeni različitim međunarodnim konvencijama o nuklearnom naoružanju i nuklearnom otpadu. U Aneksu IX nabrojane su kategorije materijala koji se ne mogu svrstati u opasni otpad.

Da bi ciljevi postavljeni Bazelskom konvencijom bili ispunjeni, ustanovljene su brojne obaveze stranama ove konvencije. Tako, konvencijom je propisano da se sve strane prilikom uvoza ili izvoza opasnog otpada moraju pridržavati određenih tehničkih uputstava. Konvencijom je propisana i generalna zabrana prometa, odnosno uvoza i izvoza opasnog otpada između zemalja bilo da su potpisnici konvencije, bilo da nisu. Postoji i izuzetak koji se odnosi na situacije kada opasni otpad nije predmet Bazelske konvencije, već nekih drugih konvencija, a one nisu u suprotnosti sa njom. Sjedinjene Američke Države, iako nisu ratifikovale Bazelsku konvenciju, imaju značajan broj pravnih akata koji se odnose na transportovanje opasnog otpada prema zemljama koje su je ratifikovale. Organizacija OECD ima svoje odgovarajuće kontrolne mehanizme za nadzor prometa opasnog otpada. Po pravilima koja je usvojila Bazelska konvencija, omogućen je njegov promet sa zemljama koje nisu ratifikovale konvenciju, kao što su Sjedinjene Američke Države.

Zemlje koje su ratifikovale konvenciju imaju obavezu da u potpunosti zabrane promet otpada između svih strana, kako zemalja potpisnica, tako i onih koje nisu usvojile Konvenciju. Članom 4. ove konvencije pozivaju se članice međunarodne zajednice da smanje svoju proizvodnju opasnog otpada kako bi se na taj način smanjilo i zagađenje životne sredine. Konvencijom se države potpisnice ohrabruju i da što je moguće više smanje upotrebu izvora za proizvodnju opasnog otpada.

Konvencijom je propisano da svaki promet otpada koji nije legalan predstavlja krivično delo, ali se ne navode konkretne sankcije. Prema članu 12. ove konvencije, strane potpisnice treba da ustanove što bolja pravila i procedure za nadoknadu eventualne štete koja može nastati u slučajevima transporta opasnog otpada.

Nakon donošenja Bazelske konvencije, neke nevladine organizacije i nerazvijene zemlje izrazile su nezadovoljstvo smatrajući da ona nije dala očekivane rezultate i da su joj potrebne određene modifikacije. Nerazvijene zemlje i nevladine organizacije su se zalagale za zabranu transporta opasnog otpada u slabije razvijene zemlje sveta. Kada je doneta, ova konvencija je jedino zabranjivala odlaganje i promet prekograničnog otpada do Antartika, a za ostale delove sveta je propisivala takozvani sistem „prvog obaveštenja“. Osim toga, trgovci otpadom su zloupotrebljavali dozvoljenu reciklažu. Tvrdeći da se radi o reciklaži, trgovali su, u stvari, otpadom i time nanosili nenadoknadivu štetu životnoj sredini. Lobiranjem nerazvijenih država sveta, međunarodne nevladine organizacije „Greenpeace“ i pojedinih država Evropske unije (npr. Danska) na Bazelskoj konferenciji 1995. godine, doneta je odluka da se prihvati amandman na Bazelsku konvenciju. Amandmanom je u potpunosti zabranjen bilo kakav izvoz opasnog otpada iz svih razvijenih država sveta (najviše iz OECD) prema slabije razvijenim. Ovom amandmanu suprotstavile su se industrijski razvijene zemlje. Najveći otpor dolazio je od zemalja kao što su Kanada i SAD. Do kraja 2006. godine, amandman su ratifikovale 63 zemlje, a usvojila ga je i Evropska unija.

Bazelski amandmani, tako, obuhvataju potpunu zabranu prometa i transporta prema nerazvijenim državama sa ciljem reciklaže. No, amandmanom nije predviđena sankcija za nepoštovanje ove zabrane, što predstavlja veliki nedostatak.

Glava 6

SAVET EVROPE I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

6.1. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i pravo na zdravu životnu sredinu (1950)

Savet Evrope je ustanovljen Londonskim ugovorom od 5. maja 1949. godine. To je prva regionalna međunarodna organizacija koja je nastala na evropskom tlu posle Drugog svetskog rata sa ciljem da doprinese ujedinjenju zemalja Evrope.

Savet Evrope inicijalno je osnovana 10 zemalja potpisnica ugovora: Belgija, Danska, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Norveška, Švedska i Velika Britanija. Danas Savet Evrope ima 47 zemalja članica. Kao 45. zemlja članica, 3. aprila 2003. godine u Savet Evrope primljena je i državna zajednica Srbija i Crna Gora. Po tom osnovu, i Srbija je danas članica Saveta Evrope.

Osnovni ciljevi Saveta Evrope su:

- zaštita ljudskih prava, demokratija i vladavina prava;
- unapređenje svesti i podsticanje razvoja kulturnog identiteta i različitosti evropskih zemalja;
- traženje rešenja za probleme sa kojima se suočava evropsko društvo, kao što su problem diskriminacije nacionalnih manjina, ksenofobija, netolerancija, organizovani kriminal, trgovina narkoticima, trgovina ljudima, zaštitita životne sredine i dr.;
- pružanje pomoći u učvršćivanju demokratije putem implementacije političkih, zakonodavnih i ustavnih reformi.

Organi Saveta Evrope su Komitet ministara, Parlamentarna skupština, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope, Evropski sud za ljudska prava i Sekretarijat Saveta Evrope.

Komitet ministara je osnovno političko i zakonodavno telo Saveta Evrope koje donosi odluke. One mogu imati obavezujući i neobavezujući karakter za države članice i donose se u obliku konvencija, deklaracija, rezolucija i preporuka u vezi sa pojedinim međunarodnim i političkim pitanjima. Svakako najznačajniji pravni dokumenti koje donosi Komitet ministara jesu konvencije jer one imaju obavezujuću pravnu snagu za države koje su ih potpisale i ratifikovale. Prema svojoj sadržini, Konvencije predstavljaju saglasnost volja između država, sa ciljem da se proizvedu određeni pravni efekti.

Komitet ministara čine ministri inostranih poslova zemalja članica (ili njihovi stalni predstavnici). On se po pravilu sastaje dva puta godišnje, dok između dva šestomesečna zasedanja Komitet deluje operativno na nivou ambasadora država članica pri Savetu Evrope u Strazburu.

Parlamentarna skupština je savetodavni organ čiji su članovi nacionalni parlamenti svih država članica. Ona ne donosi pravno obavezujuće odluke za države članice, ali svaka njena odluka ima veliki politički i moralni značaj. Skupština može doneti rezolucije kojima se Komitetu ministara preporučuje da preduzme određene akcije (npr. davanje predloga za usvajanje teksta neke konvencije). Parlamentarna skupština se sastaje jednom godišnje. Zasedanje koje traje mesec dana sastoji se od četiri odvojene sesije koje traju po nedelju dana.

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je telo u čijem sastavu se nalaze predstavnici lokalnih vlasti zemalja članica Saveta Evrope raspoređeni u dva veća – Veće lokalnih vlasti i Veće regiona, i njegov cilj je da unapredi razvoj demokratiskih procesa na regionalnom i lokalnom nivou.

Evropski sud za ljudska prava je sudski organ uspostavljen Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja je otvorena za potpisivanje u Rimu 1950. godine. Sve države potpisnice Evropske konvencije imenuju po jednog sudiju u sastavu Suda. Naročiti značaj Evropskog suda za ljudska prava je u tome što on odlučuje i o predstavkama građana-pojedinaca koji žive na teritoriji država članica kada smatraju da im je neko pravo koje je kao takvo utvrđeno ovom Konvencijom (a zatim i dodatim protokolima) povređeno odlukom državnog organa države-članice, nakon što su prethodno iscrpili sva pravna sredstva u svojim zemljama. Države moraju da poštuju odluke suda, pa čak i da, ukoliko se pokaže neophodnim, promene svoje zakonodavstvo kako bi ga uskladile sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.¹⁶¹

Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, međutim, ne garantuje pravo na zaštitu životne sredine kao samostalno pravo. To znači da se povreda prava na zdravu životnu sredinu ne uzima samostalno, već samo u vezi sa nekim drugim zaštićenim pravom (npr. pravom na život). Ipak, pojedini slučajevi koji su posredno bili u funkciji prava zaštite životne sredine, putem prava na život, prava na poštovanje privatnog i porodičnog života i drugih prava zajamčenih ovom konvencijom, našli su se pred Evropskim sudom za ljudska prava. Takav je, na primer, slučaj Pael i Rajner *protiv Ujedinjenog Kraljevstva*¹⁶², kada se jedan građanin žalio na posledice koje na njegov porodični život ima vazdušni saobraćaj koji se odvija na londonskom aerodromu Hitrou koji se nalazi u neposrednoj blizini njegove kuće (buka pri uzletanju i sletanju aviona).¹⁶³

161 Uporedi: Gordana Ilić-Popov, *Savet Evrope i zaštita životne sredine*, Centar za mir i antiratnu akciju, Beograd, 2002, str. 7–18.

162 *Powel and Rayner v. Great Britain*, predstavka br. 9310/81 od 21. februara 1990. godine.

163 Uporedi: Gordana Ilić-Popov, *Savet Evrope i zaštita životne sredine*, Centar za mir i antiratnu akciju, Beograd, 2002, str. 19–22.

6.2. Konvencija o građanskopravnoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti opasnih po životnu sredinu (1993)

Savet Evrope je do danas usvojio više dokumenata (konvencija, rezolucija, preporuka) u kojima centralno mesto zauzima zaštita životne sredine.

Konvencija o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti opasnih po životnu sredinu (Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, ETS No. 150) otvorena je za potpisivanje u švajcarskom gradu Luganu juna 1993. godine. Iako je tu konvenciju do kraja 2002. godine potpisalo devet zemalja članica Saveta Evrope, ona još uvek nije stupila na snagu, jer je do danas nije ratifikovala nijedna zemlja članica. Da bi stupila na snagu, neophodno je deponovanje najmanje tri potpisa o ratifikaciji država članica.

Konvencija se primenjuje na situacije kada se incident dogodio na teritoriji zemlje potpisnice, bez obzira na to gde se osećaju posledice štete. U smislu ove konvencije, „incident“ je svaki iznenadni događaj (požar, emisija štetnih materija i sl.) koji ima isto poreklo i koji dovodi do oštećenja ili predstavlja ozbiljnu opasnost od nastanka štete.

Konvencijom iz Lugana definisani su i pojmovi „opasne aktivnosti“ i „opasne supstance“ (materije). Tako, opasna aktivnost je svaka aktivnost koja se vrši u okviru obavljanja određenih delatnosti (npr. industrija, komercijalne aktivnosti, poljoprivredne i naučne aktivnosti i dr.), koje mogu da dovedu u opasnost život i zdravlje ljudi, njihovu imovinu i životnu sredinu. Pod opasnom supstancom podrazumevaju se supstance koje imaju fizičke ili hemijske osobine koje predstavljaju značajan rizik za čoveka, životnu sredinu ili imovinu (eksplozivne supstance, zapaljive i toksične supstance, preparati koji su karcinogeni, mutageni i dr.). Konvencijom su predviđeni i određeni slučajevi izuzetaka od pravila građanske odgovornosti za štetu, kao na primer u slučaju kada je šteta nastala pri prenosu, odnosno premeštanju opasnih supstanci sa jednog na drugo mesto u okviru fabričkih postrojenja, od momenta njihovog utovara do momenta istovara.

Suštinsko obeležje Konvencije iz Lugana je to, što ona uvodi princip objektivne odgovornosti, odnosno odgovornosti bez krivice rukovaoca, čiju osnovu čini rizik izazvan obavljanjem opasne aktivnosti. Za naknadu štete dovoljno je da postoji uzročna veza između štete i opasne prirode aktivnosti koja se vrši. Princip objektivne odgovornosti treba da podstakne rukovaoca da preuzme sve razumne preventivne mere kojima može da se izbegne nastanak štete. Objektivna odgovornost može da bude isključena samo u slučaju ratnog stanja, građanskih ratova i drugih sličnih slučajeva, koji su taksativno nabrojani u ovoj konvenciji.¹⁶⁴

164 Uporedi: Gordana Ilić-Popov, *Savet Evrope i zaštita životne sredine*, Centar za mir i antiratnu akciju, Beograd, 2002, str. 26–35.

6.3. Konvencija o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine (1998)

Konvencija o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine (Convention on the Protection of Environment through Criminal Law) otvorena je za potpisivanje novembra 1998. godine u Strazburu. Do kraja 2002. godine, ovu konvenciju je potpisalo 13 zemalja članica Saveta Evrope, ali je nijedna zemlja nije ratifikovala. Kao i u slučaju Konvencije iz Lugana, uslov za njeno stupanje na snagu je deponovanje najmanje tri potpisa o ratifikaciji država članica.

Osnovni ciljevi ove konvencije su:

- potreba vođenja zajedničke krivične politike radi zaštite životne sredine;
- potreba da život i zdravlje ljudi, flore i faune, kao i prirodni resursi budu zaštićeni svim raspoloživim sredstvima, uključujući i krivičnopravne mere;
- neophodnost da se kršenje principa zaštite životne sredine propiše kao krivično delo koje podleže odgovarajućim sankcijama;
- krivično gonjenje i kažnjavanje počinitelja krivičnih dela u oblasti zaštite životne sredine i želja da se sa tim ciljem ojača međunarodna saradnja.

Konvencijom je predviđeno da svaka zemlja potpisnica mora da usvoji neophodne mere kojima će u svojim nacionalnim zakonodavstvima utvrditi određena krivična dela sa određenim radnjama inkriminacije koje su kao takve utvrđene ovom konvencijom.¹⁶⁵

6.4. Konvencija o zaštiti evropske divljači i njihovih prirodnih staništa (1982)

Konvencija o očuvanju evropske divljači i njihovih prirodnih staništa (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, ETS No. 104) otvorena je za potpisivanje 19. septembra 1979. godine u švajcarskom gradu Bernu (Bernska konvencija). Konvencija je stupila na snagu juna 1982. godine, kada je ispunjen neophodan uslov da konvencija bude potpisana i ratifikovana od najmanje pet država članica Saveta Evrope. Do kraja 2002. godine, konvenciju je potpisalo 45 zemalja (39 zemalja članica Saveta Evrope, ali i četiri afričke zemlje i Evropska ekonomska zajednica).

Osnovni ciljevi Bernske konvencije su:

- očuvanje divljih biljnih i životinjskih vrsta i njihovih prirodnih staništa, naročito onih vrsta i staništa za čije je očuvanje neophodna saradnja između nekoliko država;
- unapređenje saradnje između zemalja potpisnica u oblasti zaštite prirode;
- posebna zaštita ugroženih i retkih biljnih i životinjskih vrsta.

¹⁶⁵ Uporedi: Gordana Ilić-Popov, *Savet Evrope i zaštita životne sredine*, Centar za mir i antiratnu akciju, Beograd, 2002, str. 35–40.

Konvencija koristi izraz „divlje vrste“ sa namerom da se isključe one biljne i životinjske vrste koje se dobijaju gajenjem ili kultivizacijom vrsta.

U pogledu zaštite divljih biljnih vrsta, ovom konvencijom su zabranjeni branje, sakupljanje, sečenje i čupanje iz korena, kao i posedovanje, trgovina, odnosno razmena određenih divljih biljnih vrsta.

U pogledu zaštite divljači, zabranjeno je svako hvatanje, namerno uznemiravanje, držanje i ubijanje zaštićenih životinjskih vrsta, kao i oštećenje i uništavanje njihovih prirodnih staništa (mesta za hranjenje i odmor). Konvencijom je takođe zabranjeno uzimanje jaja iz gnezda i njihovo uništavanje, čak i kada su prazna, kao i posedovanje i trgovina takvim životinjama, bilo da su žive ili mrtve, uključujući i preparirane životinje. Ipak, ovom konvencijom nije zabranjeno hvatanje ili ubijanje zaštićenih životinjskih vrsta iz humanih ili humanitarnih razloga, naročito onda kada se to čini sa ciljem sprečavanja širenja zaraznih bolesti (npr. besnila i sl.).

Konvencijom se takođe nalaže da eksploatacija divljači mora da bude uređena na način da se ne dovede u pitanje njen opstanak. U tom smislu, države su, prema ovoj konvenciji, obavezne da propišu odgovarajući postupak prodaje, transporta ili ponude za prodaju žive ili mrtve divljači, kao i da sprovedu određene administrativne mere kao, na primer, da odrede sezonu lova, lovostaja, privremene ili stalne zabrane njihove eksploatacije i sl.

Bernskom konvencijom je predviđeno osnivanje Nadzornog odbora, u kojem je svaka zemlja potpisnica predstavljena sa najmanje jednim delegatom. Osnovni zadatak tog odbora je da prati ostvarivanje odredaba ove konvencije sa ciljem razvoja divljih biljnih i životinjskih vrsta i njihovih potreba, te odbor ima ovlašćenje da čini preporuke zemljama potpisnicama da donesu određene odluke kojima bi doprinele efikasnijem sprovođenju odredaba Bernske konvencije.¹⁶⁶

6.5. Evropska konvencija o pejzažu (2004)

Evropska konvencija o pejzažu (European Landscape Convention, ETS No. 176) otvorena je za potpisivanje oktobra 2000. godine u italijanskom gradu Firenci, a stupila je na snagu 2004. godine.¹⁶⁷

Osnovni cilj Evropske konvencije o pejzažu je da podstakne vlasti zemalja potpisnica da usvoje odgovarajuće politike i mere na lokalnom, regionalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou zaštite, upravljanje i planiranje pejzažima širom Evrope, kako bi se održali i unapredili kvalitet i karakteristike evropskog pejzaža.¹⁶⁸

166 Uporedi: Gordana Ilić-Popov, *Savet Evrope i zaštita životne sredine*, Centar za mir i antiratnu akciju, Beograd, 2002, str. 23–26.

167 Vidi: European Landscape Convention ETS No. 176 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/176.htm>.

168 Uporedi: Gordana Ilić-Popov, *Savet Evrope i zaštita životne sredine*, Centar za mir i antiratnu akciju, Beograd, 2002, str. 40–46.

Glava 7

EVROPSKA UNIJA I ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

7.1. Uvodne napomene

Evropska unija predstavlja jedinstven oblik integracije i saradnje država u svetu. Srž ovog procesa, započetog pre gotovo šest decenija, čini ekonomija, ali se broj oblasti u kojima države članice ostvaruju kooperaciju tokom vremena uvećavao tako da danas praktično nema društvene oblasti u kojoj EU ne pretenjuje makar da vrši koordinaciju članica.

Zato nije neobično što je u tom procesu relativno rano shvaćeno da se za uspešno funkcionisanje zajedničkog tržišta mora zajednički i brinuti o zaštiti životne sredine i stvarati prostor jedinstvenih standarda. Zaštita životne sredine je pitanje koje se nalazi u podeljenoj nadležnosti EU i država članica¹⁶⁹, a po svojoj prirodi je takvo da zahteva zajednički rad svih kako na regionalnom odnosno kontinentalnom nivou, tako i na globalnom nivou, na kome je EU u velikom broju oblasti lider i inicijator različitih akcija.

Ekološko pravo i politika Evropske zajednice prošli su kroz nekoliko faza. Kada je 1951. osnovana Evropska zajednica za uglj i čelik, nije mnogo pažnje posvećivano pitanju zaštite životne sredine, kao ni 1958. godine kada je nastala Evropska ekonomska zajednica. Ovi prvobitni ugovori nisu ni imali odredbe o zajedničkim aktivnostima u oblasti zaštite životne sredine, pa su se sve aktivnosti odvijale na nacionalnom nivou.¹⁷⁰

Svest o potrebi zajedničkog delovanja radi zaštite životne sredine rasla je u narednim decenijama i na globalnom i na evropskom nivou, pa je 1972. u organizaciji Ujedinjenih nacija održana Štokholmska konferencija o životnoj sredini.

Neposredno posle Štokholmske konferencije, 19. i 20. oktobra 1972. godine, održana je Pariska konferencija, koja predstavlja nastanak ekološke politike EZ/EU. Na toj konferenciji Savet EZ je od Komisije zatražio da napravi akcioni program za zaštitu životne sredine. U deklaraciji je, kao osnovni cilj ekološkog razvoja, navedeno smanjenje rizika u pogledu uslova života, poboljšanje kvaliteta

169 Više o primeni komunitarnih propisa u oblasti životne sredine u članicama videti u: Aleksandra Čavoški, *Osnovi ekološkog prava Evropske Unije*, Beograd, 2007, str 55–68.

170 Dobar primer je Velika Britanija, koja je tek 1974. postala članica, i njene aktivnosti u vezi sa zagađenjem u Londonu. Tadašnja visokorazvijena industrija, grejanje na uglj i nerazvijena gasna mreža stvarali su ozbiljne ekološke probleme, naročito u zimskim mesecima zbog velikog prisustva čađi u vazduhu, izazivajući brojna respiratorna oboljenja. Situacija je eskalirala u zimu 1952/1953. godine kada je nekoliko hiljada ljudi umrlo zbog zagađenja, posle čega je usledila akcija izmeštanja industrije iz grada i prelazak na grejanje koksom.

življenja i posvećivanje posebne pažnje zaštiti životne sredine. Deklaracijom je preporučeno donošenje akcionog programa u ovoj oblasti, što je već bilo učinjeno u oblasti socijalne i regionalne politike, politike zaštite potrošača itd. Prema shvatanjima Komisije, koja je izradila buduće programe, distorzija na zajedničkom tržištu u uslovima neusaglašene regulative u oblasti ekološke zaštite u državama članicama mogla je da bude sprečena jedino usaglašavanjem mera koje bi bile preduzimane na nivou zajednice. Savet je do danas usvojio sedam takvih programa¹⁷¹.

U vreme donošenja prva tri akciona plana nije postojao ugovorni osnov da se politika zaštite životne sredine uvede na nivou Zajednice, ali su iskorišćene mogućnosti ostavljene različitim odredbama Ugovora, kao što su harmonizacija zakonodavstava radi stvaranja zajedničkog tržišta, „stalno i uravnoteženo privredno širenje“ i delovanje u nepredviđenim slučajevima. To je bilo moguće izvesti uz jednoglasnu odluku o proširenju aktivnosti EZ, koja je mogla da se postigne mnogo lakše nego danas, s obzirom na mali broj članica. Trinaest godina kasnije (1986), usvajanjem Jedinštenog evropskog akta, EZ dobija ugovorom definisanu nadležnost u ovoj oblasti.

Izvore ekološkog prava Evropske unije čine osnivački ugovori, akti sekundarnog zakonodavstva koje donose institucije EU, međunarodni ugovori čija je EU članica kao i sudska praksa Evropskog suda pravde i opšta načela prava Evropske unije.¹⁷²

Danas su primarne norme o zaštiti životne sredine sadržane u Ugovoru o Evropskoj uniji i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, a sekundarno zakonodavstvo je veoma razvijeno i obuhvata sve relevantne oblasti i pitanja ekološkog prava. Najveći ekološki izazov sa kojim se čovečanstvo danas suočava – klimatske promene i redukcija emisija gasova koji izazivaju efekat staklene bašte, predstavljaju trenutno i najživlje polje aktivnosti EU u oblasti ekologije.¹⁷³

7.2. Primarni (osnovni) izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine

Evropska unija predstavlja specifičan oblik regionalne integracije i po mnogo čemu se razlikuje od drugih vidova regionalne saradnje koji se ostvaruju širom sveta. Pravo koje se stvara u okvirima Evropskih zajednica (ranije Evropske ekonomske zajednice, Evropske zajednice za ugalj i čelik i Evropske zajednice za atomsku energiju) dugo je nazivano „pravo Evropskih zajednica“ (European Community Law). Posle stupanja na snagu Ugovora iz Mاستrihta 1992. godine, kojim je osnovana Evropska unija, ovo pravo se naziva i „pravom Evropske unije“ (EU Law).

U primarne izvore prava Evropske unije spadaju Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije.

171 Prvi program realizovan je u periodu 1973–1976; drugi 1977–1981; treći 1982–1986; četvrti 1987–1992; peti 1993–2001; šesti 2002–2012.

172 Videti: Stuart Bell, Donald McGillivray, *Environmental law*, Oxford, 2008, str.177–181.

173 Više o ovome videti na http://ec.europa.eu/climateaction/eu_action/index_en.htm.

7.2.1. Ugovor o Evropskoj uniji

Briga o životnoj sredini je na simboličan način već izražena u preambuli Ugovora o Evropskoj uniji, isticanjem da će se ekonomski i socijalni napredak ostvarivati tako što će se voditi računa o načelu održivog razvoja i zaštiti životne sredine.

Životna sredina se našla i u osnovnim odredbama Ugovora. Tako je u članu 3 (koji određuje ciljeve EU), u tački 3, u okviru uspostavljanja unutrašnjeg tržišta, kao jednog od osnovnih ciljeva EU, istaknuto da se „Unija angažuje na dugoročnom razvoju Evrope, koji počiva na... visokom nivou zaštite i poboljšanju kvaliteta životne sredine“.

Životna sredina je našla mesto i u članu 21, kojim su postavljene osnove spoljnopolitičkog delovanja EU. Određeno je da će EU davati podršku dugoročnom ekonomskom, socijalnom i razvoju životne sredine u zemljama u razvoju, kao i da će dati „doprinos razradi međunarodnih mera za očuvanje i poboljšanje kvaliteta životne sredine i dugoročnog upravljanja svetskim prirodnim resursima, u cilju osiguranja dugoročnog razvoja“.¹⁷⁴

Ekološka tematika nije predmet detaljnijeg regulisanja Ugovora o Evropskoj uniji, kao ni većina drugih politika EZ, već je regulisana u naslovu XX Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (bivši Ugovor o Evropskoj zajednici).

7.2.2. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije

Norme o zaštiti životne sredine nalaze se u naslovu XX Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. To su članovi 191–193 (bivši članovi 174–176).

U stavu 1. člana 191. definisani su ciljevi Evropske unije u ovoj oblasti, a to su: očuvanje, zaštita i poboljšanje životne sredine, zaštita ljudskog zdravlja, oprežno i racionalno korišćenje prirodnih resursa, unapređenje, na globalnom planu, mera za suočavanje sa regionalnim i planetarnim problemima životne sredine i posebno borbi protiv klimatskih promena.¹⁷⁵ Ovim poslednjim jasno je izražena i omogućena široka aktivnost i zastupljenost EU na ovom polju, gde EU i inače predstavlja globalnog lidera.

U stavu 2. sadržana su određena načela na kojima se zasniva ova politika; to su načela predostrožnosti i preventivne akcije, ispravljanja ekološke štete na izvoru zagađenja; konačno, tu je i veoma važno načelo – „zagađivač plaća“, koje je od suštinske važnosti za dobru primenu ove politike, s obzirom na troškove. Ovo je inače pitanje od posebnog značaja za globalnu konkurentnost evropske privrede usled nepostojanja istih ekoloških standarda pa samim tim i istih troškova u celom svetu.

Važnost teme istaknuta je u drugom delu člana, u kome se govori o zaštitnim klauzulama koje omogućavaju donošenje privremenih mera od strane država članica; koje su ekološkog, ali ne i ekonomskog karaktera, uz kontrolu tih mera od Evropske unije.

¹⁷⁴ Za prevod ugovora na srpski jezik videti: Milutin Janjević (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj Uniji – od Rima do Lisabona*, Beograd, 2009.

¹⁷⁵ Borba protiv klimatskih promena je posebno istaknuta i dodata u osnovne ciljeve izmenama koje je doneo Ugovor iz Lisabona i odražava najvažniji prioritet ekološke politike EU u ovom trenutku.

U stavu 3. navode se neki od kriterijuma o kojima EU treba da vodi računa pri vođenju politike – raspoloživi naučni i tehnički podaci, stanje životne sredine u različitim regionima EU, prednosti i opterećenja koji mogu proistići iz akcija koje EU sprovodi, kao i ekonomski i društveni razvoj EU u celini i uravnoteženi razvoj njenih regiona.¹⁷⁶

Stav 4. posvećen je međunarodnoj saradnji EU i članica sa trećim državama i sa nadležnim međunarodnim organizacijama. Ugovor je takođe izričit u tome da prethodna odredba ne prejudicira nadležnost država da po prethodnoj tački pregovara i zaključuje sporazume.

U članu 192. određeni su načini donošenja odluka u ovoj oblasti. U stavu 1. predviđeno je da se za pitanja iz ove oblasti odluke donose u skladu sa redovnom procedurom za donošenje akata u EU, koji predviđa saodlučivanje između Saveta i Evropskog parlamenta. To je mehanizam koji Parlamentu omogućava da ima najveći uticaj na donošenje odluka u EU. Ovom normom je predviđeno i prethodno konsultovanje Komiteta za ekonomska i socijalna pitanja i Regionalnog komiteta.

Član 192. doživeo je veliku evoluciju od 1986 godine. Prvobitno je za donošenje odluka u ovoj oblasti zahtevana jednoglasnost u Savetu, dok je Evropski parlament samo konsultovan ali nije imao odlučujuću ulogu. Potom je Ugovorom iz Maastrichta došlo do značajne reforme, jer je omogućeno donošenje najvećeg broja odluka kvalifikovanom većinom u Savetu, što je značajan korak koji nadilazi klasičnu međuvladinu saradnju i omogućava da članica bude obavezana iako nije glasala za odluku. Time je i omogućeno dalje funkcionisanje EU jer su dalja proširenja dovela do toga da je danas postizanje jednoglasnosti dugotrajan i neizvestan proces. Konačno, Ugovorom iz Amsterdama uveden je postupak saodlučivanja Saveta i Parlamenta, koji jedini ima direktnu demokratsku legitimaciju.

Stavom 2. predviđeni su izvesni izuzeci od prethodnog načina donošenja odluka, u kome je uloga Parlamenta umanjena i svedena na konsultativnu, poput uloge dva prethodno pomenuta komiteta. Da bi odluka bila doneta, zahteva se jednoglasnost u Savetu, mada je predviđena i mogućnost da se odluči da će se određene odluke donositi kvalifikovanom većinom. Tu spadaju: a) propisi isključivo fiskalne prirode; b) mere koje utiču na prostorno planiranje, kvantitativno upravljanje vodenim resursima ili mere koje direktno ili indirektno utiču na raspoloživost vodenih resursa, kao i mere koje se tiču korišćenja zemljišta ali ne obuhvataju upravljanje otpadom; i c) mere koje u značajnoj meri utiču na izbor država članica između različitih energetske izvora i opšte strukture njenog snabdevanja energijom.

Ugovorom iz Lisabona predviđena je mogućnost da Komisija predloži Savetu da jednoglasno odluči (uz konsultovanje Evropskog parlamenta, Regionalnog saveta i Socijalnog i ekonomskog komiteta) da se na prethodna pitanja primenjuje redovna procedura. Na taj način se države članice jednoglasno opredeljuju da se o tim pitanjima više u Savetu ne odlučuju jednoglasno, već većinom glasova, kao i da Evropski parlament dobije veću moć odlučivanja.

176 Više o regionalizmu u EU i Srbiji videti: Stevan Lilić, *Regionalizam, EU i pravni okviri regionalizacije Srbije*, Izazovi evropskih integracija br. 6, Beograd, 2009.

Stav 3. je proceduralnog karaktera i njime je predviđeno da će Savet, zajedno sa Parlamentom, u redovnoj proceduri donositi opšte programe aktivnosti kojima će se utvrditi ostvarivanje prioritetnih ciljeva u ovoj oblasti, a u skladu sa procedurama predviđenim u prethodnim stavovima i s obzirom na pitanja koja regulišu.

U stavu 4. je predviđeno da finansiranje ekološke politike obezbeđuju države članice, ali je određena i njihova nadležnost za izvršenje politike u ovoj oblasti, ne dirajući u mere koje usvaja EU. Na taj način odgovornost za implementaciju normi evropskog ekološkog prava i redovni nadzor nad njihovim sprovođenjem i poštovanjem, kao i odgovornost za finansiranje ove politike, leže na državama članicama.

U stavu 5. se ponavlja načelo da zagađivač plaća i predviđa se da kada mera koja se donosi podrazumeva nesrazmerne troškove za vlasti država članica, u tom samom aktu mogu se predvideti privremeni izuzeci i/ili finansijska podrška iz Kohezionog fonda. Na osnovu toga se može zaključiti da je i u ovom slučaju u Ugovor uneta ideja solidarnosti i pomoći bogatijih članica siromašnijim državama, kao i da se zaključilo da institut privremenog izuzetka nužno mora postojati i u ovoj oblasti ne bi li se onima koji zaostaju pružilo vreme da se prilagode i dostignu standarde koje druge članice lakše mogu da primene. Takvi instituti su neophodni za implementaciju komunitarnih politika, s obzirom na ekonomsku nejednačenost koja postoji u EU.

Konačno, članom 193. se pojedinim državama članicama koje prednjače u zaštiti životne sredine omogućava da zadrže, odnosno uvedu jače mere zaštite od onih predviđenih na komunitarnom nivou, sve dok su u skladu sa ugovorima i pod uslovom da je o njima obaveštena Komisija. Na ovaj način se pojedine države ne sputavaju u svojim naporima da uvedu više standarde zaštite životne sredine tako što se postiže što veći stepen saglasnosti. Neke od članica ovu mogućnost i koriste u pojedinim oblastima. Ipak, u ovom slučaju uvek postoji opasnost da određena država svojim zakonodavstvom predvidi mere koje za posledicu imaju narušavanje slobodnog protoka robe i usluga na unutrašnjem tržištu, što zahteva stalni monitoring Komisije i potencijalno pokretanje odgovarajućih postupaka pred Sudom pravde.¹⁷⁷

Od značaja za ovu oblast je i član 114. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, koji se nalazi u okviru pravila o usklađivanju pravnih propisa između država članica. Ako nakon donošenja određene mere za usklađivanje zakonodavstava država članica nađe da konkretna mera ne omogućava odgovarajuću zaštitu zdravlja ljudi i životinja, odnosno da je nužno da odgovarajući nacionalni propis ostane na snazi radi zaštite životne ili radne sredine, takav se propis dostavlja Komisiji i traži se njeno mišljenje. Ukoliko članica posle usaglašavanja smatra da je potrebno doneti nove nacionalne propise koji su plod naučnog progressa na polju zaštite životne sredine i zbog problema koji su specifični za tu članicu takođe može notifikovati sa obrazloženjem predviđene mere Komisiji koja u

177 O različitim pravnim pitanjima koja se javljaju u vezi sa podelom nadležnosti između EU i država članica, uključujući uticaj nacionalnih mera na trgovinu između članica, videti: Ludwig Krämer, *EC Environmental Law*, Sweet&Maxwell, 2007, str. 102–146.

predviđenom roku proverava da li je reč „arbitrarnoj diskriminaciji“ ili stvaranju skrivenih prepreka za trgovinu među članicama.¹⁷⁸

Konačno, članom 114. propisano je da zahtevi koji se postavljaju u pogledu zaštite životne sredine moraju biti integrisani u definisanje i implementaciju svih politika i akcija EU, što se posebno odnosi na promovisanje održivog razvoja.

Kada se govori o primarnim izvorima prava EU treba se osvrnuti i na važnu novinu koju je doneo Lisabonski ugovor (koja je bila predviđena i u nacrtu Ugovora o Ustavu za Evropu) – jasno navedena podela nadležnosti između Evropske unije i država članica. Takvu normu ugovori o Evropskoj uniji i zajednici ranije nisu sadržali. Članom 4. Ugovora o Evropskoj uniji zaštita životne sredine se svrstava u oblast podeljenih nadležnosti, u kojoj se i nalazi najveći broj politika EU. Podela nadležnosti je veoma značajno pitanje evropskog prava i, prema sadašnjem Ugovoru, oblast zaštite životne sredine se nalazi u podeljenoj nadležnosti. To je i sasvim razumljivo zbog prirode problema, a ponajviše zbog specifičnosti mera koje treba da budu preduzete. Najveći broj odluka se zato i ne donosi u obliku regulativa jer bi direktna primena često bila nemoguća, već se pravila ustanovljavaju direktivama, a članicama se ostavlja da same do zadatog roka implementiraju cilj iz direktive u svoje nacionalne pravne sisteme. To je generalno dobar pristup, jer članice nisu podjednako ekonomski i administrativno spremne da primene, na primer, određeno ograničenje emisije gasova.

U vezi sa podelom nadležnosti, značajno je i načelo supsidijarnosti koje se primenjuje pri donošenju odluka u EU, a koje podrazumeva da će se odluke donositi na nivou EU samo ako na državnom nivou ne mogu biti postignuti ciljevi predviđene akcije. Lisabonski ugovor je nešto izmenjen i dopunjen protokolima o njegovoj primeni i učešću nacionalnih parlamenata u procesu donošenja odluka u EU. Iako od Ugovora iz Mاستrihta ovo načelo nalazi svoju primenu u svim politikama EU, zanimljivo je istaći da kada je prvi put uveden Jedinstvenim evropskim aktom 1986. odnosio se samo na oblast zaštite životne sredine.

7.3. Sekundarni (izvedeni) izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite čovekove okoline

Sekundarni izvori prava obuhvataju akte koje u obavljanju svojih funkcija donose Evropska komisija, Evropski parlament i Savet EU. To su: regulative, direktive, odluke, preporuke i mišljenja.¹⁷⁹ Od celokupnog zakonodavstva EU, pravilnici najviše prodiru u pravni sistem država članica i automatski postaju njegov sastavni deo. Regulativa ima opštu primenu i neposredno se primenjuje u državama članicama, poput zakona koje donosi parlament. Uz regulativu, direktiva je značajan pravni instrument EU. Ona predstavlja kompromis između potrebe za ujednačenim zakonodavstvom unutar zajednice i potrebe da se zadrži što veća moguća raznolikost pravnih sistema država članica. Po svojoj apstraktnoj

178 Videti detaljnije član 114. stavovi 4–8. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

179 Uporedi: Epaminondas Spiliotopoulos, *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylant (Brussels) 2004, str. 46.

prirodi, direktive podsećaju na zakone u materijalnopравnom smislu reči, a po tome kome su upućene (a to mogu biti samo države članice) podsećaju na propise međunarodnog prava. Pošto za njihovo sprovođenje nije potrebna potvrda (ratifikacija), direktive, kao i regulative, predstavljaju posebne, *sui generis* akte prava EU.¹⁸⁰

Odluke koje donosi Evropska komisija i Savet ministara su pojedinačni administrativni akti kojima se određeno pravno ili fizičko lice obavezuje na odgovarajuće postupanje. One obavezuju samo one kojima su upućene, nakon što su im saopštene. Odluke može donositi i Evropski sud pravde, prilikom tumačenja pojedinih odredaba osnivačkih ugovora ili u postupku rešavanja sporova koji mogu nastati između institucija Evropske unije ili između institucija EU i jedne ili više država članica. U načelu, odluke imaju i karakter precedenta (*case law*), što znači da i one predstavljaju izvor prava Evropske unije.

Pravna regulativa u oblasti zaštite životne sredine je jednim delom preneti sa nacionalnog na nadnacionalni nivo, ali i dalje znatan deo regulative ostaje na nivou država članica. To je i razlog što su do sada najčešće korišćena uputstva u oblasti regulisanja životne sredine jer je oblik njihove obaveznosti najviše odgovarao državama članicama. Da bi države ostvarile ciljeve EU, pristupile su veoma obimnom poslu harmonizacije nacionalnih propisa sa propisima EU prema unapred utvrđenim rokovima.

Harmonizacija pravnih propisa država članica regulisana je u Glavi VI Ugovora o EU, tj. u okviru njega u poglavlju 3, koje nosi naziv „Usklađivanje pravnih propisa“ (Approximation of Laws). U njemu je predviđeno da Savet može jednoglasno u predviđenoj proceduri doneti naredbe (directives) radi usklađivanja zakonskih, podzakonskih i administrativnih odredaba država članica koje imaju neposrednog uticaja na uspostavljanje ili funkcionisanje zajedničkog tržišta.¹⁸¹ Ako Komisija utvrdi da između zakonskih i upravnih propisa u državama članicama EU postoje razlike kojima se narušavaju uslovi konkurencije na zajedničkom tržištu, konsultovaće se sa državama članicama u vezi sa tim razlikama. Ukoliko konsultacije ne dovedu do rezultata¹⁸², može da donese uputstva, tj. da preporuči državama odgovarajuće mere. Na taj način, usklađivanjem prava i donošenjem opštih akata koji su neposredno primenjivi, uspostavlja se celovit i usklađen sistem pravnih propisa EU, koji se stalno razvija, naročito u oblasti zaštite životne sredine.

Pravni sistem EU danas građanima i udruženjima građana pruža mogućnost da učestvuju u stvaranju politike u oblasti životne sredine, ali i sprovođenju regulative u život. Mogu da učestvuju u kreiranju politike pre svega posredstvom Evropskog parlamenta i Ekonomskog i socijalnog komiteta EU. Postoji i mogućnost da u okviru institucija EU pokrenu i određeni postupak u slučajevima kada se dogodi narušavanje prava na adekvatnu životnu sredinu.

180 Vidi: *Pravne tekovine Evropske unije kao model usklađivanja*, dostupno na: (<http://www.integracije.cg.rs/img/1095964488.pdf>).

181 Videti član 94. Ugovora o osnivanju EEZ, konsolidovana verzija, http://europa.eu.int/eurlex/lex/en/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325EN.003301.html#C_2002325EN.003301_18_expl.

182 Videti član 96. Ugovora o osnivanju EEZ, konsolidovana verzija, http://europa.eu.int/eurlex/lex/en/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325EN.003301.html#C_2002325EN.003301_18_expl.

Komisija EU je odgovorna za to da osigura implementaciju i pravilnu primenu komunitarnog prava od strane država članica. Normativnih akata iz oblasti zaštite životne sredine danas ima preko 200. Ti akti obuhvataju različite oblasti uključujući vodu, vazduh, otpad, hemikalije, buku i dr. U svim tim oblastima postoji mnoštvo akata, a ovde ćemo predstaviti neke od njih.

Normativni akti, koji se odnose na tzv. opšta pitanja, značajni su jer predstavljaju osnovu za vođenje celokupne ekološke politike EU. Rezultat su potrebe da se politika EU uskladi sa politikom država članica, ali i međunarodnim obavezama EU. Ti akti su značajni i za tumačenje nadležnosti EU u ovoj oblasti. Takvi su, na primer, rezolucije Saveta o sprovođenju petogodišnjih akcionih programa EU u oblasti zaštite životne sredine¹⁸³, Direktiva Saveta o slobodi informisanja u domenu životne sredine¹⁸⁴ ili regulativa kojom su osnovane Evropska agencija za životnu sredinu i Ekološka informaciona i istraživačka mreža.¹⁸⁵ Radi bolje informisanosti potrošača o proizvodima koji utiču na životnu sredinu, EU je regulativom¹⁸⁶ pokrenula ekološki projekat dodele ekoloških etiketa, „EU ECO-LABEL award scheme“, koje se mogu dodeljivati potrošačkim proizvodima pod uslovom da su u skladu sa određenim kriterijumima. Ekološki kriterijumi za svaku grupu proizvoda se definišu identifikujući gde je proizvod štetan za životnu sredinu u svakom svom stepenu životnog ciklusa, počevši od proizvodnje sirovina, preko procesa proizvodnje, distribucije (uključujući pakovanje), korišćenja, završno sa njegovim konačnim odbacivanjem. U razmatranje se uzimaju sledeći aspekti životne sredine: kvalitet vode i vazduha, zaštita zemljišta, smanjenje otpadaka, štednja energije, upravljanje prirodnim resursima, prevencija globalnog otopljanja, zaštita ozonskog omotača, sigurnost životne sredine, buka. Proizvođači ili uvoznici koji žele da primene eko-znak moraju da kontaktiraju sa nadležnim nacionalnim telom i obezbede proveru da njihovi proizvodi zadovoljavaju ekološke kriterijume i zahteve. Posle toga proizvodi mogu poneti eko-znak i biti prepoznati u celoj EU.

7.3.1. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite vazduha

U oblasti zaštite vazduha, jedan od najznačajnijih dokumenata je Direktiva 96/62/EC Saveta ministara Evropske unije o proceni kvaliteta vazduha i upravljanju, iz 1996. godine.¹⁸⁷ Radi održanja i unapređenja kvaliteta vazduha u Evropskoj uniji, ova direktiva je zasnovana na osnovnim principima strategije za ustanovljenje kvalitetnih mehanizama za zaštitu vazduha, primenu opštih meto-

183 EEC, European Council (1987) Council Resolution No. 87 C 328 01, of 19 October, *Official Journal of the European Communities*.

184 Videti <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0313:EN:HTML>

185 European Environmental Agency (EEA) and an Environment Information and Observation Network, Regulation (EEC) 1210/90, http://europa.eu/legislation_summaries/other/l28019_en.htm.

186 Council Regulation (EEC) No. 880/92 of 23 March 1992 on a Community eco-label award scheme, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992R0880:EN:HTML>

187 Council Directive 96/62/EC of 27 September 1996 on ambient air quality assessment and management, Official Journal L 296, 21/11/1996 P. 0055 – 0063, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0062:EN:HTML>.

da i kriterijuma za procenu kvaliteta vazduha i dobijanje i širenje informacija o njegovom kvalitetu.

U smislu ove direktive, pod pojmom „vazduh“ podrazumeva se slobodan vazduh u troposferi, isključujući mesta na kojima se radi; granične vrednosti predstavljaju nivo osnovnih naučnih znanja, koja se primenjuju radi izbegavanja, prevencije, odnosno sprečavanja neželjenih efekata po ljudsko zdravlje i životnu sredinu u celini, koje treba postići u određenom periodu; zagađujuća materija je svaka supstanca koju je čovek direktno ili indirektno uneo u vazduh u okolini i koja može imati štetan uticaj po ljudsko zdravlje ili životnu sredinu u celini; stanje pripravnosti je nivo u kome postoji rizik po ljudsko zdravlje od kratke izloženosti, usled kojih države članice moraju da preduzmu hitne korake.

Prema ovoj direktivi, Evropski parlament i Evropska komisija dužni su da utvrde granične vrednosti i stanje pripravnosti u slučaju pojave sledećih zagađujućih materija: sumpor-dioksida, azot-dioksida, kao i svih oksida azota, benzena, karbon-monoksida, kadijuma, arsena, nikla i sl. Članice Evropske unije su odgovorne za implementaciju direktive. Kvalitet vazduha mora biti nadziran na teritorijama država članica. Različite metode mogu biti korišćene za merenja i matematičke modele, odnosno njihovu kombinaciju, ili procenu. Kada su granične vrednosti prekoračene, država članica mora sačiniti program za smanjenje zagađivanja do dozvoljenog nivoa. Taj program mora biti dostupan javnosti i mora sadržati sledeće informacije: lokaciju u kojoj postoji prekoračenje, prirodu i procenu zagađenja i poreklo zagađenja. Države članice su dužne da sastave listu oblasti i gradova u kojima su prekoračene dozvoljene granične vrednosti. Tamo gde postoji opasnost da će prag dozvoljenog nivoa biti prekoračen, država članica mora informisati stanovništvo i poslati Komisiji svaku relevantnu informaciju o tome (evidenciju o nivou zagađenja, trajanje opasnosti i sl.).

7.3.2. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite voda

Zaštita voda je oblast u kojoj je aktivna uloga EU u međunarodnoj saradnji imala naročit značaj. Kada je reč o morskim vodama, neophodno je analizirati Mediteranski akcioni plan (MAP), tj. Konvenciju o zaštiti Sredozemnog mora od zagađivanja (1976), Konvenciju Ujedinjenih nacija o pravu mora (1982) itd. Unutrašnje ekološko zakonodavstvo EU odnosi se na različita pitanja, a posebno na ispuštanje opasnih materija u *površinske vode* i zaštitu mora.

Ispuštanje opasnih materija u površinske vode. Još 1976. godine doneto je prvo uputstvo koje se odnosi na zaštitu površinskih voda od ispuštanja opasnih supstanci¹⁸⁸, posle koga je sledilo još mnogo akata koji su se bavili ovom problematikom. Zaštita površinskih voda je jedan od prioriteta EU iz nekoliko razloga. Prvo zato što se jednom zagađene vode teško mogu očistiti, a posledice mogu trajati decenijama, zatim zato što se koriste za vodu za piće, za industriju i poljoprivredu pa na taj način zagađenje vode može uticati na ljudsko zdravlje,

188 Council Directive 76/464/EEC of 4 May 1976 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community, http://ec.europa.eu/environment/water/water-dangersub/76_464.htm.

površinske vode su vrlo značajne u sušnim periodima itd. Kada je reč o kvalitetu voda, vodi se računa pre svega o vodi za ljudsku upotrebu¹⁸⁹, o kvalitetu vode za kupanje i kvalitetu vode za život vodenog i biljnog životinjskog sveta. U novije vreme je doneto i uputstvo kojim su postavljeni okviri za delovanje u ovoj oblasti.¹⁹⁰ Smatra se da voda ima dobar hemijski status kada izmerene vrednosti nitrata ne prelaze 50 mg/l, a vrednosti aktivnih sastojaka pesticida ne prelaze 0,1 mg/l i ako se prisustvo drugih zagađivača slaže sa definicijom dobrog hemijskog statusa onako kako je postavljen u Aneksu V ovog okvirnog uputstva.

Zaštita mora. Normativni akti u ovoj oblasti mogu se podeliti na više grupa. Neki se odnose na zagađivanje koje dolazi sa kopna, neki na zagađivanje nafom (hidrokarbonatima), zagađivanje otpacima sa brodova, zagađivanje kadmijumom i živom¹⁹¹, atmosferskim putem itd. Neke odluke se odnose na zaštitu regionalnih mora, Sredozemnog, Severnog¹⁹², Baltičkog itd.

U oblasti zaštite voda, jedan od najznačajnijih dokumenata je Direktiva 2000/60/EC Evropskog parlamenta zajedničkog okvira akcije u oblasti politike voda.¹⁹³ Njen osnovni cilj je da se ustanovi zajednički okvir za zaštitu unutrašnjih površinskih voda, prekograničnih voda, priobalnih i podzemnih voda, radi prevencije i sprečavanja zagađenja, promovisanja održivog korišćenja voda, zaštite vodnog okruženja, unapređenja statusa vodnih ekosistema i ublažavanja efekta poplava i suša.

U skladu sa ovom direktivom, države članice su dužne da utvrde sve rečne basene na njihovoj državnoj teritoriji i za svaku odrede područje rečnog basena. Rečni baseni koji pokrivaju teritoriju više od jedne države članice biće određeni kao međunarodno područje rečnog basena. Od decembra 2003. godine nadalje, odgovarajuće vlasti će biti određene za svaki od područja rečnog basena.

U roku od četiri godine od dana stupanja na snagu ove direktive, države članice moraju sačiniti analizu karakteristika svakog područja rečnog basena, utvrditi uticaj ljudskih aktivnosti na vodu, izraditi ekonomsku analizu korišćenja voda i sačiniti registar oblasti koje zahtevaju posebnu zaštitu. Devet godina od stupanja na snagu Direktive, države su obavezne da sačine plan upravljanja i program mera za svako područje rečnog basena, uzimajući u obzir rezultate analiza i studija utvrđenih u ovoj direktivi. Države članice će biti ohrabrene da aktivno

189 Directive 75/440/EEC of 16 June 1975 concerning the quality required of surface water intended for the abstraction of drinking water in the Member States, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31975L0440:en:NOT>.

190 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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:HTML>.

191 85/613/EEC: Council Decision of 20 December 1985 concerning the adoption, on behalf of the Community, of programmes and measures relating to mercury and cadmium discharges under the convention for the prevention of marine pollution from land-based sources, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985D0613:EN:NOT>.

192 84/358/EEC: Council Decision of 28 June 1984 concerning the conclusion of the Agreement for cooperation in dealing with pollution of the North Sea by oil and other harmful substances, <http://www.legaltext.ee/text/en/T71252.htm>.

193 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, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:02000L0060-20090113:EN:NOT>.

uključuje sve zainteresovane strane u implementaciju ove direktive, naročito u vezi sa Planom upravljanja rečnim basenima.

Do 2010. godine, države članice su morale osigurati da politika cene korišćenja voda bude takva da podstakne korisnike da racionalno koriste vodne resurse, kao i da značajni deo privrednog sektora učestvuje u troškovima korišćenja voda, uključujući i negativne efekte i uticaje na životnu sredinu i resurse. Evropska komisija podnosi listu supstanci koje predstavljaju značajan rizik za vode. Takođe će biti predloženi mere i kontrola takvih supstanci, kao i nivo i koncentracija u vodama koji bi bila prihvatljivi. Cilj takvih mera je se da spreče, zabrane ili eliminišu ispuštanje i emisija takvih supstanci u vodi.

Najmanje 12 godina nakon stupanja na snagu ove direktive, a zatim na svakih šest godina, Komisija će objaviti izveštaj o implementaciji ove direktive.

7.3.3. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite ugroženih divljih i životinjskih vrsta

Jedan od najznačajnijih dokumenata Evropske unije u oblasti ugroženih divljih biljnih i životinjskih vrsta jeste Regulativa Saveta Ministara 338/97/EC o zaštiti vrsta divlje flore i faune putem regulisanja njihove trgovine.¹⁹⁴ Za očuvanje ugroženih vrsta divlje flore i faune, ovom regulativom se uspostavlja kontrola trgovine tih vrsta uvođenjem uslova za njihov uvoz, izvoz i privremeni izvoz, kao i njihovo prenošenje u Evropsku uniju. Regulativa je usklađena Konvencijom Ujedinjenih nacija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje flore i faune (tzv. Konvencijom CITES).¹⁹⁵ Ovom uredbom su utvrđeni opšti uslovi za: (1) izdavanje, upotrebu i pokazivanje isprava potrebnih za uvoz određenih divljih vrsta u EU, izvoz iz nje, kao i privremeni izvoz iz EU onih divljih vrsta na koje se ova regulativa primenjuje, pri čemu članice Evropske unije zadržavaju pravo da propišu strože uslove, dok sama isprava važi na celokupnoj teritoriji EU, kao i (2) prodaju i svaku drugu komercijalnu transakciju, u okviru EU, primeraka vrsta koje su nabrojane u Aneksu ove regulative. Uvoz određenih primeraka divljih vrsta podleže pravilima koja regulišu izdavanje uvoznih dozvola od strane nadzornog organa države članice EU u koju se uvoz vrši, kao i izvršenje neophodnih provera. Komisija može u svakom trenutku uvesti opštu zabranu uvoza ili zabranu koja se odnosi na uvoz iz određene zemlje porekla. Ona objavljuje listu takvih zabrana u službenom glasilu Evropske unije.

Izvoz primeraka divljih vrsta iz članica EU takođe podleže pravilima kojima je regulisano izdavanje izvoznih dozvola, dobijanje odobrenja za privremeni izvoz od strane nadležnog organa države članice EU u kojoj primerici zaštićenih vrsta imaju prebivalište, kao i izvršenje neophodnih provera. Kada država članica Evropske unije odbije prijavu za dozvolu ili sertifikat, ona bez odlaganja obaveštava Komisiju, koja zatim obaveštava druge države članice.

194 The European Union Wildlife Trade Regulation, Council Regulation (EC) No. 338/97 on protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein, <http://www.tematea.org/?q=node/5555&PHPSESSID=9ad5c7c434e38837d6f4aa320a36fe3f>.

195 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, <http://www.cites.org/>.

Zabranjena je kupovina, ponuda kupovine, nabavka u komercijalne svrhe, upotreba u komercijalne ciljeve i prodaja, ponuda prodaje ili prevoz radi prodaje određenih primeraka vrsta navedenih u Aneksu A ove regulative. Bez izuzetka, prenošenje živih primeraka vrsta nabrojanih u Aneksu A u okviru EU uslovljeno je prethodnim pribavljanjem dozvole nadzornog organa države članice u kojoj se primerak vrste nalazi. Takođe, ono je uslovljeno i pristankom primaoca da obezbedi sve neophodne mere koje se odnose na njihovu zaštitu (na primer, odgovarajući smeštaj, nega i sl.).

Države članice moraju da: ustanove odgovarajuće carinske službe za sprovođenje provera i formalnosti za one divlje vrste na koje se regulativa primenjuje; odrede organe nadzora i naučne ustanove odgovorne za njenu implementaciju; obezbede vršenje nadzora nad sprovođenjem regulative, uključujući i propisivanje kazni za njeno kršenje. Lista carinskih službi, organa koji vrše nadzor i institucija objavljuje se u službenom glasilu Evropske unije.

Evropska komisija i države članice izrađuju izveštaje u kojima se iznosi obim trgovine primeraka na koje se regulativa odnosi. Svake dve godine, one izrađuju detaljne izveštaje o njenoj implementaciji.

Radi sprovođenja regulative Saveta ministara 338/97/EC, Evropska komisija je 2001. godine usvojila Regulativu (EC) 1808/2001, kojom su utvrđeni: forma uvoznih i izvoznih dozvola i odobrenja za privremeni izvoz divljih vrsta; forma sertifikata; kodovi koji služe za opis divljih vrsta i obeležavanje njihovog broja; odrednice za obeležavanje naučnih naziva vrsta; specifična pravila koja se odnose na primerke rođene i odrasle u rezervatima ili rođene veštačkom oplodnjom i dr.¹⁹⁶

7.3.4. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti zaštite od buke

U oblasti zaštite od buke, jedan od značajnijih dokumenata EU je Direktiva Evropskog parlamenta 2002/49/EC u vezi sa procenom i upravljanjem bukom u životnoj sredini.¹⁹⁷ Pristup Evropske unije, sadržan u ovoj direktivi, zasnovan je na korišćenju opštih metoda za utvrđivanje strateške mape buke, obezbeđivanju informacija javnosti o nivou buke u životnoj sredini i sprovođenju akcionih planova na lokalnom nivou. Cilj ove direktive je kontrolisanje buke koju opažaju ljudi u urbanim područjima, javnim parkovima i drugim područjima (na primer, na mestima za odmor i rekreaciju na otvorenom prostoru, u blizini škola, bolnica i drugim područjima koja su osetljiva na buku). Direktiva se ne odnosi na buku koju proizvodi sama izložena osoba, buku koja nastaje kao proizvod uobičajenih aktivnosti u domaćinstvu, buku koju proizvode komšije, buku na radnom mestu, kao ni buku koja nastaje kao proizvod vojnih aktivnosti u vojnim područjima.

196 Commission Regulation (EC) No 1808/2001 of 30 August 2001 laying down detailed rules concerning the implementation of Council Regulation (EC) No 338/97 on the protection of species of wild fauna and flora by regulating trade therein, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1808:en:NOT>.

197 Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25. June 2002. relating to the assessment of Environmental noise, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002L0049:en:NOT>.

Države članice su bile dužne da do jula 2005. godine saopšte informacije Evropskoj komisiji o svim relevantnim graničnim vrednostima buke (uključujući i dokumenta čije je donošenje u pripremi), koje se odnose na buku izazvanu železničkim, vazdušnim i drumskim saobraćajem, odnosno buku koja nastaje kao proizvod rada industrijskih postrojenja.

Značajan deo odredaba ove direktive odnosi se na stratešku mapu buke, čiji je cilj da omogući stvaranje globalne procene uticaja buke koja proističe iz različitih izvora u različitim oblastima. S druge strane, ova direktiva utvrđuje i obavezu izrade akcionih planova, čiji je cilj nadzor nad nivoom buke u životnoj sredini, kao i efektima koje buka proizvodi, uključujući i smanjenje buke u slučajevima kada je to potrebno. Mere utvrđene akcionim planovima su pod diskrecionom nadležnošću odgovarajućih vlasti, pri čemu treba da budu određeni prioriteti delovanja.

Pravno regulisanje zaštite od buke do sada se uglavnom odnosilo na zaštitu od buke koja nastaje u saobraćaju i one koju proizvode tehnički uređaji. Prvi propisi doneti su još 1970. godine sa ciljem da se zakonodavstva država članica usklade u oblasti ograničenja buke koju proizvode motorna vozila.¹⁹⁸ Ta je direktiva više puta menjana, poslednji put 1999. godine.¹⁹⁹ Ona se primenjuje na svako motorno vozilo namenjeno vožnji na putevima, koje ima najmanje četiri točka i čija maksimalno određena brzina prelazi 25 km/h, izuzimajući vozila koja idu po šinama, traktore i stare mobilne mašine. Direktiva određuje maksimalne vrednosti za buku, i to 74 dB za motorna vozila i 80 dB za kamione. Zaštita od buke koju proizvode tehnički uređaji regulisana je npr. u Direktivi Saveta iz 1984. godine, kojim se usklađuju propisi država članica o nivou buke koju proizvode generatori za zavarivanje.²⁰⁰ Ove direktive su značajne i za države nečlanice jer moraju da ih poštuju ukoliko žele da održavaju odnose sa EU.

7.3.5. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti procene uticaja na životnu sredinu

Direktiva 85/337/EEC o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu iz juna 1985. godine i Direktiva 2001/42/EC o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu iz juna 2001. godine jesu relevantni propisi kojima se reguliše pitanje procene uticaja određenih aktivnosti (planova i programa) na životnu sredinu u Evropskoj uniji. Direktiva 2001/42/EC je značajna i za razumevanje informacije kao instrumenta procene uticaja. Direktiva razrađuje načela i ciljeve ekološke politike u EU, čiji su temelji utvrđeni relevantnim članovima Ugovora EU.

Planovi i programi koji su pripremljeni za ostvarivanje u oblasti poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, transporta, upravljanja otpadom i vodama, telekomunikacije, turizma, gradskog i seoskog planiranja ili upotrebe ze-

198 Council Directive 70/157/EEC of 6 February 1970 on the approximation of the laws of the Member States relating to the permissible sound level and the exhaust system of motor vehicles.

199 Commission Directive 99/101/EC of 15 December 1999 [Official Journal L 334 of 28.12.1999].

200 Council Directive 84/535/EEC of 17 September 1984 on the approximation of the laws of the Member States relating to the permissible sound power level of welding generators.

mljišta jesu programi za koje je neophodno sačiniti izveštaj. Izveštaj treba da sadrži procenu značajnog uticaja predviđenog plana ili programa na životnu sredinu.

Relevantna informacija, u smislu Direktive 2001/42/EC, jeste ona informacija koja je „raspoloživa za procenu uticaja planova i programa na životnu sredinu i upotrebljiva na drugim nivoima procesa donošenja odluka ili kroz druge propise Unije...“, a koja sadrži sve što je predviđeno aneksom ove direktive, kao npr.: (1) opšti pregled sadržaja, glavnih ciljeva plana ili programa i veza sa drugim relevantnim planovima i programima, (2) relevantne aspekte trenutnog stanja životne sredine i verovatni razvoj tog područja u slučaju da plan ili program ne bude implementiran, (3) karakteristike životne sredine oblasti koja je u pitanju, a koje mogu biti značajno poremećene pod uticajem raznih aktivnosti, (4) mere predviđene za prevenciju ili uklanjanje svakog značajnog štetnog uticaja na životnu sredinu u postupku implementacije plana ili programa itd.²⁰¹

Direktivom je predviđeno da se o planu ili programu koji treba da se sprovede, javnost (ali i javne vlasti, te strane ugovornice kojih se plan ili program tiču) ne samo obavesti, već da bude informisana i o konačnoj odluci, nakon sprovođenja postupka donošenja odluke. Takva informacija naročito treba da sadrži plan ili program u obliku u kojem je usvojen, izjavu u kojoj se ukratko objašnjava na koji način je briga za životnu sredinu uzeta u obzir u okviru plana i programa, te mere koje su predviđene za vršenje monitoringa, koji je obaveza strane ugovornice. Naime, strana ugovornica će nadgledati značajne uticaje implementacije plana i programa na životnu sredinu, sa ciljem rane identifikacije nepredviđenih štetnih uticaja i preduzimanja odgovarajućih intervencija. Strane ugovornice imaju obavezu da, u skladu sa odredbama ove direktive, razmenjuju iskustva stečena njenom primenom.

7.3.6. Sekundarni izvori prava Evropske unije u oblasti upravljanja opasnim otpadom

Značajna pažnja u EU posvećena je i pravnom regulisanju rukovanja opasnim otpadom, pa u toj oblasti postoji više legislativnih akata. Još 1975. godine Savet je doneo Direktivu o postupanju sa otpacima²⁰², kojom su postavljeni okviri za delovanje u ovoj oblasti i koja je više puta revidirana.²⁰³ Regulativa u ovoj oblasti posebno se bavi pojedinim vrstama otpadaka kao što su:

- radioaktivni otpad²⁰⁴;
- različite vrste pakovanja²⁰⁵;

201 Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment, http://ec.europa.eu/environment/eia/full-legal-text/0142_en.pdf.

202 Council Directive 75/442/EEC of 15 July 1975 on waste.

203 Videti: Directive 91/156/EEC; Directive 91/692/EEC; Decision 96/350/EEC; Regulation (EC) 1882/2003.

204 Council Directive 92/3/Euratom of 3 February 1992 on the supervision and control of shipments of radioactive waste between Member States and into and out of the Community.

205 European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste.

- odlaganje potrošenih baterija i akumulatora²⁰⁶;
- odlaganje potrošenih ulja²⁰⁷;
- ponovno korišćenje i reciklaža starih motornih vozila²⁰⁸;
- problemi sa PVC-om;
- otpad od električne opreme²⁰⁹ i sl.

Posebno je značajan problem odlaganja titanijum-dioksida ili prevoz tih posebno opasnih otpadaka, naročito prekogranični.²¹⁰

Legislativna aktivnost se može pratiti i u mnogim drugim oblastima zaštite životne sredine, a ovde su predstavljene samo neke od najvažnijih.

206 Council Directive 91/157/EEC of 18 March 1991 on batteries and accumulators containing certain dangerous substances.

207 Council Directive 75/439/EEC of 16 June 1975 on the disposal of waste oils.

208 Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles – Commission Statements.

209 Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE).

210 Council Directive 84/631/EEC of 6 December 1984 on the supervision and control within the European Community of the transfrontier shipment of hazardous waste.

Deo III

EKOLOŠKO PRAVO I PRAVNA ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI

Glava 8 EKOLOŠKO PRAVO U SRBIJI

8.1. Nastanak i razvoj ekološkog prava u Srbiji i bivšoj Jugoslaviji

8.1.1. Uvodne napomene

Dušanov zakonik, najznačajniji izvor prava u srednjovekovnoj Srbiji, kao ni ostali pravni izvori u Srbiji tog doba, ne sadrže nijednu normu koja bi se odnosila na pokušaj da se zaštiti životna sredina.

Prve propise iz oblasti ekološkog prava nalazimo u statutima primorskih gradova. Tako je članom 123. Statuta grada Budve stipulisana zabrana bacanja smeća na ulice, kao i prosipanje otpadnih voda. *Ratio legis* zabrane, osim estetskih razloga, leži u strahu od kuge, koja je zbog loše higijene harala u većini evropskih gradova, koji nisu imali kanalizaciju.

Izuzetan značaj koji rudno bogatstvo ima za razvitak domaće privrede uslovio je donošenje zakona koji bi regulisao tu materiju. Zakon kojim se uređuje upravljanje rudnim bogatstvom ima dugu tradiciju u nacionalnom zakonodavstvu. Tako je još u vreme despota Stefana Lazarevića donet Zakon o rudnicima, koji je za ono vreme bio izuzetno napredan i predstavljao je prvi takav zakon na ovim prostorima.²¹¹

U Kneževini Srbiji je, 1837. godine, donet Ukaz o ušoravanju, koji je na posredan način regulisao i oblast zaštite životne sredine. Nastanak Kraljevine Srba,

211 Upoređi: Dragoš Jevtić, Dragoljub Popović, *Narodna pravna istorija*, Beograd, 2003, str. 72.

Hrvata i Slovenaca, a kasnije Kraljevine Jugoslavije, doveo je do ubrzanе urbanizacije do tada pretežno agrarne zemlje. Konsekventno, bilo je neophodno urediti pravni položaj građevinskog zemljišta i javnih dobara, sa ciljem zaštite javnog interesa, pa su zakoni koji su uređivali oblasti zaštite građevinskog zemljišta i javnih dobara sadržali i norme iz oblasti ekološkog prava. Primere možemo uočiti među normama Zakona o šumama iz 1929. i Građevinskog zakona iz 1931. godine.

Propisi kojima je ova materija bila regulisana u Srbiji 19. veka, a kasnije i u Kraljevini Jugoslaviji, bili su zapravo zakoni koji su primarno uređivali neku drugu pravnu oblast, a tek posredno i problematiku zaštite ekološkog prava. Propisi koji se posebno bave zaštitom životne sredine nastaju tek u periodu posle Drugog svetskog rata, prateći na taj način proces industrijalizacije i obnove zemlje.

8.1.2. Period posle Drugog svetskog rata

Na nivou Jugoslavije, posle Drugog svetskog rata, donet je savezni *Opšti zakon o šumama* 1947. godine. Tim zakonom je predviđena mogućnost zaštite šumskih predela, kao i da se oni šumski predeli koji imaju određeni istorijski i nacionalni značaj mogu proglasiti za nacionalne parkove. Odredbe ovog zakona konkretizovane su donošenjem Uredbe o upravljanju nacionalnim parkovima iz 1948. godine.

Novim *Zakonom o šumama* iz 1974. godine predviđeno je da se šume moraju „održavati, obnavljati i koristiti tako da se očuva njihova vrednost, obezbede trajnost i stalno povećavanje prirasta i prinosa, kao i njihove opštekorisne funkcije“. Tim Zakonom su zabranjeni pustošenje i krčenje šuma, seča koja nije odobrena kao redovan vid obnavljanja šuma, paša i brst koza i druge stoke, sakupljanje šušnja i mahovine, seča semenskih stabala. Posebno se zabranjuje seča Pančićeve omorike, bresta, deverastog javora i drugih vrsta zaštićenih posebnim propisima. Osim toga, tim zakonom je predviđeno i da pojedine šume budu proglašene za šume sa posebnom namenom. To mogu biti: šume koje predstavljaju izuzetne prirodne retkosti; šume namenjene za izletišta i šume namenjene nastavi i vojnim potrebama. Nadzor nad izvršavanjem odredaba zakona vrši šumarska inspekcija, kojoj zakon daje široka ovlašćenja u zaštiti šuma.

Osnovni zakon o vodama donet je na saveznom nivou 1963. godine. Međutim, usvajanjem ustavnih amandmana, veći broj odredaba ovog zakona prestao je da važi usled prelaska nadležnosti sa saveznog na nivo federalnih jedinica. Od odredaba koje se odnose na zaštitu voda od zagađenja ostale su da važe samo one norme koje se odnose na donošenje Pravilnika o opasnim materijama koje se ne smeju unositi u vode i Pravilnika o vrstama i načinu osmatranja i ispitivanja kvalitativnih i kvantitativnih promena voda.

Promena nadležnosti ubrzo je rezultirala donošenjem republičkog *Zakona o vodama Srbije* 1967. godine, kojim se zabranjuje unošenje otpada i otrovnih materija u vode iznad maksimalno određenih količina, odlaganje industrijskog otpada u površinske vode i na njihove obale, ali i izvođenje bilo kakvih radova koji mogu ugroziti biološki minimum u vodotoku, režim podzemnih voda ili kvalitet i izdašnost resursa mineralne, termalne i tekuće vode. Ovim zakonom je takođe određena i obaveza za sve organizacije udruženog rada da do kraja 1975. godine moraju izgraditi odgovarajuće uređaje za prečišćavanje otpadnih voda.

U tom smislu, Zakon propisuje mogućnost da onim organizacijama rada koje ne ispune ovaj uslov bude zabranjeno izadavanje vodoprivredne saglasnosti za izgradnju i rekonstrukciju njihovih objekata.

Zakon o vodama iz 1967. godine omogućio je donošenje raznih uredaba kojima su bliže uređeni neki aspekti pravne zaštite voda materije. Najznačajnija takva uredba je *Uredba o klasifikaciji voda* kojom su sve vode podeljene u četiri kategorije, na osnovu fizičko-hemijskih, bioloških i bakterioloških pokazatelja zagađenja:

- vode koje se u prirodnom stanju ili posle dezinfekcije mogu koristiti za snabdevanje naselja vodom i uzgajanje plemenitih vrsta ribe;
- vode pogodne za kupanje, bavljenje sportovima na vodi i rekreaciju. Njima se posle dezinfekcije takođe mogu snabdevati naselja i pravna lica koja se bave proizvodnjom prehrambenih namirnica;
- vode koje se mogu koristiti samo u svrhe navodnjavanja i u industriji i
- vode koje se mogu koristiti samo posle posebne obrade.

Savezni *Osnovni zakon o rudarstvu*, kojim je regulisano pitanje mineralnih sirovina i njihova eksploatacija, donet je 1966. godine. Članom 31. ovog Zakona normirano je da: „Na prostoru na kome se nalaze gradska naselja, saobraćajnice, vodogradnje, vodovodi, električni vodovi visokog napona, područje izvora mineralnih i termalnih voda, spomenici kulture, prirodne retkosti, vojni objekti, groblja i drugi objekti od opšteg značaja u skladu sa propisima Republike, kao i na području koje je proglašeno zaštićenim nije dozvoljeno istraživanje mineralnih sirovina.“ Osim toga, članom 72. propisano je da se eksploatacija mineralnih bogatstava može vršiti i na zaštićenom području, uz pribavljanje posebne dozvole nadležnog državnog organa i uz preduzimanje odgovarajućih mera zaštite. Tako su ovim zakonom uređena pitanja eksploatacija rudnih bogatstava i zaštita životne sredine od štetnih uticaja.

Savezni *Osnovni zakon o lovstvu* usvojen je 1965. godine. Tim zakonom se u praksu prvi put uvodi podela divljači na zaštićenu i nezaštićenu, pri čemu je normirano da se zaštićena divljač može loviti samo u određeno doba, tj. kada nije lovostaj, dok se nezaštićena divljač može loviti uvek. Na republičkom nivou 1966. godine donet je *Zakon o lovstvu* Srbije, kojim su konkretizovane odredbe saveznog zakona. Utvrđena je zaštita za ptice pevačice, kao i za ptice od značaja za poljoprivredu.

Saveznim *Osnovnim zakonom o zaštiti vazduha od zagađivanja* iz 1965. godine zagađen vazduh je definisan kao vazduh u kome količina štetnih materija prelazi „dopuštenu granicu“. Tim zakonom je takođe utvrđena obaveza društveno-političkih zajednica i svih drugih organizacija, kao i građana, da u skladu sa svojim mogućnostima vode računa o zaštiti vazduha od zagađenja. Radi sprovođenja zaštite vazduha od zagađivanja predviđena je zabrana pristupa izgradnji industrijskih i drugih objekata i postrojenja koji ispuštaju gas, dim, prašinu i druge štetne materije koje mogu zagađivati vazduh, ako nisu obezbeđeni tehnički i drugi uslovi za zaštitu vazduha od zagađivanja iznad dozvoljene granice. Preduzeća čija postrojenja ispuštaju u vazduh štetne materije iznad dozvoljene granice dužna su

da u roku od četiri godine izgrade zaštitne uređaje u svojim pogonima. Međutim, jedan od nedostataka ovog zakona bila je činjenica da su za nepoštovanje navedenih odredbi predviđene nesrazmerno blage sankcije u odnosu na štetu koja nastaje njihovim nepoštovanjem. Na nivou Srbije donet je *Zakon o zaštiti od zagađivanja vazduha*. Tim zakonom je zagađivanje vazduha bilo definisano kao ubacivanje u vazduh gasa, pare, dima, prašine i drugih materija iz pojedinih izvora u količinama koje mogu štetno uticati na zdravlje stanovništva. Za razliku od saveznog, *Zakon o zaštiti od zagađivanja vazduha Srbije* predviđao je daleko strože kazne za prekršioce. Nadzor nad primenom ovog zakona poveren je sanitarnoj inspekciji.

Na osnovu Ustava SFRJ (1974), Federacija je uglavnom za sebe zadržala pravo da uređuje zaštitu i unapređivanje čovekove sredine koji su od interesa za celu zemlju i međunarodnu zajednicu (član 281. stav 1. tač. 10 Ustava SFRJ). Radi realizacije pomenute odredbe iz Ustava SFRJ, Federacija je donela niz zakona, između ostalog i *Zakon o međurepubličkim i međudržavnim vodama* (1974), *Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju* (1974), *Zakon o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe* i dr.²¹²

Propisi u vezi sa zaštitom životne sredine u našoj zemlji doneti u periodu posle Drugog svetskog rata umnogome su doprineli razvoju ekološkog prava na ovim prostorima. Međutim, usled čestih ustavnih promena, mnogi od njih su ostali „mrtvo slovo na papiru“.

8.2. Razvoj ekološkog prava u Srbiji

Tokom sedamdesetih i osamdesetih godina 20. veka, Srbija (odnosno autonomne pokrajine Vojvodina i Kosovo i Metohija) donela je čitav niz posebnih zakona u oblasti zaštite životne sredine, između ostalog:

- *Zakon o zaštiti vazduha od zagađivanja* („Službeni glasnik SRS“, br. 8/1973, 31/1977 i 6/1989);
- *Zakon o zaštiti stanovništva od buke* („Službeni glasnik SRS“, br. 68/1981 i 6/1989);
- *Zakon o sprovođenju mera zaštite od jonizujućih zračenja* („Službeni glasnik SRS“, broj 32/1978);
- *Zakon o zaštiti prirode* („Službeni glasnik SRS“, broj 29/1988);
- *Zakon o zaštiti i razvoju prirodnih i radom stvorenih vrednosti čovekove sredine* („Službeni list SAP Kosova“, broj 39/1988);
- *Zakon o posebnoj zaštiti delova prirode* („Službeni list SAP Vojvodine“, br. 10/1986 i 16/1986).

Ti zakoni su prestali da važe 1991. godine donošenjem sistemskog zakona koji se odnosi na zaštitu životne sredine u Srbiji – *Zakona o zaštiti životne sredine* („Službeni glasnik RS“, 66/1991), kojim se nastojalo da se na jedinstven način obuhvate sva dobra zaštite životne sredine po uzoru na Švedsku, koja je takav sistemski zakon donela 1969. godine.

212 Uporedi: Slavoljub Popović, *O pravu zaštite životne sredine* (ili o ekološkom pravu), Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu (poseban otisak), Novi Sad, 1980, str. 160–161.

Zakonom o zaštiti životne sredine (1991) predviđena je mogućnost da se pojedina pitanja i mere zaštite životne sredine mogu utvrditi i posebnim zakonom. Tako su nakon donošenja Zakona o zaštiti životne sredine, između ostalog, doneti i sledeći posebni zakoni:

- *Zakon o vodama* („Službeni glasnik RS“, br. 46/1991),
- *Zakon šumama* („Službeni glasnik RS“, br. 46/1991),
- *Zakon o poljoprivrednom zemljištu* („Službeni glasnik RS“, br. 49/1992 i 54/1996),
- *Zakon o lovstvu* („Službeni glasnik RS“, br. 39/1993, 44/1993, 60/1993),
- *Zakon o ribarstvu* („Službeni glasnik RS“, br. 35/1994, 38/1994),
- *Zakon o nacionalnim parkovima* („Službeni glasnik RS“, br. 39/1993),
- *Zakon o postupanju sa otpadnim materijama* („Službeni glasnik RS“, br. 35/1996).

Na osnovu tih zakona Vlada i resorna ministarstva su doneli niz podzakonskih akata od kojih su neki i dalje na snazi, premda se u poslednjih nekoliko godina ubrzano zamenjuju novim.

Kako je Zakon o zaštiti životne sredine već izvesno vreme bio konceptualno prevaziđen, Ministarstvo za zaštitu životne sredine je 2001. godine izradilo Nacrt zakona o osnovnim sistemima zaštite životne sredine, koji je u velikoj meri usklađen sa međunarodnim standardima. Posle niza dorada, Predlog novog zakona o zaštiti životne sredine ušao je u skupštinsku proceduru tokom 2004. godine.

Sadašnji *Zakon o zaštiti životne sredine* („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009– dr. zakon, 72/2009–dr.zakon, 43/2011–odluka US) usvojila je Narodna skupština Republike Srbije 2004. godine, u paketu sa još tri zakona iz ove oblasti, i to Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, što je bio neophodan preduslov za uspostavljanje celovitog integrisanog sistema zaštite životne sredine u Srbiji. Tokom 2008. i 2009. godine usvojen je veliki broj zakona koji regulišu određena pitanja zaštite životne sredine, kao i brojni podzakonski propisi.

Osnivanje nevladinih organizacija orijentisanih ka preduzimanju mera za zaštitu životne sredine u velikoj meri je doprinelo podizanju svesti građana o potrebi da se ozbiljnije pristupi ovom problemu, ali i ideji da se koraci za očuvanje životne sredine mogu preduzimati i nezavisno od države. Prva nevladina organizacija koja se posvetila ovom problemu i jedna od prvih nevladinih organizacija u Srbiji uopšte, osnovana je 21. aprila 1990. godine pod nazivom *Ekološki pokret Novog Sada*. U početku je bio osmišljen tako da okuplja stručnjake iz oblasti ekologije. No, vremenom su se u rad ovog pokreta uključili i drugi građani, pa čak i deca predškolskog uzrasta. Popularnost Ekološkog pokreta Novog Sada porasla je do te mere da se samo dve godine kasnije Ekološki pokret Novog Sada pojavio na izborima za lokalni parlament, na kojima je osvojio značajan broj odborničkih mesta. Sledilo je osnivanje većeg broja nevladinih organizacija koje se bave različitim aspektima životne sredine u Srbiji.²¹³

213 Vidi: www.ekopokret.org.rs.

GLAVA 9

PRAVNA ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE U SRBIJI

9.1. Ustav Republike Srbije i zaštita životne sredine

Ustav na opšti način utvrđuje slobode, prava i dužnosti građana, kao i sistem pravne zaštite ustavnosti, zakonitosti i pojedinačnih sloboda i prava. Ustav Srbije sadrži norme koje uređuju oblast zaštite životne sredine. Upravo te norme možemo odrediti kao norme ekološkog prava ustavnopravnog karaktera.

Kao jedno od osnovnih ljudskih prava i sloboda Ustav Srbije („Službeni glasnik RS“, 98/2006) normira pravo na zdravu životnu sredinu. Tako je članom 74. Ustava proklamovano: „Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju.“ Osim toga, uvedena je i odgovornost svakog lica, a posebno Republike Srbije i autonomne pokrajine, za zaštitu životne sredine. Dužnost zaštite životne sredine opšteg je karaktera, što znači da je svako dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.

Prema Ustavu, u nadležnost Republike Srbije spadaju uređivanje i obezbeđivanje:

- održivog razvoja;
- sistema zaštite i unapređivanja životne sredine;
- zaštite i unapređivanja biljnog i životinjskog sveta, kao i
- proizvodnja, promet i prevoz oružja, otrovnih i zapaljivih, eksplozivnih, radioaktivnih i drugih opasnih materija.²¹⁴

Osim toga, ustanovljena je i obaveza za autonomnu pokrajinu da, posredstvom svojih organa, u skladu sa zakonom, uređuje pitanja od pokrajinskog značaja u oblasti poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, lova, ribolova, turizma, ugostiteljstva, banja i lečilišta, zaštite životne sredine, industrije i zanatstva, drumskog, rečnog i železničkog saobraćaja i uređivanja puteva, priređivanja sajmovi i drugih privrednih manifestacija.²¹⁵

Staranje o zdravoj životnoj sredini u nadležnosti je i opštine, koja putem svojih organa, u skladu sa zakonom:

- uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti;
- uređuje i obezbeđuje korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora;

²¹⁴ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, član 97. stav 1. tačka 9.

²¹⁵ Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, član. 183. stav. 2 tačka 2.

- stara se o izgradnji, rekonstrukciji, održavanju i korišćenju lokalnih puteva i ulica i drugih javnih objekata od opštinskog značaja; uređuje i obezbeđuje lokalni prevoz;
- stara se o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete, kulture, zdravstvene i socijalne zaštite, dečje zaštite, sporta i fizičke kulture;
- stara se o razvoju i unapređenju turizma, zanatstva, ugostiteljstva i trgovine;
- stara se o zaštiti životne sredine, zaštiti od elementarnih i drugih nepogoda; o zaštiti kulturnih dobara od značaja za opštinu;
- zaštititi, unapređenju i korišćenju poljoprivrednog zemljišta;
- obavljati i druge poslove određene zakonom.²¹⁶

9.2. Zakon o zaštiti životne sredine i sistemski zakoni koji uređuju oblast zaštite životne sredine

Pozitivno ekološko pravo u Srbiji karakteriše veći broj zakona i podzakonskih opštih akata. Okviri pravne regulative u oblasti zaštite životne sredine uređeni su sledećim (sistemskim) zakonima:

- *Zakonom o zaštiti životne sredine,*
- *Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu,*
- *Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i*
- *Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.*²¹⁷

Navedeni zakonski set predstavlja skoro celovit sistem ekološkog zakonodavstva u Srbiji i kao takav objavljen je u „Službenom glasniku RS“, br. 135/2004. Na snagu su stupili istog dana, 29. decembra 2004. godine.

Osim ovih zakona, nedavno je usvojen i set ekoloških zakona koji bi trebalo da doprinesu harmonizaciji naših propisa sa evropskim standardima u ovoj oblasti. To su zakoni koji regulišu zaštitu od nejonizujućeg zračenja, zaštitu vazduha, zaštitu prirode, zaštitu od buke u životnoj sredini, hemikalije, biocidne proizvode, upravljanje otpadom, ambalažni otpad, kao i zabranu razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i njegovo uništavanje.

- *Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*²¹⁸ donet je radi harmonizacije važećih propisa Srbije sa propisima i standardima Evropske unije, ali i radi poošttravanja režima nuklearne i radijacione sigurnosti u zemlji. Njegovom implementacijom postiglo bi se obezbeđenje uslova neophodnih za efikasno suzbijanje zloupotrebe radioaktivnih i nuklearnih materija.

216 Uporedi: *Ustav Republike Srbije*, član 190.

217 S. Ilijić, *Karakteristike zakona iz oblasti ekološkog prava*, „Pravni informator“, br. 9, Beograd 2008, <http://www.informator.rs/sadrzaj-septembar-2008.html>.

218 *Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009 i 93/2012.

- *Zakonom o zaštiti od nejonizujućeg zračenja*²¹⁹ predviđeni su decentracija i efikasnije sprovođenje mera nadzora u korišćenju izvora nejonizujućeg zračenja. Kao posebno osetljivi slučajevi na čijim objektima neće biti moguće postavljanje izvora nejonizujućeg zračenja, kao što su npr. antenski sistemi telekomunikacionih uređaja, ustanovljene su škole, obdaništa, zdravstvene ustanove i dr. Najznačajnija novina odnosi se na formiranje nezavisnog regulatornog tela – Agencije za zaštitu od jonizujućeg zračenja.
- *Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i njegovom uništavanju*²²⁰ omogućuje primenu Konvencije o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju, kojoj je Srbija pristupila još 2000. godine čime je prihvatila obavezu razoružavanja, uništavanjem svih zaliha hemijskog oružja i postrojenja za njegovu proizvodnju, uključujući i napušteno oružje. Prema ovom Zakonu, Ministarstvo odbrane je nadležno za sprovođenje ove konvencije u delu koji se odnosi na proizvodnju, upotrebu i korišćenje hemijskih sredstava u vojne svrhe, dok je Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja nadležno za korišćenje hemijskih sredstava u drugim dozvoljenim slučajevima.
- Naročito važan element u zaokruživanju celovitog sistema ekološke zaštite je *Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na „pristup pravdi“ (pravna zaštita) u pitanjima životne sredine*.²²¹ Reč je o Arhuskoj konvenciji koja definiše postupak učešća javnosti u donošenju odluka koje mogu imati uticaj na životnu sredinu i obavezuje na uključivanje javnosti u postupke donošenja odluka o strateškim ekološkim dokumentima.²²²

Osim spomenutih zakona, zakonodavni i pravni okvir u oblasti ekološkog prava u Srbiji čine i drugi zakoni, kao i veći broj uredbi, pravilnika i drugih podzakonskih akata iz ove oblasti, između ostalog²²³:

- *Zakon o utvrđivanju i razvrstavanju rezervi mineralnih sirovina i prikazivanju podataka geoloških istraživanja*, „Službeni list SRJ“, br. 12/1998, 13/1998-isp. i „Sl. glasnik RS“, br. 101/2005 – dr. zakon;
- *Zakon o geološkim istraživanjima*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 44/1995 i 101/2005 – dr. zakon;

219 *Zakon o zaštiti od nejonizujućeg zračenja*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009.

220 *Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i njegovom uništavanju*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 39/2009.

221 *Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 39/2009.

222 P. Sands, P. Galizzi, *Documents in European Community Environmental Law*, Cambridge University Press, 2006, 359.

223 Detaljnije o ovim propisima: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/Propisi-iz-drugih-oblasti-koji-se-pri-menjuju-u-oblasti-zastite-zivotne-sredine-299-c22-content.htm>.

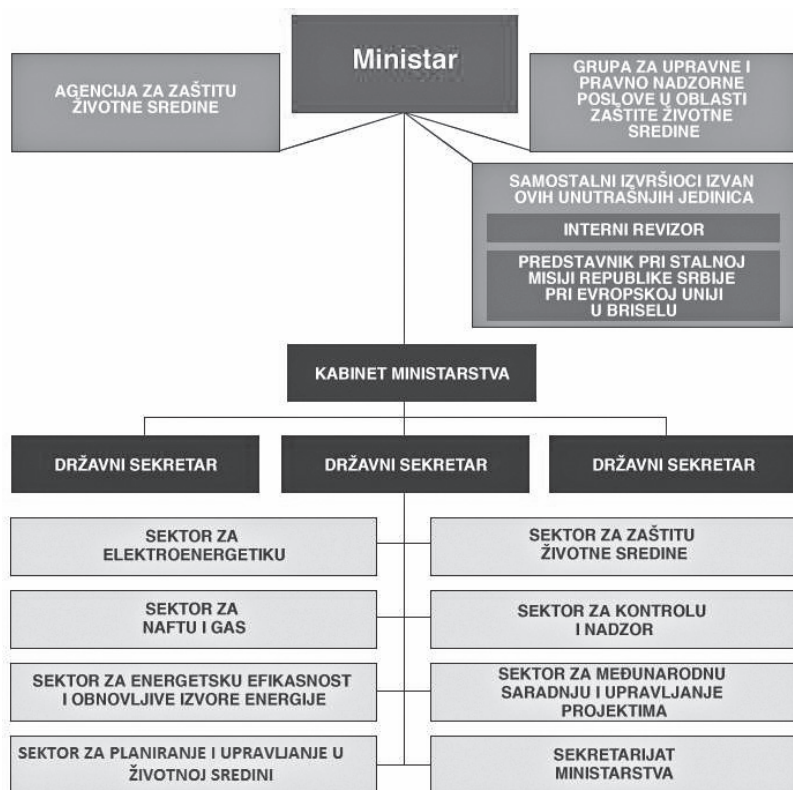
- *Zakon o nacionalnim parkovima*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 39/1993, 44/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994 i 101/2005 – dr. zakon;
- *Zakon o ribarstvu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 35/1994, 38/1994– ispr. i 101/2005 – dr. zakon;
- *Zakon o postupanju sa otpadnim materijama*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 25/1996, 26/1996– ispr. i 101/2005 – dr. zakon;
- *Uredba o visini naknade za korišćenje ribarskog područja*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 1/2003;
- *Uredba o utvrđivanju Programa izvođenja geoloških istražnih radova za 2005. godinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 74/2005.
- *Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 84/2005;
- *Uredba o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 84/2005;
- *Uredba o sadržini programa mera prilagođavanja rada postojećeg postrojenja ili aktivnosti propisanim uslovima*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 84/2005;
- *Uredba o kriterijumima za određivanje najboljih dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u integrisanoj dozvoli*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 84/2005;
- *Uredba o zaštiti prirodnih retkosti*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 50/1993, 93/1993;
- *Uredba o stavljanju pod kontrolu korišćenja i prometa divlje flore i faune*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 31/2005, 45/2005;
- *Uredba o utvrđivanju Programa kontrole kvaliteta vazduha u 2004. i 2005. godini*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 48/2004, 54/2004;
- *Pravilnik o vrsti opreme i sadržini i izgledu oznake inspektora za zaštitu životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 35/2005;
- *Pravilnik o vrsti opreme i sadržini i izgledu oznake inspektora za zaštitu životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 35/2005;
- *Pravilnik o obrascu službene legitimacije inspektora za zaštitu životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 35/2005;
- *Pravilnik o načinu postupanja sa otpacima koji imaju svojstvo opasnih materija*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 12/1995;
- *Pravilnik o metodologiji za procenu opasnosti od hemijskog udesa i od zagađivanja životne sredine, merama pripreme i merama za otklanjanje posledica*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 60/1994;
- *Pravilnik o kriterijumima za određivanje lokacije i uređenje deponija otpadnih materija*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/1992;
- *Pravilnik o graničnim vrednostima emisije, načinu i rokovima merenja i evidentiranja podataka*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/1997, 35/1997;

- *Pravilnik o dokumentaciji koja se podnosi uz zahtev za izdavanje dozvole za uvoz, izvoz i tranzit otpada*, „Službeni list SRJ“, br. 69/1999;
- *Pravilnik o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju stručne organizacije koje vrše merenja emisije i imisije*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 5/2002;
- *Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/1992;
- *Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 69/2005;
- *Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 69/2005;
- *Pravilnik o sadržini studije o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 69/2005;
- *Pravilnik o radu tehničke komisije za ocenu studije o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 69/2005;
- *Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 69/2005;
- *Pravilnik o sadržini i načinu vođenja registra izdatih integrisanih dozvola*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 69/2005;
- *Pravilnik o registru zaštićenih objekata prirode*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/1992;
- *Pravilnik o obrascu legitimacije nadzornika nacionalnog parka*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 70/1994;
- *Pravilnik o načinu obeležavanja zaštićenih prirodnih dobara*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/1992, 24/1994, 17/1996;
- *Pravilnik o kategorizaciji zaštićenih prirodnih dobara*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/1992;
- *Pravilnik o tehničkim uslovima koje mora da ispunjava ribnjak*, „Službeni glasnik SRS“, br. 27/1981;
- *Pravilnik o obrascu legitimacije čuvara ribarskog područja*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 49/1995;
- *Pravilnik o obrascu dozvole za privredni ribolov*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 49/1995;
- *Pravilnik o obrascu dozvole za sportski ribolov*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 49/1995;
- *Pravilnik o načinu, alatima i sredstvima kojima se obavlja ribolov*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 25/1995;
- *Pravilnik o načinu obeležavanja granica ribarskog područja, odnosno dela ribarskog područja na kojem je zabranjen ili ograničen ribolov*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 49/1995;

- *Pravilnik o uslovima i načinu razvrstavanja, pakovanja i čuvanja sekundarnih sirovina*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/2001;
- *Pravilnik o opasnim materijama u vodama*, „Službeni glasnik SRS“, br. 31/1982;
- *Pravilnik o načinu i minimalnom broju ispitivanja kvaliteta otpadnih voda*, „Službeni glasnik SRS“, br. 47/1983, 13/1984;
- *Pravilnik o dozvoljenim količinama opasnih i štetnih materija u zemljištu i metodama za njihovo ispitivanje*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 23/1994;
- *Pravilnik o graničnim vrednostima, metodama merenja i emisije, kriterijumima za uspostavljanje mernih mesta i evidenciji podataka*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/1992, 30/1999;
- *Pravilnik o izmeni Pravilnika o uslovima koje moraju ispunjavati pravna lica za vršenje sistematskog ispitivanja sadržaja radionuklida u životnoj sredini*, „Službeni list SRJ“, br. 67/2002;
- *Odluka o stavljanju pod zaštitu biljnih vrsta kao prirodnih retkosti*, „Službeni glasnik SRS“, br. 11/1990, 49/1991;
- *Odluka o stavljanju pod zaštitu životinjskih vrsta, kao prirodnih retkosti*, „Službeni glasnik SRS“, br. 11/1990, 49/1991.

9.3. Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine

Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine, ustanovljeno Zakonom o ministarstvima („Sl.glasnik RS“, br. 72/2012, 76/2013), obavlja poslove državne uprave koji se odnose i na: osnove zaštite životne sredine; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; inspekcijски nadzor u oblasti zaštite životne sredine; primenu rezultata naučnih i tehnoloških istraživanja i istraživanja razvoja u oblasti energetike i životne sredine; sprovođenje Konvencije o učešću javnosti, dostupnosti informacija i pravu na pravnu zaštitu u oblasti životne sredine; zaštitu prirode; zaštitu vazduha; zaštitu ozonskog omotača; klimatske promene; prekogranično zagađenje vazduha i vode; zaštitu voda od zagađivanja radi sprečavanja pogoršanja kvaliteta površinskih i podzemnih voda; utvrđivanje i sprovođenje zaštite prirodnih celina od značaja za Republiku Srbiju; utvrđivanje uslova zaštite životne sredine u planiranju prostora i izgradnji objekata; zaštitu od velikog hemijskog udesa i učešće u reagovanju u slučaju hemijskih udesa; zaštitu od buke i vibracija; zaštitu od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja; upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima; sprovođenje Konvencije o hemijskom oružju u skladu sa zakonom; upravljanje otpadom, izuzev radioaktivnim otpadom; odobravanje prekograničnog prometa otpada i zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta, kao i druge poslove određene zakonom. Za obavljanje poslova iz delokruga Ministarstva ustrojene su sledeće upravne organizacije u sastavu Ministarstva:



Shema br. 1

Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja obavlja poslove državne uprave koji se odnose i na: osnove zaštite životne sredine; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; inspekcijski nadzor u oblasti zaštite životne sredine; primenu rezultata naučnih i tehnoloških istraživanja i istraživanja razvoja u oblasti energetike i životne sredine; sprovođenje Konvencije o učešću javnosti, dostupnosti informacija i pravu na pravnu zaštitu u oblasti životne sredine; zaštitu prirode; zaštitu vazduha; zaštitu ozonskog omotača; klimatske promene; prekogranično zagađenje vazduha i vode; zaštitu voda od zagađivanja radi sprečavanja pogoršanja kvaliteta površinskih i podzemnih voda; utvrđivanje i sprovođenje zaštite prirodnih celina od značaja za Republiku Srbiju; utvrđivanje uslova zaštite životne sredine u planiranju prostora i izgradnji objekata; zaštitu od velikog hemijskog udesa i učešće u reagovanju u slučaju hemijskih udesa; zaštitu od buke i vibracija; zaštitu od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja; upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima; sprovođenje Konvencije o hemijskom oružju u skladu sa zakonom; upravljanje otpadom, izuzev radioaktivnim otpadom; odobravanje prekograničnog prometa otpada i zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta, kao i druge poslove određene zakonom.

Agencija za zaštitu životne sredine, kao organ uprave u sastavu Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine sa svojstvom pravnog lica, obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: razvoj, usklađivanje i vođenje naci-

onalnog informacionog sistema zaštite životne sredine (praćenje stanja činilaca životne sredine kroz indikatore životne sredine; registar zagađujućih materija i dr.); sprovođenje državnog monitoringa kvaliteta vazduha i voda, uključujući sprovođenje propisanih i usaglašenih programa za kontrolu kvaliteta vazduha, površinskih voda i podzemnih voda prve izdani i padavina; upravljanje Nacionalnom laboratorijom; prikupljanje i objedinjavanje podataka o životnoj sredini, njihovu obradu i izradu izveštaja o stanju životne sredine i sprovođenju politike zaštite životne sredine; razvoj postupaka za obradu podataka o životnoj sredini i njihovu procenu; vođenje podataka o najboljim dostupnim tehnikama i praksama i njihovoj primeni u oblasti zaštite životne sredine; saradnju sa Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine (EEA) i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje (EIONET), kao i druge poslove određene zakonom.

9.4. Zakon o zaštiti životne sredine

Opšti zakonski okvir zaštite ekološkog prava utvrđen je Zakonom o zaštiti životne sredine. Taj zakon definiše osnovne pojmove i subjekte zaštite životne sredine, a njime su fundirana i osnovna načela na kojima se zasniva sistem zaštite životne sredine.

Zakonom o zaštiti životne sredine uređuje se integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuju ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici. Pri tome, sistem zaštite životne sredine čine mere, uslovi i instrumenti za:

- održivo upravljanje, očuvanje prirodne ravnoteže, celovitosti, raznovrsnosti i kvaliteta prirodnih vrednosti i uslova za opstanak svih živih bića;
- sprečavanje, kontrolu, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine.

Održivo upravljanje prirodnim vrednostima i zaštita životne sredine uređuju se ovim zakonom, posebnim zakonima i drugim propisima kojima se uređuju:

- procena uticaja planova, programa i projekata na životnu sredinu;
- integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja;
- zaštita prirode;
- zaštita vazduha, voda, zemljišta, šuma, geoloških resursa;
- upravljanje hemikalijama;
- upravljanje otpadom;
- jonizujuća i nejonizujuća zračenja;
- zaštita od buke i vibracija i dr.

Sistem zaštite životne sredine, u okviru svojih ovlašćenja, obezbeđuju: Republika; autonomna pokrajina; opština, odnosno grad; preduzeća, druga domaća i strana pravna lica i preduzetnici koji u obavljanju privredne i druge delatnosti koriste prirodne vrednosti, ugrožavaju ili zagađuju životnu sredinu; naučne i stručne organizacije i druge javne službe; građanin, grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije.

Navedeni subjekti sistema zaštite životne sredine dužni su da čuvaju i unapređuju životnu sredinu i odgovorna su za svaku aktivnost kojom menjaju ili mogu da promene stanje i uslove u životnoj sredini, odnosno za nepreduzimanje mera zaštite životne sredine, u skladu sa zakonom. Pravna i fizička lica dužna su da u obavljanju svojih delatnosti obezbede: racionalno korišćenje prirodnih bogatstava; uračunavanje troškova zaštite životne sredine u investicionim i proizvodnim troškovima, primenu propisa, odnosno preduzimanje mera zaštite životne sredine, u skladu sa zakonom.

Ovim zakonom je naročito istaknut princip jačanja svesti. Tako državni organi, naučne ustanove, ustanove u oblasti obrazovanja, zdravstva, informisanja, kulture i druge ustanove, kao i drugi oblici udruživanja, u okviru svojih delatnosti, podstiču, usmeravaju i obezbeđuju jačanje svesti o značaju zaštite životne sredine. Jačanje svesti o značaju zaštite životne sredine obezbeđuje se u sistemu obrazovanja i vaspitanja, naučnoistraživačkog i tehnološkog razvoja, usavršavanja u procesu rada, javnog informisanja i popularizacije zaštite životne sredine.

Važna uloga u očuvanju i zaštiti životne sredine zakonom je poverena udruženjima građana. U tom smislu, udruženja građana u oblasti zaštite životne sredine pripremaju, propagiraju i realizuju svoje programe zaštite, štite svoja prava i interese u oblasti zaštite životne sredine, predlažu aktivnosti i mere zaštite, učestvuju u postupku donošenja odluka u skladu sa zakonom, doprinose ili neposredno rade na informisanju o životnoj sredini. Subjekti sistema zaštite životne sredine dužni su da međusobno sarađuju, obezbeđuju koordinaciju i usklađivanje u donošenju i sprovođenju odluka, a predviđeno je i da sa drugim državama i međunarodnim organizacijama sarađuju u oblasti životne sredine ostvaruje Republika.

9.4.1. Značenje osnovnih pojmova

Zakon o zaštiti životne sredine definiše osnovne pojmove koji su kasnijim odredbama detaljnije uređeni. Ovom prilikom ćemo ukazati na neke od pojmova o kojima će biti reči i pri analizi ostalih sistemskih zakona iz oblasti ekološkog prava.²²⁴ Tako, izrazi upotrebljeni u Zakonu o zaštiti životne sredine imaju sledeće značenje:

- **životna sredina** jeste skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život;
- **kvalitet životne sredine** jeste stanje životne sredine koje se iskazuje fizičkim, hemijskim, biološkim, estetskim i drugim indikatorima;
- **prirodne vrednosti** jesu prirodna bogatstva koja čine: vazduh, voda, zemljište, šume, geološki resursi, biljni i životinjski svet; s druge strane, **zaštićeno prirodno dobro** jeste očuvani deo prirode posebnih vrednosti i odlika (geodiverziteta, biodiverziteta, predela, pejzaža i dr.), koji ima trajni ekološki, naučni, kulturni, obrazovni, zdravstveno-rekreativni, turistički-

²²⁴ Značenje izraza korišćenih u Zakonu o zaštiti životne sredine predstavljeno je u članu 3. ovog zakona.

- ki i drugi značaj, zbog čega kao dobro od opšteg interesa uživa posebnu zaštitu. **Javno prirodno dobro** jeste uređeni ili neuređeni deo prirodnog bogatstva, odnosno vazduha, vodnih dobara, priobalja, podzemnih dobara, šumskih dobara, predela ili prostora, jednako dostupan svima;
- **aktivnost koja utiče na životnu sredinu** jeste svaki zahvat (stalni ili privremeni) kojim se menjaju i/ili mogu promeniti stanja i uslovi u životnoj sredini, a odnosi se na: korišćenje resursa i prirodnih dobara; procese proizvodnje i prometa; distribuciju i upotrebu materijala; ispuštanje (emisiju) zagađujućih materija u vodu, vazduh ili zemljište; upravljanje otpadom i otpadnim vodama, hemikalijama i štetnim materijama; buku i vibracije; jonizujuće i nejonizujuće zračenje; udese;
 - **zagađivanje životne sredine** je unosenje zagađujućih materija ili energije u životnu sredinu, izazvano ljudskom delatnošću ili prirodnim procesima koje ima ili može imati štetne posledice na kvalitet životne sredine i zdravlje ljudi. S druge strane, **ugrožena životna sredina** je određeni deo prostora na kome zagađenje ili rizik od zagađenja prevazilaze kapacitet životne sredine;
 - **zagađujuće materije** jesu materije čije ispuštanje u životnu sredinu utiče ili može uticati na njen prirodni sastav, osobine i integritet;
 - **opterećenje životne sredine** je pojedinačni ili zbirni uticaj aktivnosti na životnu sredinu i može se izraziti kao ukupno (više srodnih komponenti), zajedničko (više raznorodnih komponenti), dozvoljeno (u okviru graničnih vrednosti) i prekomerno (preko dozvoljenih graničnih vrednosti) opterećenje;
 - **degradacija životne sredine** jeste proces narušavanja kvaliteta životne sredine koji nastaje prirodnom ili ljudskom aktivnošću ili je posledica nepreduzimanja mera radi otklanjanja uzroka narušavanja kvaliteta ili štete po životnu sredinu, prirodne ili radom stvorene vrednosti.

9.4.2. Zaštita prirodnih vrednosti

Zaštita prirodnih vrednosti ostvaruje se sprovođenjem mera za očuvanje njihovog kvaliteta, količina i rezervi, kao i prirodnih procesa, odnosno njihove međuzavisnosti i prirodne ravnoteže u celini.²²⁵ Time je Zakonom o zaštiti životne sredine postavljena osnova za integrisanu zaštitu životne sredine. Zaštitu prirodnih vrednosti možemo analizirati kao zaštitu pojedinih prirodnih vrednosti i zaštitu od štetnog uticaja delatnosti.

Zaštita pojedinih prirodnih vrednosti odnosi se na pitanje zaštite tla i zemljišta, zaštite voda, zaštite vazduha, zaštite i očuvanja šuma, očuvanje biosfere i zaštitu biodiverziteta, kao i zaštitu i korišćenje flore i faune.

Zaštita, korišćenje i uređenje tla, poljoprivrednog i šumskog zemljišta i dobara od opšteg interesa obuhvata očuvanje produktivnosti, strukture, slojeva, formacija stena i minerala, kao i njihovih prirodnih i prelaznih oblika i procesa. Na površini ili ispod površine zemljišta mogu se vršiti aktivnosti i odlagati

²²⁵ Uporedi: *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, član 21.

materije koje ne zagađuju ili oštećuju zemljište. U toku realizacije projekata, kao i pre njegovog izvođenja (izgradnje, eksploatacije mineralnih sirovina i dr.), obezbeđuje se zaštita tla i zemljišta.

Zaštita i korišćenje voda ostvaruju se u okviru integralnog upravljanja vodama sprovođenjem mera za očuvanje površinskih i podzemnih voda i njihovih rezervi, kvaliteta i količina, kao i zaštitom korita, obalnih područja i slivova, u skladu sa posebnim zakonom. Vode se mogu koristiti i opterećivati, a otpadne vode ispuštati u vode uz primenu odgovarajućeg tretmana, na način i do nivoa koji ne predstavlja opasnost za prirodne procese ili za obnovu kvaliteta i količine vode i koji ne umanjuje mogućnost njihovog višenamenskog korišćenja. Mere zaštite voda obezbeđuju sprečavanje ili ograničavanje unošenja u vode opasnih, otpadnih i drugih štetnih materija, praćenje i ispitivanje kvaliteta površinskih i podzemnih voda, kao i kvaliteta otpadnih voda i njihovo prečišćavanje.

Zaštita vazduha ostvaruje se preduzimanjem mera sistematskog praćenja kvaliteta vazduha, smanjenjem zagađivanja vazduha zagađujućim materijama ispod propisanih graničnih vrednosti i preduzimanjem tehničko-tehnoloških i drugih potrebnih mera za smanjenje emisije, praćenjem uticaja zagađenog vazduha na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Mere zaštite vazduha obezbeđuju očuvanje atmosfere u celini sa svim njenim procesima i klimatskim obeležjima.

Radi zaštite i unapređenja šumskih ekosistema šumama se gazduje tako da se obezbeđuje racionalno upravljanje šumama, očuvanje genetskog fonda, poboljšanje strukture i ostvarivanje prioriternih funkcija šuma. Državni organi, vlasnici i korisnici šuma dužni su da preduzimaju potrebne mere za očuvanje i održivo korišćenje šuma, mere obnavljanja, podizanja i njihovog unapređivanja, kao i kontrole i zaštite šuma u slučaju prekograničnog zagađivanja.

Očuvanje biosfere obuhvata zaštitu organizama, njihovih zajednica i staništa, uključujući i očuvanje prirodnih procesa i prirodne ravnoteže unutar ekosistema, uz obezbeđivanje njihove održivosti. **Biodiverzitet i biološki resursi** štite se i koriste na način koji omogućava njihov opstanak, raznovrsnost, obnavljanje i unapređivanje u slučaju narušenosti. Zaštita biodiverziteta, korišćenje bioloških resursa, genetički modifikovanih organizama i biotehnologije vrši se na osnovu ovog zakona i posebnog zakona, kao i obaveza preuzetih međunarodnim ugovorima.

Radi zaštite biodiverziteta i bioloških resursa, odnosno autohtonih biljnih i životinjskih vrsta i njihovog rasprostiranja, Ministarstvo, drugi nadležni organi i organizacije kontrolišu unošenje i gajenje biljnih i životinjskih vrsta stranog porekla. Zabranjeno je uznemiravati, zlostavljati, ozleđivati i uništavati divlju faunu i razarati njena staništa. Zabranjeno je uništavati, kidati ili na drugi način puštošiti divlju floru, odnosno uništavati i razarati njena staništa. Određene vrste divlje flore i faune, njihovi razvojni oblici i delovi mogu se sakupljati i stavljati u promet na način i pod uslovima koji su utvrđeni u dozvoli koju izdaje Ministarstvo, po prethodno pribavljenom mišljenju organizacije nadležne za zaštitu prirode. Pravno lice, odnosno preduzetnik koji vrši promet vrsta divlje flore i faune dužan je da plaća naknadu. Visina naknade utvrđuje se aktom o stavljanju pod kontrolu korišćenja i prometa divlje flore i faune koji donosi Vlada. Sredstva ostvarena od naknade prihod su budžeta Republike i koriste se namenski za zaštitu i unapređivanje životne sredine u skladu sa ovim zakonom.

Uvoz i izvoz ugroženih i zaštićenih vrsta divlje flore i faune, njihovih razvojnih oblika i delova vrši se pod uslovom da uvoz, odnosno izvoz nije zabranjen, odnosno da izvezena količina ili broj primeraka ugroženih i zaštićenih vrsta divlje flore i faune neće ugroziti opstanak te vrste u Republici, kao i pod drugim uslovima propisanim zakonom, na osnovu dozvole koju izdaje Ministarstvo. Tranzit ugroženih i zaštićenih vrsta divlje flore i faune, njihovih razvojnih oblika i delova vrši se pod uslovom da je izdata izvozna dozvola. Uz zahtev za izdavanje dozvole za uvoz i izvoz podnosilac zahteva prilaže: 1) mišljenje ovlašćene naučne i stručne organizacije da se izvozom ugroženih i zaštićenih vrsta divlje flore i faune u traženoj količini ili broju primeraka neće ugroziti opstanak te vrste u Republici; 2) izjavu uvoznika, odnosno izvoznika u koje svrhe će se koristiti primerak vrste; 3) drugu propisanu dokumentaciju.

Ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine određuje naučne i stručne organizacije koje daju stručne ocene da se izvozom ugrožene i zaštićene vrste divlje flore i faune u traženoj količini ili broju primeraka neće ugroziti opstanak te vrste u Republici. Ministarstvo vodi registar izdatih dozvola na propisan način.

Zaštita od štetnih uticaja delatnosti ima za predmet zaštitu od opasne materije, upravljanje otpadom, zaštitu od buke i vibracija, kao i zaštitu od zračenja.

Upravljanje opasnim materijama, odnosno zaštita od organskih i neorganskih materija sa opasnim svojstvima, kao i planiranje, organizovanje i preduzimanje preventivnih i sanacionih mera, vrši se pod uslovima i na način na koji se obezbeđuje smanjenje rizika od udesa i pružanje adekvatnog odgovora na udes. Pravno i fizičko lice koje upravlja opasnim materijama ili koje primenjuje tehnologije štetne po životnu sredinu dužno je da preduzima sve potrebne zaštitne i sigurnosne mere kojima se rizik od opasnosti po životnu sredinu i zdravlje ljudi svodi na najmanju moguću meru.

Upravljanje otpadom sprovodi se po propisanim uslovima i merama postupanja sa otpadom u okviru sistema sakupljanja, transporta, tretmana i odlaganja otpada, uključujući i nadzor nad tim aktivnostima i brigu o postrojenjima za upravljanje otpadom posle njihovog zatvaranja. Vlasnik otpada dužan je da preduzme mere upravljanja otpadom radi sprečavanja ili smanjenja nastajanja, ponovnu upotrebu i reciklažu otpada, izdvajanje sekundarnih sirovina i korišćenje otpada kao energenta, odnosno odlaganje otpada.

Korisnik izvora buke može stavljati u promet i upotrebljavati izvore buke po propisanim uslovima uz primenu propisanih mera zaštite kojima se smanjuju emisije buke, odnosno upotreba postrojenja, uređaja, mašina, transportnih sredstava i aparata koji stvaraju buku. **Zaštita od vibracija** sprovodi se preduzimanjem mera kojima se sprečava i otklanja ugrožavanje životne sredine od dejstva mehaničkih, periodičnih i pojedinačnih potresa izazvanih ljudskom delatnošću.

Zaštita od zračenja sprovodi se primenom sistema mera kojima se sprečava ugrožavanje životne sredine i zdravlje ljudi od dejstva zračenja koja potiču iz jonizujućih i nejonizujućih izvora i otklanjaju posledice emisija koje izvori zračenja emituju ili mogu da emituju. Pravno i fizičko lice može proizvoditi, vršiti promet i koristiti izvore jonizujućih i nejonizujućih zračenja po propisanim uslovima i na propisan način.

9.4.3. Mere i uslovi zaštite životne sredine

Mere i uslovi zaštite životne sredine obuhvataju: 1) preventivne mere; 2) uslove zaštite životne sredine; 3) mere zaštite od opasnih materija i 4) programe i planove. Svaka od navedenih mera i uslova zaštite životne sredine biće predmet posebne analize.

a) Preventivne mere

Preventivne mere obuhvataju: planiranje i izgradnju, prostorno i urbanističko planiranje, stratešku procenu uticaja na životnu sredinu, procenu uticaja projekata na životnu sredinu, integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja, procenu opasnosti od udesa.

Planiranje i izgradnja, kao uređenje prostora, korišćenje prirodnih resursa i dobara, određeno prostornim i urbanističkim planovima i drugim planovima (planovi uređenja i osnove korišćenja poljoprivrednog zemljišta, šumske, vodoprivredne, lovnoprivredne osnove i programi unapređenja ribarstva na ribarskim područjima i drugi planovi) zasniva se na obavezi da se: 1) prirodni resursi i dobra očuvaju i unapređuju i u najvećoj meri obnavljaju, a ako su neobnovljivi, da se racionalno koriste; 2) obezbedi zaštita i nesmetano ostvarivanje funkcija zaštićenih prirodnih dobara sa njihovom zaštićenom okolinom i u najvećoj mogućoj meri očuvaju staništa divljih biljnih i životinjskih vrsta i njihove zajednice; 3) obezbedi očuvanje izgrađenog prostora; 4) obezbede uslovi za odmor i rekreaciju čoveka; 5) odrede mere zaštite životne sredine; 6) prikaže postojeće stanje po navedenim elementima i planirano stanje sa merama potrebnim da se planovi ostvare. Ministarstvo, organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave učestvuje u postupku pripreme i donošenja planova iz stava 1. ovog člana, na način određen zakonom.

U **prostornim i urbanističkim planovima** biće obezbeđeni mere i uslovi zaštite životne sredine, a naročito: 1) utvrđivanje posebnih režima očuvanja i korišćenja područja zaštićenih prirodnih dobara, izvorišta vodosnabdevanja, termalnih i mineralnih izvorišta, šuma, poljoprivrednog zemljišta, javnih zelenih površina, rekreacionih područja i banja; 2) određivanje područja ugroženih delova životne sredine (zagađena područja, područja ugrožena erozijom i bujicama, eksploatacijom mineralnih sirovina, plavna područja i sl.) i utvrđivanje mera za sanaciju ovih područja; 3) utvrđivanje mera i uslova zaštite životne sredine prema kojima će se koristiti prostor namenjen eksploataciji mineralnih sirovina, odnosno vršiti izgradnja industrijskih i energetske objekata, objekata za preradu i odlaganje otpada, objekata infrastrukture i drugih objekata čijom se izgradnjom ili korišćenjem može ugroziti životna sredina. Uslove za obezbeđenje tih mera daje Ministarstvo, organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, na zahtev organa nadležnog za pripremu i donošenje plana, a na osnovu uslova i mišljenja nadležnih stručnih organizacija.

Strateška procena uticaja na životnu sredinu vrši se za planove, programe i osnove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, infra-

strukturnih sistema, zaštite prirodnih i kulturnih dobara, biljnog i životinjskog sveta i njihovih staništa i dr. i sastavni je deo plana, odnosno programa ili osnove. Strateška procena uticaja na životnu sredinu mora biti usklađena sa drugim procenama uticaja na životnu sredinu, kao i sa planovima i programima zaštite životne sredine i vrši se u skladu sa postupkom propisanim posebnim zakonom. Autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, u okviru svojih prava i dužnosti, određuje vrste planova i programa za koje se izrađuje strateška procena uticaja.

Procena uticaja projekta na životnu sredinu vrši se za projekte koji se planiraju i realizuju u prostoru, uključujući promene tehnologije, rekonstrukciju, proširenje kapaciteta ili prestanak rada koji mogu dovesti do značajnog zagađivanja životne sredine ili predstavljaju rizik po zdravlje ljudi. Procena uticaja projekta na životnu sredinu obuhvata projekte iz oblasti industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede i komunalnih delatnosti, kao i sve projekte koji se planiraju na zaštićenom prirodnom dobru i u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra. Procena uticaja projekta na životnu sredinu je sastavni deo tehničke dokumentacije bez koje se ne može pristupiti izvođenju projekta i vrši se u skladu sa postupkom propisanim posebnim zakonom.

Za rad novih i postojećih postrojenja koja mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi i životnu sredinu pribavlja se **integrisana dozvola** kojom se obezbeđuju sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine. Vrste aktivnosti i postrojenja, uslovi i postupak izdavanja integrisane dozvole, nadzor i druga pitanja od značaja za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine uređuju se posebnim zakonom.

Pravno i fizičko lice koje obavlja aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna jedna ili više opasnih materija u količinama koje su jednake ili veće od propisanih, a koje mogu izazvati udes, dužno je da u postupku procene uticaja projekta na životnu sredinu, odnosno pribavljanja integrisane dozvole, izradi **procenu opasnosti od udesa**. Procena opasnosti od udesa izrađuje se na osnovu posebne metodologije koju propisuje ministar, po pribavljenom mišljenju drugih organa i organizacija i sadrži uslove za upravljanje rizikom koji se odnose na: 1) sprovođenje mera prevencije, pripravnosti i odgovora na udes; 2) preduzimanje mera otklanjanja posledica udesa, odnosno sanacije. Saglasnost na procenu opasnosti od udesa daje Ministarstvo.

b) Uslovi zaštite životne sredine

Uslovi zaštite životne sredine obuhvataju standarde kvaliteta životne sredine i standarde emisije, sistem upravljanja zaštitom životne sredine i kontrole zaštite životne sredine, kao i standarde proizvoda procesa i usluga.

U Republici se utvrđuju standardi kvaliteta životne sredine i standardi emisije, odnosno **granične vrednosti** emisije i emisije zagađujućih materija i energije u vazduh, vodu i zemljište, uključujući i emisiju iz mobilnih izvora zagađivanja. Jedinstveni normativi utvrđuju se radi: kontrole kvaliteta vazduha, voda, zemljišta, postupanja sa otpadom i hemikalijama, tretmana otpadnih voda, industrijskog

zagađenja i upravljanja rizikom, nivoa buke i vibracija i dr. Granične vrednosti emisija zagađujućih materija na mestu ispuštanja u životnu sredinu i nivo emisije zagađujućih materija u životnoj sredini utvrđuje Vlada.

Izgradnja i rad postrojenja i obavljanje aktivnosti vrši se ako su ispunjeni propisani standardi emisije i imisije, opreme i uređaja kojima se smanjuje ili sprečava emisija zagađujućih materija ili energije i obezbeđuje njeno očuvanje, odnosno ako su preduzete druge mere i radnje za obezbeđivanje propisanih uslova zaštite životne sredine. Zagađujuće i opasne materije, otpadne vode ili energija ispuštaju se u vazduh, vodu i zemljište na propisan način i u količinama, odnosno koncentracijama ili nivoima koji nisu iznad propisanih graničnih vrednosti. Prevozna sredstva koja se proizvode i puštaju u promet moraju ispunjavati uslove u pogledu emisije za mobilne izvore zagađivanja. Radi postepene primene standarda emisija i imisija i očuvanja prirodnih vrednosti, Vlada može, na određeno vreme, ograničiti rad postrojenja i obavljanje aktivnosti na određenom području. Vreme na koje Vlada utvrđuje ograničenja određuje se u skladu sa propisanim graničnim vrednostima i Nacionalnim programom zaštite životne sredine.

U slučajevima neposredne opasnosti ili prekoračenja propisanih graničnih vrednosti zagađenja Ministarstvo **obaveštava javnost** i donosi akt o utvrđenju posebnih mera. **Status ugrožene životne sredine** i režim sanacije i remedijacije za područje od značaja za Republiku određuje Ministarstvo, po pribavljenom mišljenju drugih nadležnih organa, a za područje od lokalnog značaja određuje jedinica lokalne samouprave. Status posebno ugrožene životne sredine određuje Vlada. Vlada utvrđuje kriterijume za određivanje statusa posebno ugrožene životne sredine, odnosno statusa ugrožene životne sredine i za utvrđivanje prioriteta za sanaciju i remedijaciju.

U Republici se primenjuju domaći i međunarodni standardi i propisi za upravljanje, sertifikaciju i registraciju **sistema upravljanja zaštitom životne sredine**. Pravno i fizičko lice može sertifikovati sistem upravljanja zaštitom životne sredine prema JUS-ISO 14001, u skladu sa zakonom. Pravno i fizičko lice može registrovati sertifikovan sistem upravljanja zaštitom životne sredine radi uključivanja u **sistem upravljanja i kontrole zaštite životne sredine EU** („sistem EMAS“), u skladu sa ovim zakonom.

U sistem EMAS mogu se uključiti pravna i fizička lica koja u svom poslovanju ispunjavaju zahteve sistema upravljanja zaštitom životne sredine koji se odnose na utvrđivanje i vođenje politike, planiranje, sprovođenje, kontrolu i proveru sistema upravljanja i primene mera za njegovo unapređivanje. Radi ispunjavanja uslova za uspostavljanje sistema upravljanja zaštitom životne sredine i registracije u sistem EMAS pravno i fizičko lice dužno je da izradi izveštaj o uticajima aktivnosti, proizvoda i usluga na životnu sredinu, organizuje i sprovede proveru usaglašenosti sistema upravljanja koju vrši ocenjivač iz pravnog i fizičkog lica ili van njega. Registracija u sistem EMAS vrši se na osnovu zahteva pravnog i fizičkog lica koji se podnosi Ministarstvu. Uz zahtev za registraciju u sistem EMAS, koji se podnosi na propisanom obrascu, prilaže se: 1) izjava pravnog i fizičkog lica za uključivanje u sistem EMAS sa propisanom sadržinom; 2) potvrda akreditovanog ocenjivača EMAS o tačnosti navoda datih u izjavi prav-

nog i fizičkog lica o ispunjenosti uslova zaštite životne sredine za uključivanje u sistem EMAS. Odluku o registraciji donosi Ministarstvo na osnovu podnete dokumentacije, kao i na osnovu inspekcijske kontrole o primeni propisa o zaštiti životne sredine. Pravno i fizičko lice plaćaju naknadu za upis u registar. Visinu naknade za upis u registar propisuje Vlada. Upis u registar vrši se na period od jedne godine i može se produžiti na zahtev pravnog i fizičkog lica. Zahtev za produženje registracije podnosi se najkasnije 30 dana pre isteka roka na koji je upis izvršen.

Akreditacija ocenjivača EMAS i kontrola njihovih aktivnosti vrši se u skladu sa zakonom i drugim propisima kojima se uređuje akreditacija. Akreditovani ocenjivač EMAS proverava ispunjenost svih uslova propisanih za pravna i fizička lica koja se uključuju u sistem EMAS ili su deo tog sistema. Ministarstvo vodi registar pravnih i fizičkih lica uključenih u sistem EMAS. Podaci iz registra EMAS su javni. Akreditaciono telo koje vodi registar akreditovanih ocenjivača sistema EMAS dužno je da najmanje jednom mesečno Ministarstvu dostavlja podatke iz registra, a na zahtev Ministarstva i podatke o postupku akreditacije ocenjivača EMAS. Na zahtev Ministarstva akreditovani ocenjivač EMAS dostavlja podatke o rezultatima proveravanja sistema EMAS u pravnom i fizičkom licu. Ministarstvo obezbeđuje zaštitu podataka koji predstavljaju poslovnu tajnu. Znak EMAS mogu koristiti samo pravna i fizička lica koja su registrovana u sistemu EMAS u slučajevima i na način utvrđen u skladu sa zakonom.

Na teritoriji Republike može se primenjivati domaća ili uvezena tehnologija ili proces, odnosno mogu se proizvoditi i stavljati u promet proizvodi ako ispunjavaju propisane standarde zaštite životne sredine, odnosno standarde kvaliteta proizvoda ili ako tehnologija, proces, proizvod, poluproizvod ili sirovina nisu zabranjeni u zemlji izvozniku. Ministarstvo može, u slučaju sumnje, naložiti da se **tehnologija, proces, proizvod, poluproizvod ili sirovina** ocene u odnosu na štetan uticaj na životnu sredinu i kada imaju propisanu ispravu. Ocenu tehnologije, procesa, proizvoda, poluproizvoda ili sirovine daje, u roku od 30 dana od dana prijema zahteva, akreditovana stručna organizacija ili stručna lica za pojedine oblasti. Uređaji koji služe za uklanjanje ili prečišćavanje zagađujućih materija za koje nisu propisani domaći standardi mogu se upotrebljavati ako je njihovu efikasnost za te namene utvrdila ovlašćena stručna organizacija. Ministarstvo može zabraniti proizvodnju i promet određenih proizvoda i vršenje određenih aktivnosti, na određeno vreme ili na delu teritorije Republike, odnosno autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave radi sprečavanja ugrožavanja životne sredine ili zdravlja ljudi.

Proizvođač ili distributer je obavezan da na **deklaraciji sirovine, poluproizvoda ili proizvoda** upozori na zagađenje životne sredine i štetu po ljudsko zdravlje koje proizvod ili njegovo pakovanje uzrokuje ili može uzrokovati. Upozorenje mora sadržati uputstvo za upotrebu ili rukovanje proizvodom, sastojcima i njegovim pakovanjem u proizvodnji, upotrebi i odlaganju, u skladu sa važećim standardima i propisima za rukovanje.

Ekološki znak utvrđuje se za proizvode namenjene opštoj potrošnji, izuzev proizvoda za ishranu, pića i farmaceutske proizvoda koji u poređenju sa sličnim

proizvodima manje zagađuju životnu sredinu pri proizvodnji, plasmanu, prometu, potrošnji i odlaganju ili su dobijeni reciklažom otpada. Ekološki znak se utvrđuje i za procese i usluge koji manje zagađuju životnu sredinu. Za proizvode, procese ili usluge pravno ili fizičko lice može dobiti pravo na korišćenje ekološkog znaka ako se njihovom proizvodnjom, odnosno odvijanjem, odnosno pružanjem smanjuje: potrošnja energetske resursa; emisija štetnih i opasnih materija; proizvodnja otpada; potrošnja prirodnih resursa i dr. Ministar propisuje bliže uslove i postupak za dobijanje prava na korišćenje ekološkog znaka, elemente, izgled i način upotrebe ekološkog znaka za proizvode, procese i usluge.

c) Mere zaštite od opasnih materija

Mere zaštite od opasnih materija grupišemo u mere koje se odnose na: 1) proizvodnju i promet; 2) postupanje sa opasnim materijama; 3) udes i postupanje u slučaju nastupanja udesa i 4) izradu planova i programa.

(1) Proizvodnja i promet. Na teritoriji Republike zabranjuje se **proizvodnja supstanci koje oštećuju ozonski omotač**. Zabranjen je **uvoz i izvoz supstanci koje oštećuju ozonski omotač**, odnosno proizvoda koji sadrže te supstance, koje su utvrđene ratifikovanim međunarodnim ugovorom iz zemalja, odnosno u zemlje koje nisu strane ugovornice tog ugovora. Uvoz, proizvodnja i stavljanje u promet novih i korišćenih proizvoda koji sadrže supstance koje oštećuju ozonski omotač, zabranjen je, izuzev za posebne namene. Supstance koje oštećuju ozonski omotač, čiji promet, odnosno korišćenje nisu zabranjeni, kao i proizvodi koji sadrže supstance koje oštećuju ozonski omotač a služe za posebne namene, mogu se uvoziti, odnosno izvoziti na osnovu dozvole Ministarstva. Uvoznik, odnosno izvoznik podnosi zahtev za izdavanje dozvole, uz koji prilaže: 1) vrstu i količinu supstance ili proizvoda koji sadrži supstance koje oštećuju ozonski omotač, a koje su predmet uvoza, odnosno izvoza; 2) podatke o poreklu supstance ili proizvoda koji sadrži supstance koje oštećuju ozonski omotač koje se uvoze ili određuju u koje se supstanca izvozi, odnosno o krajnjem korisniku; 3) drugu propisanu dokumentaciju. Uvoznik, odnosno izvoznik dužan je da vodi evidenciju i dostavi Ministarstvu podatke o vrsti i količini uvezenih, odnosno izvezenih supstanci, količini prodatih uvezenih supstanci i pravnim i fizičkim licima kojima su supstance prodate. Vlada propisuje: 1) listu supstanci koje oštećuju ozonski omotač čiji je uvoz, odnosno izvoz zabranjen; 2) listu supstanci i proizvoda koji sadrže supstance koje oštećuju ozonski omotač, čiji je uvoz, odnosno izvoz dozvoljen; 3) listu supstanci i proizvoda koji sadrže supstance koje oštećuju ozonski omotač za posebne namene. Ministarstvo vodi registar o uvozu, izvozu i potrošnji supstanci, odnosno proizvoda koji oštećuju ozonski omotač. Ministar bliže propisuje dokumentaciju koja se podnosi uz zahtev za izdavanje dozvole za uvoz i izvoz, način vođenja evidencije, odnosno registra o uvozu, izvozu i potrošnji supstanci, odnosno proizvoda, način i rok dostavljanja podataka. Zabranjen je uvoz opasnog otpada. Otpad se može uvoziti samo ako ne može da se obezbedi u Republici, a neophodan je u proizvodnji kao sekundarna sirovina. Dozvolu za uvoz, izvoz ili tranzit otpada izdaje Ministarstvo u skladu sa zakonom i drugim propisima.

(2) Postupanje sa opasnim materijama. **Postupanje sa opasnim materijama** u proizvodnji, upotrebi, prevozu, prometu, preradi, skladištenju i odlaganju vrši se tako da se ne dovedu u opasnost život i zdravlje ljudi, ne zagadi životna sredina, obezbede i preduzmu mere zaštite od udesa i druge mere utvrđene zakonom. Pravno i fizičko lice koje proizvodi, prevozi, stavlja u promet, koristi, prerađuje, skladišti ili odlaže opasne materije dužno je da: 1) izradi plan zaštite od udesa i da najmanje svake tri godine vrši njegovo ažuriranje ili reviziju u skladu sa promenama u radu postrojenja, primeni tehnologije ili obavljanju aktivnosti, uključujući i proveru pripravnosti za njegovo sprovođenje; 2) sprovodi preventivne i druge mere upravljanja rizikom od udesa iz plana zaštite od udesa; 3) izradi izveštaj o stanju sigurnosti koji je dostupan javnosti i da najmanje svakih pet godina, kao i u slučaju promena u radu postrojenja ili obavljanju aktivnosti, vrši reviziju izveštaja o stanju sigurnosti. U slučaju kvara na postrojenjima ili uređajima za zaštitu životne sredine, usled čega nastaje prekoračenje graničnih vrednosti emisije, pravno i fizičko lice koje proizvodi, prevozi, stavlja u promet, koristi, prerađuje, skladišti ili odlaže opasne materije dužno je da bez odlaganja o tome obavesti Ministarstvo, nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno organ jedinice lokalne samouprave. Prevoznik opasnih materija dužan je da pribavi dozvolu nadležnog organa za prevoz opasnih materija, u skladu sa posebnim zakonom.

(3) Udes i postupanje u slučaju nastupanja udesa. **Udes** je iznenadni i nekontrolisani događaj ili niz događaja koji nastaje nekontrolisanim oslobađanjem, izlivanjem ili rasipanjem opasnih materija pri proizvodnji, prometu, upotrebi, prevozu, preradi, skladištenju, odlaganju ili dugotrajnom neadekvatnom čuvanju. U slučaju udesa pravno ili fizičko lice bez odlaganja organizuje i sprovodi planirane mere i postupke reagovanja na udes i angažuje ljude i sredstva u skladu sa izrađenim planom zaštite od udesa, uključujući i obavezu da o tome obavesti Ministarstvo, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine i ministarstvo nadležnog za poslove zaštite od požara, proizvodnju i promet eksplozivnih materija, zapaljivih tečnosti i gasova i druge nadležne organe, u skladu sa zakonom. Obaveštenje obavezno sadrži: okolnosti udesa, mesto, vreme, prisutne opasne materije, neposrednu opasnost po zdravlje ljudi i životnu sredinu i kratak opis preduzetih mera, kao i neposredne mere pripravnosti neophodne da bi se sprečilo ponavljanje udesa.

Državni organi, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave donose **planove zaštite od udesa**. Plan zaštite od udesa sa prekograničnim efektima donosi Vlada. Planovi se revidiraju svake treće godine. Ministar propisuje: 1) sadržinu plana zaštite od udesa i izveštaja o stanju sigurnosti; 2) način vođenja evidencije o vrstama i količinama opasnih materija u proizvodnji, upotrebi, prometu, prevozu, preradi, skladištenju i odlaganju, način i rokove dostavljanja podataka; 3) nivo koncentracija opasnih materija u medijumima životne sredine o kojima se obavezno obaveštava javnost; 4) način i kriterijume za kategorizaciju i karakterizaciju opasnih materija; 5) kriterijume za utvrđivanje obima udesa za proglašavanje stanja ugroženosti životne sredine od udesa. Na osnovu obaveštenja, Ministarstvo vodi registar postrojenja, kao i registar udesa koji su prijavljeni. Ministarstvo je dužno da odredi postrojenja ili grupe postrojenja kod kojih je

veća verovatnoća ili mogućnost pojave udesa zbog lokacije i blizine takvih postrojenja, kao i da odredi opasne materije u tim postrojenjima (domino efekat).

U slučaju udesa, zavisno od njegovog obima, u postrojenjima ili izvan njih, i procene posledica koje mogu izazvati direktnu ili odloženu opasnost po ljudsko zdravlje i životnu sredinu, proglašava se stanje ugroženosti životne sredine i obaveštava javnost o preduzetim merama. Radi sprečavanja daljeg širenja zagađenja prouzrokovanog udesom, pravno i fizičko lice odmah preduzima mere sanacije prema planovima zaštite o svom trošku. Ako se naknadno utvrdi zagađivač koji je odgovoran za udes, organ koji je snosio troškove otklanjanja posledica zagađivanja životne sredine zahteva naknadu troškova.

d) Izrada planova i programa

Planiranje i upravljanje zaštitom životne sredine obezbeđuju se i ostvaruju sprovođenjem **Nacionalnog programa zaštite životne sredine** koji donosi Narodna skupština za period od najmanje deset godina. Nacionalni program obezbeđuje integralnu zaštitu životne sredine i sadrži naročito: 1) opis i ocenu stanja životne sredine; 2) osnovne ciljeve i kriterijume za sprovođenje zaštite životne sredine u celini, po oblastima i prostornim celinama sa prioriternim merama zaštite; 3) uslove za primenu najpovoljnijih privrednih, tehničkih, tehnoloških, ekonomskih i drugih mera za održivi razvoj i upravljanje zaštitom životne sredine; 4) dugoročne i kratkoročne mere za sprečavanje, ublažavanje i kontrolu zagađivanja; 5) nosioce, način i dinamiku realizacije; 6) sredstva za realizaciju. Nacionalni program realizuje se akcionim i sanacionim planovima koje donosi Vlada za period od pet godina. Vlada jedanput u dve godine podnosi izveštaj Narodnoj skupštini o realizaciji Nacionalnog programa.

Akcioni planovi donose se za: 1) unapređivanje prostornog planiranja i uređenja prostora; 2) zaštitu zemljišta; 3) zaštitu voda; 4) zaštitu vazduha i atmosfere; 5) zaštitu šuma; 6) zaštitu ekosistema; 7) zaštićena prirodna dobra; 8) upravljanje otpadom; 9) upravljanje hemikalijama; 10) zaštitu od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja; 11) zaštitu od udesa; 12) zaštitu od buke i vibracija; 13) održivo upravljanje energijom; 14) razvoj informacionog sistema; 15) razvoj naučnog istraživanja, obrazovanja i vaspitanja; 16) razvoj i primenu ekonomskih instrumenata i dr.

Sanacioni plan se donosi kada zagađenje na određenom prostoru prevazilazi efekte mera koje se preduzimaju, odnosno kada je ugrožen kapacitet životne sredine ili postoji rizik od trajnog narušavanja kvaliteta ili štete u životnoj sredini. Sanacioni plan Vlada donosi u slučaju:

- kada nivo i obim degradacije životne sredine prevazilazi sanacione mogućnosti autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave;
- kada je odgovorni subjekt nepoznat, a zagađenost životne sredine izaziva štetne posledice preko granica Republike;
- kada je odgovorni subjekat van jurisdikcije Republike, a zagađenost životne sredine izaziva štetne posledice na njenoj teritoriji;
- kada zagađenost životne sredine ugrožava područje od izuzetnog značaja za Republiku ili na njemu izaziva štetne posledice;
- kada treba preduzeti hitne i interventne mere u vanrednim slučajevima.

Ako se naknadno utvrdi zagađivač koji je odgovoran za zagađivanje, organ koji je snosio troškove sanacije životne sredine zahteva naknadu troškova. U slučaju prekoračenja propisanih nivoa emisija i drugih aktivnosti koje su dovele do degradacije životne sredine, zagađivač je dužan da o svom trošku uradi i realizuje sanacioni plan.

Akcioni i sanacioni planovi sadrže naročito: stanje, mere, procenu uticaja na zdravlje ljudi u slučaju ugrožene životne sredine, nosioce, način, dinamiku i sredstva za realizaciju plana. Akcione i sanacione planove priprema Ministarstvo sa ministarstvima nadležnim za odgovarajuću oblast.

Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave donose program zaštite životne sredine na svojoj teritoriji, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa Nacionalnim programom i planovima i svojim interesima i specifičnostima. Dve ili više jedinica lokalne samouprave donose zajednički program zaštite životne sredine radi smanjenja negativnih uticaja na životnu sredinu ili iz razloga ekonomičnosti (zajedničko upravljanje otpadom, otpadnim vodama i sl.).

9.4.4. Praćenje stanja životne sredine i informisanje javnosti

Praćenje stanja životne sredine obezbeđuje se monitoringom, uspostavljanjem informacionog sistema zaštite životne sredine i izveštavanjem.

Monitoring. Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave u okviru svoje nadležnosti utvrđene zakonom obezbeđuju kontinuiranu kontrolu i praćenje stanja životne sredine (monitoring), u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine i posebnim zakonima. **Monitoring** je sastavni deo jedinstvenog informacionog sistema životne sredine. Vlada donosi program monitoringa za period od dve godine. Autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave donosi program monitoringa na svojoj teritoriji koji mora biti u skladu sa programom monitoringa koji donosi Vlada. Republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju finansijska sredstva za obavljanje monitoringa.

Monitoring se vrši sistematskim merenjem, ispitivanjem i ocenjivanjem indikatora stanja i zagađenja životne sredine koje obuhvata praćenje prirodnih faktora, odnosno promena stanja i karakteristika životne sredine, uključujući i prekogranični monitoring, i to: vazduha, vode, zemljišta, šuma, biodiverziteta, flore i faune, elemenata klime, ozonskog omotača, jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja, buke, otpada, ranu najavu udesa sa praćenjem i procenom razvoja zagađenja životne sredine, kao i preuzetih obaveza iz međunarodnih ugovora. Vlada utvrđuje kriterijume za određivanje broja i rasporeda mernih mesta, mrežu mernih mesta, obim i učestalost merenja, klasifikaciju pojava koje se prate, metodologiju rada i indikatore zagađenja životne sredine i njihovog praćenja, rokove i način dostavljanja podataka. Monitoring može da obavlja i ovlašćena organizacija ako ispunjava uslove u pogledu kadrova, opreme, prostora, akreditacije za merenje datog parametra i JUS-ISO standarda u oblasti uzorkovanja, merenja, analiza i pouzdanosti podataka, u skladu sa zakonom.

Pravno i fizičko lice koje je vlasnik, odnosno korisnik postrojenja koje predstavlja izvor emisija i zagađivanja životne sredine dužno je da, u skladu sa zakonom, preko nadležnog organa, organizacije ili ovlašćene organizacije:

- obavlja monitoring emisije;
- obezbeđuje meteorološka merenja za velike industrijske komplekse ili objekte od posebnog interesa za Republiku, autonomnu pokrajinu ili jedinicu lokalne samouprave;
- učestvuje u troškovima merenja emisije u zoni uticaja, po potrebi;
- prati i druge uticaje svoje aktivnosti na stanje životne sredine.

Vlada utvrđuje vrste emisije i drugih pojava koje su predmet monitoringa zagađivača, metodologiju merenja, uzimanja uzoraka, način evidentiranja, rokove dostavljanja i čuvanja podataka. Zagađivač planira i obezbeđuje finansijska sredstva za obavljanje monitoringa emisije, kao i za druga merenja i praćenja uticaja svoje aktivnosti na životnu sredinu. Državni organi, odnosno organizacije, organi autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, ovlašćene organizacije i zagađivači dužni su da podatke iz monitoringa dostavljaju Agenciji za zaštitu životne sredine na propisan način.

Radi efikasnog identifikovanja, klasifikovanja, obrade, praćenja i evidencije prirodnih vrednosti i upravljanja životnom sredinom u Republici, uspostavlja se i vodi **informacioni sistem zaštite životne sredine**. Informacioni sistem obezbeđuje formiranje, klasifikovanje, održavanje, prezentaciju i distribuciju numeričkih, opisnih i prostornih baza podataka o: kvalitetu medijuma životne sredine, praćenju stanja i zaštiti životne sredine, zakonodavnim, administrativnim i organizacionim i strateškim merama, naučno-tehničkim informacijama o planskim merama prevencije i razmenu informacija sa drugim informacionim sistemima i dr. Informacioni sistem vodi Agencija za zaštitu životne sredine. Informacioni sistem obezbeđuje pristup drugim informacionim sistemima i harmonizaciju svih relevantnih informacija i podataka na nacionalnom i međunarodnom nivou. Vlada bliže propisuje sadržinu i način vođenja informacionog sistema, metodologiju, strukturu, zajedničke osnove, kategorije i nivoe sakupljanja podataka, kao i sadržinu informacija o kojima se redovno i obavezno obaveštava javnost.

Radi praćenja kvalitativnih i kvantitativnih promena u životnoj sredini i preduzimanja mera zaštite u životnoj sredini vodi se **integralni katastar zagađivača** u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine. Integralni katastar zagađivača vodi Agencija za zaštitu životne sredine. Ministar propisuje metodologiju za izradu integralnog katastra zagađivača, kao i vrstu, načine, klasifikaciju i rokove dostavljanja podataka. Zagađivač je dužan da o svom trošku dostavlja propisane podatke na način i u rokovima utvrđenim u skladu sa zakonom.

Vlada jedanput godišnje podnosi Narodnoj skupštini **izveštaj o stanju životne sredine** u Republici. Nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave jedanput u dve godine podnosi skupštini autonomne pokrajine, odnosno skupštini jedinice lokalne samouprave izveštaj o stanju životne sredine na svojoj teritoriji. Izveštaji o stanju životne sredine objavljuju se u službenim glasilima Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Izveštaj sadrži naročito podatke o:

- stanju i promenama u životnoj sredini;
- sprovođenju Strategije, Nacionalnog programa i akcionih planova;

- sanacionim planovima i drugim preduzetim merama;
- finansiranju sistema zaštite životne sredine;
- prioritetnim obavezama i merama u oblasti sistema zaštite životne sredine;
- drugim podacima značajnim za upravljanje prirodnim vrednostima i zaštitom životne sredine.

Pristup informacijama i učešće javnosti u odlučivanju. Državni organi, organi autonomne pokrajine, organi jedinice lokalne samouprave i ovlašćene i druge organizacije dužni su da redovno, pravovremeno, potpuno i objektivno obaveštavaju javnost o stanju životne sredine, odnosno o pojavama koje se prate u okviru monitoringa imisije i emisije, kao i merama upozorenja ili razvoju zagađenja koja mogu predstavljati opasnost za život i zdravlje ljudi, u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine i drugim propisima. Javnost ima pravo pristupa propisanim registrima ili evidencijama koje sadrže informacije i podatke.

Informacije koje se odnose na zaštitu životne sredine nadležni organ dostavlja podnosiocu zahteva u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva. Ako su informacije obimne ili bi njihova priprema zahtevala duže vreme, rok za dostavljanje je 60 dana od dana podnošenja zahteva. Troškove dostavljanja informacija snosi podnosilac zahteva. Ministar propisuje visinu troškova u zavisnosti od obima i prirode informacija. Zahtev za dostavljanje informacija koje se odnose na zaštitu životne sredine može biti odbijen ako bi njihovo objavljivanje negativno uticalo na:

- poverljivost rada državnih organa kada je ona predviđena zakonom;
- međunarodne odnose, odbranu zemlje i javnu bezbednost;
- rad pravosudnih organa;
- poverljivost komercijalnih i industrijskih podataka kada je takva poverljivost predviđena zakonom, osim informacija o emisijama koje ugrožavaju životnu sredinu;
- prava intelektualne svojine;
- poverljivost ličnih podataka, odnosno dosijea, kada je ona predviđena zakonom;
- interese trećih lica koja poseduju informacije, a koja nisu obavezna da ih pruže, odnosno nisu saglasna sa njihovim objavljivanjem.

Učešće javnosti u odlučivanju. Javnost ima pravo da, u skladu sa zakonom, učestvuje u postupku donošenja odluka o:

- strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu;
- proceni uticaja projekata čija realizacija može dovesti do zagađivanja životne sredine ili predstavlja rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi;
- odobravanju rada novih, odnosno postojećih postrojenja.

Učešće javnosti u pogledu strateške procene uticaja obezbeđuje se u okviru izlaganja prostornog i urbanističkog plana, odnosno drugog plana ili na javni uvid. Učešće javnosti u odlučivanju o proceni uticaja projekata na životnu sredinu sprovodi se u okviru javne prezentacije projekta i javne rasprave. Učešće

javnosti u odlučivanju o puštanju u rad novih, odnosno postojećih postrojenja sprovodi se u toku izdavanja dozvole za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja. Zainteresovana javnost se putem javnog oglasa obaveštava o postupku donošenja odluka i učestvuje u postupku dostavljanjem mišljenja, komentara i sugestija nadležnom organu i pravovremeno se obaveštava o donetoj odluci. Radi zaštite interesa odbrane i bezbednosti zemlje, Vlada može ograničiti učešće javnosti u donošenju navedenih odluka.

9.4.5. Ekonomski instrumenti

Prema Zakonu o zaštiti životne sredine Republika, odnosno autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, u okviru svojih ovlašćenja, obezbeđuju finansiranje i ostvarivanje ciljeva zaštite životne sredine. Zakonom su normirane vrste ekonomskih instrumenata. Osim toga, posebna pažnja je posvećena i pitanju osnivanja Fonda za zaštitu životne sredine, čiji je cilj da obezbeđuje finansijska sredstva za podsticanje zaštite i unapređenje životne sredine.

a) Vrste ekonomskih instrumenata

Vrste ekonomskih instrumenata. Finansiranje zaštite životne sredine postiže se sledećim ekonomskim instrumentima: naknadom za korišćenje prirodnih vrednosti, naknadom za zagađivanje životne sredine, naknadom jedinice lokalne samouprave, kao i naknadom iz budžeta i međunarodnom finansijskom pomoći.

Za pravna i fizička lica koja primenjuju tehnologije, proizvode i stavljaju u promet proizvode čiji je uticaj povoljniji od drugih sličnih, odnosno koji koriste obnovljive izvore energije (sunce, vetar, biogas i dr.), opremu i uređaje koji neposredno služe zaštiti životne sredine, mogu se utvrditi poreske, carinske i druge olakšice ili oslobođanja od obaveze plaćanja, pod uslovima i na način utvrđen posebnim zakonom. Osim toga, za potrošače koji organizovano vraćaju korišćene i neupotrebljive uređaje ili njihove delove, proizvode ili njihovu ambalažu, proizvođače koji obezbeđuju njihovu reciklažu ili uklanjanje, odnosno smanjuju negativan uticaj svojih aktivnosti na životnu sredinu na drugi organizovan način, mogu se utvrditi posebne podsticajne mere u vidu subvencija, depozita i njegovog refundiranja, pod uslovima i na način utvrđen posebnim zakonom.

Korisnik prirodne vrednosti plaća **naknadu za korišćenje prirodnih vrednosti** i snosi troškove sanacije i rekultivacije degradiranog prostora, u skladu sa posebnim zakonom. Sredstva ostvarena od naknade u visini od 60% prihod su budžeta Republike, a u visini od 40% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave.

Zagađivač je dužan da plaća **naknadu za zagađivanje životne sredine**. Kriterijumi za određivanje naknade su:

- vrsta, količina ili osobine emisija iz pojedinog izvora;
- vrsta, količina ili osobine emisija proizvedenog ili odloženog otpada;
- sadržaj materija štetnih po životnu sredinu u sirovini, poluproizvodu i proizvodu.

Obveznik plaćanja naknade je svako lice koje uzrokuje zagađenje životne sredine emisijama, odnosno otpadom, ili proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovine, poluproizvode ili proizvode koji sadrže materije štetne po životnu sredinu. Vlada bliže određuje vrstu zagađivanja, kriterijume za obračun naknade i obveznike, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade. Sredstva ostvarena od naknade u visini od 40% prihod su budžeta Republike, a u visini od 60% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave. Ta sredstva se koriste namenski za zaštitu i unapređivanje životne sredine prema programima, odnosno akcionim i sanacionim planovima koji se donose u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine i posebnim zakonima. Obveznik ima pravo na povraćaj već plaćene naknade za zagađivanje životne sredine, odnosno oslobađanje ili smanjenje plaćanja naknade, ako sredstva koristi za sprovođenje mera za prilagođavanje propisanim graničnim vrednostima ili sprovodi druge mere kojima doprinosi smanjenju zagađivanja životne sredine ispod propisanog nivoa.

Jedinica lokalne samouprave može, iz okvira svojih prava i dužnosti, propisati **naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine** u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima. Izuzetno, jedinica lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine može propisati naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine i za vlasnika teretnog vozila, odnosno za pravno i fizičko lice koje obavlja poslove prevoza i transporta nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju na njenoj teritoriji. Visinu naknade i način plaćanja, kao i olakšice za određene kategorije obveznika plaćanja, propisuje jedinica lokalne samouprave. Sredstva prikupljena od tih naknada moraju se namenski iskoristiti za zaštitu i unapređenje životne sredine.

Finansiranje iz namenskih **sredstava budžeta i sredstava međunarodne finansijske pomoći** vrši se posredstvom Fonda za zaštitu životne sredine, u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine.

b) Fond za zaštitu životne sredine

Radi obezbeđivanja finansijskih sredstava za podsticanje zaštite i unapređivanja životne sredine, u Republici se osniva Fond za zaštitu životne sredine. Fond ima svojstvo pravnog lica. Sedište Fonda je u Beogradu. Fond obavlja poslove u vezi sa finansiranjem pripreme sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, kao i u oblasti energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, a naročito:

- stručne i druge poslove u vezi sa pribavljanjem, upravljanjem i korišćenjem sredstava Fonda;
- posredovanje u vezi sa finansiranjem zaštite životne sredine i energetske efikasnosti iz sredstava stranih država, međunarodnih organizacija, finansijskih institucija i tela, kao i domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica;
- vođenje baze podataka o programima, projektima i drugim aktivnostima u oblasti zaštite životne sredine i energetske efikasnosti, kao i potrebnim i raspoloživim finansijskim sredstvima za njihovo ostvarivanje;

- podsticanje, uspostavljanje i ostvarivanje saradnje sa međunarodnim i domaćim finansijskim institucijama i drugim pravnim i fizičkim licima radi finansiranja zaštite životne sredine i energetske efikasnosti u skladu sa Nacionalnim programom i drugim strateškim planovima i programima, kao i zaključenim međunarodnim ugovorima za namene utvrđene ovim zakonom.

Fond posluje u skladu sa zakonom kojim se uređuje budžetski sistem. Prihodi Fonda ostvaruju se iz:

- namenskih sredstava budžeta Republike ostvarenih po osnovu naknada²²⁶;
- sredstava ostvarenih po osnovu promene vlasništva preduzeća ostvarenih u postupku privatizacije;
- prihoda ostvarenih na osnovu međunarodne bilateralne i multilateralne saradnje na programima, projektima i drugim aktivnostima u oblasti zaštite životne sredine i energetske efikasnosti;
- prihoda i primanja od upravljanja slobodnim novčanim sredstvima Fonda;
- priloga, donacija, poklona i pomoći;
- drugih izvora u skladu sa zakonom.

Svako povećanje imovine Fonda upisuje se u registar privrednih subjekata jednom godišnje.

Fond u obavljanju svojih poslova, a naročito u planiranju i korišćenju sredstava, primenjuje **principe objektivnosti i odgovornosti, međunarodno priznate standarde dobre prakse i javnosti u radu** i donošenju odluka.

Sredstva Fonda koriste se za finansiranje akcionih i sanacionih planova u skladu sa Nacionalnim programom, a naročito za:

- zaštitu, očuvanje i poboljšanje kvaliteta vazduha, vode, zemljišta i šuma, kao i ublažavanje klimatskih promena i zaštitu ozonskog omotača;
- sanaciju odlagališta otpada, podsticanje smanjenja nastajanja otpada, reciklažu i ponovnu upotrebu otpada;
- podsticanje čistije proizvodnje i primenu najboljih dostupnih tehnika za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti;
- tehnologije i proizvode koji smanjuju opterećenje i zagađenje životne sredine;
- zaštitu i očuvanje biodiverziteta;
- podsticanje održivog korišćenja zaštićenih prirodnih dobara;
- podsticanje održivog razvoja ruralnog područja;
- podsticanje korišćenja obnovljivih izvora energije i povećanu energetske efikasnost;
- podsticanje čistijeg transporta;
- podsticanje održivih privrednih delatnosti, odnosno održivog privrednog razvoja;

226 Vidi: *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, čl. 27, 45. i 85.

- unapređenje sistema informisanja o stanju životne sredine, praćenje i ocenjivanje stanja životne sredine, kao i uvođenje sistema upravljanja životnom sredinom;
- podsticanje obrazovnih, istraživačkih i razvojnih studija, programa, projekata i drugih aktivnosti, uključujući i demonstracione aktivnosti;
- sufinansiranje preventivnih i interventnih mera u vanrednim okolnostima zagađivanja životne sredine i osposobljavanje za reagovanje u slučaju udesa;
- sufinansiranje obaveza Republike u vezi sa supsidijarnim merama.

Fond može učestvovati i u sufinansiranju programa, projekata i drugih aktivnosti ako ih organizuju i finansiraju međunarodne organizacije, finansijske institucije i tela ili druga strana pravna lica. Sredstva Fonda daju se pravnim i fizičkim licima, korisnicima sredstava, radi finansiranja namena utvrđenih u članu 93. ovog zakona putem zajmova, izdavanja garancija i drugih oblika jemstava, subvencija, pomoći i donacija na osnovu javnog konkursa koji objavljuje Fond.

Fond ne raspisuje javni konkurs ako kao ugovorna strana neposredno sufinansira i učestvuje u realizaciji programa, projekata i drugih aktivnosti, u skladu sa ovim zakonom.

Opštim aktom Fonda utvrđuju se uslovi koje moraju ispunjavati korisnici sredstava Fonda, uslovi i način dodeljivanja njegovih sredstava, kriterijumi i merila za ocenjivanje predloga projekata, odnosno zahteva za dodeljivanje sredstava, način praćenja namenskog korišćenja sredstava i ugovorenih prava i obaveza, kao i druga pitanja od značaja za dodeljivanje i korišćenje sredstava Fonda.

Fond:

- donosi godišnji i srednjoročni program rada;
- utvrđuje finansijski plan, periodični obračun i godišnji obračun;
- prati realizaciju programa i kontroliše racionalno korišćenje sredstava;
- odlučuje o drugim pitanjima i vrši druge poslove utvrđene statutom Fonda.

Na srednjoročni program saglasnost daje Vlada, a na godišnji program Ministarstvo.

Fond dostavlja Ministarstvu izveštaj o ostvarivanju programa rada za proteklu godinu najkasnije do 31. marta tekuće godine.

Izveštaj o programu rada Fond dostavlja Ministarstvu i u drugo vreme, na njegov zahtev.

Organi Fonda su: upravni odbor, nadzorni odbor i direktor. Članove upravnog i nadzornog odbora imenuje i razrešava Vlada. Upravni odbor ima sedam članova: tri predstavnika Vlade i po jedan predstavnik Narodne banke Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i Fonda. Nadzorni odbor ima pet članova: dva predstavnika Vlade, po jedan predstavnik organa autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i Fonda. Direktora Fonda, na predlog ministra, imenuje i razrešava Vlada. Članovi upravnog i nadzornog odbora i direktor imenuju se na period od četiri godine.

Fond ima statut i druga opšta akta u skladu sa zakonom i statutom. Statut donosi upravni odbor Fonda uz saglasnost Vlade. Statutom Fonda uređuju se: organizacija i način poslovanja Fonda, nadležnost i rad upravnog i nadzornog odbora i direktora Fonda, zastupanje i predstavljanje Fonda, prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u Fondu, način organizovanja poslova i druga pitanja od značaja za rad i poslovanje Fonda. Rad Fonda je javan. Fond blagovremeno i istinito obaveštava javnost o obavljanju svoje delatnosti za koju je osnovan, na način propisan statutom Fonda. Fond može uskratiti davanje informacije koja je propisana kao službena ili poslovna tajna.

Autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, odnosno dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu osnovati fond koji će se finansirati iz prihoda ostvarenih na njihovoj teritoriji.

9.4.6. Odgovornost za zagađivanje životne sredine

Zakon o zaštiti životne sredine normira opšte principe odgovornosti za zagađivanje životne sredine. Tako je pravno i fizičko lice dužno da u obavljanju svoje aktivnosti obezbedi zaštitu životne sredine, i to:

- primenom i sprovođenjem propisa o zaštiti životne sredine;
- održivim korišćenjem prirodnih resursa, dobara i energije;
- uvođenjem energetski efikasnijih tehnologija i korišćenjem obnovljivih prirodnih resursa;
- upotrebom proizvoda, procesa, tehnologija i prakse koji manje ugrožavaju životnu sredinu;
- preduzimanjem mera prevencije ili otklanjanja posledica ugrožavanja i štete po životnu sredinu;
- vođenjem evidencije na propisani način o potrošnji sirovina i energije, ispuštanju zagađujućih materija i energije, klasifikaciji, karakteristikama i količinama otpada, kao i o drugim podacima, i njihovim dostavljanjem nadležnim organima;
- kontrolom aktivnosti i rada postrojenja koji mogu predstavljati rizik ili izazvati opasnost po životnu sredinu i zdravlje ljudi;
- drugim merama u skladu sa zakonom.

Mere zaštite životne sredine pravno i fizičko lice obavlja samostalno ili posredstvom ovlašćene organizacije.

Zagađivač koji izazove zagađenje životne sredine odgovara za nastalu štetu po načelu objektivne odgovornosti. Za zagađivanje životne sredine odgovorni su i pravno i fizičko lice koje nezakonitim ili nepravilnim delovanjem omoguće ili dopuste zagađivanje životne sredine. Zagađivač koji svojim činjenjem ili nečinjenjem prouzrokuje zagađivanje životne sredine dužan je da, bez odlaganja, preduzme mere utvrđene planom zaštite od udesa i sanacionim planom, odnosno da preduzme neophodne mere radi smanjenja šteta u životnoj sredini ili uklanjanja daljih rizika, opasnosti ili sanacije štete u životnoj sredini. Ako šteta naneta

životnoj sredini ne može da se sanira odgovarajućim merama, lice koje je prouzrokovalo štetu odgovorno je za naknadu u visini vrednosti uništenog dobra.

Zagađivač je odgovoran za štetu nanetu životnoj sredini i prostoru i snosi troškove procene štete i njenog uklanjanja, a naročito:

- troškove hitnih intervencija preduzetih u vreme nastanka štete, a neophodnih za ograničavanje i sprečavanje efekata štete po životnu sredinu, prostor i zdravlje stanovništva;
- direktne i indirektne troškove sanacije, ustanovljavanja novog stanja ili obnavljanja prethodnog stanja životne sredine i prostora, kao i monitoring efekata sanacije i efekata štete po životnu sredinu;
- troškove sprečavanja nastanka iste ili slične štete po životnu sredinu i prostor;
- troškove naknade licima direktno ugroženim štetom po životnu sredinu i prostor.

Zagađivač je dužan da pruži finansijske ili druge vrste garancija za obezbeđenje plaćanja naknade troškova, u toku i posle obavljanja aktivnosti. Vlada propisuje vrstu garancija, visinu sredstava i vreme trajanja garancije koju obezbeđuju zagađivači. Zagađivač čije postrojenje ili aktivnost predstavlja visok stepen opasnosti po zdravlje ljudi i životnu sredinu mora se osigurati od odgovornosti za slučaj štete pricinjene trećim licima usled udesa.

Svako ko pretrpi štetu ima pravo na naknadu štete. Zahtev za naknadu štete može se podneti neposredno zagađivaču ili osiguravaču, odnosno finansijskom garantu zagađivača kod koga je nastao udes, ako takav osiguravač, odnosno finansijski garant postoji. Ako je više zagađivača odgovorno za štetu nanetu životnoj sredini, a udeo pojedinih zagađivača nije moguće odrediti, troškove snose solidarno i posebno. Pokretanje postupka za naknadu štete zastareva za tri godine od kada je oštećenik saznao za štetu i učinioca štete. U svakom slučaju, ovo potraživanje zastareva za 20 godina od kada je šteta nastala. Postupak pred sudom za naknadu štete je hitan. Republika zadržava pravo na naknadu štete ako nema drugih lica koja imaju to pravo. Na pitanja o odgovornosti za štete nanete životnoj sredini koja nisu posebno uređena Zakonom o zaštiti životne sredine primenjuju se opšta pravila Zakona o obligacionim odnosima.

9.4.7. Nadzor nad primenom odredaba Zakona o zaštiti životne sredine

Nadzor nad primenom odredaba ovog zakona i propisa donetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo, ako ovim zakonom nije drukčije propisano. Inspekcijski nadzor vrši Ministarstvo putem inspektora za zaštitu životne sredine u delokrugu utvrđenom ovim zakonom. Autonomna pokrajina vrši inspekcijski nadzor nad izvršavanjem poslova poverenih ovim zakonom i propisa donetih na osnovu ovog zakona. Jedinica lokalne samouprave vrši inspekcijski nadzor nad izvršavanjem poslova poverenih ovim zakonom i propisa donetih na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine.

U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor ima pravo i dužnost da utvrđuje:

- da li se upravljanje, odnosno održivo korišćenje i zaštita prirodnih resursa i dobara vrše prema strateškim dokumentima i uslovima i merama utvrđenim u skladu sa ovim zakonom;
- da li se sakupljanje i stavljanje u promet divlje flore i faune, njihovih razvojnih oblika i delova vrši u skladu sa propisanim uslovima;
- da li se uvoz, izvoz i tranzit ugroženih i zaštićenih vrsta divlje flore i faune, njihovih razvojnih oblika i delova vrše u skladu sa propisanim uslovima;
- da li se sprovode mere i uslovi zaštite životne sredine u planiranju i izgradnji;
- da li se primenjuju standardi kvaliteta životne sredine i standardi emisije;
- da li su ispunjeni uslovi za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti;
- da li su ispunjeni uslovi za uključivanje u sistem EMAS, odnosno postupanje pravnog i fizičkog lica uključenog u sistem EMAS u skladu sa propisanim uslovima;
- da li se znak EMAS koristi na propisan način;
- da li se domaće ili uvezene tehnologije ili procesi primenjuju, odnosno da li se proizvodnja i stavljanje u promet proizvoda, poluproizvoda i sirovina vrše u skladu sa propisanim normama zaštite životne sredine;
- da li se primenjuju propisane zabrane proizvodnje i prometa određenih proizvoda i vršenja određenih aktivnosti;
- da li se ekološki znak za proizvode, procese ili usluge koristi na propisan način;
- da li se uvoz i izvoz supstanci koje oštećuju ozonski omotač vrši u skladu sa ovim zakonom;
- da li se uvoz, izvoz i tranzit otpada vrše u skladu sa ovim zakonom;
- da li se sa opasnim materijama u proizvodnji, upotrebi, prevozu, prometu, preradi, skladištenju i odlaganju postupa u skladu sa propisanim merama;
- da li se sprovode Nacionalni program, akcioni i sanacioni planovi;
- da li se sprovodi monitoring stanja životne sredine;
- da li se vode informacioni sistem i integralni katastar zagađivača;
- da li se sredstva fonda namenski koriste;
- da li se sprovode obaveze iz ratifikovanih međunarodnih ugovora u oblasti zaštite životne sredine;
- da li se sprovode druge propisane mere i uslovi zaštite životne sredine.

Kontrolu uvoza, izvoza ili tranzita vrši republički inspektor na granici.

U vršenju poslova inspektor je ovlašćen da:

- naredi u određenom roku otklanjanje nepravilnosti u sprovođenju mera zaštite, rekultivacije i sanacije životne sredine pri korišćenju prirodnih resursa i dobara;

- zabrani korišćenje ili upotrebu prirodnih resursa i dobara bez odobrenja ili protivno odobrenju i naloži sanaciju, odnosno preduzimanje drugih odgovarajućih mera zaštite;
- zabrani unošenje i gajenje flore i faune inostranog porekla radi slobodnog naseljavanja u prirodi, koji bi mogli ugroziti autohtone vrste i njihovo rasprostranjenje;
- zabrani uništavanje i oštećivanje divlje flore i faune i njihovih staništa;
- zabrani sakupljanje i stavljanje u promet divlje flore i faune, njihovih razvojnih oblika i delova bez dozvole;
- zabrani uvoz i izvoz ugroženih i zaštićenih vrsta divlje flore i faune, njihovih razvojnih oblika i delova čiji je promet zabranjen međunarodnim ugovorima;
- zabrani uvoz i izvoz ugroženih i zaštićenih vrsta divlje flore i faune, njihovih razvojnih oblika i delova čiji je promet dozvoljen ako se vrši bez dozvole;
- zabrani izgradnju i upotrebu postrojenja i obavljanje aktivnosti ako nisu ispunjeni propisani standardi i normativi u pogledu emisije i imisije, ako nemaju odgovarajuću i ispravnu opremu i uređaje kojima se smanjuje ili sprečava emisija zagađujućih materija ili energije ili ako nisu preduzete druge mere i uslovi zaštite životne sredine;
- zabrani proizvodnju i promet prevoznih sredstava koja ne ispunjavaju uslove u pogledu emisije za mobilne izvore zagađivanja;
- zabrani ispuštanje zagađujućih i opasnih materija, otpadnih voda ili energije u vazduh, vodu i zemljište na način i u količinama, odnosno koncentracijama ili nivoima iznad propisanih;
- zabrani korišćenje znaka EMAS suprotno odredbama ovog zakona;
- zabrani rad, upotrebu ili korišćenje tehnologije, tehnološkog procesa, proizvoda, poluproizvoda ili sirovina koje po odredbama Zakona o zaštiti životne sredine nisu dozvoljene;
- naloži da se u slučaju sumnje određena tehnologija, tehnološki proces, proizvod, poluproizvod ili sirovina ispituju u pogledu mogućeg štetnog uticaja na životnu sredinu i privremeno zabrani njihovu upotrebu ili korišćenje dok se rezultati ispitivanja ne dostave na uvid;
- obustavi rad dok se ne ispita efikasnost uređaja koji služe za uklanjanje ili prečišćavanje zagađujućih materija za koje nisu propisani standardi;
- zabrani stavljanje u promet sirovina, poluproizvoda ili proizvoda koji nemaju vidljivu oznaku o mogućoj štetnosti po životnu sredinu;
- zabrani korišćenje ekološkog znaka protivno odredbama Zakona o zaštiti životne sredine;
- zabrani uvoz i izvoz supstanci i proizvoda koji oštećuju ozonski omotač čiji je promet zabranjen ratifikovanim međunarodnim ugovorima i naređi da se vrati pošiljaocu;

- zabrani uvoz ili izvoz supstanci koje oštećuju ozonski omotač čiji je promet dozvoljen ako se vrši bez propisane dozvole ili suprotno uslovima u dozvoli;
- naredi vođenje propisane evidencije;
- zabrani uvoz opasnog otpada inostranog porekla;
- zabrani uvoz, izvoz i tranzit otpada suprotno odredbama Zakona o zaštiti životne sredine i naredi da se vrati pošiljaocu;
- zabrani postupanje sa opasnim materijama protivno odredbama Zakona o zaštiti životne sredine;
- naredi izradu procene opasnosti od udesa, plana zaštite od udesa i izradu izveštaja o stanju sigurnosti, kao i preduzimanje odgovarajućih preventivnih i drugih mera zaštite životne sredine od opasnih materija u skladu sa zakonom;
- u slučaju udesa, naredi preduzimanje interventnih mera i postupaka reagovanja na udes, sprovođenje mera u skladu sa planom zaštite od udesa, angažovanje ljudi, sredstava i preduzimanje mera sanacije i sprečavanja širenja zagađenja od udesa;
- naredi obavljanje monitoringa na propisan način;
- naredi sprovođenje mera zaštite životne sredine u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine;
- naredi izvršenje drugih propisanih obaveza u određenom roku.

Na rešenja inspektora može se izjaviti žalba, ako ovim zakonom nije drugačije propisano. Žalba se izjavljuje ministru u roku od 15 dana od dana prijema rešenja i ne zadržava izvršenje rešenja.

Rešenje inspektora o zabrani uvoza i izvoza ugroženih i zaštićenih vrsta divlje flore i faune, njihovih razvojnih oblika i delova čiji je promet zabranjen međunarodnim ugovorima; rešenje inspektora o zabrani uvoza i izvoza ugroženih i zaštićenih vrsta divlje flore i faune, njihovih razvojnih oblika i delova čiji je promet dozvoljen ako se vrši bez dozvole; rešenje inspektora o zabrani uvoza i izvoza supstanci i proizvoda koji oštećuju ozonski omotač čiji je promet zabranjen ratifikovanim međunarodnim ugovorima; rešenje inspektora o zabrani uvoza ili izvoza supstanci koje oštećuju ozonski omotač čiji je promet dozvoljen ako se vrši bez propisane dozvole ili suprotno uslovima u dozvoli; rešenje inspektora o zabrani uvoza opasnog otpada inostranog porekla; kao i rešenje inspektora o zabrani uvoza, izvoza i tranzita otpada suprotno odredbama Zakona o zaštiti životne sredine. Protiv ovih rešenja može se voditi upravni spor.

Inspektor je u vršenju svojih nadležnosti ovlašćen za privremeno oduzimanje predmeta, robe ili uređaja čija upotreba nije dozvoljena ili koji su nastali, odnosno kojima su izvršene nedozvoljene radnje. U vršenju nadzora nad primenom mera zaštite životne sredine inspektor ima i ovlašćenja i dužnosti utvrđene posebnim zakonom. Ako u toku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor oceni da su, osim povrede ovog zakona, povređeni i drugi zakoni i propisi kojima se uređuju pitanja od značaja za zaštitu životne sredine ili pojedinog njenog dela,

dužan je, pored preduzimanja mera za koje je ovlašćen, da obavesti drugi nadležni organ. Drugi nadležni inspekcijski organ o preduzetim merama izveštava inspektora. U slučajevima kada inspektor utvrdi takve povrede zakona za koje su istovremeno propisane i nadležnosti drugih inspekcijskih organa, obavezan je da, bez odlaganja, obavesti ministra kako bi se zajednički izvršio nadzor i preduzele odgovarajuće mere.

Po žalbi protiv prvostepenog rešenja nadležnog opštinskog, odnosno gradskog organa donetog u vršenju poverenih poslova rešava Ministarstvo, ako ovim zakonom nije drugačije propisano. Po žalbi protiv prvostepenog rešenja nadležnog opštinskog, odnosno gradskog organa sa teritorije autonomne pokrajine donetog u vršenju poverenih poslova rešava nadležni organ autonomne pokrajine. Po žalbi protiv prvostepenog rešenja nadležnog opštinskog organa sa teritorije grada donetog u vršenju poverenih poslova rešava nadležni organ grada. Po žalbi protiv prvostepenog rešenja nadležnog pokrajinskog organa rešava Ministarstvo. Po žalbi protiv prvostepenog rešenja Ministarstva rešava Vlada.

Inspektor ima službenu legitimaciju, oznaku i odgovarajuću opremu. Ministar propisuje obrazac službene legitimacije, izgled i sadržinu oznake i vrstu opreme.

9.5. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu

9.5.1. Predmet procene uticaja

Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu uređuje se postupak procene uticaja za projekte koji mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu, sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu, učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, prekogranično obaveštavanje za projekte koji mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu druge države, nadzor i druga pitanja od značaja za procenu uticaja na životnu sredinu. Odredbe ovog zakona ne primenjuju se na projekte namenjene odbrani zemlje.

Procena uticaja na životnu sredinu jeste preventivna mera zaštite životne sredine zasnovana na izradi studija i sprovođenju konsultacija uz učešće javnosti i analizi alternativnih mera, sa ciljem da se prikupe podaci i predvide štetni uticaji određenih projekata na život i zdravlje ljudi, floru i faunu, zemljište, vodu, vazduh, klimu i pejzaž, materijalna i kulturna dobra i uzajamno delovanje ovih činilaca, kao i da se utvrde i predlože mere kojima se štetni uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti, imajući u vidu izvodljivost tih projekata. **Studija o proceni uticaja na životnu sredinu** jeste dokument kojim se analizira i ocenjuje kvalitet činilaca životne sredine, njihova osetljivost na određenom prostoru i međusobni uticaji postojećih i planiranih aktivnosti, predviđaju neposredni i posredni štetni uticaji projekta na činioce životne sredine i mere i uslovi za sprečavanje, smanjenje i otklanjanje štetnih uticaja na životnu sredinu i zdravlje ljudi.

Prema Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu **projekat** jeste:

- izvođenje građevinskih radova, ugradnja instalacija, postrojenja i opreme, njihova rekonstrukcija, uklanjanje i/ili promena tehnologije, tehnologije procesa rada, sirovine, repromaterijala, energenata i otpada;
- ostale intervencije u prirodi i prirodnom okruženju, uključujući radove koji obuhvataju eksploataciju mineralnih sirovina.

Predmet procene uticaja su projekti koji se planiraju i izvođe, promene tehnologije, rekonstrukcije, proširenje kapaciteta, prestanak rada i uklanjanje projekata koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Predmet procene uticaja su i projekti koji su realizovani bez izrade studije o proceni uticaja, a nemaju odobrenje za izgradnju ili upotrebu („procena uticaja zatečenog stanja“). Procena uticaja vrši se za projekte iz oblasti industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, upravljanja otpadom i komunalnih delatnosti, kao i za sve projekte koji se planiraju na zaštićenom prirodnom dobru i u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra.

Nosilac projekta ne može pristupiti izvođenju projekta bez sprovedenog postupka procene uticaja i saglasnosti nadležnog organa na studiju o proceni uticaja.²²⁷ Vlada Republike Srbije propisuje: 1) listu projekata za koje je obavezna procena uticaja i 2) listu projekata za koje se može zahtevati procena uticaja. O potrebi procene uticaja projekata za koje se može zahtevati procena uticaja odlučuje nadležni organ primenom posebnih propisa.

9.5.2. Postupak procene uticaja

Postupak procene uticaja sastoji se od sledećih faza:

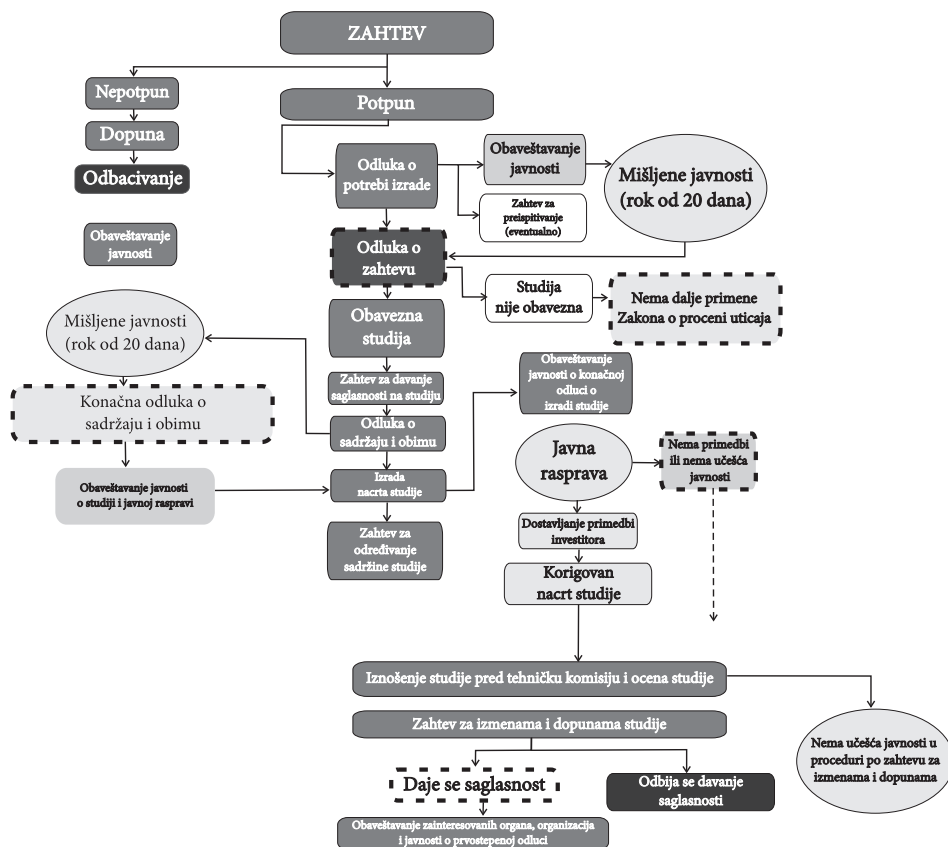
- odlučivanje o potrebi procene uticaja za projekte za koje se može tražiti procena uticaja;
- određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja;
- odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja.

Nadležni organi i drugi organi i organizacije dužni su da, na zahtev nosioca projekta, obezbede potrebne podatke i dokumentaciju od značaja za utvrđivanje i procenu mogućih direktnih i indirektnih uticaja projekta na životnu sredinu u roku od 15 dana od dana prijema zahteva. Ako organ i organizacija ne raspolažu traženim podacima, obaveštenjima i dokumentacijom, o tome pismenim putem obaveštavaju nosioca projekta u roku od 15 dana.

Procedura procene uticaja na životnu sredinu može se shematski prikazati na sledeći način:²²⁸

227 Nosilac projekta jeste podnosilac zahteva za dobijanje dozvole ili odobrenja za izgradnju ili rekonstrukciju objekta ili ostalih intervencija u prirodi i prirodnom okruženju. *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004 i 36/2009, član 2, stav 1, tačka 3.

228 Izvor: S. Đorđević, N. Đereg, *Arhuska konvencija u Republici Srbiji: učešće javnosti u procesu donošenja odluka o životnoj sredini – studije slučaja*, Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu, Kancelarija u Srbiji, Beograd, 2006, str. 16–17.



Shema br. 2

a) Odlučivanje o potrebi procene uticaja

Nosilac projekta za koji se može zahtevati procena uticaja podnosi zahtev za odlučivanje o potrebi procene uticaja nadležnom organu. Zahtev o potrebi procene uticaja sadrži:

- opis lokacije;
- opis karakteristika projekta;
- opis karakteristika mogućih uticaja projekta na životnu sredinu;
- druge podatke i dokumentaciju.

Ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine bliže propisuje sadržinu zahteva o potrebi procene uticaja.

Nadležni organ obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost o podnetom zahtevu o potrebi procene uticaja u roku od deset dana od dana prijema urednog zahteva. **Zainteresovana javnost** obuhvata javnost na koju projekat utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod nadležnog organa. **Zainteresovani**

organi i organizacije su organi i organizacije Republike, odnosno autonomne pokrajine i lokalne samouprave i preduzeća, koji su ovlašćeni za utvrđivanje uslova i izdavanje dozvola, odobrenja i saglasnosti za izgradnju objekata, planiranje i uređenje prostora, praćenje stanja životne sredine, obavljanje delatnosti i zaštitu i korišćenje prirodnih i radom stvorenih vrednosti. Obaveštenje javnosti o podnetom zahtevu o potrebi procene uticaja sadrži naročito podatke o:

- nosiocu projekta;
- nazivu, vrsti i lokaciji projekta čije se izvođenje planira;
- mestu i vremenu mogućnosti uvida u podatke, obaveštenja i dokumentaciju iz zahteva nosioca projekta;
- prirodi odluke koja će biti doneta na osnovu podnetog zahteva;
- nazivu i adresi nadležnog organa.

Zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost mogu dostaviti svoje mišljenje u roku od deset dana od dana prijema obaveštenja. Nadležni organ, u roku od 15 dana od isteka roka, odlučuje o podnetom zahtevu, uzimajući u obzir dostavljena mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti. Nosilac projekta i zainteresovana javnost mogu izjaviti žalbu protiv odluke nadležnog organa o zahtevu za odlučivanje o potrebi procene uticaja. Žalba se podnosi nadležnom drugostepenom organu u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine. Nadležni drugostepeni organ dužan je da odluku po žalbi donese u roku od 20 dana od dana prijema žalbe.

b) Određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja

Nosilac projekta za koji se obavezno vrši procena uticaja i za koji je nadležni organ utvrdio obavezu procene uticaja podnosi zahtev za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja. Zahtev za određivanje obima i sadržaja sadrži:

- podatke o nosiocu projekta;
- opis projekta;
- prikaz glavnih alternativa koje su razmatrane;
- opis činilaca životne sredine koji mogu biti izloženi uticaju;
- opis mogućih značajnih štetnih uticaja projekta;
- opis mera predviđenih sa ciljem da se spreče, smanje i otklone značajni štetni uticaji;
- netehnički rezime podataka navedenih od 2) do 6);
- podatke o mogućim teškoćama na koje je naišao nosilac projekta u prikupljanju podataka i dokumentacije i
- druge podatke i dokumentaciju.

Nadležni organ, u roku od deset dana od dana prijema zahteva za određivanje obima i sadržaja, obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost o podnetom zahtevu. Zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost mogu dostaviti svoja mišljenja o podnetom zahtevu u roku od 20 dana od dana prijema obaveštenja. Nadležni organ u roku od 15 dana od dana isteka roka

donosi odluku o sadržaju i obimu studije o proceni uticaja uzimajući u obzir mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti. Kada donese odluku, nadležni organ o njoj obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost u roku od tri dana od dana njenog donošenja.

Pravo na žalbu u fazi određivanja obima i sadržaja studije o proceni uticaja Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu normirano je na sledeći način: nosilac projekta i zainteresovana javnost mogu izjaviti žalbu protiv odluke nadležnog organa o zahtevu za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja. Žalba se podnosi nadležnom drugostepenom organu u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine. Nadležni drugostepeni organ dužan je da odluku po žalbi donese u roku od 20 dana od dana prijema žalbe.

c) Odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja

Nosilac projekta podnosi zahtev za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja nadležnom organu, zajedno sa studijom o proceni uticaja. Ako je nadležni organ odlučivao o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja, nosilac projekta je dužan da zahtev za saglasnost podnese najkasnije u roku od godinu dana od dana prijema konačne odluke o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja. Ako nosilac projekta podnese zahtev za davanje saglasnosti po isteku propisanog roka, nadležni organ će odlučiti o podnetom zahtevu u zavisnosti od okolnosti svakog konkretnog slučaja.

Studija o proceni uticaja obavezno sadrži:

- podatke o nosiocu projekta;
- opis lokacije na kojoj se planira izvođenje projekta;
- opis projekta;
- prikaz glavnih alternativa koje je nosilac projekta razmatrao;
- prikaz stanja životne sredine na lokaciji i bližoj okolini (mikro- i makrolokacija);
- opis mogućih značajnih uticaja projekta na životnu sredinu;
- procenu uticaja na životnu sredinu u slučaju udesa;
- opis mera predviđenih radi sprečavanja, smanjenja i, gde je to moguće, otklanjanja svakog značajnijeg štetnog uticaja na životnu sredinu;
- program praćenja uticaja na životnu sredinu;
- netehnički kraći prikaz podataka navedenih u tač. 2) do 9);
- podaci o tehničkim nedostacima ili nepostojanju odgovarajućih stručnih znanja i veština ili nemogućnosti da se pribave odgovarajući podaci.

Uz studiju o proceni uticaja prilažu se pribavljeni uslovi i saglasnosti drugih nadležnih organa i organizacija u skladu sa posebnim zakonom. Studija o proceni uticaja sadrži i osnovne podatke o licima koja su učestvovala u njenoj izradi, o odgovornom licu, datum izrade, potpis odgovornog lica i overu potpisa pečatom ovlašćene organizacije koja je izradila studiju. Ministar bliže propisuje sadržinu studije o proceni uticaja. Ona je sastavni deo dokumentacije potrebne

za pribavljanje dozvole ili odobrenja za početak izvođenja projekta (izgradnja, izvođenje radova, promena tehnologije, promena delatnosti i druge aktivnosti). Može je izrađivati pravno lice i preduzetnik ako je upisano u odgovarajući registar za obavljanje delatnosti projektovanja, inženjeringa i izrade studija i analiza. Za izradu studije o proceni uticaja može se obrazovati multidisciplinarni tim sastavljen od lica kvalifikovanih za analizu svakog od činilaca životne sredine. Smatra se da je lice kvalifikovano za izradu studije o proceni uticaja ako ima visoku stručnu spremu odgovarajućeg smera i najmanje pet godina rada u struci ili zvanje odgovornog projektanta.

Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu uređeno je i pitanje **javnog uvida, prezentacije i rasprave o studiji o proceni uticaja**. Tako, nadležni organ obezbeđuje javni uvid, organizuje prezentaciju i sprovodi javnu raspravu o studiji o proceni uticaja. Nadležni organ, u roku od sedam dana od dana prijema zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja, obaveštava nosioca projekta, zainteresovane organe i organizacije i javnost o vremenu i mestu javnog uvida, javne prezentacije, kao i javne rasprave o studiji o proceni uticaja. Javna rasprava može se održati najranije 20 dana od dana obaveštavanja javnosti. Nosilac projekta učestvuje u javnoj prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja. Ministar bliže propisuje postupak javnog uvida, prezentacije i rasprave. Po završenoj javnoj raspravi, nadležni organ u roku od 15 dana od dana završetka javne rasprave, na osnovu mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti, nosiocu projekta dostavlja pregled mišljenja, sa predlozima za izmene i dopune studije o proceni uticaja. Nosilac projekta nadležnom organu podnosi studiju o proceni uticaja, po potrebi izmenjenu i dopunjenu, sa pregledom mišljenja i predlozima, u roku od 15 dana od dana njihovog prijema. Nadležni organ, u roku od 15 dana od dana prijema izmenjene i dopunjene studije o proceni uticaja, tehničkoj komisiji dostavlja studiju o proceni uticaja, sa sistematizovanim pregledom mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti i izveštajem o sprovedenom postupku procene uticaja.

Za ocenu studije o proceni uticaja nadležni organ obrazuje tehničku komisiju koja ispituje studiju o proceni uticaja, sa sistematizovanim pregledom mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti i izveštajem o sprovedenom postupku procene uticaja i ocenjuje podobnost predviđenih mera za sprečavanje, smanjenje i otklanjanje mogućih štetnih uticaja projekta na stanje životne sredine na lokaciji i bližoj okolini, u toku izvođenja projekta, rada projekta, u slučaju udesa i po prestanku rada projekta. Tehnička komisija od nosioca projekta može zahtevati da u određenom roku izvrši izmene i dopune u dostavljenoj studiji o proceni uticaja. Dužna je da izveštaj sa ocenom studije o proceni uticaja i predlogom odluke dostavi nadležnom organu najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema dokumentacije od nadležnog organa. Nadležni organ donosi odluku o davanju saglasnosti ili o odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju uticaja, na osnovu sprovedenog postupka i izveštaja tehničke komisije i dostavlja nosiocu projekta u roku od deset dana od dana prijema izveštaja. Odlukom o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja utvrđuju se naročito uslovi i mere za sprečavanje, smanjenje i otklanjanje štetnih uticaja na životnu sredinu.

O odluci o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja ili o odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja, nadležni organ je dužan da u roku od deset dana od dana njenog donošenja obavesti zainteresovane organe i organizacije i javnost, i to o:

- sadržini odluke;
- glavnim razlozima na kojima se odluka zasniva;
- najvažnijim merama koje je nosilac projekta dužan da preduzima radi sprečavanja, smanjenja ili otklanjanja štetnih uticaja.

Nadležni organ je dužan da zainteresovanim organima i organizacijama i predstavnicima javnosti stavi na uvid kompletnu dokumentaciju o sprovedenom postupku procene uticaja, na zahtev podnet u pisanoj formi, u roku od 15 dana od dana prijema zahteva. Od ove obaveze izuzimaju se dokumenti zaštićeni poslovnom, službenom ili državnom tajnom. Međutim, poslovnom, službenom ili državnom tajnom ne mogu biti zaštićeni podaci koji se odnose na emisije, rizike od udesa, rezultate monitoringa i inspekcijski nadzor.

Odluka nadležnog organa o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja ili odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja je konačna i protiv nje podnosilac zahteva i zainteresovana javnost mogu pokrenuti upravni spor.

9.6. Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu

9.6.1. Pojam i predmet strateške procene

Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uređuju se uslovi, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu („strateška procena“), radi obezbeđivanja zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine u postupak pripreme i usvajanja planova i programa. Odredbe ovog zakona ne odnose se na planove i programe namenjene odbrani zemlje, na planove ublažavanja i otklanjanja posledica elementarnih nepogoda i na finansijske i budžetske planove.

U smislu Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu **planovi i programi** jesu svi razvojni ili drugi planovi i programi, osnove, uključujući i njihove izmene, koje priprema i/ili usvaja organ na republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou, ili koje nadležni organ priprema za odgovarajući postupak usvajanja u Narodnoj skupštini ili Vladi Republike Srbije, odnosno skupštini ili izvršnom organu autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, kao i planovi i programi koji se donose na osnovu propisa. Strateške procene koje se izrađuju za planove i programe na različitim hijerarhijskim nivoima moraju biti međusobno usklađene i usklađene sa procenama uticaja projekata na životnu sredinu, kao i sa planovima i programima zaštite životne sredine.

Osnovu strateške procene čine plan ili program kojim se utvrđuje okvir za razvoj određenog sektora, odnosno njegove karakteristike, ciljevi i prostorni

obuhvat. **Strateška procena uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu** podrazumeva pripremu izveštaja o stanju životne sredine, sprovođenje postupka konsultacija, uvažavanje izveštaja i rezultata konsultacija u postupku odlučivanja i donošenja ili usvajanja određenih planova i programa, kao i pružanje informacija i podataka o donetoj odluci. Strateška procena vrši se za planove, programe i osnove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune, kojima se uspostavlja okvir za odobravanje budućih razvojnih projekata određenih propisima kojima se uređuje procena uticaja na životnu sredinu. **Izveštaj o strateškoj proceni** podrazumeva deo dokumentacije koja se prilaže uz plan ili program i sadrži identifikaciju, opis i procenu mogućih značajnih uticaja na životnu sredinu zbog realizacije plana i programa, kao i varijante razmatrane i usvojene na osnovu ciljeva i prostornog obuhvata plana i programa.

Za utvrđivanje mogućnosti značajnih uticaja na životnu sredinu planova i programa i donošenje odluke o izradi strateške procene, Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu normirani su sledeći kriterijumi:

1. Karakteristike plana i programa, a naročito:

- značaj plana i programa za zaštitu životne sredine i održivi razvoj;
- problemi zaštite životne sredine plana i programa i mogućnost uticaja na: vazduh; vode; zemljište; klimu; biljni i životinjski svet; staništa i biodiverzitet; zaštićena prirodna dobra; stanovništvo i zdravlje; gradovi i druga naselja; kulturno-istorijska baština; infrastrukturni, industrijski i drugi objekti; druge stvorene vrednosti;
- stepen uticaja plana i programa na druge planove i programe, uključujući i one u različitim hijerarhijskim strukturama;
- stepen kojim se planom i programom uspostavlja okvir za realizaciju projekata u pogledu lokacije, prirode, obima i uslova funkcionisanja ili u vezi sa alokacijom resursa.

2. Karakteristike uticaja, a naročito:

- verovatnoća, intenzitet, složenost, reverzibilnost;
- vremenska dimenzija (trajanje, učestalost, ponavljanje);
- prostorna dimenzija: lokacija; geografska oblast; broj izloženih stanovnika; prekogranična priroda uticaja;
- kumulativna i sinergijska priroda uticaja;
- rizici po ljudsko zdravlje i životnu sredinu;
- delovanje na oblasti od prirodnog, kulturnog i drugog značaja: posebne prirodne karakteristike; oblasti ili prirodni predeli kojima je priznat zaštićeni status na republičkom ili međunarodnom nivou; kulturno-istorijska baština; gusto naseljene oblasti; oblasti sa različitim režimima zaštite;
- delovanje na ugrožene oblasti: prekoračeni standardi kvaliteta životne sredine ili granične vrednosti; intenzivno korišćenje zemljišta; postojeći rizici; smanjeni kapacitet životne sredine; posebno osetljive i retke oblasti; ekosistemi; biljne i životinjske vrste.

9.6.2. Načela strateške procene

Osnovna načela strateške procene jesu:

- 1) **Načelo održivog razvoja** – održivi razvoj jeste usklađen sistem tehničko-tehnoloških, ekonomskih i društvenih aktivnosti u ukupnom razvoju, u kome se na principima ekonomičnosti i razumnosti koriste prirodne i stvorene vrednosti sa ciljem da se sačuva i unapredi kvalitet životne sredine za sadašnje i buduće generacije. Ciljevima održivog razvoja doprinosi se razmatranjem i uključivanjem bitnih aspekata životne sredine u pripremu i usvajanje određenih planova i programa i utvrđivanjem uslova za očuvanje vrednosti prirodnih resursa i dobara, predela, biološke raznovrsnosti, divljih biljnih i životinjskih vrsta i autohtonih ekosistema, odnosno racionalnim korišćenjem prirodnih resursa.
- 2) **Načelo integralnosti** – politika zaštite životne sredine koja se realizuje donošenjem planova i programa zasniva se na uključivanju uslova zaštite životne sredine, odnosno očuvanja i održivog korišćenja biološke raznovrsnosti u odgovarajuće sektorske i međusektorske programe i planove.
- 3) **Načelo predostrožnosti** – svaka aktivnost mora biti sprovedena na način da se spreče ili smanje negativni uticaji određenih planova i programa na životnu sredinu pre njihovog usvajanja, obezbedi racionalno korišćenje prirodnih resursa i svede na minimum rizik po zdravlje ljudi, životnu sredinu i materijalna dobra.
- 4) **Načelo hijerarhije i koordinacije** – procena uticaja planova i programa vrši se na različitim hijerarhijskim nivoima na kojima se donose planovi i programi. U postupku strateške procene planova i programa povećan stepen transparentnosti u odlučivanju obezbeđuje se uzajamnom koordinacijom nadležnih i zainteresovanih organa u postupku davanja saglasnosti na stratešku procenu, konsultacijama, odnosno obaveštavanjem i davanjem mišljenja na plan ili program.
- 5) **Načelo javnosti** – radi informisanja javnosti o određenim planovima i programima i njihovom mogućem uticaju na životnu sredinu, kao i radi obezbeđenja pune otvorenosti postupka pripreme i donošenja ili usvajanja planova i programa, javnost mora, pre donošenja bilo kakve odluke, kao i posle usvajanja plana i programa, imati pristup informacijama koje se odnose na te planove i programe ili njihove izmene.

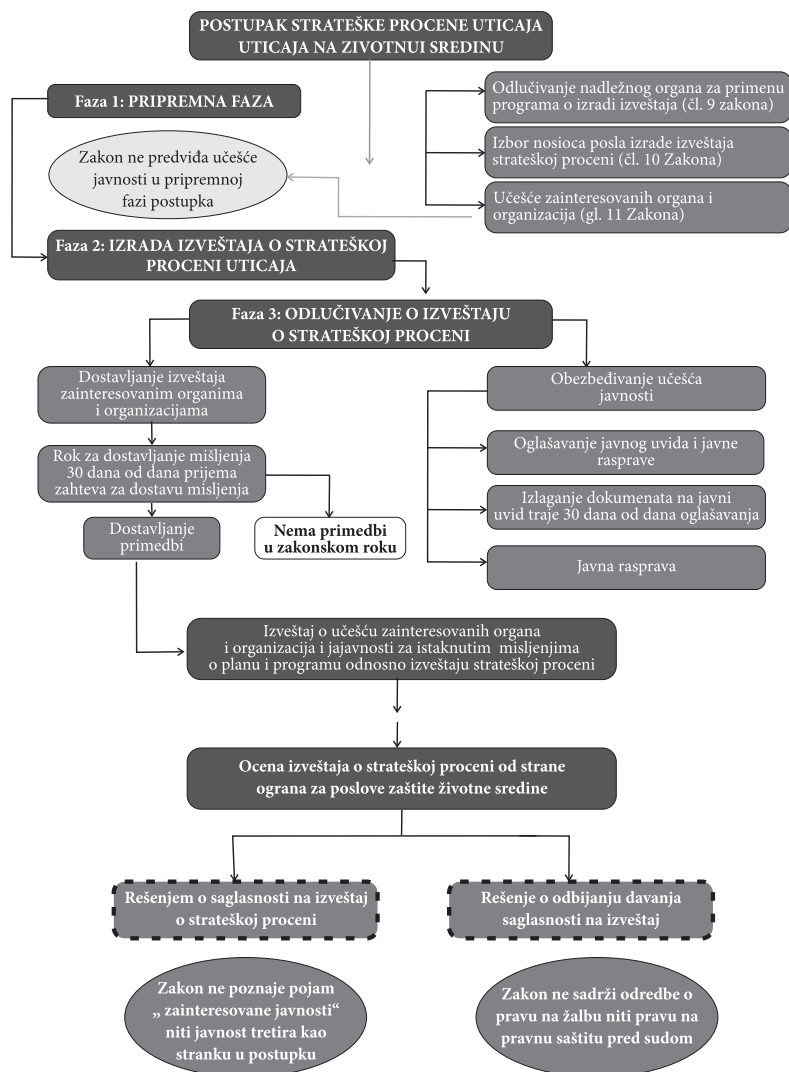
9.6.3. Postupak strateške procene

Postupak strateške procene sastoji se od sledećih faza:

- a) pripremna faza, koja obuhvata:
 - odlučivanje o izradi strateške procene,
 - izbor nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni,
 - učešće zainteresovanih organa i organizacija;
- b) izveštaj o strateškoj proceni;
- c) postupak odlučivanja, koji obuhvata:

- učešće zainteresovanih organa i organizacija,
- učešće javnosti,
- izveštaj o rezultatima učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti,
- ocenu izveštaja o strateškoj proceni,
- saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni.

Postupak strateške procene možemo shematski predstaviti na sledeći način:²²⁹



Shema br. 3

²²⁹ Izvor: S. Đorđević, N. Đereg, *Arhuska konvencija u Republici Srbiji: učešće javnosti u procesu donošenja odluka o životnoj sredini – studije slučaja*, Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu, Kancelarija u Srbiji, Beograd, 2006, str. 18–19.

a) Pripremna faza

Odluku o izradi strateške procene donosi organ nadležan za pripremu plana i programa po prethodno pribavljenom mišljenju organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih zainteresovanih organa i organizacija. Odluka sadrži naročito:

- razloge za vršenje strateške procene;
- prikaz pitanja i problema vezanih za životnu sredinu u planu i programu koji će biti razmatrani u okviru strateške procene;
- razloge za izostavljanje pojedinih pitanja i problema vezanih za životnu sredinu u planu i programu iz strateške procene;
- elemente izveštaja o strateškoj proceni;
- izbor i obaveze nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni (predlog metodologije, sastav stručnog tima, rok izrade i dr.);
- način učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u postupku izrade i razmatranja izveštaja o strateškoj proceni;
- druge podatke od značaja za izradu strateške procene.

Organ nadležan za pripremu plana i programa može odlučiti da se ne izrađuje strateška procena, o čemu prethodno pribavlja mišljenje organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih zainteresovanih organa i organizacija. Ova odluka sadrži podatke o vrsti plana i programa i razlozima zbog kojih se ne izrađuje strateška procena, kriterijume na osnovu kojih je ocenjeno da ne postoji mogućnost značajnijih uticaja na životnu sredinu i druge relevantne podatke na osnovu kojih je odlučeno da se ne pristupi izradi izveštaja o strateškoj proceni. Odluku o izradi strateške procene i odluka da se strateška procena ne izrađuje deo su odluke o pripremi plana i programa i objavljuju se u „Službenom glasniku Republike Srbije“, službenom glasilu autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.

Organ nadležan za pripremu plana i programa odlučuje o **izboru nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni**, po postupku utvrđenom zakonom. Nosioc izrade izveštaja o strateškoj proceni može biti pravno ili fizičko lice koje je upisano u odgovarajući registar za obavljanje delatnosti prostornog planiranja i izrade planskih dokumenata, odnosno urbanističkog planiranja i izrade urbanističkih planova. Pravno ili fizičko lice može za izradu izveštaja o strateškoj proceni uticaja obrazovati multidisciplinarni tim sastavljen od stručnih lica kvalifikovanih za analizu svakog od elemenata strateške procene. Stručno lice kvalifikovano je za izradu izveštaja o strateškoj proceni ako ima visoku stručnu spremu odgovarajućeg smera i najmanje pet godina rada u struci, stručne rezultate, odnosno učešće u izradi najmanje dva plana i programa koji su realizovani.

U pripremi odluke o izradi strateške procene, odnosno odluke o nepristupačnu izradi strateške procene, organ nadležan za pripremu plana ili programa dužan je da zatraži mišljenje od organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i zainteresovanih organa i organizacija. Uz zahtev za davanje mišljenja obavezno se dostavlja i predlog odluke sa propisanom sadržinom. Rok za dostavljanje mi-

šljenja je 15 dana od dana prijema zahteva za davanje mišljenja. Ako se mišljenje ne dostavi u navedenom roku, smatra se da nema primedaba na predloženu sadržinu odluke o izradi strateške procene, odnosno na predlog odluke o neprestupanju izradi strateške procene.

b) Izveštaj o strateškoj proceni

Izveštaj o strateškoj proceni je dokument kojim se opisuju, vrednuju i procenjuju mogući značajni uticaji na životnu sredinu do kojih može doći implementacijom plana i programa i određuju mere za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu. Izveštaj sadrži naročito:

- polazne osnove strateške procene;
- opšte i posebne ciljeve strateške procene i izbor indikatora;
- procenu mogućih uticaja sa opisom mera predviđenih za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu;
- smernice za izradu strateških procena na nižim hijerarhijskim nivoima i procene uticaja projekata na životnu sredinu;
- program praćenja stanja životne sredine u toku sprovođenja plana i programa (monitoring);
- prikaz korišćene metodologije i teškoće u izradi strateške procene;
- prikaz načina odlučivanja, opis razloga odlučujućih za izbor datog plana i programa sa aspekta razmatranih varijantnih rešenja i prikaz načina na koji su pitanja životne sredine uključena u plan ili program;
- zaključke do kojih se došlo tokom izrade izveštaja o strateškoj proceni predstavljene na način razumljiv javnosti;
- druge podatke od značaja za stratešku procenu.

Organ nadležan za pripremu plana i programa obezbeđuje učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u postupku pribavljanja saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni, na način utvrđen Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

Polazne osnove strateške procene obuhvataju:

- kratak pregled sadržaja i ciljeva plana i programa i odnosa sa drugim planovima i programima;
- pregled postojećeg stanja i kvaliteta životne sredine na području na koje se izveštaj odnosi;
- karakteristike životne sredine u oblastima za koje postoji mogućnost da budu izložene značajnom uticaju;
- razmatrana pitanja i probleme zaštite životne sredine u planu ili programu i prikaz razloga za izostavljanje određenih pitanja i problema iz postupka procene;
- prikaz pripremljenih varijantnih rešenja koja se odnose na zaštitu životne sredine u planu i programu, uključujući varijantno rešenje nerealizovanja plana i programa i najpovoljnije varijantno rešenje sa stanovišta zaštite životne sredine;

- rezultate prethodnih konsultacija sa zainteresovanim organima i organizacijama bitne sa stanovišta ciljeva i procene mogućih uticaja strateške procene.

Opšti i posebni ciljevi strateške procene definišu se na osnovu zahteva i ciljeva zaštite životne sredine u drugim planovima i programima, ciljeva zaštite životne sredine utvrđenih na nivou Republike i međunarodnom nivou, prikupljenih podataka o stanju životne sredine i značajnih pitanja, problema i predloga za zaštitu životne sredine u planu ili programu. Na osnovu definisanih ciljeva vrši se izbor odgovarajućih indikatora koji će se koristiti u izradi strateške procene.

Procena mogućih uticaja plana i programa na životnu sredinu sadrži sledeće elemente:

- prikaz procenjenih uticaja varijantnih rešenja plana i programa povoljnih sa stanovišta zaštite životne sredine sa opisom mera za sprečavanje i ograničavanje negativnih, odnosno uvećanje pozitivnih uticaja na životnu sredinu;
- poređenje varijantnih rešenja i prikaz razloga za izbor najpovoljnijeg rešenja;
- prikaz procenjenih uticaja plana i programa na životnu sredinu sa opisom mera za sprečavanje i ograničavanje negativnih, odnosno uvećanje pozitivnih uticaja na životnu sredinu;
- način na koji su pri proceni uticaja uzeti u obzir činioци životne sredine uključujući podatke o: vazduhu, vodi, zemljištu, klimi, jonizujućem i nejonizujućem zračenju, buci i vibracijama, biljnom i životinjskom svetu, staništima i biodiverzitetu; zaštićenim prirodnim dobrima; stanovništvu, zdravlju ljudi, gradovima i drugim naseljima, kulturno-istorijskoj baštini, infrastrukturnim, industrijskim i drugim objektima ili drugim stvorenim vrednostima;
- način na koji su pri proceni uzete u obzir karakteristike uticaja: verovatnoća, intenzitet, složenost/reverzibilnost, vremenska dimenzija (trajanje, učestalost, ponavljanje), prostorna dimenzija (lokacija, geografska oblast, broj izloženih stanovnika, prekogranična priroda uticaja), kumulativna i sinergijska priroda uticaja.

Izveštaj o strateškoj proceni sadrži razrađene smernice za planove ili programe na nižim hijerarhijskim nivoima koje obuhvataju definisanje potrebe za izradom strateških procena i procena uticaja projekata na životnu sredinu i kojima se određuju aspekti zaštite životne sredine i druga pitanja od značaja za procenu uticaja na životnu sredinu planova i programa nižeg hijerarhijskog nivoa.

Program praćenja stanja životne sredine u toku sprovođenja plana i programa sadrži naročito:

- opis ciljeva plana i programa;
- indikatore za praćenje stanja životne sredine;
- prava i obaveze nadležnih organa;
- postupanje u slučaju pojave neočekivanih negativnih uticaja;
- druge elemente u zavisnosti od vrste i obima plana i programa.

Program praćenja stanja životne sredine može biti sastavni deo postojećeg programa monitoringa koji obezbeđuje organ nadležan za zaštitu životne sredine.

c) Postupak odlučivanja o strateškoj proceni

Organ nadležan za pripremu plana i programa dostavlja zainteresovanim organima i organizacijama na mišljenje izveštaj o strateškoj proceni. Zainteresovani organi i organizacije dužni su da dostave mišljenje u roku od 30 dana od dana prijema zahteva. Ako se mišljenje ne dostavi u navedenom roku, smatra se da nema primedaba na dostavljeni izveštaj o strateškoj proceni.

Pre nego što uputi zahtev za dobijanje saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni, organ nadležan za pripremu plana i programa obezbeđuje **učesće javnosti** u razmatranju izveštaja o strateškoj proceni. Javnost razmatra izveštaj u okviru izlaganja plana i programa na javni uvid i održavanja javne rasprave, ako zakonom nije drukčije određeno. Organ nadležan za pripremu plana i programa obaveštava javnost o načinu i rokovima uvida u sadržinu izveštaja i dostavljanje mišljenja, kao i vremenu i mestu održavanja javne rasprave u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak donošenja plana i programa. Izveštaj o strateškoj proceni, rezultati učesća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti i drugih država u slučaju prekograničnog uticaja, sastavni su deo dokumentacione osnove plana i programa. Organ nadležan za pripremu plana i programa obezbeđuje dostupnost posle usvajanja plana i programa pod uslovima određenim zakonom.

Organ nadležan za pripremu plana i programa izrađuje izveštaj o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti koji sadrži mišljenja izjavljena u toku javnog uvida i javne rasprave o planu ili programu, odnosno o izveštaju o strateškoj proceni. Izveštaj o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti izrađuje se u roku od 30 dana od dana završetka javne rasprave i sadrži obrazloženje o svim prihvaćenim ili neprihvaćenim mišljenjima. Organ nadležan za pripremu plana i programa dostavlja organu nadležnom za poslove zaštite životne sredine na saglasnost izveštaj o strateškoj proceni sa izveštajem o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti. Kada dobije ovaj izveštaj, organ nadležan za poslove zaštite životne sredine može pribaviti mišljenje drugih ovlašćenih organizacija ili stručnih lica za pojedine oblasti. Organ nadležan za zaštitu životne sredine ocenjuje izveštaj na osnovu sledećih kriterijuma:

1. Karakteristike plana i programa:

- jasno su prikazani ciljevi i sadržaj plana i programa, područje za koje se priprema plan ili program, prostorni obuhvat i vremenski horizont;
- pitanja zaštite životne sredine su zastupljena u pripremi ciljeva plana i programa;
- prikazane su veze sa drugim relevantnim planovima i programima.

2. Polazne osnove:

- prikazana su pitanja i problemi vezani za životnu sredinu koji su razmatrani u planu i programu tokom izrade strateške procene;
- dati su razlozi za izostavljanje pojedinih pitanja i problema iz strateške procene;
- prikazan je način na koji su definisani ciljevi strateške procene i izabrani odgovarajući indikatori.

3. Stanje životne sredine:

- prikazano je postojeće i buduće stanje životne sredine;
- opis stanja životne sredine usklađen je sa ciljevima i indikatorima strateške procene;
- prikazani su izvori podataka o stanju životne sredine i korišćena metodologija je usklađena sa stepenom složenosti strateške procene.

4. Varijantna rešenja:

- prikazan je način na koji su pripremljena i razmatrana varijantna rešenja za pitanja i probleme vezane za životnu sredinu;
- pripremljeno je varijantno rešenje nerealizovanja plana i programa i varijantno rešenje najpovoljnije sa stanovišta zaštite životne sredine;
- procenjeni su uticaji varijantnih rešenja na životnu sredinu i izvršeno njihovo poređenje;
- obrazloženi su razlozi za izbor najpovoljnijeg varijantnog rešenja sa stanovišta zaštite životne sredine.

5. Procena uticaja na životnu sredinu:

- prikazan je način na koji su određeni i vrednovani značajni uticaji plana i programa na životnu sredinu;
- u procenu uticaja uključeni su sledeći činioci: vazduh; voda; zemljište; klima; biljni i životinjski svet; staništa; biodiverzitet; predeli (prirodna lepota); prirodna dobra; stanovništvo i zdravlje; gradovi i druga naselja; kulturno-istorijska baština; infrastrukturni, industrijski i drugi objekti; druge stvorene vrednosti;
- pri proceni uticaja uzete su u obzir sledeće karakteristike uticaja: verovatnoća; intenzitet; složenost/reverzibilnost; vremenska dimenzija (trajanje, učestalost, ponavljanje); prostorna dimenzija (lokacija, geografska oblast, broj izloženih stanovnika, prekogranična priroda uticaja); kumulativna i sinergijska priroda uticaja; druge karakteristike uticaja;
- određivanje i vrednovanje značajnih uticaja usklađeno je sa važećim standardima, propisima i graničnim vrednostima;
- opisana je korišćena metodologija.

6. Mere i program praćenja stanja životne sredine:

- predviđene su mere za sprečavanje i ograničavanje negativnih, odnosno uvećanje pozitivnih uticaja na životnu sredinu za svaki procenjeni uticaj;
- prikazan je način na koji su pripremljene smernice za izradu procena uticaja projekata na životnu sredinu i drugih strateških procena;
- pripremljen je program praćenja stanja životne sredine u toku realizacije plana i programa.

7. Izveštaj o strateškoj proceni:

- jasno je definisana uloga nadležnih organa u izradi strateške procene;
- izveštaj je pripremljen na jasan i precizan način;
- obrađeni su svi elementi izveštaja propisani članom 12. ovog zakona i dati izvori informacija, uključujući stručna mišljenja;

- prikazan je način na koji su pitanja životne sredine uključena u plan ili program, način na koji se vršilo odlučivanje i opisani razlozi odlučujući za izbor datog plana i programa sa aspekta varijantnih rešenja koja su bila razmatrana;
- zaključci o izrađenom izveštaju o strateškoj proceni predstavljeni su na način razumljiv javnosti.

8. Učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti:

- obezbeđeno je učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u postupku izrade strateške procene;
- dostavljena su mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti na izveštaj o strateškoj proceni i prikazan način na koji se odlučivalo o mišljenjima.

Na osnovu ocene izveštaja o strateškoj proceni, organ nadležan za poslove zaštite životne sredine daje saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni ili odbija zahtev za davanje saglasnosti. Rok za odlučivanje o davanju saglasnosti je 30 dana od dana prijema zahteva organa nadležnog za pripremu plana i programa. Organ nadležan za pripremu plana ili programa ne može uputiti plan ili program u dalju proceduru usvajanja bez saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni od organa nadležnog za zaštitu životne sredine.

Razmenu informacija o prekograničnom uticaju plana i programa na životnu sredinu vrši ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine. Ako implementacija plana i programa može imati značajan negativan uticaj na životnu sredinu druge države ili ako država čija životna sredina može biti značajno ugrožena to zatraži, Ministarstvo, u postupku učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, dostavlja, u što kraćem roku, a najkasnije kada bude informisalo svoju javnost, drugoj državi na mišljenje informacije, i to:

- opis plana i programa zajedno sa svim dostupnim informacijama o njihovim mogućim uticajima;
- informacije o prirodi odluke koja može biti doneta;
- informacije o roku u kome druga država može da saopšti svoju nameru da učestvuje u postupku odlučivanja;
- informacije o odluci o davanju saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni.

Ministarstvo obaveštava drugu državu koja je bila konsultovana u postupku odlučivanja dostavljanjem informacija, i to o:

- sadržaju odluke o davanju saglasnosti;
- načinu pripreme izveštaja o stanju životne sredine i pribavljenim mišljenjima u postupku izrade;
- rezultatima konsultacija i razlozima na kojima se zasniva odluka o davanju saglasnosti;
- merama u oblasti monitoringa planova i programa.

O primljenim informacijama o prekograničnom uticaju predloženog plana i programa druge države, Ministarstvo obaveštava zainteresovane organe i orga-

nizacije i javnost. Rezultate konsultacija i pribavljenog mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti Ministarstvo uzima u obzir prilikom davanja mišljenja nadležnom organu druge države.

9.7. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine

9.7.1. Predmet pravne regulative

Ovim zakonom uređuju se uslovi i postupak izdavanja integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti koji mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra, vrste aktivnosti i postrojenja, nadzor i druga pitanja od značaja za sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine.

U smislu ovog Zakona, **materija**, odnosno supstanca jeste svaki hemijski elemenat i njegova jedinjenja, osim radioaktivnih materija i genetski modifikovanih organizama, u okviru značenja određenih zakonom. **Zagađenje** je definisano kao neposredno ili posredno unošenje materija, vibracija, toplote ili buke u vazduh, vodu ili zemljište izazvano ljudskom aktivnošću, koje može biti štetno po zdravlje ljudi ili kvalitet životne sredine i koje može izazvati oštećenja materijalnih dobara.

Zakon naročitu pažnju posvećuje normiranju pojma emisija, granična vrednost emisije i standard kvaliteta životne sredine. Tako, **emisija** je neposredno ili posredno ispuštanje materija, vibracija, toplote ili buke iz izvora u postrojenju, u vazduh, vodu ili zemljište. **Granična vrednost emisije** je masa izražena u obliku određenih specifičnih parametara, koncentracije i/ili nivoa pojedinačne emisije koju nije dozvoljeno preći u toku jednog ili više vremenskih perioda, u skladu sa posebnim propisom. **Standard kvaliteta životne sredine** je skup uslova i zahteva koji moraju biti ispunjeni u određeno vreme i na određenom području ili u pojedinim elementima životne sredine, u skladu sa posebnim propisima.

9.7.2. Načela integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja

Osnovna načela integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja su:

1) **Načelo predostrožnosti** – svaka aktivnost mora biti sprovedena na način da se: ne prouzrokuje bilo kakvo znatno zagađenje; spreči ili smanje emisije na samom izvoru zagađivanja koje dovode do zagađenja vazduha, vode i zemljišta; spreči ili smanji korišćenje neobnovljivih prirodnih resursa i energije; spreči ili smanji stvaranje otpada; svede na minimum rizik po zdravlje ljudi, životnu sredinu i materijalna dobra.

1) Načelo predostrožnosti ostvaruje se procenom uticaja na životnu sredinu, procenom opasnosti od rizika i korišćenjem najboljih dostupnih tehnika. Odsustvo naučne pouzdanosti ne može biti razlog da se ne preduzmu mere integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine u slučaju mogućih značajnih uticaja na životnu sredinu.

- 2) **Načelo integrisanosti i koordinacije** – integrisani pristup izdavanja dozvola je usklađen postupak izdavanja dozvole u kome učestvuje više od jednog nadležnog organa koji preduzimaju mere za efikasan i integrisan pristup ovom postupku. Potpuna uzajamna koordinacija nadležnih organa u postupku izdavanja dozvola i određivanju uslova omogućava postizanje najvišeg praktično mogućeg nivoa zaštite životne sredine kao celine.
- 3) **Načelo održivog razvoja** – radi ostvarivanja veće održive ravnoteže između ljudskih aktivnosti i društveno-ekonomskog razvoja, s jedne strane, i resursa i sposobnosti obnavljanja prirode, s druge strane, režim integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja obezbeđuje se izdavanjem dozvola, utvrđivanjem uslova za održivo korišćenje prirodnih resursa, sirovina i energije. Neobnovljivi prirodni resursi koriste se pod uslovima koji obezbeđuju njihovo dugoročno i razumno korišćenje. Održivo upravljanje otpadom znači efikasnije korišćenje resursa, smanjenje količine otpada i postupanje sa njim na način koji doprinosi ciljevima održivog razvoja.
- 4) **Načelo hijerarhije upravljanja otpadom** – hijerarhija upravljanja otpadom predstavlja redosled prioriteta u praksi upravljanja otpadom koji čine: sprečavanje stvaranja otpada i redukcija, odnosno smanjenje korišćenja resursa i smanjenje količina i/ili opasnih karakteristika nastalog otpada; ponovna upotreba, odnosno korišćenje proizvoda za istu ili drugu namenu; reciklaža, odnosno tretman otpada radi dobijanja sirovine za proizvodnju istog ili drugog proizvoda; iskorišćenje, odnosno korišćenje vrednosti otpada (kompostiranje, povrat energije i dr.).
- 5) **Načelo „zagađivač plaća“** – zagađivač mora da snosi pune troškove posledica svojih aktivnosti, odnosno troškove nastale ugrožavanjem životne sredine, koji obuhvataju troškove za ugrožavanje i rizik po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini, odnosno vraćanja lokacije u zadovoljavajuće stanje životne sredine posle zatvaranja postrojenja ili prestanka obavljanja aktivnosti.
- 6) **Načelo javnosti** – radi informisanja javnosti o radu postrojenja i o njihovom mogućem uticaju na životnu sredinu, kao i radi obezbeđenja pune otvorenosti postupka izdavanja dozvola, javnost mora imati pristup informacijama koje se odnose na zahtev za izdavanje dozvole za nova postrojenja ili za bitne izmene u radu postrojenja, izradu nacрта dozvole, rešenja o izdavanju dozvole i o svakom njenom obnavljanju, kao i na relevantne podatke dobijene monitoringom. U smislu Zakona, **javnost** obuhvata jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe. S druge strane, **zainteresovana javnost** obuhvata javnost na koju rad postrojenja i obavljanje aktivnosti utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa.

9.7.3. Integrisana dozvola

Integrisana dozvola je odluka nadležnog organa doneta u formi rešenja kojim se odobrava puštanje u rad postrojenja ili njegovog dela, odnosno obavljanje aktivnosti čiji sastavni deo čini dokumentacija sa utvrđenim uslovima kojima se garantuje da takvo postrojenje ili aktivnost odgovaraju zahtevima predviđenim Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

Vrste aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola klasifikuju se prema nivou zagađivanja i riziku koji te aktivnosti mogu imati po zdravlje ljudi i životnu sredinu, uključujući i druge tehnički srodne aktivnosti koje mogu proizvesti emisije i zagađenje životne sredine. One obuhvataju nova i postojeća postrojenja. Vlada Republike Srbije propisuje vrste aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje dozvola.

Postrojenje je stacionarna tehnička jedinica u kojoj se izvodi jedna ili više aktivnosti koje su utvrđene posebnim propisom i za koje se izdaje integrisana dozvola, kao i svaka druga aktivnost kod koje postoji tehnička povezanost sa aktivnostima koje se izvode na tom mestu i koja može proizvesti emisije i zagađenje. S druge strane, **postojeće postrojenje** je postrojenje koje je pušteno u rad, u skladu sa propisima koji su važili do dana stupanja na snagu ovog zakona ili za koje je dobijena integrisana dozvola ili koje, prema mišljenju nadležnog organa, u potpunosti ispunjava uslove za podnošenje zahteva za dobijanje integrisane dozvole za rad, pod uslovom da takvo postrojenje bude pušteno u rad najkasnije u roku utvrđenom ovim zakonom, prema programu usklađivanja pojedinih privrednih grana sa odredbama ovog zakona.

Nadležni organ je organ odgovoran za sprovođenje obaveza u okviru ovlašćenja utvrđenih Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, i to:

- ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine;
- pokrajinski organ nadležan za poslove zaštite životne sredine;
- organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine.

Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine izdaje dozvolu u skladu sa Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli životne sredine za postrojenja i aktivnosti za koje dozvolu ili odobrenje za izgradnju i početak rada, odnosno izvođenje ili obavljanje aktivnosti, izdaje drugo nadležno ministarstvo. Pokrajinski organ nadležan za poslove zaštite životne sredine izdaje dozvolu u skladu sa navedenim zakonom za postrojenja i aktivnosti za koja dozvolu ili odobrenje za izgradnju i početak rada, odnosno izvođenje ili obavljanje aktivnosti, izdaje drugi nadležni pokrajinski organ. Organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine izdaje dozvolu u skladu sa Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine za postrojenja i aktivnosti za koja dozvolu ili odobrenje za izgradnju i početak rada, odnosno izvođenje ili obavljanje aktivnosti, izdaje drugi nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Nadležni organ obezbeđuje:

- da rad novih postrojenja ne započne pre dobijanja dozvole, osim u slučaju probnog rada odobrenog u skladu sa zakonom;
- da rad postojećih postrojenja započet pre dana stupanja na snagu ovog zakona bude usklađen sa zahtevima i uslovima utvrđenim Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine;
- da uslovi i postupak izdavanja dozvola budu u potpunosti koordinisani u slučaju da u postupku učestvuje više od jednog nadležnog organa;
- praćenje razvoja najboljih dostupnih tehnika;
- praćenje i razvoj monitoringa koji primenjuje operater;
- reviziju i, po potrebi, ažuriranje uslova u dozvoli;
- pristup javnosti sadržaju zahteva za izdavanje dozvole, izdatim dozvolama i rezultatima monitoringa;
- registar rezultata monitoringa, koji obavlja operater koji može biti svako fizičko ili pravno lice koje, u skladu sa propisima, upravlja postrojenjem ili ga kontroliše ili je ovlašćeno za donošenje ekonomskih odluka u oblasti tehničkog funkcionisanja postrojenja i na čije ime se izdaje integrisana dozvola;
- preduzimanje i drugih mera utvrđenih zakonom i drugim propisima.

Za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti operater pribavlja dozvolu nadležnog organa. Dozvolom se odobrava:

- rad novog postrojenja i obavljanje njegove aktivnosti;
- rad i bitne izmene u radu, odnosno funkcionisanju postojećeg postrojenja.

Dozvola se, izuzetno, može odnositi i na prestanak aktivnosti. Dozvola se izdaje na period koji ne može biti duži od deset godina, za jedno ili više postrojenja na istom mestu kojim upravlja isti operater.

Zahtev za izdavanje integrisane dozvole jeste pisani akt koji operater, zajedno sa propisanom dokumentacijom, podnosi nadležnom organu radi izdavanja integrisane dozvole za rad postrojenja. Operater podnosi nadležnom organu zahtev za izdavanje dozvole koji sadrži naročito podatke o:

- postrojenju i njegovoj aktivnosti;
- sirovinama i pomoćnom materijalu, drugim materijama i energiji koji se koriste u postrojenju ili se u njemu stvaraju;
- izvorima emisija koje potiču iz postrojenja;
- uslovima karakterističnim za lokaciju na kojoj se postrojenje nalazi;
- prirodi i količini predviđenih emisija koje iz postrojenja dospevaju u vodu, vazduh i zemljište;
- identifikovanim značajnim uticajima emisija na životnu sredinu i mogućnosti uticaja na veću udaljenost;
- predloženoj tehnologiji i drugim tehnikama kojima se sprečavaju ili, ako to nije moguće, smanjuju emisije;

- najboljim dostupnim tehnikama koje operater aktivnosti novog ili postojećeg postrojenja primenjuje ili planira da primeni radi sprečavanja ili smanjenja zagađivanja;
- merama za smanjenje nastajanja i uklanjanje otpada koji nastaje prilikom funkcionisanja postrojenja;
- merama za efikasno korišćenje energije;
- planiranim merama monitoringa emisija u životnu sredinu;
- prikazu glavnih alternativa koje je operater razmatrao;
- netehničkom prikazu podataka na kojima se zahtev zasniva;
- drugim merama čije se preduzimanje planira u skladu sa propisima.

Ako je operater u pribavljanju dokaza u skladu sa drugim propisima obezbedio neke od podataka iz stava 1. ovog člana, prilaže ih uz zahtev za izdavanje dozvole. Nadležni organ može zatražiti dodatne podatke u određenim oblastima za izdavanje dozvole. Ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine bliže uređuje sadržaj, izgled i način popunjavanja zahteva, kao i druga pitanja od značaja za podnošenje zahteva za izdavanje dozvole.

Uz zahtev za izdavanje dozvole podnosilac zahteva prilaže sledeću dokumentaciju:

- projekat za planirano, odnosno izgrađeno postrojenje;
- izveštaj o poslednjem tehničkom pregledu;
- plan vršenja monitoringa;
- rezultate merenja zagađivanja činilaca životne sredine ili drugih parametara u toku trajanja probnog rada;
- plan upravljanja otpadom;
- plan mera za efikasno korišćenje energije;
- plan mera za sprečavanje udesa i ograničavanje njihovih posledica;
- plan mera za zaštitu životne sredine posle prestanka rada i zatvaranja postrojenja;
- akt o pravu korišćenja prirodnih resursa;
- izjavu kojom potvrđuje da su informacije sadržane u zahtevu istinite, tačne, potpune i dostupne javnosti;
- dokaz o uplaćenju administrativnoj taksi.

Osim navedene dokumentacije, podnosilac zahteva, zavisno od postrojenja, prilaže:

- za nova postrojenja – saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu i saglasnost na procenu opasnosti od udesa;
- za postojeća postrojenja – saglasnost na studiju uticaja zatečenog stanja, procenu opasnosti od udesa i program mera prilagođavanja rada postojećeg postrojenja ili aktivnosti uslovima propisanim ovim zakonom. Vlada propisuje bližu sadržinu programa mera.

9.7.4. Postupak izdavanja integrisane dozvole

Nadležni organ razmatra podneti zahtev i ako zahtev ne sadrži propisane podatke i/ili dokumentaciju, zatražiće od podnosioca zahteva da, u primerenom roku, dostavi podatke, dokumentaciju ili informacije koje nedostaju. Ako podnosilac zahteva ne dostavi podatke, dokumentaciju i informacije u određenom roku, nadležni organ će bez odlaganja doneti zaključak o odbacivanju zahteva. Nadležni organ proverava podatke i informacije sadržane u zahtevu za izdavanje dozvole, primenljivost predloženog programa mera i druge podatke iz zahteva, kao i priloženu dokumentaciju.

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine uređuje i pitanje obaveštavanja organa i organizacija i javnosti. U tom smislu, nadležni organ obaveštava organe i organizacije u oblasti: poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, planiranja, izgradnje, saobraćaja, energetike, rudarstva, zaštite kulturnih dobara, zaštite prirode i dr., kao i organe lokalne samouprave na čijoj teritoriji se planira aktivnost, odnosno nalazi postrojenje i zainteresovanu javnost o prijemu zahteva, u roku od pet dana od dana prijema urednog zahteva za izdavanje dozvole. Nadležni organ na zahtev drugih organa i organizacija dostavlja kopiju zahteva za izdavanje dozvole i stavlja na uvid odgovarajuću dokumentaciju. Na zahtev zainteresovane javnosti, nadležni organ će dostaviti kopiju zahteva za izdavanje dozvole. Podnosilac zahteva snosi troškove izrade i dostavljanja kopije zahteva za izdavanje dozvole, u propisanom iznosu. Drugi organi i organizacije i predstavnici zainteresovane javnosti dostavljaju svoja mišljenja nadležnom organu u roku od 15 dana od dana prijema obaveštenja.

Nadležni organ je dužan da nacrt dozvole izradi u roku od 45 dana od dana prijema urednog zahteva za izdavanje dozvole. Prilikom izrade nacrta dozvole, nadležni organ razmatra mišljenja drugih organa i organizacija i zainteresovane javnosti. Nadležni organ je dužan da o nacrtu dozvole i o mogućnosti uvida u prateću dokumentaciju obavesti druge organe i organizacije i javnost, u roku od pet dana od dana prijema takvog zahteva. Nadležni organ na zahtev drugih organa i organizacija bez odlaganja dostavlja kopiju nacrta dozvole. Na zahtev zainteresovane javnosti nadležni organ će dostaviti kopiju nacrta dozvole. Podnosilac zahteva snosi troškove izrade i dostavljanja kopije nacrta dozvole, u propisanom iznosu. Drugi organi i organizacije i predstavnici zainteresovane javnosti mogu nadležnom organu dostaviti svoja mišljenja o nacrtu dozvole, u roku od 15 dana od dana prijema. Nadležni organ nacrt dozvole, zajedno sa zahtevom operatera i pratećom dokumentacijom, mišljenjima drugih organa i organizacija i zainteresovane javnosti datih na nacrt dozvole, dostavlja tehničkoj komisiji, u roku od 10 dana od isteka roka.

Za ocenu uslova utvrđenih u nacrtu dozvole nadležni organ obrazuje tehničku komisiju. Aktom o obrazovanju tehničke komisije određuju se njen sastav, zadaci i druga pitanja od značaja za rad tehničke komisije. Predsednik tehničke komisije imenuje se iz reda zaposlenih ili postavljenih lica u nadležnom organu. Za članove tehničke komisije mogu biti imenovana lica sa visokom stručnom spremom odgovarajuće struke, odnosno smera, i odgovarajućim stručnim rezultatima, a iz reda:

- zaposlenih ili postavljenih lica u nadležnom organu;
- zaposlenih ili postavljenih lica u drugim organima i organizacijama;
- nezavisnih stručnjaka.

Članovi tehničke komisije ne mogu biti lica koja su:

- učestvovala u izradi studije o proceni uticaja koja je predmet ocene;
- osnivači pravnog lica ili preduzetnik koji je izradio studiju o proceni uticaja ili zaposleni kod tih lica;
- osnivači ili zaposleni kod nosioca projekta, odnosno operatera;
- bračni drugovi, krvni srodnici do četvrtog stepena srodstva i srodnici po tazbini do drugog stepena srodstva (navedenih lica).

Radu tehničke komisije može prisustvovati operater ili lice koje on ovlasti. Tehnička komisija analizira naročito:

- studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, odnosno studiju o proceni zatečenog stanja na životnu sredinu;
- očekivane lokalne i šire uticaje rada postrojenja na životnu sredinu;
- primenu najboljih dostupnih tehnika;
- očekivane ekonomske i socijalne posledice i promene stanja životne sredine na konkretnoj lokaciji, kao i očekivane posledice na život i zdravlje stanovništva;
- dokumentaciju;
- ispunjenost uslova iz nacrtu dozvole.

Nakon toga, tehnička komisija izrađuje izveštaj koji bez odlaganja dostavlja nadležnom organu.

Nadležni organ odlučuje o izdavanju dozvole na osnovu zahteva operatera, priložene dokumentacije, izveštaja i ocene tehničke komisije, kao i pribavljenih mišljenja drugih organa i organizacija i zainteresovane javnosti, u roku od 120 dana od dana prijema urednog zahteva za izdavanje dozvole. U izuzetnim slučajevima, na zahtev operatera ili na inicijativu nadležnog organa, rok se može produžiti, ali ne duže od 240 dana od dana prijema urednog zahteva. O produženju roka, razlozima, kao i novom roku za donošenje odluke, nadležni organ obaveštava podnosioca zahteva. Nadležni organ rešenjem odlučuje o izdavanju dozvole, odnosno o odbijanju zahteva za izdavanje dozvole. Nadležni organ će odbiti zahtev za izdavanje dozvole ako:

- postrojenje za obavljanje aktivnosti za koju se zahteva dozvola ne ispunjava propisane uslove;
- na osnovu podataka i dokumentacije sadržanih u zahtevu nisu ispunjeni uslovi za primenu propisanih standarda životne sredine;
- zahtev sadrži netačne podatke koji su od uticaja na izdavanje dozvole.

Rešenje o izdavanju dozvole, odnosno o odbijanju zahteva za izdavanje dozvole nadležni organ dostavlja operateru i o tome obaveštava druge organe i organizacije i javnost u roku od osam dana od dana donošenja rešenja.

Protiv ovog rešenja nadležnog organa nije dopuštena žalba i može se pokrenuti upravni spor.

Dozvolom se utvrđuju uslovi za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti i obaveze operatera u zavisnosti od prirode aktivnosti i njihovog uticaja na životnu sredinu. Dozvola sadrži uslove koji se odnose na:

- primenu najboljih dostupnih tehnika ili drugih tehničkih uslova i mera;
- mere iz studije o proceni uticaja na životnu sredinu ili studije o proceni uticaja zatečenog stanja na životnu sredinu;
- granične vrednosti emisija zagađujućih materija utvrđene za dato postrojenje;
- mere zaštite vazduha, vode i zemljišta;
- mere koje se odnose na upravljanje otpadom koji nastaje pri radu postrojenja;
- mere za smanjenje buke i vibracija;
- mere koje se odnose na efikasno korišćenje energije;
- zahteve za monitoring emisija sa: specificiranom metodologijom; definisanom učestalošću merenja; definisanim pravilima za tumačenje rezultata merenja; utvrđenom obavezom dostavljanja podataka nadležnom organu;
- mere za sprečavanje udesa i otklanjanje njihovih posledica;
- smanjenje zagađenja, uključujući i prekogranično zagađenje životne sredine;
- mere predviđene za početak rada, za trenutno zaustavljanje u slučaju poremećaja u funkcionisanju postrojenja, kao i za prestanak rada postrojenja;
- preduzimanje mera zaštite životne sredine posle prestanka aktivnosti sa ciljem izbegavanja rizika od zagađenja i vraćanja lokacije u zadovoljavajuće stanje;
- način i učestalost izveštavanja i obim podataka sadržanih u izveštaju koji se dostavlja nadležnom organu u skladu sa propisima;
- rezultate revizije uslova i obaveza utvrđenih dozvolom;
- druge specifične zahteve.

Ako se prema određenom standardu kvaliteta životne sredine zahtevaju stroži uslovi od onih koji se mogu postići primenom najboljih dostupnih tehnika, dozvola sadrži dodatne mere kojima se obezbeđuje primena ovih standarda. U tom slučaju nadležni organ dozvolom utvrđuje mere i rokove za primenu standarda kvaliteta životne sredine, propisanih u skladu sa zakonom, a naročito:

- datum od kada se standardi primenjuju i područja na koja se odnose;
- najviši i najniži prihvatljiv nivo zagađujućih materija i buke u životnoj sredini;
- određene parametre, proceduru monitoringa i metode kojima se utvrđuju prekoračenja standarda, kao i mere koje se preduzimaju u tom slučaju.

Dozvola može sadržati privremeno oslobađanje od pridržavanja određenih uslova, ukoliko se usvojenim sanacionim programom obezbeđuje primena mera koje vode ka smanjenju zagađenja i ispunjenju uslova. Vlada utvrđuje kriterijume za određivanje najboljih dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta životne sredine, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u dozvoli. **Najbolje dostupne tehnike** (BAT – **Best Available Techniques**) jesu najdelotvornije i najmodernije faze u razvoju aktivnosti i načinu njihovog obavljanja koje omogućavaju pogodniju primenu određenih tehnika za zadovoljavanje graničnih vrednosti emisija, propisanih sa ciljem sprečavanja ili, ako to nije izvodljivo, smanjenja emisija i uticaja na životnu sredinu kao celinu.

Pojedini elementi izraza „najbolje dostupne tehnike“ imaju sledeća značenja:

- **tehnika** – način na koji je postrojenje projektovano, izgrađeno, održavano, na koji funkcioniše i stavlja se van pogona ili zatvara, uključujući i tehnologiju koja se koristi;
- **dostupna** – tehnika razvijena do stepena koji omogućava primenu u određenom sektoru industrije pod ekonomski i tehnički prihvatljivim uslovima, uključujući troškove i koristi, ako je pod uobičajenim uslovima dostupna operateru;
- **najbolji** – podrazumeva najefikasniji učinak u postizanju visokog opšteg nivoa zaštite životne sredine.

Ministar bliže propisuje sadržinu i izgled dozvole. Ministar propisuje uslove za primenu najboljih dostupnih tehnika.

Operater je obavezan da:

- postupa u skladu sa uslovima utvrđenim u dozvoli;
- nadležnom organu dostavi rezultate monitoringa;
- nadležni organ obaveštava o svakoj promeni u radu, odnosno funkcionisanju postrojenja ili o udesu, sa mogućim vidljivim uticajima na životnu sredinu ili zdravlje ljudi;
- nadležnom organu dostavlja godišnji izveštaj o vršenju aktivnosti za koje je dozvola izdata;
- nadležni organ obaveštava o planiranoj promeni operatera;
- izvrši sve mere koje nadležni organ utvrdi posle prestanka važnosti dozvole.

Između ostalog, operater je dužan da vrši monitoring sprovođenjem plana monitoringa u skladu sa uslovima utvrđenim u dozvoli koji se odnose na zahteve za monitoring emisija. Vlada bliže uređuje način i metode monitoringa. Na zahtev nadležnog organa koji izdaje dozvolu ili inspektora, operater je obavezan i da:

- nadležnom organu dostavi podatke neophodne za izdavanje, izmenu ili prestanak važnosti dozvole;
- inspekciji omogućiti uvid u dokumentaciju koju čuva u vezi sa izdavanjem dozvole, obezbedi pristup uzorcima i mestima za monitoring

određenim u dozvoli i omogućiti im nesmetano pribavljanje informacija o postupanju u skladu sa uslovima u dozvoli.

Ako zagađenje potiče iz postrojenja koje ima dozvolu ili podleže izdavanju dozvole, operater će o svom trošku sanirati posledice zagađenja u najkraćem mogućem roku, uzimajući u obzir tehničke i ekonomske mogućnosti. Ako operater ne izvrši sanaciju, nadležni organ će sanirati zagađenje o trošku operatera. Operater je dužan da za vreme važenja dozvole i najmanje pet godina posle prestanka važenja dozvole čuva celokupnu dokumentaciju u vezi sa izdavanjem dozvole, monitoringom i inspekcijskim nadzorom nad obavljanjem aktivnosti.

Izdata dozvola podleže **ponovnom razmatranju** („revizija“) najmanje dva puta u toku važenja. Postupak revizije nadležni organ pokreće po službenoj dužnosti ili na zahtev operatera. Nadležni organ po službenoj dužnosti pokreće postupak revizije, ako:

- zagađenje koje prouzrokuje postrojenje ima takav značaj da je potrebno izvršiti reviziju postojećih graničnih vrednosti emisija, ili je takve nove vrednosti potrebno utvrditi u dozvoli;
- postoji opasnost da zagađenje prouzrokuje štetu ili nastane šteta po životnu sredinu i zdravlje ljudi;
- suštinske promene u najboljim dostupnim tehnikama omogućavaju značajno smanjenje emisija bez velikih dodatnih troškova;
- promene u zahtevima za bezbednost u radu postrojenja ili sigurnost određene aktivnosti zahtevaju uvođenje novih tehnika;
- izmene u propisima o zaštiti životne sredine to zahtevaju.

Ako nadležni organ pokrene postupak za reviziju dozvole, obavestice operatera o razlozima za to i zatražiti da u određenom roku dostavi podatke. U slučaju promene operatera, nadležni organ će, u roku od pet dana od dana prijema tog obaveštenja, izvršiti promenu u dozvoli bez sprovođenja revizije i o tome obavestiti operatera, kao i nadležni organ na čijoj teritoriji operater ima sedište.

U slučaju revizije dozvole po službenoj dužnosti i planirane izmene u postrojenju ili njegovom radu koja ne čini bitnu izmenu u smislu ovog zakona, nadležni organ može izmeniti uslove utvrđene dozvolom. Ako veliki broj izmena u dozvoli otežava efikasnu kontrolu aktivnosti, nadležni organ od operatera može zatražiti da dostavi novi zahtev za izdavanje dozvole.

Rok na koji je izdata dozvola može se produžiti na zahtev operatera. Zahtev za produženje roka operater podnosi najkasnije četiri meseca pre isteka roka njene važnosti.

Dozvola može prestati da važi ako:

- istekne rok na koji je izdata;
- operater to zahteva;

- operater ne započne rad postrojenja u roku od 12 meseci od dana dobijanja dozvole, a ne podnese zahtev za izmenu uslova iz dozvole u tom periodu;
- operater prestane da ispunjava neki od uslova koji je utvrđen dozvolom;
- operater nema tehničkih i finansijskih sredstava za zadovoljavajuće ispunjavanje svojih obaveza utvrđenih dozvolom;
- nadležni organ utvrdi da je operater u zahtevu za izdavanje dozvole podneo netačne podatke ili falsifikovao dokumenta od značaja za izdavanje dozvole ili operater neprestano odlaže krajnji rok za podnošenje traženih podataka, kao i u drugim slučajevima koje utvrdi inspektor;
- operater ne vrši monitoring i ne dostavlja podatke u skladu sa ovim zakonom;
- operater u ostavljenom roku ne postupi po zahtevu inspektora ili ne preduzme naložene mere;
- operater bude dva puta uzastopno kažnjen za privredni prestup ili prekršaj u skladu sa Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine ili posebnim zakonom;
- ako je pokrenut stečajni postupak, a aktivnost ne nastavi drugi operater.

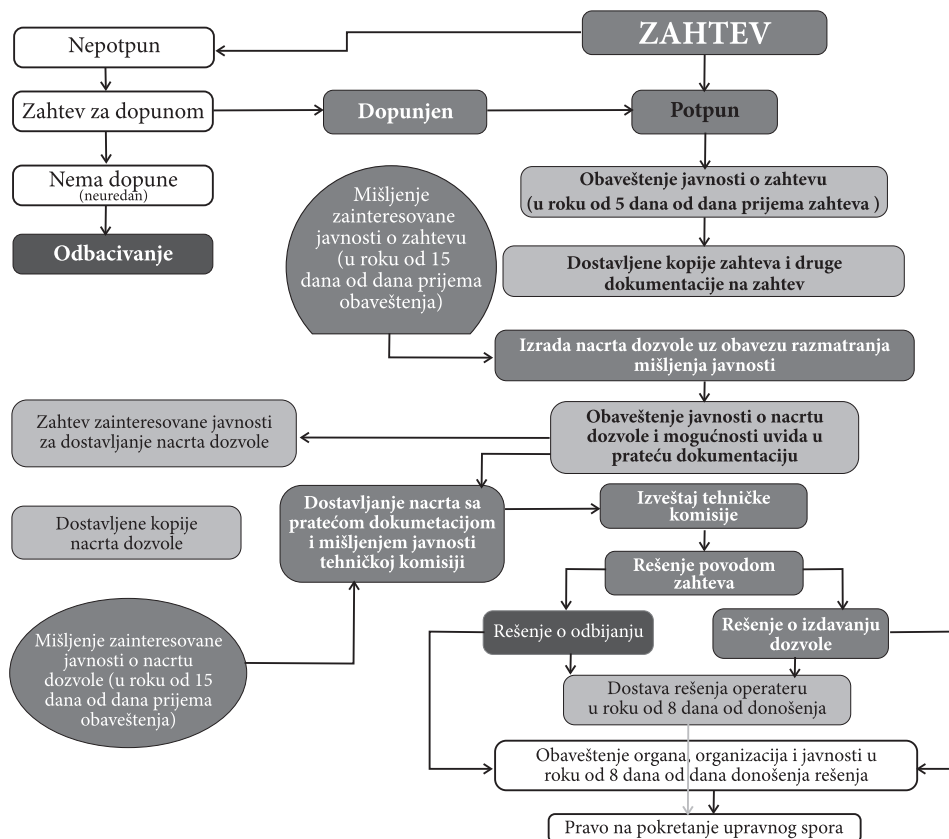
Nadležni organ zaključkom pokreće postupak za prestanak važenja dozvole i o tome obaveštava operatera u roku od pet dana od dana pokretanja postupka, uz obrazloženje razloga za pokretanje postupka.

Protiv ovog zaključka operater može izjaviti žalbu u roku od osam dana od dana prijema zaključka. Rešenje o prestanku važenja dozvole je konačno u upravnom postupku. Protiv rešenja o prestanku važenja dozvole operater može pokrenuti upravni spor. Rešenjem o prestanku važenja dozvole utvrđuju se i obavezne mere staranja o postrojenju i lokaciji posle prestanka aktivnosti operatera da bi se izbegao rizik po životnu sredinu, zdravlje ljudi i materijalna dobra.

Registar izdatih dozvola jeste glavna knjiga u koju se upisuju podaci koji se odnose na izdate dozvole i zbirka isprava na osnovu kojih se podaci upisuju u glavnu knjigu. Registar izdatih dozvola, kao deo informacionog sistema životne sredine, vodi nadležni organ. Uvid u registar izdatih dozvola je javan. Ministar bliže propisuje sadržinu i način vođenja registra.

Postupak po zahtevu za izdavanje integralne dozvole može se predstaviti sledećom shemom:²³⁰

230 Izvor: S. Đorđević, N. Đereg, *Arhuska konvencija u Republici Srbiji: učešće javnosti u procesu donošenja odluka o životnoj sredini – studije slučaja*, Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu, Kancelarija u Srbiji, Beograd, 2006, str. 20.



Shema br. 4

9.7.5. Razmena informacija o prekograničnom uticaju

Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine stipulisana je i obaveza **razmene informacija o prekograničnom uticaju**. Razmenu informacija o prekograničnom uticaju rada postrojenja i aktivnosti na životnu sredinu vrši Ministarstvo. Ako rad nekog postrojenja može imati značajan negativan uticaj na životnu sredinu druge države ili ako država čija životna sredina može biti značajno ugrožena to zatraži, Ministarstvo, u postupku konsultacija, dostavlja drugoj državi na mišljenje informacije o:

- zahtevu za izdavanje dozvole, uključujući i opis podataka koje operater podnosi nadležnom organu uz zahtev za izdavanje dozvole;
- nadležnom organu koji donosi odluku o izdavanju dozvole;
- prirodi odluke koja može biti doneta;
- postupku učešća javnosti, uključujući i zainteresovanu javnost.

O odluci o izdavanju dozvole ili odbijanju zahteva za njeno izdavanje, Ministarstvo obaveštava drugu državu koja je bila konsultovana u postupku odlučivanja, dostavljanjem informacija o:

- sadržaju odluke o izdavanju dozvole, odnosno odbijanju zahteva za izdavanje dozvole;
- razlozima na kojima se odluka zasniva, uključujući informacije o postupku učešća javnosti.

Konsultacije o prekograničnom uticaju vrše se na način i u rokovima koji se utvrđuju sporazumima između nadležnih organa država na principima reciprociteta i ravnopravnosti. O primljenim informacijama o prekograničnom uticaju postrojenja i aktivnosti u drugoj državi Ministarstvo obaveštava javnost. Rezultate konsultacija i pribavljenog mišljenja zainteresovane javnosti Ministarstvo uzima u obzir prilikom davanja mišljenja nadležnom organu druge države.

GLAVA 10

REGULISANJE POJEDINIH ASPEKATA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

10.1. Zaštita voda

10.1.1. Uopšte o zaštiti voda

Zagađivanje voda predstavlja jedan od najvećih problema biosfere sa nesa-
gledivim posledicama za živi svet i čoveka. Smatra se da je voda zagađena kada,
usled čovekovog delovanja, nastaju znatnije promene u njenom fizičko-hemij-
skom biološkom sastavu. Vodu, između ostalog, zagađuje nepropisno odložen
otpad, vodeni saobraćaj, đubriva i pesticidi sa obradivih površina, rastvarači i
deterdženti iz domaćinstava i fabrika, kao i metali, na primer olovo ili živa iz
industrijskih procesa.

Kopnene vode i svetsko more se zagađuju fizički (čvrst otpad, nafta, tempe-
ratura), hemijski (organske i neorganske materije, nafta, teški metali, pesticidi),
biološki (alohitone – strane vrste, patogeni organizmi, virusi) i radioaktivno (nu-
klearne probe, havarije podmornica, nuklearni otpad i sl.).

Zagađujuće materije dospevaju do vode direktnim i indirektnim putevima.
Direktni oblici zagađivanja podrazumevaju formiranje posebnih otpadnih voda
u koje čovek ubacuje štetne materije i koje, po pravilu, direktno izliva u rečne
tokove. Kada štetne materije dolaze iz industrijskih postrojenja, govorimo o in-
dustrijskim otpadnim vodama, a kada dolaze iz domaćinstava i urbanih sredina,
govorimo o komunalnim otpadnim vodama. I jedne i druge otpadne vode u sebi
nose ogromne količine zagađujućih materija, koje na kraju završavaju u rekama.

Voda se indirektno zagađuje u procesu spiranja štetnih hemijskih materija u
zemljištu. Na tom putu one lagano prelaze u podzemne vode, odakle procesima
prirodnog kruženja vode dolaze do reka, jezera i, na kraju, do mora.

Zagađenje vode može biti i posledica nesreće. Na primer, brodovi koji tran-
sportuju naftu ponekad se oštete usled oluje ili sudara. Kada nafta iscuri sa bro-
da, ona se razliva po površini otvorenog mora, a vodenim strujama dolazi i do
obale. Tada na hiljade bespomoćnih ptica i životinja strada, a ekološke posle-
dice na ekosistem mora postaju nemerljive. Očuvanje vode od zagađivanja ima
izuzetnu važnost i za poljoprivredu. Biljna proizvodnja, posebno proizvodnja
kvalitetne, zdravstveno bezbednije hrane, nezamisliva je bez čistih nezagađenih
površinskih i podzemnih voda. Imajući navedeno u vidu, zaštita vode od zaga-
đivanja u okviru zaštite agroekosistema i mnogo šire ima izuzetnu važnost za
poljoprivrednu proizvodnju.

Harmonizacija zakonskih propisa u oblasti voda i životne sredine jedan je od prvih poslova čiji je cilj približavanje Srbije Evropskoj uniji. Prvi korak u tom smeru jeste povećanje dostupnosti zakonskih propisa koji regulisu ovu oblast i upoznavanje svih zainteresovanih strana – NVO sektora, medija, investitora i najšire javnosti, o pravima i obavezama koje proističu iz seta zakona u oblasti voda.

U Srbiji oblast voda je uređena sa nekoliko ključnih zakona, od kojih je najvažniji Zakon o vodama, i skupom pravilnika i uredbi, od kojih je većina doneta još u okviru SFRJ i SR Jugoslavije. Najveći problem u implementaciji zakonske legislative javlja se kako zbog nepoznavanja propisa, tako i zbog nedostupnosti ovih propisa svim zainteresovanim stranama. Budući da su zaštita voda, zaštita od štetnog dejstva voda, korišćenje i upravljanje vodama kategorije od javnog interesa i da je neophodno veće učešće javnosti u procesu donošenja odluka u oblasti vodoprivrede, javlja se i potreba veće dostupnosti informacija o stanju voda u Srbiji.²³¹

Zakon o vodama propisuje obavezu merenja i dostavljanja podataka o količinama otpadnih voda i ispitivanju kvaliteta i uticaja na vodoprijemnik. Međutim, ovaj zakon ne daje pravni osnov za donošenje propisa koji bi regulisali granične vrednosti kvalitativnih karakteristika otpadnih voda na ispustu u vodoprijemnik. Obaveza utvrđivanja standarda graničnih vrednosti imisije i emisije u vodu normirana je Zakonom o zaštiti životne sredine, ali se izrada podzakonskog akta o emisionim standardima u vodoprijemnike nalazi u fazi pripreme. Evropska regulativa o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda (Direktiva 91/271/EEC) nalaže izradu nacionalnih propisa o vodama kojima treba definisati vodna tela, izvršiti kategorizaciju tipova vodnih tela, identifikaciju antropogenih pritisaka i analizu osetljivosti statusa vodnih tela.

Različiti evropski regioni u poslednjoj deceniji 20. veka beleže promene u nivou emisije zagađenja iz svih izvora, što je rezultat primene mera zaštite životne sredine proklamovanih navedenom direktivom.²³² S druge strane, značajnu ulogu u zaštiti i unapređenju kvaliteta vode imaju i regionalni projekti poput Projekta smanjenja zagađivanja reke Dunav (Danube River Enterprise Pollution Reduction, DREPR) koji je pokrenut nakon potpisivanja Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav (Konvencija ratifikovana 2003. godine). U okviru projekta prezentuju se najbolji primeri iz prakse da bi se pravna regulativa Srbije usaglasila sa zahtevima Okvirne direktive Evropske unije o vodama.²³³

Međunarodna praksa u oblasti kontrole kvaliteta voda uslovila je niz aktivnosti koje su omogućile osnivanje organizacija, komisija i komiteta međunarodnog karaktera koje su nakon mnogobrojnih dogovora na političkom, a kasnije na ekspertnom nivou donele veći broj sporazuma, protokola i odredaba iz oblasti kontrole kvaliteta voda.

231 Uporedi: Dejan Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2006, str. 306–314.

232 Changes in organic matter emissions from all sources in regions of Europe between 1990 and 2000. EEA-ETC/WTR based on Member States data reported to OECD/EUROSTAT Joint Questionnaire 2002.

233 Vidi: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?menuPK=228424&theSitePK=40941&pagePK=64283627&piPK=73230&Projectid=P084604>.

Kontrola kvaliteta voda primenjuje se kroz sledeće međunarodne organizacije i ugovore:

- Globalni monitoring životne sredine – organizacije UNEP (United Nations Environment Programme), WHO (World Health Organization), WMO, UNESCO;
- Evropska agencija za životnu sredinu (EEA);
- Organizacija za ishranu i poljoprivredu (FAO);
- Konvencija za zaštitu Mediterana od zagađenja (Barselonska konvencija);
- Dunavska konvencija;

Kontrola kvaliteta voda se poverava i međunarodnim Komisijama koje su osnovane u okviru konvencija koje ustanovljavaju pravni režim za neke od reka:

- Međunarodna komisija za reku Rajnu (IRC);
- Međunarodna komisija za zaštitu Ženevskog jezera od zagađenja;
- Komisija za zaštitu reke Elbe (ICPE);
- Međunarodna komisija za zaštitu reke Morzela i Sara od zagađenja;
- Međunarodna komisija za zaštitu reke Odre.

U Srbiji, stanje voda nije na nivou na kome bi moglo da bude. Podzemne vode su zagađene, koliko od korišćenja zaostale tehnologije u fabrikama, toliko i od poljoprivrede, i to zbog otpadnih voda iz seoskih naselja i upotrebe veštačkog đubriva. I neuređene deponije predstavljaju problem, pošto svaki otpad, pre ili kasnije dospeva u podzemne vode.

Zbog naročite važnosti zaštite i unapređenja kvaliteta vode sa Konferencije Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i održivom razvoju, održane 1992. godine u Rio de Žaneiru, potekla je inicijativa za ustanovljavanje Svetskog dana vode. Generalna Skupština UN usvojila je rezoluciju kojom je odredila 22. mart za Svetski dan vode, s namerom da istakne njenu važnost i ograničavajuću ulogu u razvoju.²³⁴

10.1.1.1. Voda kao ljudsko pravo

Voda predstavlja ograničen prirodni resurs, koji ima direktnu vezu sa pravom na dostojanstven život, a u jednom širem smislu i sa ostalim principima, poput jednakosti, odgovornosti (pogotovu države), pravičnosti, principa nediskriminacije, principa vladavine prava, i principa transparentnosti.²³⁵ Pravo na vodu je i ljudsko, i socijalno, i individualno, i kolektivno pravo. U njemu i zajednica, i pojedinac imaju svoju ulogu (tzv. people-centred approach).

Postoje dve dimenzije prava na vodu. Supstantivnu dimenziju čine: pravo na vodu za život i opstanak, pravo na pristup čistoj vodi za piće, pravo na vodu u sklopu prava na higijenu, pravo na vodu kao deo prava na pristup hrani i adekvatnoj ishrani, pravo na vodu kao deo prava na razvoj, pravo na vodu kao element prava na životnu sredinu itd. Proceduralnu dimenziju ovog prava čine:

234 Vidi: <http://www.un.org/en/events/waterday/background.shtml>.

235 Uporedi: Craig B. Simonsen, *Essentials of Environmental Law*, third edition, New York, 1995, str. 58.

pravo pojedinca na informacije o aktivnostima državnih organa u ovoj oblasti, pravo pojedinca da aktivno učestvuje u donošenju odluka koje se odnose na korišćenje vode, pravo na obeštećenje u slučaju ekološke štete, kao i pravo na pristup sudu i drugim državnim organima sa ciljem realizacije ovog prava.²³⁶

Međutim, pravo na vodu nije oduvek bilo identifikovano kao zasebno pravo. Ono se razvilo iz prava na zdravlje, koje je ustanovljeno 1946. godine, osnivanjem Svetske zdravstvene organizacije, a dalje se pominje u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima iz 1948. godine i Međunarodnoj konvenciji o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine.

Eksplcitna zaštita prava na vodu postavlja se tek u Konvenciji o eliminaciji svih vrsta diskriminacije prema ženama iz 1979. godine i u članu 24 Konvencije o pravima deteta iz 1989. godine. Zabrana uskraćivanja hrane i vode ratnim zarobljenicima pominje se u Protokolima iz Ženevske konvencije iz 1977. godine, koji se odnose na primenu međunarodnog humanitarnog prava u oružanim sukobima.

Kao glavne probleme u ostvarivanju prava na pristup pijaćoj vodi, Potkomisija za prevenciju diskriminacije i zaštitu manjina navela je, 1998. godine, loše upravljanje izvorima, nedostatak planskog pristupa upravljanju postojećim zalihama vode, nejednaku distribuciju, privatizaciju državnih preduzeća koja se bave preradom i distribucijom vode i porast cena flaširane vode.²³⁷

Pravo na vodu se definiše kao ljudsko pravo prvi put u članu 6 Posebnog protokola o vodi i zdravlju uz Konvenciju o zaštiti i korišćenju transnacionalnih vodenih tokova i međunarodnih jezera iz 1999. godine.²³⁸

Treba pomenuti i Opšti komentar za pravo na zdravlje iz 2000. godine, kao i Milenijumsku deklaraciju, koja pravo na pristup vodi formuliše u okviru milenijumskog cilja obezbeđenja „održivosti životne sredine“, koji treba da bude ispunjen do 2015. godine.²³⁹

10.1.1.2. Opšti komentar br. 15 Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava

Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava doneo je, u novembru 2002. godine, Opšti komentar br. 15, čiji su osnovi čl. 11 Međunarodne konvencije o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i Opšti komentar br. 6 iz 1995. godine, koji promoviše pristup izvoru čiste vode svakom pojedincu.²⁴⁰ Voda mora da bude ispravna, prihvatljiva i fizički dostupna, a flaširana voda treba da ima cenu koju svako lice može da plati.

236 Biljana Petrović, Dragana Ćorić, *Pravo na vodu kao ljudsko pravo*, „Pravni život“, br. 9, Beograd, 2006, str. 609–621.

237 Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/subcom/index.htm>.

238 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 17. mart 1992, <http://www.unece.org/env/water/pdf/watercon.pdf>.

239 Više o Milenijumskim ciljevima razvoja videti na: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.

240 Vidi: Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Convent on Economic, Social, and Cultural Rights, General Comment No. 15 (2002), The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), <http://www.citizen.org/documents/ACF2B4B.pdf>.

Na Konferenciji UN o vodi u Mar del Plati 1977. godine, određene su količine vode potrebne za zadovoljenje osnovnih ljudskih potreba. U obzir se uzima udaljenost izvora vode od mesta stanovanja; ako je izvor izvan kuće, udaljen do 1 km ili do 30 minuta hoda do izvora i nazad, osnovni nivo čini 20 l vode po osobi.²⁴¹

U Opštem komentaru se proširuje termin „dovoljna količina vode“, pa se kaže da je to ona količina voda potrebna da „spreči smrt čoveka od dehidracije, redukuje rizik od bolesti koje se mogu preneti putem vode i koja je sasvim dovoljna za zadovoljavanje osnovnih ljudskih potreba u pogledu ishrane, kuvanja, lične i stambene higijene“.

Propisana je i zabrana diskriminacije po osnovu rase, boje kože, pola, godina, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porekla, imovine, rođenja, fizičkih ili mentalnih nedostataka, zdravstvenog stanja, uključujući i HIV, seksualne orijentacije, građanskog, političkog ili drugog statusa.

Pravo na vodu je dostupno svima pod jednakim uslovima, bez ikakvih ograničenja, a posebna zaštita se pruža marginalizovanim grupama, kao što su žene, deca, manjine, izbeglice, azilanti, interno raseljena lica, radnici migranti, pritvorena lica ili lica na odsluženju zatvorskih kazni.

Obaveze država sažete su na sledeći način:

- poštovanje – uzdržavanje od bilo kakvih direktnih ili indirektnih aktivnosti kojima bi se realizacija prava na vodu svakog pojedinca mogla onemogućiti ili ugroziti;
- zaštita od drugih lica, posebno u pogledu kontaminacije izvora vode;
- ispunjenje obaveza, kao što je ustanovljavanje mehanizama i institucija.

Značaj ovog Komentara se relativizuje ako se ima u vidu da on nema obavezujuću snagu ni za jednu od 146 država potpisnica Međunarodne konvencije o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

10.1.1.3. Rimska deklaracija

U Rimu je 10. decembra 2003. godine doneta deklaracija povodom 55 godina postojanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.²⁴² Njome su proklamovani sledeći principi:

- ustavni karakter prava na vodu, kao i mesto u najvišim aktima lokalnih zajednica i uvrštavanje u samu Univerzalnu deklaraciju;
- voda kao instrument mira, tj. zabrana upotrebe u političke, vojne ili druge propagandne svrhe, kao sredstva ucene ili ograničavanja ljudi;
- sloboda za „decu vode“, tj. decu koja se odriču sopstvenog obrazovanja da bi pomogla svojim porodicama;

241 Vidi: Report of the United Nations Water Conference Mar del Plata, 14–25 March 1977, <http://www.ielrc.org/content/e7701.pdf>.

242 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11 with Protocol Nos. 1, 4, 6, 7, 12 and 13, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.

- prekid prekomernog trošenja vode do 2010. godine, prepoloviti trenutnu godišnju potrošnju vode;
- ustanovljavanje svetskog kooperativnog finansijskog sistema, koji će omogućiti razvoj svetskog sistema distribucije vode;
- realizacija projekata lokalnih demokratija za vodu, a u okviru njih posebnih građanskih saveta.

10.1.2. Zakon o vodama

10.1.2.1. Predmet zakonske regulative

Ustav Republike Srbije, usvojen 2006. godine, ne sadrži posebnu odredbu koja se bavi zaštitom voda. Član 74. na jedan opšti način govori o zdravoj životnoj sredini. Zaštita voda je u našem pravnom sistemu regulisana Zakonom o vodama, donetim 2010. godine,²⁴³ kao i nizom podzakonskih akata.

Ovim zakonom se uređuje zaštita voda, zaštita od štetnog dejstva voda, korišćenje i upravljanje vodama, kao dobrima od opšteg interesa, uslovi i način obavljanja vodoprivredne delatnosti, organizovanje i finansiranje vodoprivredne delatnosti i nadzor nad sprovođenjem odredaba ovog zakona. Odredbe ovog zakona odnose se na sve površinske i podzemne vode, uključujući vodu za piće, termalnu i mineralnu vodu. Odredbe ovog zakona odnose se i na granične i državnom granicom presečene vodotoke i međurepubličke vode u granicama Republike Srbije, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano.

Vode se mogu koristiti na način na koji se ne ugrožavaju prirodna svojstva vode, ne dovodi u opasnost život i zdravlje ljudi, ne ugrožava biljni i životinjski svet, prirodne vrednosti i nepokretna kulturna dobra. Vodu prirodnih vodotoka, prirodnih jezera, prirodnih izvora, javnih bunara i javnih česmi mogu koristiti svi, pod jednakim uslovima za zadovoljavanje životnih potreba.

Vodoprivrednom delatnošću, u smislu ovog zakona, smatra se uređenje vodâ i vodotoka, zaštita od štetnog dejstva voda, zaštita voda od zagađivanja i obezbeđivanje vode za korišćenje.

Vodoprivrednim objektima u smislu ovog zakona smatraju se:

- objekti za zaštitu od štetnog dejstva voda sa vodoprivrednim uređajima i opremom: nasipi, regulacione građevine, retencije, brane, akumulacije, odvodni kanali, drenažni bunari, ustave, crpne stanice i objekti za zaštitu od erozija i bujica;
- objekti za korišćenje voda: akumulacije, vodozahvati, crpne stanice, rezervoari za vodosnabdevanje, magistralni cevovodi ili kanali sa objektima postrojenja za pripremu pitke vode i brodske prevodnice;
- objekti za zaštitu voda: glavni kolektor za dovodenje otpadnih voda do uređaja za prečišćavanje otpadnih voda, uređaji za prečišćavanje otpadnih voda i objekti za odvođenje prečišćenih voda;
- hidromelioracioni objekti sa vodoprivrednim uređajima i opremom: objekti za navodnjavanje i objekti za odvodnjavanje.

²⁴³ Zakon o vodama, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/2010.

10.1.2.2. Vodna područja

Radi obezbeđivanja zaštite voda, zaštite od štetnog dejstva vodâ, uređenja, korišćenja i upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije, obrazuju se vodna područja, i to:

- vodno područje Dunava koje obuhvata delove slivova Dunava, Tise i Timoka i slivove Mlave i Peka;
- vodno područje Save koje obuhvata delove slivova Save i Drine i sliv Kolubare;
- vodno područje Morave koje obuhvata sliv Velike Morave i delove slivova Južne Morave, Zapadne Morave, Pčinje, Dragovišnice, Lepenca, Belog Drima, Ibra, Čajlanske i Crnog Kamena.

Granice vodnih područja utvrđuje Vlada Republike Srbije. Teritorija Republike Srbije predstavlja jedinstven vodoprivredni prostor.

Melioraciono područje je deo vodnog područja koje obuhvata jedan ili više slivova unutrašnjih voda za koje se jedinstveno uređuje odvodnjavanje suvišnih voda ili dovođenje voda za navodnjavanje. Melioraciono područje kao deo vodnog područja obuhvata poljoprivredno, šumsko i građevinsko zemljište, zemljište pod saobraćajnicama i drugo zemljište za koje se sistemima za odvodnjavanje neposredno ili posredno omogućava brže i pogodnije oticanje suvišne vode, sa kojeg dotiče voda na zemljište koje se sistemima za odvodnjavanje štiti od suvišne vode i za koje se dovodi voda za navodnjavanje. Melioraciono područje i njegove granice određuje ministarstvo nadležno za poslove vodoprivrede.

10.1.2.3. Vodni režim

Vodni režim održava se i unapređuje uređivanjem i održavanjem vodotoka, izgradnjom i održavanjem vodoprivrednih objekata i primenom mera za zaštitu od štetnog dejstva voda, korišćenje voda i zaštitu voda od zagađivanja, a u skladu sa vodoprivrednom osnovom, odnosno vodoprivrednim uslovima, vodoprivrednim saglasnostima i vodoprivrednim dozvolama. Vodoprivredna osnova je dugoročni plan za održavanje i razvoj vodnog režima na teritoriji Republike Srbije, na jednom ili više vodnih područja ili na delu vodnog područja.

Vodoprivredna osnova sadrži naročito: postojeće stanje vodnog režima i vodoprivrednih objekata na određenom području, uslove za održavanje i razvoj vodnog režima kojima se obezbeđuju najpovoljnija i najcelishodnija tehnička, ekonomska i ekološka rešenja za jedinstveno upravljanje vodama, zaštitu od štetnog dejstva voda, zaštitu voda i njihovo korišćenje. Po isteku vremena od 10 godina od dana donošenja vodoprivredne osnove, preispitaće se rešenja utvrđena vodoprivrednom osnovom. Vodoprivredna osnova vodnog područja i dela vodnog područja mora biti u skladu sa vodoprivrednom osnovom Republike Srbije. Vodoprivredne osnove, prostorni i urbanistički planovi moraju biti međusobno usklađeni.

Radi zaštite voda, zaštite od štetnog dejstva voda i usklađene upotrebe voda, donosi se plan za upravljanje vodnim režimom. Plan za upravljanje vodnim režimom izrađuje se za teritoriju Republike Srbije i vodno područje. Planom se utvrđuju mere za upravljanje vodnim režimom.

U postupku pripreme tehničke dokumentacije za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih objekata i za izvođenje drugih radova koji mogu uticati na promene u vodnom režimu, investitor je dužan da pribavi **vodoprivredne uslove**. Izuzetno za građenje stambenih, manjih poslovnih objekata i drugih objekata koji se grade u skladu sa odgovarajućim urbanističkim, odnosno prostornim planom i ako se priključuju na javni vodovod i kanalizaciju i bunare za snabdevanje vodom za piće jednog domaćinstva, nije potrebno pribavljanje vodoprivrednih uslova. Uz zahtev za izdavanje vodoprivrednih uslova investitor podnosi i osnovne podatke o lokaciji, nameni i veličini objekta, a po potrebi i prethodne studije i idejna rešenja kojima se bliže sagledava uticaj objekta na vodni režim. Vodoprivrednim uslovima se može propisati obaveza da se ispuštanje vode vrši uzvodno od mesta zahvatanja vode istog korisnika. Ministarstvo nadležno za poslove vodoprivrede određuje poslovne i druge objekte za koje nije potrebno pribavljanje vodoprivrednih uslova.

Odobrenje za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih objekata i postrojenja i izvođenje drugih radova može se izdati po prethodno pribavljenoj vodoprivrednoj saglasnosti. Vodoprivrednu saglasnost izdaje organ, odnosno javno vodoprivredno preduzeće za objekte i radove za koje su izdali vodoprivredne uslove. Vodoprivrednom saglasnošću se utvrđuje da je tehnička dokumentacija za objekte i radove urađena u skladu sa vodoprivrednim uslovima. Ako se izgradnja objekta ili izvođenje radova ne otpočne u roku od dve godine, vodoprivredna saglasnost prestaje da važi.

Vodoprivredna dozvola je potrebna za:

- korišćenje i upotrebu voda iz prirodnih i veštačkih vodotoka, jezera i podzemnih voda;
- ispuštanje voda i drugih materija u prirodne i veštačke vodotoke, jezera, podzemne vode i javnu kanalizaciju;
- povećanje količine zahvaćenih i ispuštenih voda, izmenjene prirode i kvaliteta ispuštenih voda.

Vodoprivrednom dozvolom se utvrđuju način i uslovi za upotrebu i korišćenje voda i njihovo ispuštanje. Vodoprivrednu dozvolu izdaje organ, odnosno javno vodoprivredno preduzeće za objekte i radove za koje su izdali vodoprivrednu saglasnost.

Vodoprivredna dozvola se izdaje na određeno vreme, a najduže za period od 10 godina. Pravo stečeno na osnovu vodoprivredne dozvole ne može se preneti na drugog korisnika bez saglasnosti organa, odnosno javnog vodoprivrednog preduzeća koje je izdalo vodoprivrednu dozvolu. Pravo stečeno na osnovu vodoprivredne dozvole prestaje:

- istekom roka trajanja dozvole;
- ako se korisnik odrekne prava iz dozvole;
- kad se pravo ne vrši bez opravdanih razloga duže od dve godine.

Rešenje o utvrđivanju prestanka prava donosi organ, odnosno javno vodoprivredno preduzeće koje je izdalo vodoprivrednu dozvolu.

10.1.2.4. Zaštita voda od zagađivanja

Zaštita voda od zagađivanja sprovodi se da bi se omogućilo neškodljivo i nesmetano korišćenje voda, kao i radi zaštite zdravlja ljudi, životinjskog i biljnog sveta i zaštite životne sredine. Zaštita voda od zagađivanja sprovodi se zabranom, ograničavanjem i sprečavanjem unošenja opasnih i štetnih materija u vode, propisivanjem i preduzimanjem drugih mera za očuvanje i poboljšanje kvaliteta voda. Zaštita voda od zagađivanja sprovodi se kontrolom i zabranom rada brana i ustava na rekama koje u određenom periodu godine remete osnovne karakteristike vodotoka.

Zaštita voda od zagađivanja sprovodi se u skladu sa planom za zaštitu voda od zagađivanja. Planom za zaštitu voda od zagađivanja utvrđuju se naročito: mere za sprečavanje ili ograničavanje unošenja u vode opasnih i štetnih materija, mere za sprečavanje i odlaganje otpadnih i drugih materija na područjima na kojima to može uticati na pogoršanje kvaliteta voda, mere za prečišćavanje zagađenih voda, način sprovođenja interventnih mera u određenim slučajevima zagađivanja, organizacije koje su dužne da sprovede pojedine mere, rokovi za smanjenje zagađivanja vode, kao i odgovornosti i ovlašćenja u vezi sa sprovođenjem zaštite. Plan za zaštitu voda od zagađivanja donosi Vlada. Plan za zaštitu voda od zagađivanja priprema ministarstvo nadležno za poslove vodoprivrede i ministarstvo nadležno za poslove zdravlja i zaštitu životne sredine.

Radi zaštite vodâ, zabranjeno je:

- unošenje opasnih i štetnih materija koje dovode do prekoračenja propisanih vrednosti;
- unošenje čvrstih i tečnih materija koje mogu zagađiti vodu ili izazvati zamuljivanje, zaslanjivanje vode i taloženje nanosa;
- ispuštanje u javnu kanalizaciju otpadnih voda koje sadrže opasne i štetne materije iznad propisanih vrednosti ili koje mogu štetno delovati na mogućnost prečišćavanja voda iz kanalizacije ili koje mogu oštetiti kanalizaciju i postrojenje za prečišćavanje voda;
- korišćenje napuštenih bunara kao septičkih jama;
- ostavljanje materijala koji mogu zagađiti vode u korito za veliku vodu prirodnih i veštačkih vodotoka i jezera.

Ministar zdravlja i zaštite životne sredine donosi bliži propis o opasnim i štetnim materijama u vodama. Skupština opštine donosi bliži propis o sanitarno-tehničkim uslovima za ispuštanje otpadnih voda u javnu kanalizaciju.

Radi **praćenja stanja zagađenosti voda** sistematski se ispituje kvalitet površinskih i podzemnih voda, na propisan način. To se vrši prema programu koji donosi Vlada. Republički hidrometeorološki zavod vrši sistematsko ispitivanje. Ministar vodoprivrede i ministar zdravlja i zaštite životne sredine donose bliži propis o načinu ispitivanja kvaliteta voda.

10.2. ZAŠTITA VAZDUHA

10.2.1. Uopšte o zaštiti vazduha

Od 1965. godine, kada je donet Zakon o zaštiti vazduha od zagađivanja („Službeni list SFRJ“, br. 30/1965), sa pratećom podzakonskom regulativom, stanje kvaliteta vazduha sagledavano je u skladu sa zakonskim propisima. Ubrzani razvoj gradova, industrijalizacija i razvoj saobraćaja uticali su na to da gradske uprave krajem sedamdesetih i početkom osamdesetih donesu niz gradskih odluka u okviru nadležnih sekretarijata, sa ciljem zaštite vazduha od prekomernog zagađivanja. Tako je Operativnim programom ekološke zaštite grada Beograda uspostavljen Program sistematskog praćenja stepena zagađenosti vazduha na teritoriji Beograda, koji je finansirao nadležni gradski sekretarijat. Razvojem grada, povećavali su se obim i vrste ispitivanja zagađujućih supstanci predviđenih Programom kontrole. Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije donelo je, 2004. godine, Zakon o zaštiti životne sredine, kojim su na novi način regulisani zaštita i poboljšanje stanja resursa životne sredine. Novi Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni list SRJ“, br. 66/1991) uslovio je i donošenje novih pravilnika u oblasti zaštite vazduha od zagađivanja, Pravilnik o graničnim vrednostima, metodama merenja imisije, kriterijumima za uspostavljanje mernih mesta i evidenciji podataka („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/1992, II deo tačka 2. Zaštita vazduha član 18–22). U toku 1993. godine Vlada Republike Srbije i resorno ministarstvo donose Uredbu o utvrđivanju Programa kontrole kvaliteta vazduha u 1994. i 1995. godini, kojim su bili obuhvaćeni i grad Beograd (sa tri merna mesta) i još 21 naselje na teritoriji Republike („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 70/1993). Ovim Programom prvi put je na nacionalnom nivou obuhvaćeno praćenje uticaja zagađenog vazduha na zdravlje ljudi, a takođe i na životnu sredinu i klimu. Utvrđeni Program je, uz manje izmene i dopune, usvajan i sproveden za dvogodišnje periode, zaključno sa 2001. godinom. U skladu sa Uredbom Vlade RS, Sekretarijat za zaštitu životne sredine grada Beograda donosio je dvogodišnji Program kontrole kvaliteta vazduha na teritoriji Beograda.²⁴⁴ Novi Zakon o zaštiti vazduha („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 10/2013), kojim su u oblast pravne regulative posvećene pitanju zaštite vazduha unete značajne inovacije, donet je 2013. godine.

10.2.2. Zakon o zaštiti vazduha

10.2.2.1. Pojam i predmet pravne regulative

Zakonom o zaštiti vazduha uređuje se upravljanje kvalitetom vazduha i određuju mere, način organizovanja i kontrola sprovođenja zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha kao prirodne vrednosti od opšteg interesa koja uživa posebnu zaštitu.²⁴⁵ Odredbe ovog zakona ne primenjuju se na zagađenja prouzrokovana radioaktivnim materijama, industrijskim udesima i elementarnim nepogodama.

244 Uporedi: Dejan Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2006, str. 420–422.

245 *Zakon o zaštiti vazduha*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 10/2013.

U smislu Zakona o zaštiti vazduha, pojedini izrazi imaju sledeće značenje: vazduh jeste vazduh u troposferi na otvorenom koji ne obuhvata vazduh u zatvorenom prostoru. Gasovi sa efektom staklene bašte jesu gasovi koji apsorbuju i reemituju infracrveno zračenje i u atmosferu dospevaju kao posledica prirodnih procesa, ali i usled ljudskih aktivnosti. Gorivo je bilo koji čvrst, tečan ili gasovit sagorljivi materijal koji se koristi za sagorevanje u pokretnom izvoru zagađenja i postrojenju za sagorevanje, osim komunalnog i opasnog otpada. Zagađenju iz prirodnih izvora doprinose emisije zagađujućih materija nastale usled prirodnih događaja, kao što su seizmičke i geotermalne aktivnosti, šumski požari, ekstremne vremenske pojave, uključujući polen, koje nisu direktno ili indirektno izazvane ljudskim aktivnostima. Zagađujuća materija jeste svaka materija (koju je čovek, direktno ili indirektno, uneo u vazduh) prisutna u vazduhu koja ima štetne efekte po zdravlje ljudi i životnu sredinu u celini.²⁴⁶

Zaštita vazduha ostvaruje se:

- uspostavljanjem, održavanjem i unapređivanjem jedinstvenog sistema upravljanja kvalitetom vazduha na teritoriji Republike Srbije;
- očuvanjem i poboljšanjem kvaliteta vazduha putem utvrđivanja i ostvarivanja mera u oblasti zaštite kako bi se sprečile ili smanjile štetne posledice po zdravlje ljudi i/ili životnu sredinu;
- izbegavanjem, sprečavanjem i smanjenjem zagađenja koja utiču na oštećenje ozonskog omotača i klimatske promene;
- praćenjem, pribavljanjem i procenjivanjem odgovarajućih podataka o kvalitetu vazduha na osnovu merenja i standardizovanih metoda;
- obezbeđivanjem dostupnosti podataka o kvalitetu vazduha;
- izvršavanjem obaveza u skladu sa potvrđenim međunarodnim ugovorima;
- međunarodnom saradnjom u oblasti zaštite i poboljšanja kvaliteta vazduha i osiguranjem dostupnosti tih podataka javnosti.

Zaštitu i poboljšanje kvaliteta vazduha obezbeđuju, u okviru svojih ovlašćenja, Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, privredna društva, preduzetnici, kao i druga pravna i fizička lica. Privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici koji u obavljanju delatnosti utiču ili mogu uticati na kvalitet vazduha dužni su da: obezbede tehničke mere za sprečavanje ili smanjivanje emisija u vazduh; planiraju troškove zaštite vazduha od zagađivanja u okviru investicionih i proizvodnih troškova; prate uticaj svoje delatnosti na kvalitet vazduha; obezbede druge mere zaštite, u skladu sa ovim zakonom i zakonima kojima se uređuje zaštita životne sredine. Praćenje kvaliteta vazduha i praćenje emisija u vazduh obavljaju nadležni organi državne uprave i pravna lica koja imaju dozvolu za obavljanje ove delatnosti.

10.2.2.2. Kontrola kvaliteta vazduha

Zona predstavlja deo teritorije Republike Srbije sa definisanim granicama, određen radi ocenjivanja i upravljanja kvalitetom vazduha, koja sa stanovišta

²⁴⁶ Uporedi: Aleksandra Čavoški, *Ekološko pravo – Harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004, str. 221–237.

kontrole, održavanja i/ili unapređenja stanja kvaliteta vazduha čini karakterističnu funkcionalnu celinu. Aglomeracija je zona sa više od 250.000 stanovnika. Aglomeracija može biti i zona sa manjim brojem stanovnika, ako je gustina naseljenosti u toj zoni veća od propisane, pa je zbog toga opravdana potreba za ocenjivanjem i upravljanjem kvalitetom vazduha. Vlada propisuje gustinu naseljenosti za ustanovljavanje aglomeracije kada je broj stanovnika u zoni manji od 250.000. Zone i aglomeracije određuju se na osnovu ocene kvaliteta vazduha, u zavisnosti od utvrđene gornje i donje granice ocenjivanja.

U Srbiji se ocenjuje kvalitet vazduha s obzirom na nivo zagađujućih materija, u zavisnosti od donje i gornje granice ocenjivanja, i to:

- u svim zonama i aglomeracijama u kojima nivo zagađujućih materija prelazi gornju granicu ocenjivanja za te zagađujuće materije, za ocenjivanje kvaliteta vazduha koriste se podaci dobijeni fiksnim merenjima, koji se mogu dopunjavati podacima dobijenim tehnikama modelovanja i/ili indikativnim merenjima;
- u svim zonama i aglomeracijama u kojima je nivo zagađujućih materija ispod gornje granice ocenjivanja ustanovljene za te zagađujuće materije, za ocenjivanje kvaliteta vazduha može se koristiti kombinacija fiksnih merenja i tehnika modelovanja i/ili indikativnih merenja;
- u svim zonama i aglomeracijama u kojima je nivo zagađujućih materija ispod donje granice ocenjivanja ustanovljene za te zagađujuće materije, za ocenjivanje kvaliteta vazduha koriste se tehnike modelovanja i/ili tehnike procenjivanja. Izuzetno, merenja se vrše i na osnovnim ruralnim lokacijama, udaljenim od značajnih izvora zagađenja vazduha, sa ciljem da se obezbede minimalne informacije o nivou zagađujućih materija.

Pri tome, gornja granica *ocenjivanja* je propisani nivo zagađujuće materije ispod koga se ocenjivanje može vršiti kombinacijom merenja i metoda procene na osnovu matematičkih modela i/ili drugih merodavnih metoda procene, a donja granica ocenjivanja je propisan nivo zagađujuće materije ispod koga se ocenjivanje može vršiti samo pomoću metoda procene na osnovu matematičkih modela i/ili drugih metoda procene.²⁴⁷

Kvalitet vazduha se ocenjuje obavezno u pogledu koncentracija sumpor-dioksida, azot-dioksida i oksida azota, suspendovanih čestica (PM_{10} , $PM_{2.5}$), olova, benzena i ugljen-monoksida, prizemnog ozona, arsena, kadmijuma, nikla i benzo(a)pirena („zagađujućih materija“), a može i za druge zagađujuće materije, koje su kao takve utvrđene relevantnim međunarodnim propisima.

Radi efikasnog upravljanja kvalitetom vazduha, uspostavlja se jedinstveni funkcionalni sistem praćenja i kontrole stepena zagađenja vazduha i održavanja baze podataka o kvalitetu vazduha („monitoring kvaliteta vazduha“). Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, u okviru svoje nadležnosti utvrđene zakonom, obezbeđuju monitoring kvaliteta vazduha. Uslove za monitoring kvaliteta vazduha na teritoriji Republike Srbije utvrđuje Vlada, na predlog Ministarstva. Uslovima za monitoring kvaliteta vazduha utvrđuju se naročito:

247 Uporedi: *Zakon o zaštiti vazduha*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 10/2013, član 3, stav 1, tač. 4 i 8.

- kriterijumi za određivanje minimalnog broja mernih mesta i lokacije za uzimanje uzoraka u slučaju fiksnih merenja i u slučaju kada su fiksna merenja dopunjena indikativnim merenjima ili postupcima modelovanja;
- metodologija merenja i ocenjivanja kvaliteta vazduha (referentne metode merenja i kriterijumi za ocenjivanje koncentracija);
- zahtevi u pogledu podataka koji se koriste za ocenjivanje kvaliteta vazduha;
- način obezbeđenja kvaliteta podataka za ocenjivanje kvaliteta vazduha (prema zahtevu standarda SRPS ISO/IEC 17025);
- obim i sadržaj informacija o ocenjivanju kvaliteta vazduha.

Sistemom monitoringa kvaliteta vazduha uspostavljaju se državna i lokalne mreže mernih stanica i/ili mernih mesta za fiksna merenja. Praćenje kvaliteta vazduha može se obavljati i namenski, indikativnim merenjima, na osnovu akta nadležnog organa za poslove zaštite životne sredine, kada treba utvrditi stepen zagađenosti vazduha na određenom prostoru koji nije obuhvaćen mrežom monitoringa kvaliteta vazduha. Državna mreža mernih stanica i/ili mernih mesta uspostavlja se za praćenje kvaliteta vazduha na nivou Republike Srbije. Praćenje kvaliteta vazduha u državnoj mreži, u okviru svojih nadležnosti, vrše Agencija za zaštitu životne sredine, republička organizacija nadležna za hidrološke i meteorološke poslove i ovlašćena pravna lica. Republička organizacija nadležna za hidrološke i meteorološke poslove može, u skladu sa propisima i u skladu sa Programom kontrole kvaliteta vazduha, uspostaviti jednu ili više zajedničkih mernih stanica, koje pokrivaju susedne zone u našoj i susednim državama, da bi se dobila neophodna prostorna rezolucija. Osim državne mreže, moguće je uspostaviti i lokalnu mrežu mernih stanica i/ili mernih mesta za praćenje kvaliteta vazduha na nivou autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave.

Nadležni organ autonomne pokrajine, nadležni organ jedinice lokalne samouprave, republička organizacija nadležna za hidrološke i meteorološke poslove i ovlašćena pravna lica dužni su da podatke o kvalitetu vazduha dobijene kontrolom kvaliteta vazduha iz državne i lokalne mreže, kao i rezultate merenja posebne namene, dostavljaju Agenciji, do 15. u mesecu za prethodni mesec, a godišnji izveštaj, najkasnije 60 dana od dana isteka kalendarske godine za prethodnu godinu. Agencija, nadležni organ autonomne pokrajine i nadležni organ jedinice lokalne samouprave dužni su da podatke učine dostupnim javnosti i objave ih u sredstvima javnog informisanja, elektronskim medijima, kao i na svojim veb-stranicama. Ti podaci se koriste za ocenjivanje kvaliteta vazduha, kao i za izradu izveštaja o stanju kvaliteta vazduha i sastavni su deo informacionog sistema o kvalitetu vazduha.

10.2.2.3. Zahtevi kvaliteta vazduha

Radi upravljanja kvalitetom vazduha Vlada, na predlog Ministarstva, propisuje zahteve kvaliteta vazduha. Zahteve kvaliteta vazduha čine numeričke vrednosti graničnih vrednosti nivoa zagađujućih materija u vazduhu, donje i gornje granice ocenjivanja kvaliteta vazduha, kritičnih nivoa, granica tolerancije i tolerantnih vrednosti, ciljnih vrednosti i (nacionalnih) dugoročnih ciljeva zagađuju-

ćih materija u vazduhu, koncentracija opasnih po zdravlje ljudi i koncentracija o kojima se izveštava javnost. Ovim aktom propisuju se i rokovi za postizanje graničnih i/ili ciljnih vrednosti, u slučajevima kada su one prekoračene. Pri tome, granica tolerancije jeste procenat dozvoljenog prekoračenja granične vrednosti pod propisanim uslovima. Granična vrednost jeste najviši dozvoljeni nivo zagađujuće materije u vazduhu, utvrđen na osnovu naučnih saznanja, kako bi se izbegle, sprečile ili smanjile štetne posledice po zdravlje ljudi i/ili životnu sredinu i koja se ne sme preći kada se jednom dostigne, a granična vrednost emisije je maksimalno dozvoljena vrednost koncentracije zagađujuće materije u otpadnim gasovima iz stacionarnih i pokretnih izvora zagađenja koja može biti ispuštena u vazduh u određenom periodu. Granične i/ili ciljne vrednosti nivoa zagađujućih materija u vazduhu ne smeju biti prekoračene kada se jednom dostignu.

Prema nivou zagađenosti, polazeći od propisanih graničnih i tolerantnih vrednosti, a na osnovu rezultata merenja, utvrđuju se sledeće kategorije kvaliteta vazduha:

- prva kategorija – čist ili neznatno zagađen vazduh gde nisu prekoračene granične vrednosti nivoa ni za jednu zagađujuću materiju;
- druga kategorija – umereno zagađen vazduh gde su prekoračene granične vrednosti nivoa za jednu ili više zagađujućih materija, ali nisu prekoračene tolerantne vrednosti nijedne zagađujuće materije;
- treća kategorija – prekomerno zagađen vazduh gde su prekoračene tolerantne vrednosti za jednu ili više zagađujućih materija.

Ako za neku zagađujuću materiju nije propisana granica tolerancije, njena granična vrednost će se uzeti kao tolerantna vrednost. Kategorije kvaliteta vazduha utvrđuju se jednom godišnje za proteklu kalendarsku godinu. Listu kategorija kvaliteta vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije donosi Vlada i objavljuje ih u „Službenom glasniku Republike Srbije“, elektronskim medijima, kao i na veb-stranici Vlade i Ministarstva. Kad se prekorači koncentracija o kojoj se izveštava javnost ili koncentracija pojedine zagađujuće materije opasne po zdravlje ljudi, Ministarstvo, nadležni organ autonomne pokrajine i nadležni organ jedinice lokalne samouprave, dužan je da obavesti javnost putem radija, televizije, dnevnih novina, interneta i/ili na drugi pogodan način.

10.2.2.4. Strategija, planovi i programi zaštite vazduha

Instrumenti politike i planiranja zaštite vazduha su:

- Strategija zaštite vazduha;
- planovi kvaliteta vazduha;
- kratkoročni akcioni planovi;
- Nacionalni program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija;
- planovi operatera za smanjenje emisija iz stacionarnih postrojenja.

Strategija zaštite vazduha, planovi kvaliteta vazduha i kratkoročni akcioni planovi donose se radi očuvanja i poboljšanja kvaliteta vazduha i izbegavanja,

sprečavanja ili smanjenja štetnih posledica po zdravlje ljudi i/ili životnu sredinu. Nacionalni program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija, i to: sumpor-dioksida (SO_2), azotnih oksida (NO_x), isparljivih organskih jedinjenja i amonijaka (NH_3), donosi se radi usaglašavanja ukupnih emisija u Republici Srbiji sa utvrđenim godišnjim maksimalnim nacionalnim emisijama zagađujućih materija. Plan operatera za smanjenje emisija iz stacionarnih postrojenja donosi operater radi preduzimanja mera za smanjenje zagađenja vazduha, primene određenih tehničko-tehnoloških rešenja i planiranja troškova smanjenja emisija.

Strategija zaštite vazduha je osnovni dokument na osnovu koga se donose planovi kvaliteta vazduha, kratkoročni akcioni planovi i programi za smanjenje emisija zagađujućih materija u vazduh i koji moraju da budu u saglasnosti sa njom. Strategija se usklađuje sa drugim nacionalnim, opštim i sektorskim planovima i politikama. Ministarstvo priprema predlog Strategije koji donosi Vlada za period od šest godina. Strategija je dokument kojim se obezbeđuju uslovi za uspostavljanje institucionalnog sistema na osnovu koga se preduzimaju mere za izbegavanje, sprečavanje ili smanjenje zagađenja vazduha i štetnih posledica po zdravlje ljudi i/ili životnu sredinu u celini, na teritoriji Republike Srbije. Strategija sadrži naročito:

- opšte informacije (podatke o lokacijama, klimatske i topografske podatke, broj stanovnika, merne stanice i/ili merna mesta);
- ključne elemente za procenu trenutnog stanja kvaliteta vazduha;
- ciljeve koje treba postići;
- aktivnosti koje treba preduzeti radi postizanja zadatih ciljeva;
- dugoročne i kratkoročne mere za sprečavanje, ublažavanje i kontrolu zagađivanja vazduha;
- vremenski okvir u kome će se preneti zahtevi kvaliteta vazduha koji se primenjuju u EU;
- vremenski okvir za postizanje zadatih ciljeva koji se tiču kvaliteta vazduha;
- zahteve za integrisanjem ciljeva i mera zaštite kvaliteta vazduha u druge sektorske politike;
- istraživanja koja je neophodno sprovesti radi realizacije Strategije i postizanja zadatih ciljeva;
- način izveštavanja o realizaciji Strategije;
- postupke evaluacije izveštaja;
- razloge za preispitivanje i korigovanje strateških opredeljenja;
- prikaz izvora i načina korišćenja sredstava i drugih resursa neophodnih za realizaciju strateških ciljeva.

Realizacija Strategije ostvaruje se donošenjem akcionog plana za zaštitu vazduha, atmosfere i suzbijanje klimatskih promena, koji je njen sastavni deo i sadrži:

- konkretne mere koje se preduzimaju radi realizacije ciljeva Strategije;
- rokove za realizaciju ciljeva Strategije;
- nosioce aktivnosti.

U zonama i aglomeracijama u kojima je vazduh treće kategorije, odnosno kada zagađenje vazduha prevazilazi efekte mera koje se preduzimaju, odnosno kada je ugrožen kapacitet životne sredine ili postoji stalno zagađenje vazduha na određenom prostoru, nadležni organ autonomne pokrajine i nadležni organ jedinice lokalne samouprave dužan je da donese Plan kvaliteta vazduha, sa ciljem da se postignu odgovarajuće granične vrednosti ili ciljne vrednosti. Planovi kvaliteta vazduha sadrže naročito:

- podatke o lokaciji (području) povećanog zagađenja;
- osnovne informacije o zoni i aglomeraciji;
- podatke o vrsti i stepenu zagađenja;
- podatke o izvoru zagađenja;
- analizu situacije i faktora koji su uticali na pojavu prekoračenja;
- detalje o merama ili projektima poboljšanja koji su postojali pre stupanja na snagu ovog zakona;
- detalje o merama ili projektima koji su primenjeni sa ciljem smanjenja zagađenja nakon stupanja na snagu ovog zakona;
- detalje o merama ili projektima koji se planiraju u dugoročnom periodu;
- organe nadležne za razvoj i sprovođenje plana;
- listu dokumenata, publikacija i sl., kojima se potkrepljuju podaci navedeni u planu.

Planovi kvaliteta vazduha mogu da sadrže i mere propisane kratkoročnim akcionim planovima. U slučaju prekoračenja onih graničnih vrednosti za koje je rok za postizanje već istekao, planovima kvaliteta vazduha utvrđuju se odgovarajuće mere kako bi se period prekoračenja skratio najviše što može. Planovima kvaliteta vazduha mogu se utvrditi specifične mere namenjene zaštiti osetljivih grupa stanovništva, posebno dece. Ministar bliže propisuje sadržaj planova kvaliteta vazduha.

Nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave dužan je da donese kratkoročne akcione planove u zoni ili aglomeraciji koja se nalazi na njihovoj teritoriji u slučaju da postoji:

- opasnost da nivoi zagađujućih materija u vazduhu prekorače jednu ili više koncentracija opasnih po zdravlje ljudi;
- opasnost da se prekorači koncentracija prizemnog ozona opasna po zdravlje ljudi ako nadležni organ proceni, uzimajući u obzir geografske, meteorološke i ekonomske uslove, da postoji značajan potencijal da se smanji rizik, trajanje i ozbiljnost takvog prekoračenja.

Kratkoročni akcioni planovi mogu se, radi zaštite zdravlja ljudi i/ili životne sredine po potrebi, doneti i u slučaju da postoji opasnost od prekoračenja jedne ili više graničnih ili ciljnih vrednosti za pojedine zagađujuće materije. Ministarstvo daje saglasnost na kratkoročne akcione planove.

Nacionalni program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija donosi Vlada za period od četiri godine.

Nacionalni program sadrži:

- podatke o usvojenim instrumentima politike zaštite vazduha i merama za smanjenje emisija zagađujućih materija;
- kvantifikovanu procenu efekata politika i mera iz tačke 1) ovog stava u odnosu na emisije zagađujućih materija iz 2000. godine, koja se uzima kao referentna;
- orijentacionu procenu o mogućim značajnim promenama u geografskoj distribuciji maksimalnih nacionalnih emisija;
- druge podatke i dokumentaciju.

Nacionalni program mora da bude dostupan javnosti i zainteresovanoj javnosti.

Nacionalni plan za smanjenje emisija iz postojećih postrojenja za sagorevanje jeste deo Nacionalnog programa za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija.

Nacionalni plan za smanjenje emisija iz postojećih postrojenja za sagorevanje sadrži naročito:

- ciljeve i u odnosu na njih definisane ciljne vrednosti;
- mere i rokove za postizanje ciljeva i ciljnih vrednosti;
- postupak praćenja realizacije ovog plana.

Na području u kome je utvrđena treća kategorija kvaliteta vazduha organ nadležan za poslove zaštite životne sredine nalaže operateru da izradi plan za smanjenje emisija iz stacionarnih izvora zagađenja vazduha i određuje rok za njegovu izradu. Operater je dužan da u roku izradi Plan operatera za smanjenje emisija iz stacionarnih izvora zagađenja. Plan operatera za smanjenje emisija iz stacionarnih izvora zagađenja sadrži:

- opis posledica prekomernog zagađivanja vazduha;
- zonu u kojoj se nalazi operater;
- mere za poboljšanje kvaliteta vazduha;
- opis odabranih tehnoloških i drugih rešenja;
- procenu troškova;
- redosled sprovođenja planiranih aktivnosti;
- rok za sprovođenje planiranih aktivnosti;
- sredstva za sprovođenje plana;
- druge podatke i dokumentaciju.

Saglasnost na plan operatera daje organ koji je naložio izradu tog plana.

10.2.2.5. Mere za poboljšanje kvaliteta vazduha

Mere za sprečavanje i smanjenje zagađivanja vazduha i poboljšanje kvaliteta vazduha obuhvataju:

- propisivanje graničnih vrednosti emisija zagađujućih materija iz stacionarnih izvora zagađivanja;

- propisivanje graničnih vrednosti emisija zagađujućih materija iz pokretnih izvora zagađivanja;
- usklađivanje sa maksimalnim nacionalnim emisijama nakon njihovog utvrđivanja za pojedine zagađujuće materije;
- propisivanje dozvoljenih količina pojedinih zagađujućih materija u određenim proizvodima;
- smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte;
- postepeno smanjivanje upotrebe supstanci koje oštećuju ozonski omotač;
- ostale mere za sprečavanje i smanjenje zagađenja.²⁴⁸

10.3. Zaštita zemljišta

10.3.1. Uopšte o zaštiti zemljišta

Zaštita zemljišta obuhvata zaštitu poljoprivrednog zemljišta, zaštitu građevinskog zemljišta, rudarstvo, geološka istraživanja i dr. Stoga je šira oblast zaštite zemljišta regulisana Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, Zakonom o rudarstvu, Zakonom o geološkim istraživanjima i dr., kao i podzakonskim aktima.²⁴⁹

Evropsko zakonodavstvo ne poznaje jedinstvene kriterijume pomoću kojih bi se došlo do jedinstvene definicije kvaliteta zemljišta. Ipak, značaj praćenja stanja zemljišta naglašen je sprovođenjem 6. akcionog programa za životnu sredinu „Životna sredina 2010: naša budućnost, naš izbor“. Time je značaj zaštite zemljišta izjednačen sa zaštitom vode i vazduha.

Kvalitetu i afirmaciji ažurnog praćenja stanja zemljišta naročito je doprineo razvoj informacionog sistema za monitoring zemljišta.²⁵⁰ Tako, 2007. godine baza podataka je proširena podacima pedoloških profila u Dunavskom basenu (*Corine Land Cover 2000*). S druge strane, Agencija za zaštitu životne sredine Republike Srbije pokrenula je postupak harmonizacije metoda prikupljanja i analize uzoraka i prikazivanja podataka kako bi se Srbija uključila u program Zajednički istraživački centar Evropske unije koji se odnosi na razvoj multifunkcionalnog informacionog sistema o zemljištu na evropskom nivou. Uključivanje u ovaj sistem omogućuje razmenu digitalizovanih informacija o zemljištu na nivou Evrope i njihovu široku primenu u okviru poljoprivrede, zaštite voda, praćenja klimatskih promena itd.

Radi zaštite funkcija zemljišta neophodno je preduzeti određene korake koji se odnose na ograničenje unošenja opasnih supstanci na zemljište ili u zemljište. Na osnovu preporuka datih u Predlogu Direktive EU COM za(2006) 232²⁵¹

248 Uporedi: *Zakon o zaštiti vazduha*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 10/2013, čl. 41–55.

249 Uporedi: Dejan Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2006, str. 264–267.

250 Vidi internet prezentaciju Agencije za zaštitu životne sredine, <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=52&id=2002&akcija=show> External.

251 *Proposal for a Soil Framework Directive – COM (2006)232* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0232:FIN:EN:PDF>.

koja predstavlja okvir za zaštitu zemljišta i dopunjuje Direktivu 2004/35/EC,²⁵² nekadašnje Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja je u Izveštaju o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2007. godinu izdvojilo aktivnosti koje se odnose na zaštitu i remedijaciju zemljišta, koje je neophodno zakonski urediti u procesu usklađivanja zakonodavstva sa zakonodavstvom EU:

- identifikovati lokalitete na kojima je potvrđeno prisustvo, uzrokovano ljudskim aktivnostima, opasnih materija u količinama za koje se smatra da mogu izazvati značajan rizik po ljudsko zdravlje ili životnu sredinu i koje nazivamo „kontaminiranim područjima“. Ovaj rizik treba da razmatra sadašnji i budući način korišćenja zemljišta;
- izraditi nacionalni inventar kontaminiranih područja, koji će biti dostupan javnosti i revidiran svakih pet godina;
- imenovati kompetentno telo koje će biti odgovorno za identifikaciju kontaminiranih područja;
- utvrditi period u kome će pomenuto telo ustanoviti lokacije na kojima postoje ili su postojale i najmanje aktivnosti koje mogu da izazovu zagađenje zemljišta. U saglasnosti sa utvrđenim vremenskim planom i programom nadležno telo treba da naloži merenje koncentracija opasnih materija na identifikovanom lokalitetu na kome postoji dovoljan razlog da se veruje da postoji značajan rizik po ljudsko zdravlje ili životnu sredinu;
- ukoliko se lokalitet na kome se vrši aktivnost koja je označena da je potencijalni izvor zagađenja prodaje, treba osigurati da vlasnik ili potencijalni kupac učini dostupnim izveštaj o stanju zemljišta kompetentnom telu ili drugoj strani u transakciji;
- neophodno je utvrditi metodologiju potrebnu za određivanje nivoa koncentracija opasnih materija za koje se opravdano veruje da izazivaju zabrinutost po ljudsko zdravlje ili životnu sredinu;
- neophodno je osigurati da se na kontaminiranim lokalitetima navedenim u inventaru izvrši remedijacija;
- remedijacija treba da se sastoji od akcija na zemljištu koje uključuje uklanjanje, kontrolu, zadržavanje ili smanjenje zagađujuće materije tako da kontaminirani lokalitet, uzimajući u obzir sadašnji i budući način korišćenja, više ne predstavlja značajan rizik po ljudsko zdravlje ili životnu sredinu;
- na bazi inventara kontaminiranih lokacija treba doneti Nacionalnu strategiju za remedijaciju koja uključuje ciljeve za remedijaciju, prioritete, počevši od onih koji predstavljaju značajan rizik po ljudsko zdravlje, vremensku dinamiku implementacije i fondove izdvojene za odgovorna tela.²⁵³

252 Directive 2004/35/CE on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental damage, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:143:0056:0075:en:PDF>.

253 Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Agencija za zaštitu životne sredine, *Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2007. godinu*, Beograd, 2008, str. 222.

10.3.2. Zakon o poljoprivrednom zemljištu i ruralnom razvoju

10.3.2.1. Predmet pravne regulative

Zakonom o poljoprivrednom zemljištu i ruralnom razvoju uređuju se planiranje, zaštita, uređenje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i druga pitanja od značaja za zaštitu, uređenje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta kao dobra od opšteg interesa.²⁵⁴ Ovim zakonom obrazuje se Uprava za poljoprivredno zemljište kao organ uprave u sastavu ministarstva nadležnog za poslove poljoprivrede i uređuje njen delokrug.

U smislu zakona **poljoprivredno zemljište** jeste zemljište koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju (njive, vrtovi, voćnjaci, vinogradi, livade, pašnjaci, ribnjaci, trstici i močvare) i zemljište koje je odgovarajućim planskim aktom namenjeno za poljoprivrednu proizvodnju. **Obradivo poljoprivredno zemljište** jesu njive, vrtovi, voćnjaci, vinogradi i livade. **Uređenje poljoprivrednog zemljišta** obuhvata mere kojima se realizuju prostorno-planski dokumenti (prostorni i urbanistički planovi i osnove) u postupku komasacije i melioracije sa ciljem da se poboljšaju prirodni i ekološki uslovi na poljoprivrednom zemljištu. **Zaštita poljoprivrednog zemljišta** obuhvata mere i aktivnosti koje se preduzimaju sa ciljem trajnog obezbeđenja prirodnih funkcija zemljišta, korišćenja zemljišta u skladu sa njegovom namenom, očuvanja i unapređivanja namenskog korišćenja zemljišta.

10.3.2.2. Planiranje zaštite, uređenje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta

Radi očuvanja raspoloživog poljoprivrednog zemljišta, stvaranja preduslova za sprečavanje procesa depopulacije i razaranja zemljišnog prostora, izrade programa i projekata zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta, procene ugroženosti poljoprivrednog zemljišta, procene pogodnosti za uređivanje i korišćenje poljoprivrednog zemljišta, stvaranja preduslova za primenu naučno-tehnoloških dostignuća u oblasti zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta i izrade dugoročne strategije razvoja poljoprivredne proizvodnje, u skladu sa ukupnim ekonomskim, socijalnim, ekološkim i kulturno-istorijskim razvojem, donose se poljoprivredne osnove zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta kao planski dokumenti. Poljoprivredne osnove zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta donose se za teritoriju Republike („poljoprivredna osnova“), za teritoriju autonomne pokrajine, za teritoriju opštine, odnosno grada, odnosno grada Beograda. Poljoprivredne osnove donose se u skladu sa prostornim i urbanističkim planovima i drugim planskim dokumentima i moraju biti međusobno usaglašene.

Poljoprivrednom osnovom Republike određuju se načela prostornog uređenja i ciljevi razvoja zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta. Poljoprivredna osnova Republike naročito sadrži:

254 Zakon o poljoprivrednom zemljištu i ruralnom razvoju, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 41/2009, 10/2013.

- ciljeve, zadatke i osnovne postavke zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta;
- prirodnu osnovu razvoja poljoprivrede u Republici;
- površine i strukturu načina korišćenja poljoprivrednog zemljišta u Republici;
- stanje i probleme zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta;
- ocenu pogodnosti i ograničenja za razvoj poljoprivredne proizvodnje po jedinicama lokalne samouprave;
- planska rešenja zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta;
- uputstva o načinu i postupku za izradu poljoprivredne osnove jedinice lokalne samouprave;
- način primene i sprovođenja poljoprivredne osnove (smernice za primenu poljoprivredne osnove u poljoprivrednim osnovama autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, institucionalna, informatička i programsko-istraživačka podrška u ostvarivanju poljoprivredne osnove Republike i drugo).

Pre podnošenja predloga poljoprivredne osnove organu nadležnom za nježno donošenje, poljoprivredna osnova podleže stručnoj kontroli i izlaže se na javni uvid. Stručna kontrola obuhvata proveru njene usklađenosti sa odlukom o njenoj izradi, proveru usklađenosti poljoprivredne osnove sa zakonom, standardima i normativima i drugim propisima donetim na osnovu zakona. Stručnu kontrolu poljoprivredne osnove Republike vrši komisija koju obrazuje ministar. Stručnu kontrolu poljoprivredne osnove autonomne pokrajine, odnosno poljoprivredne osnove jedinice lokalne samouprave vrši komisija koju obrazuje organ nadležan za donošenje poljoprivredne osnove autonomne pokrajine, odnosno poljoprivredne osnove jedinice lokalne samouprave. O izvršenoj stručnoj kontroli poljoprivredne osnove sastavlja se izveštaj koji sadrži podatke o izvršenoj stručnoj kontroli sa svim primedbama i stavovima o svakoj primedbi. Izveštaj se dostavlja nosiocu izrade poljoprivredne osnove, koji je dužan da u roku od 30 dana od dana dostavljanja izveštaja postupi po datim primedbama. Izlaganje poljoprivredne osnove na javni uvid vrši se posle izvršene stručne kontrole. Izlaganje poljoprivredne osnove na javni uvid oglašava se u dnevnom ili lokalnom listu i traje 30 dana od dana oglašavanja. O izlaganju poljoprivredne osnove na javni uvid stara se nosilac izrade poljoprivredne osnove. O izvršenom javnom uvidu poljoprivredne osnove sastavlja se izveštaj koji sadrži podatke o izvršenom javnom uvidu sa svim primedbama i stavovima po svakoj primedbi. Izveštaj je sastavni deo obrazloženja poljoprivredne osnove. Za sprovođenje Poljoprivredne osnove Republike donosi se godišnji program zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta.

10.3.2.3. Zaštita poljoprivrednog zemljišta

Zaštita poljoprivrednog zemljišta ostvaruje se različitim merama u koje ubrajamo:

- namensko korišćenje zemljišta,
- zabrane ispuštanja i odlaganja opasnih i štetnih materija,
- utvrđivanje postojanja opasnih i štetnih materija u poljoprivrednom zemljištu i vodi za navodnjavanje,
- protiverozivne mere,
- kontrolu plodnosti obradivog poljoprivrednog zemljišta i
- količine unetog mineralnog đubriva i pesticida u obradivo poljoprivredno zemljište.

Zakon propisuje da se poljoprivredno zemljište koristi za poljoprivrednu proizvodnju i da se ne može koristiti u druge svrhe osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim u zakonu. Tako, zabranjeno je korišćenje obradivog poljoprivrednog zemljišta prve, druge, treće, četvrte i pete katastarske klase u nepoljoprivredne svrhe. Ipak, zakon dopušta određene izuzetke, pa se zemljište četvrte i pete klase može koristiti za podizanje šuma, veštačkih livada i pašnjaka. Takođe, moguće je koristiti obradivo poljoprivredno zemljište bez obzira na klasu za eksploataciju mineralnih sirovina, uz prethodno pribavljenu saglasnost Ministarstva i priložen dokaz o plaćenju naknadi za promenu namene obradivog poljoprivrednog zemljišta.

Izuzetak je dozvoljen i u drugim slučajevima ako se za to utvrdi opšti interes.

Zabranjeno je i ispuštanje i odlaganje opasnih i štetnih materija na poljoprivrednom zemljištu i u kanalima za odvodnjavanje i navodnjavanje. „Pod opasnim i štetnim materijama u zemljištu smatraju se grupe organskih i neorganskih jedinjenja koja obuhvataju toksične, korozivne, zapaljive, samozapaljive i radioaktivne proizvode i otpad u čvrstom, tečnom ili gasovitom stanju i imaju opasne i štetne uticaje na zemljište.“²⁵⁵

Ministar donosi i program za ispitivanje poljoprivrednog zemljišta i vode za navodnjavanje radi otkrivanja prisustva opasnih i štetnih materija, a ako se ustanovi da ove materije postoje u nedozvoljenim količinama, Ministarstvo će zabraniti ili ograničiti proizvodnju poljoprivrednih kultura na tom zemljištu, odnosno zabraniti upotrebu te vode za navodnjavanje.

Još jedan vid zaštite zemljišta su protiverozione mere. One se primenjuju radi zaštite poljoprivrednog zemljišta od štetnog dejstva erozije i bujica na erozionom području. U protiverozione mere spadaju:

- zabrana seča šuma i šumskih zasada iznad ugroženih parcela;
- privremena ili trajna zabrana preoravanja livada i pašnjaka i drugih površina radi njihovog pretvaranja u oranice sa jednogodišnjim usevom;
- izgradnja specifičnih građevinskih objekata;
- gajenje višegodišnjih zasada;
- podizanje i gajenje poljozaštitnih pojaseva ili sađenje višegodišnjih drvenastih biljaka i
- druge mere.

²⁵⁵ Dejan Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2006, str. 264–265.

10.3.2.4. Uređenje poljoprivrednog zemljišta

Sadašnji zakon propisuje čitav niz mera uređenja poljoprivrednog zemljišta, posebno:

- komasaciju;
- dobrovoljno grupisanje zemljišta i
- melioraciju u svojim različitim vidovima.

Ranije zakonodavstvo nije poznavalo grupisanje zemljišta.²⁵⁶

Vlasnici, odnosno korisnici poljoprivrednog zemljišta na području na kome se vrši uređenje poljoprivrednog zemljišta moraju dozvoliti pristup na svoje zemljište stručnjacima geodetskih, vodnih, poljoprivrednih i drugih organizacija, radi obavljanja radova u vezi sa uređenjem.

Komasacija se vrši u sledećim slučajevima:

- kada se zbog velike usitnjenosti i nepravilnog oblika katastarskih parcela poljoprivredno zemljište ne može racionalno koristiti;
- kada se vrši izgradnja sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje i izgradnja mreže poljskih puteva;
- kada se izgradnjom infrastrukturnih i većih objekata dalje usitnjavaju postojeće katastarske parcele i
- kada je potrebno izvesti protiverozione radove i mere.

U svim ovim slučajevima svaki vlasnik, odnosno korisnik zemljišta mora dobiti iz komasacione mase zemljište približno iste vrednosti, položaja i mogućnosti za obradu koje je imao pre komasacije.

Donošenje programa komasacije, kao i samo vršenje komasacije u nadležnosti je skupštine jedinice lokalne samouprave, koje u svakom slučaju mora biti u skladu sa poljoprivrednom osnovom jedinice lokalne samouprave.

Još jedna mera uređenja poljoprivrednog zemljišta je dobrovoljno grupisanje zemljišta. Ono se vrši ukрупnjavanjem zemljišnog poseda radi njegovog racionalnijeg korišćenja. Sprovođenje ove mere vrši se na predlog najmanje deset vlasnika zemljišta ili ako se utvrdi da za to postoje opravdani razlozi, a o tome odlučuje takođe skupština jedinice lokalne samouprave.

Uređenje poljoprivrednog zemljišta melioracijama vrši se:

- rekultivacijom poljoprivrednog zemljišta korišćenog za eksploataciju mineralnih sirovina i drugih materijala,
- izgradnjom i održavanjem sistema za odvodnjavanje i navodnjavanje,
- melioracijom livada i pašnjaka,
- pretvaranjem neobradivog poljoprivrednog zemljišta u obradivo,
- poboljšanjem kvaliteta obradivog poljoprivrednog zemljišta (agromelioracije),
- drugim merama uređenja.

²⁵⁶ Zakon o poljoprivrednom zemljištu i ruralnom razvoju „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 41/2009, 10/2013..

Cilj svih ovih mera je osposobljavanje zemljišta za poljoprivrednu proizvodnju i upotrebu i sprovode se na osnovu projekata koje mogu da izrađuju privredna društva i preduzeća i druga pravna lica koja imaju ovlašćenje Ministarstva.

10.3.2.5. Korišćenje poljoprivrednog zemljišta

Zakon vlasniku i zakupcu poljoprivrednog zemljišta propisuje određene obaveze u smislu njegovog korišćenja i obrade. Tako je vlasnik, odnosno korisnik dužan da:

- obradivo poljoprivredno zemljište redovno obrađuje i primenjuje mere propisane zakonom i drugim propisima,
- postupa kao dobar domaćin i po pravilima kodeksa dobre poljoprivredne prakse,
- zemljište koristi u skladu sa poljoprivrednom osnovom jedinice lokalne samouprave.

Obradivo poljoprivredno zemljište koje nije obrađeno u prethodnom vegetacionom periodu, Ministarstvo može dati u zakup fizičkom licu za period od tri godine, uz plaćanje zakupnine vlasniku a po odbijanju troškova postupka.

Nešto je drugačiji režim upotrebe poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini. Njime upravlja i raspolaze država posredstvom Ministarstva. Ono se koristi prema godišnjem programu zaštite, uređenja i korišćenja koji donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave. Ovo zemljište se može dati na korišćenje bez plaćanja naknade obrazovnim i visokoobrazovnim ustanovama, socijalnim ustanovama i stručnim poljoprivrednim službama, a može se dati i u zakup fizičkom i pravnom licu za period koji ne može biti kraći od jedne godine niti duži od dvadeset godina.

Zakupac mora poštovati propise o korišćenju poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini, pa tako ne može vršiti investicione radove koji prelaze granice uobičajenog korišćenja ili promeniti način njihovog korišćenja.

Vlasnik, odnosno korisnik pašnjaka dužan je da utvrdi uslove i način korišćenja pašnjaka, a lica koja napasaju stoku su dužna da se pridržavaju načina i vremena ispaše koje je odredio vlasnik.

Pašnjak se može privesti drugoj kulturi samo pod uslovom da se time postiže racionalnije i ekonomičnije korišćenje zemljišta.

10.3.2.6. Uprava za poljoprivredno zemljište

Radi obavljanja stručnih i inspeksijskih poslova u oblasti zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta i upravljanja poljoprivrednim zemljištem u državnoj svojini obrazuje se Uprava. Ona, između ostalog, dodeljuje sredstva za izvođenje radova i prati realizaciju godišnjeg programa zaštite, a takođe vodi informacioni sistem o poljoprivrednom zemljištu Republike Srbije, dok ministarstvo vrši nadzor nad sprovođenjem Zakona o poljoprivrednom zemljištu i ruralnom razvoju.²⁵⁷

257 Uporedi: *Zakon o poljoprivrednom zemljištu i ruralnom razvoju* „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 41/2009, 10/2013.

10.4. Zaštita biljnog sveta

10.4.1. Uopšte o zaštiti biljnog sveta

Maja 2009. godine usvojen je *Zakon o zdravlju bilja*.²⁵⁸ Danom stupanja na snagu ovog zakona prestale su da važe odredbe:

- Zakona o zaštiti bilja od bolesti i štetočina („Službeni glasnik SRS“, br. 14/1984 i 6/1989, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 53/1993, 67/1993 i 48/1994 i „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 101/2005);
- Zakona o zaštiti bilja („Službeni list SRJ“, br. 24/1998 i 26/1998 – ispravka i „Službeni glasnik Republike Srbije“, broj 101/2005), osim odredaba koje se odnose na pesticide i đubriva, a odredbe čl. 26. i 32. prestaju da važe 1. januara 2011. godine.

10.4.2. Zakon o zdravlju bilja

Zakonom o zdravlju bilja uređuju se zaštita i unapređenje zdravlja bilja; mere za sprečavanje unošenja, otkrivanje, sprečavanje širenja i suzbijanje štetnih organizama; fitosanitarna kontrola; uslovi za proizvodnju, preradu, doradu, uvoz, skladištenje i promet bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata, kao i uslovi za pružanje usluga u oblasti zaštite zdravlja bilja.²⁵⁹

Zaštita zdravlja bilja, u smislu ovog zakona, obuhvata:

- zaštitu bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata od štetnih organizama;
- sprečavanje unošenja, širenja štetnih organizama i njihovo suzbijanje primenom fitosanitarnih mera;
- detekciju i determinaciju štetnih organizama;
- omogućavanje optimalne proizvodnje i prometa bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata;
- zaštitu životne sredine od posledica delovanja štetnih organizama;
- mere, uslove i instrumente za održivo upravljanje, očuvanje celovitosti i raznovrsnosti u oblasti zdravlja bilja;
- mere i postupke za zaštitu zdravlja bilja;
- edukaciju i javno informisanje.

Mere i postupci za zaštitu zdravlja bilja iz člana 2. tačka 7) ovog zakona jesu:

- stalni nadzor nad biljem, koji obuhvata gajene kulture (polja, zasadi, plantaže, rasadnici, matični zasadi, staklenici, mrežanici, laboratorije i sl.), spontanu floru, kao i bilje i biljne proizvode u skladištima, procesu dorade, prerade i tokom transporta;
- praćenje prisustva i procena rizika od štetnih organizama i njihovo suzbijanje;

²⁵⁸ *Zakon o zdravlju bilja*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 41/2009.

²⁵⁹ Uporedi: Dejan Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2006, str. 373–378.

- fitosanitarna kontrola pri uvozu sa ciljem sprečavanja unošenja i širenja štetnih organizama;
- fitosanitarna kontrola pri izvozu pošiljaka bilja i biljnih proizvoda za koje druge zemlje postavljaju specifične fitosanitarne zahteve;
- posebni fitosanitarni pregledi na prisustvo određenih štetnih organizama putem provere zdravstvenog stanja, praćenja i posebnog nadzora;
- fitosanitarni pregledi, radi izdavanja biljnih pasoša, fitosanitarnih sertifikata i drugih službenih dokumenata i akata;
- sprovođenje inspeksijskog nadzora radi zaštite zdravlja bilja;
- sprovođenje fitosanitarnih mera;
- laboratorijske analize i testiranje bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata, radi utvrđivanja prisustva štetnih organizama i intenziteta njihove pojave;
- prognoze pojave štetnih organizama, razvoja i kretanja njihove populacije i utvrđivanje optimalnih rokova za njihovo suzbijanje;
- primenjena i druga istraživanja u oblasti dijagnostike štetnih organizama i zaštite zdravlja bilja;
- edukacija i davanje saveta i preporuka o štetnim organizmima;
- suzbijanje štetnih organizama primenom dezinfekcije, dezinsekcije, deratizacije, dekontaminacije i primenom drugih postupaka tretiranja.

U ostvarivanju zaštite zdravlja bilja Ministarstvo, pravna i fizička lica odgovorni su za svaku aktivnost, odnosno za nepreduzimanje mera zaštite zdravlja bilja, u skladu sa ovim zakonom. Ministarstvo sprovodi međunarodne obaveze u skladu sa preporukama IPPC, sporazumom o primeni sanitarnih i fitosanitarnih mera (SPS agreement), međunarodnim konvencijama i drugim međunarodnim sporazumima i razmenjuje informacije sa drugim nacionalnim organizacijama odgovornim za zdravlje bilja. Subjekti koji obezbeđuju zaštitu zdravlja bilja dužni su da međusobno sarađuju u obavljanju fitosanitarnih pregleda, praćenju i nadzoru nad biljem, biljnim proizvodima i propisanim objektima, radi otkrivanja i izveštavanja o pojavi štetnih organizama i njihovom suzbijanju i iskorenjivanju.

10.4.2.1. Prava i obaveze držaoca bilja

Držalac bilja ima pravo na:

- pristup informacijama u oblasti zaštite zdravlja bilja;
- informacije o merama u vezi sa pojavom, intenzitetom pojave i opasnosti od štetnih organizama i sprečavanjem infekcije, odnosno infestacije na štetnim organizmima;
- stručno usavršavanje.

Držalac bilja dužan je da:

- vrši pregled bilja na obradivim površinama (polja, plantaže, rasadnici, bašte, staklene bašte i sl.), na neobradivim površinama i utrinama (međe, zapuštene površine i sl.), objekata za skladištenje, doradu i pre-

radu bilja i biljnih proizvoda, sredstava za transport bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata, kao i bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata koje koristi za sopstvene potrebe;

- suzbija štetne organizme koji mogu ugroziti njegovo bilje, biljne proizvode i propisane objekte, kao i bilje, biljne proizvode i propisane objekte drugih držalaca bilja;
- preduzima mere zaštite zdravlja bilja sa ciljem optimalne proizvodnje bilja;
- vodi evidenciju o preduzetim merama zaštite zdravlja bilja, odnosno o tretiranju bilja i biljnih proizvoda, u polju i zaštićenom prostoru;
- omogućiti fitosanitarni pregled, u skladu sa ovim zakonom;
- o svakoj novoj i neuobičajenoj pojavi štetnog organizma obavesti nadležnog inspektora koji o tome odmah obaveštava Ministarstvo;
- bez odlaganja preduzme naložene fitosanitarne mere, u skladu sa ovim zakonom.

10.4.2.2. Stručni Savet za zaštitu bilja

Radi razmatranja stručnih pitanja, davanja stručnih mišljenja i učešća u realizaciji projektnih zadataka u oblasti zaštite zdravlja bilja, ministar, u skladu sa propisima kojima se uređuje državna uprava, rešenjem osniva posebnu radnu grupu – Stručni savet za zaštitu zdravlja bilja. Stručni savet razmatra stručna pitanja, daje stručna mišljenja i učestvuje u realizaciji projektnih zadataka u vezi sa:

- analizom rizika od unošenja i širenja štetnih organizama i procenom mogućih negativnih posledica po zdravlje bilja;
- dugoročnom strategijom zaštite zdravlja bilja;
- štetnim organizmima za koje se donosi Program mera zaštite zdravlja bilja;
- predloženim listama štetnih organizama i listama bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata;
- planovima i posebnim programima zaštite zdravlja bilja;
- fitosanitarnim merama koje treba doneti ili izmeniti radi unapređenja zaštite zdravlja bilja;
- davanjem preporuka za stručna usavršavanja;
- obavljanjem drugih neophodnih zadataka u pogledu zaštite i unapređenja zaštite zdravlja bilja.

10.4.2.3. Zaštita zdravlja bilja

Radi zaštite zdravlja bilja, kao i radi unapređenja poslova zaštite zdravlja bilja donose se planski dokumenti.

Planski dokumenti su:

- Dugoročna strategija zaštite zdravlja bilja;
- Program mera zaštite zdravlja bilja;
- Posebni programi zaštite zdravlja bilja.

Dugoročnu strategiju zaštite zdravlja bilja donosi Vlada za period od pet godina. Dugoročnom strategijom određuju se interesi Republike Srbije u oblasti zdravlja bilja, obim mera za sprečavanje unošenja, širenja i suzbijanja štetnih organizama i način za njihovo sprovođenje, elementi za donošenje programa suzbijanja endemskih i drugih štetnih organizama koji ugrožavaju poljoprivredu i šumarstvo Republike Srbije, kao i način njihovog donošenja. Dugoročnom strategijom utvrđuje se i obim potrebnih sredstava za njeno sprovođenje, koja se obezbeđuju u budžetu Republike Srbije.

Radi sprečavanja pojave, unošenja, širenja i suzbijanja štetnih organizama, ministar donosi **Program mera zaštite zdravlja bilja** najkasnije do kraja januara tekuće godine za koju se donosi. Štetni organizmi za koje se donosi Program mera utvrđuju se na osnovu mišljenja Stručnog saveta. Mišljenje Stručnog saveta za uključivanje određenih štetnih organizama u Program mera mora da se zasniva na proceni rizika po zdravlje bilja u poljoprivredi i šumarstvu, kao i na preporukama i obavezama koje proističu iz članstva u međunarodnim organizacijama. Programom mera utvrđuju se konkretne mere, rokovi, način sprovođenja tih mera, subjekti koji će ih sprovoditi, izvori i način obezbeđivanja i korišćenja sredstava, kao i način kontrole sprovođenja mera.

Posebni programi zaštite zdravlja bilja donose se u slučaju potrebe preduzimanja hitnih fitosanitarnih mera usled pojave određenih štetnih organizama, kao i za sprečavanje širenja, suzbijanja i iskorenjivanja štetnih organizama. Posebnim programom zaštite zdravlja bilja utvrđuju se konkretne mere, rokovi, način sprovođenja tih mera, subjekti koji će ih sprovoditi, izvori i način obezbeđivanja i korišćenja sredstava, kao i način kontrole sprovođenja mera. Ministar donosi poseban program zaštite zdravlja bilja.

Radi sprečavanja unošenja i širenja, kao i suzbijanja štetnih organizama na teritoriji Republike Srbije, utvrđuju se liste štetnih organizama i liste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata koji mogu biti nosioci štetnih organizama. Liste štetnih organizama utvrđuju se u zavisnosti od stepena rizika za zdravlje i opstanak bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata, kao i od ekonomskih šteta koje mogu izazvati, i to:

- Lista IA, deo I, kojim se utvrđuju štetni organizmi za koje nije poznato da ih ima na teritoriji Republike Srbije i čije je unošenje i širenje u Republiku Srbiju zabranjeno;
- Lista IA, deo II, kojim se utvrđuju štetni organizmi za koje je poznato da ih ima na ograničenom području Republike Srbije i čije je unošenje i širenje u Republiku Srbiju zabranjeno;
- Lista IB, kojom se utvrđuju štetni organizmi čije je unošenje u određena zaštićena područja i širenje unutar tih područja zabranjeno;
- Lista IIA, deo I, kojim se utvrđuju štetni organizmi za koje nije poznato da ih ima na teritoriji Republike Srbije i čije je unošenje i širenje u Republiku Srbiju zabranjeno, ako ih ima na određenom bilju, biljnim proizvodima i propisanim objektima;
- Lista IIA, deo II, kojim se utvrđuju štetni organizmi za koje je poznato da ih ima na ograničenom području Republike Srbije i čije je unošenje

i širenje u Republiku Srbiju zabranjeno, ako ih ima na određenom bilju, biljnim proizvodima i propisanim objektima;

- Lista IIB, kojom se utvrđuju štetni organizmi čije je unošenje u određena zaštićena područja, kao i širenje unutar tih područja zabranjeno, ako ih ima na određenom bilju, biljnim proizvodima i propisanim objektima.

Ministar propisuje liste štetnih organizama.

Liste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata koji mogu biti nosioci štetnih organizama i koji predstavljaju opasnost po zdravlje bilja su:

- Lista IIIA, kojom se utvrđuju vrste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata čiji je uvoz zabranjen u Republiku Srbiju;
- Lista IIIB, kojom se utvrđuju vrste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata čije je unošenje zabranjeno u određeno zaštićeno područje;
- Lista IVA, deo I, kojim se utvrđuju vrste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata za koje su propisani specifični fitosanitarni uslovi pri uvozu;
- Lista IVA, deo II, kojim se utvrđuju vrste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata namenjenih prometu za koje su propisani specifični fitosanitarni uslovi prilikom premeštanja;
- Lista IVB, kojom se utvrđuju vrste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata za koje su propisani specifični fitosanitarni uslovi pri unošenju u određena zaštićena područja;
- Lista VA, deo I, kojim se utvrđuju vrste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata za koje je obavezan fitosanitarni pregled, radi izdavanja biljnog pasoša;
- Lista VA, deo II, kojim se utvrđuju vrste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata za koje je obavezan fitosanitarni pregled, radi izdavanja biljnog pasoša prilikom unošenja u zaštićeno područje;
- Lista VB, deo I, kojim se utvrđuju vrste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata za koje je pri uvozu obavezan fitosanitarni pregled koji mora da prati fitosanitarni sertifikat;
- Lista VB, deo II, kojim se utvrđuju vrste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata za koje je pri uvozu u zaštićena područja obavezan fitosanitarni pregled i koje mora da prati fitosanitarni sertifikat za ta područja;
- Lista VI, kojom se utvrđuju vrste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata za koje se mogu primeniti posebni postupci i fitosanitarne mere.

Ministarstvo propisuje liste bilja, biljnih proizvoda i propisanih objekata.

Radi sprečavanja unošenja, otkrivanja, sprečavanja širenja i suzbijanja štetnih organizama na teritoriji Republike Srbije sprovode se stalni nadzor i fitosanitarne mere. Ministar može da odredi sprovođenje posebnih fitosanitarnih pregleda, radi otkrivanja određenog štetnog organizma na bilju, biljnim proizvodima i propisanim objektima.

10.5. Zaštita životinja

10.5.1. Zaštita prava životinja u međunarodnim pravnim dokumentima

Međunarodni akti koji se bave zaštitom životinja mogu se klasifikovati na osnovu raznih kriterijuma, ali prevashodno prema tome da li je zaštita životinja njihov osnovni predmet ili se u sklopu zaštite prava svih živih bića, jedinki i vrsta štite i prava životinja. Dokumenti koji se isključivo bave pravnom zaštitom i garantovanjem prava životinjama razlikuju se prema tome da li i u kom obimu garantuju prava svim životinjama ili samo pojedinim vrstama životinja.

Univerzalni instrumenti. Najznačajniji instrument univerzalnog karaktera koji se bavi zaštitom životinja jeste Univerzalna deklaracija o pravima životinja, doneta 15. oktobra 1978. godine u Parizu, pod pokroviteljstvom UNESCO-a, a na inicijativu Međunarodnog saveza za prava životinja. Značajno mesto zauzima i Univerzalna deklaracija o dobrobiti životinja (WSPA, 2000).

Univerzalna deklaracija o pravima životinja. Motivi za donošenje ove deklaracije su u činjenici da svaka životinja ima određena prava, ali da joj ta prava uskraćuje čovek. Sledeći visoke etičke principe, ona već u Preambuli proklamuje da je „ljudsko poštovanje životinja povezano s međusobnim poštovanjem ljudi“, te upućuje na to da je neophodno od najranijeg detinjstva kod ljudi razvijati poštovanje i ljubav prema životinjama. U svom normativnom delu, koji se sastoji od 14 članova, ova deklaracija kao osnovna prava garantuje životinjama *pravo na postojanje, pravo na poštovanje i pravo na čovekovu zaštitu i negu*. Kao načelo se proklamuje da nijedna životinja ne sme biti izložena zlostavljanju ili svireposti, te se u tom smislu zabranjuju eksperimenti koji životinjama nanose fizičke i psihičke patnje. Ako je životinju ipak nužno ubiti, to se mora učiniti trenutno i bezbolno. Stoga je Univerzalna deklaracija svako drugačije postupanje u ovom smislu, tj. svaki čin koji povlači nepotrebno ubijanje životinja proglasila za **bi-ocid**, tj. za zločin protiv života, a svaki čin koji povlači ubijanje velikog broja divljih životinja za **genocid**, tj. za zločin protiv vrste. Deklaracija pravi razliku između domaćih i divljih životinja, posebno kada je u pitanju poimanje slobode. Tako se divljim životinjama garantuje pravo da se razmnožavaju i da žive na slobodi u svojoj prirodnoj okolini, te se svako oduzimanje slobode ovoj vrsti životinja, pa makar u obrazovne svrhe, smatra zabranjenim. Kada je, pak, reč o domaćim životinjama ili životinjama koje čovek drži kao kućne ljubimce, njima se garantuje da žive prema ritmu i uslovima života i slobode koji su svojstveni toj vrsti, ali se ovde napuštanje životinje koju je čovek izabrao za prijatelja smatra kao svirepo i ponižavajuće delo. Kao mehanizam za ostvarenje prava životinja i na unutrašnjem planu se sugeriše zakonska zaštita prava životinja po ugledu na zakonsku zaštitu prava čoveka. Takođe, predlaže se da predstavnici udruženja za zaštitu životinja budu uključeni u rad vlade.

Regionalni instrumenti. Kada je reč o međunarodnim dokumentima sa domenom važnosti ograničenim na jedan deo međunarodne zajednice, treba istaći napore komunitarnog (prava Evropske unije) i nekomunitarnog prava (prava Saveta Evrope) posvećenog zaštiti životinja. Najvažniji akti doneti u okviru Saveta

Evrope su *Evropska konvencija o zaštiti kičmenjaka koji se koriste u eksperimentalne i druge naučne svrhe* (doneta 1986. godine), *Evropska konvencija o zaštiti životinja kućnih ljubimaca* (doneta 1987. godine). Ove konvencije Srbija je ratifikovala 2010. godine. *Međunarodna konvencija o zaštiti ptica* usvojena je u Parizu 1950. godine.²⁶⁰

Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore (CITES) usvojena je u Vašingtonu 1973. godine. Konvencijska zaštita biljnih i životinjskih vrsta je posredna. Vršiti se ustanovljavanjem posebnih postupaka za dobijanje dozvola. Vrste divlje flore i faune su nabrojane u tri grupe, u tri Aneksa. U prvom Aneksu su one vrste kojima je trgovina zabranjena, jer im pretila opasnost od izumiranja. U drugom aneksu su nabrojane vrste kojima trenutno ne pretila opasnost od izumiranja, ali za ove vrste su predviđeni poseban nadzor i izvozne dozvole. U trećoj grupi su biljke i životinje koje su retke u pojedinim zemljama, pa ih one kao takve prijavljuju i one vrste „čiji se promet može kontrolisati samo u saradnji sa drugim Stranama“.²⁶¹ Na životinje koje su svrstane u Aneks I, a rođene i uzgajane su u zatočeništvu u komercijalne svrhe primenjuje se režim trgovine koji se primenjuje na životinje svrstane u Aneks II. Naša zemlja je ovoj Konvenciji pristupila tek 2002. godine, kao 157. država članica.

Evropa je najviše učinila na polju zaštite životinja, iako su i dalje donete konvencije iz ove oblasti antropocentričnog karaktera. Osim Evropske unije, ovom pitanju je doprineo i Savet Evrope. Najznačajnije konvencije ovog regiona su:

Evropska konvencija o zaštiti životinja koje se uzgajaju na poljoprivrednim gazdinstvima usvojena je u Strazburu, 1976. godine, pod okriljem Saveta Evrope. Konvencijom su definisani osnovni principi zaštite životinja koji se odnose na smeštaj, ishranu, slobodu kretanja i adekvatnu zdravstvenu zaštitu životinja. Ovi principi su određeni samo kao preporuke. Konvencijom je osnovan Stalni komitet koji donosi preporuke. Kada dve ili više država ugovornica ili Evropska unija, koja je strana ugovornica, pošalju pismeno obaveštenje da neće sprovesti preporuku, preporuka prestaje da važi. Evropska unija je od svih drugih strana ugovornica pokazala veće interesovanje za sprovođenje principa ove konvencije.

10.5.2. Zakon o dobrobiti životinja

U maju 2009. godine usvojen je Zakon o dobrobiti životinja²⁶², koji odgovara potrebama savremenog društva i koji je usaglašen sa evropskim standardima u ovoj oblasti. Usvajanjem ovog zakona učinjen je značajan korak u procesu izgradnje sistema zaštite dobrobiti životinja u Srbiji koji će biti u stanju da kreira, sprovede i nadzire politiku zaštite dobrobiti životinja.

Tim zakonom se uređuje dobrobit životinja, prava, obaveze i odgovornosti pravnih i fizičkih lica, odnosno preduzetnika, za dobrobit životinja, postupanje sa životinjama i zaštita životinja od zlostavljanja, zaštita dobrobiti životinja pri

260 *Međunarodna konvencija o zaštiti ptica*, „Službeni list SFRJ“, Međunarodni ugovori, br. 6/73.

261 *Zakon o potvrđivanju Konvencije o međunarodnom prometu ugroženim vrstama divlje flore i faune CITES*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 11/2001.

262 *Zakon o dobrobiti životinja*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 41/2009.

lišavanju života, držanju, uzgoju, prometu, prevozu, klanju i sprovođenju oglada na životinjama, kao i druga pitanja od značaja za zaštitu dobrobiti životinja. *Dobrobit životinja* jeste obezbeđivanje uslova u kojima životinja može da ostvaruje svoje fiziološke i druge potrebe svojstvene vrsti, kao što su ishrana i napajanje, prostor za smeštaj, fizička, psihička i termička udobnost, sigurnost, ispoljavanje osnovnih oblika ponašanja, socijalni kontakt sa životinjama iste vrste, odsustvo neprijatnih iskustava kao što su bol, patnja, strah, stres, bolesti i povrede. Dobrobit životinja, koja se uređuje ovim zakonom, odnosi se na životinje koje mogu da osećati bol, patnju, strah i stres, i to naročito na:

- životinje koje se koriste u proizvodne svrhe;
- životinje koje se koriste u naučnoistraživačke, biomedicinske i obrazovne svrhe;
- životinje koje se koriste za izložbe, takmičenja, priredbe i druge oblike javnog prikazivanja;
- životinje za rad i službene životinje;
- kućne ljubimce;
- napuštene i izgubljene životinje;
- divlje životinje u zatočeništvu.

Izuzetno, dobrobit životinja, koja se uređuje ovim zakonom, ne odnosi se na divlje životinje u prirodnim staništima čija se zaštita, lov, korišćenje i raspolaganje uređuju posebnim propisima.

Državni organi, naučnoistraživačke organizacije, ustanove u oblasti obrazovanja, veterine, poljoprivrede, zdravstva, informisanja, kulture, kao i druge ustanove i organizacije i pravna i fizička lica, odnosno preduzetnici, koji obavljaju delatnosti, odnosno poslove u vezi sa životinjama, dužni su da obezbeđuju, usmeravaju i podstiču jačanje svesti o značaju dobrobiti životinja. Lica, organi jedinica lokalne samouprave, kao i građani i udruženja dužni su da brinu o životu i zaštiti zdravlja i dobrobiti životinja i međusobno sarađuju, koordiniraju i usklađuju donošenje i sprovođenje odluka u oblasti dobrobiti životinja. Dužnost svakog građanina Republike Srbije jeste da spreči i prijavi ministarstvu nadležnom za poslove veterinarstva ili ministarstvu nadležnom za unutrašnje poslove, sve oblike zlostavljanja životinja i ugrožavanja njihovog života, zdravlja i dobrobiti. Republika Srbija ostvaruje saradnju u oblasti zaštite dobrobiti životinja sa drugim državama i međunarodnim organizacijama.

10.5.2.1. Osnovna načela zaštite dobrobiti životinja

Osnovna načela zaštite dobrobiti životinja jesu:

- 1) načelo univerzalnosti bola, koje podrazumeva da životinje mogu da osećati bol, patnju, stres, strah i paniku, kao i obavezu čoveka da, osim o očuvanju vrste, brine i o zaštiti života i dobrobiti svake jedinke;
- 2) načelo brige o životinjama, koje podrazumeva moralnu obavezu i dužnost čoveka da poštuje životinje i brine o životu i dobrobiti životinja čiji opstanak zavisi neposredno od njega;

- 3) načelo integralnosti, koje podrazumeva da državni organi i organi jedinica lokalne samouprave, u svom delokrugu, obezbeđuju integralnu zaštitu dobrobiti životinja sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa;
- 4) načelo posvećivanja pažnje dobrobiti životinja, koje podrazumeva da se u svim aktivnostima koje se preduzimaju u oblasti poljoprivrede, stočarstva, veterinarstva, prometa, istraživanja, kao i u drugim oblastima koje se na direktan ili indirektan način odnose na životinje mora posvetiti puna pažnja zaštiti dobrobiti životinja;
- 5) načelo prevencije i predostrožnosti, koje podrazumeva da svaka aktivnost koja je u direktnoj ili indirektnoj vezi sa životinjama mora biti planirana i sprovedena tako da predstavlja najmanji rizik po život i dobrobit životinja, ljudi i životne sredine i zasniva se na proceni uticaja različitih načina korišćenja životinja na njihov život i dobrobit, kao i na korišćenju najboljih raspoloživih tehnologija, sredstava i opreme;
- 6) načelo odgovornosti, koje podrazumeva da je vlasnik, odnosno držalac životinja odgovoran za njihov život i dobrobit i da je dužan da snosi troškove zbrinjavanja životinja čiji je vlasnik, odnosno držalac, ako više ne želi ili nije u mogućnosti da se stara o njima.

10.5.2.2. Opšta zaštita dobrobiti životinja

Pravo da drži i uzgaja životinje imaju pravno i fizičko lice, odnosno preduzetnik, koji ispunjavaju uslove za držanje i uzgoj životinja u skladu sa ovim zakonom. Obaveza svakog lica je da brine o životinjama, a naročito o životinjama čiji opstanak zavisi neposredno od njega. Svako lice koje povredi životinju ima obavezu da joj pruži prvu pomoć, kao i da obezbedi pružanje pomoći stručnog lica. Vlasnik, odnosno držalac životinje dužan je da:

- prema životinji postupa sa pažnjom dobrog domaćina i da obezbedi uslove za držanje i negu životinja koji odgovaraju vrsti, rasi, polu, starosti, kao i fizičkim, biološkim i proizvodnim specifičnostima i osobinama u ponašanju i zdravstvenom stanju životinje;
- pravovremeno obezbedi pomoć veterinara ako je životinja obolela, pri porođaju životinje, kao i zbrinjavanje bolesne, povređene i iznemogle životinje.

Vlasnik, odnosno držalac životinje odgovoran je za život, zdravlje i dobrobit životinje i mora da preduzima sve neophodne mere kako bi obezbedio da se životinji ne nanosi nepotreban bol, patnja, strah i stres, odnosno povreda.

Zabranjeno je:

- zlostavljati životinju;
- napustiti i odbaciti životinju čiji opstanak zavisi neposredno od čoveka;
- lišavati životinju života, osim u slučajevima i na način propisan ovim zakonom;
- držati i reprodukovati životinju na način na koji joj se nanosi bol, patnja, strah i stres;

- prisiljavati životinju na uzimanje hrane, osim u zdravstvene ili naučno-istraživačke svrhe;
- koristiti tehničke uređaje ili druga sredstva kojima se životinja kažnjava i kojima se utiče na njeno ponašanje, uključujući bodljikave ogrlice ili sredstva za obuku ili gonjenje upotrebom električne energije ili hemijskih materija, osim u obuci službenih pasa;
- hvatati životinju zamkama kojima joj se nanosi bol ili povreda, osim u slučaju hvatanja štetnih glodara;
- povećavati agresivnost životinje selekcijom ili mehaničkim metodama;
- nahuškavati životinju na ljude ili druge životinje, osim u postupku obuke službenih životinja;
- koristiti žive životinje za ishranu drugih životinja, osim ako je to jedini način za ishranu tih životinja;
- koristiti žive životinje kao mamce za lov ili obuku životinja;
- organizovati trke životinja na način kojim se prevazilaze fizičke mogućnosti životinja i životinjama nanosi povreda, bol, patnja, strah i stres;
- reprodukovati životinju koja nije dostigla telesnu zrelost, kao i životinju sa naslednim poremećajima, osim u slučaju mutacija kod oglednih životinja;
- pustiti u divljinu reprodukovanu, othranjenu i pripitomljenu divlju životinju, ako prethodno nije pripremljena za preživljavanje u takvom životnom okruženju;
- dodeljivati životinje kao nagrade u igrama na sreću;
- koristiti doping, stimulanse i druge supstance koje se koriste radi bržeg razvoja životinje i poboljšanja proizvodnih i fizičkih osobina;
- hraniti ili napajati životinju supstancama koje načinom upotrebe ili sadržajem mogu da izazovu nepotrebnu patnju ili bol životinje;
- izlagati životinju direktnom uticaju nepovoljnih vremenskih prilika ili nedostatku kiseonika;
- podvrgavati ili omogućavati podvrgavanje životinje intervenciji, koja se sprovodi bez stručne brige i humanosti i protivno pravilima dobre veterinarske prakse;
- propagirati aktivnosti koje su ovim zakonom zabranjene, osim ako se tim aktivnostima ukazuje na negativne posledice takvih radnji;
- omamljivati, klati, odnosno lišavati životinju života suprotno odredbama ovog zakona;
- održavati borbe između životinja ili između životinja i ljudi, organizovati kladenje, kladiti se, kao i prisustvovati borbama životinja;
- držati, reprodukovati, obučavati i vršiti promet životinja, kao i stavljati na raspolaganje objekte, zemljište ili materijalna sredstva drugom licu radi borbe između životinja ili između životinja i ljudi;
- ubijati, zlostavljati i podsticati životinju na agresivnost i protivprirodno ponašanje radi proizvodnje filmova, reklama i drugih dela na filmskoj traci, video-traci i drugim nosačima slike i tona, kao i stavljati u promet, iznajmljivati i javno prikazivati takve filmove, reklame i druga dela;

- davati lekove, medicinska sredstva i druga slična sredstva koja nemaju za cilj dijagnostiku, preventivu, lečenje životinje i poboljšanje njenog zdravstvenog stanja, koja mogu dovesti do promena u ponašanju, fizičkim i psihičkim sposobnostima životinje;
- posedovati, upotrebljavati i prodavati lekove i supstance sa ciljem dopingovanja životinja;
- podsticati, podržavati, pomagati i prikrivati doping životinja;
- obučavati životinju primenom sile ili drugim sredstvima koja su štetna za njen život i dobrobit, kao i primoravati je na ponašanje koje nije karakteristično za njenu vrstu i prevazilazi njene fizičke mogućnosti;
- upotrebljavati otrove i druga hemijska sredstva koja izazivaju bol, patnju i smrt životinja, osim radi kontrole populacije glodara, odnosno deratizacije i izvođenja oglada na životinjama u naučnoistraživačke svrhe;
- prodavati ili poklanjati kućne ljubimce licima mlađim od 18 godina bez dozvole roditelja ili staratelja;
- loviti izgubljene i napuštene kućne ljubimce;
- zanemarivati životinju lišavanjem osnovnih životnih potreba, kao što su: hrana i voda, udoban prostor za smeštaj, odnosno sklonište, prostor za odmor i obavljanje fizioloških potreba, higijena, veterinarska nega, kao i ambijentalne prilike koje odgovaraju vrsti, rasi, polu i starosnoj kategoriji;
- zloupotrebljavati lekove na životinjama;
- navikavati životinju na aktivnosti koje su za nju neprirodne i samouništavajuće;
- držati, reprodukovati i koristiti divlje životinje sa ciljem izlaganja u cirkusima, na takmičenjima i priredbama i, osim u naučne svrhe, na izložbama;
- uvoziti i prodavati životinje, odnosno sirovine i proizvode od životinja sa kojima se postupalo suprotno zahtevima dobrobiti životinja;
- držati, reprodukovati, uvoziti, izvoziti i lišavati života životinje isključivo radi proizvodnje krzna i kože.

Izuzetno, pri utovaru, pretovaru i istovaru životinja, u skladu sa ovim zakonom, može se primenjivati električni gonič.

Cirkusi, izložbe, takmičenja, priredbe i drugi oblici javnog prikazivanja životinja („javno prikazivanje životinja“) mogu se organizovati samo ako ne ugrožavaju život, zdravlje i dobrobit životinja, ako se njima životinje ne prisiljavaju na ponašanje nesvojstveno vrsti i ako se ne izvrgavaju ruglu fizičke i psihičke osobine životinja. Javno prikazivanje životinja može se vršiti samo na osnovu dozvole, koju izdaje Ministarstvo.

Pravno i fizičko lice, odnosno preduzetnik, može koristiti životinju kao nosioca ili učesnika radnje filmova, reklama i drugih dela na filmskoj traci, video-traci i drugim nosačima slike i tona, na osnovu rešenja o odobrenju korišćenja životinje koje donosi nadležan veterinarski inspektor. Obavezno je prisustvo veterinaru tokom snimanja scena u kojima se koriste životinje, kao i posedovanje uverenja o zdravstvenom stanju životinja koju izdaje ovlašćeni veterinar.

Obuka životinja, u smislu ovog zakona, jeste obuka službenih i radnih životinja i kućnih ljubimaca. Ona se mora obavljati na način primeren vrsti, rasi i nameni životinje. Obuku životinja može da obavlja pravno i fizičko lice, odnosno preduzetnik, koji je upisan u Registar lica za obuku životinja, koji vodi Ministarstvo. Korišćenje životinja za rad mora biti primereno vrsti, rasi, polu, starosti i zdravstvenom stanju životinja. Bolesne, povređene i iznemogle životinje, kao i bremenite životinje, počev od trećine graviditeta, ne mogu se koristiti za rad. Intervencije na životinjama kojima se narušava fizička, psihička, odnosno genetička celovitost životinja može da obavlja samo veterinar, a izuzetno i vlasnik, odnosno držalac životinje. Intervencije u naučnoistraživačke i biomedicinske svrhe može obavljati i ovlašćeni naučni radnik. Za obavljanje bolne intervencije na životinjama obavezna je anestezija, a u postoperativnom toku analgezija. Intervencije na životinjama bez upotrebe anestezije mogu se obavljati:

- ako anestezija može izazvati smrt životinje;
- pri sprovođenju dijagnostičkih postupaka;
- ako anestezija uzrokuje veći bol nego što ga izaziva intervencija.

Sve intervencije koje obavlja veterinar moraju se obavljati u skladu sa dobrom veterinarskom praksom. Ministar bliže propisuje vrste intervencija koje može obavljati vlasnik, odnosno držalac životinje i vrste intervencija koje može obavljati samo veterinar, kao i vrste intervencija koje se mogu obavljati bez primene anestezije. Zabranjeno je obavljati intervencije na životinjama radi promene njihovog identiteta, prikrivanja telesnih mana i starosti, kao i delimičnu ili potpunu amputaciju pojedinih delova životinjskog tela, a naročito:

- seći i skraćivati rep;
- odstranjivati glasne žice, odnosno vršiti devokalizaciju;
- uklanjati kandže i otrovni zub;
- bolno potkivati kopitare;
- skraćivati kljun živini;
- kastrirati ovnove elastičnim prstenom;
- obavljati intervencije na polnim organima mužjaka, osim kastracije;
- žigosati ovce i goveda;
- seći jezik teladi;
- onesposobljavati petlove da se oglašavaju kukurikanjem;
- intervencije na živini koje ih onemogućavaju da koriste krila, osim skraćivanje krilnih pera;
- radnje kojima se utiče na slabljenje vida živine;
- seći ušne školjke;
- seći rogove.

Intervencije se izuzetno mogu obavljati:

- radi zaštite zdravlja, odnosno sprečavanja ugrožavanja života i dobrobiti životinja;

- u naučnoistraživačke i biomedicinske svrhe, u skladu sa ovim zakonom;
- radi kontrole populacije životinja sterilizacijom ili kastracijom;
- radi obeležavanja napuštenih životinja, zasecanjem ušne školjke.

Životinja se može lišiti života na human način,:

- ako je povređena, neizlečivo bolesna, telesno deformisana ili na drugi način patološki onesposobljena tako da oporavak nije moguć, a život za nju predstavlja bol, patnju, strah i stres;
- ako je dostigla starost pa joj otkazuju osnovne životne funkcije;
- ako se koristi za ishranu ljudi;
- ako se koristi u naučnoistraživačke i biomedicinske svrhe, u skladu sa ovim zakonom;
- ako se lišavanjem života sprečava širenje, odnosno ako se suzbijaju i iskorenjuju zarazne bolesti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje veterinarstvo;
- ako životinja ne može da se prilagodi uslovima smeštaja, a njeno puštanje na slobodu predstavlja opasnost za ljude, druge životinje i životnu sredinu;
- ako je u pitanju uništavanje štetnih glodara;
- ako je neophodno kontrolisati brojnost populacije određene vrste divljih životinja, u skladu sa posebnim propisima;
- ako je lišavanje životinje života od veće koristi za njenu dobrobit nego što su patnje od daljeg života, u skladu sa mišljenjem veterinara.

Lišavanje životinje života obavlja se na human način koji izaziva trenutnu i sigurnu smrt. Lišavanje životinje života na human način mora se obavljati uz prethodno omamljivanje životinje, osim kod prinudnog lišavanja života radi prekida patnje i bola nastalog usled patološkog stanja, povrede ili zarazne bolesti. Životinju može lišiti života samo veterinar ili veterinarski tehničar pod nadzorom veterinara ili drugo obučeno lice pod nadzorom veterinara, osim u slučajevima kada je ugrožena bezbednost ljudi i životinja, ako ovim zakonom nije drukčije propisano. Veterinar je dužan da posle sprovedenog postupka lišavanja života proveri da li je nastupila smrt životinje. Životinja se ne može lišiti života na javnim mestima, osim:

- u lovištima, u skladu sa zakonom kojim se uređuje lovstvo;
- u slučaju kada je životinju neophodno lišiti nepotrebnog bola i patnje, ako njen oporavak nije moguć, na osnovu mišljenja veterinara, u skladu sa procedurom eutanazije;
- radi sprečavanja širenja, suzbijanja i iskorenjivanja zaraznih bolesti, u skladu sa zakonom kojim se uređuje veterinarstvo.

10.5.2.3. Posebna zaštita dobrobiti životinja

Osim opšte, Zakonom je normirana i posebna zaštita dobrobiti životinja. Ona se odnosi na: držanje, uzgajanje i promet životinja; prevoz životinja; klanje životinja; oglede na životinjama; zaštitu kućnih ljubimaca i zaštitu dobrobiti životinja u zoološkom vrtu, prihvatilištu, odnosno odgajalištu za divlje životinje.

Životinje se mogu držati, uzgajati i stavljati u promet u proizvodne svrhe u objektima koji ispunjavaju uslove za dobrobit životinja u pogledu prostora za životinje, prostorija i opreme, u skladu sa ovim zakonom. Objekti moraju biti upisani u Registar objekata koji vodi Ministarstvo, u skladu sa zakonom kojim se uređuje veterinarstvo. Pravna i fizička lica, odnosno preduzetnici koji se bave držanjem, uzgajanjem i prometom životinja u proizvodne svrhe obavezni su da vode evidenciju, koja se naročito odnosi na kretanje, ishranu i lečenje životinja. Ministar propisuje bliže uslove za dobrobit životinja u pogledu prostora za životinje, prostorija i opreme, način držanja, uzgajanja i prometa pojedinih vrsta i kategorija životinja, kao i bližu sadržinu i način vođenja evidencije. Vlasnik, odnosno držalac životinje ne može biti lice mlađe od 18 godina. Vlasnik, odnosno držalac životinje dužan je da obezbedi:

- odgovarajući i siguran smeštaj životinje, kao i mikroklimatske uslove, higijenu, dovoljno prostora, slobodu kretanja, hranu i vodu koja odgovara vrsti, rasi, polu, starosti i fizičkim, biološkim, proizvodnim potrebama i potrebama u ponašanju životinje;
- zaštitu životinja od štetnog uticaja vremenskih prilika, kao i od prirodnih neprijatelja;
- odvojeno držanje životinja koje uznemiravaju jedna drugu ili predstavljaju opasnost za druge životinje i ljude;
- odvojeno držanje bolesnih, povređenih i iznemoglih životinja;
- da o životinjama brine potreban broj obučених lica.

Vlasnik, odnosno držalac životinje dužan je da spreči nastanak tehnopatija. Osim toga, vlasnik odnosno držalac životinje ima obavezu da: životinji kojoj je uskraćena sloboda kretanja obezbedi prostor za smeštaj u kojem bez teškoće može da legne i ustane, ispruži prednje, odnosno zadnje noge, kao i da se na istoj površini i u istom prostoru, bez savijanja trupa i glave, slobodno okrene u stajaćem i u ležećem položaju; životinji koja se stalno drži u zatvorenim objektima obezbedi odgovarajuću površinu za kretanje; životinji koja se drži vezana u toku dana obezbedi period u kome neće biti vezana i u kome će moći slobodno da se kreće u skladu sa njenim fiziološkim potrebama i potrebama u ponašanju. Divlje životinje se ne smeju držati vezane, osim iz veterinarsko-zdravstvenih razloga, a iz sigurnosnih razloga se mogu držati samo privremeno vezane.

Životinje mogu prevoziti pravna i fizička lica, odnosno preduzetnici koji su upisani u Registar prevoznika životinja, koji vodi Ministarstvo i koja su od Ministarstva ovlašćena za prevoz životinja. Izuzetno, upis u Registar prevoznika životinja i ovlašćenje za prevoz životinja nije potrebno:

- ako prevoz životinje vrši fizičko lice za lične potrebe do udaljenosti od 65 km, računajući od mesta utovara do mesta istovara;
- u slučaju prevoza kućnih ljubimaca za lične potrebe, osim kada je u pitanju komercijalni prevoz;
- u slučaju sezonskog preseljenja životinja na ispašu.

Pre klanja, sa životinjom se mora postupati na human način, a klanje životinje mora se obaviti što je moguće bliže mestu držanja; životinja se mora omamiti

na način kojim se izaziva trenutni gubitak svesti životinje. Prilikom omamljivanja životinje se ne smeju obuzdavati sredstvima koja uzrokuju bol i patnju, ne smeju se vezivati za zadnje noge, kačiti pre omamljivanja, odnosno pre iskrvarenja. Živina i kunići mogu se okačiti pre omamljivanja radi klanja, pod uslovom da se odmah posle toga omame. Životinje se ne smeju klati bez stručnog i na propisan način izvedenog omamljivanja pre klanja. Za omamljivanje životinja pre klanja ne smeju se koristiti bodež, čekić, sekira ili druga sredstva koja nisu predviđena za te namene u skladu sa ovim zakonom. Obrada zaklanih životinja ne sme se nastaviti ako životinja nije potpuno iskrvarila. Životinje se mogu klati bez prethodnog omamljivanja u slučaju:

- klanja živine i kunića u domaćinstvu za sopstvene potrebe na način i sredstvima koji dovode do trenutne smrti;
- prinudnog klanja radi prekida patološkog stanja životinje koje može dovesti do uginuća zbog teških povreda nastalih usled nesreće ili iz drugih zdravstvenih razloga, ako nema uslova za omamljivanje;
- religioznog klanja koje se obavlja prema propisima verske zajednice registrovane u Republici Srbiji.

Ogled na životinjama mogu obavljati pravna i fizička lica koja su upisana u Registar za ogleda na životinjama, koji vodi Ministarstvo. Sprovođenje ogleda na životinjama može se obavljati na osnovu rešenja o odobrenju sprovođenja ogleda na životinjama koje donosi ministar, na osnovu stručnog mišljenja Etičke komisije za zaštitu dobrobiti oglednih životinja. Ogled na životinjama može se sprovesti samo ako ne postoji alternativni metod za sprovođenje ogleda i radi:

- prevencije bolesti, lošeg zdravlja ili drugih anomalija ili njihovih posledica po čoveka, životinje i biljke;
- ispitivanja kvaliteta, efikasnosti i neškodljivosti lekova, supstanci ili proizvoda;
- dijagnostikovanja i lečenja bolesti, odnosno drugih anomalija i njihovih posledica po čoveka, životinje i biljke;
- otkrivanja, ocene, kontrole ili promene fiziološkog stanja čoveka, životinje i biljke;
- zaštite životne sredine;
- naučnih istraživanja;
- obrazovanja i stručnog osposobljavanja;
- sudskomedicinskih ispitivanja.

Ogled se ne sme sprovesti u slučaju: 1) ispitivanja oružja, ratne opreme, kao i uticaja radijacije; 2) ispitivanja kozmetičkih preparata i supstanci koje ulaze u njihov sastav, hemijskih sredstava za pranje i dezinfekciju predmeta opšte upotrebe, duvanskih i alkoholnih proizvoda, odnosno sredstava za povećanje mišićne snage i drugih sličnih sredstava; 3) ogleda koji se sprovedu bez anestezije, suprotno odredbama ovog zakona; 4) napuštenih životinja, odnosno životinja iz prihvatilišta; 5) prikazivanja bioloških i medicinskih pravila ili činjenica koje su već naučno potvrđene.

Vlasnik, odnosno držalac kućnog ljubimca dužan je da obezbedi kućnom ljubimcu brigu, negu i smeštaj, u skladu sa vrstom, rasom, polom, starošću, kao i fizičkim i biološkim specifičnostima i potrebama u ponašanju i zdravstvenom stanju kućnog ljubimca. Psi koji se drže kao kućni ljubimci, a koji mogu predstavljati opasnost za okolinu, moraju se držati na propisani način. Kućni ljubimci obeležavaju se i evidentiraju u skladu sa zakonom kojim se uređuje veterinarstvo. Vlasnik, odnosno držalac kućnih ljubimaca, dužan je da pravilnim držanjem i drugim merama i sredstvima spreči da kućni ljubimci ugroze ljude i okolinu, kao i da spreči rađanje neželjenih kućnih ljubimaca, i to onemogućavanjem kontakta mužjaka i ženke i primenom kontracepcije, kastracije i sterilizacijom ženke. Ako vlasnik, odnosno držalac kućnih ljubimaca ne može da se dalje brine o njima, dužan je da im obezbedi odgovarajući smeštaj.

10.5.2.4. Udruženja i organizacije u oblasti zaštite dobrobiti životinja

Udruženja koja su registrovana u skladu sa zakonom kojim se uređuju registracija i osnivanje udruženja i čiji su ciljevi usmereni na zaštitu dobrobiti životinja, dužna su da rade na širenju svesti i informisanju javnosti o dobrobiti životinja, u skladu sa ovim zakonom, i da svojim delovanjem aktivno učestvuju u zaštiti dobrobiti životinja na način kojim se ne povređuju etika i prava drugih građana, a ako imaju prihvatilište, dužna su da rade na zbrinjavanju napuštenih životinja uz prethodni oporavak i zdravstveno zbrinjavanje životinja.

10.6. Zaštita šuma

10.6.1. Uopšte o zaštiti šuma

U skladu sa trendovima evropske i svetske šumarske politike, *Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije*²⁶³ trebalo bi da uspostavi ravnotežu interesa društva u odnosu na šumu, stvaranjem povoljne klime za ekonomski razvoj, očuvanje ekoloških vrednosti šuma Srbije, obezbeđenje socijalnih i kulturnih funkcija šuma, predlažući optimalan zakonski okvir i institucionalne promene za sektor šumarstva. Osnovni cilj strategije je očuvanje i unapređivanje stanja šuma i razvoj šumarstva kao privredne grane.²⁶⁴

10.6.2. Zakon o šumama

Pravni okvir zaštite šuma čini Zakon o šumama²⁶⁵, Zakon o reproduktivnom materijalu šumskog drveća²⁶⁶. Zakon o zaštiti prirode²⁶⁷. Zakon o zdravlju

263 Vlada Republike Srbije, *Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije*, 2006. Dostupno na: http://www.fornetserbia.com/doc/shared/Strategija_razvoja_sumarstva.pdf.

264 Uporedi: Dejan Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2006, str. 217–219.

265 *Zakon o šumama*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 30/2010.

266 *Zakon o reproduktivnom materijalu šumskog drveća*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 60/2009.

267 *Zakon o zaštiti prirode*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 88/2010 i 91/2010-isp.

bilja²⁶⁸. Zakon o sredstvima za zaštitu bilja²⁶⁹, kao i brojne uredbe. Ovde ćemo bliže analizirati Zakon o šumama kao osnovni zakon u oblasti pravne zaštite šuma.

10.6.2.1. Osnovni pojmovi

Pod šumom se, u smislu Zakona o šumama, podrazumeva zemljište obraslo šumskim drvećem. Šume moraju da se obnavljaju, održavaju i koriste tako da se:

- očuva i poveća njihova vrednost i opštekorisne funkcije,
- obezbedi trajnost i zaštita i stalno povećanje prirasta i prinosa.

Pod šumskim zemljištem se podrazumeva zemljište na kome se gaji šuma ili zemljište na kome je zbog njegovih prirodnih osobina racionalnije da se gaji šuma, kao i zemljište koje je prostornim, odnosno urbanističkim planom namenjeno za šumsku proizvodnju. Šume i šumska zemljišta kojima gazduju javna preduzeća su u državnoj svojini.

10.6.2.2. Javno preduzeće za gazdovanje šumama

Za gazdovanje šumama u državnoj svojini osniva se javno preduzeće. Ono posluje pod firmom: Javno preduzeće za gazdovanje šumama „Srbijašume“ sa potpunom odgovornošću. Njegovo sedište je u Beogradu.

Delatnost Javnog preduzeća „Srbijašume“ jeste:

- gajenje, održavanje i obnova šuma, rekonstrukcija i melioracija degradiranih šuma i šikara, proizvodnja šumskog semena i sadnog materijala i podizanje novih šuma i šumskih zasada;
- proizvodnja šumskih sortimenata i korišćenje drugih šumskih proizvoda i njihov transport, korišćenje šuma za rekreaciju, uzgoj i lov divljači i drugo korišćenje šuma;
- projektovanje, izgradnja i održavanje šumskih saobraćajnica, parkova i zelenih rekreativnih površina i drugih objekata koji služe gazdovanju šumama;
- izrada programa, projekata i osnova gazdovanja šumama;
- izvođenje geodetskih radova za posebne potrebe;
- vršenje stručnih poslova u šumama sopstvenika;
- trgovina na veliko i malo;
- spoljnotrgovinski promet;
- obavljanje privrednih delatnosti u inostranstvu;
- unapređivanje i korišćenje opštekorisnih funkcija šuma.

Organi upravljanja Javnog preduzeća „Srbijašume“ su upravni odbor, direktor i nadzorni odbor, koje imenuje Vlada Republike Srbije. Nad Javnim preduzećem „Srbijašume“ ne može da se vodi stečajni postupak. To preduzeće integralno gazduje šumskim ekosistemima i ima vodeći položaj u gazdovanju šumama, lo-

268 Zakon o zdravlju bilja, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 41/2009.

269 Zakon o sredstvima za zaštitu bilja, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 41/2009.

vištima i upravljanju zaštićenim prirodnim dobrima. Zaštićeno prirodno dobro je očuvani deo prirode posebnih prirodnih vrednosti i odlika, koji ima trajni ekološki, naučni, kulturni, obrazovni, zdravstveno-rekreativni, turistički i drugi značaj, zbog čega kao dobro od opšteg interesa uživa posebnu zaštitu.

10.6.2.3. Šumska područja

Da bi se racionalnije sprovodile mere gazdovanja šumama i šumskim zemljištem, obrazuju se šumska područja. Šumska područja se obrazuju prema geografskim i prirodnim uslovima koji ukazuju na celinu područja. Ono obuhvata šume u državnoj i privatnoj svojini.

Kod nas se obrazuju sledeća šumska područja:

1) Južnomoravsko, 2) Jablaničko, 3) Nišavsko, 4) Moravsko, 5) Topličko, 6) Timočko, 7) Severnokućajsko, 9) Rasinsko, 10) Donjeibarsko, 11) Gornjeibarsko, 12) Šumadijsko, 13) Golijsko, 14) Tarsko-zlatiborsko, 15) Limsko, 16) Podrinjsko-kolubarsko, 17) Posavsko-podunavsko, 18) Sremsko, 19) Banatsko, 20) Severnobačko, 21) Južnobačko, 22) Pomoravsko, 23) Nerodimsko-lepenačko, 24) Šarsko-podrimsko, 25) Prokletijsko-bistričko, 26) Ibarsko, 27) Kosovsko.

10.6.2.4. Gazdovanje šumama

Gazdovanje šumama obuhvata:

- gajenje šuma;
- korišćenje šuma i šumskog zemljišta i drugih potencijala šuma;
- izgradnju i održavanje šumskih saobraćajnica i drugih objekata koji služe gazdovanju šumama;
- unapređivanje svih funkcija šuma.

Opšte smernice razvoja i unapređivanja šuma utvrđuju se Osnovom za šume Srbije. Osnovu donosi Vlada Republike Srbije i ona se donosi za period od 20 godina.

10.6.2.5. Osnove gazdovanja šumama

Šumama u državnoj svojini koje su obuhvaćene šumskim područjem i šumama nacionalnih parkova gazduje se na osnovu opšte osnove gazdovanja šumama i posebnih osnova gazdovanja šumama. Šumama u državnoj svojini van šumskih područja i nacionalnih parkova gazduje se na osnovu posebnih osnova. Opšta osnova donosi se za šume obuhvaćene jednim šumskim područjem, odnosno nacionalnim parkom. Njome se određuju: osnovne smernice i ciljevi gazdovanja šumama, mere za unapređivanje šuma, očuvanje i jačanje opštekorisnih funkcija šuma i zaštita šuma. Posebna osnova donosi se za jednu gazdinsku jedinicu. Ona sadrži: analizu dosadašnjeg gazdovanja šumama, prikaz stanja šuma, ciljeve gazdovanja šumama, vrstu i obim radova.

Šumama u privatnoj svojini gazduje se na osnovu opšte osnove i programa gazdovanja privatnim šumama. Program se donosi za područje jedne ili više katarskih opština ili za teritoriju jedne ili više opština. On sadrži mere za posti-

zanje ciljeva gazdovanja, i to za područje za koje se donosi program i posebno za svaku šumsku parcelu. Opštu i posebnu osnovu donosi preduzeće koje gazduje šumama, a program donosi javno preduzeće za gazdovanje šumama. Javno preduzeće je dužno da po donošenju programa dostavi izvod iz ovog programa sopstveniku šume za njegovu šumu. Javno preduzeće kontroliše izvršavanje radova predviđenih u programu. Osnove i program se donose za vreme od deset godina. Ministarstvo nadležno za poslove šumarstva daje saglasnost na posebnu osnovu i program gazdovanja privatnim šumama.

10.6.2.6. Gajenje, unapređivanje i korišćenje šuma

Korisnici i sopstvenici šuma imaju različite dužnosti. Pre svega, treba da prilagode gazdovanje šumama načinu gazdovanja visokim šumama kao osnovnom obliku gajenja šuma, da obezbede prirodni način obnavljanja šuma, primenjuju mere nege i zaštite šuma, pošumljavaju požarišta, površine ogolele delovanjem prirodnih činilaca, biljnih bolesti, da šumska zemljišta štite od dalje degradacije i erozije. U šumama koje se prirodno obnavljaju seča šuma se vrši u doba mirovanja vegetacije. Seča šuma može da se vrši tek posle odabiranja, obeležavanja i evidentiranja stabala za seču (doznaka). Odabiranje stabala za seču vrši se u skladu sa osnovama i programom gazdovanja šumama.

Zakonom su propisane i određene zabrane. Na primer, zabranjeno je pustošenje i krčenje šuma; čista seča koja nije odobrena kao redovan vid obnavljanja šuma; seča retkih vrsta drveća poput Pančičeve omorike, tise ili drugih stabala retkih ili ugroženih vrsta šumskog drveća, kao i sakupljanje šumskih plodova i bilja koji su zaštićeni posebnim propisom; isto tako, zabranjena je seča četinarskih stabala za novogodišnje i druge praznike, osim kada se vrši proreda u podmlađenim šumama predviđena osnovama ili programom ili kada su stabla namenski uzgajana u šumskim rasadnicima, na šumskim čistinama ili na zemljištu ispod vodova. Četinarska stabla mogu da se stavljaju u promet ako su na mestu seče žigosana, odnosno obeležena na propisan način. Za četinarska stabla namenjena za novogodišnje i druge praznike izdaje se propratnica, odnosno otpremnica. Zabranjena je paša i brst koza i druge stoke. Korišćenje kamena, šljunka, peska, humusa, zemlje i sakupljanje šumskih plodova i lekovitog i drugog bilja, kao i pčelarenje može da se vrši uz odobrenje korisnika šume, odnosno sopstvenika. Zabranjeno je i samovlasno zauzimanje šuma, kao i odlaganje smeća i drugih štetnih i opasnih materija.

U šumi se gaji određena vrsta i broj divljači u skladu sa osnovnom namenom šume.

10.6.2.7. Sredstva za reprodukciju šuma

Sredstva za reprodukciju šuma izdvajaju korisnici šuma. Ona se koriste za finansiranje radova na reprodukciji šuma, nabavke opreme za gazdovanje šumama, izgradnju šumskih saobraćajnica. Sredstva za sanaciju degradiranih šuma i šumskih zemljišta u vidu naknade izdvajaju preduzeća koja svojom delatnošću ugrožavaju šumu. Korisnik šuma je obavezan da posebno evidentira sredstva za reprodukciju šuma, kao i njihovo korišćenje.

Za korišćenje šuma se uvodi naknada, i to:

- za posečeno drvo,
- za korišćenje šumskog zemljišta kad se daje u zakup,
- za korišćenje šumskog zemljišta kad se daje na ispašu.

Korisnici šume plaćaju sve tri vrste naknade, dok sopstvenici plaćaju samo naknadu za posečeno drvo. Sredstva ostvarena od naknade koriste se za finansiranje poslova od opšteg interesa, i to za: pošumljavanje goleti; održavanje i obnovu šuma; zaštitu od požara; utvrđivanje uzroka i sanaciju sušenja šuma. Dodelu sredstava vrši Ministarstvo na osnovu sprovedenog konkursa.

10.6.2.8. Posebne mere za zaštitu šuma

Korisnici i sopstvenici šuma dužni su da preduzimaju mere za zaštitu šuma od požara, drugih elementarnih nepogoda, biljnih bolesti, štetočina i drugih šteta, kao i mere nege šumskih zasada. Korisnik je dužan da donese plan zaštite šuma od požara u kome se utvrđuju preventivne i druge mere za zaštitu šuma od požara. U opštoj i posebnoj osnovi i programu gazdovanja šumama utvrđuju se šume koje se smatraju naročito ugroženim od požara i drugih šteta i propisuju mere za njihovo otklanjanje. Fizičko ili pravno lice, osim naknade stvarno pričinjene štete, plaća i naknadu štete pričinjene šumi, prema propisu koji donosi ministar.

Korisnici, odnosno sopstvenici šuma dužni su da sve radove u gazdovanju šumama organizuju i izvršavaju u vreme i na način na koji se obezbeđuju održavanje i uspostavljanje šumskog reda. Pod šumskim redom se podrazumeva stanje u šumi koje obezbeđuje uslove za njeno održavanje, obnavljanje i unapređivanje. Čuvanje, odnosno zaštitu šuma u državnoj svojini od protivpravnog prisvajanja i korišćenja, požara i drugih protivpravnih radnji vrši korisnik. Radi čuvanja šuma korisnik organizuje službu čuvanja šuma. Korisnik šume je obavezan da vodi evidenciju šuma i šumskog zemljišta kojima gazduje. Bliži propis o načinu vođenja evidencije šuma i šumskog zemljišta donosi ministar.

10.6.2.9. Šumarska inspekcija

Inspeksijski nadzor nad izvršavanjem obredaba ovog zakona i drugih propisa u oblasti šumarstva i nad sprovođenjem mera koje utvrđuju korisnici šuma vrši republički organ uprave nadležan za poslove šumarske inspekcije. Šumarska inspekcija vrši nadzor nad izvršavanjem propisa o zaštiti šumskog bilja od biljnih bolesti i štetočina u šumama. Poslove šumske inspekcije vrše šumarski inspektori. Poslove šumarskog inspektora može da vrši diplomirani inženjer šumarstva sa završenim opštim smerom, šumarskim odsekom ili smerom gajenja šuma, sa položenim stručnim ispitom i praksom na poslovima gajenja i iskorišćavanja šuma od najmanje tri godine. Izuzetno, poslove šumarskog inspektora može da obavlja diplomirani inženjer šumarstva sa završenim drugim smerom ili odsekom ako ispunjava ostale uslove i ako je najmanje pet godina obavljao poslove šumarskog inspektora.

Svako fizičko i pravno lice dužno je da inspektoru omogući vršenje inspekcijkog nadzora, da mu bez odlaganja stavi na uvid i raspolaganje sve dokaze i da dà izjavu o činjenicama koje su od značaja za utvrđivanje nepravilnosti u primeni propisa.

10.7. Zaštita prirodnih dobara

10.7.1. Upšte o zaštiti prirodnih dobara

10.7.2. Pravna zaštita prirodnih dobara u Srbiji

Oblast zaštite prirodnih dobara uređena je odredbama Zakona o zaštiti životne sredine. Osim tih odredaba, oblast zaštite prirodnih dobara normirana je i Zakonom o nacionalnim parkovima²⁷⁰, kao i nizom podzakonskih akata, među kojima su i Uredba o zaštiti prirodnih vrednosti, Pravilnik o kategorizaciji zaštićenih prirodnih dobara, Pravilnik o načinu obeležavanja zaštićenih prirodnih dobara i dr.²⁷¹

Prirodne vrednosti jesu prirodna bogatstva koja čine: vazduh, voda, zemljište, šume, geološki resursi, biljni i životinjski svet. **Zaštićeno prirodno dobro** je očuvani deo prirode posebnih vrednosti i odlika (geodiverziteta, biodiverziteta, predela, pejzaža i dr.) koji ima trajni ekološki, naučni, kulturni, obrazovni, zdravstveno-rekreativni, turistički i drugi značaj, zbog čega kao dobro od opšteg interesa uživa posebnu zaštitu, dok je **javno prirodno dobro** uređeni ili neuređeni deo prirodnog bogatstva, odnosno vazduha, vodnih dobara, priobalja, podzemnih dobara, šumskih dobara, predela ili prostora, jednako dostupan svima.

10.7.2.1. Upravljanje prirodnim vrednostima

Upravljanje prirodnim vrednostima ostvaruje se planiranjem održivog korišćenja i očuvanja njihovog kvaliteta i raznovrsnosti, u skladu sa uslovima i merama zaštite životne sredine, koji su utvrđeni Zakonom o zaštiti životne sredine i posebnim zakonom. Pri tome, one se mogu davati na korišćenje u skladu sa uslovima i na način utvrđen Zakonom o zaštiti životne sredine i posebnim zakonom. Prema Zakonu o nacionalnim parkovima, nacionalnim parkovima upravljaju posebna javna preduzeća osnovana zakonom koja sprovode režime zaštite i upravljaju prirodnim resursima, građevinskim zemljištem i drugim nepokretnostima koji su im preneti na korišćenje.

Upravljanje, odnosno staranje o zaštićenim područjima sprovodi se u skladu sa nizom dokumenata i akata (program zaštite i razvoja/program upravljanja, pravilnik o unutrašnjem redu, pravilnik o službi nadzora i dr.) koje donose upravljači/staraoci na osnovu akta o zaštiti i uz saglasnost Vlade ili Ministarstva nauke i zaštite životne sredine. Prostorni i urbanistički planovi, šumske i lovne osnove, programi unapređenja ribarstva, kao i drugi programi i planovi korišćenja prirodnih resursa moraju biti usaglašeni sa režimima zaštite i programima upravljanja zaštićenim područjima.

Na osnovu zakonom i drugim aktima utvrđenih ovlašćenja, javna preduzeća za upravljanje nacionalnim parkovima i staraoci ostalih zaštićenih područja organizuju službu nadzora radi čuvanja prirodnih i ostalih vrednosti, obezbeđi-

270 *Zakon o nacionalnim parkovima*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 39/1993, 44/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 101/2005.

271 Uporedi: Dejan Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2006, str. 426–431.

vanja režima zaštite, odnosno održavanja unutrašnjeg reda. Nadzornici i čuvari imaju široka ovlašćenja koja obuhvataju legitimisanje lica, pregled vozila ili tovara, privremeno oduzimanje predmeta kojima je izvršen prekršaj, naplatu novčane kazne, privođenje nadležnom organu lica bez ličnih isprava i dr. Nadzornik ima legitimaciju i odgovarajuću opremu, koja podrazumeva i vatreno oružje. Ipak, efikasnost nadzornih službi mora se bitno unaprediti, posebno u domenu kontrole transporta tereta, konkretnije – građevinskog materijala, tako da se planira hitno ustanovljenje ulaznih kapija na javnim putevima u nacionalnim parkovima i ostalim zaštićenim područjima, koje će biti u funkciji pružanja pomoći i obaveštavanja posetilaca, ali će predstavljati i značajno sredstvo za kontrolu i evidentiranje prevoza materijala.

Prirodne vrednosti su:

- prirodni resursi, kao obnovljive ili neobnovljive geološke, hidrološke i biološke vrednosti koje se, direktno ili indirektno, mogu koristiti ili upotrebiti, a imaju realnu ili potencijalnu ekonomsku vrednost;
- zaštićena prirodna dobra;
- javna prirodna dobra.

Održivo korišćenje i zaštita prirodnih vrednosti obezbeđuju se Strategijom prostornog razvoja Republike i Nacionalnom strategijom održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara. Nacionalnu strategiju održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara, za period od najmanje deset godina, donosi Narodna skupština.

Nacionalna strategija sadrži, naročito:

- načela održivog razvoja u nacionalnoj politici upravljanja prirodnim resursima i dobrima;
- analizu stanja i dosadašnjeg stepena istraženosti prirodnih resursa i dobara po vrstama, prostornom rasporedu, raznovrsnosti, obimu i kvalitetu;
- bilansne kategorije (prostorne i vremenske funkcije, količine, kvalitet, ugroženost, obnovljivost, strateške rezerve i sl.) i predviđanje trendova promene stanja;
- način vrednovanja i uslove održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara;
- plansko-razvojnu i socio-ekonomsku analizu strateških prioriteta istraživanja i korišćenja prirodnih resursa;
- ekološko-prostorne osnove o potencijalima prirodnog resursa ili dobra;
- uslove za postepenu supstituciju prirodnih resursa;
- smernice za dalja istraživanja u oblasti pojedinačnih prirodnih resursa i dobara i za potrebe planiranja, odnosno donošenje planova i programa.

Nacionalna strategija se realizuje putem planova, programa i osnova za svaki pojedinačni prirodni resurs ili dobro koje donosi Vlada Republike Srbije. Na osnovu podataka i evidencija o izvršenju planova, programa i osnova, Vlada Republike Srbije jedanput u dve godine podnosi izveštaj Narodnoj skupštini o realizaciji Nacionalne strategije. Ako se iz podataka o realizaciji Nacionalne strategije utvrdi da se korišćenjem prirodnih bogatstava značajno ugrožava prirodna

ravnoteža ekosistema, Vlada može, na predlog ministarstva nadležnog za zaštitu životne sredine ili drugog ministarstava, privremeno ograničiti obim korišćenja prirodnih vrednosti na određenom području.

Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, u okviru nadležnosti utvrđenih Zakonom o zaštiti životne sredine i posebnim zakonom, donose svoje planove i programe upravljanja prirodnim resursima i dobrima, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim specifičnostima. Osim toga, dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu doneti zajedničke programe.

10.7.2.2. Kontrola korišćenja i zaštita prirodnih resursa i dobara

Kontrolu korišćenja i zaštitu prirodnih resursa i dobara obezbeđuju organi i organizacije Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine i posebnim zakonima, a naročito:

- sprovođenjem Nacionalne strategije, planova, programa i osnova;
- primenom standarda, normativa i propisa o korišćenju i zaštiti prirodnih resursa i dobara;
- strateškom procenom uticaja na životnu sredinu planova, programa, osnova i drugih akata kojima se uređuje korišćenje prirodnih vrednosti i zaštita životne sredine;
- procenom uticaja projekata na životnu sredinu na svim nivoima istraživanja i eksploatacije;
- integrisanim sprečavanjem i kontrolom zagađivanja životne sredine;
- usklađenim sistemom dozvola, odobrenja i saglasnosti;
- vođenjem katastra korišćenja prirodnih bogatstava i dobara;
- organizovanjem monitoringa korišćenja prirodnih resursa i dobara, stanja životne sredine prikupljanjem, objedinjavanjem i analizom podataka i kvantifikovanjem trendova.

Nadležni organ ne može izdati odobrenje za korišćenje prirodnih resursa ili dobara bez saglasnosti na projekat koji sadrži mere zaštite i sanacije životne sredine. Saglasnost daje ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, kojom se utvrđuje ispunjenost uslova i mera održivog korišćenja prirodnih resursa, odnosno dobara i zaštite životne sredine u toku i posle prestanka obavljanja aktivnosti, a na osnovu ocene o uslovima nadležnih stručnih organizacija.

Pravno i fizičko lice koje koristi prirodne resurse, odnosno dobra dužno je da, u toku izvođenja radova i obavljanja aktivnosti, kao i po njihovom prestanku, planira i sprovodi mere kojima se sprečava ugrožavanje životne sredine. Ko degradira životnu sredinu dužan je da izvrši rekultivaciju ili na drugi način sanira degradiranu životnu sredinu, u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine i posebnim zakonima. Ministar propisuje metodologiju za utvrđivanje prioriteta za sanaciju životne sredine.

Zakon o nacionalnim parkovima normira obavezu da principi zaštite i razvoja nacionalnih parkova moraju biti usklađeni sa principima održivog razvoja.

To se naročito odnosi na zaštitu i unapređenje prirodnih, etnoloških i kulturnih vrednosti, sprečavanje aktivnosti koja može narušiti osnovna obeležja parka, razvoj naučnoistraživačkih, kulturno-obrazovnih i turističkih aktivnosti, izgradnju objekata za očuvanje vrednosti parka.

Na području nacionalnog parka sprovode se sledeće mere zaštite i razvoja:

- sprečavanje aktivnosti koje mogu narušiti osnovna obeležja i druga svojstva nacionalnog parka;
- zaštita, očuvanje i unapređivanje biogeografskih obeležja područja, ekosistema i raznovrsnosti izvorne flore i faune, genetskog fonda i njegovog obnavljanja (obnavljanjem potencijalne vegetacije i ponovnim unošenjem vrsta flore i faune koje su živele na području nacionalnog parka, izdvajanjem i uzgajanjem semenskih objekata, formiranjem semenskih plantaža i dr.), reprezentativnih bioloških, geomorfoloških, geoloških, hidrografskih i pejzažnih obeležja, reprezentativnih oblika etnološkog nasleđa i drugih kulturno-istorijskih vrednosti;
- naučnoistraživačka aktivnost;
- kulturno-obrazovna aktivnost;
- prezentacija i popularizacija vrednosti nacionalnog parka;
- uređivanje područja i izgradnja objekata u svrhe očuvanja, obnavljanja i unapređivanja prirodnih i kulturno-istorijskih vrednosti i njihove prezentacije, kao i sanacije i revitalizacije ugroženih delova nacionalnog parka;
- uspostavljanje i razvoj turističkih, rekreativnih i drugih razvojnih funkcija radi korišćenja bogatstava nacionalnih parkova na način koji obezbeđuje njihovu zaštitu, očuvanje i unapređenje.

Zaštita i razvoj nacionalnog parka uređuju se prema postojećem programu područja nacionalnog parka, u skladu sa prostornim planom i drugim aktima donetim na osnovu zakona za dato područje. Na području nacionalnih parkova uspostavljaju se režimi zaštite I, II i III stepena. U režimu zaštite prvog stepena koji obuhvata svega 5,1% ukupno zaštićene površine na teritorije Republike, od čega prostorno čini najmanju površinu u okviru nacionalnog parka, zabranjene su sve aktivnosti osim istraživačkih. Režim zaštite drugog stepena koji obuhvata 16,7% ukupno zaštićene površine, podrazumeva mere kojima se dozvoljavaju samo određene aktivnosti – sa ciljem zaštite prirodnih vrednosti. Zabranjena je izgradnja industrijskih objekata, ali je dozvoljen ekoturizam sa zaštitnim merama. U režimu zaštite trećeg stepena koji obuhvata 78,2% ukupno zaštićene površine propisane su mere koje omogućavaju izgradnju prilaznih puteva parku, ulaznih kapija, kao i razvoj turističkih objekata.

10.7.2.3. Zaštićena prirodna dobra i javna prirodna dobra

Prirodna dobra se dele na zaštićena prirodna dobra i javna prirodna dobra. Osim toga, Zakon o zaštiti životne sredine uređuje i način korišćenja prostora i pojam i način korišćenja javnih zelenih površina.

Zaštićena prirodna dobra koriste se i unapređuju na način koji omogućava njihovo trajno očuvanje i unapređivanje, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita prirode. U zaštićenom prirodnom dobru ne mogu se obavljati aktivnosti kojima se ugrožavaju kapacitet životne sredine, prirodna ravnoteža, biodiverzitet, hidrografske, geomorfološke, geološke, kulturne i pejzažne vrednosti ili na bilo koji način degradiraju kvalitet i svojstva prirodnog dobra.

Javna prirodna dobra, kao dobra od opšteg interesa, koriste se na način i pod uslovima kojima se omogućavaju razvoj i trajnost njihovih prirodnih, fizičkih, zdravstvenih ili estetskih vrednosti u skladu sa propisima.

Razvojnim i prostornim planom utvrđuju se **zone izgradnje** na određenim lokacijama zavisno od kapaciteta životne sredine i stepena opterećenja, kao i ciljeva izgradnje unutar određenih delova na tim lokacijama. U pojedinim zonama u kojima je utvrđena zaštitna udaljenost ili područje, dozvoljeno je obavljanje aktivnosti na način utvrđen posebnim propisima u skladu sa prirodom opterećivanja životne sredine.

Javne zelene površine u naseljenim mestima i predelima obuhvaćenim prostornim i urbanističkim planovima podižu se i održavaju na način koji omogućava očuvanje i unapređivanje prirodnih i stvorenih vrednosti. Ako se zbog izgradnje objekta unište javne zelene površine, one se moraju nadoknaditi pod uslovima i na način koji određuje jedinica lokalne samouprave. Opšti uslovi zaštite, način podizanja i održavanja, obnove uništenih javnih zelenih površina i vođenja podataka o javnim zelenim površinama uređuju se posebnim zakonom.

10.8. ZAŠTITA OD BUKE I VIBRACIJA

10.8.1. Uopšte o zaštiti od buke i vibracija

Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini definisani su i neki od izraza neophodnih za pravnu regulativu ove oblasti. Tako, buka u životnoj sredini jeste neželjen ili štetan zvuk. Izvor buke jeste svaki emiter neželjenog ili štetnog zvuka.²⁷² To može da bude svaki uređaj, sredstvo za rad, saobraćajno sredstvo, instalacija postrojenja, tehnološki postupak, elektroakustički uređaj, ljudska aktivnost. Izvorima zvuka smatraju se pokretni i nepokretni objekti koji u određenim okolnostima generišu zvuk, a takođe i otvoreni i zatvoreni prostori za sport, igru, ples, predstave, koncerte, slušanje muzike i sl., kao i ugostiteljski objekti, garaže, parking prostori i dr. Štetni efekti su zakonom definisani kao negativni uticaji buke na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Uznemiravanje se odnosi na stepen ometanja ljudi bukom, koji se utvrđuje ispitivanjem na licu mesta propisanim metodama procene.

Prema *Pravilniku o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini* najviše dopušteni nivo buke u sredini u kojoj čovek boravi jeste²⁷³:

272 Uporedi: Dejan Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2006, str. 454–455.

273 *Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/1992, član 2.

Zone namene	Dopušteni nivoi (LA_{eq})	Komunalne buke (dBA)
	Dan	Noć
I Područje za odmor i rekreaciju, bolnice, veliki parkovi	50	40
II Turistička područja, mala i seoska naselja, kampovi i školske zone	50	45
III Čisto stambena područja	55	45
IV Poslovno-stambena područja, dečja igrališta	60	50
V Gradski centar, zone duž autoputeva, magistralnih i gradskih saobraćajnica	65	55
VI Industrijska zona	70	70

Najviši dopušteni nivo buke u otvorenom prostoru, koji ne ugrožava zdravlje ljudi, zavisio bi od više faktora, kao što su: namena prostora i doba dana. Spoljašnji prostor je podeljen u pet zona, a svaka od njih ima svoje najviši dopušteni nivo buke danju i noću. „Najtiša“ je prva zona namenjena odmoru, rekreaciji, bolnicama i parkovima i tu buka danju ne sme prelaziti 50 decibela (dB), a noću 40 dB. Najbučnija je 5. zona tj. industrijska zona, gde i za dan i za noć dozvoljeni nivo buke iznosi 70 dB.

Postoji niz kriterijuma nivoa buke s obzirom na delovanje na čoveka, koji su jedinstveni u tome da:

- buka do 60 dB ima samo psihološko delovanje;
- buka od 60 do 90 dB – jeste područje ozbiljnih psiholoških i neurovegetativnih smetnji;
- buka iznad 90 dB – jeste područje oštećenja sluha;
- buka iznad 120 dB – jeste područje akutnog oštećenja sluha.

Ove se vrednosti odnose na trajno delovanje buke 5 do 8 sati na dan.

Preporučljivi nivoi buke za radna mesta su sledeći:

- najsloženiji poslovi upravljanja, rad vezan za veliku odgovornost, naučni rad 35 dB;
- rad koji zahteva veliku koncentraciju i/ili preciznu psihomotoriku 40 dB;
- rad koji zahteva često komuniciranje govorom 50 dB;
- lakši mentalni rad te fizički rad koji zahteva pažnju i koncentraciju 65 dB;
- u objektima koji rade noću (disko-klub, kafe i sl.) dopušteni nivo od 90 dB.

10.8.2. Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini

Zakonski okvir zaštite od buke čine Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini²⁷⁴ i Pravilnik o dozvoljenom nivou buke.²⁷⁵

274 Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 88/2010.

275 Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/1992.

Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini uređuju se: subjekti zaštite životne sredine od buke; mere i uslovi zaštite od buke u životnoj sredini; merenje buke u životnoj sredini; pristup informacijama o buci; nadzor i druga pitanja od značaja za zaštitu životne sredine i zdravlje ljudi. Odredbe ovog zakona ne odnose se na buku koja nastaje na radnom mestu i u radnoj okolini, buku koja nastaje u prevoznom sredstvu, buku koja potiče od vojnih aktivnosti na armijskim poligonima i aktivnosti na zaštiti od elementarnih nepogoda, prirodnih i drugih udesa, buku od aktivnosti u domaćinstvu ili buku iz susednog domaćinstva, kao i na buku kojoj su izloženi oni koji je stvaraju.

Zaštita životne sredine od buke obezbeđuje se utvrđivanjem uslova i predumišljanim merama zaštite koje su deo integralnog sistema zaštite životne sredine i odnose se na:

- prostorno, urbanističko i akustičko planiranje;
- zvučnu zaštitu;
- stratešku procenu uticaja planova i programa, odnosno procenu uticaja projekata na životnu sredinu, kao i na izdavanje dozvole za izgradnju i rad postrojenja, odnosno obavljanje aktivnosti;
- propisivanje graničnih vrednosti buke u životnoj sredini;
- proizvodnju, promet i upotrebu izvora buke;
- akustičko zoniranje;
- izradu strateških karata buke;
- izradu akcionih planova zaštite od buke u životnoj sredini;
- merenje i ocenu buke u životnoj sredini;
- procenu štetnih efekata buke na zdravlje ljudi i životnu sredinu;
- informisanje javnosti o buci i njenim štetnim efektima u životnoj sredini.²⁷⁶

10.8.2.1. Subjekti zaštite životne sredine od buke

Subjekti zaštite životne sredine od buke na teritoriji Republike Srbije, u okviru svojih ovlašćenja, jesu:

- Republika Srbija;
- autonomna pokrajina;
- opština, grad, odnosno grad Beograd;
- privredna društva, pravna lica i preduzetnici koja u obavljanju privredne delatnosti emituju buku;
- naučne i stručne organizacije i druge javne službe, udruženja, građani, druga pravna i fizička lica.

Naročito mesto u oblasti zaštite životne sredine od buke pripada Agenciji za zaštitu životne sredine. Agencija za zaštitu životne sredine obezbeđuje izradu strateških karata buke iz nadležnosti Republike Srbije, vodi i ažurira bazu podataka iz monitoringa buke u informacionom sistemu zaštite životne sredine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine.

²⁷⁶ Uporedi: *Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/1992, član 2.

Subjekti zaštite životne sredine od buke odgovorni su za svaku aktivnost ili nepreduzimanje mera kojima se izaziva izloženost buci iznad graničnih vrednosti.

Pravna i fizička lica koja obavljanjem svojih delatnosti utiču ili mogu uticati na izloženost buci dužna su da obezbede: učešće u troškovima zaštite od buke u životnoj sredini u okviru investicionih, tekućih i proizvodnih troškova; praćenje uticaja svoje delatnosti na buku; sprovođenje odgovarajućih mera zaštite od buke, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine. Subjekti zaštite životne sredine od buke dužni su da međusobno sarađuju, obezbeđuju koordinaciju i usklađivanje u donošenju i sprovođenju mera i odluka, u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonima kojima se uređuje zaštita životne sredine. Republika Srbija ostvaruje saradnju u oblasti zaštite životne sredine od buke sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, a posebno sa susednim državama za područja uz državnu granicu.

10.8.2.2. Mere i uslovi zaštite od buke u životnoj sredini

U prostornim i urbanističkim planovima obezbeđuju se **preventivne mere i uslovi** zaštite od buke, a naročito:

- međusobni prostorni raspored infrastrukture, industrijskih, stambenih, rekreacionih i drugih zona i objekata;
- akustičko zoniranje i utvrđivanje posebnih režima korišćenja tih područja.

Projekti, planovi i programi na koje se primenjuju zakoni kojima se uređuje postupak strateške procene uticaja na životnu sredinu, odnosno procene uticaja projekata na životnu sredinu moraju sadržati procenu nivoa buke i mere zaštite od buke u životnoj sredini. Prostorno i urbanističko planiranje i realizacija projekata obuhvataju i mere zvučne zaštite koje se obezbeđuju planiranjem namenske upotrebe prostora, planiranjem saobraćaja, smanjenjem buke merama zvučne izolacije i kontrolom izvora buke. Pri projektovanju, građenju i rekonstrukciji objekata saobraćajne infrastrukture, industrijskih objekata, stambenih, stambeno-poslovnih i poslovnih objekata nosilac projekta dužan je da sprovede mere zvučne zaštite u skladu sa Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini i drugim propisima. U postupku procene uticaja projekata na životnu sredinu predviđaju se mogući neposredni i posredni štetni efekti buke na životnu sredinu. U studiji o proceni uticaja na životnu sredinu utvrđuju se uslovi i mere kojima se štetni efekti buke mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti u skladu sa zakonom kojim se uređuje procena uticaja na životnu sredinu. Uslovi za rad postrojenja i aktivnosti za koja se izdaje integrisana dozvola sadrže mere zaštite od buke u skladu sa zakonom kojim se uređuju integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine. U postupku tehničkog pregleda i izdavanja upotrebne dozvole za projekte za koje nije potrebna izrada procene uticaja na životnu sredinu, za projekte za koje je izrađena studija o proceni uticaja na životnu sredinu, odnosno izdata integrisana dozvola utvrđuje se ispunjenost uslova i mera zaštite od buke, odnosno zvučne zaštite.

Radi utvrđivanja nivoa buke u životnoj sredini, zakon uvodi korišćenje indikatora buke i granične vrednosti buke. Indikator buke jeste fizička veličina ko-

jom se opisuje buka u životnoj sredini, a vezana je za štetni efekat buke. Granična vrednost buke jeste najviša dozvoljena vrednost indikatora buke. Granične vrednosti mogu biti različite za različite izvore buke, odnosno za različite akustičke zone, kao i za različite zatvorene i otvorene prostore u kojima borave ljudi.

Indikatori buke koriste se sa ciljem utvrđivanja nivoa buke u životnoj sredini, za procenu i predviđanje nivoa buke i njenih efekata, izradu strateških karata buke i planiranje mera zaštite od buke. Vrednost indikatora buke u životnoj sredini utvrđuje se primenom metoda merenja, proračuna ili procene, u skladu sa zakonom. Zabranjeno je emitovanje buke u životnoj sredini iznad propisanih graničnih vrednosti. Granične vrednosti iskazuju se indikatorima buke u skladu sa zakonom. Vlada propisuje indikatore buke, granične vrednosti, metode za ocenjivanje indikatora buke, uznemiravanja i štetnih efekata buke u životnoj sredini i na zdravlje ljudi, kao i vrste i način prikupljanja podataka potrebnih za njihovo ocenjivanje.

Mašine, prevozna sredstva, uređaji i oprema koji se proizvode u Republici Srbiji ili se uvoze na teritoriju Republike Srbije moraju, radi stavljanja u promet, odnosno upotrebu, biti usklađeni sa tehničkim propisima koji se odnose na granični nivo buke pod određenim uslovima upotrebe, a podaci o buci u uslovima upotrebe moraju biti označeni na proizvodu u skladu sa posebnim propisima. Mere zaštite od buke vezane za izbor i upotrebu mašina, uređaja, sredstava za rad i prevozna sredstva sprovode se primenom najboljih dostupnih tehnika koje su tehnički i ekonomski isplative, u skladu sa zakonom. Izvori buke koji se koriste za obavljanje delatnosti, a koji se privremeno koriste ili se trajno postavljaju u otvorenom prostoru na nivou tla, nepokretne i pokretne objekte ili se koriste na vodi ili u vazduhu moraju imati podatke o nivou zvučne snage koju emituju pri propisanim uslovima korišćenja i održavanja.

U akustičkim zonama može se zabraniti ili ograničiti upotreba izvora buke, odnosno obavljanje delatnosti i drugih aktivnosti koje prouzrokuju buku iznad propisanih graničnih vrednosti. Organizatori javnih skupova, zabavnih i sportskih priredbi i drugih aktivnosti na otvorenom i u zatvorenom prostoru dužni su da u prijavi za održavanje javnih skupova i aktivnosti dostave podatke o merama zaštite od buke ako upotreba zvučnih i drugih uređaja može prekoračiti propisane granične vrednosti. Mere zaštite od buke određuje jedinica lokalne samouprave na zahtev organizatora javnih skupova i aktivnosti.

Jedna od mera i uslova zaštite od buke u životnoj sredini jeste i izrada strateške karte buke. Strateške karte buke predstavljaju podatke o postojećim i procenjenim nivoima buke, koji su prikazani indikatorima buke. Strateške karte buke sadrže prikaz podataka o stanju buke u životnoj sredini, a naročito:

- postojeći, prethodni i procenjeni nivo buke u životnoj sredini izražen indikatorima buke;
- mesta prekoračenja propisanih graničnih vrednosti;
- procenu broja domaćinstava, škola i bolnica na određenom prostoru koje su izložene buci iznad propisanih graničnih vrednosti;
- procenu broja ljudi koji se nalaze na određenom prostoru izloženom buci iznad propisanih graničnih vrednosti;
- druge propisane podatke, u skladu sa ovim zakonom.

Strateške karte buke obavezno se izrađuju za aglomeracije sa više od 100.000 stanovnika, za glavne puteve sa prosečnim godišnjim protokom saobraćaja većim od 3.000.000 vozila, za glavne pruge sa prosečnim godišnjim protokom saobraćaja većim od 30.000 vozova, za glavne aerodrome, kao i za postrojenja i aktivnosti za koja se izdaje integrisana dozvola. Izrađuje ih Agencija za zaštitu životne sredine, uz učešće nadležnih organa i drugih subjekata u oblasti zdravlja, planiranja i izgradnje, odnosno saobraćaja.

U zaštiti od buke u životnoj sredini naročitu ulogu ima izrada akcionih planova zaštite od buke. Akcioni plan zaštite od buke u životnoj sredini za drumski, vazdušni i železnički saobraćaj, za aglomeracije, za postrojenja i aktivnosti za koje Ministarstvo izdaje integrisanu dozvolu, kao i za područja uz državnu granicu donosi Vlada. Akcioni planovi sadrže:

- opis aglomeracije, glavne puteve, glavne pruge i glavne aerodrome, odnosno druge izvore buke u aglomeraciji;
- podatke o nadležnim organima i osnovama za izradu akcionog plana;
- podatke o prekoračenim graničnim vrednostima;
- rezime rezultata izrade strateških karata buke;
- procenu broja stanovnika izloženih buci, identifikaciju problema i situaciju koju treba poboljšati;
- sve mere koje su već preduzete za smanjenje buke, kao i sve projekte u pripremi;
- srednjoročne i dugoročne mere i aktivnosti koje nadležni organi treba da preduzmu za period od pet godina, uključujući mere za očuvanje nivoa buke u zonama gde je to stanje zadovoljavajuće (planiranje saobraćaja, korišćenje zemljišta, tehničke mere na izvorima buke, izbor tiših izvora buke, smanjenje prenosa zvuka, pravne, ekonomske i podsticajne mere);
- procenu broja stanovnika ugroženih bukom (koji su uznemiravani bukom, imaju poremećen san i dr.);
- rezultate učešća javnosti u postupku pripreme akcionih planova;
- izvore finansiranja (sredstva budžeta i druga finansijska sredstva, ocena efikasnosti i očekivane koristi u odnosu na troškove);
- način vrednovanja akcionog plana u pogledu primene i rezultata.

Ministar propisuje metodologiju za izradu akcionih planova.

10.8.2.3. Merenje buke u životnoj sredini

Monitoring buke vrši se sistematskim merenjem, ocenjivanjem ili proračunom određenog indikatora buke, u skladu sa ovim zakonom. Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave u okviru svoje nadležnosti utvrđene zakonom, obezbeđuju procenu, praćenje i kontrolu nivoa buke u životnoj sredini u skladu sa Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini i zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine. Podaci iz monitoringa buke sastavni su deo jedinstvenog informacionog sistema životne sredine u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine. Republika Srbija, autonomna

pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave obezbeđuju finansijska sredstva za monitoring buke.

Pravno ili fizičko lice koje je vlasnik, odnosno korisnik izvora buke dužno je da na propisan način obezbedi merenje buke i izradu izveštaja o merenju buke i snosi troškove merenja buke u zoni uticaja, u skladu sa ovim zakonom. Ministar propisuje metode merenja buke, sadržinu i obim izveštaja o merenju buke. Merenje buke u životnoj sredini može da vrši ovlašćena stručna organizacija ako ispunjava propisane uslove za merenje buke u skladu sa zakonom. Zahtev za dobijanje ovlašćenja za merenje buke stručna organizacija podnosi Ministarstvu. Radi praćenja i evidencije buke u životnoj sredini Agencija, u okviru informacionog sistema zaštite životne sredine, vodi podatke iz monitoringa buke, na propisan način. Ovlašćene stručne organizacije koje vrše poslove monitoringa buke u životnoj sredini dužne su da dostavljaju podatke na način i u rokovima, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine. Autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave dužna je da Agenciji dostavi strateške karte buke koje izrađuje u roku od mesec dana od dana njihove izrade.

10.8.3. Zaštita od vibracija

Jedna od aktivnosti kojom se utiče na životnu sredinu i kojom se menjaju i/ili mogu promeniti stanja i uslovi u životnoj sredini jeste i vibracija.²⁷⁷ Pravnu osnovu zaštite od vibracija nalazimo u Zakonu o zaštiti životne sredine kojim je normirano da korisnik izvora buke može stavljati u promet i upotrebljavati izvore buke po propisanim uslovima uz primenu propisanih mera zaštite kojima se smanjuju emisije buke, odnosno upotreba postrojenja, uređaja, mašina, transportnih sredstava i aparata koji stvaraju buku. Zaštita od vibracija sprovodi se preduzimanjem mera kojima se sprečava i otklanja ugrožavanje životne sredine od dejstva mehaničkih, periodičnih i pojedinačnih potresa izazvanih ljudskom delatnošću.

10.9. Zaštita od jonizujućih i nejonizujućih zračenja

10.9.1. Zaštita od jonizujućih zračenja i nuklearna sigurnost

Tokom 2009. godine donet je novi *Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*, koji je dopunjen 2012. godine.²⁷⁸ Tim zakonom se propisuju mere zaštite života i zdravlja ljudi i zaštite životne sredine od štetnog dejstva jonizujućih zračenja i mere nuklearne sigurnosti pri svim postupcima u vezi sa nuklearnim aktivnostima i uređuju se uslovi za obavljanje delatnosti sa izvorima jonizujućih zračenja i nuklearnim materijalima, kao i upravljanje radioaktivnim otpadom. Odredbe ovog zakona ne odnose se na jonizujuća zračenja prirodnog porekla iz svemira na nivou tla, zemljine kore i ljudskog organizma, ako takva zračenja nisu promenjena čovekovim delovanjem. S druge strane, odredbe ovog zakona ne odnose se na nuklearne objekte čija je izgradnja zabranjena posebnim zakonom.

277 Vidi: *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. član 3, stav 1, tačka 9.

278 *Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 93/2012.

Zakonom je zabranjeno obavljanje delatnosti sa izvorima jonizujućih zračenja i nuklearnim materijalima bez prethodno pribavljenog odobrenja koje izdaje Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije. Zabranjeno je i svako istraživanje i delatnost sa ciljem razvoja, proizvodnje i upotrebe nuklearnog oružja, kao i korišćenje nuklearnog materijala za proizvodnju nuklearnog oružja i drugih eksplozivnih naprava; uvoz na teritoriju Republike Srbije radioaktivnog otpada i isluženog nuklearnog goriva inostranog porekla; ugradnja radioaktivnih gromobrana na teritoriji Republike Srbije; ugradnja jonizujućih detektora dima koji imaju izvor jonizujućih zračenja u gasovitom stanju ili izvor jonizujućih zračenja čiji su produkti raspada u gasovitom stanju.

10.9.1.1. Programi radijacione i nuklearne sigurnosti i bezbednosti i program upravljanja radioaktivnim otpadom

Radi obezbeđivanja uslova za sprovođenje politike u oblasti radijacione i nuklearne sigurnosti i bezbednosti i politike upravljanja radioaktivnim otpadom, Vlada, na predlog Agencije za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije, donosi *Program radijacione sigurnosti i bezbednosti*, *Program nuklearne sigurnosti i bezbednosti* i *Program upravljanja radioaktivnim otpadom*, u skladu sa propisom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Ovim programima se određuju dugoročni planovi i ciljevi u vezi sa zaštitom od jonizujućih zračenja, nuklearnim aktivnostima i upravljanjem radioaktivnim otpadom, kao i sistem kontrole i fizičke zaštite nuklearnih objekata i nuklearnih materijala u skladu sa standardima i principima međunarodnih organizacija u ovoj oblasti, kao i preuzetim međunarodnim obavezama. *Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije* dostavlja godišnji izveštaj o realizaciji programa Vladi i ministarstvu nadležnom za poslove zaštite od jonizujućih zračenja, ministarstvu nadležnom za poslove nuklearne sigurnosti i upravljanje radioaktivnim otpadom i telu nadležnom za nacionalnu bezbednost.

10.9.1.2. Agencija za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije

Radi obezbeđivanja uslova za kvalitetno i efikasno sprovođenje mera zaštite od jonizujućih zračenja i mera nuklearne sigurnosti pri obavljanju radijacionih delatnosti i nuklearnih aktivnosti, Vlada je osnovala Agenciju za zaštitu od jonizujućih zračenja i nuklearnu sigurnost Srbije, kao samostalnu regulatornu organizaciju koja vrši javna ovlašćenja u skladu sa zakonom. Na osnivanje i pravni položaj Agencije primenjuju se odredbe zakona kojim se uređuju javne agencije. Saglasnost na akt kojim se utvrđuju visina plata i broj zaposlenih u Agenciji daje Vlada. Agencija je nadležna da:

- donosi podzakonske propise za sprovođenje ovog zakona;
- donosi Program sistematskog ispitivanja radioaktivnosti u životnoj sredini;
- donosi Program za dopunsko obučavanje i osposobljavanje profesionalno izloženih lica i lica odgovornih za zaštitu od jonizujućih zračenja;
- donosi Program za pravovremenu najavu akcidenta;

- priprema predloge programa iz člana 4. ovog zakona;
- priprema predlog Plana za delovanje u slučaju akcidenta;
- izrađuje uputstva i procedure potrebne za sprovođenje mera radijacione i nuklearne sigurnosti i bezbednosti;
- izdaje, produžava i oduzima licence za obavljanje radijacione delatnosti i nuklearne aktivnosti;
- izdaje i oduzima dozvole za promet radioaktivnih i nuklearnih materijala;
- izdaje, produžava i oduzima rešenja pravnim licima ili preduzetnicima za obavljanje poslova zaštite od jonizujućih zračenja, radijacione delatnosti ili nuklearne aktivnosti;
- izdaje potvrde o evidentiranju izvora jonizujućih zračenja;
- izdaje sertifikate odgovornim licima za zaštitu od jonizujućih zračenja;
- propisuje visinu naknade za izdavanje licenci, dozvola, rešenja, potvrda o evidentiranju i sertifikata;
- vodi registar prijavi i izdatih licenci, dozvola, rešenja, potvrda o evidentiranju i sertifikata;
- formira i održava bazu podataka (centralni registar) o izvorima jonizujućih zračenja i korisnicima tih izvora, profesionalno izloženim licima, kao i druge podatke od značaja za zaštitu od jonizujućih zračenja, radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost;
- vodi centralnu evidenciju o nuklearnim objektima, nuklearnim materijalima i radioaktivnom otpadu i kontroliše evidencije koje vode korisnici;
- prati obim i promenu nivoa radioaktivnosti i ocenjuje njen uticaj na stanovništvo i životnu sredinu i s tim u vezi nalaže sprovođenje potrebnih mera i prati njihovo izvršavanje;
- objavljuje godišnji izveštaj o nivou izlaganja stanovništva jonizujućim zračenjima u Republici Srbiji;
- kontroliše ispunjenost uslova na osnovu kojih su izdate licence, dozvole i rešenja;
- obezbeđuje javnost u radu na sprovođenju ovog zakona i u postupku donošenja podzakonskih propisa;
- sredstvima javnog informisanja, nadležnim državnim organima i Međunarodnoj agenciji za atomsku energiju dostavlja informacije od značaja za radijacionu i nuklearnu sigurnost i bezbednost;
- ostvaruje saradnju sa nadležnim državnim organima iz svog delokruga;
- samostalno ili u saradnji sa nadležnim državnim organima ostvaruje saradnju sa Međunarodnom agencijom za atomsku energiju i drugim međunarodnim telima i nadležnim organima drugih država u vezi sa sprovođenjem ovog zakona;
- daje mišljenje na zahtev nadležnih državnih organa u vezi sa pristupanjem međunarodnim konvencijama i drugim sporazumima u oblasti radijacione i nuklearne sigurnosti i bezbednosti;
- obavlja i druge poslove utvrđene zakonom.

10.9.1.3. Osnovna načela i mere zaštite od jonizujućih zračenja

Zaštita od jonizujućih zračenja je skup mera kojima se sprečavaju štetni efekti izlaganja jonizujućim zračenjima. Jonizujuća zračenja su elektromagnetska ili čestična zračenja koja mogu da proizvedu jone i prouzrokuju štetne efekte po život i zdravlje ljudi i životnu sredinu. Zaštita od jonizujućih zračenja pri radijacionim delatnostima, nuklearnim aktivnostima i upravljanju radioaktivnim otpadom zasniva se na sledećim načelima:

- 1) opravdanost primene – uslovi i dozvoljenost vršenja postojećih i budućih radijacionih delatnosti, nuklearnih aktivnosti i aktivnosti upravljanja radioaktivnim otpadom utvrđuju se i procenjuju prema ekonomskoj, društvenoj i drugoj koristi koju njihovo vršenje pruža društvu u odnosu na radijacione rizike koji mogu nastupiti usled njihovog vršenja, uzimajući u obzir najbolje dostupne podatke o njihovoj efikasnosti ili posledicama;
- 2) optimizacija zaštite od jonizujućih zračenja – svaka aktivnost mora biti izvedena tako da izloženost jonizujućim zračenjima bude onoliko niska koliko je to objektivno moguće postići, s obzirom na ekonomske i društvene faktore;
- 3) ograničavanje individualnog izlaganja – radijaciona delatnost mora se planirati tako da izlaganja pojedinaca budu uvek ispod propisanih granica.

Mere zaštite od jonizujućih zračenja koje se sprovode radi zaštite života i zdravlja ljudi i zaštite životne sredine od štetnog dejstva jonizujućih zračenja su:

- sistematsko ispitivanje radioaktivnosti u životnoj sredini;
- određivanje uslova za proizvodnju, promet i korišćenje izvora jonizujućih zračenja;
- obezbeđivanje i korišćenje opreme i sredstava za zaštitu od jonizujućih zračenja i kontrola efikasnosti te zaštite;
- ispitivanje radioaktivnosti, ograničavanje ili zabrana proizvodnje, prometa i korišćenja proizvoda i sirovina za proizvodnju koji su kontaminirani radionuklidima iznad propisanih granica;
- vođenje evidencija o izvorima jonizujućih zračenja;
- vođenje evidencija o materijalima i sirovinama kojima se u tehničko-tehnološkom postupku povećava koncentracija prirodnih radionuklida iznad propisanih granica;
- vođenje evidencija o izloženosti jonizujućim zračenjima profesionalno izloženih lica, pacijenata i stanovništva;
- utvrđivanje uslova rada i sprovođenje propisanih mera zaštite na radu od štetnog dejstva jonizujućih zračenja;
- kontrola i praćenje zdravstvenog stanja profesionalno izloženih lica;
- obučavanje i osposobljavanje kadra u oblasti zaštite od jonizujućih zračenja;
- lična i kolektivna zaštita ljudi od jonizujućih zračenja;

- sprovođenje i primena mera iz Plana za delovanje u slučaju akcidenta;
- sakupljanje, skladištenje, tretman i odlaganje radioaktivnog otpada;
- uspostavljanje sistema upravljanja kvalitetom mera zaštite od jonizujućih zračenja;
- kontrola radioaktivnosti roba pri uvozu, izvozu i tranzitu;
- sprečavanje nedozvoljenog prometa radioaktivnog i nuklearnog materijala;
- dekontaminacija lica, radne i životne sredine.²⁷⁹

10.9.1.4. Nuklearna sigurnost i bezbednost

Mere nuklearne sigurnosti i bezbednosti koje se preduzimaju kod svih aktivnosti u vezi sa nuklearnim objektima, nuklearnim materijalima, radioaktivnim otpadom, kao i u slučaju akcidenta, jesu:

- obezbeđivanje uslova za lociranje, projektovanje, izgradnju, probni rad, puštanje u rad, korišćenje, trajan prestanak rada i dekomisiju nuklearnih objekata;
- ispunjavanje kriterijuma za ocenu sigurnosti nuklearnih objekata;
- obezbeđivanje uslova za promet i korišćenje nuklearnih materijala;
- obezbeđivanje i sprovođenje mera zaštite od jonizujućih zračenja u nuklearnom objektu i njegovoj okolini;
- utvrđivanje propisanih uslova koje moraju ispunjavati lica koja rade u nuklearnom objektu;
- obezbeđivanje uslova za sakupljanje, evidentiranje, obrađivanje, skladištenje i odlaganje radioaktivnog otpada;
- fizička zaštita nuklearnog objekta;
- sprečavanje nedozvoljenog prometa nuklearnih materijala;
- obezbeđivanje uslova za sprovođenje Plana delovanja u slučaju akcidenta.

10.9.1.5. Upravljanje radioaktivnim otpadom

Nosilac licence za obavljanje radijacione delatnosti, odnosno nosilac licence za obavljanje nuklearne aktivnosti, dužan je da radioaktivni otpad sakuplja, čuva, evidentira i skladišti na propisan način i po propisanim uslovima. Nosilac licence dužan je da:

- obezbedi da objekti i prostorije u kojima se radioaktivni otpad sakuplja, čuva, evidentira i skladišti odgovaraju tehničkim, sigurnosnim i drugim propisanim uslovima koji obezbeđuju zaštitu ljudi i životne sredine od jonizujućih zračenja;
- sprovede mere kojima se sprečava da radioaktivni otpad prouzrokuje kontaminaciju životne sredine;
- obezbedi uskladišteni radioaktivni ili nuklearni materijal.

Agencija bliže propisuje način i uslove pod kojima se radioaktivni otpad čuva, sakuplja, evidentira, skladišti, obrađuje i odlaže. Republika Srbija se stara

²⁷⁹ Vidi: *Zakon o zaštiti od jonizujućeg zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 93/2012, čl. 9–45.

o privremenom skladištenju i trajnom odlaganju radioaktivnog otpada. Radioaktivni otpad, do uspostavljanja uslova za njegovo trajno odlaganje, privremeno će se skladištiti kod pravnog lica koje ima licencu za upravljanje privremenim skladištem radioaktivnog otpada. Nosilac licence za upravljanje privremenim skladištem radioaktivnog otpada dužan je da vodi evidenciju o radioaktivnom otpadu i podatke iz te evidencije dostavlja Agenciji u rokovima i na način koji odredi Agencija.

Nosilac licence za obavljanje nuklearne aktivnosti odgovara za nuklearnu štetu prouzrokovanu u nuklearnom akcidentu u skladu sa Zakonom o ratifikaciji Bečke konvencije o građanskoj odgovornosti za nuklearne štete i ovim zakonom. Nosilac licence za obavljanje nuklearne aktivnosti mora zaključiti i održavati osiguranje za pokriće svoje odgovornosti za nuklearnu štetu. Osiguravač ne može obustaviti niti otkazati osiguranje ako o tome nije pismeno obavestio nosioca licence za obavljanje nuklearne aktivnosti najkasnije šest meseci pre obustavljanja, odnosno otkazivanja osiguranja.

10.9.2. Zaštita od nejonizujućih zračenja

Među zakonima iz oblasti zaštite ekološkog prava usvojenih tokom 2009. godine nalazi se i Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja.²⁸⁰ Nejonizujuća zračenja su elektromagnetska zračenja koja imaju energiju fotona manju od 12,4 eV. Ona obuhvataju: ultraljubičasto ili ultravioletno zračenje (talasne dužine 100–400 nm), vidljivo zračenje (talasne dužine 400–780 nm), infracrveno zračenje (talasne dužine 780 nm – 1 mm), radio-frekvencijsko zračenje (frekvencije 10 kHz – 300 GHz), elektromagnetska polja niskih frekvencija (frekvencije 0–10 kHz) i lasersko zračenje. Nejonizujuća zračenja obuhvataju i ultrazvuk ili zvuk čija je frekvencija veća od 20 kHz. Zakonom o zaštiti od nejonizujućih zračenja uređuju se uslovi i mere zaštite zdravlja ljudi i zaštite životne sredine od štetnog dejstva nejonizujućih zračenja u korišćenju izvora nejonizujućih zračenja. Zaštita od profesionalnog izlaganja izvorima nejonizujućih zračenja nije predmet ovog zakona.

10.9.2.1. Osnovna načela zaštite od nejonizujućih zračenja

Uređivanje zaštite od nejonizujućih zračenja zasniva se na sledećim načelima.

Načelo zabrane – izlaganje nejonizujućim zračenjima iznad propisane granice i svako nepotrebno izlaganje nejonizujućim zračenjima nije dozvoljeno.

Načelo srazmernosti – uslovi i dozvoljenost korišćenja izvora nejonizujućih zračenja od posebnog interesa određuju se i procenjuju prema koristi koju njihovo korišćenje pruža društvu u odnosu na potencijalne rizike nastupanja štetnog dejstva usled njihovog korišćenja, uzimajući u obzir nivo i trajanje izloženosti stanovništva u konkretnom slučaju, starosnu i zdravstvenu strukturu potencijalno izloženog stanovništva, način, vreme i mesto korišćenja takvog izvora, prisustvo drugih izvora sa različitim frekvencijama, kao i druge relevantne okolnosti konkretnog slučaja.

Načelo javnosti – podaci o nejonizujućim zračenjima dostupni su javnosti.

²⁸⁰ Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009.

10.9.2.2. Mere zaštite od nejonizujućih zračenja

Zaštita od nejonizujućih zračenja obuhvata skup mera i postupaka kojima se sprečava ili umanjuje štetno dejstvo nejonizujućih zračenja u životnoj sredini. U sprovođenju zaštite od nejonizujućih zračenja preduzimaju se sledeće mere:

- propisivanje granica izlaganja nejonizujućim zračenjima;
- otkrivanje prisustva i određivanje nivoa izlaganja nejonizujućim zračenjima;
- određivanje uslova za korišćenje izvora nejonizujućih zračenja od posebnog interesa;
- obezbeđivanje organizacionih, tehničkih, finansijskih i drugih uslova za sprovođenje zaštite od nejonizujućih zračenja;
- vođenje evidencije o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog interesa;
- označavanje izvora nejonizujućih zračenja od posebnog interesa i zone opasnog zračenja na propisani način;
- sprovođenje kontrole i obezbeđivanje kvaliteta izvora nejonizujućih zračenja od posebnog interesa na propisani način;
- primena sredstava i opreme za zaštitu od nejonizujućih zračenja;
- kontrola stepena izlaganja nejonizujućem zračenju u životnoj sredini i kontrola sprovedenih mera zaštite od nejonizujućih zračenja;
- obezbeđivanje materijalnih, tehničkih i drugih uslova za sistematsko ispitivanje i praćenje nivoa nejonizujućih zračenja u životnoj sredini;
- obrazovanje i stručno usavršavanje kadra u oblasti zaštite od nejonizujućih zračenja u životnoj sredini;
- informisanje stanovništva o zdravstvenim efektima izlaganja nejonizujućim zračenjima i merama zaštite i obaveštavanje o stepenu izloženosti nejonizujućim zračenjima u životnoj sredini.

Radi otkrivanja prisustva, utvrđivanja opasnosti, obaveštavanja i preduzimanja mera zaštite od nejonizujućih zračenja vrši se sistematsko ispitivanje nivoa nejonizujućih zračenja u životnoj sredini. Privredno društvo, preduzeće, drugo pravno lice i preduzetnik mogu koristiti izvore nejonizujućih zračenja od posebnog interesa ako ispunjavaju sledeće uslove:

- da za te izvore nejonizujućih zračenja imaju procenu uticaja na životnu sredinu, u skladu sa zakonom;
- da nivo izlaganja stanovništva ne prelazi propisane granice.²⁸¹

Pri tome, izvorom nejonizujućih zračenja od posebnog interesa smatra se izvor koji može biti opasan po zdravlje ljudi, uzimajući u obzir najbolje dostupne naučne podatke. Privredno društvo, preduzeće, drugo pravno lice i preduzetnik koji koriste izvore nejonizujućih zračenja od posebnog interesa dužni su da vode evidenciju o tim izvorima i da odrede lice odgovorno za primenu zaštite od nejonizujućih zračenja. Evidencija o izvorima nejonizujućih zračenja od posebnog

281 Uporedi: *Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, čl. 6. i 7.

interesa sadrži naročito podatke o: nazivu, nameni i tipu uređaja, frekvenciji, snazi i režimu rada. Privredno društvo, preduzeće, drugo pravno lice i preduzetnik koji koriste propisane izvore nejonizujućih zračenja od posebnog interesa dužni su da obezbede ispitivanje nivoa njihovog zračenja u životnoj sredini. Prvo ispitivanje zračenja izvora privredno društvo, preduzeće, drugo pravno lice i preduzetnik dužni su da obezbede pre nego što otpočnu da koriste izvor ili u slučaju povećanja broja izvora odnosno promene uslova korišćenja izvora ili rekonstrukcije objekta sa izvorima nejonizujućih zračenja.

10.10. Postupanje sa otpadnim materijama

10.10.1. Uopšte o postupanju sa otpadnim materijama

Postupanje sa otpadnim materijama u zakonodavstvu Srbije regulisano je, između ostalog, Zakonom o upravljanju otpadom²⁸² i Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu²⁸³, kao i brojnim podzakonskim aktima.

10.10.2. Upravljanje otpadom

Bazične postavke pravne regulative upravljanja otpadom date su Zakonom o upravljanju otpadom. **Otpad** jeste svaka materija ili predmet sadržan u listi kategorija otpada (Q-lista) koji vlasnik odbacuje, namerava ili mora da odbaci, u skladu sa zakonom. Opasan otpad je otpad koji po svom poreklu, sastavu ili koncentraciji opasnih materija može prouzrokovati opasnost po životnu sredinu i zdravlje ljudi i ima najmanje jednu od opasnih karakteristika utvrđenih posebnim propisima, uključujući i ambalažu u koju je opasan otpad bio ili jeste upakovan, a komunalni otpad je otpad iz domaćinstava (kućni otpad), kao i drugi otpad koji je zbog svoje prirode ili sastava sličan otpadu iz domaćinstva.²⁸⁴

Zakonom o upravljanju otpadom uređuju se: vrste i klasifikacija otpada; planiranje upravljanja otpadom; subjekti upravljanja otpadom; odgovornosti i obaveze u upravljanju otpadom; organizovanje upravljanja otpadom; upravljanje posebnim tokovima otpada; uslovi i postupak izdavanja dozvola; prekogranično kretanje otpada; izveštavanje o otpadu i baza podataka; finansiranje upravljanja otpadom; nadzor, kao i druga pitanja od značaja za upravljanje otpadom. Upravljanje otpadom je delatnost od opšteg interesa. U tom smislu, cilj ovog zakona je da se obezbede i osiguraju uslovi za:

- upravljanje otpadom na način kojim se ne ugrožavaju zdravlje ljudi i životna sredina;
- prevenciju nastajanja otpada, posebno razvojem čistijih tehnologija i racionalnim korišćenjem prirodnih bogatstava, kao i otklanjanje opasnosti od njegovog štetnog dejstva na zdravlje ljudi i životnu sredinu;

282 *Zakon o upravljanju otpadom*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 88/2010.

283 *Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009.

284 Vidi: *Zakon o upravljanju otpadom*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 88/2010, član 5.

- ponovno iskorišćenje i reciklažu otpada, izdvajanje sekundarnih sirovi-
na iz otpada i korišćenje otpada kao energenta;
- razvoj postupaka i metoda za odlaganje otpada;
- sanaciju neuređenih odlagališta otpada;
- praćenje stanja postojećih i novoformiranih odlagališta otpada;
- razvijanje svesti o upravljanju otpadom.

Upravljanje otpadom vrši se na način na koji se obezbeđuje najmanji ri-
zik po ugrožavanje života i zdravlja ljudi i životne sredine, kontrolom i merama
smanjenja:

- zagađenja voda, vazduha i zemljišta;
- opasnosti po biljni i životinjski svet;
- opasnosti od nastajanja udesa, eksplozija ili požara;
- negativnih uticaja na predele i prirodna dobra posebnih vrednosti;
- nivoa buke i neprijatnih mirisa.

S druge strane, odredbe ovog zakona ne primenjuju se na:

- radioaktivni otpad;
- gasove koji se emituju u atmosferu;
- otpadne vode, osim tečnog otpada;
- mulj iz kanizacionih sistema i sadržaj septičkih jama, osim mulja iz
postrojenja za tretman mulja;
- otpad životinjskog porekla (leševi životinjskog porekla i njihovi delovi
i sastavni delovi životinjskog tela koji nisu namenjeni ili bezbedni za
ishranu ljudi, kao i konfiskat) iz objekata za uzgoj, držanje, klanje živo-
tinja, kao i iz objekata za proizvodnju, skladištenje i promet proizvoda
životinjskog porekla, fekalne materije sa farmi i druge prirodne, neopa-
sne supstance koje se koriste u poljoprivredi;
- otpad iz rudarstva koji nastaje istraživanjem, iskopavanjem, preradom i
skladištenjem mineralnih sirovina, kao i jalovina iz rudnika i kamenoloma;
- otpad koji nastaje pri traženju, iskopavanju, prevozu i konačnoj obradi ili
uništavanju minsko-eksplozivnih i drugih bojnih sredstava i eksploziva.

10.10.2.1. Osnovna načela upravljanja otpadom

Upravljanje otpadom zasniva se na sledećim načelima:

- 1) Načelo izbora optimalne opcije za životnu sredinu. Izbor optimalne op-
cije za životnu sredinu je sistematski i konsultativni proces donošenja
odluka koji obuhvata zaštitu i očuvanje životne sredine. Primena izbora
optimalne opcije za životnu sredinu ustanovljava, za date ciljeve i okol-
nosti, opciju ili kombinaciju opcija koja daje najveću dobit ili najmanju
štetu za životnu sredinu u celini, uz prihvatljive troškove i profitabil-
nost, kako dugoročno, tako i kratkoročno.
- 2) Načelo blizine i regionalnog pristupa upravljanju otpadom. Otpad se
tretira ili odlaze što je moguće bliže mestu njegovog nastajanja, odno-

sno u regionu u kojem je proizveden da bi se u toku transporta otpada izbegle neželjene posledice na životnu sredinu. Izbor lokacije postrojenja za tretman ili odlaganje otpada vrši se u zavisnosti od lokalnih uslova i okolnosti, vrste otpada, njegove zapremine, načina transporta i odlaganja, ekonomske opravdanosti, kao i od mogućeg uticaja na životnu sredinu. Regionalno upravljanje otpadom obezbeđuje se razvojem i primenom regionalnih strateških planova zasnovanih na evropskom zakonodavstvu i nacionalnoj politici.

- 3) Načelo hijerarhije upravljanja otpadom. Hijerarhija upravljanja otpadom predstavlja redosled prioriteta u praksi upravljanja otpadom:
 - prevencija stvaranja otpada i redukcija, odnosno smanjenje korišćenja resursa i smanjenje količina i/ili opasnih karakteristika nastalog otpada;
 - ponovna upotreba, odnosno ponovno korišćenje proizvoda za istu ili drugu namenu;
 - reciklaža, odnosno tretman otpada radi dobijanja sirovine za proizvodnju istog ili drugog proizvoda;
 - iskorišćenje, odnosno korišćenje vrednosti otpada (kompostiranje, spaljivanje uz iskorišćenje energije i dr.);
 - odlaganje otpada deponovanjem ili spaljivanje bez iskorišćenja energije, ako ne postoji drugo odgovarajuće rešenje.
- 4) Načelo odgovornosti. Proizvođači, uvoznici, distributeri i prodavci proizvoda koji utiču na porast količine otpada odgovorni su za otpad koji nastaje usled njihovih aktivnosti. Proizvođač snosi najveću odgovornost jer utiče na sastav i osobine proizvoda i njegove ambalaže. Proizvođač je obavezan da brine o smanjenju nastajanja otpada, razvoju proizvoda koji su reciklabilni, razvoju tržišta za ponovno korišćenje i reciklažu svojih proizvoda.
- 5) Načelo „zagađivač plaća“. Zagađivač mora da snosi pune troškove posledica svojih aktivnosti. Troškovi nastajanja, tretmana i odlaganja otpada moraju se uključiti u cenu proizvoda.

10.10.2.2. Organizovanje upravljanja otpadom

Subjekti nadležni za upravljanje otpadom jesu:

- Republika Srbija;
- autonomna pokrajina;
- jedinica lokalne samouprave;
- Agencija za zaštitu životne sredine;
- stručne organizacije za ispitivanje otpada;
- nevladine organizacije, uključujući i organizacije potrošača;
- drugi organi i organizacije, u skladu sa zakonom.²⁸⁵

285 Vidi: *Zakon o upravljanju otpadom*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 88/2010, član 17–24.

Upravljanje otpadom organizuje se na način koji ne predstavlja opasnost po zdravlje ljudi i životnu sredinu u skladu sa zakonom. Ministar može naložiti dodatne mere za upravljanje pojedinim vrstama otpada ako:

- postupanje sa otpadom ugrožava ili može ugroziti zdravlje ljudi i životnu sredinu;
- postoje dodatni zahtevi za sprovođenje odredaba međunarodnih ugovora koji su obavezujući za Republiku Srbiju.

Skladištenje, tretman ili odlaganje otpada može vršiti:

- privredno društvo, preduzeće ili drugo pravno lice koje je osnovano za vršenje delatnosti skladištenja, tretmana ili odlaganja otpada, u skladu sa zakonom;
- pravno lice na osnovu dozvole i ugovora o obavljanju delatnosti od lokalnog značaja zaključenog sa jedinicom lokalne samouprave, u skladu sa zakonom.

Koncesijom se može steći pravo obavljanja delatnosti upravljanja otpadom, odnosno izgradnje, korišćenja i održavanja postrojenja za upravljanje otpadom, u skladu sa zakonom kojim se uređuju koncesije. Izgradnja i rad postrojenja za upravljanje otpadom mora biti u skladu sa odredbama ovog zakona, zakona kojim se uređuje izgradnja objekata i drugim zakonima. Postrojenje za upravljanje otpadom ne može da započne sa radom pre dobijanja dozvole za upravljanje otpadom u skladu sa ovim zakonom. U postrojenjima za upravljanje otpadom otpad se može skladištiti, tretirati ili odlagati samo u skladu sa izdatom dozvolom.

Lice koje sakuplja, odnosno transportuje otpad, sakuplja otpad od proizvođača ili vlasnika i transportuje ga do postrojenja za upravljanje otpadom, odnosno do centra za sakupljanje, skladištenje, transfer stanice ili postrojenja za tretman ili odlaganje. Otpad namenjen za skladištenje, tretman ili odlaganje može biti transportovan do transfer stanice, odakle se dalje transportuje do postrojenja za skladištenje, tretman ili odlaganje. Lokaciju za transfer stanicu određuje jedinica lokalne samouprave. Radi lakšeg daljeg tretmana otpada lica su dužna da obezbede da različite vrste otpada ostanu odvojene tokom transporta.

Otpad se transportuje u zatvorenom vozilu, kontejneru ili na drugi odgovarajući način kako bi se sprečilo rasipanje ili ispadanje otpada prilikom transporta, utovara ili istovara i kako bi se sprečilo zagađenje vazduha, vode, zemljišta i životne sredine. U slučaju zagađenja nastalog tokom transporta, prevoznik otpada je odgovoran za čišćenje i otklanjanje zagađenja područja. Prevoznik otpada transportuje otpad samo na odredište koje je odredio pošiljalac. Ako se otpad ne može isporučiti na odredište, prevoznik vraća otpad pošiljaocu. Opasan otpad se posebno sakuplja i transportuje se u skladu sa propisima kojima se uređuje transport opasnih materija.

Otpad se skladišti na mestima koja su tehnički opremljena za privremeno čuvanje otpada na lokaciji proizvođača ili vlasnika otpada, u centrima za sakupljanje, transfer stanicama i drugim lokacijama u skladu sa ovim zakonom. Opasan otpad ne može biti privremeno skladišten na lokaciji proizvođača ili vlasnika otpada duže od 12 meseci ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

Otpad se može ponovo koristiti za ponovnu upotrebu proizvoda za istu ili drugu namenu, za reciklažu, odnosno tretman otpada, radi dobijanja sirovine za proizvodnju istog ili drugog proizvoda, kao sekundarna sirovina (papir i karton, metal, staklo, plastika, otpad od građenja i rušenja, pepeo i šljaka od sagorevanja uglja iz termoenergetskih postrojenja, gips i sumpor od odsumporavanja dimnih gasova i dr.), za energetska iskorišćenje, odnosno korišćenje vrednosti otpada njegovom biorazgradnjom ili spaljivanjem otpada uz iskorišćenje energije. Lice koje vrši ponovno iskorišćenje otpada obezbeđuje da nastali proizvodi ne izazove štetan uticaj na životnu sredinu od proizvoda koji su nastali od primarnih sirovina. Zabranjeno je odlaganje i spaljivanje otpada koji se može ponovo koristiti. Izuzetno, može se odložiti ili spaliti, ako je to ekonomski opravdano i ne ugrožava zdravlje ljudi i životnu sredinu, uz prethodno pribavljenu dozvolu ministarstva. Ministar bliže propisuje uslove i način sakupljanja, transporta, skladištenja i tretmana otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina ili za dobijanje energije, kao i podsticajne mere za ponovnu upotrebu i iskorišćenje otpada kao sekundarne sirovine ili za dobijanje energije.²⁸⁶

10.10.3. Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu

Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu uređuju se uslovi zaštite životne sredine koje ambalaža mora da ispunjava za stavljanje u promet, upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom, izveštavanje o ambalaži i ambalažnom otpadu, ekonomski instrumenti, kao i druga pitanja od značaja za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom. Ambalažni otpad jeste svaka ambalaža ili ambalažni materijal koji ne može da se iskoristi u prvobitne svrhe, izuzev ostataka nastalih u procesu proizvodnje. Komunalni ambalažni otpad jeste otpad od primarne i sekundarne ambalaže koji nastaje kao otpad u domaćinstvima (kućni otpad) ili u industriji, zanatskim delatnostima, uslužnim ili drugim delatnostima (komercijalni otpad), a koji je sličan otpadu iz domaćinstva u pogledu njegove prirode ili sastava i sakuplja se sa određene teritorijalne celine, u skladu sa zakonom. Ambalažni otpad koji nije komunalni otpad jeste otpad od primarne, sekundarne ili tercijarne ambalaže koji nastaje kao otpad u procesu proizvodnje, u maloprodaji, uslužnim i drugim delatnostima koji nije sakupljen u sistemu sakupljanja koji organizuje javno komunalno preduzeće, odnosno drugo pravno lice ili preduzetnik. Upravljanje ambalažnim otpadom je Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu definisano kao planiranje i organizovanje aktivnosti vezanih za sakupljanje, transport, skladištenje, tretman i odlaganje ambalažnog otpada, uključujući nadzor nad tim aktivnostima i brigu o postrojenjima za upravljanje otpadom posle zatvaranja.²⁸⁷

Odredbe ovog zakona primenjuju se na uvezenu ambalažu, ambalažu koja se proizvodi, odnosno stavlja u promet i sav ambalažni otpad koji je nastao privrednim aktivnostima na teritoriji Republike Srbije, bez obzira na njegovo poreklo, upotrebu i korišćeni ambalažni materijal.

286 Uporedi: Dejan Milenković, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2006, str. 360–363.

287 Uporedi: *Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, član 5.

Cilj ovog zakona je da u skladu sa načelom održivog razvoja obezbedi:

- očuvanje prirodnih resursa;
- zaštitu životne sredine i zdravlja ljudi;
- razvoj savremenih tehnologija proizvodnje ambalaže;
- uspostavljanje optimalnog sistema upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom u skladu sa načelom podele odgovornosti;
- funkcionisanje tržišta u Republici Srbiji;
- prevenciju stvaranja trgovinskih prepreka, izbegavanje poremećaja i ograničenja u konkurenciji.

10.10.3.1. Osnovna načela upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom

Osnovna načela upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom su:

- podela odgovornosti svih privrednih subjekata u skladu sa načelom „zagađivač plaća“ tokom životnog ciklusa proizvoda;
- sprečavanje, odnosno smanjenje stvaranja ambalaže i ambalažnog otpada, kao i njihove štetnosti po životnu sredinu;
- ponovna upotreba ambalaže, reciklaža i drugi oblici ponovnog iskorišćenja i smanjenje konačnog odlaganja ambalažnog otpada;
- dobrovoljno sporazumevanje o upravljanju ambalažnim otpadom.

10.10.3.2. Postupak upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom

Nacionalni ciljevi upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom utvrđuju se Planom smanjenja ambalažnog otpada. Plan sadrži nacionalne ciljeve koji se odnose na sakupljanje ambalaže i ambalažnog otpada, ponovno iskorišćenje i reciklažu ambalažnog otpada. Donosi ga Vlada na predlog ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine za period od pet godina. Prilikom proizvodnje i stavljanja u promet ambalaže, kao i postupanja sa ambalažnim otpadom, obavezno se uzimaju u obzir nacionalni ciljevi utvrđeni Planom, koji se odnose na:

- količinu ambalažnog otpada koji je neophodno ponovno iskoristiti;
- količinu sirovina u ambalažnom otpadu koje je neophodno reciklirati, a u okviru količine prerađenog ambalažnog otpada;
- količinu pojedinih materijala u ukupnoj masi reciklažnih materijala u ambalažnom otpadu koje je neophodno reciklirati.

Dobrovoljni sporazum je pisani sporazum zaključen između Republike Srbije, koju zastupa Vlada, i zainteresovanih subjekata iz različitih privrednih grana, koji je otvoren za sve koji žele da pristupe i ispune uslove sporazuma radi postizanja nacionalnih ciljeva iz ovog zakona. Dobrovoljni sporazum sadrži naročito:

- specifične ciljeve i rokove za njihovo postizanje;
- obavezu proizvođača, uvoznika, pakera/punilaca i isporučilaca da vrše periodični monitoring, dostavljaju izveštaj o postignutim rezultatima ministarstvu i o tome obavještavaju javnost;

- obavezu ugovornih strana da vrše analizu rezultata, naročito u pogledu postignutog napretka u realizaciji specifičnih ciljeva iz dobrovoljnog sporazuma;
- mere koje se preduzimaju u slučaju da proizvođači, uvoznici, pakeri/ punioci i isporučioци ne postupaju u skladu sa dobrovoljnim sporazumom;
- stupanje na snagu dobrovoljnog sporazuma;
- druga pitanja od značaja za njegovo sprovođenje.

Na ambalažu koja je predmet depozitnog sistema i dobrovoljnog sporazuma primenjuju se odredbe režima propisanog dobrovoljnim sporazumom. Dobrovoljni sporazum zaključuju Vlada i zainteresovani subjekti iz različitih privrednih grana (proizvođači, uvoznici, pakeri/punioci i isporučioци). Dobrovoljni sporazum se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

Proizvođač, uvoznik, paker/punilac i isporučilac dužni su da besplatno preuzmu otpad od sekundarne ili tercijarne ambalaže na zahtev krajnjeg korisnika. Krajnji korisnik koji nabavlja robu od proizvođača, uvoznika, pakera/punioца i isporučioца može otpad od sekundarne ili tercijarne ambalaže ostaviti neposredno na mestu nabavke ili ga kasnije besplatno vratiti. To se odnosi i na otpad od primarne ambalaže koja istovremeno vrši funkciju sekundarne ili tercijarne ambalaže. Proizvođač, uvoznik, paker/punilac i isporučilac dužni su da, na zahtev krajnjeg korisnika, besplatno preuzmu ambalažni otpad koji nije komunalni otpad, a potiče od primarne ambalaže, ako za takvu ambalažu nije propisan poseban način preuzimanja i sakupljanja. Proizvođač, uvoznik, paker/punilac i isporučilac mogu sami da sakupljaju ambalažni otpad koji nije komunalni otpad od krajnjih korisnika i da obezbede njegovo ponovno iskorišćenje, reciklažu i odlaganje, ako pre plasiranja robe na tržište pribave dozvolu ministarstva.

Krajnji korisnik je dužan da prikupi, skladišti, odloži ili prosledi komunalni ambalažni otpad, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravljanje otpadom i zakonom kojim se uređuje komunalna delatnost. Osim toga, krajnji korisnik je u obavezi i da komunalni ambalažni otpad razvrstava i/ili odvojeno skladišti, tako da ne bude izmešan sa drugim otpadom, kako bi mogao da bude prosleđen ili vraćen, sakupljen, ponovo iskorišćen, prerađen ili odložen u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravljanje otpadom. Zabranjeno je prosleđivanje ili vraćanje ambalažnog otpada koji nije komunalni otpad komunalnim preduzećima, osim kada za to postoji zaključen ugovor. Krajnji korisnik mora da obezbedi da ambalaža i ambalažni otpad koji nije komunalni otpad, koji se prosleđuje ili vraća, ne bude zagađen opasnim ili drugim materijama koje nisu sadržane u upakovanoj robi, a koje čine ponovno iskorišćenje ili reciklažu nemogućom ili izvodljivom jedino po nesrazmerno višem trošku. Krajnji korisnik, kao držalac otpada, mora da obezbedi da se sa ambalažnim otpadom, koji je zagađen opasnim ili drugim materijama koje nisu sastavni deo upakovane robe, postupa u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravljanje otpadom.

IV DEO

ULOGA I ZNAČAJ JAVNOSTI I LOKALNE SAMOUPRAVE U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

GLAVA 11 ULOGA I ZNAČAJ JAVNOSTI I NEVLADINIH ORGANIZACIJA U ZAŠTITI ŽIVOTNE

11.1. Uloga i značaj javnosti u zaštiti životne sredine

Ideja javnosti rada organa vlasti datira iz 18. veka i prvi put je ozakonjena u Švedskoj 1766. godine kada je građanima priznata dostupnost dokumenata i podataka u posedu upravne vlasti (*Tryckfrihetsförordning* iz 1766. godine). Ipak, ono dolazi u prvi plan tokom poslednje tri decenije 20. veka, sa širenjem i univerzalnim prihvatanjem koncepta „ljudskih prava“, s jedne strane, i koncepta „dobrog upravljanja“ (good governance) i principa javnosti u radu (transparency) državnih organa, s druge.

Danas više od 30 zemalja ustavom garantuje pravo pristupa javnim informacijama svojim građanima. Osim toga, preko 50 zemalja je zakonom uredilo slobodan pristup informacijama od javnog značaja u posedu državnih organa, a u više od 30 zemalja takvi zakoni su u postupku pripreme ili usvajanja.²⁸⁸ Osim država, principom javnosti u svom radu i dostupnosti informacija počele su da se rukovode i međunarodne organizacije. U tom pogledu je naročito važno pomenuti primer Evropske unije, čiji osnivački ugovor govori o dostupnosti podataka u posedu njenog Parlamenta, Komisije i Saveta ministara, a Povelja o osnovnim pravima EU garantuje građanima EU slobodan pristup tim informacijama.

²⁸⁸ John M. Ackerman, Irma E. Sandoval-Ballesteros, *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, *Administrative Law Review*, Vol. 58, No. 1, 2006, strp. 86.

Slobodan pristup informacijama od javnog značaja je uslov za kvalitetno i efikasno uživanje drugih ljudskih prava i sloboda (slobode mišljenja, prava na informisanje, biračkog prava i dr.) i nezamenjiv je instrument kontrole rada javnih institucija. Ovo pravo građanima otvara put da bez posrednika, stvarno i odgovorno učestvuju u vršenju javnih poslova i procesu donošenja odluka, kao i da utiču na njihov sadržaj i efikasno sprovođenje.

Kako se ističe u publikaciji *Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Izveštaj o monitoringu)*: „Ustezanje vlasti se ogledalo u njihovom višegodišnjem oklevanju da započetu proceduru usvajanja zakona efikasno okončaju. Zakon je u više navrata stavljan u proceduru za usvajanje, da bi potom iznenada i, naizgled, bez posebnih razloga bio povučen, a na njega zaboravljeno. Civilno društvo i mediji su u tim okolnostima pokazali zavidnu istrajnost da zakon konačno bude donet. Iz pera eksperata civilnog društva potekla su 2002. godine dva modela zakonskog uređivanja pristupa informacijama u posedu organa vlasti. Jedan od njih, uz određene izmene, postao je oficijelni predlog, a potom i zakon koji je usvojila Narodna skupština Srbije, novembra 2004. godine. Time se Srbija svrstala među ona savremena demokratska društva koja počivaju na ideji da građani imaju opravdani interes da znaju sve, ili gotovo sve, o državnim poslovima, jer su oni nosioci suvereniteta, a svojim porezima stvaraju budžet iz kojeg se finansira rad javnih službi i činovnika u njima. Priznavanje i poštovanje ovog prava je posebno važno u tzv. zemljama nove demokratije, u koje spada i Srbija, u kojima ne postoji ni duga tradicija parlamentarizma, ni vladavine prava, i u kojima pojam dobrog upravljanja tek treba da postane deo standardnih demokratskih procedura. Po pravilu, sve te zemlje imaju problem sa odgovornošću izabranih elita. (...) Donošenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama u sistem organizacije vlasti u Srbiji uveden je novi organ – Poverenik za informacije od javnog značaja, kao nezavisno telo. Poverenik je u svom dosadašnjem radu pokazao visoki stepen nezavisnosti u postupanju, kako prema zakonodavnoj, tako i prema izvršnoj i sudskoj vlasti. Od samog početka se nije ustručavao da koristi pripadajuća zakonska prava u punom kapacitetu kako bi obezbedio ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja. Doslednom primenom svojih ovlašćenja skrenuo je pažnju javnosti na instituciju Poverenika i insistirao je na nezavisnosti, samostalnosti i nepristrasnosti u postupanju, što treba da bude glavna odlika rada svih nezavisnih tela, kao narastajuće četvrte vlasti. Poverenik je do sada vrlo jasno ukazivao na probleme postupanja organa javne vlasti, insistirao na sprovođenju zakonskih procedura i kritici onih organa javne vlasti koji nisu postupali u skladu sa Zakonom. Na taj način je sadašnji Poverenik uspeo da instituciju etablira kao nezavisnu, da aktuelizuje pitanje prava na pristup informacijama od javnog značaja za budućnost rada i položaj drugih nezavisnih tela.”²⁸⁹

Ustav Srbije je propisao da (čl. 51/2): „Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom.”²⁹⁰ Slobodan pristup informacijama od javnog

289 *Primena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Izveštaj o monitoringu)*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2006, str. 7 i 10.

290 *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 83/2006.

značaja u Srbiji je regulisan *Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (2004).²⁹¹

11.1.1. Učešće javnosti u procedurama od značaja za zaštitu životne sredine

Osnovne pravne pretpostavke učešća javnosti u procedurama od značaja za zaštitu životne sredine u našem pravu regulisane su normama (sistemskog) Zakona o zaštiti životne sredine (2004).²⁹² U tom smislu, svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo uticati na životnu sredinu.²⁹³ *Ratio legis* za učešće javnosti nalazi se u funkcionalnoj međuzavisnosti postupka informisanja i učešća javnosti u procesu donošenja ekoloških odluka.²⁹⁴ Ilustrativni primeri se mogu naći u Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu²⁹⁵, Zakonu o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu²⁹⁶, kao i u Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.²⁹⁷ Tako je, članom 10. Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, normirana obaveza nadležnog organa da obavesti zainteresovane organe i organizacije, kao i opštu javnost, o podnetom zahtevu o potrebi procene uticaja u roku od deset dana od dana prijema urednog zahteva. Istim članom utvrđena je i obaveza nadležnog organa da u odgovarajućem obaveštenju posebno navede podatke o nosiocu projekta (naziv, vrsta i lokacija projekta čije se izvođenje planira), mestu i vremenu mogućeg uvida u podatke, obaveštenja i dokumentaciju iz zahteva nosioca projekta, o prirodi odluke koja će biti doneta na osnovu podnetog zahteva, kao i o nazivu i adresi nadležnog organa. Tzv. zainteresovana javnost ovlašćena je da u roku od 10 dana od prijema obaveštenja dostavi svoje mišljenje. Nadležni organ o podnetom zahtevu o potrebi procene uticaja odlučuje uzimajući u obzir dostavljena mišljenja zainteresovane javnosti.

11.1.2. Zakonsko definisanje „javnosti“

Postupkom učešća javnosti u procedurama od značaja za zaštitu životne sredine prema Zakonu o zaštiti životne sredine predviđena je obaveza izlaganja projekata, planova i programa na javni uvid i postupak javne rasprave. Iako ova formulacija ne daje sve elemente za precizno određivanje mesta i uloge javnosti,

291 *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

292 *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon).

293 *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon, član 9. tačka 10.

294 Christian Schall, *Public Interest Litigation Concerning Environmental Matters Before Human Rights Courts: A Promising Future Concept?*, Journal of Environmental Law, Oxford University Press, 2008, str. 417–453.

295 *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004 i 36/2009.

296 *Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004.

297 *Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004.

do toga se može doći analizom ukupne zakonske regulative u materiji životne sredine.²⁹⁸

Polazeći od formulacija u našem važećem zakonodavstvu, terminološki i sadržinski mogu se razlikovati pojmovi „javnost“ i „zainteresovana javnost“. Tako, javnost čine „jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe“.²⁹⁹ S druge strane, zainteresovana javnost odnosi se na „javnost na koju projekat utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod nadležnog organa“.³⁰⁰ Konsekventno, zainteresovana javnost ima značajan uticaj u postupku donošenja ekoloških odluka, naročito zbog mogućnosti da neposredno učestvuje u procesu donošenja ekoloških odluka, kao i zbog prava da podnese odgovarajući pravni lek – žalbu, odnosno tužbu. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, u članu 2. stavu 1. tački 8, utvrđuje da su zainteresovane organe i organizacije oni organi i organizacije Republike, odnosno autonomne pokrajine i lokalne samouprave i preduzeća, koji su ovlašćeni za utvrđivanje uslova i izdavanje dozvola, odobrenja i saglasnosti za izgradnju objekata, planiranje i uređenje prostora, praćenje stanja životne sredine, obavljanje delatnosti i zaštitu i korišćenje prirodnih i radom stvorenih vrednosti. Može se uočiti da je u našem zakonodavstvu terminološko određenje pojma „javnost“ i pojma „zainteresovana javnost“ u skladu sa onim što predviđa Arhuska konvencija.³⁰¹

U evropskom ekološkom zakonodavstvu³⁰², pravo na pristup ekološkim informacijama³⁰³ kojima raspolažu javne vlasti država članica Evropske unije regulisano je Direktivom Saveta Evropske zajednice 90/313/EEC o slobodi pristupa informacijama o životnoj sredini (1990).³⁰⁴ Navedenom Direktivom pravo na ekološku informaciju formulisano je ne samo kao mogućnost, već kao osnovno pravo.³⁰⁵ Pod „ekološkom informacijom“ smatra se informacija koja se odnosi na životnu sredinu u pismenoj, vizuelnoj ili audio, odnosno u formi baze podata-

298 Više o ovoj temi: Stevan Lilić, Mirjana Drenovak, *Upravna i upravno-sudska zaštita prava na učešće javnosti u stvarima od značaja za životnu sredinu u Srbiji*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2009, str. 217–231.

299 *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon, član 3. stav 1. tačka 26, kao i *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004 i 36/2009 član 2. stav 1. tačka 1.

300 *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004 i 36/2009, član 2. stav 1. tačka 7.

301 Maria Lee, *EU Environmental Law – Challenges, Change and Decision-Making*, Oxford and Portland, 2005, str. 126–127.

302 Uporedi: Michael A. Heldeweg, René J.G.H. Seerden, Kurt R. Deketealere, *Public Environmental Law in Europe – a Comparative Search for a Ius Commune*, „European Environmental Law“, Kluwer Law International, 2004, str. 85–86.

303 Uporedi: Stevan Lilić, Maja Stojanović, *Ekološka informacija u pravu EU i zakonodavstvu Srbije*, „Eko-justus I: Pravo i životna sredina u privredi i praksi“, Forum kvaliteta (Asocijacija za globalna pitanja kvaliteta), Beograd 2008, str. 35–40.

304 *Directive of the Council of the European Community 90/313 on the freedom of access to information on the environment*, OJ 158/56 od 23. juna 1990. god. Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1990:158:0056:0058:EN:PDF>, 11. maj 2009. Direktiva je stupila na snagu 1. januara 1993. godine. Uporedi: Ruth Hillary, *Environmental Reporting Requirements under the EU: Eco-Management and Audit Scheme (EMAS)*, The Environmentalist 15/4, Springer Netherlands, 1995, str. 299.

305 Član 1. Direktive Saveta Evropske zajednice 90/313/EEC, od 23. juna 1990.

ka.³⁰⁶ Ekološkom informacijom, osim podataka o stanju životne sredine, smatraju se i ostali podaci relevantni za životnu sredinu. „Javne vlasti“ koje su dužne da pruže informaciju definisane su na širi način, tako da se podrazumeva da su to organi uprave na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, kao i druge organizacije koje se bave životnom sredinom i koje poseduju relevantne ekološke informacije.³⁰⁷ Navedeni organi imaju obavezu da traženu ekološku informaciju pruže najdalje u roku od dva meseca. U smislu člana 5. Direktive, usluga davanja ekološke informacije ne sme se naplaćivati preko „razumne cene“. Ako nadležni organ odbije da izda informaciju, lice čiji je zahtev odbijen, može u upravnom, odnosno sudskom postupku tražiti preinačenje takve odluke.

Direktivom je stipulisano i da ekološku informaciju može tražiti bilo koje fizičko ili pravno lice, pri čemu nije predviđena obaveza dokazivanja tzv. posebnog interesa. Osim toga, kao ovlašćena lica obuhvaćeni su ne samo državljani države članice od čijih se vlasti informacije zahtevaju, već i lica iz drugih država članica Evropske unije, kao i lica izvan Evropske unije.³⁰⁸

11.1.3. Informisanje javnosti i mogućnost aktivnog učešće javnosti u procedurama od značaja za zaštitu životne sredine

Imajući u vidu naše važeće zakonodavstvo u oblasti zaštite životne sredine, može se uočiti da regulativa informisanja javnosti o fazama postupka i mogućnostima aktivnog učešća javnosti nije konzistentna. U tom smislu, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu propisuje pravilo da se obaveštavanje javnosti realizuje putem najmanje jednog lokalnog lista na nekom od službenih jezika koji su u upotrebi na području koje je zahvaćeno uticajem planiranog projekta, a može se vršiti i putem elektronskih medija. Osim toga, kao značajan instrument participacije javnosti normirana je i obaveza nadležnog organa da javnosti stavi na uvid celokupnu dokumentaciju o postupku procene uticaja na životnu sredinu. Ta obaveza se ima izvršiti u roku od 15 dana od dana podnošenja pismenog zahteva. Iako su predviđeni izuzeci od navedenog pravila koji se odnose na dokumentaciju zaštićenu oznakom poverljivosti, propisano je i pravilo da podaci o emisijama, rizicima od udesa, rezultatima monitoringa i inspeksijskom nadzoru³⁰⁹ ne mogu biti zaštićeni kao „poveljivi“ (tajna). Ono što svakako doprinosi maksimizaciji dostupnosti informacija javnosti jeste i činjenica da se izveštaj o strateškoj proceni uticaja, kao i izveštaj o učešću javnosti vode u „Javnoj knjizi“, koja je dostupna ne samo u papirnoj, već i u elektronskoj formi.

S druge strane, Zakonu o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu može se uputiti i negativna ocena u vezi sa pitanjem učešća zainteresovane javnosti. Tako, prema članu 11. ovog Zakona, u pripremnoj fazi postupka strateške procene uticaja na životnu sredinu nije predviđeno učešće javnosti. Postupak vršenja

306 Član 2. Direktive Saveta Evropske zajednice 90/313/EEC, od 23. juna 1990.

307 Član 6. Direktive Saveta Evropske zajednice 90/313/EEC, od 23. juna 1990.

308 Vid Vukasović, *Međunarodnopravno regulisanje informisanja o životnoj sredini u Evropi*, Zbornik radova sa konferencije „Životna sredina ka Evropi“, Beograd, 2005, str. 66.

309 Uporedi: Stevan Lilić, *Ekološka inspekcija u zakonodavstvu Srbije i Evropske unije*, Zbornik radova „50 godina Evropske unije“, Institut za uporedno pravo i Kancelarija za pridruživanje EU Vlade Srbije, Beograd, 2007, str. 277–287.

strateške procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu radi obezbeđivanja zaštite životne sredine i unapređenja održivog razvoja sprovodi se u tri faze: 1) pripremna faza, u kojoj se donosi odluka o izradi strateške procene uticaja; 2) faza izrade samog izveštaja o strateškoj proceni uticaja i 3) faza davanja saglasnosti, odnosno usvajanja izveštaja o strateškoj proceni uticaja. Pošto ovaj Zakon ne definiše pojam „zainteresovane javnosti“, to znači da stranka ne predstavlja javnost u postupku. Mogućnost izlaganja na uvid javnosti i javnu raspravu postoji tek u fazi usvajanja izveštaja. Veoma je indikativno da ovaj Zakon ne sadrži ni jednu odredbu kojom se normira pravna zaštita u slučaju povrede postupka izlaganja na javni uvid (odnosno u vezi sa raspravom), čime se u velikoj meri umanjuje mogućnost efektivnog delovanja javnosti.

Može se zaključiti da naši propisi iz oblasti zaštite životne sredine, odnosno zakoni koji uređuju oblast procene i strateške procene uticaja na životnu sredinu, uvode složene i nekonzistentne procedure uvida javnosti, što u stvarnosti znači nedovoljno efikasne postupke obaveštavanja javnosti i obezbeđenja njenog učešća u procesima donošenja odluka od značaja za životnu sredinu.

11.1.4. Upravna i upravno-sudska zaštita prava na učešće javnosti u procedurama od značaja za zaštitu životne sredine u Srbiji

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu određuje u kojim je situacijama i protiv kojih odluka moguće izjaviti žalbu. Aktivnu legitimaciju za podnošenje žalbe imaju odgovarajući organi, organizacije i zainteresovana javnost. S druge strane, ovim Zakonom je normirano i da se protiv konačne odluke o davanju saglasnosti, odnosno odbijanju zahteva za izdavanje saglasnosti ne može izjaviti žalba, mada se predviđa da se protiv takvih odluka može voditi upravni spor.

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine propisuje da se protiv rešenja o izdavanju integralne dozvole, odnosno protiv rešenja o odbijanju zahteva za izdavanje ove dozvole ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. Imajući u vidu da „*rešenje o izdavanju dozvole, odnosno o odbijanju zahteva za izdavanje dozvole nadležni organ dostavlja operateru i o tome obaveštava druge organe i organizacije i javnost u roku od osam dana od dana donošenja rešenja*“ (čl. 15, st. 6), otvara se pitanje koji su subjekti u ovom slučaju aktivno legitimisani za pokretanje upravnog spora?³¹⁰ Navedena formulacija navodi na zaključak da pravo na pokretanje upravnog spora pripada samo operateru, kao licu kome se odluka i dostavlja, pri čemu ostali subjekti postupka, uključujući i „zainteresovanu javnost“, povodom donetog rešenja ne bi imali ni pravo žalbe (jer je Zakonom isključena), ali ni pravo na tužbu za pokretanje upravnog spora (jer nisu aktivno legitimisani).

Načelo ustavnosti i zakonitosti, između ostalog, počiva na premisi izbegavanja kumulativnog isključenja i žalbe u upravnom postupku i tužbe u upravnom sporu. U evropskom zakonodavstvu, važnost sudske kontrole zakonitosti

310 „Operater jeste svako fizičko ili pravno lice koje, u skladu sa propisima, upravlja postrojenjem ili ga kontroliše ili je ovlašćen za donošenje ekonomskih odluka u oblasti tehničkog funkcionisanja postrojenja i na čije ime se izdaje integrisana dozvola.“ – član 2, stav 1, tačka 15. Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004.

upravnih akata (*judicial review of administrative acts*) istaknuta je i u Preporuci R (2004) 20 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama.³¹¹ Preporukom se sudska kontrola određuje kao ispitivanje i utvrđivanje zakonitosti upravnog akta i donošenje odgovarajućih mera od suda. Za razliku od solucije u našem pravu, prema Preporuci se kao upravni akti smatraju kako pojedinačni, tako i opšti pravni akti organa uprave, kao i fizičke radnje koje uprava preduzima prilikom vršenja svojih ovlašćenja, a koje mogu uticati na prava i pravne interese fizičkih i pravnih lica. S druge strane, sudska kontrola zakonitosti upravnih akata, prema Preporuci, odnosi se i na situacije kada organ uprave, suprotno zakonskoj obavezi, odbije ili propusti odgovarajuće činjenje. Imajući navedeno u vidu, može se zaključiti da bi, radi efikasnog ostvarivanja prava učešća javnosti u kreiranju ekološke politike i kontroli njenog sprovođenja, prava na pokretanje upravnog spora trebalo omogućiti i „zainteresovanoj javnosti“.

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu ne stipuliše mogućnost zaštite prava javnosti u upravnom postupku po žalbi, ali ni po tužbi u upravnom sporu. „Odsustvo prava na žalbu, odnosno tužbu lišava javnost mogućnosti da brani stav iskazan u postupku javnog uvida i rasprave, mišljenje javnosti gubi pravnu težinu, a čitav postupak učešća javnosti dobija ton ‘pravnog dekora’. Time se ovaj zakon bitno u svom negativnom kontekstu odvaja od ostala dva zakona.“³¹²

Može se zaključiti da su u našem zakonodavstvu rešenja u vezi sa ovim pitanjem nekonzistentna, jer je, s jedne strane, mogućnost pokretanja upravnog spora zainteresovane javnosti predviđena Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja, dok, s druge strane, takva mogućnost nije predviđena Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

11.2. Uloga i značaj nevladinih organizacija i udruženja u zaštiti životne sredine

Nevladine organizacije i udruženja su, za razliku od vladinih (državnih) organizacija i agencija, izraz i oblik nastojanja građana da samoorganizovanjem zadovolje svoje brojne različite interese i potrebe. Da bi se dovoljno jasno razlikovale od organizovanja sa ciljem sticanja i raspodele dobiti, te organizacije se preciznije određuju kao nevladine, neprofitne organizacije.

U sistemu specijalizovanih organizacija i agencija Ujedinjenih nacija, ili regionalnih integracija, poput Evropske unije, nevladine organizacije su priznati, u rešavanju brojni ključnih problema savremenog sveta, ravnopravan učesnik. Paralelno sa konferencijama predstavnika država i vlada, održavaju se i skupovi

311 Preporuka R (2004) 20 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o sudskoj reviziji upravnih akata, usvojena od Komiteta ministara 15. decembra 2004. godine na 909. sastanku zamjenika ministara, *Praksa Evropskog suda za ljudska prava i primenu evropskih standarda u upravnom pravu Srbije*, Vrhovni sud Srbije, Beograd, 2007, str. 143 i dalje.

312 Sreten Đorđević, Nataša Đereg, *Arhuska konvencija u Republici Srbiji: učešće javnosti u procesu donošenja odluka o životnoj sredini – studije slučaja*, Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu, Kancelarija u Srbiji, Beograd, 2006, str. 25.

nevladinih organizacija o problemima mira, ekologije, žena, mladih, rasnih i nacionalnih manjina.

Iako ne postoji jasna definicija nevladinih organizacija u Ustavu Republike Srbije, članom 55. jemči se sloboda političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja i pravo da se ostane izvan svakog udruženja. U drugom stavu istog člana ističe se da se udruženja osnivaju bez prethodnog odobrenja, uz upis u registar koji vodi državni organ, u skladu sa zakonom, s tim što se u četvrtom stavu naglašava da Ustavni sud može zabraniti samo ono udruženje čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.

11.2.1. Uloga i značaj nevladinih organizacija i udruženja u zaštiti životne sredine

Ekološke nevladine organizacije i udruženja predstavljaju organizovani oblik delovanja javnosti na zaštiti životne sredine. To su neprofitne organizacije bez uticaja države, na osnovu privatne inicijative, a njihova osnovna uloga i cilj jeste delovanje u cilju rešavanja globalnih lokalnih ekoloških problema. One predstavljaju značajan faktor u zaštiti životne sredine. Bilo da deluju lokalno ili, pak, na međunarodnom nivou, nevladine organizacije svoju ulogu u zaštiti životne sredine ostvaruju aktivnostima usmerenim na dva polja: državni aparat i građane.

11.2.2. Odnos ekoloških nevladinih organizacija i državnih institucija

U demokratski organizovanim društvima učešće nevladinih organizacija u zaštiti životne okoline uživa veliku podršku državnih organa. Nije redak slučaj u svetu da vlade pozivaju nevladine organizacije da izrade naučne i stručne analize stanja životne okoline, finansiraju projekte i konkretne akcije NVO sa ciljem očuvanja životne sredine, kao i da ih podstiču na učešće prilikom donošenja nacionalnih propisa u oblasti ekologije. Takođe, praksa je nevladinih organizacija da se samoinicijativno angažuju podnošenjem predloga, nacрта, zahteva za izmenu, dopunu ili ukidanje neodgovarajućih državnih akata, posebno u zemljama u kojima ekološke političke partije aktivno ne učestvuju u vodećim državnim institucijama. U pojedinim zemljama nevladine organizacije preuzimaju aktivnosti koje su tradicionalno u nadležnosti državnih organa. Tako je, na primer, bugarski Savez lovaca i ribolovaca kontrolisao nacionalne rezervate, izricao kazne narušiocima propisa i vršio ekonomske aktivnosti usmerene na razvitak rezervata. Neke zemlje čak daju i ovlašćenja nevladinim organizacijama da pred nadležnim sudovima zahtevaju poštovanje propisa zaštite životne sredine.

Osim uticaja na državnu i lokalnu vlast, ističe se i udeo nevladinih organizacija u radu međunarodnih konferencija i donošenju važnih međunarodnih dokumenata. U tom pogledu je nezaobilazna uloga međunarodnih nevladinih organizacija. Svetska unija za očuvanje prirode (World Conservation Union) ukazala je, na primer, na brojne međunarodne ekološke probleme i ostvarila značajnu saradnju sa vladama država u pogledu prikupljanja i analize podata-

ka, kao i obezbeđenja tehničke pomoći. Doprinos očuvanju čovekove okoline međunarodnih ekoloških nevladinih organizacija iskazuje se i u njihovom konkretnom zalaganju i pritiscima na vlade zemalja, koje nemaju jaku i razvijenu internu mrežu NVO-a i udruženja, da usvoje i primenjuju međunarodne protokole iz oblasti zaštite životne sredine.

11.2.3. Odnos ekoloških nevladinih organizacija i građana

Odnos građana i nevladinih organizacija koje su orijentisane ka zaštiti životne sredine predstavlja široku lepezu uzajamnog dejstva. S obzirom na to da sami građani formiraju nevladine organizacije, oni imaju priliku da direktno određuju oblike i načine funkcionisanja, kao i pravac delovanja same organizacije.³¹³ No, ovde ćemo se fokusirati na potencijalan uticaj ekoloških nevladinih organizacija na širu populaciju, kako na lokalnom i državnom nivou, tako i na celokupno čovečanstvo.

Od samog formiranja ekološkog pokreta, krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina prošlog veka, kao osnovna uloga nevladinih organizacija u zaštiti čovekove okoline nametnula se mogućnost dotičnih NVO-a da informišu javnost o postojećim i predstojećim ekološkim problemima. Stavljajući u fokus ljudske pažnje trenutne probleme životne sredine kao što su: zagađenje vazduha, vode, zemljišta, hrane, iscrpljivanje neobnovljivih prirodnih resursa, sveopšte i svakodnevno uništavanje flore i faune i drugo, nevladine organizacije i udruženja obilato učestvuju u formiranju i podizanju ekološke svesti građana. Onog trenutka kada ljudi pokazuju interesovanje za pitanja zaštite životne sredine na nekom apstraktnom nivou, tražeći uzroke i rešenja postojećih ekoloških problema, otvara se mogućnost i njihovog sudelovanja u sanaciji i predupređivanju ekoloških kriza. Zbog toga je visok nivo ekološke svesti celokupnog čovečanstva osnova očuvanja i unapređenja životne sredine. Ulogu informatora ekološke nevladine organizacije ostvaruju putem sredstava masovnog informisanja, učestvujući u raznim emisijama, reklamama, postavljanjem plakata i bilborda, deljenjem flajera, objavljivanjem raznih brošura itd. Značajno je napomenuti i formiranje banke ideja i mreže informacija o životnoj sredini NVO putem interneta, što bi omogućilo brzo povezivanje i protok informacija. Naravno, koliko će informacija o pitanjima zaštite životne sredine biti zastupljene u medijskom prostoru ne zavisi samo od konkretnih nevladinih organizacija i mas-medija, već i od opšteg stanja u društvu.

Osim informativne i obrazovne uloge, ekološke nevladine organizacije i udruženja imaju značajnu ulogu u rešavanju konkretnih ekoloških problema i prevenciji nastajanja novih na datom prostoru. Krilatica mnogih ekoloških pokreta „Misli globalno, deluj lokalno!“ na ovaj način dobija svoju stvarnu realizaciju. U ovom pogledu najznačajnije su lokalne organizacije i udruženja koji pokreću čitav niz akcija u zaštiti životne sredine – čišćenje reka i obala, pošumljavanje, rešavanje problema deponovanja otpada, formiranje zelenih površina i slično. Osim sopstvenih aktivista i volontera, one česte uspevaju da u velikoj meri pokrenu lokalno stanovništvo da sa njima zajedno daju svoj doprinos konkretnoj akciji.

313 Uporedi: James Salzman, Barton H. Thompson, *Environmental Law and Policy*, New York, 2003, str. 68–75.

11.2.4. Uloga nevladinih organizacija i udruženja u zaštiti životne sredine u Srbiji

Zakon o zaštiti životne sredine normira udruženja građana kojima se omogućuje da u oblasti zaštite životne sredine pripremaju, propagiraju i realizuju svoje programe zaštite, štite svoja prava i interese u oblasti zaštite životne sredine, predlažu aktivnosti i mere zaštite, učestvuju u postupku donošenja odluka u skladu sa zakonom, doprinose ili neposredno rade na informisanju o životnoj sredini.³¹⁴ Osim toga, ovim zakonom se daje mogućnost ne samo državnim organima, naučnim ustanova, ustanovama u oblasti obrazovanja, zdravstva, informisanja, kulture i drugih ustanova, već i drugim oblicima udruživanja da u okviru svojih delatnosti podstiču, usmeravaju i obezbeđuju jačanje svesti o značaju zaštite životne sredine.³¹⁵

Društvo mladih istraživača Bora je jedna od najstarijih i najangažovanijih organizacija na ekološkoj i društvenoj sceni Srbije. Osnovano je 1976. godine sa ciljem da okuplja mlade zainteresovane za naučnoistraživački rad iz oblasti prirodnih i društvenih nauka, ekologije i zaštite životne sredine. Društvo čini više klubova i sekcija. Svoje aktivnosti realizuje kroz istraživačke projekte i programe, škole, kampove i mnoge druge vidove. U programe Društva uključeni su učesnici sa teritorije cele Srbije i iz inostranstva, a u njihovoj realizaciji sarađuje se sa renomiranim naučnim i stručnim institucijama.

Ekološki klub je najaktivniji klub. Njegove aktivnosti se odvijaju neprekidno tokom godine organizacijom ekološke škole, tribina, promocija i prezentacija ekološke literature, projekata, programa i rezultata istraživanja; obeležavanjem značajnih datuma vezanih za zaštitu životne sredine i očuvanje biodiverziteta; organizacijom izložbi; realizacijom istraživačkih programa: Ekološka istraživanja borskog područja i Hidrobiološka istraživanja Crnog Timoka i pritoka; suorganizacijom tradicionalnog naučno-stručnog skupa Ekološka istina; Letnjeg ekološkog kampa na Borskom jezeru, organizovanjem kampanje za Eko-selo i LEAP (lokalni ekološki akcioni plan) i sličnog.

Društvo mladih istraživača svakog leta organizuje Međunarodni omladinski radno-istraživački ekološki kamp „MORIEK“ na kome učestvuju mladi iz zemlje i inostranstva. Društvo Mladih istraživača Bora od svog osnivanja deluje u okviru organizacije Mladih istraživača Srbije. Takođe, DMI Bor je članica osnivač nacionalne mreže NVO Jugoslovenski forum za zaštitu životne sredine dunavskog sliva – DEFYU.

Društvo mladih istraživača Bora intenzivno sarađuje sa Regionalnim centrom za zaštitu životne sredine centralne i jugoistočne Evrope REC – Kancelarija u Srbiji, zatim sa Društvom ekologa Srbije, Mladim istraživačima Vojvodine, Valjeva, Beograda i drugim.³¹⁶

Prema uticaju koji ostvaruju na planu informisanja i podizanja ekološke svesti stanovništva Srbije izdvaja se EkoForum – Forum za održivi razvoj i zaštitu

314 *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon, član 7.

315 *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon, član 6.

316 Vidi: Društvo mladih istraživača Bora, <http://mibor.rs/>.

životne sredine. Ovo neprofitno, nestranačko i nevladino udruženje osnovano je 2001. godine u Beogradu. Njegov glavni cilj je poboljšanje informisanja o ekološkim temama putem saradnje sa medijima i novinarima, institucijama i ekspertima, ekološkim organizacijama civilnog društva, kao i sa sektorom biznisa.

Projekti u kojima je EkoForum učestvovao i učestvuje su: Regionalni pres centar za životnu sredinu (Regional Environmental Press Center) 2002–2004. godine, Izveštavanje o životnoj sredini (Reporting on Environment) 2005–2006. godine, Jačanje izveštavanja o životnoj sredini u Srbiji (Developing environmental reporting in Serbia) od 2006–2007. godine, Podrška radu Arhus centra za informacije o životnoj sredini u opštini Vračar (Support Functioning of Environmental Information Centre in Municipality Vračar) 2008. godine i Zaštita urbanih zelenih površina i šuma (Protection of Urban forests and green areas) od 2008–2010. godine.³¹⁷

Zalaganje na planu edukacije i aktiviranja mlađe populacije na zaštiti životne sredine Zelena omladina Srbije takođe zavređuje pažnju. To je nevladina organizacija, osnovana 2000. godine, sa ciljem promovisanja „zelenih“ ideja i načina života. Okuplja mlade ljude, uglavnom studente koji su spremni da se aktivno uključe u rešavanje lokalnih problema i podizanje svesti građana o globalnim pitanjima, kao i da aktivno učestvuju u izgradnji demokratskog, civilnog društva. Sprovodi kampanje, akcije i projekte na različite teme, sa osnovnim ciljem podizanja svesti građana, edukacije i motivisanja pre svega mladih da preuzmu aktivno učešće u društvu. Prati parolu da je i malo mnogo, ako se ne zaustavimo na tome. Njene aktivnosti se zasnivaju kako na edukativnim projektima sa mladima, mahom srednjoškolcima, tako i na sprovođenju kampanja. Po svom značaju, od ekoloških kampanja se izdvajaju projekti koji se odnose na reciklažu, zaštitu vode, zaštitu šuma, povlačenje iz upotrebe plastičnih kesa i lokalno delovanje u rešavanju problema gradskih zelenih površina. Širokim spektrom mnogobrojnih aktivnosti utiču na različite ciljne grupe i promovišu koncept društva koje brine o zaštiti životne okoline. Zelena omladina Srbije je deo Evropske federacije mladih zelenih (Federation of Young European Greens), koja okuplja više od 50 omladinskih organizacija, kao i Mreže za saradnju i razvoj istočne Evrope (Cooperation and Development Network of Eastern Europe), koja okuplja mlade zelene iz cele istočne Evrope, odnosno zemalja koje nisu članice Evropske unije.³¹⁸

11.2.5. Uloga svetskih nevladinih organizacija i udruženja u zaštiti životne sredine

Zabrinutost za sve veće globalne ekološke pretnje, u drugoj polovini 20. veka, rezultirala je pojavom međunarodnih nevladinih i neprofitnih organizacija. Neke od najpoznatijih i najuticajnih su Svetski fond za prirodu (*World Wide Fund for Nature* – WWF),³¹⁹ Prijatelji Zemlje (*Friend of the Earth* – FoE)³²⁰; Grinpis (Greenpeace).³²¹

317 Vidi: EkoForum, www.ekoforum.org.

318 Vidi: Zelena omladina Srbije, www.zelenaomladina.org.

319 Vidi: World Wide Fund for Nature – WWF, www.worldwildlife.org.

320 Vidi: Friend of the Earth – FoE, www.foei.org.

321 Vidi: Greenpeace, www.greenpeace.org.

Svetski fond za prirodu nastao je kao Svetski fond za divljinu daleke 1961. godine na inicijativu poznatog ekologa i prvog direktora UNESCO-a sera Džulijana Hakslija nakon njegove posete Africi. Sa sedištem u neutralnoj Švajcarskoj i simbolom pande, Svetski fond za prirodu postao je jedna od finansijski najmoćnijih organizacija u oblasti konzervacije prirode. Svoj uspeh u zaštiti životne sredine ova organizacija delimično duguje i činjenici da se u njenom vrhu od osnivanja nalaze vrlo ugledne ličnosti sveta, uključujući i mnoge krunisane glave.

Među najvažnijim aktivnostima WWF-a izdvajaju se:

- *Projekat Tigar*, šestogodišnji projekat pomoći vladi Indije da se očuva ugroženi harizmatični indijski tigar, započet 1973.
- *Kampanja za tropske prašume* (Tropical Rainforest Campagne), za zaštitu šuma i formiranje nacionalnih parkova i rezervata u Latinskoj Americi, zapadnoj Africi i jugoistočnoj Aziji, započeta 1975.
- *Kampanja za zaštitu mora* (Marine Campagne) pod imenom *Mora moraju da žive* (The Seas Must Live), koja je u centru pažnje imala zaštitu kitova, foka, morskih kornjača...
- Uspostavljanje *međunarodnog moratorijuma na lov na kitove* (1985).
- *Podrška svetskom ekološkom samitu u Riju 1992.* i konvencijama o biološkom diverzitetu i klimatskim promenama.

WWF je unapređivao i dalje razvijao svoju strategiju stavljajući u centar svoje pažnje tri osnovna pitanja:

- zaštitu biološkog diverziteta,
- promociju koncepta održive upotrebe prirodnih resursa i
- smanjivanje rasipničke potrošnje i opustošujućeg zagađenja.

Ekološka organizacija Prijatelji Zemlje osnovana je 1971. godine i do danas izrasla je u jednu od najmoćnijih nevladinih organizacija za zaštitu životne sredine, odnosno grupa za pritisak sa blizu 250 miliona pripadnika i podržavalaca.

Prijatelji Zemlje svoju ključnu ulogu – zaštitu okoline, ostvaruje tako što se:

- opire politici i praksi oštećivanja okoline;
- ukazuje na primere destrukcije prirode;
- lobira među političarima i ostalim učesnicima donošenja odluka;
- predlaže konstruktivna rešenja ekoloških problema;
- nudi pristupačne i kvalifikovane informacije o ekološkim pitanjima;
- finansira suštinska istraživanja u oblasti zaštite okoline;
- mobilise javno mnjenje i pomaže građanima da učestvuju u izgradnji pritiska za promene u oblasti zaštite životne sredine.

Grinpis je formiran iste godine kada i Prijatelji Zemlje. Osnovna uloga *Grinpisa* je da ukaže na pitanje ekološke odgovornosti i da pomogne građanima da ostvare svoj uticaj na donošenje najkrupnijih odluka koje se tiču zaštite životne sredine.

Teorija i praksa svetskih ekoloških nevladinih organizacija govori nam da je njihova uloga u zaštiti životne sredine od krucijalnog značaja za održanje i

poboljšanje kvaliteta života. Promenjiva društveno-politička klima u našoj zemlji uticala je i utiče, ne samo na funkcije NVO u oblasti ekologije, već i na sveobuhvatnu ekološku svest građana Srbije. Uprkos primetnom napretku, stanje ekoloških nevladinih organizacija u našoj zemlji još uvek je daleko od svetskih standarda. Čini se da dejstvo javnosti nije dovoljno korišćeno, a da se nevladine organizacije još uvek nalaze na marginama rešavanja gorućih ekoloških problema. Unapređenje normativnog regulisanja uticaja javnosti i obezbeđenje nevladinim organizacijama odgovarajućih zakonskih ovlašćenja u zaštiti životne sredine veoma bi doprinelo njihovom intenzivnijem uključivanju u rešavanju ekoloških pitanja, a time i očuvanju životne sredine u našoj zemlji. Takođe, posebnu pažnju bi trebalo posvetiti medijskom promovisanju rada nevladinih organizacija da bi njihova aktivnost imala šireg odjeka u javnosti, što bi pospešilo podizanje ekološke svesti na viši nivo. Kako finansiranje nevladinih organizacija predstavlja veliki problem, trebalo bi razmišljati i o mogućnosti promena u poreskom sistemu, što bi stimulisalo privredne subjekte da ih finansiraju.

Međutim, aktuelni društveno-ekonomski problemi i globalna kriza zahtevaju mnogo intenzivnije razmišljanje i inovativnija rešenja jer trenutni odnos čoveka prema životnoj sredini i dosadašnji razvoj nisu prihvatljivi sa aspekta očuvanja životne sredine i opstanka čovečanstva. Takođe, ekonomska kriza i posledice klimatskih promena predstavljaju jedinstven problem čije rešenje bi mogla da bude nova inicijativa, takozvana „zelena ekonomija“. Trenutna ekonomska kriza, u kontekstu klimatskih promena, energetske krize, nedostatka vode i hrane, predstavlja jedinstvenu priliku za društveno-ekonomske promene u pravcu podsticanja „zelene ekonomije“ koja se odnosi na široko korišćenje obnovljivih resursa kao izvora energije, kreiranje novih „zelenih“ radnih mesta u oblasti životne sredine i takozvani opšti „zeleni“ privredni rast. U ovom konceptu očigledno se javlja nužna potreba za učešćem nevladinog sektora. Ekološke nevladine organizacije bi mogle ostvariti značajniji uticaj ukoliko bi se međusobno povezale u radu na ostvarenju zajedničkih ciljeva, odnosno ukoliko formiraju specifični ekološki pokret putem koga bi se mogla institucionalizovati saradnja sa svim aktivnim učesnicima procesa izgradnje i funkcionisanja sistema zaštite životne sredine.

Glava 12

ULOGA I ZNAČAJ LOKALNE SAMOUPRAVE U ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE

Kao i sva druga živa bića, čovek je od početka svog postojanja pa do današnjeg dana vezan tesnim uzajamnim vezama sa celokupnom neživom i živom prirodom koja ga okružuje. Upravo ta interakcija čovek – *životno okruženje*, tj. *životna sredina* predstavlja osnov savremenog prava zaštite životne sredine.

Evolucija čoveka kao svesnog bića manifestovala se u prvom redu u traženju puteva i načina na koje bi se uskladio sa prirodom koja ga okružuje, kako bi obezbedio preduslove neophodne za sopstveni opstanak. Svakim novim pronalaskom (počev od oruđa za obradu zemlje i točka, pa sve do savremene kompjuterske tehnologije) čovek ostvaruje sve veći deo večite želje da uskladi prirodu i svoje potrebe. I dok je savremeni urbani, privredni, ekonomski i tehnološki razvoj čoveku pružio velike koristi, industrijsko zagađenje vazduha i vode, nekontrolisana seča šuma i njihovo pretvaranje u poljoprivredno zemljište, uništenje ozonskog omotača i globalno zagrevanje planete praćeno klimatskim promenama, nagomilavanje raznog otpada, uključujući i radioaktivni, kao i nestanak pojedinih biljnih i životinjskih vrsta, samo su neke od negativnih posledica čovekovih aktivnosti, koje, međutim, *ozbiljno ugrožavaju njegov sopstveni opstanak*. Zato pravo zaštite životne sredine, u današnjim uslovima, ima ogroman značaj u sprečavanju i otklanjanju tih protivrečnosti.

Pravo zaštite životne sredine danas treba posmatrati kao jedinstvenu nadnacionalnu (međunarodnu), nacionalnu i lokalnu celinu. Zaštita životne sredine ne poznaje granice. Zato je za uspeh normativnog okvira neophodno normativno uređenje i akcija kako na univerzalnom, nacionalnom, regionalnom, tako i na lokalnom planu. Taj se proces danas posmatra dvostrano: sa vrha prema dnu (od međunarodnih propisa, uslova i zahteva), ali i od dna prema vrhu – od pravne regulative i akcionih planova jedinica lokalne samouprave do nacionalnog i nadnacionalnog pravnog okvira.³²²

Kao posledica preteranog industrijskog i urbanog razvoja krajem 20. veka, nastao je pojam „održivi razvoj“, koji je, kao jedan od osnovnih globalnih principa zaštite životne sredine utvrđen *Rio deklaracijom UN o životnoj sredini i održivom razvoju*, koja je usvojena na Konferenciji Ujedinjenih nacija u Rio de Žaneiru 1992. godine. Pod njim se podrazumeva da se struktura i dinamika ljudskih

322 Uporedi: Slobodan Milutinović (priređio), *Kako inicirati lokalnu agendu 21 u mojoj opštini*, Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije, Beograd, 2003, str. 3.

delatnosti mora prilagoditi strukturi i dinamici životne sredine, tako da se *zadovoljavanjem potreba sadašnjih generacija ljudi ne ugrožavaju pravo i mogućnost budućih generacija na povoljne uslove života.*³²³

Zagovarajući koncept održivog razvoja, na Konferenciji u Rio de Žaneiru usvojen je jedan od ključnih dokumenata – Agenda 21 – globalni akcioni plan održivog razvoja za 21. vek.³²⁴ Potpisnice Agende 21 su 173 zemlje, uključujući i našu. Na oko 500 stranica nalazi se 40 poglavlja – od teme siromaštva, zaštite atmosfere, šuma, vodenih resursa, preko zdravstva, poljoprivrede, ekološki zdravog upravljanja biotehnologijom do pitanja odlaganja otpada. Agenda 21 ima ogroman značaj i za lokalnu samoupravu jer je njom, između ostalog, utvrđena uloga lokalne vlasti u iniciranju procesa održivog razvoja na lokalnom nivou, pri čemu je naglašeno: „...svaka lokalna vlast treba da uđe u dijalog sa svojim građanima, lokalnim organizacijama i privatnim preduzećima i da usvoji lokalnu Agendu 21. Kroz konsultacije i postizanje konsenzusa lokalna vlast bi učila od građana i lokalnih građanskih, društvenih, poslovnih i industrijskih organizacija i sakupljala bi informacije potrebne za formulisanje najboljih mogućih strategija.“ Novina u odnosu na druge dokumente Ujedinjenih nacija je izričito priznavanje uloga „bitnih grupacija“, kao što su žene, deca i omladina, poljoprivrednici i preduzetnici. Od 1992. godine pa nadalje, Ujedinjene nacije su počele sve više da računaju na ulogu ovih grupacija u svojim programima, za razliku od prethodne prakse koja je isključivala sve aktere osim nacionalnih vlada i nekoliko favorizovanih posmatračkih organizacija.

U Preambuli Agende 21 se navodi:

„Čovečanstvo se nalazi na odlučujućoj tački svoje istorije. Svedoci smo nejednakosti među narodima, siromaštva, gladi, nepismenosti, bolesti i oštećenja ekosistema od kojih zavisi naš dalji život.

Ujedinjavanjem razvojnih interesa i interesa zaštite životne sredine, njihovim poštovanjem, može nam uspeti da osiguramo pokrivanje osnovnih potreba čovečanstva, poboljšamo životni standard svih ljudi te ostvarimo veću zaštitu ekosistema, a da pri tome imamo veće prinose i da tako sebi osiguramo budućnost.

Ovo nijedna nacija ne može ostvariti sama, ali je moguće da zajednički u globalnom partnerstvu delujemo u smislu održivog razvoja.“

Agenda 21 ima ogroman značaj i za lokalnu samoupravu, jer je njom, između ostalog, utvrđena uloga lokalne zajednice u iniciranju procesa održivog razvoja na lokalnom nivou, pri čemu je naglašeno da „...svaka lokalna vlast treba da uđe u dijalog sa svojim građanima, lokalnim organizacijama i privatnim preduzećima i da usvoji lokalnu Agendu 21. Kroz konsultacije i postizanje konsenzusa lokalna vlast bi učila od građana i lokalnih građanskih, društvenih, poslovnih i industrijskih organizacija i sakupljala informacije potrebne za formulisanje najboljih strategija.“ (Uporedi: *Agenda 21*, usvojena na Konferenciji Ujedinjenih

323 Uporedi: *Deklaracija Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i održivom razvoju*, Rio de Žaneiro, jun 1992.

324 Vidi: *Agenda 21 Environment and Development Agenda*, <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>, 25. februar 2010.

nacija o zaštiti životne sredine i održivom razvoju, Rio de Žaneiro, 2002, član 28 „Aktivnosti lokalnih vlasti na podršci Agendi 21“.) Decentralizacija sistema koja se dogodila najpre u razvijenim zapadnim zemljama, a zatim i u zemljama u tranziciji, odrazila se i na povećanje lokalne kontrole problema životne sredine. S druge strane, građani lokalne samouprave svakako najbolje razumeju lokalne teme, probleme i potrebe i njihovo učešće u formiranju strategija zaštite životne sredine je od ključnog značaja. U skladu sa članom 28 Agende 21, lokalne vlasti treba da naprave programe, politike, podzakonske akte i propise putem kojih će usvojiti koncept *Agende 21*.

Nakon demokratskih promena u Srbiji, za uspešno implementiranje *Lokalne agende 21* bilo je neophodno promeniti nacionalni zakonodavni okvir u oblasti zaštite životne sredine. To je učinjeno donošenjem Zakona o zaštiti životne sredine iz 2004. godine, kao i donošenjem *Zakona o lokalnoj samoupravi* iz 2007. godine. Time je lokalna samouprava dobila i zakonske mogućnosti da aktivno implementira Agendu 21 – *Akcioni program održivog razvoja životne sredine na lokalnom nivou* za 21. vek.

Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje da se opština, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom „stara o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine.“³²⁵ Osim toga, opština, kao poverene poslove, obavlja poslove inspekcijskog nadzora iz oblasti prosvete, zdravstva, zaštite životne sredine, rudarstva, prometa robe i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i druge inspekcijske poslove u skladu sa zakonom.³²⁶ Statutom opštine može se predvideti da se u opštinskoj upravi postavljaju pomoćnici predsednika opštine za pojedine oblasti (ekonomski razvoj, urbanizam, primarna zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivreda i dr.).

Zakonom o zaštiti životne sredine predviđeno je da je lokalna samouprava jedan od osnovnih subjekata zaštite životne sredine u smislu da jedinica lokalne samouprave donosi planove i programe upravljanja prirodnim resursima i dobrima u skladu sa strateškim dokumentima – *Strategijom prostornog razvoja I Nacionalnom strategijom održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara*. U okviru svojih prava i dužnosti, lokalna samouprava određuje vrste planova i programa za koje se izrađuje strateška procena uticaja na životnu sredinu; donosi planove zaštite od udesa; proglašava stanje ugroženosti životne sredine na svom području; donosi program monitoringa na svojoj teritoriji, koji mora biti u skladu sa programom Vlade Srbije; donosi program zaštite životne sredine na svojoj teritoriji, odnosno lokalne akcione i sanacione planove u skladu sa Nacionalnim programom i planovima i svojim interesima i specifičnostima, dok nadležni organ jedinice lokalne samouprave jedanput u dve godine podnosi skupštini

325 *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 129/2007, član 20, stav 1, tačka 11.

326 *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 129/2007, član 22.

jedinice lokalne samouprave izveštaj o stanju životne sredine na svojoj teritoriji; obaveštava javnost, odnosno građane opštine, odnosno grada o stanju životne sredine na teritoriji lokalne samouprave i dr.³²⁷

Nova uloga lokalne samouprave u oblasti zaštite životne sredine, sadržana u sadašnjem zakonodavnom okviru, podrazumeva da je „...lokalna vlast najbliža žarištima problema životne sredine i građanima i zajedno sa institucijama vlasti na svim nivoima odgovorna je za dobrobit ljudi i prirode...“, u čemu je i suštinsko značenje *Agende 21*. Izmenom zakonodavnog okvira u Srbiji obezbeđena je mogućnost uspešnog implementiranja *Lokalne agende 21* – akcionog programa lokalnog održivog razvoja u 21. veku u gradovima i opštinama Srbije.

327 Uporedi: *Zakon o zaštiti životne sredine*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon i 72/2009 – dr. zakon, članove 12–14, 34–35, 60–62, 68–70, 76–79, 87 i dr.

DODATAK:

METODOLOGIJA IZRADA SEMINARSKOG RADA

1. STANDARDI ZA IZRADU SEMINARSKIH RADOVA

1.1. Ciljevi izrade seminarskog rada

Ciljevi izrade seminarskog rada su:

- 1) Upoznavanje studenta sa određenom oblašću naučne discipline kroz detaljniju razradu jedne teme iz te oblasti.
- 2) Priprema studenta za pisanje samostalnih radova: eseja, stručnog rada, master rada i sl. Studentu se pruža prilika da savlada osnove samostalnog naučnog i stručnog rada, formu i stil pisanja.
- 3) Olakšavanje procesa savladavanja gradiva.³²⁸

1.2. Metodologija izrade

Osnovna metodološka pravila pisanja seminarskih radova mogu se grupisati u tri kategorije: definisanje zadatka, obrada materijala i prezentacija rezultata. Prva podrazumeva izbor teme, prikupljanje ideja i literature i izradu preliminarne strukture rada. Druga – reviziju preliminarne strukture rada i pisanje prve verzije teksta, a treća pregledanje i ispravljanje teksta.

1.3. Tema seminarskog rada

Tema seminarskog rada može biti:

- 1) teorijski problem ili
- 2) praktičan problem uočen u literaturi ili praksi.

328 Vidi: Standarde rada na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu – Standardi za izradu seminarskih radova, <http://www.ius.bg.ac.rs/prof/materijali/luknat/UPUTSTVO%20ZA%20IZRADU%20SEMINARSKOG%20RADA.doc>.

Tema seminarskog rada može biti obrađena na dva načina:

- 1) Student može da prikupi, obradi, strukturiše i prikaže saznanja iz literature relevantna za temu njegovog rada.
- 2) Student može da primeni znanje stečeno obradom literature i pokaže kako se neki konkretan problem može rešiti. On to može da učini analizom primera iz prakse ili literature, obradom zadatka, empirijskim istraživanjem ili na neki drugi praktičan način.

1.4. Struktura seminarskog rada

- (1) Preporučuje se sledeća struktura seminarskog rada: naslovna strana, sadržaj, uvod – postavljanje problema, obrada teme rada, zaključak, spisak literature.
- (2) Naslovna strana treba da sadrži osnovne podatke kao što su: u zaglavlju: naziv fakulteta (Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu), u srednjem delu SEMINARSKI RAD IZ (NAZIV PREDMETA), naslov rada, ime kandidata i broj indeksa. Ispod toga treba naznačiti ime nastavnika, odnosno saradnika koji rukovodi izradom rada, kao i mesto i datum izrade (obično godina predaje rada).
- (3) Sledi sadržaj u kome su navedeni osnovni delovi koji čine strukturu seminarskog rada (podnaslovi), kao i brojevi strana na kojima se ti delovi nalaze.
- (4) U uvodnom delu seminarskog rada treba uvesti čitaoca u temu, prikazati značaj teme i razloge zbog kojih je student odabrao da obradi baš tu temu, kao i pregled teksta koji sledi.
- (5) U centralnom delu seminarskog rada student obrađuje temu rada. Prikazuju se teorijski (osnovne definicije) i praktični (ilustrativni primeri, po pravilu originalni) rezultati koji se odnose na zadatu temu. Taj deo teksta treba da bude strukturisan u više logičnih celina označenih odgovarajućim naslovima i podnaslovima.
- (6) Zaključak sadrži sumirana osnovna saznanja do kojih je student došao izradom seminarskog rada.
- (7) Student navodi literaturu koju je koristio pri izradi rada (azbučnim/abecednim redom po imenima autora, sa potpunim podacima o bibliografskoj jedinici).

1.5. Obavezna literatura

- (1) Studenti prve i druge godine su dužni da prilikom izrade svog rada koriste najmanje dva izvora koji ne spadaju u obaveznu udžbeničku literaturu prve i druge godine.
- (2) Studenti treće i četvrte godine moraju da koriste najmanje četiri izvora koji ne spadaju u obaveznu udžbeničku literaturu.
- (3) Posebno je poželjno korišćenje izvora na stranim jezicima, kao i Internet sajtova.

1.6. Forma seminarskog rada

- (1) Način pisanja: obavezna je upotreba mašine za kucanje ili kompjutera.
- (2) Dužina rada: najmanje 10 – poželjno 12 do 17 strana (otprilike 1.800 znakova po stranici teksta, tj. oko 30 redova teksta po stranici i oko 60 znakova po redu).
- (3) Format teksta: A4 (210x297 mm), margine sve po 2,5 cm, prored 1,5, font Times New Roman 12 ili drugi slične veličine, npr. Courier ili Arial. Obavezna je numeracija strana.
- (4) Rad mora biti štampan i povezan, ali ne i ukoričen.
- (5) Rad se predaje u jednom primerku.

1.7. Reference (citiranje)

- (1) Navođenje izvora mora se naznačiti u fusnotama (endnotama). U suprotnom, rad će biti negativno ocenjen zbog plagijata.
- (2) Ukoliko se koriste fusnote, na kraju rada je obavezna literatura.
- (3) Citiranje mora odgovarati standardima za objavljivanje radova u časopisu Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu.³²⁹

2. METODOLOGIJA IZRADE SEMINARSKOG RADA

Metodologija izrade seminarskog rada podrazumeva nekoliko faza: izbor teme, plan istraživanja, prikupljanje građe, pisanje rada, pripremu odbrane rada i odbranu rada.

U prvoj fazi, u kojoj se vrši izbor teme, studenti treba da se rukovode sa nekoliko pravila:

- Nema dobrih i loših tema.
- Tema ne sme biti suviše široka ni previše uska.
- Bolje uzeti užu nego širu temu.
- Treba izabrati što savremeniju temu.
- Treba uneti nešto novo (nova građa, nov metod, nov pristup itd.).
- Temu od početka treba ograničiti i precizirati.

U drugoj fazi, u kojoj se pravi plan istraživanja, takođe se treba rukovoditi određenim pravilima:

- Navesti osnovna pitanja.

³²⁹ Vidi: <http://anali.ius.bg.ac.rs/A2013-1/Anali%202013-1%20str.%20372-376.pdf>, 16. novembra 2013.

- Navesti potpitanja.
- Ne držati se kruto plana.
- Treba izabrati što savremeniju temu.
- Plan je putokaz za prikupljanje građe.

U **trećoj fazi** pisanja seminarskog rada neophodno je prikupiti građu koja će biti osnov za pisanje seminarskog rada i u toj fazi je potrebno pridržavati se određenog broja pravila:

- Prikupljanje građe (primarni i sekundarni).
- Sastavljanje bibliografije (citiranje, literatura).
- Čitanje, kritika, pisanje zabeleški (izvodi, stavovi, sopstveni stavovi, fiše).
- Kompozicija građe (organizacija i raspored, logičan raspored, srazmerni delovi, sadržaj).

Nakon što je prikupljena potrebna građa, knjige, članci, tekstovi u klasičnom ili digitalnom obliku, treba preći u fazu pisanja seminarskog rada.

Svaki seminarski rad mora biti podeljen na nekoliko celina:

- uvod,
- razrada,
- zaključak i

Prilikom citiranja korišćenih radova i literature moraju se poštovati određena pravila.

Knjige se mogu citirati na sledeći način:

Stevan Lilić, *Pravna informatika: uvod u primenu informatike u pravu*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, 2006, str. 157.

Ako ima više autora: do tri se navodi preko tri se navodi prvi i stavi se: „i dr.“ ili „et al.“.

Članci se mogu citirati na sledeći način:

Živojin Aleksić, *Kibernetika i pravne discipline*, Pravni život, Beograd, br. 5, 1970, str. 22.

Rad u zborniku radova može se citirati na sledeći način:

Stevan Lilić, *Zaštita ponuđača i javne nabavke*, u: *Zaštita ponuđača u postupku javnih nabavki*, Beograd, Komitet pravnika za ljudska prava, 2004, str. 15.

Neobjavljeni radovi (npr. seminarski radovi, magistarski radovi i doktorske disertacije) mogu se citirati na sledeći način:

Jovan Jovanović, *Kompjuterski kriminal* (neobjavljen seminarski rad, branjen na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 2005. Biblioteka Pravnog fakulteta u Beogradu), str. 15.

Pravni i drugi dokumenti mogu se citirati na sledeći način:

Nacrtr zakona o elektronskoj upravi, Beograd, Arhiv Srbije, dokument br. 717, 17. mart 2007, str. 15.

Članci sa Interneta mogu se citirati na sledeći način:

Stevan Lilić, *Zaštita životne sredine, lokalna samouprava i lokalna Agenda 21*. Dostupno na: <http://www.lawdem.org/br200558.html>. Pristupljeno 16. januara 2010.

Knjige sa Interneta mogu se citirati na sledeći način:

Milan M. Popović, *Dinamika ništavila*. Dostupno na: <http://www.milanmpopovic.info>. Pristupljeno 16. januara 2010.

Pravni i drugi dokumenti sa Interneta mogu citirati na sledeći način:

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. Statut Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Dostupno na: <http://www.ius.bg.ac.rs/statut.htm>. Pristupljeno 16. januara 2010.

Skraćenice koje se koriste u navođenjima mogu se koristiti na sledeći način:

- *ibidem* (ili *ibid.*) – na istom mestu;
- *etc.* (et cetera) – i tako dalje;
- *op. cit.* (opere citato) – navedeno delo;
- *et alia* – i ostali;
- *s.a.* (sine anno) – bez godine izdanja;
- *s.l.* (sine loco) – bez mesta izdanja.

U svetu postoji više različitih sistema pravila u vezi sa citiranjem i navođenjem, neki od tih sistema se mogu pronaći na:

Za pisanje literature na kraju seminarskog rada važe neka posebna pravila:

- Unose se izvori koji su korišteni.
- Ne unose se izvori koji nisu korišćeni.
- Unose se izvori po *prezimenima*.
- Izvori se mogu podeliti na razne načine: npr. knjige, članci, dokumenti, zakoni, primarni i sekundarni itd.

Zaključak sledi nakon iznošenja centralnog dela seminarskog rada. On proizilazi iz istraživanja, predstavlja sintezu i završno mišljenje i u njemu se sumarno predstavljaju rezultati rada.

Na kraju svakog seminarskog rada mora da postoji navedena literatura. U ovom delu seminarskog rada sistematizovano se iznose izvori koji su korišćeni tokom pisanja seminarskog rada. Literatura mora biti potpuna, a navode se najvažniji korišćeni izvori.

Pošto je seminarski rad napisan, na početku seminarskog rada treba napisati sadržaj, a potom i pripremiti prezentaciju seminarskog rada koji će biti branjen pred studentima i profesorima.

ODABRANA STRUČNA LITERATURA

- Ackerman, John M., Sandoval-Ballesteros, Irma E., *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*, „Administrative Law Review“, Vol. 58, No. 1, 2006.
- Baxter, Brian, *A Theory of Ecological Justice*, Routledge, London – New York, 2005.
- Beckerman, Wilfred, *A Poverty of Reason – Sustainable Development and Economic Growth*, The Independent Institute, Oakland, 2003.
- Bell, Stuart, McGillvray Donald, *Environmental Law*, Oxford University Press, 2013.
- Birnie, Patricia, Boyle, Alan, Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2009.
- Čavoški, Aleksandra, *Ekološko pravo – Harmonizacija domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2004.
- Čavoški, Aleksandra, *Osnovi ekološkog prava Evropske Unije*, Beograd, 2007.
- Čok, Vida, Information and Informing on the Environment in International and Communitarian Law, „Strani pravni život“, br. 1–2, Beograd, 2005.
- Dimitrijević, Pavle, *Upravno pravo kao grana pravnog sistema*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 3–4, 1974.
- Dimitrijević, Pavle, Marković, Ratko, *Upravno pravo*, Beograd, 1986.
- Đorđević, Sreten, Katić, Miloš, *Vodič kroz praktičnu primenu Arhuske konvencije i Mali ekološki rečnik*, Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu, Kancelarija u Srbiji i Crnoj Gori, Beograd, 2004.
- Đorđević, S., Đereg, N., *Arhuska konvencija u Republici Srbiji: učešće javnosti u procesu donošenja odluka o životnoj sredini – studije slučaja*, Regionalni centar za životnu sredinu za centralnu i istočnu Evropu, Kancelarija u Srbiji, Beograd, 2006.
- Ebbesen, Jonas (editor), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, Kluwer Law International, 2002.
- Eisenmann, Charles, *Cours de droit administratif I*, Paris, 1982.
- European Commission, *Environment Policy Review*, Belgium, 2006
- Farer, Steven, *Environmental Law*, second edition, New York, 2001.
- Hayward, Tim, *Constitutional Environmental Rights*, University Press, Oxford, 2005.
- Heldeweg, Michael A., Seerden, René J.G.H., Deketealere, Kurt R., *Public Environmental Law in Europe – a Comparative Search for a Ius Commune*, “European Environmental Law”, Kluwer Law International, 2004.
- Ilić-Popov, Gordana, *Savet Evrope i zaštita životne sredine*, Centar za mir i natičnu akciju, Beograd, 2002.
- Ilić-Popov, Gordana, *Poresko pravo Evropske unije*, Beograd, 2004.
- Ilić-Popov, Gordana, *Implementacija ekoloških poreza u zemljama u tranziciji*, Industrija, Beograd, 2007.

- Janjević, Milutin (priređivač), *Konsolidovani ugovor o Evropskoj Uniji – od Rima do Lisabona*, Beograd, 2009.
- Jans, Jan H., Vedder, Hans H.B., *European Environmental Law After Lisbon*, Europa Law Publishing, 2011.
- Joldžić, Vladan, *Ecology Law*, Beograd, 2006.
- Joldžić, Vladan, Krivična, disciplinska i materijalna odgovornosti za zagađivanje životne sredine, kaznena politike u oblasti zaštite u svetu i kod nas, Beograd, 2007.
- Joldžić, Vladan, *Ekološko pravo Opšti i Poseban deo (Primer Srbije – države u tranziciji)*, Beograd, 2008.
- Johnson, Stanleaz P., Corcelle, Guz, *The Environmental Policy of the European Communities*, Kluwer Law International, 1997.
- Jovašević, Dragan, *Zaštita životne sredine*, Beograd, 2005.
- Jovašević, Dragan, *Sistem ekoloških delikata – Ekološko kazneno pravo*, Niš, 2009.
- Kavran, Dragoljub, Petković, Gordana (ured.), *Pravo i životna sredina*, Beograd, 1997.
- Kiss, Alexandre, Shelton, Dinah, *International Environmental Law*, Transnational Publishers, 2004.
- Kramer, Ludwig, *EC Environmental Law*, Sweet & Maxwell, 2007.
- Krämer, Ludwig, *EU Environmental Law*, Sweet and Maxwell, 2012.
- Krivokapić, Boris (urednik), *Uvod u pravo Finske*, Beograd, 2005.
- Lee, Maria, *EU Environmental Law*, Oxford and Portland, 2005.
- Lilić, Stevan, *Ekološka inspekcija u zakonodavstvu Srbije i Evropske unije*, Zbornik radova „50 godina Evropske unije“, Institut za uporedno pravo i Kancelarija za pridruživanje EU Vlade Srbije, Beograd, 2007.
- Lilić, Stevan, Stojanović, Maja, *Ekološka informacija u pravu EU i zakonodavstvu Srbije*, „Eko-justus I: Pravo i životna sredina u privredi i praksi“, Forum kvaliteta (Asocijacija za globalna pitanja kvaliteta), Beograd 2008.
- Lilić, Stevan, Drenovak, Mirjana, *Upravna i upravno-sudska zaštita prava na učešće javnosti u stvarima od značaja za životnu sredinu u Srbiji*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2009.
- Lilić, Stevan, *Upravno pravo / Upravno procesno pravo*, drugo izdanje, Beograd, 2009.
- Lukić, Radomir, *Uvod u pravo*, Beograd, 1991.
- Milenković, Dejan, *Zbirka propisa iz oblasti zaštite životne sredine*, Beograd, 2006.
- Milutinović, Slobodan (priređio), *Kako inicirati lokalnu agendu 21 u mojoj opštini*, Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije, Beograd, 2003.
- Misita, Nevenko, *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo, 2007.
- Pavlović, Vukašin, *Pravo i društvo (zbornik)*, Beograd, 1996.
- Paunović, Milan, *Prava životinja*, Beograd, 2004.
- Postiglione, Amedeo, *Global Environmental Governance*, Bruylant, 2010.
- Prokopijević, Miroslav, *Evropska unija – Uvod*, Beograd, 2005.
- Sands, Philippe, Peel, Jacqueline, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2012.
- Salzman, James, Thompson, Barton H., *Environmental Law and Policy*, New York, 2003.
- Savetić, Milena, *Poreski postupak i poreska administracija*, Bilten sudske prakse, br. 3, Beograd, 2003.
- Simonsen, Craig B., *Essentials of Environmental Law*, third edition, New York, 1995.

- Socorro, Maria, Manguiat, Z., *An Introduction to the Kyoto Protocol's Compliance Mechanism*, Environmental Law Programme, Environmental Law Centre, Bonn, 2006.
- Stuart Bell, Donald McGillivray, *Environmental law*, Oxford, 2008.
- Todić, Dragoljub, Vukasović, Vid, *Ekološka kriza u svetu i odgovor međunarodne zajednice*, Savezni sekretarijat za rad, zdravstvo i socijalno staranje, Beograd, 2002.
- Vukasović, Vid, *Međunarodnopravno regulisanje informisanja o životnoj sredini u Evropi*, Zbornik radova sa konferencije „Životna sredina ka Evropi“, Beograd, 2005.
- Wade, E. C. S., Bradley, A. W., *Constitutional and Administrative Law*, London – New York, 1985.

Lektor
Irena Popović

Priprema za štampu
Dosije studio, Beograd

Štampa
Planeta print, Beograd

ISBN 978-86-7630-470-7

Tiraž
300

Adresa redakcije
Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo,
Beograd, Bulevar kralja Aleksandra 67
faks/telefon: 3027-725, 3027-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web sajt: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији Народна библиотека Србије, Београд
--