ISBN 978-86-7630-981-8

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У БЕОГРАДУ
БИБЛИОТЕКА
B
II 61853 I
020220097
COBISS ©

Универзитет у Београду
Правни факултет

МИРЈАНА ДРЕНОВАК-ИВАНОВИЋ

# ЕКОЛОШКО ПРАВО

БЕОГРАД
2021

МИРЈАНА ДРЕНОВАК-ИВАНОВИЋ • ЕКОЛОШКО ПРАВО

Мирјана Дреновак-Ивановић

ЕКОЛОШКО ПРАВО

*Издавач*
Правни факултет Универзитета у Београду
Центар за издаваштво

*За издавача*
Проф. др Зоран Мирковић, декан

*Уредник*
Проф. др Вук Радовић

*Рецензенти*
проф. др Стеван Лилић,
Правни факултет Универзитета у Београду
проф. др Предраг Димитријевић,
Правни факултет Универзитета у Нишу
проф. др Добросав Миловановић,
Правни факултет Универзитета у Београду

© Правни факултет Универзитета у Београду, 2021.

Сва права задржана. Није дозвољено да било који део ове књиге буде снимљен, емитован или репродукован на било који начин, укључујући, али не ограничавајући се на фотокопирање, фотографију, магнетни упис или било који други вид записа, без претходне сагласности аутора и издавача.

*www.ius.bg.ac.rs*

# САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР ..... 13

ДЕО I
УВОД У ЕКОЛОШКО ПРАВО

Глава 1
ОСНОВИ ЕКОЛОШКОГ ПРАВА ..... 17
1. Карактеристике еколошког права ..... 17
2. Појам еколошког права ..... 18
3. Настанак и развој еколошког права ..... 19
4. Теоријски оквир еколошког права ..... 25
5. Извори еколошког права ..... 29

Глава 2
НАЧЕЛА ЕКОЛОШКОГ ПРАВА ..... 31
1. Улога начела у еколошком праву ..... 31
2. Начело интегралности ..... 32
3. Начело превенције и предострожности ..... 33
3.1. Начело превенције ..... 33
3.2. Начело предострожности ..... 36
4. Начело очувања природних вредности ..... 37
5. Начело „корисник плаћа" ..... 38
6. Начело одрживог развоја ..... 39
7. Начело „загађивач плаћа", начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника и начело супсидијарне одговорности ..... 42
8. Начело примене подстицајних мера ..... 43
9. Начело информисања и учешћа јавности ..... 44
10. Начело заштите права на здраву животну средину и приступа правди ..... 44

ДЕО II
ПРАВНА ЗАШТИТА ОСНОВНИХ ЕКОЛОШКИХ ВРЕДНОСТИ

Глава 3
ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗАШТИТЕ ОСНОВНИХ ЕКОЛОШКИХ ВРЕДНОСТИ ..... 49

1. Увод у правну заштиту основних еколошких вредности ..... 49
2. Уставноправна заштита основних еколошких вредности..... 50
3. Управноправна заштита основних еколошких вредности .... 52
3.1. Основе одрживог коришћења и заштите природних вредности у стратешким и планским документима ..... 52
3.2. Граничне вредности нивоа загађујућих материја, буке, зрачења и енергије и емисија у ваздух, воду и земљиште ..... 53
3.3. Поступак издавања дозвола, одобрења и сагласности .... 55
3.4. Карактеристике страначке способности у управном поступку у коме се одлучује о еколошким управним стварима..... 57
3.5. Инспекцијски надзор над спровођењем мера заштите животне средине и превентивно деловање 59
3.5.1. Превентивна делатност инспекције за заштиту животне средине ..... 60
3.5.2. Поступак инспекцијског надзора..... 62
3.5.3. Овлашћења инспектора за заштиту животне средине ..... 64
3.5.4. Информације о сазнањима инспекције о озбиљном ризику по живот и здравље људи и животну средину..... 67
3.6. Услови заштите животне средине, привремене мере, управно извршење решења и извршење ради обезбеђења у еколошким управним стварима ..... 68
3.6.1. Услови заштите животне средине..... 68
3.6.2. Примена привремених мера..... 69
3.6.3. Управно извршење решења и извршења ради обезбеђења ..... 71
3.7. Студија случаја..... 73
4. Грађанскоправна заштита основних еколошких вредности... 76
4.1. Одговорност за емисије и заштита животне средине..... 76
4.2. Одговорност за отклањање извора опасности од штете која прети неодређеном кругу лица и заштита животне средине ..... 80
4.3. Обављање општекорисне делатности и заштита животне средине ..... 85
4.4. Студија случаја..... 86
5. Кривичноправна заштита основних еколошких вредности... 89
5.1. Посебни закони о заштити животне средине и кривичноправна заштита основних еколошких вредности..... 89



5.2. Одговорност службеног и одговорног лица за предузимање мера заштите животне средине ..... 90
5.3. Одговорност правних лица за заштиту животне средине ..... 91
5.4. Заштита објеката и уређаја за заштиту животне средине и кривичноправна одговорност ..... 92
5.5. Заштита природног добра и кривичноправна одговорност ..... 93
5.6. Управљање отпадом и опасним отпадом и кривичноправна одговорност ..... 94
5.7. Недозвољена изградња нуклеарних постројења и кривичноправна одговорност ..... 97
5.8. Приступ еколошким информацијама и кривичноправна одговорност ..... 98
5.9. Заштита животиња и и кривичноправна одговорност.... 98
5.10. Заштита шума и кривичноправна одговорност ..... 102
5.11. Студија случаја..... 102

## ДЕО III
## МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Глава 4
УЈЕДИЊЕНЕ НАЦИЈЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ..... 107
1. Развој еколошког права: од дефорестације Алпа до декларација под окриљем Уједињених нација ..... 107
2. Стокхолмска декларација о човековој средини (1972) и Програм Уједињених нација за животну средину *UNEP* (1972)..... 113
3. Рио декларација о животној средини и развоју (1992) ..... 115
4. Смернице одрживог развоја и Уједињене нације: од Агенде 21 до Агенде 2030..... 118
5. Оквирна конвенција УН о промени климе (1992) ..... 121
6. Кјото протокол (1997)..... 122
7. Споразум из Париза о климатским променама (2015) ..... 123
8. Конвенција о биолошкој разноврсности (1992), Картагена протокол о биолошкој заштити (2000) и Протокол из Нагоје о приступу генетичким ресурсима и праведној и једнакој раподели користи које проистичу из њиховог коришћења (2010) ..... 125
9. Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспо конвенција, 1991)..... 128

10. Архуска конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (1998) ..... 131
11. Базелска конвенција о надзору прекограничног промета опасног отпада и његовом одлагању (1992) и Амандмани о забрани извоза (2019) ..... 135

Глава 5
САВЕТ ЕВРОПЕ И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ..... 142
1. Улога Савета Европе у заштити животне средине ..... 142
1.1. Улога Комитета министара у заштити животне средине .. 142
1.2. Улога Парламентарне скупштине у заштити животне средине ..... 143
1.3. Улога Конгреса локалних и регионалних органа власти у заштити животне средине ..... 145
1.4. Улога Европског суда за људска права у развоју еколошког права ..... 146
1.4.1. Постоји ли потреба за протоколом уз Европску конвенцију који би био посвећен заштити животне средине? ..... 147
1.4.2. Посредна заштита права на здраву, сигурну, еколошки уравнотежену и одрживу животну средину ..... 149
2. Конвенција о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта (1982) и Европска конвенција о пределу (2004) .... 157
3. Конвенција о грађанскоправној одговорности за штете настале услед активности опасних по животну средину (1993) и Конвенција о кривичноправној заштити животне средине (1998) ..... 159

ГЛАВА 6
ЕВРОПСКА УНИЈА И ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ..... 162
1. Правне тековине ЕУ у области заштите животне средине .... 162
2. Примарни и секундарни извори права ЕУ ..... 163
3. Хоризонтално и посебно еколошко право ЕУ ..... 165
4. Утицај еколошког *acquis*-ја на наше еколошко право ..... 166

ДЕО IV
ПРАВНА ЗАШТИТА ОСНОВНИХ ЕКОЛОШКИХ ВРЕДНОСТИ У СРБИЈИ

ГЛАВА 7
УЛОГА НЕЗАВИСНИХ ТЕЛА У ЗАШТИТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ..... 171
1. Заштитник грађана и заштита животне средине ..... 171



1.1. Надлежности Заштитника грађана од значаја за заштиту животне средине ..... 172
1.1.1. Право на вођење и покретање поступка у области заштите животне средине ..... 172
1.1.2. Посредовање и давање савета и мишљења у области заштите животне средине ..... 175
1.1.3. Право предлагања закона и давање мишљења на предлоге закона и других прописа у области заштите животне средине ..... 175
1.2. Сарадња органа управе са Заштитником грађана у области заштите животне средине ..... 177
2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и заштита животне средине ..... 179
2.1. Појам еколошке информације ..... 180
2.2. Поступак пред Повереником за информације од јавног значаја ..... 181
2.3. Право органа јавне власти да ускрати приступ еколошким информацијама ..... 182
2.4. Изузеци од права на приступ еколошким информацијама ..... 184

ГЛАВА 8
ПРОЦЕНА УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ И ИЗДАВАЊЕ ИНТЕГРИСАНЕ ДОЗВОЛЕ ..... 186
1. Стратешка процена утицаја на животну средину ..... 186
2. Процена утицаја на животну средину ..... 188
3. Поступак издавања интегрисане дозволе за постројења и активности које могу имати негативан утицај на здравље људи и животну средину ..... 192

ГЛАВА 9
РЕГУЛИСАЊЕ ПОЈЕДИНИХ АСПЕКАТА ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СРБИЈИ ..... 196
1. Правни оквир контроле загађења ..... 196
1.1. Заштита вода ..... 196
1.1.1. Међународни правни оквир заштите вода ..... 197
1.1.2. Заштита водног земљишта ..... 197
1.1.3. Начела интегралног управљања водама ..... 198
1.1.4. Врсте водних аката ..... 199
1.2. Заштита квалитета ваздуха ..... 200
1.2.1. Међународни правни оквир за спречавање и смањење загађивања ваздуха у складу са граничним вредностима емисија загађујућих материја ..... 200

1.2.2. Закон о заштити ваздуха ..... 202
1.2.3. Мере превенције загађења ваздуха ..... 203
1.2.4. План квалитета ваздуха ..... 204
1.2.5. Активно и пасивно информисање јавности о квалитету ваздуха ..... 204
1.3. Климатске промене ..... 205
1.3.1. Утицај Енергетске заједнице на право климатских промена ..... 205
1.3.2. Стратегија нискоугљеничног развоја ..... 206
1.3.3. Учешће јавности и Национални савет за климатске промене ..... 207
1.3.4. Инвентар емисија гасова са ефектом стаклене баште ..... 207
1.3.5. Дозвола за емисије гасова са ефектом стаклене баште ..... 207
1.4. Заштита од буке и вибрација ..... 208
1.4.1. Субјекти заштите животне средине од буке ..... 209
1.4.2. Обавезе оператера постројења која у обављању активности емитују буку ..... 210
1.4.3. Заштита од вибрација у животној средини ..... 211
1.5. Управљање отпадом ..... 211
1.5.1. Појам отпада ..... 212
1.5.2. Начела управљања отпадом ..... 212
1.5.3. Дозволе за управљање отпадом ..... 212
1.5.4. Посебни токови отпада ..... 213
1.6. Управљање ризиком од хемикалија ..... 213
1.6.1. Међународни правни оквир управљања ризиком од поступања са хемикалијама ..... 214
1.6.2. Управљање ризиком од хемикалија ..... 215
1.6.3. Регистар хемикалија ..... 215
1.6.4. Ограничење и забрана производње, стављања на тржиште и коришћења најопаснијих хемикалија 216
1.6.5. Информисање јавности ..... 216
2. Правни оквир заштите природе и одржања биолошке разноврсности ..... 217
2.1. Правни оквир заштите природе и природних добара и заштита добробити животиња ..... 217
2.1.1. Начела заштите природе ..... 218
2.1.2. Заштита природних добара ..... 219
2.1.3. Заштита добробити животиња ..... 219
2.1.4. Намерно увођење у животну средину генетички модификованих организама ..... 220



2.2. Правни оквир заштите шума ..... 220
2.2.1. Извори ..... 220
2.2.2. Газдовање шумама у државној својини и шумама сопственика ..... 221
3. Правни оквир заштите од јонизујућих и нејонизујућих зрачења и управљање енергијом ..... 222
3.1. Начела заштите од јонизујућих зрачења ..... 222
3.2. Употреба нуклеарне енергије и јонизујућих зрачења ..... 222
3.3. Начела заштите људи и животне средине од штетног дејства нејонизујућих зрачења ..... 223
3.4. Услови и мере заштите људи и животне средине од штетног дејства нејонизујућих зрачења ..... 223
3.5. Услови за коришћење извора нејонизујућих зрачења од посебног интереса ..... 224
ЛИТЕРАТУРА ..... 227

# ПРЕДГОВОР

Имајући у виду сложеност правних односа у области заштите животне средине, у уџбенику „Еколошко право" се указује на основе управноправне заштите животне средине и посебне управне поступке (процена утицаја на животну средину, издавање интегрисане дозволе, стратешка процена утицаја на животну средину, приступ еколошким информацијама и др.), те на основе грађанскоправне и кривичноправне заштите животне средине. Домети правне заштите и правни оквир који допушта одмеравање јавних интереса који се преплићу са заштитом животне средине анализирани су и кроз призму активности које се одвијају под окриљем Уједињених нација, Савета Европе и Европске уније. Излагање о законодавству Србије у области заштите животне средине заокружено је анализом домаће управне и судске праксе.

Уџбеник је намењен студентима који похађају предмете обједињене Жан Моне Катедром за европско еколошко право (у оквиру основних студија: Еколошко право, Правна клиника за еколошко право, Право климатских промена, а у оквиру мастер и докторских студија: Еколошко право, Еколошко право и политика ЕУ, Приступ правди у еколошким стварима, Заштита животне средине у управном поступку и управном спору), као и студентима других факултета.

Уџбеник је резултат дугогодишњих истраживања, међу којима су посебан траг оставила истраживања на Правном факултету Универзитета у Оксфорду (*Chevening* стипендија), Правном факултету Универзитета Харвард (*Fulbright* стипендија), Правном Факултету Универзитета у Лунду (*ЕРАЗМУС+* програм академске размене), Факултету за међународно и европско право Универзитета у Ници, Институту за правне и друштвене науке Универзитета Хохенхајм у Штутгарту, Правном факултету Универзитета у Канбери, и учешћа у бројним међународним и националним конференцијама. Учешће у преговарачком процесу о приступању Србије Европској унији и вођење преговора о Поглављу 27, као и учешће у извођењу стандардизованих обука у области еколошког права намењених судијама, тужиоцима, судијским помоћницима, адвокатима, државним службеницима, инспекторима за заштиту животне средине, цивилном друштву и стручној јавности (у организацији Правосудне академије, Мисије ОЕБС-а у Србији, Савета Европе и Програма Уједињених нација за развој) су омогућили да истраживање обухвати примере из домаће и упоредне праксе.

Захваљујем се рецензентима проф. др Стевану Лилићу, проф. др Предрагу Димитријевићу и проф. др Добросаву Миловановићу на свесрдној подршци и професионалној сарадњи.

Посебну захвалност дугујем породици, која ми је несебично, као и увек, истрајно, отворено и са пуним разумевањем пружала неисцрпну помоћ, подршку и представљала инспирацију. Јефимија, Софија, Катарина и Андреј дају прави смисао написаним речима и нову снагу и истрајност за бављење овом темом. Бесконачна подршка супруга и вредне расправе о елементима заштите животне средине у економским моделима довели су до тога да резултати бројних истраживања буду преточени у уџбеник.

Београд, 2021.

# ДЕО I

# УВОД У ЕКОЛОШКО ПРАВО