

PRAVNI ASPEKTI EKOLOGIJE SA OSVRATOM NA ZAKONSKU REGULATIVU

LEGAL ASPECTS OF ECOLOGY REGARDING REGULATORY RULES

Snežana Knežević¹
Bojan Radić²
Goran Radić³

Sažetak: Najbitniji dokument na globalnom nivou o sprečavanju zagrevanja planete je Kjoto protokol. PORED TOGA, veoma bitan dokument je Povelja o ekološki neškodljivom turizmu. Sve veći značaj, u novije vreme, zaštita životne sredine dobija u politici Evropske unije. U „beloj knjizi” su date razne preporuke sa propisima o zaštiti životne sredine i to: (1) dopune Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakoni o zaštiti životne sredine, (2) redefinisane saradnje javnog i privatnog sektora po pitanju problema zaštite životne sredine, (3) razvijanje i primena ekonomskih instrumenata u vezi sa zaštitom životne sredine i (4) nastavak jačanja institucija i izgradnje kapaciteta, kako bi se izbegla monopolizacija.

Ključne reči: Ekološka politika, zaštita životne sredine, obaveze zagađivača, odgovornost zagađivača

Abstract: The most important document globally regarding protection from global warming is the Kyoto protocol. In addition, an extremely important document is the Charter on Ecologically non-harmful tourism. Environmental protection has been gaining ever-increasing importance in European Union policies. The “White Book” offers various recommendations with regulations regarding environmental protection such as: (1) addenda to laws on local self-governance and the Law on environmental protection. (2) redefining the cooperation between the public and private sector regarding the issue of environmental protection, (3) the development and application of economic tools regarding environmental protection and (4) the continuation of institutional strengthening and capacity-building, in order to avoid monopolization.

Key words: Environmental policy, environmental protection, pollution liability, the liability of polluters

¹ doc. dr Snežana Knežević, Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu, Srbija

² Bojan Radić, stručni saradnik, Beogradska poslovna škola–visoka škola strukovnih studija, Beograd, Srbija

³ Goran Radić, nastavnik veština, Visoka poslovna školastrukovnih studija, Novi Sad, Srbija

1. Pravni aspekt zaštite životne sredine

1.1. Zaštita životne sredine na međunarodnom nivou

Najvažniji globalni dokument o sprečavanju zagrevanja planete je tzv. Kjoto protokol. Usvojen je u japanskom gradu Kjotu, 1997. godine, po čemu je dobio i naziv. Predstavlja protokol uz Konvenciju o klimatskim promenama. U njemu su precizirane konkretne obaveze zemalja članica u pogledu ograničavanja emisija gasova staklene bašte.⁴ Precizirano je da zemlje precizirane u Aneksu prihvate obaveze da u periodu od 2008–2012. smanje ukupne emisije gasova staklene bašte za najmanje 5% u odnosu na nivoe iz 1990. godine. Jedna grupa zemalja treba da smanji gasove staklene bašte, druga grupa zemalja može da poveća svoje emisije, a treća grupa treba da zamrzne nivo svojih emisija na postojećem nivou. U prvu grupu spadaju zemlje Evropske Unije i SAD, u drugoj grupi se nalaze Australija i Norveška, a trećoj grupi pripadaju Novi Zeland, Rusija i Ukrajina.

Najveći problem u vezi sa ovim protokolom odnosi se na SAD, koje odbijaju da realizuju već ranije prihvaćene obaveze, o tome se već poduže vodi javna polemika. Inače, SAD i Australija proizvode trećinu ukupne svetske emisije.

Interesantan je podatak koji je objavila američka svemirska organizacija NASA, a na osnovu satelitskih snimaka, da je zbog rasta globalne temperature, dva puta brže došlo zbog topljenja polarnog leda nego uobičajeno, zbog prisustva ugljen dioksida u atmosferi.

Protokol UN iz Kjota predstavlja prvi takav korak ka eliminisanju netoksičnog ugljen-dioksida iz fosilnih goriva, koji se inače tretira kao ključni uzrok emisije staklene bašte.

Smanjenje CO₂ je ono što je poznato kao javno dobro, dobro koje je troši zajednički, što znači da ako npr. SAD smanji CO₂ emisiju za 15%, celo čovečanstvo od toga ima koristi. Međutim, svakoj državi bi više odgovaralo da drugi oko nje smanjuju emisije a ona besplatno iskoristi učinke njihove aktivnosti.

Ono što je posebno alarmantno jeste da siromašne zemlje u svetskoj emisiji CO₂ trenutno učestvuju oko 30%, sa tendencijom da će visoke stope rasta stanovništva, ubrzano smanjivanje šumskih površina i sve veća potrošnja energije po stanovniku, prouzrokovati njihov doprinos na 50% do 2025. godine.

Osnovni problem je u tome da li možemo očekivati, odnosno da li je realno očekivati da će te države žrtvovati ekonomski rast smanjivanjem emisija CO₂ radi veoma malih poboljšanja u okolini.

Sumpor dioksid (CO₂) je glavni uzročnik zagađivanja gradskog vazduha koji nastaje sagorevanjem fosilnih goriva, uzročnik je i za kisele kiše, kao i za probleme u vezi sa disanjem kod ljudi.

Globalno zagađivanje je potencijalna pretnja prirodnim ekosistemima, te ljudskom blagostanju.

Najveći problem za međunarodnu ekološku politiku jeste zaštita klime. Po završetku Samita UN o klimi, koji je održan 2000. godine, veoma je neizvesno pitanje ostvarivanja cilja Protokola iz Kjota – da se

⁴ Prema naučnici Rut Kari, kao posledica globalnog zagrevanja, led koji se topi, menja pravce i snagu pomeranja dubinskih vodenih masa, te tako utiču na promenu klime. Poslednji put kad se to desilo dovelo je do pojave veoma hladnih zima u regionu Evrope. Takođe je poznata činjenica, da je zbog promena na kopnu uslovljenih globalnim otopljanjem, došlo do pomora više vrsta ptica u Beringovom moru 1997. godine.

emitovanje gasova koji uzrokuju efekat staklene bašte do 2010. godine smanji za 8% u odnosu na nivo iz 1990. godine.

Pod pretpostavkom da se u potpunosti primeni protokol iz Kjota, došlo bi do smanjenja srednje temperature za svega 0,15 stepeni Celzijusovih, što je izuzetno malo. Pored toga, troškovi smanjenja emisije gasova, a posebno ugljen-dioksida iz fabrika i iz automobila i prelazak na ekološki čistiju energiju, postaju veoma ozbiljan problem za vlade mnogih država u svetu.

Međutim, ekološka rešenja ovog problema zahtevaju ogromne finansijske izdatke, odnosno visoke dugoročne troškove. Šta dalje? Čovečanstvo mora da odluči o sledećem: da li je opasnije enormno trošenje novčanih sredstava ili opstanak naše planete.

S obzirom na činjenicu da cene nafte i gasa rastu, a resursi se smanjuju, atomska energija dobija sve više na značaju. Protokol iz Kjota ozbiljno usmerava zemlje Potpisnice tog dogovora, da ozbiljno razmotre upotrebu nuklearne energije, kako bi ispunile norme za emisiju štetnih gasova koje proizvode termoelektrane.

2. Ekološka politika Evropske unije

U novije vreme, zaštita životne sredine dobija sve veći značaj u politici Evropske unije. Ciljevi ekološke politike u okviru Evropske unije jesu sledeći:

- očuvanje životne sredine i poboljšanje njenog kvaliteta;
- zaštita čovekovog zdravlja;
- oprezna i racionalna upotreba prirodnih resursa i
- unapređenje mera na međunarodnom nivou za prevladavanje regionalnih i globalnih problema životne sredine.

Početkom 70-ih godina priznata je nužnost zajedničke ekološke politike. Izdata je opsežna regulativa EZ o životnoj sredini čiju su sadržinu činili normativni nalazi i zabrane. Pored toga, u okviru EZ su sprovedeni akcioni ekološki programi.⁵ Striktnu nadležnost za životnu sredinu EZ je dobila tek revizijom ugovora kroz „ABC” Jedinstveni Evropski akt (JEA 1987). Tom prilikom su utvrđene smernice koje su do tada već dugo bile u praksi: principi prevencije i sprečavanja i princip uzroka i porekla.

U „ABC” ugovor iz Amsterdama iz 1999. godine uključen je princip održivog (postojanog) razvoja već u preambuli Ugovora o EU. U tom smislu, Evropska zajednica je obavezna da fokusira svoje aktivnosti na visokoj meri zaštite i poboljšanju kvaliteta životne sredine. Međutim, iako ima delimičnih poboljšanja, realna ekološka situacija u Evropi signalizira na upozoravajuće trendove u raznim domenima: kvalitet vode i zemljišta, kvalitet vazduha, eksploatacija resursa, upravljanje otpadom, turizam i drugo.

⁶Od 1993. se proizvodima ispitanim na odgovarajući način dodeljuje ABC Evropski ekološki simbol, a od 1995. godine, nakon ekološke kontrole, eko znak mogu da dobiju i preduzeća.

⁵ Weindenfeld, Wessels (2003: 61)

⁶ Weindenfeld, Wessels (2003: 62)

Po uvođenju Uredbe o obavljanju ekološke kontrole 1995. godine, preduzećima se ostavlja mogućnost da se najmanje svake treće godine podvrgnu kontroli kojom se proverava da li preduzeće ispunjava ekološke propise. Posebno se prate preduzeća koja postižu zavidan nivo zaštite životne sredine kroz primenu konkretnih mera u tom domenu.

3. Ostvareni rezultati u domenu pravne zaštite životne sredine u našoj zemlji i perspektive

U našoj zemlji su do sada doneti sledeći zakoni u vezi sa zaštitom životne sredine:

Zakon o zaštiti životne sredine JP „Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 135/04) uređuje integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici. 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.

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (JP „Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 135/04) uređuje uslove, način i postupak vršenja procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, radi obezbeđivanja zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine u postupak pripreme i usvajanja planova i programa kojima se uspostavlja okvir za odobravanje budućih razvojnih projekata u sledećim oblastima: prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, telekomunikacija, turizma, očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune.

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (JP „Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 135/04) uređuje postupak procene uticaja projekata koji mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu, sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu, učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u postupku odobravanja projekata i izdavanja saglasnosti na studiju o proceni uticaja, nadzor i druga pitanja od značaja za procenu uticaja realizaciju projekta na životnu sredinu.

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (JP „Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 135/04) uređuje uslove i postupak izdavanja integrisane dozvole za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti koja mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra, vrste aktivnosti i postrojenja, učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u postupku izdavanja integrisane dozvole, nadzor i druga pitanja od značaja za sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine.

Značajni izvodi iz zakonskih i podzakonskih akata vezanih za zaštitu životne sredine su sledeći:

Životna sredina je skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život.

Zagađivanje životne sredine je unošenje 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.

Zagađivač jeste pravno ili fizičko lice koje svojom aktivnošću ili neaktivnošću zagađuje životnu sredinu.

Zagađujuće materije jesu materije čije ispuštanje u životnu sredinu utiče ili može uticati na njen prirodni sastav, osobine i integritet.

Emisija jeste ispuštanje zagađujućih materija ili energije iz individualnih i/ili difuznih izvora u životnu sredinu i njene medijume.

Emisija jeste koncentracija zagađujućih materija i nivo energije u životnoj sredini kojom se izražava kvalitet životne sredine u određenom vremenu i prostoru.

- Katastar zagađivača jeste registar sistematizovanih informacija i podataka o zagađivačima medijuma životne sredine sa podacima o: njihovoj lokaciji; proizvodnim procesima; karakteristikama; materijalnim bilansima na ulazima i izlazima sirovina, poluproizvoda i proizvoda; postrojenjima za prečišćavanje; tokovima otpada i zagađujućih materija i mestu njihovog ispuštanja, tretmana i odlaganja.

Rizik jeste određeni nivo verovatnoće da neka aktivnost, direktno ili indirektno, izazove opasnost po životnu sredinu, život i zdravlje ljudi.

Udes jeste 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.

Opasne materije jesu hemikalije i druge materije koje imaju štetne i opasne karakteristike.

4. Subjekti sistema zaštite životne sredine

Sistem zaštite životne sredine, u okviru svojih ovlašćenja, obezbeđuju: republika i 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 i, građanin, grupe građana, njihova udruženja.

Svi subjekti sistema zaštite životne sredine dužni su da čuvaju i unapređuju životnu sredinu.

4.1. Načela zaštite životne sredine jesu:

Načelo integralnosti; Načelo prevencije i predostrožnosti; Načelo očuvanja prirodnih vrednosti; Načelo održivog razvoja; Načelo odgovornosti zagađivača; Načelo „zagađivač plaća”; Načelo „korisnik plaća”; Načelo informisanja i učešća javnosti

4.2. Posebni zakoni

Održivo upravljanje prirodnim vrednostima i zaštiti životne sredine uređuju se i posebnim zakonima u sledećim domenima:

1. Procena uticaja na životnu sredinu;
2. Integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja;
3. Zaštita prirode;
4. Zaštita vazduha, voda, zemljišta, šuma i drugih resursa;
5. Upravljanje otpadom;
6. Jonizujuća i nejonizujuća zračenja;
7. Zaštita od buke i vibracija i dr.

3.3. Upravljanje prirodnim vrednostima

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 vrši rekultivaciju ili na drugi način sanira degradiranu životnu sredinu, u skladu sa ovim i posebnim zakonima.

4. Odgovornost za zagađivanje životne sredine

4.1. Obaveze privatnih i fizičkih lica

Pravno i fizičko lice dužno je da u obavljanju svoje aktivnosti obezbedi zaštitu sredine, i to:

1. primenom i sprovođenjem propisa o zaštiti životne sredine;
2. održivim korišćenjem prirodnih resursa, dobara i energije;
3. uvođenjem energetski efikasnijih tehnologija i korišćenjem obnovljivih prirodnih resursa;
4. upotrebom proizvodnih procesa, tehnologija i prakse koji manje ugrožavaju životnu sredinu;
5. preduzimanjem mera prevencije ili otklanjanje posledica ugrožavanja i štete po životnu sredinu;
6. 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 njihovo dostavljanje nadležnim organima;
7. kontrolom aktivnosti i rada postrojenja koji mogu predstavljati rizik ili prouzrokovati opasnost po životnu sredinu i zdravlje ljudi;
8. drugim merama u skladu sa zakonom.

Mere zaštite životne sredine pravno i fizičko lice obavlja samostalno ili preko ovlašćene organizacije.

4.2. Odgovornost za zagađivanje

Zagađivač koji prouzrokuje zagađenje životne sredine odgovara za nastalu štetu.

Za zagađivanje životne sredine odgovorno je i pravno i fizičko lice koje je nezakonitim ili nepravilnim delovanjem omogućilo ili dopustilo zagađivanje životne sredine.

4.3. Obaveza zagađivača

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.

4.4. Odgovornost za štetu

Zagađivač je odgovoran za nanetu štetu i snosi troškove procene štete i njenog uklanjanja, a naročito:

1. troškove hitnih intervencija preduzetih u vreme nastanka štete, a neophodnih za ograničavanje i sprečavanje efekata štete po životnu sredinu, prostor i zdravlje stanovništva;
2. 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;
3. troškove sprečavanja nastanka iste ili slične štete po životnu sredinu i prostor;
4. 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.

4.3. Obaveze osiguranja

Zagađivač čije postrojenje ili aktivnosti predstavlja visok stepen opasnosti po zdravlje ljudi i životnu sredinu mora se osigurati od odgovornosti za slučaj štete pričinjene trećim licima usled udesa.

U tzv. „beloj knjizi” a prema mišljenju Saveta, nalaze se sledeće preporuke:

- Dalje usaglašavanje sa propisima o zaštiti životne sredine;
- Dopune Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o zaštiti životne sredine, kako bi se usvojili jasni kriterijumi za određivanje lokalne naknade na ime zaštite životne sredine, kako bi se izbegla pravna nesigurnost;
- Redefinisanje saradnje javnog i privatnog sektora po pitanju problema zaštite životne sredine na način koji bi podržao uspostavljanje korektnog poslovnog okruženja;
- Razvijanje i primenu ekonomskih instrumenata koji predviđaju olakšice (stimulacije) za odgovorno ponašanje kada je u pitanju životna sredina,
- Nastavak jačanja institucija i izgradnje kapaciteta, kako bi se izbegla monopolizacija.

LITERATURA

- [1] „Ekološki bilten” (juni 2004), Beograd, Skupština grada Beograda, Sekretarijat za zaštitu životne sredine, str. 10.
- [2] Gereke, Z. (1996) *Ekološki menadžment*, I, Beograd, Fakultet organizacionih nauka
- [3] Goddstein, S. E., (2003) *Ekonomika, okoliš/Economics and the Environment*, Zagreb, Masmedia
- [4] Likić, S., Gereke, Z., (1995) *Početna ocena ekološke situacije preduzeća prema evropskom sistemu EMA*, „Preventivni inženjering i životna sredina”, zbornik radova, Niš, Fakultet zaštite na radu
- [5] Petrović, N., (2004) *Osnove ekološkog menadžmenta*, Beograd, Fakultet organizacionih nauka
- [6] Uščumlić, D., Lukić, R., (2009) *Upravljanje kvalitetom materijalnih proizvoda*, Beograd, Ekonomski fakultet
- [7] Weindenfeld W., Wessels W. (2003) *Evropa od A do S / Europa Von A Bis Z /*, Beograd, Savezna centrala za političko obrazovanje, Fondacija Konrad Adenauer