

*Др Милан Рапајић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0002-1268-6826*

*Прегледни научни рад
УДК: 349.6:502.131.1
DOI: 10.46793/XXIMajsko.043R*

НАЧЕЛА ЕКОЛОШКОГ ПРАВА СА ОСВРТОМ НА ОДРЖИВИ РАЗВОЈ*

Резиме

У раду аутор указује на постојање начела еколошког права, која су диференцијалног карактера, специфична искључиво за еколошко право, на основу којих се оно данас издвојило у засебну грану права. Она одражавају његову посебност у односу на друге традиционалне гране права. Помоћу њих се могу формулисати правна правила, која представљају одступање од општег правног режима. У раду су анализирана следећа начела: превенције; очувања и одрживог коришћења природних вредности; интегралности; забране наношења еколошке штете; јавности и информисаности; заштите права на здраву животну средину и приступ судском и управном поступку; супсидијарне одговорности; одговорности загађивача и његовог правног следбеника; начело "корисник плаћа"; начело "загађивач плаћа"; примене подстицајних мера; правичности и међугенерациске солидарности.

Посебна пажња посвећена је начелу одрживог развоја, који значи усклађивање техничко-технолошког, економског и друштвеног напретка са потребом очувања животне средине. Овome се тежи, како на националном, тако и на регионалном и глобалном нивоу. У том смислу, у Рио декларацији о животној средини и развоју и Агенди 21, пропагира се глобална сарадња у циљу одрживог развоја за добробит будућих генерација, уз рационално коришћење обновљивих, али и необновљивих ресурса. Начело одрживог развоја је анализирано и у праву Европске уније и у позитивном законодавству Републике Србије.

Кључне речи: *еколошко право, начела еколошког права, одрживи развој, Европска унија, Република Србија.*

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

1. Увод

Дуго времена правне норме којима се регулише заштита животне средине, биле су разасуте по многим правним дисциплинама. Разлог тога је било непостојање посебне гране права, која би се, искључиво, бавила правним аспектима заштите животне средине. Међутим, данас смо сведоци да је ситуација много повољнија у смислу постојања посебног система правних норми, чији је предмет опредељен потребом заштите животне средине. Тај позитиван тренд своје зачетке вуче из седамдесетих година XX века. Дакле, за тај временски моменат се везују почеци установљавања права животне средине, односно права заштите животне средине, као аутономне наставне дисциплине на правним факултетима, на многим меридијанима света и то као обавезног предмета (што је, узимајући у обзир озбиљност заштите животне средине, боља опција) или као опциони предмет (што је мање повољна околност, али је, свакако, добро да постоји могућност за студенте права основних студија да се упознају са основама еколошког права). За развој еколошког права се везује једна дилема, да ли га треба назвати овако или употребљавати израз право животне средине. У страног литератури срећемо се са паралелном употребом, када је реч о правној регулативи еколошких вредности са два термина и то: еколошко право – *ecology law*, односно право животне средине – *environmental law*.

У том смислу, потребно је одговорити на питање шта значе термини *ekos* и *environment*. Етимолошко порекло речи *ekos* је грчко и то од речи *oikos*, што значи станиште или дом. У литератури је већ наглашено да је Ернест Хекел био први који је 1866. године употребио реч екологија у раду "Историја природе". Тако, модерна еколошка мисао *ekos* дефинише као целину непрекидне интеракције живог и неживог на планети. С друге стране, реч *environment* значи животну средину или скуп физичких, социјалних и културних фактора и услова који имају утицај на егзистенцију или развој организама или скупа организама. Дакле, у односу на право животне средине, термин еколошко право је шири.

2. Еколошко право – настанак и развој

У литератури за еколошко право као грану права среће се одређење да је то право "које регулише питања свих фактора и услова од утицаја на постојање и развој организама или скупа (асемблеје) организама (у шта, јасно, спадају човек и хумана заједница), као и очување, како њиховог парцијалног станишта, тако и тоталног екоса. Право животне средине, насупрот томе, бави се просторно

дефинисаним окружењем, а и не тоталом међуодноса живог и неживог."¹ Ипак, треба додатно прецизирати шта значи право животне средине, између осталог, због предметно насловљене теме. " У нормативном смислу, право животне средине је скуп начела и правних правила којима је регулисан човеков однос према природи, као и према окружењу које је створено људским радом. Реч је о посебном сегменту правног система са јасно одређеним предметом правног регулисања. Право животне средине у основи регулише две групе питања. Прва се односи на права и обавезе које човек има или може имати у односу на заштићена добра у свом окружењу. Друга се односи на правну заштиту. Она постаје актуелна када неко поступи супротно обавези и тиме угрози или повреди заштићена добра."² Без обзира на не тако давно оформљење еколошког права као посебне научне дисциплине, први прописи (у Индији, Египту, Грчкој и Риму) сведочанство су постојања елемената данашњег еколошког права, у првим правним прописима (почетак развоја права, уопште). Пропаст Римског царства представља онај релевантан временски моменат за који се везује активност примене правних норми које се тичу заштите животне средине. Тако, настанак слободних средњовековних градова имао је утицај и на одвијање иницијалне правне регулације у сфери заштите животне средине.

"Еколошки прописи" почели су да се доносе током IX века на територији Француске, Италије и Велике Британије, али оно што је занимљиво, и у средњовековним градовима, као што су Котор, Дубровник и Хвар, посебно важан правни документ из овог периода је Будвански статут. У овом Статуту, односно у чл. 123, нормирана је забрана просипања отпадних вода и бацања смећа на улице.³ Значајан моменат за формирање савременог еколошког права се везује за период установљавања савремених држава и начела владавине права, а то је крај XVIII и почетак XIX века. Ипак, управо тај период није оно временско раздобље у којем можемо наћи правне норме које познаје данашње еколошко право. Ипак, грчки Закон о заштити историјских грађевина, који је донет 1834. године и тај правни акт, на индиректан начин, регулисао је питање односа човека према животној средини. Из те временске епохе, односно закони који су у њој донети, показују тенденцију правног нормирања које обухвата заштиту само одређених сегмената онога што данас регулише еколошко право. Први "пионирски" закон, који је третирао заштиту вода је британски Закон о заштити животне средине из 1876. године, а онај који се тичао заштите ваздуха је Закон о заштити ваздуха од загађења из 1956. године. У Белгији је донет

¹ Јолџић, В., *О елементима неопходним за успостављање еколошког права као самосталне дисциплине правне науке*, у Кавран, Д., Петковић, Г., *Право и животна средина*, Београд, 1997, стр. 86.

² Николић, Д., *Право животне средине као научна и наставна дисциплина*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011, стр. 300.

³ Корач, М., Прља, Д., *Средњовековни Статут Будве, Еколошка правила, Информатичка подршка еколошкој привреди и заштити животне средине*, V научни скуп о систему научних и технолошких информација (Котор), Београд, 1995, стр. 172.

Закон о заштити природе 1911. године. Ипак, први прави еколошки закон је шведски Закон о заштити животне средине из 1969. године. Тиме је створен правни рам да се сложена сфера заштите животне средине уреди као целовит систем еколошког права.

Код еколошког права, особеност се не огледа само у комплексности предмета правног нормирања, већ и у чињеници наднационалне природе ове правне области. Везе које се инаугуришу између унутрашње и међународне правне регулативе заштите животне средине, последица су суочавања са истином да у XX веку, али и у XXI, поготову, је глобални проблем постала заштита животне средине. У другој половини XX века, развој еколошког права може да буде сагледан кроз призму наднационалног повезивања и стварања међународних организација, као што су Организација Уједињених нација (1945.), Савет Европе (1950.) и Европска унија (прво као Европска заједница за угаљ и челик, 1951.). Ове међународне организације утицале су на стварање нове димензије правних стандарда усмерених ка заштити и очувању здраве животне средине. Под окриљем Уједињених нација, донети су значајни документи, који се предметно односе на заштиту животне средине. Тако је 1972. године, донета Стокхолмска декларација УН о човековој средини, а две деценије касније, Рио декларација УН о животној средини и развоју. Рио декларација, између осталог је прокламовала значајне принципе заштите животне средине, као што је принцип одрживог развоја (на који у раду обраћамо посебну пажњу), принцип интегралности, принцип превентивности, принцип процене утицаја на животну средину, принцип обавештавања јавности, принципе одговорности и сарадње, принцип квалитета животне средине, принцип заштите биодиверзитета, као и принципе образовања и јачања свести о екологији. Осим што потврђује основна начела Стокхолмске декларације, Рио декларација, с друге стране, уводи и веома значајна начела, као што су: "загађивач плаћа", односно "корисник плаћа".

3. Еколошко-правни однос и еколошко-правне норме

Почев од седамдесетих година XX века, ми смо сведоци издвајања еколошког права као посебне гране права, која се може одредити као усклађен систем правних норми, којима се регулише и усмерава дејство човека на његово природно окружење, све са циљем да би се заштитила животна средина, те успоставила и одржала еколошка равнотежа. Реч је о сложеној и динамичној правног дисциплини, која је особена по својој мултидисциплинарности, посебно предметом и методама проучавања, као и карактеристичним начелима. Без обзира што се ради о аутономној правној дисциплини, еколошко право у себи садржи одређене особине и елементе других грана права. Посебна разлика између еколошког и других грана права, огледа се у постојању еколошко-правног односа као предмета еколошког права.

Дакле, предмет еколошког права представља еколошко-правни однос. У литератури се указује да еколошко-правни однос обухвата следеће еколошке вредности: "- право на живот у здравој животној средини; - право на одржив економски развој у новим технолошким условима уз стално унапређивање квалитета животне средине; - право на рационално коришћење природних и енергетских ресурса, који обезбеђују одрживи развој средине; - право на спречавање, смањивање и превенцију свих облика загађивања животне средине; - право на заштиту интегритета биосфере, укључујући и природне климатске услове и биолошку разноврсност; - право на доступност информација о стању животне средине; - право на учешће у одлучивању о развоју система заштите животне средине и оцени ризика планираног развоја по животну средину и човека; - право на адекватно образовање и јачање свести у области заштите животне средине; - право на остваривање међународне сарадње; - право на хуманистичко вредновање човека и његовог развоја."⁴

Еколошко-правног односа нема без правних норми и еколошког права, које су претпоставка његовог постојања. Иначе, еколошко-правна норма је она правна норма, која правно регулише еколошко-правни однос. Еколошко право је мултидисциплинарна правна грана, а то се одражава и на његове правне норме. Два су могућа метода у нормирању међусобних правних односа субјеката права – то су метод координације и метод субординације. Метод координације карактеристичан је за уговорне односе у грађанском и међународном праву, као и код захтева за признавање права у управном праву. Ту је, дакле, присутна сагласност воља. Метод субординације карактеристичан је за казнене санкције у казненом праву, за накнаду штете у облигационом праву, за утврђивање обавеза у управном праву. Метод субординације претпоставља наметање обавеза. Еколошко право, као мултидисциплинарна правна дисциплина води употреби метода координације и метода субординације. У том смислу, "изграђујући елементе међународно-правне регулативе намењене екосу, ослања се на координацију (у складу са регулама Бечке конвенције о уговорном праву из 1972. године), док у успостављању унутардржавних еколошко-правних односа, законодавац по логици ствари, иде на примену метода субординације, као примарног."⁵

Правним нормама еколошког права предвиђене су различите мере, како би се животна средина заштитила на адекватан начин. Наиме, српским Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине⁶, у чл. 1 "уређују се услови и поступак издавања интегрисане дозволе за постројења и активности која могу имати негативне утицаје на здравље људи, животну

⁴ Лилић, С., Дреновак-Ивановић, М., *Еколошко право – Друго, ажурисано издање*, Београд, 2014, стр. 19.

⁵ Јолцић, В., *нав. дело*, стр. 91-92.

⁶ Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 25/2015 и 109/2021.

средину или материјална добра, врсте активности и постројења, надзор и друга питања од значаја за спречавање и контролу загађивања животне средине." Исправно се у теорији примећује да би се у ту групу могле убројати и финансијске и економске мере усмерене ка спречавању загађивања и оштећења животне средине. Заштита животне средине остварује се и прописивањем репресивних мера, којима се постиже примена санкције против физичких и правних лица, која су прекршила правне прописе о заштити животне средине. Прописана је предвиђена обавеза накнаде штете у ситуацији када је повредом прописа о заштити животне средине, причињена штета физичком или правном лицу.

4. Начела еколошког права

У теорији се наглашава да "под правним начелима подразумевамо идејни оквир за регулисање односа међу људима који проистиче из система вредности одређене друштвене заједнице."⁷ Детаљније о правним начелима се указује да она "настају као последица нужности да се на непоколебљиви ниво правне стварности уздигну одређена правила без којих је незамислива функционалност извесних сегмената друштвеног поретка. Њих неумитно потврђује и захтева пракса међуљудских односа, те постају незаменљиви део правне структуре тих односа, како би се њима обезбеђивала складност мноштва појединачних односа, али и складност претопљене множине конкретних односа у општедруштвени однос, који је, по генеричкој снази, издвојен у односу на све остале односе, по сублимираној јединствености. Правно начело је подесна и оптимална формула, којом се регулишу друштвени односи, па када га подвргнемо анализи, онда се неминовно појављује као нужност – његово поређење са правном нормом."⁸

Начела се могу поделити на општа и диференцијална начела. Општа начела су карактеристична за све гране права истог правног система, а диференцијална су карактеристична за одређену грану правног система. Имајући у виду да еколошко право представља једну од грана правног система, за њега су карактеристична бројна општа правна начела. Ипак, и та општа правна начела више се срећу у појединим гранама права, него у свим. То је случај са начелом поделе власти на којем почива већина правних система (кажемо већина, јер још увек има система који се заснивају на јединству власти, као на пример, кинески, севернокорејски, кубански, вијетнамски, а делимично и швајцарски). Следећа општа начела су начело уставности и законитости, правичности, једнакости и, на пример, забране проузроковања штете (ово начело је, иначе, посебно начело облигационог права). Ова начела заједничка

⁷ Николић, Д., *Увод у систем грађанског права*, ПраНови Сад, 2001, стр. 95.

⁸ Ђорђевић, С., Торбица, М., Жупљанић, М., *Изведеност правног начела*, ПРАВО – теорија и пракса, бр. 10-12/2012, стр. 84.

су свим гранама правног система и имају универзалну важност и значај. Као изразито мултидисциплинарна грана права, еколошко право има и своја посебна начела, која немају друге гране права. С друге стране, еколошко право има нека начела која су изричито карактеристична за управно право, а то је начело субординације воља, односно начело реституције, посебно изражено у грађанском праву. Ипак, пажњу треба усмерити на диференцијална начела, искључиво иманентна за еколошко право на основу којих се оно данас издвојило у засебну грану права. Та диференцијална начела изражавају посебност еколошког права у односу на друге традиционалне гране права, па се помоћу њих могу нормирати правна правила која су, уствари, одступање од општег правног режима.

Начела еколошког права уоквирена су, прво, кроз бројне међународне билатералне и мултилатералне конвенције усмерене на заштиту животне средине. Тим конвенцијама изражена је тежња за решавањем бројних спорова у вези са прекограничним загађивањем између суверених држава. С обзиром да загађивање не зна за границе, а државе које су га трпеле су се позивале на одговорност државе загађивача због наношења повреде суверенитета према међународном праву, било је јасно да је најсврхисходније питање загађивања решити првенствено на националном нивоу. У том смислу, дошло је до транспонованја одговорности из сфере међународног јавног права у сферу приватног права. С обзиром да је проблем тангирао све државе, било је потребно установити опште правне принципе, који би дали смернице државама за израду националних правила. Начела еколошког права позиционирана су у оперативним деловима устава, закона, међународних конвенција и осталих извора права, што им даје одређено правно дејство. Такође, постоје и одређени политички принципи заштите животне средине, као и моралне вредности и начела одређеног друштва, који дају општи рам за заштиту животне средине. Та начела немају праву снагу. Управу су они аутори који примећују да је због општости, веома тешко утврдити хијерархију између појединих начела еколошког права, али и између њих и диференцијалних начела других правних грана, па је у том случају потребно успоставити равнотежу између њих, водећи рачуна о околностима конкретног случаја. Могуће је да се унутар еколошког права долази до ситуације да једно питање није уређено правним правилима. Разрешење те ситуације ненормираности види се кроз примену правила која су формулисана на основу диференцијалних начела других грана права.

4.1. Начело превенције

У теорији се излагање о начелима еколошког права обично отпочиње анализом начела превенције, као једним од круцијалних и најважнијих начела у приступу заштити животне средине. Екосистем је у савременом добу под великим утицајем загађивача, па је због преоптерећености, његова способност да неутралише негативне утицаје и процесе све слабија. Да се не би нанела

трајна штета природи, веома је битно предухитрити загађивање. У модерно доба, првенствена је обавеза државе да обезбеди превенцију загађења животне средине. Главни инструмент за ту превенцију држави су правни прописи. Државни органи приликом регулисања овог питања морају узети у обзир различите друштвене интересе и успоставити равнотежу између њих, па се не може постићи апсолутна забрана загађивања. Поставља се питање да ли је потребно забранити све активности које имају способност да угрозе екосистем или је довољно вршити стални надзор и превентивно деловање.

"Начело превенције се први пут појавило у међународном праву у арбитражном спору везаном за топионицу Трејл. У овом случају, канадско привредно друштво је држало у погону топионицу олова и цинка поред реке Колумбије, у месту Трејл, близу границе са САД. Загађивање проузроковано емисијом сулфур-диоксида је током двадесетих и тридесетих година прошлог века нанело озбиљне штете шумама и пољопривредном земљишту у долини реке на територији САД. Због тога је Влада САД покренула и два арбитражна спора, како би се овај проблем решио, па је на основу њихових исхода, Канада морала да плати накнаду због нанете штете, коју је проузроковало загађење. Али, што је много важније за нас у вези начела превенције, јесте да је арбитражни трибунал изрекао обавезу топионици да спречи испуштање сулфур-диоксида у ваздух на основу одређених услова."⁹

У Декларацији УН о животnoj средини која је донета 1972. године, ово начело се појављује као седми принцип Декларације. Међутим, тада је спомињана само заштита једног елемента екосистема, а то је море. Наиме, у времену у којем је Декларација донета, загађивање мора представљало је велики еколошки проблем. У Рио декларацији о животnoj средини и развоју, ово начело је постављено на једно од централних места. Петнаести принцип Рио декларације државама потписницама налаже да, према својим могућностима, екстензивно примењују принцип предострожности, односно превенције, када се ради о заштити животне средине. Поред поменуте две декларације, данас можемо сведочити о присутности овог начела и у многим другим међународним и националним изворима права.

Начело превенције и предострожности је у српском Закону о заштити животне средине¹⁰ регулисано чл. 9 ст. 1 тач. 2. Тако се наводи: "Начело превенције и предострожности - свака активност мора бити планирана и спроведена на начин да: проузрокује најмању могућу промену у животnoj средини; представља најмањи ризик по животну средину и здравље људи; смањи оптерећење простора и потрошњу сировина и енергије у изградњи,

⁹ Виг, З., Гајино, Т., *Стање и перспективе еколошкоправне регулативе у Србији*, Нови Сад, 2011, стр. 42.

¹⁰ Закон о заштити животне средине, Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон, 95/2018 - др. закон и 94/2024 - др. закон.

производњи, дистрибуцији и употреби; укључи могућност рециклаже; спречи или ограничи утицај на животну средину на самом извору загађивања. Начело предострожности остварује се проценом утицаја на животну средину и коришћењем најбољих расположивих и доступних технологија, техника и опреме. Непостојање пуне научне поузданости не може бити разлог за непредузимање мера спречавања деградације животне средине у случају могућих или постојећих значајних утицаја на животну средину." У пракси постоји више могућности за спровођење овог начела. Забрана свих потенцијално штетних активности је најједноставнија могућност, али она може имати негативне социјално-политичке и економске последице у друштву. Држава се из тог разлога окреће другим начинима спровођења овог начела, као што су постављање граничних вредности за све штетне емисије у животну средину. Такође, државни органи обавезују загађиваче да користе најмодерније технологије и да врше стални мониторинг својих штетних дејстава. Превентивно деловање није једноставно, јер захтева многе напоре, односно тежњу да се задовоље потребе економско-друштвеног развоја, на једној страни и очувања животне средине, на другој.

4.2. Начело очувања и одрживог коришћења природних вредности

Ово начело служи да се омогући адекватно обнављање обновљивих ресурса, односно коришћење необновљивих на економски рационалан начин. Оно је добило свој израз и у Закону о заштити животне средине у Републици Србији, у коме се наводи да се "природне вредности користе под условима и на начин којима се обезбеђује очување вредности геодиверзитета, биодиверзитета, заштићених природних добара и предела. Обновљиви природни ресурси користе се под условима који обезбеђују њихову трајну и ефикасну обнову и стално унапређивање квалитета. Необновљиви природни ресурси користе се под условима који обезбеђују њихово дугорочно економично и разумно коришћење, укључујући ограничавање коришћења стратешких или ретких природних ресурса и супституцију другим расположивим ресурсима, композитним или вештачким материјалима." (чл. 9 ст. 1 тач. 3) Ово начело је једно од најважнијих и универзално прихваћених начела еколошког права. На пример, у хрватском Закону о заштити околиша¹¹, који у чл. 11 прописује: "(1) Природна добра и крајообразне вриједности треба настојати очувати на разини обујма и каквоће који не угрожавају здравље и живот човјека и нису штетни за биљни и животињски свијет, те их користити на одрживи начин тако да се не умањује њихова вриједност за будуће нараштаје. (2) Тло је необновљиво добро и мора се користити одрживо уз очување његових функција. Неповољни учинци на тло морају се избјежавати у највећој могућој мјери. (3) Захвати у

¹¹ Закон о заштити околиша, Народне новине, бр. 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18.

околиш који могу имати штетни учинак на биоразноликост и крајобразну разноликост и вриједност, те очување природног генетског склада и склада природних заједница, живих организама и твари, нису допуштени, уколико се у поступку у складу с овим Законом и посебним прописима не одлучи друкчије."

4.3. Начело интегралности

Начело интегралности у унутрашњем правном поретку, према Закону о заштити животне средине, значи да државни органи, органи аутономне покрајине и локалне самоуправе обезбеђују интеграцију заштите и унапређивања животне средине у све секторске политике, спровођењем међусобно усаглашених планова и програма и применом прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива, финансирањем, подстицањем и другим мерама заштите животне средине. Истиче се да је "потребно развијати међудржавну, регионалну и ширу међународну сарадњу у процесу заштите животне средине."¹² У међународним оквирима, ово начело се изражава као облик кооперације међу државама, што уствари значи размену еколошких информација, сарадњу у случају хитности, консултације, финансијско-технички трансфер, усклађивање националних еколошких политика и слично.

Аутори који се баве еколошким правом сматрају да је у Уговор о функционисању Европске уније, принцип интегралности одређен на општи начин, што пред доносиоце одлука поставља тежак задатак да, иначе комплексна питања заштите животне средине, која се морају ускладити на нивоу различитих сектора еколошке заштите, ускладе и са широким кругом политика у осталим сферама деловања Уније.¹³ Такође се истиче да "циљ примене принципа интегралности, јесте да осигура да се питања од значаја за постизање високог нивоа заштите животне средине и унапређења њеног стања, узимају у обзир приликом усвајања стратешких и оквирних докумената, који утврђују политике ЕУ."¹⁴

4.4. Начело забране наношења еколошке штете

Начело забране наношења еколошке штете значи забрану сваке активности којом се наноси штета самом окружењу угрожавањем или повређивањем заштићених добара. Државни органи у таквим случајевима треба да делују независно од тога да ли је појединац или удружење грађана поднело захтев за

¹² Николић, Д., Бркић, С., *Основе права животне средине*, Нови Сад, 2009, стр. 50.

¹³ McIntyre, O., *Environmental protection of International Watercourses Under International Law*, Routledge, 2016, pp. 84-85.

¹⁴ Дреновак Ивановић, М., *Еколошко право Европске уније – начела и карактеристике посебних управних поступака*, Београд, 2017, стр. 86.

пружање адекватне заштите. Ово начело подразумева два елемента – први је дужност да се избегне еколошка штета, а други обухвата саму насталу штету из домена грађанског права, која увек мора да буде правно релевантна. У националном праву, према Закону о заштити животне средине, врши се разликовање загађивања животне средине као штете по себи, од штетних последица загађења која се испољавају као повреда грађанских субјективних права. Посебно је регулисана одговорност за загађивање и одговорност за штету од загађења, у односу на обавезу накнаде штете коју од загађивача може да тражи свако ко је штету претрпео. Субјекти у праву – физичка и правна лица, у обавези су да при вршењу својих активности обезбеде заштиту животне средине уз поштовање свих законских услова. Услови који су прописани су такви да њихово испуњење треба да омогући превентивно деловање, свођење ризика на неопходну меру, што подразумева одрживи развој, одстрањење штетних последица када дође до загађења, као и предострожно поступање, које значи перманентно праћење потенцијално опасних процеса и обавештавање надлежних органа ради правовременог и адекватног деловања.

"Загађивач који проузрокује загађење животне средине, одговоран је по начелу објективне одговорности. То значи да за заснивање одговорности постојање или непостојање кривице није правно релевантно, као ни чињеница да ли је то последица противправног или неправилног деловања одговорног лица. Утврђивање да ли је деловање одређеног субјекта незаконито или неправилно релевантно је само када се поставља питање одговорности за омогућавање или допуштање загађивања животне средине."¹⁵ Иначе, у бројним међународним документима, као што су Конвенција о међународној одговорности за штету изазвану космичким објектима, Стокхолмска и Рио декларација, дошло је до инкорпорирања овог начела. У Закону о заштити животне средине, начело забране наношења еколошке штете није изричито поменуто, али бројне његове одредбе потврђују његову примену. "Начело забране наношења еколошке штете представља темељан принцип и претпоставку адекватном приступу човековој околини и незаобилазну спону на путу успешне заштите очувања и унапређења животне средине."¹⁶

4.5. Начело јавности и информисаности

У државама владавине права, грађани треба да буду упознати са стањем свог природног окружења и мерама које треба спровести, као и законодавним планом и његовим остварењем у овој сфери. Ово начело добило је свој израз у чл. 81 Закона о заштити животне средине. Тако се наводи: "Јавност и заинтересована јавност има право да, у складу са законом, учествује у поступку

¹⁵ Цветић, Р., *Одрживи развој и еколошка штета*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 68/2014, стр. 298.

¹⁶ Виг, З., Гајинов, Т., *нав. дело*, 2011, стр. 46.

доношења одлука о: 1) стратешкој процени утицаја планова и програма на животну средину; 2) процени утицаја пројеката чија реализација може довести до загађивања животне средине или представља ризик по животну средину и здравље људи; 3) одобравању рада нових, односно постојећих постројења; 4) изradi, измени, допуни, прегледу и усвајању планова квалитета ваздуха, регионалних и локалних планова управљања отпадом, односно планова управљања опасним отпадом, националног плана за управљање отпадом, програма превенције отпада, акционих планова заштите од буке у животној средини, као и плана заштите вода од загађивања. Учешће јавности у погледу стратешке процене утицаја обезбеђује се у оквиру излагања просторног и урбанистичког плана, односно другог плана или програма на јавни увид. Учешће јавности у одлучивању о процени утицаја пројеката на животну средину спроводи се у оквиру јавне презентације пројекта и јавне расправе. Учешће јавности у одлучивању о пуштању у рад нових, односно постојећих постројења спроводи се у току издавања дозволе за интегрисано спречавање и контролу загађивања. Влада прописује поступак учешћа јавности у поступку доношења одлука о изradi, измени, допуни, прегледу и усвајању планова и програма."

Доношење Архуске конвенције (пун назив Конвенције је Конвенција о доступности информација, учешћа јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине) 1998. године, представља веома значајан корак у овој сфери. Овај међународни документ има за циљ обезбеђивање доступности информацијама које се односе на питање заштите животне средине, право грађана да учествују у доношењу одлука везаних за њихово природно окружење, као и приступ правосудју у случају да су им ова права повређена. У Србији је 2009. године ратификована Архуска конвенција.¹⁷ Ово начело је убројано међу начела Закона о заштити животне средине. Наиме, у чл. 9 ст. 1 тач. 10 се наводи: "Начело информисања и учешћа јавности - у остваривању права на здраву животну средину свако има право да буде обавештен о стању животне средине и да учествује у поступку доношења одлука чије би спровођење могло да утиче на животну средину. Подаци о стању животне средине су јавни."

"У академским радовима који се баве начелом учешћа јавности, присутна су различита мишљења о његовом положају у међународном еколошком праву. Неки аутори сматрају да оно представља опште начело међународног еколошког права, док му други тај статус оспоравају. Извори међународног еколошког права који садрже норме о учешћу јавности регулишу учешће на националном нивоу, али у нешто мањем обиму и учешће на међународном нивоу, као на пример, учешће организација цивилног друштва у својству

¹⁷ Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, Сл. гласник РС - Међународни уговори, бр. 38/2009.

посматрача у оквиру механизма предвиђених одређеним међународним уговорима. Аутори који тврде да начело учешћа јавности не представља опште начело међународног еколошког права, аргументацију заснивају на томе што је његова примена често врло отежана у оквиру националних правних система и на међународном нивоу.¹⁸

4.6. Начело заштите права на здраву животну средину и приступ судском и управном поступку

Уставно је начело да сви субјекти у праву имају једнако право на правну заштиту, а ово правило, свакако, свој израз налази и у еколошко-правној регулативи. Начело заштите права на здраву животну средину и приступ судском и управном поступку дефинисано је по први пут у Међународној конвенцији о грађанској одговорности за штету причињену загађивањем нафтом, а касније је прихваћено и у бројним другим међународним документима. Српски Закон о заштити животне средине, такође, гарантује грађанину, групи грађана, њиховим удружењима, професионалним или другим организацијама да право на здраву животну средину остварују пред надлежним органом, односно судом. Треба приметити да је ово начело саставни и незаобилазни део обезбеђивања права на здраву животну средину. Такође, без остваривања овог начела незамислив је савремени систем заштите и очувања нашег природног окружења.

4.7. Начело супсидијарне одговорности

У случају када је загађивач непознат, тада државни органи одговарају за штетне последице. Такође, ови органи одговарају и за штете настале услед прекограничних загађивања. То је суштина начела супсидијарне одговорности, који је као принцип прихваћен у готово свим државама. И наш Закон о заштити животне средине дефинише начело супсидијарне одговорности, наводећи да су државни органи, у оквиру својих финансијских могућности обавезни да отклањају последице загађивања животне средине и смањења штете у случајевима када је загађивач непознат, као и у ситуацијама када штета потиче услед загађивања животне средине из извора ван територије наше земље. Велики је практични значај начела супсидијарности, јер оно решава дилему у случају евентуалне немогућности утврђивања одговорности за загађивање и оно, такође, предвиђа одговорност државе са чије територије потичу штетне емисије у свим ситуацијама прекограничног загађивања.

¹⁸ Стеља, И., *Начело учешћа јавности у доношењу одлука од значаја за животну средину у међународном праву*, Правни вјесник, бр. 1/2024, стр. 109.

4.7. Начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника

Ово начело је инаугурисано и чл. 9 ст. 1 тач. 5 Закона о заштити животне средине, у коме се наводи да: "правно или физичко лице које својим незаконитим или неисправним активностима доводи до загађења животне средине одговорно је у складу са законом. Загађивач је одговоран за загађивање животне средине и у случају ликвидације или стечаја предузећа или других правних лица, у складу са законом. Загађивач или његов правни следбеник обавезан је да отклони узрок загађења и последице директног или индиректног загађења животне средине. Промене власништва предузећа и других правних лица или други облици промене својине обавезно укључују процену стања животне средине и одређивање одговорности за загађење животне средине, као и намирење дугова (терета) претходног власника за извршено загађивање и/или штету нанету животној средини." Ово је веома важно еколошко начело у свим државама које су га формално прокламовале, с обзиром да се без њега не може замислити спровођење заштите животне средине. Притом, ово начело не треба мешати са начелом "загађивач плаћа", које је више превентивног карактера и подразумева обавезу загађивача да урачунава трошкове превенције загађивања у своје трошкове производње добара, односно увођења еколошког трошка и у ситуацији када није наступила еколошка штета. У том смислу, начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника значи дужност отклањања непосредно или посредно настале штете, па је оно, пре свега, репресивне природе.

4.8. Начело "корисник плаћа"

Ово начело значи дужност свих физичких и правних лица која користе природне вредности да за то плате реалну накнаду, односно да сnose трошкове њихове рекултивације.¹⁹ Закон о заштити животне средине, ради реализације начела "корисник плаћа", уводи посебну накнаду за коришћење природних вредности, као један од финансијских инструмената заштите животне средине и који треба да обезбеди да свако ко користи природне вредности плати реалну цену за њихово коришћење и рекултивацију простора. У складу са овим начелом, Закон о заштити животне средине у чл. 84 прописује: "Корисник природне вредности плаћа накнаду за коришћење природних вредности и сноси трошкове санације и рекултивације деградираног простора, у складу са посебним законом. Средства остварена од накнаде, приход су буџета Републике и буџета аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе, у складу са посебним законом." У скоро свим земљама начело

¹⁹ Више о томе: Гајиновић, Т., *Финансијски инструменти Закона о заштити животне средине*, Право и политика, бр. 2/2010, стр. 182-192.

"корисник плаћа" представља незаобилазан облик прикупљања финансијских средстава на основу којих се омогућава очување, унапређење и заштита животне средине.

4.8. Начело "загађивач плаћа"

Реч је о начелу које значи да трошкове настале загађењем животне средине сноси онај ко је то загађење и проузроковао. Ово начело се примењује како би се загађивачи мотивисали да смање негативан утицај својих активности на животну средину. Реч је о базичном принципу законодавства о заштити животне средине, а његова суштина се огледа у томе да загађивач мора да покрије све трошкове који су настали као последица загађења, укључујући трошкове санације штете, спречавање даљег загађења и, свакако, надокнаду штете трећим лицима. "Принцип 'загађивач плаћа' је један од основних принципа признат како у националним, тако и у међународним регулативима и јавним политикама из области животне средине. Подржан је од стране значајних међународних институција, међу којима је *OECD* његов најгласнији заговорник. Уткан је и у основне правне акте Европске уније. Здраворазумски, принцип је крајње логичан и наслана се на основни принцип праведности, сви би требало да одговарамо за сопствене поступке, свака штета проузрокована другим људима се мора надокнадити. Суштински подразумева да трошкове заштите животне средине сноси онај ко их је направио - загађивач."²⁰

Циљ примене овог начела је да се спречи загађење. То значи да се загађивачи подстичу да предузму мере за смањење негативног утицаја на животну средину, да се штете санирају, односно да се обезбеде средства за чишћење и санацију загађених подручја. Такође, циљ примене овог начела је финансирање еколошких пројеката, а то је прикупљање средстава који доприносе заштити животне средине. И Закон о заштити животне средине познаје и признаје ово начело у чл. 9 ст. 1 та. 6, у коме се наводи да "загађивач плаћа накнаду за загађивање животне средине када својим активностима проузрокује или може проузроковати оптерећење животне средине, односно ако производи, користи или ставља у промет сировину, полупроизвод или производ који садржи штетне материје по животну средину. Загађивач, у складу са прописима, сноси укупне трошкове мера за спречавање и смањивање загађивања који укључују трошкове ризика по животну средину и трошкове уклањања штете нанете животnoj средини." Такође, и чла. 3 ст. 1 тач. 5 Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине регулише начело "загађивач плаћа", речима да: "загађивач мора да сноси пуне трошкове последица својих активности, односно трошкове настале угрожавањем

²⁰ Љумовић, И., *Принцип „загађивач плаћа“: економска идеја или концепт заштите животне средине*, Зборник радова: Правни и економски аспекти примене принципа загађивач плаћа, Београд, 2018, стр. 17.

животне средине, који укључују трошкове за угрожавање и ризик по животну средину и трошкове уклањања штете нанете животnoj средини, односно враћања локације у задовољавајуће стање животне средине после затварања постројења или престанка обављања активности". Исправно је у теорији примећено да "упркос доброј дефинисаности и конципираности принципа 'загађивач плаћа', недовољно јасно и прецизно утврђени услови потребни за његову примену, често доводе до извесних тешкоћа у поступку спровођења овог принципа у пракси. Па су у оваквим ситуацијама, друштво, односно држава, приморани да снесу штету нанету животnoj средини."²¹

4.8. Начело примене подстицајних мера

Ово начело је признато и Законом о заштити животне средине, у коме је у чл. 9 ст. 1 тач. 9 наведено да "државни органи, односно органи аутономне покрајине, односно органи јединице локалне самоуправе предузимају мере очувања и одрживог управљања капацитетом животне средине, посебно смањењем коришћења сировина и енергије и спречавањем или смањењем загађивања животне средине, применом економских инструмената и других мера, избором најбољих доступних техника, постројења и опреме која не захтева прекомерне трошкове и избором производа и услуга." Треба приметити да готово у свим земљама света постоје различите подстицајне мере којима се стимулише заштита и унапређење животне средине. У српском правном систему постоје солуције за добијање пореских, царинских и других олакшица, као и ослобођење од обавезе плаћања за правна и физичка лица, која примењују технологије, производе и стављају у промет производе чији је утицај на човекову околину повољнији од других сличних, односно који користе обновљиве изворе енергије, као и за лица која употребљавају опрему и уређаје који непосредно служе заштити животне средине. Тако је у чл. 101 ст. 2-3 Закона о заштити животне средине прописано: "За потрошаче који организовано враћају коришћене и неупотребљиве уређаје или њихове делове, производе или њихову амбалажу, произвођаче пластичних кеса - трегерица, оператере постројења за поновну употребу и поновно искоришћење отпада, сакупљаче и друге субјекте у систему управљања отпадом, могу се утврдити посебне подстицајне мере: подстицаји, субвенције, депозити и њихово рефундирање, под условима и на начин утврђен овим и посебним законом. Влада прописује врсту, висину, критеријуме, услове и начин доделе подстицајних средстава и класификацију корисника подстицајних средстава у сврху доделе подстицајних средстава, узимајући у обзир класификацију оператера и других субјеката управљања отпадом прописану законом којим се уређује управљање отпадом."

²¹ Виг, З., Гајинов, Т., *нав. дело*, 2011, стр. 51.

Можемо закључити да је велики значај примене подстицајних мера, с обзиром да се на тај начин пружа подршка онима који су прилагодили своје технологије потребама заштите животне средине, а истовремено стимулишу и остала правна и физичка лица да поступају на сличан начин, та да и на тај начин дају свој допринос решавању бројних проблема који се тичу заштите животне средине.

4.8. Начело правичности и међугенерацјске солидарности

Ово начело је, у доброј мери, повезано са начелом одрживог развоја и значи да садашње генерације треба да се уздрже од прекомерног коришћења ресурса и загађивања животне средине, како би се обезбедио опстанак будућим генерацијама. На тај начин би се применом овог начела осигурао дугорочни опстанак свих биолошких врста на земљи. Стокхолмска декларација, затим Резолуција о историјској одговорности држава да заштите природу у корист садашњих и будућих генерација, као и Рио декларација, познају начело правичности и међугенерацјске солидарности. Такорећи, кроз све одредбе Закона о заштити животне средине се може препознати хтење да се сачува животна средина, минимизују штетни утицаји, да се необновљиве природне вредности користе на рационалан начин, а обновљиве природне вредности под условима под којима се омогућава њихова трајна и ефикасна обнова. Садејством свих тих фактора, стварају се услови да се осигура живот за наредне генерације на планети Земљи.

5. Одрживи развој као концепт

Здрава животна средина постала је потпуно нова тема, која је све више заокупљала пажњу у целом свету почетком друге половине XX века. Несумњиве опасности по животну средину, које су се почев од овог временског тренутка све више повећавале, за последицу је имало стављање проблематике заштите животне средине у први план. "Спорадичне покушаје и напоре научника и других појединаца временом, током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века, почињу да замењују конкретне мере међународних организација, пре свих, Уједињених нација."²² Израз "одрживи развој" или *sustainable development* на енглеском језику потиче, уствари, од латинске речи *sus tenere*, што значи држати усправно. Наиме, одржавати, може да се схвати као подржавање наведеног стања, али може да се схвати и као поднети нежељено стање. Одржавати подразумева пасивно стање, а одржив асоцира на активно стање. Као термин, одрживост је настала у окриљу екологије и

²² Илић, А., *Законодавство о заштити животне средине, као предуслов остваривања концепта одрживог развој у Републици Србији*, Зборник радова: Екологија и право, Ниш, 2011, стр. 100-101.

означавала је могућност екосистема да временом одрже одређену популацију. Касније, формирањем синтагме "одрживи развој", анализа се помера са животне средине на друштво. Поље интересовања одрживог развоја, данас је друштво и његова потреба да води рачуна о животној средини. Одрживи развој као идеја, настао је из разлога да друштво реши проблеме које је само узроковало. Одрживи развој базира се на аргументу будућности. То значи да треба избећи начин живота који би довео у питање опстанак будућих генерација на планети. Треба стварати такве услове да будуће генерације живе у окружењу које је квалитетније од окружења и живота којим садашње генерације живе. Идеја одрживог развоја има за циљ побољшање квалитета живота људи, а стање животне средине представља рефлексију свих негативности које се у друштву догађају.

Одрживи развој као концепт, базиран је на конекцији између економског развоја, друштвене једнакости и квалитета животне средине. Први пут се основне поставке овог концепта установљавају 1972. године на Конференцији у Стокхолму. Међутим, проћи ће тачно 15 година до усвајања прве званичне дефиниције одрживог развоја, која се и данас најчешће користи. Реч је о дефиницији која је дата у извештају Комисије Уједињених нација о животној средини и развоју – тзв. Брутланд комисија – "Наша заједничка будућност" из 1987. године. У извештају ове Комисије, одрживи развој је дефинисан као "развој којим се иде у сусрет потребама садашњости, тако да се не угрожава будућност будућих генерација да задовоље своје сопствене потребе." Бит овог извештаја огледала се у посепешивању привредног развоја који неће довести у питање опстанак будућих генерација. У извештају се маркирају две кључне одреднице политике одрживог развоја: 1) задовољавање основних потреба људи, пре свега сиромашног становништва и 2) привредни развој који је условљен тренутним степеном развоја технологије и заштитом животне средине. Наиме, у Брутланд извештају је наглашено да се нарушавање животне средине, исцрпљивање природних ресурса и сиромаштво повећавају са привредним растом, тако да се концепт одрживог развоја може, у глобалу, остварити само уз велике промене у светској економији и политици и уз веће коришћење знања и техничког развоја. Циљеви политике одрживог развоја према Извештају су: 1) унапређење економског развоја; 2) мењање квалитета раста; 3) задовољавање основних потреба за запошљавањем, храном, водом, енергијом и санитаријама; 4) осигуравање одрживог нивоа популације; 5) очување и унапређивање основних ресурса; 6) преоријентација технике и ризика управљања и 7) укључивање еколошке економије у поступак одлучивања.

У Извештају је указано које промене треба да буду учињене да би се остварили наведени циљеви. Реч је о следећим променама: 1) политички системи треба да омогуће ефикасну партиципацију грађана у процесима одлучивања; 2) постојање економског система, који је способан да генерише вишкове и техничко знање за одрживи развој; 3) постојање социјалног система,

који омогућава решења за нарасле тензије из садашњег дисхармоничног развоја; 4) постојање привредног система, који је спреман да испуњава обавезу чувања еколошке основе за развој; 5) постојање технолошког система, који је способан да стално трага за иновацијама; 6) постојање међународног система, који је способан да подржава одрживе моделе трговине и финансија и 7) постојање управног система, који се одликује флексибилношћу и способношћу за самокорекцију. Према Бругланд извештају, дефиниција одрживог развоја је, уствари, правни оквир који установљава одређене стандарде понашања, које ваља испоштовати ако се жели осигурати благостање будућих генерација. Три су димензије, односно компоненте одрживог развоја у оквиру дате дефиниције. То су: 1) економска одрживост; 2) друштвена одрживост и 3) заштита животне средине. Економска одрживост значи максимизацију прихода уз очување природних ресурса. Друштвена одрживост значи одржавање стабилности друштвених и културних система. Одрживост животне средине подразумева одржавање флексибилности и уравнотежење биолошких и физичких система. "Све три компоненте међусобно су повезане и због тога све оно што се предузима на пољу развоја, мора бити у складу са сваком од њих понаособ."²³ Одрживи развој подразумева, уствари, развој глобалног друштва, који би неутралисао постојеће растуће проблеме у свету, као што су значајне политичке нестабилности у многим земљама, сиромаштво, популациони бум на планети земљи, климатске промене, нестанак појединих природних ресурса, као и биљних и животињских врста и томе слично. Дакле, ради се о развоју који је праћен подизањем квалитета живота људи, како данас, тако и у будућности.

У Републици Србији је 2008. године донета Стратегија одрживог развоја,²⁴ која дефинише дугорочан, свеобухватан процес, који подразумева економске, социјалне, еколошке и институционалне аспекте живота на свим нивоима, са циљем да се задовоље потребе садашњих генерација, не угрожавајући потребе будућих генерација. Ова Стратегија значи усклађивање економског развоја са заштитом животне средине и социјалном правдом. Стратегија одрживог развоја Републике Србије има за циљ постизање економске, социјалне, еколошке и институционалне одрживости. Економска одрживост је, уствари, обезбеђивање раста и конкурентности привреде уз рационално коришћење ресурса и смањивање негативних утицаја на животну средину. Социјална одрживост је друго име за активности на унапређењу квалитета живота, на смањење сиромаштва и социјалних неједнакости, на обезбеђивање једнаких могућности за све грађане уз поклањање посебне пажње вунерабилним групама. Еколошка одрживост је синоним за заштиту животне средине, очување биодиверзитета, смањење загађења ваздуха, воде и земљишта, као и ефикасно управљање отпадом. Институционална одрживост је изградња снажних институција,

²³ Илић, А., *нав. дело*, 2011, стр. 103.

²⁴ Стратегија одрживог развоја, Сл. гласник РС, бр. 57/2008.

оснажење сарадње између различитих сектора и нивоа власти, као и подизање свести јавности о значају одрживог развоја. Суштински посматрано, Стратегија одрживог развоја Републике Србије настоји да успостави равнотежу између економског напретка, социјалне правде и заштите животне средине, да би се обезбедио дугорочан и квалитетан живот за садашње и будуће генерације.

6. Начело одрживог развоја у праву Европске уније и Републике Србије

У чл. 11 Уговора Европске уније утврђена је обавеза укључивања захтева за заштиту животне средине у активности политике Европске уније ради подстицања одрживог развоја. "Истицањем да је подстицање одрживог развоја резултат до кога треба да доведе примена захтева за заштиту животне средине, даје том концепту посебан положај."²⁵ У чл. 3 Уговора Европске уније, наглашена је основа примене тог начела, па се наводи да "Унија ради на одрживом развоју Европе, која почива на уравнотеженом економском расту, чији је циљ висок ниво заштите и побољшање квалитета животне средине." Међутим, ни у Уговору Европске уније, ни у Уговору о функционисању Европске уније, не наилазимо на ближе одређење начела одрживог развоја. У том смислу, да би се одредиле границе примене начела одрживог развоја и утврдила његова правна природа, потребно је да се анализирају секундарни извори еколошког права и пракса Европског суда правде.

У Уредби 2493/2000 о мерама за подстицање потпуног укључивања еколошких аспеката у развојни процес земаља у развоју, који је донео Европски парламент, одрживи развој се одређује као побољшање животног стандарда и благодети одређене популације у границама које не угрожавају способност екосистема за развојем и одржањем биолошке разноврсности за садашње и будуће генерације. Ни овакво одређење одрживог развоја није од помоћи да се пронађе одговор на питање када се економски развој може сматрати одрживим и који је објект заштите правних правила која произилазе из начела одрживог развоја. "Тако је, на пример, примена начела одрживог развоја готово неспојива са производњом нуклеарне енергије, имајући у виду да на данашњем нивоу научног знања не постоји ни један метод безбедног одлагања радиоактивног отпада, који настаје у поступку производње и употребе нуклеарне енергије, чији негативни ефекти трају хиљадама година и утичу на будуће генерације".²⁶

У пракси Европског суда правде могу се наћи издвојена мишљења општег правобраниоца, која дају велики значај примени начела одрживог развоја. Тако у мишљењу поводом предмета у вези са заштитом природних станишта дивље флоре и фауне, општи правобранилац је истакао да је начело одрживог развоја основа развоја еколошког права Европске уније. Године 2006, Европски савет

²⁵ Дреновак Ивановић, М., *нав. дело*, 2017, стр. 82.

²⁶ *Исто*.

је усвојио Стратегију одрживог развоја, која је допуњена 2009. године. У овој Стратегији наводи се седам изазова који су у најужој вези са одрживим развојем. Ради се о климатским променама и чистој технологији у индустријској производњи, успостављању система одрживог саобраћаја, успостављању система одрживе потрошње и производње, очувању и управљању природним ресурсима, подизању квалитета јавног здравља, укључивању различитих друштвених група у доношење еколошких одлука, демографском развоју и миграцијама, као и глобалном сиромаштву. Стратегијом су дефинисане и одређене активности које органи уније треба да предузму да би се ти изазови решили. Ипак, спровођење тих активности нема обавезујућу правну снагу. У неким од докумената Уније, као одговор на Стратегијом дефинисане изазове, проналазимо одредбе којима се уводе мере и поступци са обавезујућом правном снагом. Оквирном директивом о отпаду из 2008. године, уводи се низ одредаба које имају за циљ да се продужи животни век производа. Новом Директивом о индустријским емисијама, уводе се бројни поступци контроле рада постројења, чији је циљ шира употреба технологије, која је мање штетна по животну средину. Иначе, термин "одрживи развој" се у тим директивама не спомиње, али се одређују мере и поступци који у складу са Стратегијом одрживог развоја ЕУ представљају његову конкретизацију у секундарном законодавству. Можемо приметити да се начелом одрживог развоја у минималном учинку обезбеђује да се у примени права Европске уније даје једнака важност еколошким проблемима (заштити животне средине) и привредном развоју.

Као што се могло видети, начело одрживог развоја значи усклађивање техничко-технолошког, економског и друштвеног прогреса са потребом очувања животне средине. Овоме се тежи на регионалном и глобалном нивоу, али и националним оквирима. У српском праву, ово начело је формулисано у чл. 9 ст. 1 тач. 4 Закона о заштити животне средине, као "усклађени систем техничко-технолошких, економских и друштвених активности у укупном развоју у којем се на принципима економичности и разумности користе природне и створене вредности Републике Србије са циљем да се сачува и унапреди квалитет животне средине за садашње и будуће генерације. Одрживи развој остварује се доношењем и спровођењем одлука којима се обезбеђује усклађеност интереса заштите животне средине и интереса економског развоја." Може се приметити да и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине уводи начело одрживог развоја, али га унеколико другачије дефинише: "Начело одрживог развоја - ради остваривања веће одрживе равнотеже између људских активности и друштвено-економског развоја с једне стране и ресурса и способности обнављања природе с друге стране, режим интегрисаног спречавања и контроле загађивања обезбеђује се издавањем дозвола, утврђивањем услова за одрживо коришћење природних ресурса, сировина и енергије. Необновљиви природни ресурси користе се под условима који обезбеђују њихово дугорочно и разумно коришћење. Одрживо

управљање отпадом значи ефикасније коришћење ресурса, смањење количине отпада и поступање са њим на начин који доприноси циљевима одрживог развоја."

Слажемо се са ставом у теорији "да друштвени напредак подразумева и бројне промене на самом природном окружењу, али оне морају бити такве да не наруше постојећу равнотежу унутар њега, као ни стабилност у сложенем односу између човека и животне средине. Управо, због тога, данас готово сва законодавства предвиђају поштовање начела одрживог развоја, јер се без њега не може замислити човеком опстанак на земљи."

6. Закључак

Сва начела еколошког права имала са утицај на његово оформљење у аутономну грану права, с обзиром на чињеницу да општа и диференцијална начела других правних грана више нису могла да на адекватан начин одговоре на бројне сложене еколошке проблеме и изазове. Начела еколошког права служе реализацији његових норми, даљем усложњавању ове гране права и профилисању у правцу решавања сијасета еколошких проблема унапређења и очувања животне средине. Са развојем еколошког права и повећањем броја његових норми, временом ће се јавити и потреба за установљавањем нових, али и изменом и надоградњом постојећих начела. Та начела увек ће представљати незаобилазне инструменте за спровођење еколошко-правне заштите, али и кључне елементе за његово разликовање у односу на друге гране права.

Концепт одрживог развоја подразумева стални економски раст, који осим економске ефикасности и технолошког напретка, обезбеђује смањење сиромаштва, боље и сврсисходније коришћење ресурса, унапређење квалитета живота и смањење нивоа загађења на прихватљив ниво, спречавање будућих загађења и очување биодиверзитета. Важни циљеви одрживог развоја су и отварање нових радних места, постизање запошљавања младих и лица са инвалидитетом, као и других вунерабилних група. Остваривање наведених циљева подразумева низ активности и мера, а заштита животне средине на основу правних прописа, једна је од њих. Нормирајући обавезно понашање свих субјеката система заштите животне средине, обезбеђује се реализација постављених циљева. Све државе треба да усвоје стратегију одрживог развоја, као фундамент своје политике одрживог развоја, а затим и да се крене у њену реализацију. Република Србија је то учинила 2008. године, доношењем Националне стратегије одрживог развоја. Такође, у Србији је усвајањем бројних закона у еколошко-правној сфери, успостављен систем заштите животне средине, какав данас имамо. Законодавни оквир за остваривање начела одрживог развоја у Србији је квалитетан, док време пред нама треба да покаже колико су доносиоци одлука у сфери законодавне и извршне власти спремни да кроз законске и подзаконске акте, али и њихову примену, обезбеде висок ниво квалитета и садашњих и будућих генерација.

*Milan Rapajić, Ph.D., Associate professor
Faculty of Law, University of Kragujevac*

PRINCIPLES OF ENVIRONMENTAL LAW WITH REVIEW TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Summary

In the paper, the author points out the existence of principles of environmental law, which are of a differential nature, specific exclusively to environmental law, on the basis of which it has today been separated into a separate branch of law. They reflect its uniqueness in relation to other traditional branches of law. With their help, legal rules can be formulated, which represent a deviation from the general legal regime. The paper analyzes the following principles: prevention; preservation and sustainable use of natural values; integrality; prohibition of causing environmental damage; publicity and information; protection of the right to a healthy environment and access to judicial and administrative proceedings; subsidiary liability; liability of the polluter and his legal successor; the "user pays" principle; the "polluter pays" principle; application of incentive measures; fairness and intergenerational solidarity.

Special attention is paid to the principle of sustainable development, which means harmonizing technical-technological, economic and social progress with the need to preserve the environment. This is being pursued at the national, regional and global levels. In this regard, the Rio Declaration on Environment and Development and Agenda 21 promote global cooperation for the purpose of sustainable development for the benefit of future generations, with the rational use of renewable and non-renewable resources. The principle of sustainable development has been analyzed in both European Union law and the positive legislation of the Republic of Serbia.

Key words: *environmental law, principles of environmental law, sustainable development, European Union, Republic of Serbia.*

Литература

- Виг, З., Гајинов, Т., *Стање и перспективе еколошкоправне регулативе у Србији*, Нови Сад, 2011.
- Дреновак Ивановић, М., *Еколошко право Европске уније – начела и карактеристике посебних управних поступака*, Београд, 2017.
- Гајинов, Т., *Финансијски инструменти Закона о заштити животне средине*, Право и политика, бр. 2/2010.
- Ђорђевић, С., Торбица, М., Жупљанић, М., *Изведеност правног начела*, ПРАВО – теорија и пракса, бр. 10-12/2012.
- Закон о заштити животне средине, Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон, 72/2009 - др. закон, 43/2011 - одлука УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 - др. закон, 95/2018 - др. закон и 94/2024 - др. закон.
- Закон о заштити околиша, Народне новине, бр. 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18.
- Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 25/2015 и 109/2021.
- Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине, Сл. гласник РС - Међународни уговори, бр. 38/2009.
- Илић, А., *Законодавство о заштити животне средине, као предуслов остваривања концепта одрживог развоја у Републици Србији*, Зборник радова: Екологија и право, Ниш, 2011.
- Јолџић, В., *О елементима неопходним за успостављање еколошког права као самосталне дисциплине правне науке*, Зборник радова, Право и животна средина, Београд, 1997.
- Кораћ, М., Прља, Д., *Средњовековни Статут Будве, Еколошка правила, Информатичка подршка еколошкој привреди и заштити животне средине*, V научни скуп о систему научних и технолошких информација (Котор), Београд, 1995.
- Лилић, С., Дреновак-Ивановић, М., *Еколошко право – Друго, ажурирано издање*, Београд, 2014.
- Љумовић, И., *Принцип „загађивач плаћа“: економска идеја или концепт заштите животне средине*, Зборник радова: Правни и економски аспекти примене принципа загађивач плаћа, Београд, 2018.
- McIntyre, O., *Environmental protection of International Watercourses Under International Law*, Routledge, 2016.
- Николић, Д., Бркић, С., *Основе права животне средине*, Нови Сад, 2009.
- Николић, Д., *Право животне средине као научна и наставна дисциплина*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 3/2011.
- Николић, Д., *Увод у систем грађанског права*, Нови Сад, 2001.
- Стеља, И., *Начело учешћа јавности у доношењу одлука од значаја за животну средину у међународном праву*, Правни вјесник, бр. 1/2024.
- Стратегија одрживог развоја, Сл. гласник РС, бр. 57/2008.
- Цветић, Р., *Одрживи развој и еколошка штета*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 68/2014.