

Др Бојан Л. Пајтчић, ванредни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
B.Pajtic@pf.uns.ac.rs

ГРАЂАНСКОПРАВНА ОДГОВОРНОСТ ЗБОГ ЗАГАЂИВАЊА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ¹

Сажетак: Процес припојивања Србије Европској унији учинио је актуелним потребу прилагођавања нашег законодавства са заједничким правним принципима европске заједнице народа. Убрзани привредни развој са собом носи изазове заштитне животне средине од њених имисија. Овај рад осврнуо се на међународне декларације, конвенције, директиве и друге инструменте правне заштите држава и грађана од штете у области екологије. Посебан акценат стављен је на наше позитивно законодавство и примену правних принципа у обезбеђивању грађанскоправне одговорности, односно сјечавања накнада и надокнађивања настале штете.

Кључне речи: еколошка служба, загађивач, животна средина, накнада штете

Модерна друштва својим позитивним законодавствима успостављају услове заштите животне средине комбиновањем превентивних и репресивних механизма. Одредбе Закона о облигационим односима које се односе на објективну одговорност за накнаду штете јасно илуструју да је и наш законодавац применио овај принцип. Приоритет у савременим правним системима јесте, пре свега, примена превентивних мера, јер штетне последице нарушавања животне средине могу бити изразито тешке, и често ненадокнадиве. Стокхолмска декларација из 1972. године² уводи појам права на здраву животну средину. У њој се као основни циљ еколошког развоја наводи смањење ризика у погледу услова живота и побољшање квалитета живота. Приликом реализације ових циљева инсистира се и на вишем сте-

¹ Рад је настао као резултат истраживања на пројекту Министарства просвете, науке и технолошког развоја, „Биомедицина, заштита животне средине и право“

² Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

пену пажње када је у питању заштита животне средине. Паралелно и истовремено са усвајањем Стокхолмске декларације донета је и Одлука о оснивању централног органа Уједињених нација који је задужен да се бави како питањем заштите животне средине, тако и координацијом активности на реализацији Програма Уједињених нација за животну средину – UNEP³ који је са радом започео 1973. године. Устав Републике Србије следио је одређење Стокхолмске декларације и других ратификованих међународних правних прописа. Сходно томе, наш Устав у члану 74. јасно наглашава да „свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Република Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине. Свако је дужан да чува и побољшава животну средину.“⁴

Поменуо сам да је превентива неопходан и примаран део сваког модерног „еколошког законодавства“, међутим, поред државе, превентивне мере морају предузимати и компаније, установе, професионална удружења и физичка лица, да би заштита животне средине уопште била могућа. Превенцијом се смањују ризици опасни по живот и имовину људи. На свим нивоима одговорности – локалном, регионалном, националном, држава спороводи мере усмерене ка повећању опште безбедности у друштву и квалитета живота својих грађана. Неке од тих превентивних мера подразумевају умањење издвајања за накнаду штета, изградњу или реконструкцију насипа на водотоковима, изградњу и одржавање путева, доношење прописа о безбедности и контролу њихове примене. Климатске промене и природне катастрофе изискују координисано деловање свих институција система, да би се спречио настанак ризика или смањиле настале штетне последице. Поједине међународне Конвенције, национална законодавства, али и правни теоретичари полазе и од идеје обавезног осигурања као начина обезбеђивања накнаде штете која настаје због имисија, или других узрока који нарушавају животну средину.⁵ Законодавац своју превентивну делатност базира на доношењу законских, подзаконских и других прописа који имају директан утицај на спречавање настанка ризика и смањење њи-

³ United Nations Environment Programme, <http://www.unep.org/>

⁴ Службени гласник РС, бр. 98/2006.

⁵ Савет Европе је 1993. године усвојио Конвенцију о грађанској одговорности за штету која је настала активностима опасним по животну средину. Лугано конвенција није ограничена на прекограничну штету и прописује режим објективне одговорности оператера за штету проузроковану опасним активностима или опасним материјама. На овај начин се најбоље манифестује принцип „загађивач плаћа“, а намера је да се неограничена одговорност оператера обезбеди обавезним осигурањем или другим финансијским покрићем, при чему је битно напоменути да многе врсте еколошке штете не могу да се осигурају или могу само до одређеног нивоа.

хових последица. Закони у областима заштите од пожара, здравствене заштите, заштите животне средине су само неки од потребних правних аката. Овај рад ће анализирати поменуте прописе, а посебан акценат ће ставити на грађанскоправну одговорност збох загађивања животне средине.

Полазно становиште начела превенције је да је неприхватљиво да се чека да се еколошка штета догоди, јер општи друштвени интерес налаже да се предузму мере да се могућност њеног наступања антиципира и уколико је могуће, превенира, односно, ако то није реално, да се лимитира на најмањи могући обим и спречи ширење њених консеквенци. Начело превенције и начело предострожности су у међусобној корелацији, јер начело превенције полази од познатих ризика и узрока наступања конкретне штете у животној средини, а начело предострожности проширује превентивно деловање политике и права животне средине на случајеве где нема потпуне научне извесности о могућности реализације ризика, али је сумња довољно изражена да оправдава предузимање мере његовог предупређења. Начело превенције заснива се на сасвим оправданој претпоставци да се "најбоља политика животне средине састоји у спречавању стварања загађења и неугодности на њиховом извору, пре него на накнадном сузбијању његових последица",⁶ које могу трајати деценијама, чак и вековима.

И на нивоу Европске уније политика заштите животне средине се, пре свега, заснива на начелу превенције. Према овом начелу, мере спречавања штете у животној средини прво се предузимају на месту где потенцијално могу настати. На нивоу европске заједнице народа уведени су и одређени минимални еколошки стандарди, при чему свака држава чланица може да задржи или уведе строже захтеве заштите животне средине у односу на стандарде ЕУ. Начела која су дефинисана чланом 191. Уговора, ударила су темеље практичне политике заштите животне средине на европском континенту. Поред начела предострожности, превенције, отклањања штете нанете животној средини на њеном извору, сусрећемо се и са начелом загађивач плаћа⁷, које је преузето и у земљама које нису чланице Уније. Правни принцип „загађивач плаћа“ полази од начела правичности, односно основане претпоставке да лице које је проузроковало ризике по животну средину треба да сноси како трошкове мера предострожности, тако и издатке који су произашли из превенције, као и отклањања последица ште-

⁶ N. de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press 2005, стр. 68.

⁷ Принцип "загађивач плаћа" је један од првих аутохтоних принципа права животне средине према коме загађивач мора да урачуна трошкове превенције загађивања у своје трошкове продукције добара, или да плати за штету насталу загађењем, односно коју сам ствара. Другим речима, у цену производа се мора урачунати и тзв. еколошки трошак.

те настале делатношћу загађивача. Применом наведеног начела се на своје место стављају питање одговорности и правичне дистрибуције трошкова политике заштите животне средине унутар заједнице, односно државе. Принцип „загађивач плаћа“ обухвата како елементе накнадног деловања, тако и елементе превентивног приступа. Објективна одговорност оператера за штету на одређеним деловима животне средине регулисана је Директивом о одговорности за ремедијацију штете на животној средини⁸, која прецизира потребне активности на управљању, контроли и финансирању ремедијације оштећеног природног ресурса и његових функција. Ремедијацијом представља збирни назив за процедуре и мере којима се земљиште санира, односно, које доводе до побољшавања квалитета угроженог земљишта до нивоа безбедног за коришћење, односно обрађивање (уколико се ради о пољопривредном земљишту). Реактивно дејство поменутог документа се огледа у чињеници да се Директива бави последицама штете (ремедијација), а превентивни učinак се очитује у томе да високи трошкови ремедијације могу усмерити понашање оператера на предузимање превентивних мера и увођење безбеднијих техника и технологија. Закон о заштити животне средине Републике Србије⁹ јасно истиче 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, трошкове уклањања штете нанете животној средини (члан 9. тачка 6.). Накнаде морају бити сразмерне ризику и штетним ефектима одређене активности. Оне представљају инструмент пореске политике који понашање загађивача усмерава ка усвајању бољих опција и праксе са становишта циљева заштите животне средине. Поред наведеног начела, у модерним правима уведен је и принцип "корисник плаћа" којим се обавезују корисници природних ресурса да плате реалну надокнаду за њихово коришћење, као и цену трошкова за обнављање процеса који је деградиран. Важно је нагласити да поменута Директива 2004/35/СЕ Европског парламента и Савета о одговорности за еколошку штету у вези са заштитом и отклањањем еколошке штете,¹⁰ дефинише ову врсту штете као „значајније штетне утицаје на

⁸ Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, http://europa.eu/legislation_summaries/enterprise/interaction_with_other_policies/128120_en.htm

⁹ Службени гласник РС број 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др.закон и 72/2009 - др.закон

¹⁰ Кратак приказ Директиве видети: Б.Пајтић, Заштита животне средине – превенција и накнада штете, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду број 2-2011, стр.249-

устпостављање и одржавање њиховог позитивног стања¹¹, односно помера дискусију са појма „штете“ на појам „штетно“ при чему није свака промена штетна.¹² Цитирана дефиниција, чини се, прешироко димензионира саму штету, и не доприноси јасном дефинисању, односно регулисању ове области.¹³

Наведена начела представљају темеље дефинисања политике заштите животне средине и доношења појединачних одлука које могу утицати на животну средину, природне ресурсе или здравље становништва. Заједничка правила ЕУ увела су у правни систем и праксу низ правних инструмената превентивне природе, као што су систем дозвола условљених предузимањем мера спречавања емисија загађења, процедуре процене утицаја на животну средину развојних пројеката пре њихове реализације, односно њиховог лимитирања путем примене стандарда најбоље доступних техника, такозваних BAT стандарда, еколошких стандарда за амбалажу и производе и сл.

Грађанскоправне санкције опредељују се према дужнику као механизам принуде над штетником, у циљу довођења имовине, односно личних неимовинских добара у стање у коме би се налазили да није било угрожавања, односно нарушавања тих вредности.¹⁴ У теорији сусрећемо више квалификација грађанскоправних санкција, у зависности од тога која је

265. и Б.Пајтић, Еколошка одговорност, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду број 3/2011., стр.517-533. **Напомена:** приказ Директиве са коментарима, закључцима и фус-ноћама који се налази у наведеним радовима је преузет из рада: Д.Радојевић, *Нова Директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине*, Међународно право Vol. LVII, br. 1-2/2005, стр. 177-198.

¹¹ О имплементацији Директиве о еколошкој одговорности у Немачкој, Великој Британији, Француској и Шпанији видети: Б.Пајтић, Еколошка одговорност, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду број 3/2011, стр. 526-530. Извор: A Guide to Environmental Liability in Europe, <http://www.acegreen.com/files/documents/newsfiles/ELD%20Guide%202011.pdf>

¹² Bergkamp L., The Proposed Environmental Liability Directive, European Environmental Law review, November 11/2002, p.306.

¹³ Наведено произилази из члана 2(1)а§ и (3) поменуте Директиве, у коме се наводи: „...да се за потребе ове Директиве примењују се следеће дефиниције: 1. еколошка штета подразумева: (а) штету нанету заштићеним врстама и природним стаништима, а то је било каква штета која има значајне негативне ефекте на постизање или одржавања повољног очувања статуса таквих станишта и врста. Значај оваквих ефеката је да се оцене са освртом на основно стање, узимајући у обзир критеријуме наведене у Анексу I; Оштећење заштићених врста и природних станишта не укључује претходно идентификоване штетне последице које проистичу из акта од стране оператора који је изричито овлашћен од стране надлежних органа у складу са одредбама које су садржане у члану 6 (3) и (4) или члану 16. Директиве 92/43/ЕЕС или члану 9 Директиве 79/409/ЕЕС или, у случају станишта и врста није покривена европским правом, у складу са одговарајућим одредбама националног закона о заштити природе.

¹⁴ Д.Николић, Увод у систем грађанског права, Нови Сад 2007, стр.142.

њихова функција. За област екологије, посебно је значајна подела на превентивне санкције, натурално-реститутивне и компензаторно-репарационе санкције. Циљ превентивних санкција је отклањање извора потенцијалне опасности, односно спречавање делатности од којих потиче узнемиравање или опасност да ће штета наступити. Њихов посредни циљ представља враћање заштићених добара у стање уобичајеног ризика.¹⁵ Повраћај у првобитно стање обезбеђује се спровођењем натурално-реститутивних санкција, а уколико није могуће овакво обештећење, тужилац може да посегне за захтевом за реализацију компензаторно-репарационих санкција.

Закон о облигационим односима у члану 156, ставу првом прецизира начело превенције, односно спречавања штете истичући да „свако може да захтева од другог да уклони извор опасности од кога прети знатнија штета њему или неодређеном броју лица, као и да се уздржи од делатности од које произлази узнемиравање или опасност штете, ако се настанак узнемиравања или штете не може спречити одговарајућим мерама.“ Јасно је да се наведени захтеви могу реализовати само тужбом у грађанском поступку. Тужбу засновану на овом члану називамо еколошком тужбом. Могу је, према слову закона, поднети сва заинтересована лица, али и она физичка или правна лица којима чак и не прети опасност штете. Због тога се овај процесни институт назива још и „*actio popularis*.” Свако може за њим да посегне, што код других приватних тужби могу чинити само лица која тврде да је повређено неко њихово субјективно право или правом заштићени интерес. У случају превентивне тужбе ради отклањања извора опасности еколошком тужбом се не штити само приватни интерес тужиоца, већ свих грађана. Заштита животне средине је у јавном интересу. Дакле, давање активне легитимације свим физичким и правним лицима представља изузетак од општег правила да се оштећеним сматра лице које трпи штету на својој имовини, односно које трпи повреду свог физичког или психичког интегритета. У нашој теорији се све више поклања пажња овом, по својим карактеристикама, специфичном процесном институту. Тако се истиче да „материјалноправни услов за подношење ове тужбе је да је ризик за наступање штете на путу реализације и да се са високим степеном вероватноће може претпоставити њено наступање ако изостану превентивне мере. Код узрочне везе између имисионе радње и евентуалне последице потребно је доказати да постоји извор опасности од штете који прети наступањем. Потребно је и да се учини вероватним да ће штета ширих размера наступити, јер је ризик на путу реализације и да је стога неопходно да суд одреди адекватну меру спречавања наступања штете. Кривица у принципу није услов одговорности, будући да су еколошке штете заснова-

¹⁵ Ibid.

не на принципу објективне одговорности. Противправност се у превентивним еколошким парницама презумира, пошто се ради о претњи штетом неодређеном кругу лица. Међутим, новија судска пракса тражи и доказивање противправности, али само за случај да се ради о захтеву за накнаду штете, који је поднет након што се опасност од штете реализовала, а не о тужби ради отклањања извора опасности. Ако се у парници докаже да прети штета ширих размера, посебан доказ о противправности није потребан, с обзиром на општу забрану проузроковања штете другом.¹⁶

У парничном поступку поводом покренуте еколошке тужбе, тужилац има обавезу да изнесе доказе да би загађење, односно имисија наступили уколико применилац права, односно суд, не би наложио одређене превентивне, заштитне мере. Широко је спектар захтева које тужилац може поднети у поступку. Тако, „код суседских имисија као што је дим, сенка, потреси може да се тражи забрана даљег имисионог деловања. Код имисионих дејстава ширих размера и угрожавања (не само суседне непокретности), не ради се о забрани делатности имитента, већ о налагању превентивних мера, будући да се накнадном забраном, када је ризик на путу реализације (нпр. код постојања прекомерног јонизирајућег зрачења), не може спречити наступање штете.“¹⁷

Став трећи члана 156. Закона о облигационим односима истиче да „ако штета настане у обављању општекорисне делатности за коју је добијена дозвола надлежног органа, може се захтевати само накнада штете која прелази нормалне границе.“ Овај члан намеће и практичан проблем доказивања која и како димензионирана штета „прелази нормалне границе“. Судска пракса је трагала за одговором на ово питање. У пресуди Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 939/2013 од 14. 11. 2013. године проналазимо одговоре на потенцијалне недоумице у примени овог става закона. У образложењу поменути пресуде се истиче да „по чл. 156, ст. 3. ЗОО, када је штета настала у обављању опште корисне делатности за коју је добијена дозвола надлежног органа, може се захтевати накнада штете која прелази нормалне границе. С тим у вези се може поставити питање, да ли се негативне чињенице уопште имају доказивати. Пре би требало да буде предмет доказивања чињеница да је штета преко нормалне границе. Разумљиво је настојање суда да се пребацивањем терета доказивања на туженог хтело да олакша положај оштећеника, тужиоца. Терет доказивања уопште, одређује материјално право и питање је да ли је суд имао за такво схватање ослонаца у материјалном праву.“ У наставку члана 156. ЗОО затичемо че-

¹⁶ Марија Салма, Превентивна тужба за отклањање извора опасности од штете у светлу одрживог развоја, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2014, стр. 135.

¹⁷ Ibidem, стр. 135.

тврти став, по коме се „и у том случају може захтевати предузимање друштвено оправданих мера за спречавање наступања штете или за њено смањење.“

Модерна континентална правна теорија посветила је пажњу и проблему умањења штете, посебно с обзиром на чињеницу да оно представља интегрални део процене утицаја на животну средину, а има за циљ избегавање и смањивање неповољних ефеката неког развојног пројекта на окружење. Ради се о околностима које ограничавају или умањују степен, крајност, величину или трајање неповољних утицаја.¹⁸ Ако, уз све мере предострожности, није могуће избећи настанак штете значајног обима, упоредноправни прописи траже модалитете који ће омогућити умањивање до мере када такав утицај није од значаја. Накнада штете је природна последица немогућности оваквог редуковања ризика.

Трећим ставом члана 85. Закона о заштити животне средине дефинисано је да се загађивачем, односно обвезником плаћања накнаде за загађивање животне средине сматра „свако лице које узрокује загађење животне средине емисијама, односно отпадом или производи, користи или ставља у промет сировине, полупроизводе или производе који садрже материје штетне по животну средину. Дакле, овај правни пропис следи приступ Закона о облигационим односима који је за случај штете настале услед вршења опасне делатности или коришћења опасне ствари прописао објективну одговорност за настале последице. Одговорним лицима се сматрају они субјекти (правна или физичка лица) који су неправилним или незаконитим поступањем омогућили, односно проузроковали, или допустили загађивање животне средине. Према даљим одредбама наведеног правног прописа, средства остварена од ове накнаде припадају буџету Републике Србије (у висини од 60%), односно буџету јединице локалне самоуправе (у висини од 60%). Закон истиче да се прикупљена средства користе „наменски за заштиту и унапређивање животне средине према програмима, односно акционим и санационим плановима који се доносе у складу са овим законом и посебним законима.“ Ова обавеза загађивача није грађанскоправног, већ управноправног карактера, па је у овом раду нећу шире елаборисати. Закон о заштити животне средине у члану 16. наглашава да је свако правно и физичко лице које деградира животну средину „дужно да изврши ремедијацију или на други начин санира деградирану животну средину, а у складу са пројектима санације и ремедијације.“ Свака мера ремедијације мора да буде дугорочно ефикасна.

¹⁸ К. Rundcrantz & Е. Skärbäck, Е., *Environmental Compensation in Planning: A Review of Five Different Countries with Major Emphasis on the German System*, *European Environment* 13/2003, 206.

Уколико превентивни приступ предвиђен чланом 156. Закона о облигационим односима није уродио плодом, и није онемогућио нарушавање животне средине, оштећенима преостаје механизам накнаде штете, као опција која је прецизирана нашим правним прописима, али и ратификованим међународним конвенцијама. Поменимо Бечку конвенцију о грађанској одговорности за нуклеарне штете из 1963. године¹⁹, која је претходила Међународној конвенцији о грађанској одговорности за штету причињену загађивањем нафтом из 1969. године.²⁰ Њом се успостављају принципи накнаде штете настале загађивањем мора нафтом и дериватима. Последица оваквог приступа је јасна интенција националних законодавстава да прошире примену правила о објективној одговорности, без обзира на кривицу, засновано на узрочности и то на терет ималаца опасних ствари или вршилаца опасних делатности.²¹ Тако у члану 173. Закона о облигационим односима проналазимо следеће опредељење: „Штета настала у вези са опасном ствари односно опасном делатношћу сматра се да потиче од те ствари, односно делатности, изузев ако се докаже да оне нису биле узрок штете.“ Накнада штете може бити реализована на више начина. Могу бити спроведене мере накнаде штете у натури или накнада штете у новчаном еквиваленту.²² Ове мере могу се односити и на обнову природних подручја, стварање нових станишта, замену добара или новчану накнаду. У теорији постоји спор по питању тога на које вредности окружења накнада треба највише да буде концентрисана. Мањкавости се могу огледати у чињеници да није увек једноставно исту одредити. Потешкоће постоје и у сфери спровођења, повећања трошкова пројеката, могућности да накнада штете постане најприхватљивија алтернатива у односу на мере избегавања, или умањивања штете по животну средину. Међутим, морамо указати и на бенефите накнада за животну средину. Оне чине могућим развојне пројекте који другачије не би били оствариви, пружају могућност стварања позитивних утицаја на животну средину и уколико су накнаде адекватне, њима се побољшава деградирано окружење и штите ресурси који можда у супротном не би били заштићени. Међународне обавезе из Стокхолмске декларације (садржане у 21. принципу) и Рио декларације (обухваћене другим принципом тог документа) односе се на обавезе сваке др-

¹⁹ Закон о ратификацији Бечке конвенције о грађанској одговорности за нуклеарне штете, Службени лист СФРЈ - Међународни уговори број 5/1977.

²⁰ Уредба о ратификацији Међународне конвенције о грађанској одговорности за штету причињену загађивањем нафтом, Службени лист СФРЈ број 7/1977.

²¹ Ј. Салма, Објективна одговорност у облигационом праву, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду број 3/2004, стр.49.

²² A.Rajvanshi, Mitigation and compensation in environmental assessment 167-194, <http://www.twoeam-eu.net/handbook/05.pdf>

жаве да обезбеди да активности на својој територији, или подручју под њиховом контролом не изазову штету животној средини унутар матичне државе, али и других држава. Наведене обавезе подразумевају и постојање дужности које проистекле из негативног односа према овим обавезама - дужност накнаде штете или штета проистеклих из негативног поступања субјекта који није успео да спречи нарушавање животне средине. Мере којим се штета отклањања штете могу довести до ремедијације животне средине, али не могу да је спрече. Врло често је штету немогуће санирати, а њене последице се могу протезати деценијама и утицати на животе више генерација.

Bojan L. Pajtić, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
B.Pajtic@pf.uns.ac.rs

Civil Legal Responsibility for Environmental Pollution

Abstract: *Serbia's EU accession process has actualised the need to harmonise our legislation with the common legal regulations of the European community of nations. The accelerated economic growth produces environmental challenges associated with harmful emissions. This paper gives an account of international declarations, conventions, directives and other state and civil society instruments of legal protection against the environmental damage. A special focus is placed on our positive legislation and enforcement of legal regulations in ensuring the civil legal responsibility, i.e. prevention of the occurrence of damage and indemnification for the damage caused.*

Key words: *environmental lawsuit, polluter, environment, indemnification*

Датум пријема рада: 18.01.2016.

