

UDK: 502.14

Bibliid 1451-3188, 11 (2012)

Год XI, бр. 41, стр. 27–42

Изворни научни рад

Др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹
Проф. др Драгољуб ТОДИЋ²
Проф. др Брано МИЉУШ³

ХОРИЗОНТАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО ЕУ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

АПСТРАКТ

У раду је указано на специфичности и карактер хоризонталног законодавства Европске уније (ЕУ) у области животне средине у односу на остало законодавство и са становишта циљева ЕУ у области животне средине. Даје се приказ основних прописа Европске уније (ЕУ) хоризонталног карактера. Ово укључује више различитих прописа који се односе, између осталог, и на следеће: процену утицаја на животну средину, стратешку процену утицаја на животну средину, учешће јавности у одлучивању, приступ информацијама у области животне средине, одговорност за штету у животној средину (грађанскоправну и кривичноправну), финансирање у области животне средине, оснивање и рад Европске агенције за животну средину, установљавање Европског регистра испуштања и преноса загађујућих супстанци, установљавање Инфраструктуре за просторне информације, рад инспекције у области животне средине, итд. Поред тога, указује се и на значај хоризонталног

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs

² Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: d.todic@diplomacy.bg.ac.rs.

³ Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: brano@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је резултат научног пројекта „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедоносни аспекти”, бр. 179029, за период 2011–2014, који реализује Институт за међународну политику и привреду, Београд, а финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

законодавства ЕУ у контексту усклађивања националних прописа Републике Србије (РС) са прописима ЕУ.

Кључне речи: Животна средина, хоризонтално законодавство, приступ информацијама, учешће јавности, прописи Европске уније у области животне средине, усклађивање националног законодавства.

1) УВОД

За разлику од прописа који за свој предмет уређивања имају заштиту појединих медијума (елемената) животне средине и/или решавање појединих конкретних проблема (нпр. заштита ваздуха, заштита и управљање водним ресурсима, управљање отпадом, итд.), хоризонтално законодавство ЕУ у области животне средине обухвата различита питања и прописе који имају међусекторски значај.⁴ Једну од специфичности ове групе прописа чини и то што се они углавном баве процедуралним аспектима појединих питања од значаја за друге области. Ово има нарочит значај са становишта обезбеђивања механизма и инструмената неопходних за одлучивање, развој и спровођење политике и прописа у различитим конкретним областима. О системском значају ових прописа најбоље говоре питања која се њима регулишу.⁵ То су: процена утицаја пројеката на животну средину (EIA), стратешка процена утицаја на животну средину (SEA), приступ јавности информацијама у области животне средине, учешће

⁴ Вероватно је да би термин „хоризонтално законодавство” могао бити замењен неким другим термином, али се овде опредељујемо за коришћење овог термина пре свега због тога што се он користи у неким званичним документима Републике Србије. Видети, на пример: Одговори на упитник Европске комисије (поглавље XXVII), Влада Републике Србије, Београд, 2010, стр. 91–116. Исто и у преводу на српски језик извештаја Европске комисије. Видети: Извештај о напретку Србије за 2012. годину, Европска комисија, Брисел, 10.10.2012. SEC (2012) 333, стр. 80, Интернет, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_%D0%BE%20napretku_2012_konacna_verzija.pdf. Могуће је да би термин „опште законодавство” могао бити најприкладнији. У прилог овоме говори и начин на који се највећи део прописа из ове области означава на одговарајућем сајту Европске уније. Видети: Интернет, http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/index_en.htm.

⁵ Иако постоје извесне разлике у неким класификацијама прописа који спадају у ову групу оне се, са становишта потреба овог рада, могу сматрати занемарљивим. Све консултоване класификације обухватају прописе на које се овде указује, а споменуте разлике углавном се односе на коначну листу ових прописа. Иначе, у званичној листи прописа ЕУ који се односе на опште прописе и програме ЕУ у области животне средине у овој категорији је укупно 139 аката од 782 колико област животне средине има у целини. Видети: Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap1510.htm>. (2.11.2012).

јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине, оснивање Европске агенције за животну средину (ЕЕА), одговорност за штете у животnoj средини, Европски регистар испуштања и трансфера загађујућих супстанци (EPRT), LIFE+ програм, Програм за унапређивање активности невладиних организација (НГО) у области животне средине, минимални захтеви за инспекцију у области животне средине, инфраструктурне и просторне информације (INSPIRE), итд.⁶ Функционисање система управљања заштитом животне средине у савременим условима није могуће без постојања и примене неких инструмената чију примену регулишу прописи из групе хоризонталног законодавства.

II) ЦИЉЕВИ

Циљеве појединих прописа из групе хоризонталног законодавства требало би тумачити, најпре, у контексту целине циљева ЕУ у области животне средине а потом и са становишта циљева сваког појединачног прописа, а у контексту заједничких и системских карактеристика прописа хоризонталног карактера. Због разноврсности прописа из ове групе трагање за заједничким елементима циљева појединих од њих подразумева знатно детаљнију анализу. Најопштије говорећи, циљеви ЕУ у области животне средине одређени су релевантним одредбама Лисабонског уговора, а конкретнија елаборација циљева ове организације извршена је одредбама VI акционог програма у области животне средине. Улога правних инструмената у VI акционом програму дефинисана је, између осталог, и чланом 3. који прописује начине остваривања стратешких циљева који обухватају: развој новог права, односно измене и допуне постојећег, где је потребно; подстицање ефикасније примене и поштовања прописа, без нарушавања права Комисије да покрене поступак због кршења прописа; даље јачање интеграције захтева у области заштите животне средине и припрему, дефинисање и спровођење политика Заједнице у различитим областима; унапређење одрживих модела производње и потрошње; унапређење сарадње и партнерства са привредним субјектима; обезбеђивање бољих информација ради заштите потрошача са становишта

⁶ Избор према: *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH. Budapest, 2008, pp. 29–66. Преузето из: Интернет, <http://ec.europa.eu/environment/enlarg/handbook.pdf>; Видети и: Berglund, M., von Raggamby, A., (2008). *Horizontal Environmental EC Legislation – A Short Policy Guide*, European Communities, Интернет, http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/pubs/horizontal_en.pdf). Шире о појединим прописима ЕУ из ове групе видети: Д. Тодић, *Водичи кроз ЕУ политике – животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011, стр. 55–110.

утицаја производа и процеса на животну средину, односно јачање сарадње са невладиним организацијама и удружењима потрошача; подршка интеграције захтева у области животне средине улагање у финансијски сектор, установљавање одговарајућег режима одговорности; итд.⁷

III) САДРЖАЈ

1) Директива Европског парламента и Савета 2011/92/ЕУ од 21. јануара 2011. године о процени утицаја неких јавних и приватних пројеката на животну средину, која је измењена 1997, 2003. и 2009. године, има као циљ успостављање система процене утицаја на животну средину оних јавних и приватних пројеката за које се сматра да могу имати значајне утицаје на животну средину.⁸ У најкраћем, процена утицаја на животну средину (EIA – *environmental impact assessment*) може бити представљена као инструмент у политици заштите животне средине који се састоји у следећем: инвеститор треба да затражи мишљење надлежног органа о томе шта би требало да буде обухваћено информацијама које се односе на процену утицаја на животну средину; инвеститор сачињава процену утицаја на животну средину о чему надлежни органи и јавност морају бити информисани и консултовани; надлежни орган одлучује узимајући у обзир резултате консултација и, на крају, јавност мора бити обавештена о коначној одлуци и има могућност да покрене одговарајуће поступке пред судом, уколико није задовољна одлуком надлежног органа. Процена утицаја заснована је на принципу да се најбоља политика животне средине састоји од спречавања настанка загађења и сметњи на самом извору. Директивом су обухваћени пројекти у области грађевинских радова, изградње опасних постројења, као и остале интервенције у природи или природном окружењу укључујући и оне које су повезане са екстракцијом минералних ресурса (чл. 1. тач. 2). Државе чланице ЕУ обавезују се на

⁷ Иначе, општи циљеви дефинисани чланом 2. VI акционог програма односе се на: климатске промене, заштиту природних система, квалитет живота, унапређење ефикасности коришћења ресурса и управљање отпадом. Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme (OJ L 242, 10.09.2002, pp. 1–15). При том би требало имати у виду да су у току расправе о VII акционом програму који би ускоро требало да буде представљен од стране Комисије. За шире видети, на пример: A. Volkery, S. Withana, D. Fedrigo, D. Baldock, *Towards a 7th Environment Action Programme: Priorities and action needs*, IEEP Policy Paper, September 2012.

⁸ Ова директива представља кодификацију директиве из 1985. године (85/337/ЕЕС) и каснијих измена и допуна из 1997, 2003 и 2009.

усвајање свих потребних мера како би се осигурало да одређени пројекти, пре издавања сагласности, буду предмет процене са становишта њиховог утицаја на животну средину. Општом одредбом одређено је да су то пројекти за које се претпоставља да могу имати значајне утицаје на животну средину на основу њихове, *inter alia*, природе, величине или локације. Директива разликује две групе ових пројеката. У првој групи су они тачно набројани пројекти на које члан 4. ст. 1. Директиве упућује а Анекс I детаљније набраја, и за њих је обавезна процена утицаја на животну средину.⁹ У другој категорији су пројекти за које су државе чланице обавезне да „испитивањем од случаја до случаја” или „применом нивоа и критеријума које пропишу” одреде да ли морају бити подвргнути процени утицаја на животну средину у складу са одредбама чл. 5. до 10. Директиве (члан 4. ст. 2). Онда када се ради о пројектима из ове друге категорије, тј. када се спроводи поступак „од случаја до случаја” или када се пропишу одговарајући нивои и критеријуми ради примене става 2. члана 4, прописана је обавеза да се узму у обзир одговарајући критеријуми који су наведени у Анексу III уз Директиву.¹⁰

2) Општи циљ Директиве 2001/42/ЕС Европског парламента и Савета од 27. јуна 2001. о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину је постизање високог нивоа заштите животне средине и стварање

⁹ То су, на пример, следећи пројекти: 1. рафинерије сирове нафте (искључујући постројења у којима се производе мазива од сирове нафте) и постројења за гасификацију и топљење одређених капацитета; 2. термоелектране и одређене категорије других постројења на сагоревање; нуклеарне електране и одређене категорије других нуклеарних реактора; 3. нека постројења за прераду истрошеног нуклеарног горива; 4. комбиноване примарне топионице и челичане; постројења за производњу обојених сирових метала из руде, концентрата или секундарних сировина, металуршким или хемијским поступцима или електролизом; 5. одређена постројења за екстракцију азбеста и за прераду и трансформацију азбеста и производа који садрже азбест; 6. неке категорије комбинованих хемијских постројења; 7. изградња одређених дуголинијских железничких саобраћајница и изградња аеродрома, итд.

¹⁰ Критеријуми које Директива прописује односе се на: 1. карактеристике пројекта, 2. локацију пројекта, и 3. карактеристике могућег утицаја пројекта. То значи да се морају размотрити карактеристике пројеката уз посебно вођење рачуна о следећем: величина пројекта; кумулирање са ефектима других пројеката; коришћење природних ресурса; стварање отпада; загађивање и изазивање неугодности; ризик настанка несрећних случајева, посебно у погледу супстанци које се користе или технологија које се примењују. Када се ради о локацији пројекта, мора се узети у обзир осетљивост животне средине у датим географским областима које могу бити изложене негативном утицају пројеката, а нарочито у погледу: постојећег коришћења земљишта; релативног обима, квалитета и регенеративног капацитета природних ресурса у датој области и апсорпционог капацитета природне средине.

услова за укључивање свих фактора битних за животну средину у процес припреме и усвајања планова и програма.¹¹ Овако постављене циљеве треба посматрати у контексту унапређивања одрживог развоја путем обезбеђивања да се обавља процена утицаја на животну средину, и поводом доношења одређених планова и програма када такви планови и програми могу имати значајан утицај на животну средину (чл. 1). Касније усвојеним Протоколом о стратешкој процени утицаја на животну средину (Кијев, 2003)¹² у SEA је укључена и процена утицаја политика и прописа, али само као одређена врста препоруке, односно настојања држава чланица (чл. 13). Основно правило је да се процена утицаја на животну средину врши за планове и програме онда када постоји могућност да њихова реализација изазове знатне последице у животној средини. У том смислу у Директиви се посебно спомињу сви планови и програми који се припремају за пољопривреду, шумарство, рибарство, енергетику, индустрију, саобраћај, управљање одлагањем отпада, управљање водама, телекомуникације, туризам, урбанизам или коришћење земљишта, а којима се успоставља оквир за давање дозвола за пројекте будућег развоја који се спомињу у Анексу I и II уз Директиву 85/337/ЕЕС. Општа правила којима се регулише питање процене утицаја на животну средину одређених планова и програма утврђена су члановима 4–9. Директиве.

3) Правила везана за приступ информацијама у области животне средине регулисана су Директивом 2003/4 о приступу јавности информацијама из области животне средине којом је укинута претходна Директива о доступности информација (90/313/ЕЕС).¹³ При том је неопходно водити рачуна и о неким другим прописима ЕУ којима се регулишу поједина питања у области јавног приступа информацијама и документима међу којима посебан значај има Уредба 1049/2001 Европског парламента и Савета у

¹¹ Стратешка процена утицаја на животну средину (*strategic environmental assessment – SEA*) је новији инструмент еколошке политике и еколошког менаџмента, настао највећим делом на резултатима примене поступка процене утицаја на животну средину и сазнању о неопходности проширивања овог поступка на тзв. стратешке документе као што су планови, програми, политике и прописи.

¹² Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (OJ L 308, 19.11.2008, pp. 35–49).

¹³ Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990 on the freedom of access to information on the environment (OJ L 158, 23.6.1990, pp.56–58). За неке аспекте праксе током примене ове директиве видети: Commission of the European Communities, Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the experience gained in the application of Council Directive 90/313/EEC of 7 June 1990, on freedom of access to information on the environment, /* COM/2000/0400 final */, Brussels, 29.06.2000, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0400:FIN:EN:PDF>.

погледу јавног приступа документима Европског парламента, Савета и Комисије.¹⁴ Према одредбама члана 1. циљеви Директиве су: (а) гарантовање права приступа информацијама о животној средини које се налазе у поседу јавних органа, установљивање основних услова и рокова за вршење тог права и практични аранжмани за њено спровођење; и (б) обезбеђење да информације које се односе на животну средину буду, у виду редовне активности, доступне и саопштаване јавности, ради постизања најшире могуће систематске доступности и дистрибуције у јавности информација о животној средини.¹⁵ Ради тога, посебно ће се унапређивати коришћење савремених информационаих и телекомуникационих технологија. У вези са овим треба имати у виду да се у тачки 5. преамбуле Директиве констатује да, с обзиром на то да је 25. јуна 1998. Европска заједница потписала Конвенцију UN/ECE о приступу информацијама, учешћу јавности у процесу одлучивања и праву на приступ правди у питањима која се односе на животну средину („Архуска конвенција”), одредбе права Заједнице морају се усагласити са том Конвенцијом с обзиром на њено потписивање од стране Европске заједнице.¹⁶

¹⁴ Regulation (EC) No. 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (OJ L 145, 31.5.2001, p. 43).

¹⁵ Појам „информација о животној средини” изузетно је широко дефинисан. Према одредби члана 2. ст. 1. Директиве овим појмом означава се свака информација у писаном, визуелном, аудио, електронском или било ком другом доступном облику, која се односи на: (а) стање елемената животне средине као што су ваздух и атмосфера, вода, земљиште, пејзажи и природни предели, укључујући мочварна, обална и поморска подручја, биолошку разноврсност и њене компоненте, укључујући генетски модификоване организме као и међусобну интеракцију ових елемената; (б) факторе као што су материје, енергија, укључујући нуклеарно гориво и енергију, бука, радијација или отпад, укључујући радиоактивни отпад, емисије, испуштања и друге облике доспевања у животну средину који утичу, или могу утицати на елементе животне средине наведене у тачки (а); (ц) мере (укључујући административне мере) као што су политика, законодавство, планови, програми, споразуми о питањима везаним за животну средину, извештаји о спровођењу прописа у области животне средине и активности које утичу, или могу утицати, директно или индиректно, на елементе и факторе наведене у тачкама (а) и (б), као и мере или активности које су намењене заштити тих елемената; (д) анализа трошкова и користи и друге финансијске и економске анализе и претпоставке које се користе у оквиру мера и активности наведених у тачки (ц); (е) стање здравља и безбедност људи, прехранбена сигурност, услове њиховог живота, места од културног значаја и изграђене објекте, у мери у којој на то може утицати стање елемената животне средине наведених у тачки (а) или, кроз такве елементе, стање фактора наведених у тачкама (б) и (ц).

¹⁶ Директива о приступу јавности информацијама један је од правних аката на нивоу ЕУ који омогућава примену „првог стуба” или прве групе правила које установљава Конвенције из Архуса (приступ информацијама).

4) Уредба (ЕЗ) Но 166/2006 која се односи на установљавање Европског регистра испуштања и преноса загађујућих супстанци и којом се мењају Директива 91/689/ЕЕЗ и 96/61/ЕЗ, има као општи циљ унапређење приступа информацијама које се тичу животне средине. Установљава се интегрисани Регистар испуштања и преноса загађујућих супстанци у форми јавно доступне електронске базе података на нивоу ЕУ („Европски ПРТР”), а ради достизања захтева који су утврђени Кијевским протоколом о испуштању и преносу загађујућих супстанци (2003).¹⁷ Кључна питања која се регулишу Уредбом су: садржај „Европског ПРТР” (члан 3); облик и структура (члан 4); извештавање од стране оператора (члан 5); испуштање у земљу и из дифузних извора (члан 6, 8); извештавање држава чланица (члан 7); обезбеђење квалитета (валидације) и контроле (члан 9); приступ информацијама и поверљивост (члан 10, 11); учешће јавности (члан 12); водич за примену (члан 14); казне (члан 20).¹⁸

5) Сврха Директиве 2007/2/ЕЗ је установљавање инфраструктуре за просторне информације ради омогућавања хармонизованих просторних информација и информација у области животне средине, и њиховог стављања на располагање заинтересованим субјектима посредством одговарајућих веб-сајтова.¹⁹ Стога, ова директива прописује правила за оснивање, унутар Европске Уније (ЕУ), Инфраструктуре за просторне информације (INSPIRE) чији је циљ да учини могућу компјутерску размену, поделу, приступање и коришћење просторних и еколошких података као и услуга у вези са овим подацима. INSPIRE има циљ да координира кориснике и оне који обезбеђују

¹⁷ ЕУ је потврдила овај протокол 21. фебруара 2006. Видети: Интернет, http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13-a&chapter=27&lang=en; Council Decision 2006/61/EC of 2 December 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the UN-ECE Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers (OJ L 32 of 04. 02. 2006).

¹⁸ У Анексу I уз Уредбу се прописује листа активности за које оператори имају обавезу да годишње извештавају надлежне органе о количинама испуштања, и она укључује активности прописане „ИРПЦ” Директивом. У Анексу II дефинисана је листа од 91 „загађујуће супстанце”, као и граничне вредности испуштања у ваздух, воду и земљиште за поједине од њих. У Анексу III прописан је формат извештаја.

¹⁹ У вези са овим је и Систем глобалног мониторинга за животну средину и безбедност (GMES) – мрежа за прикупљање и дисеминацију информација које се тичу животне средине и безбедности које се обезбеђују мониторингом Земље из свемира и *in-situ*. Видети: Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Global Monitoring for Environment and Security (GMES) : From Concept to Reality {SEC(2005)1432}, COM/2005/0565 final, Brussels, 10. 11. 2005, Интернет, <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0565:FIN:EN:PDF>.

информације на такав начин да се информације које потичу из различитих сектора комбинују и дистрибуирају.²⁰

6) Уредбом о Европској агенцији за животну средину (ЕЕЦ) No. 1210/90 основана је Агенција (ЕЕА) као и Европска информативна и опсервациона мрежа за животну средину (EIONET).²¹ Агенција је почела са радом 1993. године са седиштем у Копенхагену.

7) Иако снажно повезано са бројним другим инструментима савремене политике и права животне средине, учешће јавности у одлучивању представља засебан инструмент регулисан већим бројем прописа. Основни значај има Директива Европског парламента и Савета Европе 2003/35/ЕЦ од 26. маја 2003. године којом се омогућава учешће јавности у изради нацрта одређених планова и програма који се односе на животну средину и којим се мењају и допуњују Директива Савета 85/337/ЕЕЦ о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину и Директива 96/61/ЕЦ о интегрисаном спречавању и контроли загађивања у погледу учешћа јавности и доступности правосуђа. Имајући у виду значај који информисање има као предуслов за активно учешће јавности у одлучивању, посебан значај за питања учешћа јавности има и Директива Европског парламента и Савета 2003/4/ЕЦ од 28. јануара 2003. године о јавном приступу информацијама које се тичу животне средине. Са становишта учешћа јавности у одлучивању Директива 2003/35/ЕЦ садржи три групе правила: а) правила која се односе на учешће јавности у припреми планова и програма који се односе на животну средину (чл. 2), б) правила која се односе на учешће јавности у одлучивању о давању сагласности на процену утицаја на животну средину (чл. 3), и ц) правила која се односе на учешће

²⁰ Појам „инфраструктура за просторне информације” обухвата метаподатак, сетове просторних података и податке о просторним услугама; мреже услуга и технологија, уговоре о приступу и коришћењу, као и механизме, процесе и процедуре координације и праћења, који су установљени и који раде и на располагању су у складу са овом Директивом (чл. 3. ст. 1). У истом члану дефинисано је и значење свих других релевантних појмова. У ставу 6. истог члана дефинисан је и појам „метаподатак”, као информација која описује сетове просторних података и услуге просторних података омогућавајући им да буду откривени, пописани и искоришћени.

²¹ Council Regulation (EEC) No 1210/90 of 7 May 1990 on the establishment of the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network, OJ L 120, 11.5.1990, p. 1–6.; Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version) OJ L 126, 21.5.2009, p. 13–22.

јавности у одлучивању о издавању дозвола за рад постројења чији рад може имати утицај на животну средину (чл. 4).

8) Уредба (ЕЗ) No. 614/2007 која се односи на Финансијски инструмент за животну средину, установљава програм LIFE+ из којег се финансирају пројекти у области животне средине. Њен циљ је да допринесе развоју и имплементацији политике заштите животне средине и законодавства. Конкретније говорећи, LIFE+ треба да подржи имплементацију VI Акционог програма у области животне средине, укључујући и тематске стратегије, као и финансирање мера и пројеката који ће унапређивати европске вредности у државама чланицама.²²

9) Циљеви Директиве Европског парламента и Савета бр. 2004/35/ЕС од 21. априла 2004. године о одговорности у погледу превенције и ремедијације штете у животној средини одређени су врло широко.²³ Поред овог извора

²² Према одредби члана 4. Уредбе LIFE+ покрива три тематске компоненте: природа и биодиверзитет; политике заштите животне средине; и управљање, информације и комуникације, док су врсте мера и активности које се финансирају дефинисане у Анексу I уз Уредбу, и оне обухватају: оперативне активности НГО које су примарно активне у области животне средине на европском нивоу и које су укључене у развој и спровођење политике и прописа Заједнице; развој и одржавање мрежа, база података, компјутерских система, итд.; студије, моделирање, израда прегледа; мониторинг – укључујући и мониторинг шума; помоћ у изградњи капацитета; обуке, семинари, састанци; умрежавање; информационе и комуникационе активности; представљање иновативних приступа, метода, технологија и инструмената. За област природе и биодиверзитета посебно се дефинишу активности које се финансирају из овог програма. За информације о плановима финансирања за период од 2013. до 2020. године видети: Интернет, <http://ec.europa.eu/environment/life/about/beyond2013.htm>.

²³ Конкретније говорећи, циљеви ЕУ у овој области су спречавање настанка штета и обезбеђивање услова за санирање штета у животној средини на основу заједничких правила у оквиру организације, односно установљавање правила о одговорности за штету у животној средини на основу принципа „загађивач плаћа”. Овако формулисане циљеве треба посматрати као део укупних напора који се чине у међународном праву у области регулисања појединих питања у вези са одговорношћу за штете у животној средини. У том смислу принцип 13. Рио декларације о животној средини и развоју (1992) садржи одредбу којом се утврђује обавеза да ће државе развијати национално право у вези са одговорношћу и надокнадом жртвама загађивања и других штета у животној средини. За шире о одговорности за штете у животној средини видети: P. Sands, *Principles of international environmental law*, Cambridge University Press, 2003. pp. 869–939. За шире информације о разумевању питања одговорности за штете у животној средини у оквиру ЕУ – пре усвајања Директиве, видети: White Paper of 9 February 2000 on environmental liability [COM(2000) 66 – Not published in the Official Journal]. Commission of the European Communities, Brussels, 9.2.2000, COM (2000) 66 final, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0066:FIN:EN:PDF>.

права, у ширем смислу би требало водити рачуна и о једном броју међународних уговора у области животне средине који, као извори међународног права, обавезују и државе чланице Европске уније. Ово се нарочито односи на међународне уговоре чији су основни предмет регулисање питања грађанске одговорности за штете настале услед загађивања нафтом, затим штете настале услед транспорта опасних супстанци, као и питања грађанске одговорности у вези са штетама насталим услед коришћења нуклеарне енергије. Директивом се регулишу и питања трошкова превенције и ремедијације (чл. 8), а посебним одредбама утврђују се процедуре у вези са захтевима правних и физичких лица за одштету (чл. 12), приступ судовима (чл. 13) и финансијско обезбеђење (чл. 14). Члан 15. Директиве односи се на сарадњу између држава чланица.

10) Општи елементи кривичноправне заштите животне средине на нивоу ЕУ уређују се Директивом 2008/99/ЕЗ о заштити животне средине путем кривичног права, којом се прописују мере које државе чланице треба да предузму у области кривичног права ради ефикасније заштите животне средине. Усвајање ове директиве има релативно дугу историју и она је везана за активности Савета Европе на плану усвајања Конвенције о заштити животне средине путем кривичног права (ETS No. 172), којом се наглашава потреба за успостављањем кривичне одговорности у случајевима „озбиљног загађења или довођења у опасност животне средине”.²⁴ Директива прописује минималне захтеве који морају бити уграђени у национално кривично законодавство држава чланица а државе чланице могу да уведу строже заштитне мере. Директива се не односи на мере које се тичу процесног дела кривичног права, нити се односе на овлашћења тужилаца и судија. У складу са одредбом члана 3. Директиве, државе чланице имају обавезу да обезбеде да се одређене радње и поступци сматрају кривичним делом, ако су почињена противправно (Анекс А и Б) и намерно или са, најмање, озбиљним нехатом.²⁵

²⁴ Конвенција садржи опис кривичних дела и „других прекршаја” против животне средине (три групе – у зависности од процењеног степена опасности), утврђивање правила о кривичном поступку када су у питању дела везана за животну средину, питање надлежности (нарочито када се ради о прекограничном загађивању), имплементацију (сарадња националних власти и међународна сарадња), питање тзв. заједничке (удружене) одговорности онда када није могуће утврдити носиоца одговорности, итд.

²⁵ Та дела обухватају, на пример: испуштање, емисију или уношење извесних количина материја или јонизујућег зрачења у ваздух, земљиште и воду, који изазивају или могу изазвати смрт или тешке повреде било којем лицу или значајну штету на квалитет ваздуха, земљишта и воде, или животиња или биљака; прикупљање, превоз, обнављање или одлагање отпада, укључујући и надзор над овим пословима и контролу на депонијама,

11) Препоруком 2001/331/ЕС установљени су „минимални критеријуми” за инспекцију у области животне средине, и то у делу који се односи на организовање, спровођење, праћење и објављивање резултата инспекција заштите животне средине у свим земљама чланицама у циљу унапређења поштовања прописа и доследније примене и спровођења.²⁶

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

- Одлука Европског парламента и Савета 1600/2002/ЕС о установљавању VI акционог програма у области животне средине објављена је 10. септембра 2002. године.
- Директива 2011/92/ЕЕС о процени утицаја на животну средину ступила је на снагу 17. фебруара 2012. године.
- Директива 2001/42/ЕС о стратешкој процени утицаја на животну средину ступила је на снагу 21. јула 2001.
- Директива 2003/4/ЕС о приступу јавности информацијама из области животне средине ступила је на снагу 14. фебруара 2003. године.
- Директива 2003/35/ЕС о учешћу јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине ступила је на снагу 25. јуна 2003. године.
- Директива 2004/35/ЕС о одговорности за штете у животној средини ступила је на снагу 30. априла 2004. године.
- Директива 2008/99/ЕС о заштити животне средине путем кривичног права ступила је на снагу 19. новембар 2008. године.

укључујући и акције предузете од стране субјеката који управљају отпадом, а који проузрокују или је вероватно да ће проузроковати смрт или озбиљне повреде било које особе или значајна оштећења квалитета ваздуха, земљишта, или воде, или животиња и биљака; рад постројења у којима се спроводи опасна активност или у којима се чувају или користе опасне супстанце или препарати и који ван постројења изазивају или могу изазвати смрт или озбиљне повреде било којем лицу или значајну штету квалитету ваздуха, земљишта и вода или животињама или биљкама; производњу, прераду, руковање, коришћење, одржавање, складиштење, транспорт, увоз, извоз или одлагање нуклеарног материјала или других опасних радиоактивних супстанци које изазивају или је вероватно да ће изазвати смрт или тешке повреде било ком лицу или значајну штету квалитету ваздуха, земљишта и вода, или животиња и биљака; итд.

²⁶ Препорука обухвата инспекције у области животне средине које се тичу свих индустријских постројења, предузећа и постројења за чије емисије у ваздух, испуштања у воду или одлагања се траже одобрења, дозволе или лиценцирање према постојећем ЕУ законодавству у области животне средине („контролисана постројења”), тач. II 1.

- Директива 2007/2/ЕС о установљавању Инфраструктуре за просторне информације у Европској заједници (INSPIRE) ступила је на снагу 15. маја 2007. године.
- Уредба 166/2006 о установљавању Европског регистра испуштања и преноса загађујућих супстанци ступила је на снагу 24. фебруара 2006, односно амандмани на ову уредбу 7. августа 2009. године.
- Уредба No. 401/2009 о Европској агенцији за животну средину (ЕЕА) и Европској-мрежи за информације и посматрање (EIONET) ступила је на снагу 10. јуна 2009. године.
- Уредба 614/2007 о LIFE+ финансијским инструментима у области животне средине ступила је на снагу 12. јуна 2007. године.
- Препорука 2001/331/ЕС о минималним критеријумима за инспекцију у области животне средине објављена је 27. априла 2001. године.

V) ИЗВОРИ

1. "Decision No. 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Programme", OJ L 242, 10.09.2002.
2. "Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification)", OJ L 26/1, 28.1.2012.
3. "Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment", OJ L 197, 21.7.2001.
4. "Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC", OJ L 41, 14.2.2003.
5. "Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC – Statement by the Commission", OJ L 156, 25.6.2003.
6. "Directive 2004/35/CE 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", OJ L 143, 30.4.2004.

7. "Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (Text with EEA relevance)", OJ L 328, 6.12.2008.
8. "Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14n Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE)", OJ L 108, 25.4.2007.
9. *Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation*, Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH, Budapest, 2008.
10. *Извештај о напретку Србије за 2012. годину*, SEC (2012) 333, Европска комисија, Брисел, 10.10.2012, Интернет, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izve%C5%A1taj_%D0%BE%20n_apretku_2012_konacna_verzija.pdf, 05/11/2012.
11. "Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States, OJ L 118, 27.4.2001.
12. "Regulation (EC) No 166/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 January 2006 concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register and amending Council Directives 91/689/EEC and 96/61/EC", OJ L 33, 4.2.2006.
13. "Regulation (EC) No 401/2009 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network (Codified version)", OJ L 126, 21.5.2009.
14. "Regulation (EC) No 614/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 concerning the Financial Instrument for the Environment (LIFE+) – Commission statement", OJ L 149, 9.6.2007.
15. *Одговори на упитник Европске комисије (поглавље XXVII)*, Влада Републике Србије, Београд, 2010.
16. Тодић, Д., *Водичи кроз ЕУ политике – животна средина*, Европски покрет у Србији, Београд, 2011.
17. Volkery, A., Withana, S., Fedrigo, D., Baldock, D., *Towards a 7th Environment Action Programme: Priorities and action needs*, IEEP Policy Paper, September 2012.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА СРБИЈУ

Прописи ЕУ у области животне средине који се налазе у категорији хоризонталних прописа представљају системске прописе без којих функционисање целог система не би било могуће или би било значајно отежано. Овоме треба додати и значај међународних уговора који као свој предмет уређивања имају неко од питања које регулишу прописи хоризонталног карактера, а у којима ЕУ, односно Република Србија, имају

статус члана. Имајући у виду списак прописа ЕУ из ове групе сагледавање њиховог значаја за Републику Србију упућује на потребу анализе целог низа закона и подзаконских прописа међу којима посебан значај имају Закон о заштити животне средине (*Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09, 72/09), Закон о процени утицаја на животну средину (*Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09), Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (*Службени гласник РС*, бр. 135/04, 36/09, 88/10), Закон о слободном приступању информацијама од јавног значаја (*Службени гласник РС*, бр. 120/04, 54/07), Закон о државном премеру и катастру (*Службени гласник РС*, бр. 72/09), Закон о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине (Архуска конвенција), (*Службени гласник РС*, бр. 36/09), Закон о министарствима (*Службени гласник РС*, бр. 72/12), Закон о државној управи (*Службени гласник РС*, бр. 75/05, 101/07, 95/10), итд. Уопштено говорећи, сматра се да је највећи део одредаба хоризонталног законодавства ЕУ скоро у потпуности пренет у националне прописе Републике Србије (процена утицаја на животну средину, стратешка процена утицаја, учешће јавности у одлучивању о питањима која се тичу животне средине, стандардизовање и рационализација извештаја о имплементацији одређених директива, прописи који се односе на оснивање Европске агенције за животну средину и Европске мреже за информације и осматрање (EIONET)). Према Извештају Европске комисије за 2012. годину „одређени напредак остварен је у погледу хоризонталног законодавства”, и то укључује усвајање неколико стратешких докумената и прописа (Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине, Стратегија за примену Архуске конвенције, Закон о ратификацији Протокола о Регистру извора загађења животне средине (PRTR), Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и добара).²⁷

²⁷ Истовремено, процењује се да је потребно „побољшати спровођење, посебно процес консултација јавности и квалитет дијалога са НВО” у поступку процене утицаја на животну средину. Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2012. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, Стратегија проширења и кључни изазови за 2012–2013. годину, {COM(2012) 600} 2, Брисел, 10.10.2012. стр. 80.

**HORIZONTAL EU LEGISLATION
IN THE ENVIRONMENTAL FIELD**

ABSTRACT

The importance of European Union (EU) horizontal legislation derives from their systematic character. Without the procedures that some of these regulations govern the objectives of the various other areas are not achievable. Although each regulation has its own specific aims their interpretation should be viewed in the context of the overall goals established by the Treaty of Lisbon and the VI Environment Action Programme. The paper summarizes the main EU regulations of the horizontal character. This includes a number of different regulations concerning the following, inter alia: the environmental impact assessment, strategic environmental assessment, public participation in decision-making, access to the information in the environmental field, the liability for the damage to the environment (both civil law and criminal law), the financing in the environmental field, the establishment of the European Environment Agency, the establishment of the European Pollutant Release and Transfer Register, the establishment of the Infrastructure for Spatial Information, the inspection work in the environmental field, and so on. In addition, it is highlighted the importance of the EU horizontal legislation in the context of the harmonization of the national legislation of the Republic of Serbia (RS) with the EU's. It is believed that one of the provisions of RS in the field of horizontal legislation complies with the relevant EU regulations (environmental impact assessment, strategic environmental assessment), while the other part of the regulations need further improvements.

Key words: environment, horizontal legislation, access to information, public participation, the EU environmental legislation, the harmonization of the national legislation