

УДК: 502/504:341.1(4-672EU:497.11)

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 285–300

Изворни научни рад

НАЧЕЛА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И ЕУ ИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Проф. др Драгољуб ТОДИЋ¹

Abstract: The paper identifies the place and importance of the principles of contemporary environmental politics and law in three different and mutually related legal systems (international environmental law, EU law and the national legal system of RS). The first part of the paper provides an overview of the some interpretations of the role of the most important principles of international environmental law (prevention principle, precautionary principle, polluter pays principle, the principle of joint and special responsibility, the principle of cooperation, no harm principle, participation principle, the principle of intergenerational equity, etc.). Although there could be raised a larger question related to the legitimacy of the principles as a source of law, the paper starts from the premise that the principles of contemporary environmental politics and law present one of the fundamental elements necessary for interpreting the rights and obligations of relevant subjects in the specific area. The second part of the paper points to the place of the principles in the EU environmental law and the regulations of RS from the first law on environmental protection (1991) to the present day. The importance of the principles for RS should be viewed in the context of the overall efforts to follow the contemporary environmental trends and build a modern system of norms in this area. This includes the harmonization of national regulations with EU regulations, including the process of confirming and implementing international environmental agreements. The basic thesis under consideration is that there is a significant level of the interweaving of the principles of contemporary politics and environmental law in these three systems

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд, E-mail адреса: dtodic@yemail.com.

Рад је реализован у оквиру научног пројекта: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти” (број 179029), који финансира Министарство просвете и науке Владе Републике Србије, за период 2011–2017. године.

of norms. Certain differences, uncertainties and dilemmas regarding the character and content of the particular principles should be interpreted in the context of historical circumstances, achieved levels of development and specific objectives of the legal order at the international level, the EU level and the RS framework.

Key words: environmental law, principles, international treaties, EU law, environmental law of RS, EU integration.

1) УВОД

Начела (принципи) међународног права животне средине (и права животне средине у целини) заузимају све значајније место у литератури која се бави савременим изазовима у области права животне средине.² Томе су допринели, између осталог, растућа потреба за решавањем различитих проблема у области животне средине на глобалном нивоу и развој што прикладнијих инструмената управљања. У овом контексту улога Европске уније (ЕУ) са својим лидерским амбицијама у политици и праву животне средине у литератури тумачи се на различите начине.³ За Републику Србију (РС) таква ситуација представља изазов због специфичности и карактеристика њеног привредног и друштвеног развоја у последњих више од две деценије, с једне стране, и јасно формулисаног циља у погледу преузимања и спровођења међународних обавеза и уградње стандарда из правног система ЕУ у национални правни систем, с друге стране. Значајан део законодавства РС које је усвојено у последњих више од десетак година, у оквиру процеса придруживања са ЕУ, експлицитно упућује на нека начела и даје тумачење њиховог значења.⁴ У овом раду се, поред прегледа неких ставова о месту начела у међународном праву животне средине, расправља о најзначајнијим законима РС који садрже одредбе о начелима и указује се на место начела у одговарајућим прописима ЕУ. Питање начина на који се национални правни систем у области животне средине односи према све израженијем присуству начела међународног права животне средине посматра се у контексту обавезе РС да усаглашава прописе са прописима ЕУ.

² У овом чланку се, за превод енглеске речи "principles", користе изрази „начела” и „принципи.” Не улази се у посебну расправу о овом питању. Иначе, у консултованом српском законодавству у области животне средине преовлађујуће се користи реч „начела”. Lang користи израз принципи и/или концепти, настојећи да, између осталог, минимизира значај расправе о правној обавезности овог извора права. Видети: Winfried Lang, UN-Principles and International Environmental Law, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 3, 1/1999, p. 164.

³ R. Daniel Kelemen, Globalizing European Union environmental policy, *Journal of European Public Policy*, 17, 3/2010, pp. 335-349.

⁴ Vid Vukasović, Dragoljub Todić, *Environmental Law in Serbia*, Walters Kluwer, Law and Business, 2012, para 47-52.

2) НАЧЕЛА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Улога начела у савременом међународном праву животне средине може бити тумачена на различите начине и, отуда, и њихова класификација може попримити различите облике. *Winter* полази од процене да се у међународном праву често и широко говори о начелима када се говори о сувереном праву држава над њиховим природним ресурсима, процедуралној дужности држава да сарађују у ублажавању ризика у животној средини и ванредних стања и дужности спречавања, смањења и контроле непосредних и озбиљних штета у животној средини.⁵ Аутор о овим начелима говори као о начелима која су призната као правила међународног обичајног права. Истовремено, за начело превенције настанка озбиљне штете аутор сматра да има *ius cogens* карактер. О предострожности (опрезности), као дужности предузимања мера чак и у ситуацијама неизвесних, али евентуално озбиљних ризика, много се расправљало као кандидату за четврто правило међународног обичајног права. Међутим, иако многи предострожност називају начелом, у оквиру Међународног суда правде (ICJ) и других тела за решавање спорова (Међународни суд за право мора, апелационо тело Светске трговинске организације итд.), нису дата тумачења у правцу признавања статуса међународног обичаја овом начелу. Нема много домаћих правних система у области заштите животне средине који су предострожност разрадили у националним системима. Ипак, предострожност се појављује као начело у неколико међународних уговора и, као такво, обавезује *inter partes*. На питање значаја начела указују и *Dupuy i Vinuales*, истовремено нудећи и специфичну врсту класификације и разграничења у односу на „концепте”. Аутори, најпре, разграничавају начела која имају за циљ превенцију и начела и концепте који имају за циљ установљавање равнотеже („*balance*”).⁶ Прву групу начела аутори деле у две подгрупе: начела материјалне природе и начела процедуралне природе, при чему када говоре о другој групи аутори одвојено говоре о начелима и концептима. Када се говори о материјалним начелима аутори објашњавају значај и садржај начела ненаноштења штете, начела превенције и начела (или приступа) предострожности. Код процедуралних начела, аутори сагледавају начело сарадње, обавештавања и консултација, начело претходног обавештавања и процену утицаја на животну средину. У групи начела и

⁵ Gerd, Winter, The legal nature of environmental principles in international, EU, and exemplary national law. In G. Winter (Ed.), *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law* Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 587.

⁶ Pierre-Marie Dupuy, E. Jorge Vinuales, *International Environmental Law*, Cambridge, 2016, p. 53. и даље.

концепата који имају за циљ уравнотежење напора различитих субјеката заштите животне средине, аутори говоре о начелу „загађивач плаћа”, начелу заједничке али различите одговорности, начелу учешћа и начелу међугенерациске једнакости. Расправљајући о концептима аутори објашњавају елементе одрживог развоја, концепт заједничких подручја (*res communis*), заједничку баштину човечанства и заједничку бригу човечанства. За *Langa* начела, чак и када су део права, представљају норме опште природе којима се дају смернице за понашање држава, али које нису директно примењиве и за чије кршење се не може покретнути поступак у међународним судовима. Ово, осим ако су „постале оперативне” кроз неке конкретније норме. Али, без озбира коју дефиницију изабрали и које критеријуме применили нико не може негирати да су начела важан инструмент без обзира што њихова „нормативност” у многим случајевима остаје у сивој зони.⁷ Аутор, разматрајући односе између начела УН и начела међународног права животне средине, констатује да се са становишта правне обавезности може говорити о три категорије начела међународног права животне средине: начела постојећег међународног права животне средине, начела међународног права животне средине у настајању и потенцијална начела међународног права животне средине. У првој групи је начело одговорности за штету у животној средини и забрана употребе нуклеарног оружја или другог оружја за масовну деструкцију. У другој групи су начело међугенерациске једнакости, право на здраву животну средину, обавештавање и информисање других држава у случају непосредне опасности од катастрофичних догађаја, забрана коришћења животне средине као средства ратовања и различите процедуралне дужности (процена утицаја на животну средину, праћење примене, приступ правди). У трећој групи су начело заједничке али различите одговорности, као и начело развоја и интеграције захтева у области животне средине у развојне процесе.⁸ *Sands* је издвојио и посебно објаснио, између осталог, садржај и значење следећих начела: суверенитет над природним ресурсима и одговорност да се не изазове штета животној средини других држава или подручја ван националне јурисдикције, начело превентивног деловања, начело сарадње,

⁷ Winfried Lang, op. cit., p. 159. Аутор указује да су средином осамдесетих француски аутори правили разлику између две групе начела: начела смерница (процена утицаја на животну средину, информисање и консултовање, рано обавештавање у случају акцидента, недискриминација и једнак третман) и начела која су имала ширу улогу и служили као „инспирација” (надахнуће) (суверенитет у експлоатацији природних ресурса, солидарност и сарадња, правично коришћење заједничких ресурса, безбедност заједничке баштине човечанства), Ibid., p. 161.

⁸ Ibid., p. 171. За шире о начелу заједничке, али посебне одговорности видети код: Yoshiro Matsui, Some Aspects of the Principle of “Common but Differentiated Responsibility”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2, 2/2002, pp. 151-170.

начело одрживог развоја, начело предострожности, начело „загађивач плаћа” и начело заједничке али различите одговорности.⁹ *Stephens* сматра да је могуће говорити о најмање седам начела који имају широку прихваћеност под чиме подразумева: начело да државе имају сталну сувереност над њиховим природним ресурсима, али и одговорност да обезбеде да се не изазове прекогранична штета; начело превенције; начело/приступ предострожности; начело сарадње; начело одрживог развоја; начело загађивач плаћа и начело заједничке али различите одговорности.¹⁰ *Fitzmaurice* разматра начела заједничке бриге човечанства (на примеру „подручја” као што су климатске промене и биодиверзитет), заједничке баштине човечанства (Месец и небеска тела, као и подручја која обухвата Конвенција УН о праву мора) и међугенерациске и унутаргенерациске једнакости називајући их „темељним начелима.”¹¹ Начела политике и права животне средине могуће је класификовати према више критеријума. Ако за основу узмемо критеријум доминантне функције којој служе онда се, обично, говори о неколико група. При томе би, наравно, требало имати у виду и међусобно преплитање, тј. могућност да би неко начело могло да се нађе у више група. То је сасвим видљиво и из следеће поделе. На пример: начела која служе за обликовање инструмената глобалне политике животне средине и развоја; начела која се односе на прекограничне спорове у вези са животном средином; начела развоја унутрашњег права животне средине; начела управљања међународним институцијама релевантним за област животне средине итд. У целини и без намере да се прави некакав посебан редослед начела, могло би се рећи да неки од њих имају сасвим сигурно опште препознатљив садржај и примењива су на специфичан начин на поједина питања из области животне средине, док неки имају своје утемељење искључиво у тумачењу узрока појединих проблема у области животне средине и начина и могућности њиховог решавања. Изгледа да би се могло констатовати да се у међународном праву животне средине често говори о начелу предострожности, начелу загађивач плаћа, начелу суверености држава, начелу доступности информација, начелу учешћа јавности, обавези не

⁹ Phillippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, pp. 231-290. Слично и Elli Louka говори о следећим начелима: сувереност над природним ресурсима, обавеза не проузроковања штете, начело превенције и предострожности, начело „загађивач плаћа” и праведна расподела трошкова, одрживи развој, праведно коришћење, заједничка али посебна (различита) одговорност. У овом контексту аутор посебно разматра и питање људских права. Elli Louka, *International Environmental Law – Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge, 2006, pp. 49-55.

¹⁰ Tim Stephens, *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, 2009, p. 5.

¹¹ Malgorzata Fitzmaurice, Some Reflections on Legal and Philosophical Foundations of International Environmental Law, *Polish Yearbook of International Law*, 32/2012, pp. 89-110.

проузроковања штете у животној средини, начелу превенције, начелу сарадње, начелу заједничке али посебне одговорности, одрживом развоју и начелу интергенерацијске и интрагенерацијске једнакост итд.¹²

3) НАЧЕЛА НАЦИОНАЛНОГ ПРАВА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У СВЕТЛУ ЕУ ИНТЕГРАЦИЈА

Неколико питања би требало имати у виду у детаљнијој расправи о начелима националног права животне средине у контексту ЕУ интеграција. Осим питања међународно-правних основа ЕУ интеграција, опште питање везе између права ЕУ, односно националног права РС и међународног права заслужује посебну пажњу. Питање чланства у међународним уговорима у области животне средине требало би размотрити у контексту процедуре потврђивања међународних уговора, и праксе у тумачењу и примени међународних уговора као и релевантности међународних уговора за ЕУ интеграције.¹³

¹² У литератури постоје различита тумачења садржаја појединих начела. Тако, на пример, Sirinskiene, позивајући се на Vanderzwaaga, наводи да постоји 14 различитих дефиниција начела предострожности у међународном праву. Видети: Agne Sirinskiene. The Status of Precautionary Principle: Moving Towards a Rule of Customary Law, *Jurisprudencija/Jurisprudence*, 118, 4/2009, pp. 350. За шире о принципу предострожности видети и код: Дарко Надић, Принцип предострожности као базични принцип еколошке политике, *Годишњак факултета политичких наука, Београд*, 2, 2/2008, стр. 159-170; James Cameron, Juli Abouchar. The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment, *Boston College International and Comparative Law Review*, 14, 1/1991, pp. 1-27. Alexander Gillespie, The Precautionary Principle in the Twenty-First Century: A Case Study of Noise Pollution in the Ocean, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 22, 1/2007, pp. 61-87. За примену начела предострожности у заштити свемира видети код: Claudia Cinelli, Katarzyna Pogorzelska, The Current International Legal Setting for the Protection of the Outer Space Environment: The Precautionary Principle *Avant La Lettre. Rev Euro Comp & Int Env Law*, 22, 2/2013, pp. 186-201. За шире интерпретације о суверености над природним ресурсима видети: Amado S. Tolentino, Jr. Sovereignty over natural resources – change of concept or change of perception?, *Environmental Policy and Law*, 44, 3/2014, p. 301. За шире о начелу учешћа видети: Leslie-Anne Duvic-Paoli. The Status of the Right to Public Participation in International Environmental Law: An Analysis of the Jurisprudence, *Yearbook of International Environmental Law*, 23, 1/2013, pp. 80-105.

¹³ Драгољуб Тодић, Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања, *Међународна политика*, 4/2013, стр. 5-19; Драгољуб Тодић, Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија, *Европско законодавство*, 51/2015, стр. 34-53; Драгољуб Тодић, Међународни уговори у области животне средине и узроци (не)ефикасности, *Страни правни живот*, 2/2017, стр. 47-58.

Начела политике ЕУ у области животне средине

Експлицитно је прописано да се политика ЕУ заснива на следећим начелима: начело предострожности и превентивне акције, начело да штета у животној средини треба да буде исправљена на извору загађивања и начело загађивач – плаћа (члан 191. ст. 2. Уговора о функционисању ЕУ).¹⁴ Ипак, не би се смело губити из вида да би начела права ЕУ у области животне средине имало смисла тумачити тек у контексту укупне политике и циљева ове организације. А општи циљеви ЕУ у области животне средине садржани су у одредби члана 191. Прописано је да политика Уније у области животне средине треба да допринесе постизању следећих циљева: очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине, заштити људског здравља, опрезном и рационалном коришћењу природних ресурса и унапређењу, на међународном плану, мера за суочавање са регионалним и глобалним проблемима животне средине. Политика Заједнице у области животне средине има за циљ обезбеђење високог степена заштите, водећи рачуна о разноликости стања у различитим регионима Заједнице. Истовремено, прописана је могућност да мере усклађивања којима се задовољавају захтеви у погледу заштите животне средине обухватају, уколико је то потребно, заштитну клаузулу којом се омогућава државама чланицама, да због неекономских разлога везаних за животну средину, донесу привремене мере, што подлеже процедури контроле на нивоу Уније. Приликом утврђивања политике из области животне средине, прописана је обавеза да се води рачуна о расположивим научним и техничким подацима, условима животне средине у различитим регионима Заједнице, предностима и оптерећењима који могу да проистекну из подухвата или одсуства подухвата, економском и друштвеном развоју Уније у целини и уравнотеженом развоју њених региона.¹⁵ *Winter* најзанимљивијим европским доприносом међународној расправи сматра начело интеграције, којим се наглашава потреба да се захтеви заштите животне средине интегришу у дефинисање и спровођење свих осталих политика и активности Заједнице (чл. 6. Уговора о ЕЗ).¹⁶ Важно је напоменути

¹⁴ Alexandros Houry, Is It Time for an EU Definition of the Precautionary Principle. *King's Law Journal*, 21.17/2010, pp. 133-143; Petra E. Lindhout, Berthy Van den Broek. The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, *Utrecht Law Review*, 10, 2/May 2014, pp. 46-59.

¹⁵ Мере заштите које доноси ЕУ (на основу члана 192) не спречавају задржавање или увођење, од стране сваке државе чланице, јачих мера заштите. На општи начин је утврђена обавеза да такве мере треба да буду у складу са Уговорима и о њима се обавештава Комисија (члан 193).

¹⁶ Gerd Winter, The legal nature of environmental principles in international, EU, and exemplary national law. In G. Winter (Ed.), *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law* Cambridge: Cambridge University Press. 2006, p. 588.

да одрживост није експлицитно названа „начелом политике заштите животне средине”, већ се сматра циљем ЕУ (члан 2. Уговора о ЕЗ), а истовремено се означава и „начелом интеграције” (члан 6. Уговора о ЕЗ). Много више начела заштите животне средине може се наћи у секундарном праву ЕУ (начело интегрисаног спречавања и контроле загађења, начело слободног приступа информацијама о животној средини, начело процене утицаја на животну средину итд). Они имају конкретнију улогу у сваком пропису појединачно, било да одражавају основну идеју неког прописа или дају теоријску подлогу појединим одредбама одговарајућег правног прописа. Општи програм деловања Уније у области животне средине до 2020. („Живети добро унутар граница наше планете”) (ОЈ L, No. 354/28.12.2013, pp. 171-200) на неколико места спомиње начела. У члану 2. се експлицитно наводи да се Седми програм деловања заснива на начелу предострожности (опрезности), начелима превентивног деловања и поправљања загађења на самом извору, те на начелу да загађивач плаћа.¹⁷ У прилогу Програма се још говори и о: начелу супсидијарности, начелу делотворне правне заштите за грађане и њихове организације, начелу предострожности, и начелу „произведи једном, користи често” (тачка 70). Код приоритетног циља 6 (осигурање улагања у политику животне средине и климатску политику те решавање трошкова повезаних са животном средином) поново се говори о начелу загађивач плаћа (тачка 76).

Начела у националним прописима у области животне средине и прописи ЕУ

Први закон о заштити животне средине РС („Сл. гласник РС”, бр. 66/91, 83/92, 53/93, 67/93, 48/94, 53/95) није садржавао посебан део који се односи на начела (принципе). Начела политике и права животне средине била су утврђена у Резолуцији о политици заштите животне средине СР Југославије и

¹⁷ Надлежне институције Уније и државе чланице одговорне су за предузимање одговарајућих мера како би се осигурало испуњавање приоритетних циљева постављених у Седмом програму деловања. Мере се предузимају водећи рачуна о „начелу додељивања, супсидијарности и пропорционалности у складу с чланом 5. Уговора о Европској унији.” У погледу начела предострожности на њега се посебно скреће пажња код разраде приоритетног циља бр. 5. – побољшање утемељености политике Уније у области животне средине на доказима и знању. Политика Уније у области животне средине заснована је на мониторингу животне средине, подацима, показатељима и проценама повезаним с применом законодавства Уније, као и на формалном научном истраживању и грађанским иницијативама у области науке. Остварен је знатан напредак у јачању те базе знања, подизању свести и унапређењу поверења твораца политике и јавности у доказима на којима се темељи политика, укључујући и она подручја политике у којима се примењује начело предострожности. То је омогућило боље разумевање сложених еколошких и друштвених изазова.

у одговарајућим основним законским текстовима. Формулисано је следећих десет „начела”: интегралност, хијерархија интереса и циљева, квалитет (односно контрола квалитета), ефикасност (односно, оправданост мера са становишта циљева), тржишна неутралност, информисаност, програмска усмереност, превентивност, „загађивач плаћа” и солидарност. Савезни закон о основама заштите животне средине имао је посебну главу која је насловљена „принципи и критеријуми заштите животне средине”, али би значење принципа о којима се говори у 15 чланова, колико садржи ова глава, требало посебно тумачити.¹⁸ У периоду након отпочињања процеса ЕУ интеграција усвојен је огроман број закона и подзаконских аката чији је циљ био усаглашавање унутрашњих прописа са прописима ЕУ.¹⁹ Начела заштите животне средине формулисана су у неколико прописа и стратешких докумената и постоји висок ниво преплитања појединих начела. Вероватно би се најзначајнијим могла сматрати начела формулисана у чл. 9 Закона о заштити животне средине („Сл. гласник РС”, бр. 135/04), као основном („кровном”) закону у овој области. То су: начело интегралности, начело превенције и предострожности, начело очувања природних вредности, начело одрживог развоја, начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника, начело „загађивач плаћа”, начело „корисник плаћа”, начело супсидијарне одговорности, начело примене подстицајних мера, начело информисања и учешћа јавности и начело заштите права на здраву животну средину и приступа правосуђу. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину дефинише начела стратешке процене и она, према чл. 4 обухватају: начело одрживог развоја, начело интегралности, начело предострожности, начело хијерархије и координације и начело јавности.²⁰ Начела интегрисаног

¹⁸ За више информација о систему заштите животне средине видети: Вида Чок, О правним основама заштите животне средине у Југославији, *Право – теорија и пракса*, 7-8/1999, стр. 19-26.

¹⁹ Питање датума када је почео процес ЕУ интеграција РС могло би бити предмет посебне расправе. Вероватно је да би се могло сматрати најједноставнијим да се почетак овог процеса везује за почетак преговора и закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању. Ипак, за потребе овог рада усвајање Закона о заштити животне средине, заједно са још три системска закона који се односе на стратешку процену утицаја на животну средину, процену утицаја на животну средину и интегрисано спречавање и контролу загађења (2004. године), узима се формализовањем процеса усаглашавања унутрашњих прописа РС са прописима ЕУ.

²⁰ Директива 2001/42/ЕЗ Европског парламента и савета о процени учинка одређених планова и програма на животну средину (ОЈЛ 197/30, 21.7.2001) упућује на начело предострожности из члана 174. Уговора о оснивању Европске заједнице (тачка 1 Преамбуле), затим на начела садржана у Конвенцији о процени утицаја на животну средину и прекограничном контексту (тачка 7 Преамбуле), затим начело супсидијарности (тачка 8 Преамбуле).

спречавања и контроле загађивања животне средине дефинисана су Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине. Члан 3 Закона предвиђа да су основна начела следећа: начело предострожности, начело интегрисаности и координације, начело одрживог развоја, начело хијерархије управљања отпадом, начело „загађивач плаћа” и начело јавности.²¹ И неки други законски текстови (којима се регулишу извесна специфична питања у области животне средине), такође, садрже одредбе које се односе на начела. Закон о упорављању отпадом („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 88/10) прописује да се управљање отпадом заснива на следећим начелима: начело избора најоптималније опције за животну средину; начело регионалног приступа управљању отпадом; начело хијерархије управљања отпадом; начело одговорности и начело „загађивач плаћа” (чл. 6).²² Изменама из 2016. године у систем управљања отпадом уведено је и „начело самодовољности”, а начелу

²¹ Директива 2010/75/ЕУ Европског парламента и Савета о индустријским емисијама (интегрисано спречавање и контрола загађења) (ОЈ L 334, 17.12.2010, pp. 17-119) упућује на начело „загађивач плаћа” и начело превенције (преамбула, т. 2, т. 25); општа начела према којима су утврђене основне обавезе оператора (преамбула, т. 12); затим упућује се и на правила и „општа начела која се односе на механизме контроле извршавања овлашћења од стране Комисије” (преамбула, т. 39); начело супсидијарности одређено у члану 5. Уговора о ЕУ, као и начело пропорционалности (преамбула, т. 44); „начела утврђена посебно у Повељи о основним правима Европске уније” (преамбула, т. 45); „општа начела којима се утврђују основне обавезе оператора” (члан 11) (и то: предузимање мера за спречавање загађења, примена најбољих расположивих техника, не узроковање значајног загађења, спречавање настајања отпада у складу са Директивом 2008/98/ЕЗ, односно поступање са отпадом у складу са овом директивом; ефикасно коришћење енергије, мере превенције несрећа и смањење њиховог утицаја на животну средину, и предузимање потребних мера након коначног престанка активности) и „општа начела основних обавеза оператора из члана 11” (члан 12. ст. 1.1). На крају, „начела” се спомињу и у Прилогу VII. Техничке одредбе које се односе на постројења и активности у којима се користе органски отпад, Део 7. када се говори о томе чему служи План поступања.

²² Директива 2008/98/ЕЗ Европског парламента и савета о отпаду се позива на начела која су утврђена Директивом 2006/12/ЕЗ о отпаду (тачка 1 Преамбуле) и начело „загађивач плаћа” (тачка 1 и тачка 26 Преамбуле), затим, начело предострожности и начело превенције (тачка 30), начело супсидијарности и начело пропорционалности (тачка 49). У члану 4. ст. 2. прописује се обавеза да државе чланице узму у озбир „општа начела заштите животне средине” (као што су предострожност, одрживост, техничка спроводивост и економска одрживост, заштита ресурса, као и укупне учинке на животну средину и здравље људи те економске и друштвене учинке, у складу са члановима 1 и 13). У вези са чланом 7 (попис отпада) прописује се обавеза Комисије да обезбеди да се при изради и преиспитивању пописа поштују, према потреби, начела јасноће, свеобухватности и доступности за кориснике, а посебно за мала и средња предузећа. „Начело загађивач” плаћа се посебно спомиње у члану 14. Директиве, који се односи на „трошкове”. О „начелу самодовољности и близине” се говори у члану 16. Директиве.

хијерархије управљања отпадом даје се ново значење тако што се директно упућује на „опште принципе заштите животне средине, предострожности и одрживости, техничке изводљивости и економске вредности, заштите ресурса, као и укупан утицај на животну средину, здравље људи, економске и социјалне утицаје.” (Чл. 3 Закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом, „Сл. гласник РС”, бр. 14/2016). Осим тога, на дискретан и помало нејасан начин се прави веза са „транспарентности процеса ... развоја законодавства и политике у области управљања отпадом”, као и начелом учешћа „грађана и свих заинтересованих страна.” За управљање амбалажом су, такође, прописана посебна начела. Према Закону о амбалажи и амбалажном отпаду („Сл. гласник РС”, бр. 36/09) то су: подела одговорности свих привредних субјеката у складу са начелом „загађивач плаћа” током животног циклуса производа; спречавање, односно смањење стварања амбалаже и амбалажног отпада, као и њихове штетности по животну средину; поновна употреба амбалаже, рециклажа и други облици поновног искоришћења и смањење коначног одлагања амбалажног отпада; и добровољно споразумевање о управљању амбалажним отпадом (чл. 4).²³ Прописана су и посебна начела за управљање заштитом природе. Према одредбама Закона о заштити природе („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 88/2010, 91/2010 – испр. и 14/2016) то су: начело високог степена заштите природе; начело одрживог коришћења; начело примене мера и услова заштите природе; начело интегрисане заштите природе; начело „корисник плаћа”; начело сарадње; и начело непосредне примене међународног права.²⁴ Поред тога, на заштиту природе примењују се и основна начела заштите животне средине, у складу са законом.²⁵ Закон о националним парковима („Сл.

²³ Директива Европског парламента и Савета 94/62/ЕЗ о амбалажи и амбалажном отпаду (ОЈ L 365, 31.12.1994, рр. 10-23) на шест места спомње начела и то: опште начело да предузете мере у једној држави чланице у сврху очувања животне средине не смеју имати негативан утицај на способност друге државе чланице у постизавању циљева Директиве (преамбула, т. 7); као први приоритет спречавање настанка амбалажног отпада и, као додатно основно начело, поновна употреба амбалаже, рециклирање и остале облике обнове амбалажног отпада и због тога, смањивање коначног одлагања таквог отпада; (преамбула, т. 11); начело „загађивач плаћа” (преамбула, т. 33). У члану 1. т. 2. се говори о циљевима, али на начин да се неки од њих јасно повезују са начелима. Тако се каже: „спречавање производње амбалажног отпада и као додатним основним начелима, поновна употреба амбалаже, рециклирање и други облици обнове амбалажног отпада и, стога, смањење коначног одлагања таквог отпада.” У члану 15. говори се о “начелима која уређују политику у области животне средине Заједнице, између осталог, начелу загађивач плаћа, те обавезама из Уговора.”

²⁴ Овде би могло бити интересатно испитати зашто баш овај закон спомиње „непосредну примену међународног права” и то на нивоу „начела”.

²⁵ Директива Савета 92/43/ЕЕЗ о очувању природних станишта и дивље фауне и флоре (ОЈ L 206, 22.7.1992, рр. 7-50) говори о начелу „загађивач плаћа”, али у контексту процене да

гласник РС”, бр. 84/15) не садржи посебне одредбе о начелима (принципима) управљања у овој области. Управљање водама заснива се на осам начела прописаних Законом о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/10, 93/12, 101/16). То су: начело одрживог развоја; начело целовитости; начело јединства водног система; начело обезбеђивања заштите од штетног дејства вода; начело „корисник плаћа”; начело „загађивач плаћа”; начело учешћа јавности; и начело уважавања најбољих доступних техника (чл. 25).²⁶ Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда („Сл. гласник РС”, бр. 128/14) спомиње једино „принцип одрживог коришћења” и то у члану 1 где се прописује да се управљање рибљим фондом врши у складу са овим принципом за који се, истовремено, каже да „доприноси очувању диверзитета ихтиофауне и еколошког интегритета водених екосистема.” Закон о хемикалијама („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 92/11, 93/12, 25/15) у члану 2 говори о томе да се „закон заснива на начелу предострожности и начелу да произвођач, увозник или даљи корисник производи, ставља у промет и користи хемикалије тако да

ово начело “може имати само ограничену примену у посебном случају очувања природе” (преамбула, т. 15). Директива 2009/147/ЕЗ о очувању дивљих птица (ОЈ L 20, 26.1.2010, рр. 7-25) у члану 7. ст. 4. говори о томе да се лов, укључујући и соколарење, спроводи у складу с националним мерама које су на снази, односно да буде у складу с „начелима мудрог кориштења и еколошки уравнотежене контроле предметних врста птица”.

²⁶ Директива 2000/60/ЕЦ Европског парламента и Савета о успостављању оквира за деловање Заједнице у области политике вода (ОЈ L 327, 22.12, р. 1), на неколико места упућује или се позива на принципе, и то: „принципе одрживе политике у области вода у ЕУ” (преамбула, т. 5); „принципе за политику у области вода Заједницу” (преамбула, т. 6); „принцип предострожности и принципима предузимања превентивне акције да би штета по околину била исправљена на извору и да загађивач треба да плати” из члана 174. Уговора (преамбула, т. 11); „заједничке принципе и општи оквир за деловање Заједнице” и „развој општих принципа и садржаја за заштиту и одрживо коришћење воде у Заједници по принципу супсидијарности” (преамбула, т. 18); заједничке принципе за координацију напора земаља чланица ради унапређења заштите вода Заједнице (преамбула, т. 23); „принцип повраћаја трошкова за услуге у испоруци воде” и принцип „загађивач плаћа” (преамбула, т. 38, и члан 9); „опште принципе контроле хватања и акумулисања воде” које треба успоставити (преамбула, т. 41); принцип предострожности (преамбула, т. 44); „научне принципе”, када се ради о процедури процене ризика (чл. 16. 2б). Интересантно је да се у члану 9. Директиве, за разлику од т. 38 Преамбуле, а према преводу на српски језик (у варијанти која је преузета са сајта Агенције за заштиту животне средине: http://www.sepa.gov.rs/download/strano/OkvirnaDirektivaOvodamaEU_prectekst.pdf, 13.8.2017), говори о „принципу повраћаја трошкова водних сервиса”, иако је у енглеској варијанти ради о истој формулацији (“the principle of recovery of the costs of water services”). На „начело повраћаја трошкова водних услуга” (дакле, не „принцип” већ „начело”) говори се у Анексу III (Економске анализе) и Анексу VII (Планови управљања речним сливовима, тачка 7.2).

нема непожељних ефеката по здравље људи и животну средину.”²⁷ Закон о биоцидним производима („Сл. гласник РС”, бр. 36/09) говори о „принципима добре лабораторијске праксе” (чл. 14 ст. 4), и не спомиње друга начела. Закон о заштити ваздуха („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 10/13) не спомиње начела (принципе) на посебан начин.²⁸ Осим споменутих закона, у неколико кључних стратешких докумената се, такође, говори о начелима, као основи на којој се заснива политика у одређеној области (управљање отпадом, управљање водним ресурсима, управљање минералним ресурсима, развој у сектору енергетике итд). У креирању и имплементацији Националног програма заштите животне средине („Сл. гласник РС”, бр. 12/2010) примењено је петнаест следећих начела: начело одрживог развоја, начело очувања природних вредности, начело компензације, начело интегралности, начело „загађивач плаћа”, начело „корисник плаћа”, начело примене подстицајних мера, начело заједничке одговорности, начело супсидијарности, начело превенције и предострожности, начело подизања нивоа свести о значају заштите животне средине, начело информисања и учешћа јавности, начело одговорности загађивача и његовог правног следбеника, начело заштите

²⁷ Уредба (ЕЗ) бр. 1907/2006 Европског парламента и Савета о регистрацији, евалуацији, ауторизацији и ограничавању хемикалија (REACH) (ОЈЛ 396, 30.12.2006, р. 1-850) упућује на начело предострожности (преамбула, т. 9, 69, и чл. 1. ст. 3); начело „да би индустрија при производњи, увозу и употреби супстанци, односно њиховом стављању на тржиште, требала поступати са одговорношћу и пажњом која је потребна да се осигура да у разумно предвидивим условима не дође до штетних учинака на здравље људи и животну средину” (преамбула, т. 16); начело добре лабораторијске праксе и проверу њихове примене у испитивању хемијских супстанци (преамбула, т. 37, чл. 13. ст. 4); начело супсидијарности и начело пропорционалности, (преамбула, т. 130, односно појединачно у преамбули, т. 67 и чл. 61. ст. 3); начела потврђена посебно у Повељи Европске уније о основним правима – члан 37. Повеље (преамбула, т. 131); начело да су произвођачи, увозници и даљњи корисници дужни осигурати да супстанце које производе, стављају на тржиште односно користе не буду штетне за здравље људи или животну средину (чл. 1. ст. 3); „општа начела која су заједничка националним правима држава чланица” – када се говори о вануговорној одговорности Агенције (чл. 101. ст. 2); „међународно договорена начела за валидацију” (Прилог XI, тачка 1.4); „општа начела за изразу досијеа” (Прилог XV, тачка 1). Осим тога, у Уредби се говори и о „начелу” када се прописује обавеза да учесници и власник уложе „потребне напоре како би се трошкови размене информација одредили на праведан, транспарентан и недискриминаторан начин” (чл. 30. ст. 1).

²⁸ Међутим, Директива 2008/50/ЕЗ о квалитету ваздуха и чистијем ваздуху за Европу (ОЈЛ 152, 11.6.2008, рр. 1-44) упућује на начело супсидијарности из члана 5. Уговора (преамбула, т. 25); начело пропорционалности (преамбула, т. 25); основна права и начела, првенствено начела из Повеље Европске уније о основним правима, укључујући „начела одрживог развоја” (преамбула, т. 30); начела ЦЕН Упутства за изражавање несигурности у мерењу (Прилог I – Циљеви квалитета података).

права на здраву животну средину и приступа правосуђу, начело усаглашавања националног законодавства са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*) у области животне средине.

4) ИЗВОРИ

- Cameron, James, Abouchar, Juli, *The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment*, *Boston College International and Comparative Law Review*, 14, 1/1991, pp. 1-27.
- Dupuy, Pierre-Marie, Vinuales, E. Jorge, *International Environmental Law*, Cambridge, 2016, p. 53. i dalje.
- Duvic-Paoli, Leslie-Anne, *The Status of the Right to Public Participation in International Environmental Law: An Analysis of the Jurisprudence*. *Yearbook of International Environmental Law*, 23, 1/2013, pp. 80-105.
- Fitzmaurice, Malgorzata, *Some Reflections on Legal and Philosophical Foundations of International Environmental Law*, *Polish Yearbook of International Law*, 32/2012, pp. 89-110.
- Gillespie, Alexander, *The Precautionary Principle in the Twenty-First Century: A Case Study of Noise Pollution in the Ocean*, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 22, 1/2007, pp. 61-87.
- Kelemen, R. Daniel, *Globalizing European Union environmental policy*, *Journal of European Public Policy*, 17, 3/2010, pp. 335-349.
- Khoury, Alexandros, *Is It Time for an EU Definition of the Precautionary Principle*. *King's Law Journal*, 21, 17/2010, pp. 133-143.
- Lang, Winfried, *UN-Principles and International Environmental Law* Winfried Lang, *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 3, 1/1999, p.159.
- Lindhout, E. Petra, Van den Broek, Berthy, *The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice*, *Utrecht Law Review*, 10, 2/May 2014, pp. 46-59.
- Louka, Elli, *International Environmental Law – Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge University Press, 2006, pp. 49-55.
- Matsui, Yoshiro, *Some Aspects of the Principle of "Common but Differentiated Responsibilities"*, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2, 2/2002, pp. 151-170.
- Sands, Phillipe, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, pp. 231-290.
- Sirinskiene, Agne, *The Status of Precautionary Principle: Moving Towards a Rule of Customary Law*, *Jurisprudencija/Jurisprudence*, 118, 4/2009, p. 350.

- Stephens, Tim, *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, 2009, p. 5.
- Tolentino, Amado.S., Jr, Sovereignty over natural resources – change of concept or change of perception?, *Environmental Policy and Law*, 44, 3/2014, p. 301.
- Vukasović, Vid, Todić, Dragoljub, *Environmental Law in Serbia*, Walters Kluwer, Law and Business, 2012.
- Winter, Gerd, The legal nature of environmental principles in international, EU, and exemplary national law. In G. Winter (Ed.), *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law* Cambridge: Cambridge University Press, 2006, pp. 587-604.
- Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0102000040> (9.6.2017)
- Интернет: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&code=ecol&case=138>; <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=1&case=148>; <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&case=152> (8.4.2017).
- Надић, Дарко, Принцип предострожности као базични принцип еколошке политике, *Годишњак факултета политичких наука, Београд*, 2, 2/2008, стр. 159-170.
- Тодић, Драгољуб, Међународни уговори и (могуће) слабости процеса потврђивања, *Међународна политика*, 4/2013, стр. 5-19.
- Тодић, Драгољуб, Међународни уговори у области животне средине и узроци (не)ефикасности, *Страни правни живот*, 2/2017, стр. 47-58.
- Тодић, Драгољуб, Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија, *Европско законодавство*, 51/2015, стр. 34-53.
- Чок, Вида, О правним основама заштите животне средине у Југославији, *Право – теорија и пракса*, 7-8/1999, стр. 19-26.

5) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако постоји извесна сагласност око карактера појединих начела међународног права животне средине, њихово место у структури извора међународног права, ниво обавезности и елементе садржаја требало би тумачити појединачно од случаја до случаја. Изгледа да би се нешто јаснијом могла сматрати ситуација када начела постану део међународног уговора или прерасту у међународни обичај. Међутим, материјални садржај права и обавезе које проистичу из појединих начела остаје отворено питање и заслужује посебну и знатно детаљнију анализу. Особеност идеја и вредносних елемената које у себи садрже начела политике и права животне средине дају посебне карактеристике овом извору права животне средине. Елементи општег значаја начела савремене политике и права животне средине могу се уочити кроз

сагледавање учесталости и динамике појављивања у међународним уговорима, прописима ЕУ и РС, као и кроз анализу њиховог места и садржаја у међународном праву животне средине, у праву ЕУ и националном праву РС. Ипак, при томе би требало имати у виду специфичности сваке од ових правних грана. За разлику од периода пре почетка усклађивања националних прописа РС са прописима ЕУ, усвајањем четири системска закона (2004) и након тога дошло је, између осталог, и до формалног увођења већег броја начела заштите животне средине у одговарајуће унутрашње прописе. Има се утисак да је питање места које се придаје начелима савремене политике и права животне средине у правном систему РС до извесне мере поједностављено, своди се на уградњу одређених норми у кључне системске законе. Начин како су формулисана начела у појединим изворима права РС указује да они садрже елементе који су на трагу оних садржаних у начелима међународног права и права ЕУ, али садрже и извесна поједностављивања, па и неке нове елементе који могу да упућују и на другачије тумачење и који могу представљати одраз извесних специфичности стања у РС.