

UDK 34 (32)

ISSN 1820-7529

# PRAVO I POLITIKA

LAW AND POLITICS



NOVI SAD – SREMSKA KAMENICA 2010 / BROJ 1 / GODINA III

*Izdavač*  
FAKULTET ZA EVROPSKE PRAVNO-POLITIČKE STUDIJE  
Univerziteta Singidunum, Beograd  
Centar za naučno-istraživački rad, transfer znanja i izdavačku delatnost  
Novi Sad – Sremska Kamenica, Dvor 2

*Za izdavača*  
Darko Gavrilović, direktor Centra

*Izdavački savet*  
Jelena Vilus, Mihajlo Pešić, Mitar Kokolj, Stevan Šogorov, Dušanka Đurđev,  
Ilija Babić, Boško Kovačević, Duško Radosavljević, Miroslava Filipović,  
Mladen Vukčević (Crna Gora), Duško Medić (BiH, Republika Srpska),  
Goran Bašić, Dragan Lukač, Dimitrije Boarov

*Glavni i odgovorni urednik*  
Ilija Babić

*Uređivački odbor*  
Tibor Varadi (Mađarska), Petar Simonetti (Hrvatska), Darko Gavrilović,  
Stevan Šogorov, Ilija Babić, Đorđe Stojanović, Zoltan Vig

*Sekretar uređivačkog odbora*  
Lana Kabić

*Lektura*  
Mira Šogorov

*Štampa:* Alfa-graf NS, Novi Sad

*Tiraž:* 150 primeraka

CIP – Каталогизација у публикацији  
Библиотека Матице српске, Нови Сад  
34:32

**PRAVO i politika** / glavni i odgovorni urednik Ilija  
Babić. – God. 1, br. 1 (2008)– . – Novi Sad ; Sremska  
Kamenica : FEPPS ; Beograd : Univerzitet “Singidunum”,  
2008–. – 30 cm

Sažeci i pojedini tekstovi na eng. jeziku.

ISSN 1820-7529

COBISS.SR-ID 230216967

# SADRŽAJ

## ČLANCI

1. Dr Stefan Messmann  
Protection of Property in China – Changes under the New Legislation.. 7
2. Dr Momčilo Đ.Vukićević  
Harmonizacija nacionalne  
ekološke politike (Srbije) i ekološke politike Evropske unije ..... 25
3. Dr Duško Radosavljević  
Svetozar Marković: Crtice o nacionalnom i federalnom pitanju ..... 51
4. Dr Dragana Knežić-Popović  
Uređena profesija – ključni pojam u opštem sistemu uzajamnog  
priznavanja profesionalnih kvalifikacija u pravu Evropske unije ..... 65
5. Dr Zoltan Vig  
„Prevenција“ i „zagađivač plaća“ kao principi ekološkog prava..... 81
6. Dr Endre Leč  
Homonomija, mono- i polisemija, ekvivalencija i interferencija  
u jeziku prava ..... 91
7. Dr Đorđe Stojanović  
Značaj civilnog aktivizma i političke participacije:  
civilno društvo u delu Adama Fergusona ..... 105
8. Dr Miloš Marković  
Pranje novca u međunarodnom pravu i krivičnom  
zakonodavstvu Republike Srbije..... 121
9. Jelena Stojić  
Pravna regulativa abortusa u Republici Srbiji  
(Usklađenost sa evropskim standardima i praksom) ..... 143
10. Jelena Brkić  
Bezdržavinska zaloga ..... 163
11. Dr Duško Radosavljević  
Asocijacijama do demokratije: ne treba kuglati sam..... 179

# CONTENTS

## RESEARCH PAPERS

1. Stefan Messmann, Ph.D.  
Protection of Property in China – Changes under the New Legislation.. 7
2. Momčilo Đ.Vukićević, Ph.D.  
Harmonisation of the National Environmental Policy (Serbia) and the  
EU Environmental Policy (Selected Aspects of an Organised Social  
Community’s Action for Purpose of Regulation, Protection and  
Development of the Environment)..... 25
3. Dusko Radosavljevic, Ph.D.  
Svetozar Markovic:  
Points of the national and federal issues ..... 51
4. Dragana Knezic-Popovic, LL.D.  
Regulated profession – a key notion of the general system of mutual  
professional qualification recognition in the European union law..... 65
5. Zoltan Vig, Ph.D.  
„Prevention“ and „polluter pays“ as principles of enviromental law .... 81
6. Endre Letsch, Ph.D.  
Homonymy, mono and polysemy, equivalence and interference  
in the language of law ..... 91
7. Djordje Stojanovic, Ph.D.  
Importance of civic activism and political participation:  
civil society in the work of Adam Ferguson ..... 105
8. Miloš Marković, Ph.D.  
Money laundering in international law  
and in criminal statute of Republic of Serbia..... 121
9. Jelena Stojšić, M.A.  
Abortion legislation in Serbia  
(compliance with european standards and practices) ..... 143
10. Jelena Brkić, M.A.  
Non-possessory pledge..... 163
11. Duško Radosavljević, Ph.D.  
By Means of Associations to Democracy: Why You Should Not Bowl  
Alone (An Overview of a Book *Associative Democracy: Problems and  
Perspectives* by Đorđe Stojanović, Medijska knjižara Krug, Belgrade  
2009, 310 p.)..... 179

Dr Zoltan Vig  
Fakultet za evropske pravno-političke studije  
Sremska Kamenica – Novi Sad

## „PREVENCIJA“ I „ZAGAĐIVAČ PLAĆA“ KAO PRINCIPI EKOLOŠKOG PRAVA

***Sažetak** – U ovom radu je data analiza dva važna principa relativno mlade grane prava kakvo je ekološko pravo. To su princip „prevencije“ i „zagađivač plaća“. Uvodni deo sadrži kratak pregled razvoja ovih principa, nakon čega sledi kritička analiza njihovog značaja, razvoja i funkcije, prvenstveno u međunarodnom pravu. Ne sme se zaboraviti da je ekološko pravo grana prava u stalnom razvoju, pa samim tim dobro definisani i izgrađeni principi na kojima počiva mogu dati pouzdan i siguran putokaz njegovoj kontinuiranoj nadgradnji, afirmaciji i unapređenju.*

***Ključne reči:** ekološko pravo, zaštita životne sredine, princip „prevencije“, princip „zagađivač plaća“*

### 1. Uvod

Postepenim razvojem i uobličavanjem u novu granu prava, ekološko pravo je pored univerzalnih principa karakterističnih i za druge grane prava, prihvatilo i određena diferencijalna pravila koja predstavljaju odstupanje od opšteg pravnog režima.<sup>1</sup> Ovakva pravila odražavaju posebnost ekološkog prava jer su nastala iz potrebe principijalnog uređivanja pojedinih pitanja vezanih za konkretne i specifične „ekološko-pravne odnose“, a imaju i izuzetan značaj prilikom izučavanja i razumevanja nastanka i razvoja ove grane prava.

---

<sup>1</sup> Vidi: Nikolić, D. (ed.): *Osnove prava životne sredine*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad 2009, s. 49

Kada govorimo o principima ekološkog prava, mislimo na one sadržane u operativnim delovima ustava, međunarodnih konvencija, zakona i ostalih izvora prava<sup>2</sup>, što im daje značajno pravno dejstvo<sup>3</sup>. Međutim, često je zbog opštosti veoma teško utvrditi hierarhiju između samih principa ekološkog prava, dok se između njih i principa sadržanih u ostalim pravnim granama redosled uvek temelji na načelu da primat imaju principi koji važe u ekološkom pravu, s obzirom na njegove specifičnosti<sup>4</sup> i razloge izdvajanja u samostalnu granu.<sup>5</sup> Istovremeno, ukoliko za neko pitanje ne postoji adekvatan i već izgrađen princip iz domena ekološkog prava, primeniće se neki od važećih principa druge grane prava. Pa je time u osnovi određen odnos između ekološkog prava i drugih grana prava.

U isto vreme, ne treba zaboraviti da postoje i drugi principi nepravnog karaktera, kao i određene moralne vrednosti usmerene na brigu i očuvanje životne sredine, koji takođe imaju izuzetan značaj i važnost kada je u pitanju opšta potreba za unapređenjem stanja okoline u kojoj živimo.

Prvi principi ekološkog prava konstituisani su u okviru međunarodnih bilateralnih i multilateralnih konvencija o zaštiti životne sredine. Ovakvi dokumenti su trebali da olakšaju rešavanje brojnih sporova vezanih za prekogranično zagađivanje između suverenih država.<sup>6</sup> Ubrzo je postalo jasno da pitanje zagađivanja treba rešiti na nacionalnom nivou, jer su se države koje su ga trpele uvek pozivale na odgovornost one koja emituje štetne materije usled ugrožavanja suvereniteta prema pravilima međunarodnog javnog prava.<sup>7</sup> Naravno, to nije bilo u interesu najvećih zagađivača, koji su u isto vreme imali i veoma veliki politički uticaj na međunarodnoj sceni. Tako su oni sve učinili da pitanje odgovornosti (u slučaju prekograničnog zagađivanja) postepeno pređe sa polja međunarodnog javnog prava na polje privatnog prava.<sup>8</sup> S obzirom na to da je problem zagađivanja bio jedinstven za sve države, potrebno je bilo konstituisati opšte, jednostavne i univerzalne pravne principe.

<sup>2</sup> Postavlja se pitanje da li čini sastavni deo propisa ukoliko se princip nalazi u preambuli propisa. Vidi npr. pitanje tumačenja Preambule Ustava Republike Srbije.

<sup>3</sup> Vidi: Winter, G.: *Principles of Environmental Protection*, Avosetta Group Meeting Paper, Amsterdam 2002, s. 1.

<sup>4</sup> Odnos *lex specialis* – *lex generalis*.

<sup>5</sup> Pa se tako, primera radi, može postaviti pitanje koje je načelo i koncept za naše društvo važniji: princip „zdrave životne sredine“ ili možda „sloboda preduzetništva“? Radi se o dva ustavna principa, i u praksi lako može doći do njihove kolizije. U tom slučaju je potrebno uspostaviti ravnotežu između njih, vodeći računa o okolnostima konkretnog slučaja.

<sup>6</sup> U vezi ovog pitanja opširnije vidi: Brownlie, I.: *Principles of Public International Law*, Clarendon Press, Oxford 1998, s. 283–288.

<sup>7</sup> Vidi: Kiss, A., Shelton, D.: *International Environmental Law*, Transnational Publishers Inc., New York 2004, s. 175–183; De Sadeleer, N.: *Environmental Principles*, Oxford University Press, New York 2002, s. 24; Čok, V.: *Pravna načela i ekološko pravo*, Pravni život, br. 9/1998, s. 342.

<sup>8</sup> O ovoj problematici će još biti reči *infra* pod naslovom 3.

Međunarodno, ali i domaće pravo usmereno na zaštitu životne sredine, poznaju veliki broj principa<sup>9</sup>, čija bi pojedinačna analiza svakako premašila okvire ovog rada. Iz tog razloga autor se prevashodno orijentisao na analizu principa „prevencije“ i „zagađivač plaća“.

Kako se sama priroda ekološkog prava temelji na preventivnom delovanju i postupanju, sprečavanju nastupanja različitih oblika štete, a u slučaju njihovog nastanka odgovornosti počinitelaca za njihovo prouzrokovanje, oba ova principa spadaju među najstarije, a istovremeno i one od najvećeg uticaja na uobličavanje i razvoj ekološkog prava u svetu i kod nas. Tako se uvek analiza načina primene preventivnih i restitutivnih mera i njihovog finansiranja nužno zasniva i na analizi principa „prevencije“ i „zagađivač plaća“. Takođe oba ova principa predstavljaju ključni deo instrumentarijuma ekološke politike savremenog društva usaglašenog sa konceptom „održivog razvoja“.

## 2. Princip „prevencije“

U današnje vreme eko-sistem je pod velikim uticajem zagađivača. Zbog preopterećenosti, njegova sposobnost da neutrališe negativne uticaje i procese je sve slabija. Mnoga zagađenja prirode su ireverzibilna, sa nesagledivim posledicama po čovečanstvo, pa ih je veoma važno predupređiti i time sprečiti nanošenje trajnih šteta životnoj sredini.<sup>10</sup>

Princip „prevencije“ je jedan od najznačajnijih principa ekološkog prava. Formiran je postupno poslednjih decenija, i to kroz uspostavljanje dužnosti izbegavanja ekološke štete, težnji za smanjenjem zagađivanja i gomilanja otpada na međunarodnom multilaterarnom nivou.<sup>11</sup>

Istorijski, načelo „prevencije“ se prvi put pojavilo u arbitražnom sporu vezanom za topionicu Trejl.<sup>12</sup> U ovom slučaju, kanadsko privredno društvo je držalo

---

<sup>9</sup> Pored analiziranih principa, ne smemo zaboraviti ni načelo održivog razvoja, pravičnosti i međugeneracijske solidarnosti, saradnje i kordinisanog delovanja, javnosti, zabrane nanošenja štete životnoj sredini, restitucije supsidijarne odgovornosti države i efikasnog pristupa pravosuđu.

<sup>10</sup> Vidi: Hunter, D., Salzman, J., Zaelke, D.: *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, New York 2002, s. 404; Sands, P.: *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 247; Krämer, L.: *EC Environmental Law*, Sweet and Maxwell, London 2003, s. 23.

<sup>11</sup> Vidi: Joldžić, V.: *Ekološko pravo – Opšti i posebni deo (primer Srbije – države u tranziciji)*, Institut za kriminološka i sociološka ispitivanja, Beograd 2008, s. 107

<sup>12</sup> *Trail smelter case (United States, Canada)*, Reports of International Arbitral Awards, 16 April 1938 and 11 March 1941, III s. 1905–1982, Volume, United Nations, 2006, <[http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol\\_III/1905–1982.pdf](http://untreaty.un.org/cod/riaa/cases/vol_III/1905–1982.pdf)>; U vezi ovog slučaja vidi: Bratspies, R.M., Miller, R.A.: *Transboundary Harm in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 97, 98.

u pogonu topionicu olova i cinka pored reke Kolumbije, u mestu Trejl, blizu granice sa Sjedinjenim Državama. Zagađivanje prouzrokovano emisijom sulfurdoksida je tokom dvadesetih i tridesetih godina prošlog veka nanelo ozbiljne štete šumama i poljoprivrednom zemljištu u dolini reke Kolumbije na teritoriji SAD. Zbog toga je Vlada SAD pokrenula dva arbitražna spora kako bi se ovaj problem rešio. Njihov ishod je značio obavezu Kanade da plati određenu svotu usled štete prouzrokovane zagađenjem. Ipak, ono što je za nas mnogo važnije, a u direktnoj je vezi sa principom „prevencije“, je da je arbitražni tribunal izrekao i obavezu topionici da spreči ispuštanje sulfurdoksida u vazduh.<sup>13</sup>

Princip „prevencije“ je nakon toga ugrađen i u više značajnijih dokumenta međunarodnog prava, kao što su *Konvencija o međunarodnoj odgovornosti za štetu izazvanu kosmičkim objektima* iz 1972, *Stokholmsku konvenciju* (alineja 9, načelo 22), *Bazelsku konvenciju*, kao i *Konvenciju o sprečavanju zagađivanja mora*.

U početku je princip „prevencije“ bio vezan za sprovođenje preventivnih mera prema biodiverzitetu, klimi, prekograničnim vodama reka i jezera, ali se krug objekata zaštite neprestano širio. Ipak, vrlo brzo je postalo jasno da je neophodno preduprediti štetu na sveukupnom ekosuu. Baš zbog toga je princip „prevencije“ indikativno postavljen na jedno od centralnih mesta i u *Rio deklaraciji o životnoj sredini i razvoju*. Pa se tako u njoj nalaže državama potpisnicama da prema svojim mogućnostima „široko primenjuju preventivne mere, kada se radi o zaštiti životne sredine“.<sup>14</sup> Sama činjenica da ju je potpisalo i ratifikovalo više od 120 država i da je ona najznačajniji dokument iz ove oblasti, govori o značaju, univerzalnosti i širokoj prihvaćenosti principa „prevencije“.

Naravno, pored pomenutih dokumenata, princip „prevencije“ je prisutan i u mnogim drugim međunarodnim i nacionalnim izvorima prava. Pa tako i naš *Zakon o zaštiti životne sredine*<sup>15</sup> (u daljem tekstu: *Zakon*) poznaje ovaj princip. U članu 9, tačka 2 navodi se da svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini. Osim toga, takva aktivnost mora predstavljati najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi, smanjiti opterećenje životnog prostora, potrošnju sirovina i energije. *Zakon* takođe podstiče reciklažu i afirmiše suzbijanje svih negativnih uticaja na životnu sredinu na samom izvoru zagađivanja.

Danas je široko prihvaćen stav o tome da je država prvenstveno odgovorna za prevenciju zagađenja životne sredine, pri čemu su joj glavni instrumenti za sprovođenje takvog cilja propisi. Naravno, prilikom regulisanja ovog pitanja,

<sup>13</sup> Trail smelter case, s. 1974.

<sup>14</sup> Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 1992, <[www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163](http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163)>.

<sup>15</sup> Zakona o zaštiti životne sredine, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 135/2004 i 36/2009.



ona uvek mora uzeti u obzir različite društvene interese<sup>16</sup> i uspostaviti ravnotežu između njih, pa samim tim nije moguće ustanoviti apsolutnu zabranu zagađivanja<sup>17</sup>.

Postoji više mogućnosti za sprovođenje principa „prevencije“. Najjednostavnije su svakako zabrane svih aktivnosti koje predstavljaju pretnju čovekovoj okolini, međutim, one mogu imati ozbiljne socijalne, političke i druge posledice u društvu. Zbog toga se uvek biraju drugi načini za sprovođenje ovog principa, kao što je najpre postavljanje graničnih vrednosti do kojih se emitovanje štetnih materija toleriše.<sup>18</sup> Ovo nije nimalo lak zadatak jer se mora unapred proceniti sposobnost prirode da absorbuje zagađenje, a takođe voditi računa o tome da se propisanim sankcijama u prevelikoj meri ne vređaju politički, socijalni, ekonomski i drugi interesi.<sup>19</sup> Naravno, nije dovoljno samo pravnim aktom predvideti određene granične vrednosti zagađivanja, potrebno je istovremeno predvideti i administrativne ili krivično-pravne sankcije,<sup>20</sup> za one koji ih prekorače. Sprovođenje principa „prevencije“ vrši se i kroz obavezivanje zagađivača na korišćenje modernih tehnologija koje nanose manju štetu životnoj sredini.<sup>21</sup> Uprkos tome što ovaj instrument preporučuju mnoge međunarodne konvencije<sup>22</sup>, njegova primena u praksi je sporna jer se u većini sistema primenjuje zajedno sa načelom proporcijalnosti, pa korišćenje modernih tehnologija ne sme značiti i nesrazmeran trošak za zagađivača. Zbog toga se mora naći balans između ekonomskog i interesa zaštite životne sredine, što nije lako, naročito ako znamo da je veoma teško tačno odrediti „trošak“ zagađenja životne sredine. U modernim pravnim sistemima kao instrument prevencije konstituše se i obaveza potencijalnog zagađivača na izradu studija o proceni uticaja planiranih delatnosti na životnu sredinu.<sup>23</sup> Ovo je u suštini preventivna mera zasnovana i na prethodnom obavljanju konsultacija uz učešće javnosti, sa ciljem da se predvide svi poten-

<sup>16</sup> Kao na primer razvoj preduzetništva, ekonomije, zapošljavanje i sl.

<sup>17</sup> Samim tim, nekada je npr. potrebno uspostaviti balans između principa „prevencije“ i principa „zagađivač plaća“. Osim toga, u praksi se često postavlja i pitanje da li je potrebno zabraniti sve aktivnosti koje potencijalno mogu ugroziti eko-sistem, ili je dovoljno samo vršiti stalni monitoring i delovati samo u slučaju da je zagađenje izvesno.

<sup>18</sup> Npr. do kojih je graničnih vrednosti moguće ispuštati u vazduh zagađujuće gasove, u vodu hemikalije i tome sl.

<sup>19</sup> Baš zbog toga se može reći da ovakvi standardi mnogo puta nisu objektivni, pošto ne uzimaju u obzir samo sposobnost prirode da apsorbuje zagađenje.

<sup>20</sup> Vidi: De Sadeleer, N.: *op.cit.* s. 85.

<sup>21</sup> Vidi: Bándi, Gy.: *op.cit.* s. 30; De Sadeleer, N.: *op.cit.* s. 82.

<sup>22</sup> Npr. Baltička konvencija iz 1992. godine, Arhuski protokol iz 1998. godine.

<sup>23</sup> Takvu obavezu propisuje Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 135/2004. Ili vidi Uredbu o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 114/2008.

cijalni štetni uticaji određenog projekta ili planirane aktivnosti i utvrde mere kojima se takvi uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti.<sup>24</sup> Osnovna ideja ovog instrumenta prevencije je da se omogući državnim organima da se bolje upoznaju sa mogućim uticajima određenog projekta ili aktivnosti na životnu sredinu, što bi trebalo da im pomogne da donesu odluku o izdavanju dozvola za njihovo sprovođenje. I na kraju, ne treba zaboraviti i obavezu sprovođenja monitoringa stanja životne sredine, kako bi se sve društvene aktivnosti mogle uskladiti sa parametrima stepena njene zagađenosti, a samim tim u praksi uspešno sproveo koncept održivog razvoja.

Pored pomenutih instrumenata za afirmaciju principa „prevencije“ u današnje vreme se neprestano razvijaju novi oblici preventivnog delovanja, koji uvek imaju isti cilj – da preduprede potencijalnu štetu i što je moguće više neutrališu negativne uticaje na životnu sredinu.

### 3. Princip „zagađivač plaća“

Princip „zagađivač plaća“ jedan je od prvoformiranih i autohtonih principa ekološkog prava<sup>25</sup> jer se prema opštem pravilu zaštićena dobra uvek dovode u odgovarajuće stanje pre nanete štete o trošku odgovornog lica. Njegova suština je u tome da zagađivač mora da uračuna troškove prevencije zagađivanja u svoje troškove proizvodnje dobara ili da plati štetu nastalu zagađivanjem.<sup>26</sup> Ovo praktično znači da se tzv. „ekološki trošak“ uvek mora uračunati u cenu proizvoda.

Princip „zagađivač plaća“ je prvi put formulisan u propisima američke države Konektikat, i to u *Zakonu o čistom vazduhu*, da bi ga 1970. godine SAD podigle na federalni nivo i ugradile u *Zakon o čistoći vazduha*. Od tada ovaj princip mnoge države unose u svoja nacionalna zakonodavstva. Princip „zagađivač plaća“ je široko prihvaćen i u međunarodnom pravu, gde se najpre pominje u *Preporuci Saveta Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)*.<sup>27</sup> Ona nalaže zagađivaču da snosi troškove sprovođenja mera predviđenih od strane državnih organa, kako bi se obezbedilo prihvatljivo stanje životne sredine. To u suštini znači da se cena zagađivanja mora uvek uračunati u cenu proizvoda. Pored pomenute Preporuke, princip „zagađivač plaća“ spominje se i u članu 11 *Evropske povelje o životnoj sredini i zdravlju* iz 1989. godine, *Konvenciji o*

<sup>24</sup> Vidi: čl. s. 2, t. 5 *Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu*.

<sup>25</sup> Joldžić, V.: *op.cit.* s. 87.

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> OECD Council Recommendation on Guiding Principles concerning International Aspects of Environmental Policies, <<http://sedac.ciesin.org/entri/texts/oecd/OECD-4.01.html>>.

*prekograničnim jezerima i vodotokovima*, i članu 16 *Rio Dekleracije. Agendai 21* propisuje da je u cenu proizvoda potrebno ugraditi ekološki trošak, a da vlasti treba da koriste „slobodan tržišni mehanizam u kome će se na cene roba i usluga reflektovati ekološki trošak“.<sup>28</sup> Princip „zagađivač plaća“ pominje se i u mnogim drugim izvorima međunarodnog prava, što svakako govori u prilog njegovoj univerzalnosti i širokoj prihvaćenosti.

I naš *Zakon* poznaje i priznaje ovaj princip. Pa tako obavezuje zagađivača da plati naknadu za zagađivanje životne sredine ukoliko svojim aktivnostima prouzrokuje ili postoji opasnost da će prouzrokovati opterećenje životne sredine, odnosno ako proizvodi, koristi ili stavlja u promet sirovinu, poluproizvod ili proizvod koji sadrži štetne materije po životnu sredinu. Zagađivač snosi ukupne troškove mera za sprečavanje i smanjenje zagađivanja koji uključuju troškove rizika po životnu sredinu, kao i izdatak za uklanjanje štete koje su joj nanete.<sup>29</sup>

Princip „zagađivač plaća“ se u naučnoj literaturi posmatra prvenstveno iz ugla ekonomske teorije eksternalija, jer usled korišćenja prirodnih dobara dolazi do pojave tzv. pozitivnih ili negativnih eksternalija. Negativne nastaju ukoliko proizvod ili korišćenje proizvoda, odnosno usluga zagađuje ili nanosi štetu životnoj sredini, a da se to ne odrazi na njegovu cenu.<sup>30</sup> Samim tim potrošači (ili proizvođači) ne plaćaju cenu za njihovo korišćenje, tj. zagađivanje životne sredine, pa se troškovi tako u stvari eksproprišu iz „prirodnog kapitala“ društva, a da ono ne dobija ništa za uzvrat.<sup>31</sup> Stoga je pravično da se od zagađivača traži da za štetu nanetu životnoj sredini plati, tj. da se ona internalizuje preko ugradnje u cenu proizvoda ili usluga.<sup>32</sup> Potpuna internalizacija troška, odnosno štete, postoji ukoliko se u cenu uračunaju sve negativne eksternalije proizvodnje ili korišćenja nekog proizvoda. Ovo se postiže intervencijom države, a pomoću propisa koji zabranjuju ili ograničavaju zagađivanje i oporezuju ga.<sup>33</sup> Pa tako pravni akti velikog broja država dopuštaju zagađivanje do određenih, unapred propisanih graničnih vrednosti, u slučaju čijeg prekoračenja je zagađivač dužan da plati naknadu.<sup>34</sup> Što je jača kontrola zagađivanja u jednoj zemlji, to je jača

<sup>28</sup> Paragraf 30.3., alineja 6. Agende 21.

<sup>29</sup> Vidi: čl. 9, t. 6, *Zakona*.

<sup>30</sup> De Sadeleer, N.: *op.cit.* s. 21.

<sup>31</sup> Beder, S.: *Environmental principles and policies: an interdisciplinary introduction*, Earthscan, 2006, s. 32.

<sup>32</sup> De Sadeleer, N.: *op.cit.* 21; Paulus, A.: *The Feasibility of Ecological Taxation*, Maklu, Antwerp 1997, s. 27; Ilić-Popov, G.: *Princip „zagađivač plaća“ kod ekološkog poreza: podsticaj ili kazna?* Pravni život, br. 10/2001, s. 302.

<sup>33</sup> Vidi: Beder S.: *op.cit.* 32; De Sadeleer, N.: *op.cit.* 21.

<sup>34</sup> Vidi gore deo 2 ovog rada. Na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine je Vlada donela Uredbu o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade (Službeni glasnik Republike Srbije, br.

i internalizacija negativnih eksternalija. Naravno, efikasno sprovođenje pravnih propisa u praksi je takođe veoma važan faktor za postizanje ovakvog cilja.<sup>35</sup>

Princip „zagađivač plaća“ ima višestruku funkciju i značaj. On najpre predstavlja meru za sprečavanje distorzije tržišne utakmice, s obzirom na to da se državne subvencije često daju nacionalnim kompanijama, pod izgovorom zaštite životne sredine.<sup>36</sup> Zagađivač je taj koji treba da plati za štetu nanetu životnoj sredini, a ne država na račun društva. Ipak, u početku nije uzeto u obzir da je za potpuno saniranje štete najčešće neophodna i pomoć države. Princip „zagađivač plaća“ služi i kao instrument redistribucije, pa se tako sredstva prikupljena od poreza, kazni i sličnih sredstava koriste za finansiranje procesa kontrole i monitoringa, kao i opšteg unapređenja stanja životne sredine. Vrlo je važno istaći da princip „zagađivač plaća“ ne znači eventualnu mogućnost otkupa „prava“ na zagađivanje uz za to plaćenu naknadu ili kaznu.<sup>37</sup> Pomoću principa „zagađivač plaća“ ostvaruje se i izvestan nivo prevencije, jer on podstiče zagađivače da smanje štetnu emisiju, odnosno razviju i koriste tehnologije koje u manjoj meri ugrožavaju životnu sredinu.<sup>38</sup> Prilikom primene ovog principa veoma je važno i precizno utvrditi standarde na osnovu kojih zagađivači snose troškove, kako oni ne bi bili veći u odnosu na sredstva koja treba izdvojiti za upotrebu modernih tehnologija, opremanje pogona, kao i kompletnog unapređenja proizvodnog procesa. Ne treba zaboraviti i da primena principa „zagađivač plaća“ omogućava saniranje šteta nanetih životnoj sredini usled zagađivanja.

Postoje mišljenja po kojima princip „zagađivač plaća“ negativno utiče na ukupni ekonomski razvoj društva. Ipak, istraživanja i stavovi većine autora koji se bave ovom problematikom, negiraju ovakve tvrdnje.<sup>39</sup> U isto vreme, ne smemo zaboraviti da svi pomenuti standardi i efekti principa „zagađivač plaća“ predstavljaju dodatni trošak za proizvođače, što umanjuje njihovu konkurentnost i

---

113/2005 i 6/2007). Takođe je dobar primer Odluka Skupštine grada Pančeva o posebnoj naknadi za zaštitu i unapređenje životne sredine (Službeni list grada Pančeva, br. 16/2008), koja recimo propisuje da su vlasnici teretnih vozila koja obavljaju poslove prevoza određene robe dužni da plate posebnu naknadu koja se koristi u svrhe zaštite i unapređenja životne sredine. Naravno, ovo je samo jedan od mnogobrojnih primera.

<sup>35</sup> Na osnovu gore navedenog vidimo da je princip „zagađivač plaća“ u nekom smislu sinonim za njegovu odgovornost. Pa tako zagađivač odgovara ukoliko prekrši zabranu, prevaziđe propisane standarde ili ukoliko se bavi određenom delatnošću. U vezi njegove odgovornosti moramo napomenuti da srpski Zakon o zaštiti životne sredine propisuje objektivnu odgovornost zagađivača, što znači da zagađivač odgovara bez obzira na nevinost ukoliko prekrši propise (član 103 Zakon o zaštiti životne sredine).

<sup>36</sup> Vidi: De Sadeleer, N.: *op.cit.* 34. Tako su i OECD i EZ sedamdesetih godina prošlog veka uveli ove principe kako bi unapredeli i zaštitili slobodnu trgovinu među državama članicama.

<sup>37</sup> Vidi: Beder, S.: *op.cit.* 32.

<sup>38</sup> Vidi: Ilić-Popov, G.: *op.cit.* 303.

<sup>39</sup> Vidi: Beder, S.: *op.cit.* 35.

kompetentnost na svetskom tržištu. Baš zbog toga primena principa „zagađivač plaća“ nije jedinstvena u svim državama, pa su u nekima od njih pravila vezana za njegovo sprovođenje stroža, a naknade po osnovu zagađivanja više, dok u drugima to nije slučaj. Ovakvu situaciju zagađivači koriste i premeštaju proizvodnju u države koje pružaju bolje uslove, odnosno predviđaju niže naknade za nanošenje štetnih efekata okolini.

Uprkos dobroj definisanosti i koncipiranosti principa „zagađivač plaća“, nedovoljno jasno i precizno utvrđeni standardi primene često dovode do izvesnih teškoća prilikom njegovog sprovođenja u praksi. Stoga su u ovakvim situacijama društvo, odnosno država primorani da snose štetu nanetu životnoj sredini. Ipak, bez obzira na izvesne teškoće u realizaciji principa „zagađivač plaća“, ne treba zaboraviti brojne korisne ciljeve ovog principa, kao i perspektive za unapređenje i usavršavanje same njegove primene.

#### 4. Zaključak

Kao što je rečeno, princip „zagađivač plaća“ za svoj primarni cilj ima prikupljanje sredstava radi otklanjanja štete nastale zagađivanjem, a samo izuzetno može imati ulogu i u suzbijanju i sprečavanju štetnih emisija. Za razliku od njega, princip „prevencije“ treba da deluje tako da šteta uopšte ni ne nastane. Upravo zbog različitih funkcija i značaja koji imaju, u društvu je neophodno obezbediti njihovu paralelnu primenu i uspostaviti međusobnu ravnotežu između njih, jer se samo ovakvim pristupom može na kvalitetan i uspešan način dati pun doprinos zaštiti i efikasno sprovesti mere očuvanja životne sredine.

Isto tako se mora napomenuti da su jasno izgrađeni standardi, harmonizovana, progresivna i adekvatna zakonska regulativa, važan, ali ne i dovoljan korak u procesu pružanja neophodne zaštite čovekovo okolini. Zbog toga bi bilo potrebno izvesnu pažnju posvetiti i prevazilaženju brojnih problema na polju primene aktuelnih pravnih rešenja, postizanju veće efikasnosti u radu državnih službi i sudova, kao i suzbijanju čestih slučajeva korupcije u ovoj oblasti.

Pored svih pomenutih mera i zadataka koje pred sebe treba da stavi dotično društvo, od velike je koristi je i puno usaglašavanje i ujednačavanje, ne samo koncepata i načina definisanja principa ekološkog prava na međunarodnom planu, već i postizanje jedinstva kada je u pitanju njihovo sprovođenje i primena u praksi. To je potrebno obezbediti najpre na lokalnom nivou, na kojem je sprovođenje preventivnih i represivnih mera zaštite životne sredine lakše i efikasnije, a efekti uočljiviji, a potom i na globalnom nivou.

Ne smemo zaboraviti i da koncipiranje i primena principa ekološkog prava zahteva kontinuiran razvoj i unapređenje u skladu sa napretkom i zahtevima

savremene nauke i tehnologije, jer se samo ovakvim kompleksnim i sveobuhvatnim pristupom i načinima primene principa „prevencije i „zagađivač plaća“ može dati pun doprinos sprečavanju, odnosno svođenju štetnih emisija na optimalan nivo, a samim tim i zaštititi, očuvanju i unapređenju stanja životne sredine.

Zoltan Vig, PhD

## **„PREVENTION“ AND „POLLUTER PAYS“ AS PRINCIPLES OF ENVIROMENTAL LAW**

### *Summary*

*This paper analyses two important principles of Environmental Law: the principle of „prevention“ and the principle „polluter pays“. The introductory part contains a short overview of the development of the principles of Environmental Law, which is followed by a critical analysis of the importance, development and function of principles „prevention“ and „polluter pays“, primarily in international law, however, taking into consideration Serbian law as well. It may not be forgotten that Environmental Law is under constant development, meaning that well-elaborated principles can offer reliable guidepost for its persistent affirmation and development.*

**Key words:** *environmental law, protection of environment, principle of „prevention“, „polluter pays“ principle*

Rad primljen u Redakciju 14.01.2010.

„Pravo i politika” izlazi dva puta godišnje.  
Godišnja pretplata za 2010. godinu iznosi: za pravna lica 600 din.,  
za fizička lica 400 din., za inostranstvo 10€.  
Poštanski troškovi se posebno obračunavaju.  
Cena pojedinačnog broja je 200 din. za fizička lica i 300 din. za pravna lica,  
a za inostranstvo 5€.

#### UREDNIŠTVO I ADMINISTRACIJA

*Adresa:* 21208 Sremska Kamenica, Dvor 2

*Telefon:* (381 21) 461 141

*E-mail:* [pravoipolitika@fepps.edu.rs](mailto:pravoipolitika@fepps.edu.rs)

*Žiro račun:* 265-2010310004260-82 kod Raiffesen Bank A.D., Beograd