

МИНИСТАРСТВО ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

НОВИ ЗАКОН О ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТУ ПРЕМА ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ

Ниш, 30. септембар 2019. године



ШТЕТА ПРЕМА ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ

- Интензиван развој еколошког законодавства у периоду после 70-их година XX века, бројни случајеви еколошких акцидената, неодговорног одлагања опасног отпада, незаконита трговина опасним отпадом са несагледивим последицама по живот и здравље људи и стање животне средине, довели су до отварања бројних питања у вези са одговорношћу за штету у животној средини и потребом за успостављањем посебног правног режима накнаде штете у животној средини на нивоу Европске уније.



- Еколошки акцидент у Чернобиљу 26. априла 1986. године.
- Еколошки акцидент изливања токсичних хемикалија, које је складиштила компанија *Sandoz*, у реку Рајну у близини Базела 1. новембра 1986. године.
- Отворено питање на који начин ће бити извршена накнада штете.
- Тужбе за накнаду штете, које су поднеле Швајцарска, Немачка, Француска и Холандија.



ДИРЕКТИВА О ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТУ ПРЕМА ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ 2004/35ЕЗ

- Европски Парламент и Савет су 2004. године усвојили Директиву о одговорности за штету према животној средини 2004/35ЕЗ која има за циљ успостављање на европском нивоу заједничког правног оквира одговорности према животној средини у погледу штете по ваздух, воде, земљиште, заштићене врсте и природне ресурсе
- Сврха Директиве је утврђивање оквира за одговорност за животну средину која је заснована на начелу „загађивач плаћа”.
- Ова директива доприноси да загађивачи животне средине буду финансијски одговорни за ремедијацију и спречавање штете по животну средину.



- Према принципу „загађивач плаћа”, оператер који проузрокује штету по животну средину или ствара непосредну опасност такве штете треба, према одредбама ове директиве, да покрије трошкове неопходних мера спречавања или мера ремедијације штете.
- Ова директива има за циљ спречавање и ремедијацију штете по животну средину и не утиче на права на накнаду обичне штете у складу са правилима грађанског права или на основу било ког међународног уговора који регулише грађанску одговорност.
- Ова директива се не примењује на накнаду штете због телесних повреда, накнаду штете која је нанета имовини лица као ни на накнаду стварне штете.



ШТЕТА ПО ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

- Основни предмет заштите су заштићене врсте и природне станишта, воде, земљиште, људско здравље.
- Штета по заштићене врсте и природна станишта, уз услов да таква штета има „значајне штетне ефекте на постизање и одржавање одговарајућег статуса очувања таквих станишта или врста;
- Штета по воде, уз услов да се ради о штети која значајно лоше утиче на еколошки, хемијски и/или квантитативни статус и/или еколошки потенцијал, као што је дефинисано Директивом 2000/60/ЕЗ о водама;
- Штета по земљиште, уз услове: 1) да се ради о загађењу земљишта које ствара значајан ризик по људско здравље, 2) пошто је на њега извршен лош утицај као резултат увођења, у, на или под земљу: материја, препарата, организама и микроорганизама.



ДЕФИНИЦИЈЕ

- Директива у члану 2. дефинише значење 16 појмова: штета, штета према животној средини, заштићене врсте и природна станишта, стање очуваности, воде, оператер, професионална (пословна) делатност, емисија, непосредна опасност од штете, мере спречавања, мере ремедијације (отклањања), природни ресурс, услуге и услуге природних ресурса, почетно стање, опоравак, укључујући природни опоравак, трошкови.
- Све наведене дефиниције морају бити пренете у национално законодавство у целини.



КАРАКТЕР ОДГОВОРНОСТИ КОЈУ УСТАНОВЉАВА ДИРЕКТИВА

- Директива предвиђа објективну и субјективну одговорност за штету према животној средини у зависности од врсте активности коју обавља оператер.
- Оператер који проузрокује штету по животну средину или непосредну опасност од штете неком од активности наведених у Анексу III директиве је одговоран по принципу објективне одговорности, без обзира на кривицу.
- Оператер који проузрокује штету или непосредну опасност од такве штете по заштићене врсте и природна станишта неком другом активношћу која није наведена у Анексу III директиве одговоран је по принципу субјективне одговорности – уколико намерно погреша или погреша из нехата.



- Активности наведене у Анексу III Директиве се односе на активности обухваћене директивом 96/61ЕЗ о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, као и прописима ЕУ који се односе на транспорт опасних супстанци, управљање отпадом и испуштање генетички модификованих организама. Ове активности из Анекса III представљају активности које су опасне по животну средину.



НОСИЛАЦ ОБАВЕЗЕ НАКНАДЕ ШТЕТЕ У ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ

- Трошкове мера спречавања настанка штете у животној средини и њеног отклањања сноси оператер.
- Ако надлежни орган изврши повраћај животне средине у стање пре настанка штете, а на то није био обавезан, може да затражи компензацију од оператера који је нанео штету.
- Међутим, ако загађивач не надокнади трошкове мера које је имао надлежни орган отклањајући нанету штету, или ако није у могућности да то учини, због тога што је над њим отворен стечај, или је инсолвентан, или се не може идентификовати који је оператер заиста нанео штету, надлежни орган власти може да одустане од захтева за надокнаду трошкова.



ОСИГУРАЊЕ ОД ШТЕТЕ У ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ

- Директива 2004/35/ЕЗ не утврђује обавезност за осигурање од штете у животној средини у случају инсолвентности. Државама чланицама ЕУ је остављена могућност да одлуче о томе да ли ће осигурање од штете у животној средини бити обавезно.
- Државе чланице могу одредити различите инструменте финансијског обезбеђења чија би употреба омогућила да оператери изврше накнаду штете у животној средини.
- Државе чланице треба да предузму мере да унапреде развој инструмената финансијског обезбеђења и тржишта од стране одговарајућих економских и финансијских оператора, са циљем омогућавања оператора да користе инструменте финансијског обезбеђења да покрију своје одговорности у складу са овом директивом.



ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ПРЕМА ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ У ПРОПИСИМА РС

- У РС је одговорност за штету у области животне средине регулисана правилима грађанског и кривичног права.
- Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/04, 36/09, 72/09, 43/11 и 14/16) (у даљем тексту: ЗЗЖС) у чл. 107. и 108. регулише одговорност за штету у области животне средине.
- ЗЗЖС прописује да свако ко претрпи штету има право на накнаду штете. Захтев за накнаду штете може се поднети непосредно загађивачу. Поступак пред судом за накнаду штете је хитан.
- На питања о одговорности за штете нанете животној средини која нису посебно уређена овим законом примењују се општа правила Закона о облигационим односима (у даљем тексту: ЗОО).
- У смислу одговорности за штету према животној средини у складу са захтевима Директиве, одредбе ЗОО се не могу применити као супсидијарне из разлога што се оне односе на обичну штету која није предмет ове директиве.



НАЦРТ ЗАКОНА О ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТУ ПРЕМА ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ

- Овим законом се транспонују одредбе Директиве о одговорности за штету према животној средини.
- Овим законом уређују се: мере за спречавање и ремедијацију штета учињених животној средини; врсте штете према животној средини; поступак за утврђивање, спречавање и отклањање штете проузроковане животној средини; поступак за утврђивање одговорности према животној средини, субјекти права и обавеза; врста, обим и границе одговорности; трошкови за утврђивање, спречавање и отклањање штете проузроковане животној средини; учешће јавности у поступку и друга питања.



- Одредбе овог закона примењују се на: штету и непосредну опасност од штете према животној средини која је настала обављањем делатности и активности оператора из члана 5, по начелу објективне одговорности;
- штету и непосредну опасност од штете по заштићене врсте и природна станишта која је настала обављањем сваке делатности и активности оператора које нису прописане чланом 5, када је штета последица намере или непажње оператора, у складу са законом (начело субјективне одговорности за штету);
- штету према животној средини или непосредну опасност такве штете која је проузрокована загађењем дифузног карактера, када је могуће утврдити узрочно-последичну везу између штете и активности оператора;



ИЗУЗЕЦИ ОД ПРИМЕНЕ

- Овим законом не регулишу се питања у вези са штетом према животној средини нити у вези са непосредном опасношћу од такве штете која је проузрокована:
 - а) чином оружаног сукоба, непријатељства, рата или побуне;
 - б) изузетном, неизбежном и неотклоњивом природном појавом.
- Одредбе овог закона се не примењују ни на штету по животну средину или непосредну опасност од такве штете која спада у делокруг одређених међународних уговора.
- Одредбе овог закона се не примењују на активности чија је главна сврха државна одбрана или међународна безбедност, нити на активности чија је једина сврха заштита од природних катастрофа и контрола државне границе.
- Правна и физичка лица не могу остварити право на новчану накнаду од последица штете или непосредне опасности од штете у животној средини у складу са овим законом.



ДЕЛАТНОСТИ ОПЕРАТЕРА

(Члан 5.)

- Оператери, за случај настанка штете или непосредне опасности од штете према животној средини, одговарају по принципу објективне одговорности када обављају делатност односно активност у следећим областима:
- Управљање постројењима за које се у складу са законом издаје интегрисана дозвола, осим постројења или њихових делова намењених истраживању, развоју и тестирању нових производа и процеса;
- Управљање отпадом које обухвата сакупљање, транспорт, поновно искоришћење и одлагање отпада и опасног отпада, укључујући и надзор над тим поступцима и накнадно одржавање депонија у складу са законом којим се уређује управљање отпадом;
- Употреба канализационог муља у пољопривредне сврхе, из постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода, обрађеног на прописан начин;



- Сва испуштања у копнене површинске воде, за која се захтева претходно овлашћење у складу са законом;
- Сва испуштања супстанци у подземне воде, за која се захтева претходно овлашћење у складу са законом;
- Испуштање или уношење загађујућих материја у површинске воде или подземне воде за која се захтева дозвола, овлашћење или регистрација у складу са законом;
- Извлачење воде и изузимање воде које подлеже претходном овлашћењу у складу са законом;
- Производња, употреба, складиштење, унутрашњи превоз, прерада, пуњење и испуштање у животну средину опасних супстанци и смеша, средстава за заштиту биља и биоцидних производа, у складу са прописима којима се уређују хемикалије, биоциди и заштита биља;
- Управљање постројењима за која се издаје/је издата интегрисана дозвола и/или сагласност на процену утицаја на животну средину у складу са законом.



- Транспорт опасне робе или загађујуће робе у друмском, железничком, поморском, унутрашњем водном и ваздушном саобраћају, у складу са законом;
- Ограничена употреба и транспорт генетички модификованих организама и производа који садрже, састоје се или су добијени од генетички модификованих микроорганизама, у складу са прописима који уређују генетички модификоване микроорганизме;
- Намерно увођење у животну средину, транспорт и стављање у промет генетички модификованих микроорганизама, у складу са прописима који уређују генетички модификоване микроорганизме;
- Прекогранично кретање отпада у складу са посебним прописима који уређују прекогранично кретање отпада;.
- Управљање постројењима за геолошко складиштење угљен диоксида у складу са прописима који уређују геолошко складиштење угљен диоксида;
- Управљање рударским отпадом у складу са посебним прописима.



ПРЕВЕНТИВНЕ МЕРЕ И МЕРЕ РЕМЕДИЈАЦИЈЕ

- Оператери који обављањем делатности или вршењем активности, чињењем или нечињењем, проузрокују штету или непосредну опасност од штете по животну средину одговорни су за учињену штету и дужни су отклонити штету спровођењем превентивних мера и мера ремедијације (начело „загађивач плаћа”) и сносити трошкове њиховог спровођења.
- Када штета по животну средину још није настала, али постоји непосредна опасност да ће таква штета настати оператер је дужан да без одлагања предузима превентивне мере.(Члан 8.)
- Надлежан орган може сам предузети превентивне мере уколико оператер не испуни обавезе, као и када оператер није познат или није дужан сносити трошкове превентивних мера, у складу са овим законом.(Члан 9.)
- Надлежан орган који предузме превентивне мере има право на накнаду трошкова према оператеру, у складу са овим законом.



- У случају настанка штете према животној средини, оператер који је проузроковао штету:
- без одлагања обавештава надлежни орган о штетној радњи, штетном догађају, настанку, врсти и обиму штете и осталим релевантним аспектима ситуације и истовремено предузима све неопходне мере отклањања штете односно ремедијације у складу са прописом којим се уређују мере ремедијације.
- Надлежан орган може сам предузети мере ремедијације уколико оператер не испуни обавезе и када оператер није познат или није дужан сносити трошкове мера ремедијације, у складу са овим законом.



ПОСТУПАК УТВРЂИВАЊА ШТЕТЕ ПРЕМА ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ (Члан 17.)

- Министарство надлежно за послове заштите животне средине (у даљем тексту: надлежни орган) утврђује стање непосредне опасности од штете или да је штета према животној средини наступила, колики је значај причињене штете према животној средини, степен непосредне опасности штете, који је оператер проузроковао штету или непосредну опасност штете према животној средини и које превентивне мере односно мере за ремедијацију штете треба предузети.
- Поступак за утврђивање стања непосредне опасности штете и штете према животној средини покреће се по службеној дужности, захтевом надлежног органа, захтевом физичких или правних лица која су погођена или могу бити погођена штетом према животној средини, или се позивају на повреду права као и захтевом заинтересоване јавности.



- Јединице локалне самоуправе, невладине организације и удружења, регистрована код надлежног органа, која се баве заштитом животне средине, ако имају сазнања да је штета према животној средини наступила могу да о томе, без одлагања, обавесте надлежни орган или други орган државне управе, који о томе шаље обавештење надлежном органу.
- Захтев за покретање поступка из члана 17. став 2. овог закона садржи податке о: подносиоцу захтева; локацији и времену настанка штете; врсти и природи штете или врсти и природи непосредне опасности од штете; оператеру, уколико их подносилац захтева поседује; и друге податке од значаја за утврђивање штете или непосредне опасности штете, локације, штетне радње и сл. (Члан 18.)
- Када надлежни орган, поступајући по службеној дужности или на захтев, утврди да постоји стање непосредне опасности од штете или да је штета према животној средини наступила, он решењем покреће поступак за утврђивање значаја причињене штете према животној средини, степена непосредне опасности штете, који је оператер проузроковао штету или непосредну опасност штете према животној средини и мера за спречавање односно ремедијацију штете према животној средини. (Члан 19.)



- Против решења из става 1. овог члана није допуштена жалба и може се покренути управни спор.
- Надлежни орган доставља решење о покретању поступка или о одбијању захтева за покретање поступка подносиоцу захтева и оператеру а о истом обавештава министарства надлежна за обављање делатности оператера.
- Надлежни орган решењем из члана 18. овог закона налаже релевантном оператеру да припреми предлог превентивних мера односно мера ремедијације у складу подзаконским прописом којим се уређују мере ремедијације и, у року који не може бити дужи од 30 дана, достави их надлежном органу на сагласност, осим уколико надлежни орган није сам предузео превентивне мере односно мере ремедијације.
- Надлежни орган, у року од 15 дана од дана пријема предлога превентивних мера односно мера ремедијације, доставља предлог превентивних мера односно мера ремедијације физичким и правним лицима и заинтересованој јавности из члана 17. став 2. овог закона и лицима на чијем ће се земљишту спроводити мере ремедијације, и о истим, преко средстава информисања, обавештава јавност, заинтересоване органе и организације.



- Физичка и правна лица и заинтересована јавности из члана 17. став 2. овог закона, лица на чијем ће се земљишту спроводити мере ремедијације, јавност, заинтересовани органи и организације могу да доставе надлежном органу примедбе, предлоге и мишљења на предлог превентивних мера односно мера ремедијације у року од 10 дана од дана достављања односно обавештавања о предлогу превентивних мера односно мера ремедијације.
- Надлежни орган, може, уколико оцени да је то потребно, да решењем формира Комисију за процену предлога мера ремедијације. (Члан 25.)
- Надлежни орган одлучује решењем о давању сагласности на предлог превентивних мера односно мера ремедијације, узимајући у обзир примедбе, предлоге и мишљења физичких и правних лица и заинтересоване јавности из члана 17. став 2. овог закона, лица на чијем ће се земљишту спроводити мере ремедијације, јавности, заинтересованих органа и организација. (Члан 26.)
- Надлежни орган одлучује које превентивне мере односно мере ремедијације треба да буду примењене у складу са подзаконским прописом којим се уређују мере ремедијације и уз сарадњу са релевантним оператером и заинтересованом јавношћу.



- Истовремено са издавањем решења из става 1. овог члана надлежни орган налаже оператеру одговорном за непосредну опасност од штете или штету према животној средини обезбеђење банкарске гаранције, менице, корпоративне гаранције или други инструмент обезбеђења плаћања у корист надлежног органа, и то у износу не мањем од вредности процењених укупних трошкова извршења мера које би морао да изврши надлежни орган у складу.
- Уколико оператер није у могућности да обезбеди инструменте обезбеђења из става 3. овог члана надлежни орган ће предложити суду упис хипотеке на имовини оператера у корист надлежног органа у циљу надокнаде трошкова предузетих мера спречавања или ремедијације штете према животној средини.
- Надлежни орган ће поднети захтев за брисање хипотеке органу надлежном за послове државног премера и катастра или извршити све неопходне радње потребне за престанак осигурања плаћања из става 3. овог члана, уколико оператер успешно спроведе све мере спречавања или отклањања штете према животној средини.



ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ДИРЕКТИВЕ У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА ЕУ

- Одређене државе чланице су одредиле један надлежни орган за спровођење одредаба ове директиве (Министарство надлежно за заштиту животне средине или Агенција за заштиту животне средине) као што је пример Португал и Ирска.
- Аустрија, Немачка и Велика Британија су одредиле чак неколико стотина надлежних органа тако што су делегирале надлежности на регионалне и локалне органе власти.
- Директива не предвиђа обавезно осигурање за штету према животној средини. Већина држава чланица није увела обавезно осигурање за штету према животној средини а и државе које су га увеле нису још донеле одговорајуће прописе којим га обавезују или су их донеле али их још нису имплементирале. Обавезно осигурање за штету према животној средини су увеле Бугарска, Шпанија, Чешка, Словачка, Румунија, Мађарска, Португал и Грчка.



- Критеријуме дефинисања „довољног интереса” невладиних организација за покретање поступка утврђивања штете или непосредне опасности од штете по животну средину у складу са чланом 12. утврђују државе чланице. Критеријуми дефинисања „довољног интереса” се разликују између држава чланица и иду од непрописивања дефиниције до захтевања да невладине организације постоје бар две или три године.
- Комплексност националних законодавства када више прописа транспонује њене одредбе, у неким државама постоји чак 15 прописа.
- Широки обим активности које потпадају под Анекс III и увођење обавезног осигурања за штету према животној средини за оператере активности из Анекса III сматра отежавајућим фактором њеног спровођења из разлога економске ситуације у којој се дата држава налази.
- Органи јавне власти често немају стручан кадар нити искуство за решавање случајева који потпадају под режим Директиве нити за процену настанка штета. У неким државама чланицама органи задужени за спровођење Директиве немају довољно људских ресурса да истраже све случајеве настанка или опасности од настанка штете према животној средини о којима су обавештени.



НАКНАДА ШТЕТЕ У ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ У ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

- Питање на који начин се утврђује узрочна веза између нанете штете и активности одређеног оператера и какав је однос између примене Директиве 2004/35/ЕЗ и примене правних правила државе чланице Суд правде Европске уније разматрао је у случају *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA v Ministero dello Sviluppo economico*. Случај се односи на регион у Сицилији у коме су се од 60-их година налазили погони за прераду нафте водећих нафтних компанија. У периоду од готово 40 година, регион је био изложен континуираној контаминацији штетним материјама и већем броју акцидената.



ЗАКЉУЧАК

- Све препреке које су постављене пред државе чланице ЕУ се могу имплицирати и на РС а поготово средства потребна за издвајања за људске ресурсе који ће радити на спровођењу одредаба ове директиве, средства потребна за експертизу процене штете према животној средини као и средства које ће морати да издвоје оператери за процену ризика и осигурање за штету према животној средини која намећу огромне издатке привредним субјектима у економским условима у којима се РС налази. У пракси одређеног броја земаља уведено је обавезно осигурање до законског лимита, али се ти лимити разликују од земље до земље. Са једне стране постоји тежња да се законодавство РС унификује са легислативом ЕУ али са друге стране неспорни су и евидентни огромни издаци које ће наметнути спровођење одредаба ове директиве. Пре доношења закона који ће транспоновати одредбе ове директиве је неопходно урадити детаљну анализу процене ефеката овог прописа и утврдити да ли у РС постоје услови за спровођење Директиве да тај пропис не би остао мртво слово на папиру као што је случај са земљама у окружењу.



ХВАЛА НА ПАЖЊИ!

Тина Јањатовић

email: tina.janjatovic@ekologija.gov.rs

Министарство заштите животне средине

