

Mirjana Drenovak Ivanović\*

## Zakon o zaštiti životne sredine u Srbiji: postojeća rešenja i pravci noveliranja

### Sadržaj

1. Uvod
2. Odnos rokova predviđenih Zakonom o zaštiti životne sredine i rokova normiranih posebnim zakonima
3. Potreba za zakonskim određenjem pojma ekološke informacije
4. Zaštita od štetnog uticaja genetički modifikovanih organizama
5. Inspeksijski nadzor nad primenom odredaba Zakona o zaštiti životne sredine i propisa donetih na osnovu ovog zakona
6. Zaključak

### 1. Uvod

Tokom sedamdesetih i osamdesetih godina dvadesetog veka, u Srbiji je usvojen niz posebnih zakona kojima se uređuju različite oblasti zaštite životne sredine. Među ovim zakonima, naročitu ulogu u primeni osnovnih ekoloških standarda imali su *Zakon o zaštiti vazduha od zagađivanja*,<sup>1</sup> *Zakon o zaštiti stanovništva od buke*,<sup>2</sup> *Zakon o sprovođenju mera zaštite od jonizujućih zračenja*,<sup>3</sup> *Zakon o zaštiti prirode*,<sup>4</sup> *Zakon o zaštiti i razvoju prirodnih i radom stvorenih vrednosti čovekove sredine*,<sup>5</sup> kao i *Zakon o posebnoj zaštiti delova prirode*.<sup>6</sup>

Prvi sistemski zakon koji na celovit i jedinstven način uređuje pitanje zaštite životne sredine i uspostavlja osnovne standarde ekološke zaštite u Srbiji donet je 1991. godine. Zakon je napisan po modelu švedskog zakona o zaštiti životne sredine iz 1969. godine. Stupanjem na snagu Zakona o zaštiti životne sredine (1991) prestali su da važe ranije usvojeni posebni zakoni, ali su

---

\* Autorka je doktor pravnih nauka i docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu na predmetima Ekološko pravo i Pravna informatika – veština.

<sup>1</sup> Zakon o zaštiti vazduha od zagađivanja, *Sl. gl. SRS* 8/1973, 31/1977 i 6/1989.

<sup>2</sup> Zakon o zaštiti stanovništva od buke, *Sl. gl. SRS* 68/1981 i 6/1989.

<sup>3</sup> Zakon o sprovođenju mera zaštite od jonizujućih zračenja, *Sl. gl. SRS* 32/1978.

<sup>4</sup> Zakon o zaštiti prirode, *Sl. gl. SRS* 29/1988.

<sup>5</sup> Zakon o zaštiti i razvoju prirodnih i radom stvorenih vrednosti čovekove sredine, *Sl. list SAP Kosova* 39/1988.

<sup>6</sup> Zakon o posebnoj zaštiti delova prirode, *Sl. list SAP Vojvodine* 10/1986 i 16/1986.

u određenim oblastima usvojeni novi posebni, među kojima i *Zakon o vodama*,<sup>7</sup> *Zakon šumama*,<sup>8</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*,<sup>9</sup> *Zakon o lovstvu*,<sup>10</sup> *Zakon o ribarstvu*,<sup>11</sup> *Zakon o nacionalnim parkovima*,<sup>12</sup> *Zakon o postupanju sa otpadnim materijama*.<sup>13</sup>

Kako je *Zakon o zaštiti životne sredine* već izvesno vreme bio konceptualno prevaziđen, Ministarstvo za zaštitu životne sredine je 2001. godine izradilo Nacrt zakona o osnovnim sistemima zaštite životne sredine. Novi zakonski okvir zaštite životne sredine u Srbiji uveden je 2004. godine kada su usvojeni važeći *Zakon o zaštiti životne sredine* (dalje: *ZZŽS*), *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*, *Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja* i *Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu*.<sup>14</sup> Novi zakonski okvir zaštite životne sredine zaokružen je 2009. godine donošenjem 16 posebnih zakona kojima se uređuju pitanja od značaja za pojedine oblasti zaštite životne sredine.<sup>15</sup>

Dalji razvoj ekološkog prava Srbije određuju dva polazna elementa: institucionalni kapacitet za reformu politike i zakonodavstva u oblasti životne sredine i harmonizacija zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima EU u oblasti zaštite životne sredine. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Srbija je preuzela obavezu razvijanja saradnje sa državama članicama Evropske unije u borbi protiv uništavanja životne sredine i kontinuiranom radu na poboljšanju postojećeg stanja u oblasti životne sredine u cilju ostvarivanja održivog razvoja (čl. 111). U skladu sa Sporazumom, „Strane će naročito uspostaviti saradnju u cilju jačanja administrativnih struktura i postupaka radi obezbeđivanja strateškog planiranja u oblasti životne sredine, a saradnju između relevantnih aktera usredsrediće na usklađivanje propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Zajednice. Saradnja bi se takođe mogla usredsrediti na razvoj strategija za značajno smanjenje lokalnog, regionalnog i prekograničnog zagađenja voda i vazduha, za uspostavljanje sistema za efikasnu, čistu, održivu i obnovljivu proizvodnju i upotrebu energije i za procenu uticaja i stratešku procenu uticaja na životnu sredinu. Posebna pažnja biće posvećena implementaciji Kjoto protokola.“<sup>16</sup> Time je, i formalno, pokrenut postupak harmonizacije zakonodavstva Srbije sa pravnim standardima EU u oblasti zaštite životne sredine.

Nakon usvajanja *ZZŽS* donet je veliki broj posebnih zakona, a ratifikovane su i značajne međunarodne konvencije u oblasti zaštite životne sredine. Iako je *ZZŽS*, u međuvremenu, nekoliko puta izmenjen i dopunjen, time nije postignut zadovoljavajući stepen konzistentnosti

<sup>7</sup> *Zakon o vodama*, *Sl. gl. RS* 46/1991.

<sup>8</sup> *Zakon šumama*, *Sl. gl. RS* 46/1991.

<sup>9</sup> *Zakon o poljoprivrednom zemljištu*, *Sl. gl. RS* 49/1992 i 54/1996.

<sup>10</sup> *Zakon o lovstvu*, *Sl. gl. RS* 39/1993, 44/1993, 60/1993.

<sup>11</sup> *Zakon o ribarstvu*, *Sl. gl. RS* 35/1994, 38/1994.

<sup>12</sup> *Zakon o nacionalnim parkovima*, *Sl. gl. RS* 39/1993.

<sup>13</sup> *Zakon o postupanju sa otpadnim materijama*, *Sl. gl. RS* 35/1996.

<sup>14</sup> Zakoni su objavljeni u *Sl. gl. RS* 135/2004.

<sup>15</sup> Reč je o sledećim zakonima: *Zakon o Fondu za zaštitu životne sredine*, *Zakon o zaštiti prirode*, *Zakon o nacionalnim parkovima*, *Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda*, *Zakon o hemikalijama*, *Zakon o zabrani razvoja, proizvodnje, skladištenja i upotrebe hemijskog oružja i o njegovom uništavanju*, *Zakon o biocidnim proizvodima*, *Zakon o upravljanju otpadom*, *Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu*, *Zakon o prevozu opasnih materija*, *Zakon o prometu eksplozivnih materija*, *Zakon o zaštiti vazduha*, *Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini*, *Zakon o vanrednim situacijama*, *Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*, *Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja*. Zakoni su objavljeni u *Sl. gl. RS* 36/09.

<sup>16</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Srbije, sa jedne strane, i Evropskih zajednica i njihovih država, sa druge strane, *Sl. gl. RS* 83/08.

novih i ZZŽS-om već usvojenih rešenja. Sledi analiza nedostataka koji su uočeni u praksi tokom osam godina primene važećeg zakona. Zatim se ukazuje na moguća rešenja i pravce noveliranja zakonskog teksta u cilju njegove harmonizacije sa propisima Evropske unije donesenim u periodu od 2004. godine. U tom smislu, biće analiziran odnos rokova za preduzimanje određenih procesnih radnji i njihova veza sa rokovima koji su normirani posebnim zakonima, potreba za normiranjem značenja određenih pojmova, važnost načelnog normiranja zaštite od štetnog uticaja genetički modifikovanih organizama, i ustrojenost ekološke inspekcije u organizacionom i funkcionalnom smislu.

## 2. Odnos rokova predviđenih Zakonom o zaštiti životne sredine i rokova normiranih posebnim zakonima

ZZŽS-om normirano je pravo na pristup ekološkim informacijama. Kako bi javnost imala pristup registrima i evidencijama koje sadrže informacije i podatke o stanju životne sredine, normirana je dužnost državnih organa, organa autonomne pokrajine, organa jedinice lokalne samouprave i drugih organizacija da redovno, potpuno i objektivno obaveštavaju javnost o stanju životne sredine i razvoju zagađenja koje može da predstavlja opasnost za život i zdravlje ljudi.<sup>17</sup> Nadležni organ je dužan da tražene informacije dostavi u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva, tj. u roku od 60 dana ako su informacije obimne ili bi njihova priprema zahtevala duži vremenski period. Upoređivanjem zakonskih rešenja koje utvrđuje ZZŽS i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>18</sup> uočava se značajna razlika u pogledu rokova za pristup ekološkim informacijama. Naime, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja normira znatno kraće rokove za pristup ekološkim informacijama. U smislu ovog zakona, organ vlasti je dužan da tražioca obavesti o posedovanju informacije, stavi na uvid dokument koji sadrži traženu informaciju ili izda kopiju dokumenta najkasnije u roku od 48 sati od prijema zahteva za pristup informaciji za koju se može pretpostaviti da je od značaja za zaštitu ili ugrožavanje životne sredine (čl. 16 st. 2). Za razliku od mogućnosti da, iz opravdanih razloga, produži rok za stavljanje na uvid ostalih informacija od javnog značaja, organ javne vlasti u slučaju zahteva za pristup ekološkim informacijama ne može odrediti duži rok od 48 sati. Imajući u vidu karakteristike ekoloških informacija, kao i neophodnost ažurnog postupanja organa uprave u ekološkim stvarima, može se zaključiti da kratki rokovi utvrđeni Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja više odgovaraju prirodi prava na pristup ekološkim informacijama. Osim toga, imajući u vidu činjenicu da javnost može izneti mišljenje o podnetom zahtevu o potrebi procene uticaja na životnu sredinu, kao i podnetom zahtevu za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja u roku od 10 dana od dana prijema obaveštenja,<sup>19</sup> rok od 30 dana za dostavljanje traženih ekoloških informacija bi onemogućio javnost da se blagovremeno informiše o stanju životne sredine i uzme učešće u postupku procene uticaja na životnu sredinu.

Pitanje koje se dalje otvara jeste da li se ZZŽS-om mogu odrediti opšti rokovi za pristup ekološkim informacijama, a Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji bi bio *lex specialis*, odrediti rokovi za pristup ekološkim informacijama u određenim

<sup>17</sup> ZZŽS, Sl. gl. RS 135/04, čl. 78.

<sup>18</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Sl. gl. RS 120/04.

<sup>19</sup> Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, čl. 10 st. 2.

stvarima? Ovakvo tumačenje ne bi bilo moguće. Iako ni jedan ni drugi zakon, kao ni bilo koji zakon koji uređuje pitanje od značaja za zaštitu životne sredine, ne određuju pojam ekološke informacije, one se ne mogu deliti tako da se na određene informacije primenjuju opšti, a na ostale posebni rokovi. Osim toga, kada je reč o pristupu ekološkim informacijama, ne možemo reći da je Zakon o slobodnom pristupu informacijama u potpunosti *lex specialis*. Zakon o slobodnom pristupu informacijama jeste *lex specialis* kada je reč o pristupu informacijama od javnog značaja. Međutim, ovim zakonom se ne uređuje poseban pravni režim pristupa ekološkim informacijama, već se posebnost pristupa ekološkim informacijama može konstruisati na osnovu brojnih zakonskih tekstova. U uporednom pravu ima primera da osim Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja postoji i Zakon o pristupu ekološkim informacijama. Tako je u pravu Nemačke i Velike Britanije. Suočena sa nedostacima dotadašnje primene regulative posvećene pitanju prava na pristup ekološkim informacijama, nakon donošenja Direktive 2003/4/EZ<sup>20</sup>, Nemačka je 2005. godine donela Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja *Informationsfreiheitsgesetz (IFG)*<sup>21</sup>, kao i Zakon o pristupu ekološkim informacijama *Umweltinformationsgesetz (UIG)*<sup>22</sup> koji sadrži koncizna i jasna rešenja o pristupu ekološkim informacijama.<sup>23</sup> *IFG* i *UIG* se odnose kao opšti i poseban zakon (*lex specialis derogat legi generali*).<sup>24</sup> Da bi se izbegao sukob ovih zakona, *UIG*-om je normiran minimum standarda u realizaciji i zaštiti prava na slobodan pristup ekološkim informacijama. Tek ukoliko je, u konkretnoj situaciji, *IFG*-om dato šire ovlašćenje za pristup ekološkim informacijama u odnosu na rešenje predviđeno *UIG*-om, moguće je primeniti *IFG* kao opšti zakon.<sup>25</sup> Osnov pravnog uređenja pristupa ekološkim informacijama u Velikoj Britaniji nalazi se u Aktu o slobodnom pristupu informacijama iz 2000. godine (*FOIA*)<sup>26</sup> i Regulativi o ekološkim informacijama iz 2004. godine (*EIR*).<sup>27</sup> *FOIA* uređuje pristup informacijama samo u tačno navedenim oblastima. Pristup ekološkim informacijama je jedan od dva izuzetka na koja se ovaj zakon odnosi samo ukoliko određeno pitanje nije uređeno nekim posebnim aktom.<sup>28</sup>

Kako u Srbiji ne postoji Zakon o pristupu ekološkim informacijama, *ZZŽS*-om se moraju uspostaviti osnovni standardi za pristup ekološkim informacijama što čini osnovu implementacije Arhuske konvencije.<sup>29</sup> Dosadašnja praksa pokazuje da rokovi normirani prema

<sup>20</sup> Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, od 28. januara 2003.

<sup>21</sup> Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), BGB1, I S. 2722, od 05. 09. 2005.

<sup>22</sup> Gesetz über die Umweltvertäglichkeitsprüfung, BGB1. I S. 1757, od 25. 06. 2005 i BGB1. I S. 1794, od 24. 06. 2005.

<sup>23</sup> S-D. Jastrow/A. Schlatmann, *Informationsfreiheitsgesetz – IFG Kommentar*, Berlin 2006, s. 219; W. Erbguth/S. Schlacke, *Umweltrecht*, Baden-Baden 2008, ss. 118–120.

<sup>24</sup> C. Schrader, *UIG und IFG – Umweltinformationsgesetz im Vergleich*, *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2005, ss. 572–573.

<sup>25</sup> Čl. 3 (2) *UIG*, deo 1 (3) *IFG*.

<sup>26</sup> *The Freedom Information Act (FOIA)*, 2000, dostupno na: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga\\_20000036\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga_20000036_en.pdf), 12. januar 2012.

<sup>27</sup> *The Environmental Information Regulations (EIR)* 2004. Dostupno na: <http://www.Legislation.gov.uk/uksi/2004/3391/contents/made>, 12. januar 2012.

<sup>28</sup> *FOIA*, čl. 39. Drugi izuzetak se odnosi na pristup informacijama o ličnosti.

<sup>29</sup> Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u pitanjima zaštite životne sredine (Arhuska konvencija, 1998). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*, 1998.

važecem ZZŽS-u u velikoj meri negativno utiču na sprovođenje postupka procene uticaja na životnu sredinu i ostale posebne procedure zaštite osnovnih ekoloških vrednosti. Prema tome, novi Zakon o zaštiti životne sredine bi morao da normira rokove za pristup ekološkim informacijama koji bi bili znatno kraći od važećih, što bi omogućilo nesmetano sprovođenje postupaka procene uticaja na životnu sredinu i izdavanja integrisane dozvole.

### 3. Potreba za zakonskim određenjem pojma ekološke informacije

ZZŽS sadrži poseban deo posvećen uređenju informisanja i učešća javnosti u donošenju ekoloških odluka. U čl. 78 normirana je obaveza državnih organa, organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, kao i drugih organizacija da obaveštavaju javnost o stanju životne sredine i sprovode mere upozorenja o zagađenju koje može da predstavlja opasnost za život i zdravlje ljudi. U Zakonu se koristi termin „informacije koje se odnose na zaštitu životne sredine“.<sup>30</sup> Složena priroda ekoloških informacija može se sagledati kroz praksu Suda pravde Evropske unije,<sup>31</sup> kao i praksu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Srbije. Najveći broj slučajeva pred ovim organima ukazuje na potrebu za definisanjem pojma ekološke informacije. U tom smislu, ZZŽS bi, kao krovni zakon, trebalo da sadrži određenje ekološke informacije bilo u delu u kome se ukazuje na značenje izraza koje koristi bilo u delu koji samo ukazuje na osnovni princip pristupa „informacijama koje se odnose na zaštitu životne sredine“. Takva definicija bi trebalo da bude usaglašena sa široko postavljenom definicijom koju utvrđuje Arhuska konvencija, a u skladu sa kojom ekološke informacije obuhvataju ne samo informacije o stanju životne sredine ili informacije kojima raspolaže ministarstvo nadležno za životnu sredinu, već i informacije o kvalitetu životne sredine i emisijama, faktorima koji utiču na kvalitet životne sredine i zdravlje, informacije o donošenju ekoloških odluka i informacije koje sadrže analize troškova i koristi (*cost-benefit* analize) i druge ekonomske analize i pretpostavke koje se koriste u okviru mera i aktivnosti koje utiču ili mogu imati uticaj na elemente životne sredine.

### 4. Zaštita od štetnog uticaja genetički modifikovanih organizama

Uvođenje GMO u životnu sredinu izaziva brojne kontroverze o efektima koje GMO može imati na zdravlje ljudi. Odgovor na pitanje o (ne)opravdanosti uvođenja GMO zahteva multidisciplinarni pristup i učešće stručnjaka sa područja zaštite zdravlja ljudi, zaštite životne sredine, poljoprivrede, zaštite prirode, kao i javnosti. Zauzimanje stava o dobrobiti ili štetnosti upotrebe GMO zahteva, pre svega, naučni pristup. U Srbiji je zakonski okvir upotrebe GMO inkonzistentan. Komercijalno gajenje i stavljanje u promet GMO i proizvoda od GMO, što uključuje i GM hranu i GM hranu za životinje, prema Zakonu o GMO nije dozvoljeno.<sup>32</sup> Međutim, Zakon o bezbednosti hrane<sup>33</sup> uređuje pitanja koja su od naročitog značaja za vođenje

<sup>30</sup> Videti: ZZŽS, čl. 79 st. 1.

<sup>31</sup> Videti: Slučaj C-321/96, *Wilhelm Mecklenburg v Kreis Pinneberg*, od 17. 06. 1998; Slučaj, T-2/03, *Verein für Konsumenteninformation v Commission*, od 13. 04. 2005; Slučaj C-316/01, *Eva Glawischnig v. Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen*, od 12. 06. 2003; Slučaj T-76/02, *Mara Messina v. Commission of the European Communities*, od 17. 09. 2003.

<sup>32</sup> Zakon o genetički modifikovanim organizmima (GMO), *Sl. gl. RS* 41/09, čl. 2.

<sup>33</sup> Zakon o bezbednosti hrane, *Sl. gl. RS* 41/09.

politike rizika i blagovremenu zaštitu zdravlja ljudi od negativnih posledica prvog stavljanja u promet GMO. Ovim zakonom normirana je i procedura za izdavanje dozvole za stavljanje u promet GM hrane i GM hrane za životinje (čl. 61). U cilju harmonizacije zakonodavstva Srbije sa propisima EU 2010. godine je napravljen Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o genetički modifikovanim organizmima kojim je predviđena harmonizacija sa Direktivom 2001/18/EC o namernom uvođenju GMO u životnu sredinu, Uredbom 1829/2003/EC o genetički modifikovanoj hrani i hrani za životinje i Uredbom 1830/2003/EC o obeležavanju i sledljivosti GMO.<sup>34</sup> Prema rešenjima Nacrta zakona namerno uvođenje GMO u životnu sredinu i stavljanje u promet proizvoda od GMO je šire uređeno.

ZZŽS otvara pitanje upotrebe GMO samo u okviru očuvanja biosfere i zaštite biodiverziteta. U tom smislu, navodi se: „zaštita biodiverziteta, korišćenje bioloških resursa, genetički modifikovanih organizama i biotehnologije vrši se na osnovu ovog zakona i posebnog zakona, kao i obaveza preuzetih međunarodnim ugovorima“.<sup>35</sup> Imajući u vidu inkonzistentnost zakonskog okvira kojim je uređeno pitanje upotrebe GMO, osnovne mere zaštite od štetnog uticaja GMO treba normirati u ZZŽS. Ostavljajući mogućnost da se pitanje upotrebe GMO uređi posebnim zakonom, ZZŽS treba da ukaže na potrebu uspostavljanja mera kojima se sprečava namerno uvođenje u životnu sredinu i stavljanje u promet GMO i proizvoda od GMO, a koji su u suprotnosti sa posebnim zakonima koji uređuju GMO.

## 5. Inspeksijski nadzor nad primenom odredaba Zakona o zaštiti životne sredine i propisa donetih na osnovu ovog zakona

Kao posebna vrsta upravnog nadzora, inspeksijski nadzor ima za cilj kontrolu primene zakona od strane građana i pravnih lica i kontrolu primene zakona od strane samih organa uprave.<sup>36</sup> Vršenje inspeksijskog nadzora u oblasti životne sredine treba da doprinese preventivnoj zaštiti osnovnih ekoloških vrednosti sprečavanjem obavljanja onih delatnosti koje nisu u skladu sa dobijenom integrisanom dozvolom, a koje mogu da prouzrokuju zagađenje životne sredine. U organizacionom smislu, upravljanje životnom sredinom povereno je ekološkoj inspekciji koja je u skladu sa Zakonom o ministarstvima u nadležnosti Ministarstva energetike, razvoja i zaštite životne sredine.<sup>37</sup> Inspeksijski nadzor nad primenom odredaba ZZŽS-a i propisa donetih na osnovu ovog zakona uređen je u posebnom, sedmom delu ovog Zakona. Taksativno su nabrojana prava i dužnosti inspektora u vršenju inspeksijskog nadzora, kao i ovlašćenja inspektora koja proizilaze iz njegovih prava i dužnosti.<sup>38</sup>

Na osnovu ovlašćenja koja proizilaze iz ZZŽS-a, inspektor može da naredi otklanjanje nepravilnosti u sprovođenju mera zaštite životne sredine, zabrani i privremeno zabrani dalje sprovođenje aktivnosti kojima se nanosi šteta životnoj sredini ili za koje postoji sumnja da mogu imati negativan uticaj na životnu sredinu, naredi izradu procene opasnosti od udesa i plana zaštite od udesa, kao i da naredi preduzimanje interventnih mera i postupaka reagovanja na udes

<sup>34</sup> D. Todić, *Vodič kroz politike EU – Životna sredina*, Beograd 2011, s. 249. M. Drenovak Ivanović, *Pravo na pristup informacijama o uticaju GMO na zdravlje ljudi*, *Pravni život*, Beograd 2012, ss. 625-640.

<sup>35</sup> ZZŽS, čl. 26 st. 2.

<sup>36</sup> S. Lilić/M. Drenovak, *Ekološko pravo*, Beograd 2010, s. 68.

<sup>37</sup> Zakon o ministarstvima, *Sl. gl. RS* 72/2012, čl. 14 st. 2.

<sup>38</sup> ZZŽS, čl. 110-111.

i preduzimanje mera sanacije i sprečavanja širenja zagađenja (čl. 111). Osim toga, inspektor može da pokrene i tri vrste postupka: da podnese prijavu nadležnom tužilaštvu za učinjeno krivično delo, da podnese prijavu nadležnom tužilaštvu za učinjeni privredni prestup, i da podnese zahtev prekršajnom sudu za pokretanje prekršajnog postupka. Položaj inspektora u postupku zavisi od vrste pokrenutog postupka. U krivičnom postupku ili postupku povodom učinjenog privrednog prestupa inspektor ima ulogu svedoka, dok je u prekršajnom postupku inspektor ovlašćeni podnosilac zahteva i stranka u postupku.

Funkcionisanje ekološke inspekcije se u praksi pokazalo kao neefikasno. Kao jedan od razloga za neadekvatno sprovođenje propisa u oblasti životne sredine u Nacionalnom programu zaštite životne sredine se upravo navodi nedovoljno efikasan inspeksijski nadzor.<sup>39</sup> Na osnovu ZZŽS-a doneti su Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, koji na posredan način regulišu i vršenje inspeksijskog nadzora. Međutim, ni u ovim zakonima ne nailazimo na pravna rešenja koja bi omogućila efikasno sprovođenje ekološke inspekcije. Ilustrativan primer daje analiza slučaja o učešću javnosti o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja skladišta metalnih sekundarnih sirovina.<sup>40</sup> Preduzeću koje se bavi skladištenjem metalnih sekundarnih sirovina, u postupku inspeksijskog nadzora, naložena je izrada Studije zatečenog stanja. Inspeksijski nadzor je izvršen po prijavi građana koji žive u blizini skladišta i koji su se žalili na buku prilikom utovara i istovara velikih metalnih delova i aerozagađenja koje nastaje pri sečenju metalnih delova. Nositelj projekta je postupio po nalogu republičkog inspektorata za zaštitu životne sredine i izradio Studiju o proceni uticaja zatečenog stanja. Na javnoj raspravi o Studiji, javnost je iznela mišljenje da se merama koje su predviđene u toj studiji ne može otkloniti nivo zagađenja od buke i aerozagađenja. Procenjujući mišljenje javnosti i mere predviđene u toj studiji, nadležni organ za zaštitu životne sredine je doneo zaključak o odbacivanju rešenja. U konkretnom slučaju javnost je učestvovala u donošenju odluke i iznošenjem mišljenja uticala na to da obavljanje ove delatnosti ne bude odobreno. Međutim, nakon donošenja odluke, nosilac projekta je nastavio sa radom, a nadležna republička inspekcija nije sprovela mere zabrane obavljanja delatnosti.

Kako je reč o krovnom zakonu koji ima za cilj uspostavljanje standarda zaštite životne sredine, uspostavljanje ekološke inspekcije u organizacionom i funkcionalnom smislu trebalo bi normirati upravo u ovom zakonu. Njime usvojena pravila i minimalni standardi rada ekološke inspekcije bi se dalje primenjivali i na sprovođenje inspeksijskog nadzora u slučajevima normiranim posebnim zakonima. Potreba za uspostavljanjem novog postupka ekološke inspekcije, u okviru ZZŽS-a, proizilazi i iz postupka harmonizacije pravnog sistema Srbije sa pravom EU, a što obuhvata i implementaciju Direktive 2010/75/EU o industrijskoj emisiji.<sup>41</sup> Reč je o Direktivi koja objedinjuje sedam postojećih direktiva u vezi sa smanjenjem zagađenja iz industrijskih postrojenja. Ovom Direktivom se objedinjuju zakoni i propisi iz područja zaštite životne sredine za industrijska postrojenja, propisuju nove sektorske granične vrednosti emisija u životnu sredinu, koje su značajno niže od ranijih i koje se sada usklađuju sa vrednostima emisija koje se

<sup>39</sup> Nacionalni program zaštite životne sredine, *Sl. gl. RS* 12/10, s. 43

<sup>40</sup> S. Đorđević/N. Đereg/B. Ratomir, *Učešće javnosti u procesu donošenja odluka o životnoj sredini – studije slučaja*, Beograd 2006, s. 39.

<sup>41</sup> *Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council on industrial emissions, Official Journal of the EU*, L 334/17.

postiću primenom najboljih dostupnih tehnika. Direktiva 2010/75/EU sadrži i preporuke za rad ekološke inspekcije.

ZZŽS, u skladu sa uočenim nedostacima u praksi i potrebom implementacije Direktive 2010/75/EU, treba da normira postupak sprovođenja ekološke inspekcije. Najpre, reč je o utvrđivanju obaveze da se inspeksijski nadzor sprovodi u skladu sa godišnjim planom rada i programom rada ekološke inspekcije, a koji se usklađuje sa planovima i programima rada drugih inspekcija. Učestalost ekološke inspekcije bi se utvrđivala na osnovu procene negativnog uticaja postrojenja na životnu sredinu, i to ne samo onda kada postoje objektivni razlozi koji se zasnivaju na definisanim pokazateljima, već i onda kada postoje subjektivni razlozi, tj. kada prema mišljenju javnosti postoji potreba za sprovođenjem ekološke inspekcije.<sup>42</sup> U ZZŽS-u treba normirati i postupak izvršenja inspeksijskog rešenja, pravo na žalbu (koje prati i određivanje organa koji je nadležan u drugom stepenu), kao i postupak sprovođenja ekološke inspekcije u slučaju kada zagađivač nije poznat. U skladu sa Direktivom 2010/75/EU, u ZZŽS-u treba normirati i obavezu javnosti rada ekološke inspekcije, koja podrazumeva aktivno informisanje javnosti o aktivnostima ekološke inspekcije i jednostavan pristup, putem interneta, informacijama o sprovedenim inspeksijskim nadzorima.

## 6. Zaključak

ZZŽS, usvojen 2004. godine, se u uporednoj stručnoj javnosti smatrao jednim od naprednijih krovnih zakona u oblasti zaštite životne sredine. Među njegovim odredbama našle su se i one koje u ekološko zakonodavstvo Srbije uvode standarde ekološke zaštite koje sadrže međunarodne konvencije, ratifikovane tek nakon njegovog donošenja. Važećim zakonom su određeni izvori finansiranja i ekonomski instrumenti namenjeni zaštiti i unapređenju životne sredine, među kojima i naknada za korišćenje prirodnih vrednosti i naknada za zagađivanje životne sredine.

Nakon osam godina primene, u praksi su uočeni određeni nedostaci koji se, pre svega, odnose na to da ZZŽS ne normira značenje osnovnih pojmova poput ekološke informacije, da rokovi njime utvrđeni onemogućavaju adekvatno učešće javnosti u postupku procene uticaja na životnu sredinu, da Zakon uređuje ekološku inspekciju u funkcionalnom i organizacionom smislu uopšteno, a pitanje nije bliže uređeno posebnim zakonima. Osim toga, Zakon nije usklađen sa Direktivom 2010/75/EU o industrijskim emisijama, koja objedinjuje zakone i propise iz područja zaštite životne sredine za industrijska postrojenja, propisuje nove sektorske granične vrednosti emisija u životnu sredinu, značajno niže od ranijih, i koje se sada usklađuju sa vrednostima emisija koje se postiću primenom najboljih dostupnih tehnika.

Na osnovu izvedene analize može se zaključiti da obimnost potrebnog noveliranja zakonskog teksta, kao i činjenica da je zakon imao više izmena i dopuna, otvara potrebu za usvajanjem novog ZZŽS-a. Kao krovni zakon, novi Zakon treba uskladiti sa propisima Evropske unije, koji su doneti od 2004. godine, a nisu obuhvaćeni izmenama i dopunama Zakona. Novi Zakon treba da sadrži veći broj određenja osnovnih pojmova zaštite životne sredine, kao i da ukaže na osnovne principe zaštite u određenim oblastima, među kojima značajno mesto zauzima zaštita od štetnog uticaja genetički modifikovanih organizama.

<sup>42</sup> Direktiva 2010/75/EU, čl. 23 (4).



### Summary

*After the Law on Environmental Protection had been adopted in 2004, a number of special laws came into force and a number of important international conventions were adopted. In the meantime, the Law on Environmental Protection was amended, but it did not bring a satisfactory level of consistency between the Law on Environmental Protection and new legislative acts. This paper analyzes the disadvantages of the Law on Environmental Protection that have occurred during the eight years of its implementation. In addition, the paper points out the possible solutions and directions that could be made in order to change those disadvantages and harmonize the Law on Environmental Protection with the EU legislation. This paper analyzes the terms in the Law on Environmental Protection and their relations with the terms stipulated by special laws, the consequences of the lack of legal definition of environmental information, the importance to stipulate principle of protection from negative effects of GMO and the importance of establishing environmental inspection in the organizational and functional sense by this framework Law.*