

EKONOMSKA ANALIZA PRAVA ŽIVOTNE SREDINE I ODRŽIVI RAZVOJ

1. Povezanost ekonomske i pravne politike
2. Osnovni ekonomski i pravni instrumenti za zaštitu životne sredine
 - 2.1. Naknade i porezi za emisije zagađenja
 - 2.2. Korisničke naknade i porezi.
 - 2.3. Kazne
 - 2.4. Naknade za proizvode
 - 2.5. Garancije izvršenja
 - 2.6. Odštete
3. Izbor instrumenata zaštite i njihovo kombinovanje
4. Ekonomska i pravna politika Republike Srbije u oblasti prava životne sredine
 - 4.1. Ciljevi
 - 4.2. Privatizacija i zaštita životne sredine
5. Ekonomska i pravna politika Evropske unije u oblasti prava životne sredine
 - 5.1. Opšte karakteristike
 - 5.2. Osnovna načela
 - 5.2.1. Sprečavanje (umesto lečenja)
 - 5.2.2. Otklanjanje
 - 5.2.3. Zagađivač plaća
 - 5.2.4. Uključivanje
 - 5.2.5. Supsidijarnost
6. Globalni problemi i potreba za međunarodnom saradnjom radi održivog razvoja
7. Nauka u službi održivog razvoja: ekonomska i ekološka analiza prava

1. Povezanost ekonomske i pravne politike

Svaka država, bez obzira koliko joj nedostaju sredstva, ima državni interes da ostvari javnu kontrolu nad odnosima koji se uspostavljaju između, s jedne strane ekonomskih aktivnosti, i s druge strane stanja životne sredine.

U najsiromašnjim državama ova kontrola će se ograničiti na najurgentnije probleme kao što je na primer nastojanje da se obezbedi stanovnicima dostupnost vode za piće prihvatljivog kvaliteta, da bi se na taj način predupredilo izbijanje endemskih bolesti, pre svega kod dece. Ili na primer sprečavanje uništavanja šuma da bi se sačuvalo zemljište, sprečila erozija i obezbedila odgovarajuća minimalna vlažnost zemljišta. Ekološka politika i ciljevi na različitim nivoima dohotka po glavi stanovnika, zavise, ne samo od nacionalnog dohotka zemlje, nego su determinisani i političkim odlukama koje su u većoj ili manjoj meri zasnovane na naučnim, inženjerskim i ekonomskim analizama i ocenama.

Većina ekonomista kao poželjno smatra da mere ekološke politike treba da budu zasnovane na principima *cost-benefit*¹ analize. Odnosno da mere ekološke politike osim što doprinose zaštiti i očuvanju čovekove okoline treba da doprinesu i povećanju dohotka. Prema tome ekonomisti bi, što im uostalom nalaže i profesija, želeli da odgovarajuće mere ekološke politike u sebi sadrže i ekonomsku racionalnost. Poneki idu i tako daleko da *cost-benefit* princip uzdižu na nivo nužnog preduslova za donošenje odgovarajuće mere. Međutim, ovu računnicu prilikom donošenja svake mere ekološke politike je teško sprovesti čak i u najrazvijenijim zemljama koje imaju razvijenu statističku i metodološku infrastrukturu. Npr. čak je i u Sjedinjenim Američkim Državama i u zemljama Evropske unije teško predvideti sve direktne i indirektne troškove koje može da prouzrokuje neki ekološki incident, a kamoli katastrofa. Stoga je to još teže za očekivati u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji u koje, za sada, spada i Srbija.

¹ *Cost-benefit* analiza znači da se na jednu stranu stavljaju troškovi koje prouzrokuje neka mera, a na drugoj, ekonomske koristi, pre svega u povećanju dohotka, koja ta mera proizvodi.

Zato nije razumno očekivati da će zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji biti u stanju da učine ono što ne uspeva ni razvijenim zemljama. Drugim rečima, nije za očekivati da će takve zemlje biti u stanju da se opredele za *cost-benefi* princip. Međutim, na drugoj strani zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji, ako to žele, imaju pristup informacijama o načinima donošenja mera ekološke politike u razvijenim zemljama. Osim toga one raspolažu i informacijama o mogućim ekonomskim posledicama eventualnih ekoloških incidenata na svojoj teritoriji. Te informacije su između ostalog sadržane u: 1. statistikama o zdravlju stanovništva; 2. podacima o lokaciji i veličini najznačajnijih industrijskih postrojenja; 3. načinima korišćenja zemljišta u urbanim regionima; 4. turističkim destinacijama i aktivnostima i sl.

2. Osnovni ekonomski i pravni instrumenti za zaštitu životne sredine

Postoje dva osnovna tipa mera na planu zaštite životne sredine: 1. mere zasnovane na ekonomskim podsticajima-*market-based*, i 2. komandne mere, tj. mere zasnovane na primeni prinude od strane državnog aparata. Prema OECD-u postoje sledeći ekonomski instrumenti: 1. naknade i porezi za emisije zagađenja; 2. korisničke nakande i porezi; 3. kazne; 4. naknade za proizvode; 5. garancije izvršenja i, 6. odštete.

2.1. Naknade i porezi za emisije zagađenja²

Naknade za emisije su direktne uplate bazirane na procenama i konkretnim merenjima koncentracije i vrste zagađenja. Ove mere naročito u zemljama tranzicije pogađaju veliki broj proizvođača i u najvećem broju slučajeva se kombinuju sa kaznama³

2.2. Korisničke naknade i porezi.

Ovaj instrument ekološke politike ima obično lokalni karakter, tj. primenjuje se na nivoima lokalnih zajednica: komuna, regija i sl. Sredstva prikupljena na ovaj način koriste se za finansiranje konkretnih ekoloških problema na određenim lokalitetima kao što su: odlaganje i prikupljanje otpada, poboljšanje kvaliteta pijaće vode u mestu/komuni, eksploatacija sirovina, lovišta, ribnjaka i slično.

2.3. Kazne

Porezi i kazne su najjednostavniji i najlakše primenjivi mehanizmi, što ne znači da su i najpoželjniji, niti pak za zaštitu životne sredine najdelotvorniji. Kada je neka proizvodnja za posledicu imala neki negativni eksterni efekat i kada postoji razlika između društvenih i privatnih troškova, pravilno utvrđena visina kazne ili poreza, suočavaju proizvođača sa društvenim posledicama privređivanja koje ne poštuje ekološke standarde. Smisao ovog instrumenta je da izjednači privatne i društvene troškove i koristi. Kada se proizvođaču naplati kazna u iznosu graničnih troškova zagađenja, granični privatni i društveni troškovi će se izjednačiti. Proizvođač može da smanji zagađenje smanjenjem obima ili promenom načina proizvodnje. Promene u načinu proizvodnje mogu prouzrokovati izdatke za uređaje za kontrolu zagađenja ili povećati troškove usled prelaska na drugu vrstu, ekološki prihvatljivije sirovine.

2.4. Naknade za proizvode

Proizvodi čija proizvodnja prouzrokuje zagađenje okoline tokom proizvodnje, potrošnje ili u obliku otpada, opterećuju se procenjenim društvenim troškovima. Cilj je prilagoditi relativne cene proizvoda, u cilju smanjenja njihove tražnje. Tako prikupljena sredstva služe finansiranju izmenjenog načina proizvodnje, koji je ekološki prihvatljiviji. Naknade za proizvode se mogu primeniti npr. na veštačko đubrivo, pesticide, plastičnu ambalažu, baterije i slično.

² O ovome vidi i u: Olja Munitlak Ivanović - Nenad D. Penezić, *Ekonomski instrumenti u funkciji eksternih efekata*, Zbornik: *Životna sredina ka Evropi*, str. 228-232.

³ Izvor: *Upitnik OECD, Izvršno telo EAP-a, Survey on the Use of Economic Instruments for Pollution Control and Natural Resources Management in the New Independent States*, Mimeo, EAP Task Force 1999.

2.5. Garancije izvršenja

Proizvođači ili korisnici prirodnih resursa su u obavezi da polože garanciju, čime garantuju poštovanje uslova zaštite životne sredine. Po izvršenju obaveza, garancija se vraća proizvođaču.

2.6. Odštete

Za funkcionisanje ovog ekonomskog instrumenta neophodna je uloga države, koja ima obavezu kreiranja i garantovanja građanskog prava na nadoknadu štete (o kom je bilo reči u prethodnim poglavljima) ili ima regulativu kroz propise za odštetu kroz fondove (fondovi za odštetu za zagađenje voda, fondovi za štetu od naftnih mrlja i slično).

Prikupljena sredstva kroz ove fondove mogu se dati na raspolaganje oštećenima od hroničnog zagađenja i/ili državi.⁴

3. Izbor instrumenata zaštite i njihovo kombinovanje

Svaki od navedenih ekonomskih i pravnih instrumenata ima svoje prednosti i nedostatke. To ih čini manje ili više podesnim u primeni. Od konkretne situacije i okolnosti zavisi koji pojedinačni instrument ili koju kombinaciju instrumenata treba primeniti. Izbor ekonomskih instrumenata zavisi i od prioritnog cilja koji se želi postići. Tako na primer, ako postoji zabrana zagađenja reke do određenog nivoa, onda je krajnji nivo zagađenja najverovatnije poznat. Maksimalno do nivoa zabrane. Ako se pak primenjuju novčane kazne, nivo zagađenja će biti u direktnoj zavisnosti od visine s jedne strane kazni, i s druge strane troškova zaštite. Ako je nivo kazni viši od visine troškova zaštite, za očekivati je da će se ekonomski subjekti (preduzeća, preduzetnici i dr.) ekonomski racionalno ponašati i odlučiti se da obezbede odgovarajući nivo zaštite okoline. I obrnuto, u slučaju da je trošak kazne niži od troška očuvanja okoline, kroz sredstva zaštite ili skuplje sirovine i postupke, preduzeća će se verovatno opredeliti za to da plate kaznu. Na drugoj strani kazna će značiti prihod za budžet koji država, kao što je istaknuto, može koristiti i za druge svrhe, a okolina će postati zagađena.

Specifični problemi zaštite se najbolje rešavaju kombinacijom ekonomskih i ostalih instrumenata. Sami ekonomski instrumenti primenjeni izolovano neće dati očekivane optimalne rezultate. Koliko će biti uspeha u primeni različitih instrumenata zavisice od prateće kombinacije pojedinih politika.

Ekonomski i pravni instrumenti i druge mere kojima se obezbeđuje finansiranje i podstiče investiranje u ekološki prihvatljivo ponašanje industrije mogu se klasifikovati u četiri grupe:

1. *Mere koje su tržišno direktno isplative.* Npr. uvođenje nove modernije mašine koja jeftinije, a osim toga ona istovremeno omogućuje i ekološki prihvatljiviju proizvodnju.
2. *Mere koje su tržišno indirektno isplative.* Npr. jeftinije je investirati u filtere nego plaćati visoke ekološke takse.
3. *Mere koje su isplative na dugi rok, ali se za sada se ne mogu valorizovati na tržištu.* Npr. razvoj obnovljivih izvora energije.
4. *Mere koje nikad neće biti tržišno isplative,* ali se radi zaštite okoline uvode na račun države i paradržavnih institucija.

⁴ Pravna regulativa zemalja OECD, pravi strogu distinkciju između pojmova „naknade“ i „porezi“, u smislu upotrebe sredstava prikupljenih kroz naknade i poreze. Za državu, oba instrumenta donose prihode, ali je pitanje alokacije prihoda drugačije izvedeno. *Naknada* se odnosi na slučajeve kada je dominantan deo prihoda namenjen pokrivanju troškova i zaštiti životne sredine (na primer, sredstva su prikupljena kroz fondove za zaštitu voda i životne sredine). Centralizovani prihod koji prevashodno nije namenjen zaštiti životne sredine, već povećava lokalne i državne prihode, je *porez*.

4. Ekonomska i pravna politika Republike Srbije u oblasti prava životne sredine

4.1. Ciljevi

Pri definisanju i izboru instrumenata treba imati u vidu činjenicu da ekonomska i pravna politika države na području zaštite životne sredine ostvaruje svoju svrhu samo ako daje vidljive i kontinuirane rezultate na području ostvarivanja sledećih ciljeva:

1. Racionalna upotreba obnovljivih i neobnovljivih prirodnih resursa.
2. Uvođenje tehnologije i sprovođenje mera za povećanje energetske efikasnosti.
3. Prevencija i smanjenje zagađenja.
4. Obnova od postojećeg zagađenja i štete nanete životnoj sredini.
5. Uvođenje standarda kao odgovor na zahteve eko-zdravstvene svesti i ekonomske moći tržišta⁵

U Srbiji će nadležni državni organi morati da stvore preduslove da privatni i javni sektor dovoljno brzo i efektivno uhvate korak s razvijenih tržištima sveta, bar u onim elementima integralnog sistema zaštite životne sredine za koje je to nužno. Ovo je nužno iz sledećih razloga:

1. Da bi se u Srbiji sprovelo uspešno restrukturiranje i saniranje privrede i obezbedila na srednji i dugi rok njena kompetitivnost na zapadnim tržištima, koja u procesu proizvodnje uzimaju u obzir održivo korišćenje prirodnih resursa, energetske efikasnost i troškove koji mogu da proisteknu od odgovornosti industrije za zagađenje
2. Da bi bili ispunjeni standardi koji važe na tržištima razvijenih zemalja i koji su neophodni za trgovinu i promet proizvodima, primarnim i sekundarnim sirovinama.
3. Da bi se manjili troškovi lečenja bolesti nastalih usled zagađenja životne sredine
4. Da bi se Srbija osposobila za ispunjavanje preuzetih međunarodnih obaveza na području zaštite životne sredine.

4.2. Privatizacija i zaštita životne sredine

U zemljama u tranziciji, u koje, kao što je već istaknuto, spada i Srbija, poslednjih decenija se zajedno sa drugim promenama, odvija proces privatizacije državne i društvene svojine. Učesnici u privatizaciji, tj. kupci preduzeća mogu biti iz zemlje i inostranstva. Ako se radi o kupcima iz inostranstva oni se tada podvode pod kategoriju stranih investitora, a njihovo ulaganje tretira kao strana investicija.

Zemlje u kojima se odvija intenzivan proces tranzicije obavezno treba da imaju u vidu činjenicu da se proizvodnja, naročito velikih transnacionalnih kompanija, vrlo često seli u inostranstvo da bi se izbegla sve strožija i razudjenija pravna regulativa u oblasti prava životne sredine, kao i visoka ekološka svest građana o potrebi zaštite životne sredine, koja znatno otežava i poskupljuje poslovanje u najrazvijenijim zemljama (pre svega SAD i zemljama Evropske unije)⁶. Seoba „prljavih industrija“ i „prljavih“ tehnologija je nešto čega treba biti svestan kada se krene u proces privatizacije i privlačenja stranih investicija.⁷

To ne znači da se privatizaciji i stranim investicijama treba suprotstavljati, ili ih u ekstremnom slučaju čak i zabranjivati, nego da razvijajući ekološku svest, kreirajući i primenjujući adekvatne pravne norme treba nastojati da se stepen emisija kod takvih pogona dovede na nivo barem približan onim u razvijenim zemljama Zapada. Kada je reč o zaštiti životne sredine i privatizaciji potrebno je na nacionalnom nivou sistematski i paralelno rešavati tri važna pitanja, a to su: 1. *Podela odgovornosti za istorijsko zagađenje i sprovođenje oporavka od šteta nanete životnoj sredini*. Na ovaj način bi se rešavao problem koji imaju potencijalni investitori za nesleđene štete nanete životnoj sredini u prošlosti. 2. *Povećanje pravne sigurnosti administrativnim i sudskim izvršenjem pravnih i ekonomskih mera zaštite životne sredine i upotrebe prirodnih resursa*. Ove mere treba da se sprovedu nezavisno od toga da li se zagađivači nalaze u privatnom ili

⁵ V: Lidija Udovički - Goran Radosavljević, *Uticaj privatizacije na zaštitu životne sredine u Republici Srbiji*, Kvartalni Monitor, br. 6, juli-septembar 2006.

⁶ Ovaj momenat ima istu težinu kod odlučivanja seliti proizvodnju iz razvijene zemlje u neku zemlju u razvoju ili zemlju u tranziciji kao i jeftina radna snaga i prodor na nova tržišta.

⁷ Da je tako pokazuje se i na primeru Srbije. Cementare, železara npr. bili su jedan od prvih poslova obavljenih sa velikim inostranim investitorima.

državnom vlasništvu. Kao i nezavisno od toga da li je vlasnik privatni i/ ili inostrani kapital. Time se stvaraju uslovi za privlačenje kvalitetnih investitora i čini otklon ka spekulativnom kapitalu. 3. *Sistematsko ulaganje u upravljačku i informacionu infrastrukturu vezanu za zaštitu životne sredine i određivanje prioriteta.* To je jedan od načina da se izgradi kompetitivnija i atraktivnija investiciona klima i poveća konkurentnost domaćih proizvoda na inostranim tržištima.

S pravno-ekonomske tačke gledišta dileme koje treba rešiti su:

1. Da li država finansira i sprovodi mere oporavka direktno ili odbija procenjenu visinu štete od cene preduzeća u privatizaciji i posle nadgleda ispunjenje dogovorenog oporavka od strane novog vlasnika privatizovanog preduzeća.
2. Šta ako je procenjena ekološka šteta veća od celokupnog iznosa koji se može ostvariti privatizacijom (što može biti čest slučaj). Na prvi pogled to izgleda gotovo nemoguće, naročito onima koji su nedovoljno upoznati sa realnim ekonomskim veličinama. Međutim, za to postoje primeri i u najbližem okruženju mesta gde se ovaj udžbenik izdaje. Tako npr. prema nekim procenama samo za čišćenje Velikog bačkog kanala u reonu Vrbasa treba između 80 i 100 miliona evra, što daleko prevazilazi sumu koja je dobijena u procesu privatizacije čitave industrije u Vrbasu, koja je glavni uzročnik zagađenja. Interesantno će takođe biti upoređenje prihoda od privatizacije npr. Petrohemije u Pančevu i sredstava koje će biti potrebno uložiti u projekat dovođenja kvaliteta životne sredine u prihvatljivo stanje.
3. Kako se šteta procenjuje, odnosno: da li su svi segmenti u nju uračunati. Da li i kako proceniti istorijsku štetu emisija u vazduh ili zagađenje podzemnih voda. Ili možda u obzir treba uzeti samo zagađenje zemlje i akumulaciju opasnog i neopasnog otpada. Da li se zagađenje odnosi samo na krug fabrike ili i na širu okolinu.
4. Najveći problem predstavlja ustvari, pitanje odgovornosti za posledice zagađenja koje će se ispoljiti tek u budućnosti. Npr. najteža oboljenja nastala zagađenjem manifestuju se tek posle proteka određenog vremena. Pitanje je kako s jedne strane kvantifikovati materijalno te posledice, kada one još nisu nastupile. Znači praktično ih je nemoguće ugraditi u ugovor u momentu privatizacije. S druge strane, može se postaviti pitanje, ko će snositi troškove lečenja i plaćanja odštete pogođenim licima i privrednim subjektima?

5. Ekonomska i pravna politika Evropske unije u oblasti prava životne sredine

5.1. Opšte karakteristike

Znatan rast regulative u oblasti prava životne sredine doveo je u poslednjih desetak godina do rasprava oko stvarnih ciljeva ekoloških politika Evropske unije. Te razlike nisu čisto teorijske, jer reflektuju probleme privredne aktivnosti i geografski položaj pojedinih zemalja. Recimo, Britanija ima pogodnost da vazдушna strujanja odnose vazdušno zagađanje daleko od njene teritorije, dok okolna mora mogu da prime znatne količine otpadnih voda s više otpadnih sadržaja. Holandija i Nemačka namaju te povoljnosti i zato njihovi predstavnici teže pristupu koji se zasniva na potencijalnoj šteti, dok neke druge zemlje radije govore o kvalitetu životne sredine, koji treba postići. Unapred se računa da neki stepen zagađenja mora postojati kao rezultat privredne i druge aktivnosti, što bi trebalo da bude *ekološka cena razvijenosti*⁸ Neki ekolozi nemaju mnogo sluha za takve teorije, kao što nemaju ni za njen nastavak koji kaže da je u zaštitu životne sredine racionalno ulagati samo do onog trenutka dok se granična korist⁹ i granični trošak¹⁰ tog ulaganja ne izjednače. Ulaganje koje bi dalje povećavalo granični trošak uz pad granične korisnosti moralo bi biti neopravdano prema ekonomskim standardima. Čisto ekonomski gledano to je svakako tačno, ali je problem što se ekološke preferencije ne uspostavljaju i politike ne vode, samo prema ekonomskim udžbenicima. Snažan uticaj imaju vrednosti, na koje utiču interesi, tradicija,

⁸ V: Miroslav Prokopijević, *Evropska Unija*, Beograd, 2005. str. 304.

⁹ Granična korisnost je profit koji se ostvaruje na proizvodnji dodajne, tj. nove, jedinice proizvoda.

¹⁰ Granični trošak je trošak proizvodnje dodajne jedinice proizvoda, tj. svake nove.

estetika i pomalo neodređeni pojam *kvaliteta života*, a svi oni kod različitih pojedinaca imaju različitu težinu.

Da bi pridobili birače za ekološke poreze, političari koriste teoriju *duple dividende*. Po teoriji prava dividenda, ili korist je smanjivanje zagađenja do kojeg dolazi uvođenjem poreza ili nekog drugog ekološkog zahvata. Druga korist bi bila u mogućnosti da se smanji neki drugi porez, na primer, porez na dohodak, što dovodi do smanjenja ukupnog poreskog opterećenja, ili barem do toga da se ono ne povećava. Teorija *duple dividende* je ipak sporna, zbog toga što posle uvođenja ekoloških poreza po pravilu nije dolazilo do smanjivanja ostalih. Ekološka regulacija obuhvata veoma različite mere koje često imaju različite ekonomske posledice. U repertoar mera spadaju *zabrane* ili ograničavanje emisija gasova, *ekološki porezi* (po jedinicama proizvoda, po jedinici emisije, paušalni), *regulacije* raznih vrsta. Naravno, ne samo što postoje različiti ekološki instrumenti, nego su i različiti načini na koji se praktikuju. Moguće je da se emisija neke štetne materije ograniči linearno svim firmama, a mogu se uvesti i papiri koji daju pravo na određeni nivo emisije, kojima slobodno može da se trguje na tržištu (*Carbon credit*). Ako do ograničenja neke emisije već mora da dođe, drugi način je više tržišni i time po pravilu bolji nego prvi.

Jedan od najstarijih poteza u ekološkoj politici je ako se firmama daju subvencije da bi se kompenzovao ekološki porez koji se uvodi. Firme onda nemaju stvarni podsticaj da menjaju ponašanje, tako da se dobiju oba zla - skuplje politike i nastavak emisije štetnih materija. Zato se od dobrih ekoloških politika traži da zadovolje uslov PPP(engl. *Polluter pays principle*), koji kaže da zagađivač mora da snosi trošak uvođenja i primene ekološkog sandarda. Samo u meri u kojoj je to slučaj, zagađivač ima motiv da traži racionalno rešenje.

U trenutku kada je ekološka regulativa uvođena, svaki zakon ili preduzeta mera su povećavali troškove poslovanja, a sve ono što je skuplje teže se manja. Pad poslovne aktivnosti i manja tražnja morali su imati posledice na nižu zaposlenost i manje korišćenje ostalih resursa. Niža zaposlenost može biti snažan faktor snižavanje ekoloških standarda i kod birača (pojedincima je važnije lično zaposlenje od stepena čistoće životne okoline) i političara. Danas je posle nekoliko decenija etabliranja ekoloških politika, loše ako firme ne pokazuju *ekološku svest*, jer potrošači sa ekološkom svešću mogu okrenuti leđa njihovim proizvodima.

Čak i vrlo uspešne velike firme prisutne na svetskim tržištima, mogu da dođu u znatne teškoće ako se ogluše o ekološke standarde (prikriivanjem stvarnih podataka, korupcijom, itd.) i izazovu veći ekološki incident koji dospe u medije.

Primena ekološke regulative stvorene na nivou Evropske unije je stvar nacionalnih tela, dok Unija ima nadležnosti u nadgledanju primene regulative. Važnu ulogu u stvaranju ekološke politike ima i Sud pravde Evropskih zajednica u Luksemburgu, koji odlučuje o osnovanosti ekološke regulative u različitim oblastima, ali i o rešavanju konkretnih sporova u praksi. Ovaj sud je ovlašćen da ekološkim pitanjima da prednost u odnosu na neke druge politike Unije.

Procena uspešnosti politike EU u zaštiti životne sredine nisu ujednačene. Postoji mišljenja da je to bila "uspešna priča" da su rezultati mešoviti, kao i da ima više negativnih rezultata. Oni koji pozitivno ili vrlo pozitivno procenjuju ekološku politiku Evropske unije, po pravilu, zaboravljaju da uzmu u obzir da su mnoga postignuća u striktno ekološkoj politici umanjena vrlo lošim ekološkim posledicama drugih politika, posebno poljoprivredne. Postoje još najmanje dve oblasti u kojima bi ekološka politika mogla biti znatno bolja a bez znatno većih troškova.

Jedna stvar se tiče skromnog oslanjanja na privatizaciju u rešavanju ekoloških problema. Tamo gde se vlasnička prava mogu privatizovati i gde su transakcioni¹¹ troškovi niski, nije potrebna akcija države, već se zaštita životne sredine može postići i tržišnim mehanizmima. Pravilo je da je tržišno rešenje utoliko primenljivije ukoliko su problemi više lokalni. Za oblike zagađenja koji prelaze više državnih granica ili za globalno zagađenje nesporno je potrebna akcija države.

Čini se da su organi Evropske unije previše insistirali na krutim i centralizovanim rešenjima, umesto da preciziraju standarde, a da državama ostave izbor ekoloških i ekonomskih sredstava. Još pre više godina je bilo predloženo da dozvole za emisiju specifikuju dozvoljene količine emisije štetnih supstanci i da se njima trguje na sekundarnim tržištima, tako što bi firme koje su ih pribavile (ako same ne žele da iskoriste ukupno dozvoljenu emisiju), mogle da prodaju neiskorišćeni deo drugim firmama. Međutim, tek nedavno su stvoreni normativni uslovi za trgovinu tzv. *karbon kreditima*. Politikama koje bi bile više

¹¹ O transakcionim troškovima v: Đorđe Popov - Fuada Stanković, *Osnovi ekonomije*, Novi Sad, 2007.

orijentisane na decentralizaciju, privatizaciju, fleksibilnost, tržišna rešenja ekološke politike Unije, države, a time i građani mogu samo da dobiju.

5.2. Osnovna načela

5.2.1. Sprečavanje (umesto lečenja)

Primarni cilj politike Evropske unije jeste da se spreči ukupna šteta na zaštićenim dobrima u životnoj sredini putem primene preventivnih aktivnosti i mera. Načelo predostožnosti uključeno je u član 174 Ugovora iz Rima. To znači da čak i ako se javi najmanja sumnja da postoji određeni rizik Evropska unija mora da razmotri mogućnost da se spreči nastupanje štetnih posledica. Celokupno planiranje i proces donošenja odluka koje utiču na životnu sredinu, kao što je izgradnja autoputa ili električne centrale i sl. moraju uzeti u obzir uticaj na prirodno stanište, kako bi se u budućnosti izbegle korektivne mere. Direktiva 85/337/EEZ i njen Amandman iz 1997. donose spisak detaljnih kriterijuma za procenu uticaja javnih i privatnih projekta na životnu sredinu.

5.2.2. Otklanjanje

U koliko dođe do zagađenja, treba ga zaustaviti na samom početku (izvoru), i to što je brže moguće. U slučajevima kada se ne može poputno otkloniti, potrebno je da se svede na najnižu moguću meru.

5.2.3. Zagađivač plaća

Prevenciju, čišćenje i nadoknadu štete za zagađivanje treba prevashodno da snose oni koji su je prouzrokovali. Primena ovog principa treba da služi kao podsticaj kako ne bi došlo do zagađivanja, a ukoliko je to neminovno, onda treba da se koristi što je moguće „čistija“ i najmanje štetna tehnologija. Pored toga, postoji i mogućnost da Evropska unija pruži pomoć ukoliko zajedničke mere za zaštitu životne sredine nameću nejednake troškove za određene zemlje, na primer na jugu ili, odskora na istoku EU, gde su prethodni zakoni i još važnije, njihova primena, bili labavi.

5.2.4. Uključivanje

Ekološke aspekte treba uzeti u obzir kad god Evroska unija odlučuje o ostalim zajedničkim politikama.

5.2.5. Supsidijarnost

Kad god je to moguće, nacionalne i lokalne vlasti treba da odlučuju o svojim prioritetima i shodno tome, da reaguju. Međutim, u oblasti zaštite životne sredine, pojedinačna aktivnost ne mora uvek da bude pogodna. Naime, reke često protiču kroz nekoliko država, životinje prelaze granice, a vetar prenosi mnoge štetne materije iz jedne države u drugu. Stoga je određeno angažovanje nadnacionalnih institucija Evropske unije u mnogim slučajevima nužno.

6. Globalni problemi i potreba za međunarodnom saradnjom radi održivog razvoja

Osim regionalnih, postoje i globalni problemi, kao što su klimatske promene, ubrzano smanjivanje neobnovljivih izvora energije, dezertifikacija zemljišta, smanjenje ribljeg fonda u morima i okeanima, nestajanje čitavih bioloških vrsta, drastično poskupljenje i nestašica hrane, ubrzano smanjivanje rezervi pitke vode, kao i mnogi drugi problemi koji su detaljno opisani u zvaničnim izveštajima Organizacije Ujedinjenih nacija, a jednim delom i na početku ovog udžbenika. To su izazovi sa kojima se suočava čovečanstvo u celini. Njihove posledice se već sada, na različite načine, osećaju u gotovo svim delovima sveta. Zato se sve više radi na razvoju i širenju međunarodne saradnje. Cilj je da obezbedi tzv. *održivi razvoj* i da se kvalitet životne sredine očuva na nivou koji je neophodan za opstanak sadašnjih i svih budućih generacija na Planeti. Mnogi analitičari smatraju da je to moguće samo ako se u rešavanju

nagomilanih problema uključe naučnici i vrhunski stručnjaci iz čitavog sveta. Za takve aktivnosti je potrebno formirati posebne fondove. Tome je bila posvećena X Specijalna sednica globalnog ministarskog foruma, u okviru Programa Ujedinjenih nacija za zaštitu životne sredine (UNEP), koja je održana u Monaku februara 2008. godine, pod nazivom *Mobilizing Finance for Climate Action*.

7. Nauka u službi održivog razvoja: ekonomska i ekološka analiza prava

Za uspešan, stabilan i održiv razvoj društva je potrebna dobra pravna regulativa. Međutim, kvalitet pravnih normi ne zavisi, ili ne bi trebalo da zavisi, isključivo od pravnika. Prilikom formulisanja određenih pravila treba konsultovati stručnjake iz drugih oblasti. Posebnu ulogu u tom procesu treba da imaju ekonomisti, jer mogu ukazati na moguće ekonomske posledice različitih normativnih rešenja. U prilog tome govori i činjenica da je u Sjedinjenim Američkim Državama još sedamdesetih godina XX veka formiran poseban pravac u pravnoj nauci koji je poznat kao ekonomska analiza prava (*Economic Analysis of Law*). Pripadnici ovog pravca su smatrali da pravne norme moraju biti tako formulisane da omoguće najviši stepen ekonomske efikasnosti društva. Neosporno je da sva pravna pravila treba da budu predmet ekonomske analize. S druge strane, među njima ima i onih koje treba dovesti u vezu sa osnovnim načelima prava životne sredine i održivog razvoja. Drugim rečima, u njihovo oblikovanje bi trebalo uključiti i stručnjake koji se bave različitim aspektima zaštite životne sredine.
