

ODNOS KLIMATSKIH PROMENA I INSTITUTA NAKNADE ŠTETE U REPUBLICI SRBIJI

Apstrakt

Klimatske promene sve više prestaju da budu isključivo pitanje javnih politika i međunarodnih pregovora, a postaju pravno relevantan izvor rizika, štete i odgovornosti. U Republici Srbiji ne postoji poseban, zaokružen režim „klimatske odgovornosti“ u građansko-pravnom smislu, ali postoje normativni elementi koji omogućavaju razvoj takvog režima: ustavno pravo na zdravu životnu sredinu, opšta pravila Zakona o obligacionim odnosima o naknadi štete, objektivna odgovornost za opasne stvari i opasne delatnosti, posebna pravila Zakona o zaštiti životne sredine o odgovornosti zagađivača i strateško-regulatorni okvir uspostavljen Zakonom o klimatskim promenama. Osnovni problem klimatske štete nije samo postojanje pravnog osnova, već dokazivanje uzročne veze između emisija, propusta u prilagođavanju ili neadekvatnog upravljanja rizikom i konkretne štete. Rad razmatra da li postojeći institut naknade štete može odgovoriti na klimatske rizike, koje su njegove granice i u kom pravcu bi se srpsko pravo moglo razvijati kroz sudsku praksu, zakonodavne izmene i jačanje preventivne funkcije građanske odgovornosti.

Ključne reči: klimatske promene; naknada štete; objektivna odgovornost; zagađivač plaća; uzročna veza; životna sredina; Republika Srbija.

1. Uvod: od ekološke štete ka klimatskoj šteti

Klimatske promene predstavljaju jedan od najsloženijih izazova savremenog prava jer istovremeno dodiruju javnopravnu regulaciju, obligaciono pravo, ljudska prava, pravo privrednih društava, energetiku, prostorno planiranje, osiguranje, javne finansije i odgovornost države. Tradicionalna pravila o naknadi štete nastajala su u vremenu u kojem se štetni događaj najčešće posmatrao kao relativno ograničen u prostoru i vremenu: postoji štetnik, postoji oštećenik, postoji štetna radnja ili propuštanje i postoji posledica koja se može dokazati. Klimatske promene menjaju tu sliku. One su kumulativne, dugoročne, transnacionalne i često nastaju kao zbir velikog broja pojedini-

* Ivan Mitrović, advokat iz Beograda – Advokatska kancelarija Srećković.

načnih aktivnosti koje su, posmatrano izolovano, dopuštene ili društveno korisne.

Zbog toga se postavlja centralno pitanje ovog rada: da li institut naknade štete u Republici Srbiji, onako kako je uređen važećim propisima i razvijen kroz opštu doktrinu obligacionog prava, može da obuhvati klimatsku štetu? Odgovor ne može biti jednostavan. Sa jedne strane, srpsko pravo poseduje relativno široku definiciju štete, prihvata objektivnu odgovornost za opasne stvari i opasne delatnosti, poznaje načelo „zagađivač plaća“ i u Zakonu o zaštiti životne sredine propisuje posebna pravila o odgovornosti zagađivača. Sa druge strane, klimatska šteta se teško uklapa u klasični model individualizovanog spora, jer problem uzročnosti, doprinosa pojedinačnog emitera, vremena nastanka štete, predvidljivosti i obima naknade ostaje posebno složen.

Praktični značaj teme za Srbiju je višestruk. Srbija je već izložena posledicama ekstremnih vremenskih događaja, poplava, suša, toplotnih talasa, erozije, smanjenja prinosa u poljoprivredi i rizika po zdravlje stanovništva. Istovremeno, privreda i javni sektor suočavaju se sa obavezom smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte, usklađivanjem sa pravom Evropske unije, zahtevima finansijera i rastućim standardima korporativne odgovornosti. U tom kontekstu, naknada štete više nije samo naknadni mehanizam reparacije, već i instrument prevencije, raspodele rizika i podsticanja dužne pažnje.

Rad polazi od pretpostavke da klimatska odgovornost u Srbiji neće nastati jednim naglim zakonodavnim rezom, već postepenim povezivanjem postojećih instituta: ustavne zaštite životne sredine, posebnih pravila ekološkog prava, opšteg režima deliktne odgovornosti i međunarodnih standarda zaštite ljudskih prava. Upravo u tom spoju nalazi se prostor za razvoj argumentacije pred sudovima i upravnim organima.

2. Pojam klimatske štete i njena razlika u odnosu na klasičnu ekološku štetu

Ekološka šteta u tradicionalnom smislu obuhvata štetu koja nastaje zagađenjem vazduha, vode, zemljišta, buke, otpada, hemijskim udesom ili drugim neposrednim narušavanjem životne sredine. Klimatska šteta je širi i složeniji pojam. Ona može nastati kao posledica povećane učestalosti ili intenziteta ekstremnih vremenskih događaja, dugoročnog porasta prosečnih temperatura, promene režima padavina, smanjenja dostupnosti vode, degradacije zemljišta, gubitka biodiverziteta ili povećanih rizika po zdravlje. Klimatska šteta može biti imovinska, neimovinska, javna, privatna, individualna ili kolektivna.

Kao imovinska šteta mogu se javiti oštećenja objekata usled poplava, gubitak prinosa zbog suše, povećani troškovi navodnjavanja, smanjenje vrednosti nepokretnosti, prekidi u poslovanju, šteta na infrastrukturi ili dodatni troškovi zaštite od ekstremnih temperatura. Kao neimovinska šteta mogu se javiti povrede prava na zdravlje, fizički bolovi, strah, narušavanje kvaliteta života ili povrede prava na dom i porodični život u situacijama kada klimatski rizici direktno utiču na uslove života. Poseban oblik predstavlja šteta naneta

životnoj sredini kao javnom dobru, gde se ne iscrpljuje samo u privatnom gubitku pojedinca, već u degradaciji prirodnih vrednosti od opšteg interesa.

Razlika između klasične ekološke i klimatske štete ogleda se u četiri elementa. Prvo, klimatska šteta je kumulativna: nastaje sabiranjem emisija i propusta velikog broja subjekata tokom dužeg perioda. Drugo, ona je prostorno difuzna: emisija iz jednog izvora može doprineti posledicama na udaljenom području. Treće, ona je vremenski odložena: posledice se mogu pojaviti godinama nakon štetnog ponašanja. Četvrto, ona zavisi od naučne atribucije, odnosno od sposobnosti da se pomoću klimatoloških i statističkih metoda poveže određeni događaj ili rizik sa antropogenim klimatskim promenama.

Za pravnika je zato ključno da ne posmatra klimatsku štetu kao potpuno novu kategoriju koja stoji van postojećeg prava, već kao novu činjeničnu konfiguraciju koja ispituje granice postojećih pravila. Ako pravo prihvata odgovornost za opasnu delatnost, za zagađenje, za propuštanje dužne pažnje i za štetu koja se ispoljava kao umanjeње imovine, izmakla korist ili neimovinska šteta, onda se pitanje pomera sa „da li postoji pravni osnov“ na „pod kojim uslovima se konkretna klimatska šteta može dokazati i individualizovati“.

3. Međunarodni i evropski kontekst: klima kao pitanje odgovornosti

Globalni razvoj klimatskog prava pokazuje da se sudovi sve češće koriste kao forum za preispitivanje klimatskih politika država i ponašanja velikih emitera. Pariski sporazum potvrđuje obavezu država da preduzimaju mere radi ograničavanja globalnog zagrevanja i jačanja prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove. Iako Pariski sporazum ne uspostavlja klasičan privatnopravni osnov za naknadu štete pred nacionalnim sudovima, on utiče na standard dužne pažnje, tumačenje obaveza države i očekivanja koja se postavljaju pred privredne subjekte.^{1), 2)}

Posebno je značajna praksa Evropskog suda za ljudska prava. Presuda u predmetu *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* protiv Švajcarske iz 2024. godine označila je prelomni trenutak jer je Sud, u kontekstu člana 8 Evropske konvencije, prihvatio da ozbiljni negativni efekti klimatskih promena mogu aktivirati obavezu države da obezbedi delotvornu zaštitu privatnog i porodičnog života. Iako ova presuda ne znači automatski da svaki pojedinac može zahtevati naknadu štete zbog klimatskih promena, ona potvrđuje da klimatska politika nije isključivo političko pitanje, već može biti predmet sudske kontrole kada nepostupanje ili nedovoljno postupanje države proizvodi ozbiljne rizike po ljudska prava.³⁾

1) Paris Agreement, UNFCCC, 2015/2016.

2) UNEP, Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review; UNEP/Sabin Center, Climate Change in the Courtroom: Global Climate Litigation Report 2025.

3) European Court of Human Rights, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* and Others v. Switzerland, Application no. 53600/20, judgment of 9 April 2024.

Evropska unija je kroz Direktivu o odgovornosti za životnu sredinu razvila model po kojem se odgovornost za ekološku štetu vezuje za prevenciju i remedijaciju, a ne samo za novčanu naknadu. Taj pristup je važan i za Srbiju, jer pokazuje da moderna odgovornost za štetu u oblasti životne sredine ima dvostruku funkciju: reparativnu i preventivnu. Naknada štete nije dovoljna ako se štetna posledica može ponavljati; pravo mora omogućiti i mere sprečavanja, sanacije, obnavljanja i kontrole rizika.⁴⁾

Uparedna klimatska parnica razvija nekoliko tipova zahteva: zahteve protiv država zbog nedovoljnih klimatskih politika, zahteve protiv kompanija zbog doprinosa emisijama, zahteve zbog greenwashing-a, zahteve zbog propusta u prilagođavanju infrastrukture i zahteve za naknadu konkretne štete nakon ekstremnih događaja. Srbija još nema razvijenu sudsku praksu koja bi se mogla opisati kao klimatska parnica u užem smislu, ali normativni i čijični preduslovi za takve sporove postepeno nastaju.

4. Normativni okvir Republike Srbije

Polazna tačka srpskog pravnog sistema jeste Ustav Republike Srbije. Član 74 garantuje pravo svakog na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Ustav istovremeno propisuje da je svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran za zaštitu životne sredine, kao i da je svako dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu. Ova ustavna norma ima programsku, ali i interpretativnu snagu: ona usmerava tumačenje zakona, standarda dužne pažnje i javnopravnih obaveza.⁵⁾

Zakon o klimatskim promenama predstavlja okvirni klimatski zakon Republike Srbije. Njime se uređuje sistem ograničenja emisija gasova sa efektom staklene bašte, prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, monitoring, izveštavanje, izrada strategije niskougljeničnog razvoja i programa prilagođavanja. Iako ovaj zakon nije zakon o naknadi štete, on je značajan za građanskopravnu odgovornost jer oblikuje standarde zakonitog i pažljivog ponašanja. Kada propis nameće obavezu monitoringa, izveštavanja, planiranja i smanjenja emisija, povreda tih obaveza može biti relevantna u sporu za naknadu štete kao pokazatelj protivpravnosti, nepažnje ili povećanog rizika. U istom pravcu treba posmatrati i Nacionalno određeni doprinos Republike Srbije za period 2021–2030, kao relevantan dokument međunarodnog klimatskog izveštavanja.^{6), 7)}

Strategija niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period 2023–2030. godine sa projekcijama do 2050. godine, kao i Integrirani nacionalni energetska i klimatski plan do 2030. sa vizijom do 2050, dodatno konkretizuju

4) Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.

5) Ustav Republike Srbije, član 74.

6) Nationally Determined Contribution (NDC) of the Republic of Serbia for the 2021–2030 period, UNFCCC, 2022.

7) Zakon o klimatskim promenama („Sl. glasnik RS“, br. 26/2021).

pravac javnih politika. Oni ne stvaraju sami po sebi neposredan osnov za privatnopravnu naknadu štete, ali imaju značaj prilikom ocene predvidljivosti rizika i standarda postupanja države, javnih preduzeća i privrednih društava. Što je određeni klimatski rizik jasnije prepoznat u javnim dokumentima, teže je tvrditi da posledice nisu bile predvidljive.^{8), 9)}

Zakon o zaštiti životne sredine sadrži posebno važna pravila. On propisuje načelo odgovornosti zagađivača i njegovog pravnog sledbenika, načelo „zagađivač plaća“, načelo supsidijarne odgovornosti i pravo na pristup pravosuđu u pitanjima životne sredine. Posebno je značajno to što zagađivač koji prouzrokuje zagađenje životne sredine odgovara za nastalu štetu po načelu objektivne odgovornosti, kao i to što snosi troškove procene štete, hitnih intervencija, sanacije, obnavljanja prethodnog stanja, monitoringa i sprečavanja iste ili slične štete. Ako je više zagađivača odgovorno, a udeli se ne mogu odrediti, zakon predviđa solidarno snošenje troškova.¹⁰⁾

Zakon o obligacionim odnosima daje opšti građanskopravni okvir. Šteta je definisana kao umanjeње imovine, sprečavanje njenog povećanja i nanošenje fizičkog ili psihičkog bola ili straha. Zakon poznaje subjektivnu odgovornost po osnovu krivice, ali i odgovornost bez obzira na krivicu za stvari ili delatnosti od kojih potiče povećana opasnost štete za okolinu. Pravila o opasnoj stvari i opasnoj delatnosti posebno su važna za klimatsku argumentaciju, jer određene industrijske, energetske, rudarske, transportne ili hemijske aktivnosti mogu predstavljati izvor povećanog rizika za okolinu, uključujući i rizike povezane sa emisijama i zagađenjem.¹¹⁾

Konačno, ne treba zanemariti procesne mehanizme. Pravo na pristup informacijama o životnoj sredini, učešće javnosti i pristup pravosuđu predstavljaju preduslove za delotvornu zaštitu. Bez podataka o emisijama, dozvolama, monitoringu, incidentima, planovima sanacije i procenama uticaja, klimatska šteta ostaje teško dokaziva. Zato je transparentnost jedan od mostova između javnog ekološkog prava i privatnopravne naknade štete.

5. Elementi odgovornosti za klimatsku štetu u srpskom pravu

Da bi zahtev za naknadu klimatski relevantne štete bio uspešan, moraju se ispitati klasični elementi odgovornosti: štetna radnja ili propuštanje,

8) Integrisani nacionalni energetske i klimatski plan Republike Srbije za period do 2030. godine sa vizijom do 2050. godine.

9) Strategija niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine („Sl. glasnik RS“, br. 46/2023).

10) Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon i 94/2024 – dr. zakon), naročito čl. 9 i 102–108.

11) Zakon o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, „Sl. list SRJ“, br. 31/93, „Sl. list SCG“, br. 1/2003 – Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS“, br. 18/2020), naročito čl. 154–156, 173–177 i 189.

šteta, uzročna veza i osnov odgovornosti. U klimatskom kontekstu svaki od ovih elemenata dobija specifičan sadržaj.

Štetna radnja može biti aktivno emitovanje gasova sa efektom staklene bašte protivno propisima, prekoračenje dozvoljenih emisija, nepravilno upravljanje postrojenjem, nepreduzimanje mera energetske efikasnosti, ignorisanje obaveza monitoringa ili netačno izveštavanje. Međutim, ona može biti i propuštanje: neizgradnja sistema zaštite od poplava, neodržavanje kanala i nasipa, urbanističko planiranje koje zanemaruje toplotna ostrva, izdavanje dozvola bez realne procene klimatskih rizika ili nepostupanje po planovima prilagođavanja.

Šteta može biti individualna ili kolektivna. Kod individualne štete oštećeni može tvrditi da je pretrpeo gubitak prinosa, oštećenje imovine, troškove lečenja ili umanjeње vrednosti imovine. Kod kolektivne štete predmet nije samo privatni gubitak, već degradacija prostora, vodnog režima, šuma ili biodiverziteta. Srpsko pravo, naročito Zakon o zaštiti životne sredine, dozvoljava da se šteta posmatra i kao šteta naneta životnoj sredini i prostoru, što otvara vrata zahtevima za sanaciju i naknadu troškova obnove.

Osnov odgovornosti može biti krivica, objektivna odgovornost ili posebna zakonska odgovornost zagađivača. U praksi će za klimatski relevantne sporove najznačajnija biti objektivna odgovornost, jer je teško očekivati da oštećeni uvek dokazuje subjektivnu krivicu velikog emitera ili operatora. Ako je delatnost takva da stvara povećanu opasnost za okolinu, pravilo o odgovornosti bez obzira na krivicu može biti odlučujuće. Slično tome, ako se spor kvalifikuje kao šteta usled zagađenja životne sredine, posebna pravila Zakona o zaštiti životne sredine pojačavaju položaj oštećenog.

Najsporniji element je uzročna veza. Kod klasične štete, uzročnost se dokazuje povezivanjem konkretne radnje sa konkretnom posledicom. Kod klimatske štete često postoji lanac: emisije doprinose globalnom zagrevanju; globalno zagrevanje povećava verovatnoću ili intenzitet određenog ekstremnog događaja; ekstremni događaj prouzrokuje konkretnu štetu. Pravo zato mora odlučiti da li zahteva potpunu individualnu atribuciju ili prihvata verovatnosnu, proporcionalnu ili solidarnu odgovornost u slučajevima kada je naučno moguće dokazati značajan doprinos riziku, ali ne i matematički izolovati svakog štetnika.

Postojeća pravila srpskog prava već poznaju određena rešenja za ovakve situacije. Pretpostavka uzročnosti kod opasne stvari ili opasne delatnosti prebacuje teret dokazivanja na odgovorno lice, osim ako ono dokaže da stvar ili delatnost nisu bile uzrok štete. Zakon o zaštiti životne sredine poznaje solidarnu odgovornost više zagađivača kada se njihovi udeli ne mogu odrediti. Ova pravila ne rešavaju automatski klimatske sporove, ali daju argumentacionu osnovu za razvoj sudske prakse.

6. Dokazivanje: naučna atribucija, predvidljivost i teret dokazivanja

Klimatski sporovi će u najvećoj meri zavisiti od dokazivanja. U parnici za naknadu štete advokat ne može ostati samo na opštim tvrdnjama o klimatskim promenama. Potrebno je povezati opšte naučne nalaze sa kon-

kretnim događajem, konkretnom lokacijom i konkretnom štetom. To podrazumeva upotrebu meteoroloških podataka, klimatskih modela, veštačenja iz oblasti hidrologije, agronomije, građevinarstva, medicine, ekonomije i zaštite životne sredine.¹²⁾

Naučna atribucija ekstremnih događaja postaje sve razvijenija. Ona ne tvrdi uvek da je klimatska promena „prouzrokovala“ određeni događaj u apsolutnom smislu, već često pokazuje da je povećala verovatnoću ili intenzitet tog događaja. Za pravo je to izazov, jer tradicionalna uzročnost često traži neposredniju vezu. Ipak, građansko pravo nije strano u radu sa verovatnoćom. Sudovi i inače procenjuju stepen doprinosa, podeljenu odgovornost, izgubljenju dobit, buduće troškove lečenja i druge kategorije koje ne počivaju na matematičkoj izvesnosti.

Predvidljivost rizika ima posebnu ulogu. Danas se teško može tvrditi da su klimatski rizici nepoznati. Međunarodni izveštaji, nacionalne strategije, planovi prilagođavanja, procene uticaja i javno dostupni podaci ukazuju na postojanje rizika od poplava, suša, toplotnih talasa i drugih ekstremnih pojava. Kada je rizik predvidljiv, raste obaveza subjekta da postupi pažljivo. Za privredni subjekt to znači obavezu usklađivanja sa dozvolama, standardima, najboljim dostupnim tehnikama, obavezama monitoringa i internim procedurama upravljanja rizicima. Za državu i lokalnu samoupravu to znači obavezu planiranja, održavanja infrastrukture i postupanja po strateškim dokumentima.

Teret dokazivanja može biti odlučujući. Ako bi se od oštećenog zahtevalo da u potpunosti dokaže individualni doprinos svakog emitera globalnom klimatskom događaju, klimatska naknada štete bila bi gotovo neostvariva. Zato je važno koristiti postojeće institute koji olakšavaju dokazni položaj oštećenog: objektivnu odgovornost, pretpostavku uzročnosti kod opasnih delatnosti, solidarnu odgovornost više zagađivača, naloge za dostavljanje dokumentacije i pristup informacijama o životnoj sredini. U budućnosti bi zakonodavac mogao razmotriti i posebna pravila o dokazivanju u klimatski relevantnim ekološkim sporovima.

7. Odgovornost države, lokalne samouprave i javnih subjekata

Klimatska šteta ne mora biti posledica samo aktivnosti privatnih emitera. Ona može nastati i zbog propusta javnih vlasti u planiranju, regulaciji, nadzoru ili prilagođavanju. Država ima široku diskreciju u izboru javnih politika, ali ta diskrecija nije neograničena. Kada postoji ustavno pravo na zdravu životnu sredinu, zakonske obaveze planiranja i međunarodni standardi zaštite ljudskih prava, javna vlast mora pokazati da preduzima razumne, blagovremene i delotvorne mere.

Odgovornost države može se pojaviti u više situacija: neadekvatno održavanje zaštitne infrastrukture, izostanak upozorenja stanovništva, izdavanje dozvola bez ozbiljne procene rizika, tolerisanje nezakonitih emisija, nedelotvoran inspekcijski nadzor ili nepostupanje po sopstvenim planovima.

¹²⁾ IPCC, Climate Change 2023: Synthesis Report, Sixth Assessment Report.

U takvim slučajevima zahtev za naknadu štete ne bi bio usmeren protiv države zato što klima globalno menja vremenske prilike, već zato što je konkretan organ propustio da preduzme meru koju je bio dužan i mogao da preduzme.

Posebno je važno pitanje lokalnih samouprava. One donose planske dokumente, upravljaju komunalnom infrastrukturom, učestvuju u zaštiti od elementarnih nepogoda, planiraju zelene površine i utiču na urbanističke odluke. Toplotni talasi, bujične poplave i klizišta često dobijaju štetni intenzitet upravo zbog lokalnih odluka: neplanske gradnje, betonizacije, smanjenja zelenih površina, neodržavanja kanala ili izgradnje u rizičnim zonama. Tu klimatski faktor ne isključuje odgovornost lokalnog subjekta, već može pokazati da je standard pažnje morao biti viši.

Evropski standardi ljudskih prava mogu dodatno uticati na ovu oblast. Ako ozbiljni klimatski rizici ugrožavaju privatni i porodični život, zdravlje ili dom, država mora imati funkcionalan regulatorni i zaštitni okvir. Naknada štete je samo jedan deo tog okvira; drugi deo čine preventivne mere, pristup informacijama, učešće javnosti, delotvorna pravna sredstva i izvršenje sudskih odluka.

8. Odgovornost privrednih subjekata i standard dužne pažnje

Privredni subjekti koji obavljaju energetske, industrijske, rudarske, transportne, građevinske, hemijske, poljoprivredne ili otpadne delatnosti mogu biti izloženi rastućem riziku klimatski relevantnih zahteva. Taj rizik ne proizlazi samo iz emisija gasova sa efektom staklene bašte, već i iz načina upravljanja postrojenjima, izveštavanja, procene uticaja, upravljanja otpadom, korišćenja prirodnih resursa i komunikacije prema javnosti.

Standard dužne pažnje privrednog subjekta u klimatskom kontekstu obuhvata najmanje pet elemenata. Prvo, usklađenost sa dozvolama i propisima. Drugo, redovan monitoring emisija i uticaja na životnu sredinu. Treće, procenu klimatskih rizika za sopstvenu delatnost i za treća lica. Četvrto, preduzimanje razumno dostupnih mera smanjenja rizika. Peto, istinito izveštavanje i izbegavanje obmanjujućih tvrdnji o klimatskoj neutralnosti ili održivosti.

Pitanje odgovornosti kompanija za klimatsku štetu u svetu se naročito razvija u odnosu na velike emitere i proizvođače fosilnih goriva. Za Srbiju je realnije očekivati sporove koji se odnose na lokalno dokazive posledice: prekoračenje emisija, štetu od industrijskog zagađenja koje ima i klimatsku dimenziju, štetu zbog neadekvatnog upravljanja vodama ili otpadom, propuste u projektovanju infrastrukture u uslovima promenjenih klimatskih rizika i greenwashing. U tim sporovima klimatske promene neće uvek biti samostalni osnov odgovornosti, ali će biti važan element predvidljivosti i obima dužne pažnje.

Za advokatsku praksu je korisno razlikovati dve vrste slučajeva. Prvi su „čisti“ klimatski slučajevi, gde se tvrdi da emisije doprinose globalnim klimatskim promenama i da iz toga proizlazi odgovornost. Takvi slučajevi su dokazno najteži. Drugi su „klimatski obojeni“ ekološki slučajevi, gde postoji lokalna šteta, lokalni izvor rizika i povreda konkretne obaveze, dok klimatske promene služe da objasne povećani rizik, predvidljivost i potrebu za strožim

standardom pažnje. U Srbiji će druga kategorija verovatno biti pravno i procesno ostvarivija u narednom periodu.

9. Preventivna funkcija naknade štete i uloga sudova

Institut naknade štete tradicionalno se posmatra kao sredstvo vraćanja oštećenog u stanje u kojem bi bio da šteta nije nastala. Međutim, u oblasti životne sredine i klime reparacija često nije dovoljna. Kada se ekosistem uništi, kada se zdravlje trajno naruši ili kada se prostor degradira, novac ne može u potpunosti vratiti prethodno stanje. Zbog toga građanska odgovornost mora imati snažnu preventivnu funkciju.

Zakon o obligacionim odnosima već poznaje zahtev da se ukloni opasnost štete. Taj institut je naročito značajan za klimatske rizike, jer omogućava da se reaguje pre nastanka katastrofalne posledice. U klimatskom kontekstu zahtev za uklanjanje opasnosti mogao bi se koristiti kada određena delatnost, objekat ili propust stvaraju ozbiljan rizik po okolinu, imovinu ili zdravlje. Pored toga, Zakon o zaštiti životne sredine propisuje obavezu zagađivača da bez odlaganja preduzme mere radi smanjenja štete, uklanjanja rizika i sanacije.

Sudovi u ovakvim sporovima ne bi trebalo da zamene zakonodavca ili izvršnu vlast u vođenju klimatske politike. Njihova uloga je drugačija: da obezbede delotvornu zaštitu subjektivnih prava, da kontrolišu zakonitost i razumnost postupanja, da omoguće naknadu ili sanaciju kada su ispunjeni uslovi odgovornosti i da razvijaju standarde dužne pažnje. Upravo kroz pojedinačne sporove sudska praksa može postepeno precizirati šta znači postupati pažljivo u eri klimatskih promena.

Preventivna funkcija je važna i zbog ekonomskih efekata. Ako zagađivač ili operator zna da će troškovi rizika, sanacije i štete biti prebačeni na njega, ima snažniji podsticaj da investira u bezbednije tehnologije, monitoring i prilagođavanje. Ako, nasuprot tome, troškove snose građani ili javni budžet, dolazi do eksternalizacije klimatskog rizika. Načelo „zagađivač plća“ upravo sprečava takvu nepravilnu raspodelu.

10. Mogući pravci razvoja srpskog prava

Prvi pravac razvoja jeste sudske tumačenje postojećih pravila. Sudovi mogu, bez čekanja posebnog zakona o klimatskoj odgovornosti, tumačiti objektivnu odgovornost, opasnu delatnost, solidarnu odgovornost zagađivača i zahtev za uklanjanje opasnosti u svetlu klimatskih rizika. To ne znači automatsko usvajanje svakog zahteva, već otvorenost da se klimatski dokazi razmatraju kao pravno relevantni.

Drugi pravac jeste zakonodavno preciziranje. Srbija bi mogla razmotriti posebne odredbe o klimatski relevantnoj šteti, dokazivanju, pristupu podacima, kolektivnoj zaštiti i fondovima za sanaciju. Posebno bi bilo korisno precizirati odnos između štete nanete životnoj sredini kao javnom dobru i privatnih zahteva pojedinaca i privrednih subjekata. Time bi se smanjila neizvesnost i sprečilo da klimatski sporovi zavise isključivo od kreativnosti stranaka i veštaka.

Treći pravac jeste jačanje upravnog i inspeksijskog okvira. Naknada štete ne može biti zamena za efikasan nadzor. Ako inspekcije, agencije i organi lokalne samouprave blagovremeno reaguju, šteta se često može sprečiti ili umanjiti. U tom smislu, kvalitet evidencija, transparentnost podataka, pravovremeno izdavanje i kontrola dozvola i ozbiljna procena uticaja na životnu sredinu imaju neposredan značaj za smanjenje budućih odštetnih sporova.

Četvrti pravac jeste razvoj ugovorne i korporativne prakse. Ugovori o izgradnji, finansiranju, kupoprodaji nepokretnosti, akvizicijama, osiguranju i snabdevanju sve češće će sadržati klimatske garancije, obaveze izveštavanja, alokaciju rizika i odredbe o odgovornosti za ekološka opterećenja. Advokati će imati važnu ulogu u prepoznavanju klimatskih rizika pre nego što se pretvore u spor.

Peti pravac jeste edukacija sudija, advokata, veštaka i uprave. Klimatski sporovi zahtevaju razumevanje naučnih podataka i pravnih standarda. Bez stručnog mosta između klimatologije i prava, postoji rizik da se klimatski argumenti odbacuju kao previše opšti ili politički, iako mogu biti pravno relevantni za konkretan slučaj.

11. Zaključak

Odnos klimatskih promena i instituta naknade štete u Republici Srbiji nalazi se u fazi formiranja. Pozitivno pravo ne poznaje poseban i celovit režim klimatske odštetne odgovornosti, ali sadrži više elemenata koji omogućavaju njegov razvoj. Ustav garantuje pravo na zdravu životnu sredinu; Zakon o klimatskim promenama uvodi okvir planiranja, smanjenja emisija i prilagođavanja; Zakon o zaštiti životne sredine uspostavlja načelo „zagađivač plaća“ i objektivnu odgovornost zagađivača; Zakon o obligacionim odnosima obezbeđuje opšta pravila o šteti, opasnoj delatnosti, uzročnosti, obimu naknade i preventivnoj zaštiti.

Najveća prepreka nije nepostojanje pravnog jezika, već dokazivanje. Klimatska šteta je difuzna, kumulativna i često odložena. Ipak, razvoj naučne atribucije, dostupnost podataka, strateški dokumenti i postojeća pravila o objektivnoj i solidarnoj odgovornosti mogu omogućiti da se određeni klimatski relevantni zahtevi uspešno procesuiraju. U praksi će najpre biti ostvarivi slučajevi u kojima postoji lokalna šteta, konkretan izvor rizika i povreda prepoznatljive zakonske ili profesionalne obaveze.

Za srpsko pravo je ključno da klimatske promene ne posmatra kao spoljašnji fenomen bez veze sa građanskom odgovornošću. One menjaju standard predvidljivosti, standard dužne pažnje i način raspodele rizika. U tom smislu, institut naknade štete može postati jedan od važnih instrumenata klimatske pravde, ali samo ako se razvija pažljivo: uz poštovanje naučnih dokaza, procesnih garancija, ekonomske realnosti i ustavne obaveze zaštite životne sredine.

Konačni cilj ne bi smeo biti povećanje broja sporova, već smanjenje štete. Dobro postavljen sistem odgovornosti treba da motiviše državu, lokalne samouprave i privredne subjekte da rizike prepoznaju na vreme, da ih transparentno komuniciraju i da preduzmu mere prevencije. U tom spoju repara-

cije i prevencije nalazi se savremeni smisao naknade štete u eri klimatskih promena.

Napomene i korišćeni izvori

1. Ustav Republike Srbije, član 74 – pravo na zdravu životnu sredinu i obaveza čuvanja i poboljšanja životne sredine.

2. Zakon o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, „Sl. list SRJ“, br. 31/93, „Sl. list SCG“, br. 1/2003 – Ustavna povelja i „Sl. glasnik RS“, br. 18/2020), naročito članovi 154–156, 173–177 i 189.

3. Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon i 94/2024 – dr. zakon), naročito članovi 9, 102–108.

4. Zakon o klimatskim promenama („Sl. glasnik RS“, br. 26/2021).

5. Strategija niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine („Sl. glasnik RS“, br. 46/2023).

6. Integrisani nacionalni energetske i klimatske plan Republike Srbije za period do 2030. godine sa vizijom do 2050. godine.

7. Nationally Determined Contribution (NDC) of the Republic of Serbia for the 2021–2030 period, UNFCCC, 2022.

8. Paris Agreement, UNFCCC, 2015/2016.

9. IPCC, Climate Change 2023: Synthesis Report, Sixth Assessment Report.

10. UNEP, Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review; UNEP/Sabin Center, Climate Change in the Courtroom: Global Climate Litigation Report 2025.

11. European Court of Human Rights, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, Application no. 53600/20, judgment of 9 April 2024.

12. Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage.

THE RELATIONSHIP OF CLIMATE CHANGES AND THE INSTITUTE OF DAMAGE COMPENSATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract:

Climate change is increasingly moving beyond the sphere of public policy and international negotiations and is becoming a legally relevant source of risk, damage and liability. Although the Republic of Serbia does not yet have a specific and comprehensive civil-law regime of climate liability, its

legal system contains several normative elements that may support such development: the constitutional right to a healthy environment, general rules on damages under the Law on Obligations, strict liability for dangerous things and dangerous activities, special environmental liability rules based on the polluter pays principle, and the regulatory framework established by the Law on Climate Change. The central difficulty of climate-related damage is not only the existence of a legal basis, but also the proof of causation between emissions, failures of adaptation or inadequate risk management and the specific damage suffered. This paper examines whether the existing institute of compensation for damage in Serbian law can respond to climate-related risks, identifies its limits, and considers possible directions for future development through case law, legislative amendments and the strengthening of the preventive function of civil liability.

Keywords: *climate change; compensation for damage; strict liability; polluter pays principle; causation; environment; Republic of Serbia.*