

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 2

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2012

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-416-5

Tiraž
500

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 2 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2012 (Beograd : Dosije studio). – 350 str. ; 24 cm

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 500. – Str. 9–10: Predgovor / urednik = Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija uz većinu radova. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-416-5

1. Ств. насл. на упор. насл. стр.

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници
COBISS.SR-ID 195465740

Асџ. др Бојана Чучковић*

ПРИНЦИП „ЗАГАЂИВАЧ ПЛАЋА” И ОДГОВОРНОСТ ЗА ЕКОЛОШКУ ШТЕТУ – МЕЂУНАРОДНИ И ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

Апстракт

Принцип заагађивач љлаћа лежи у основи како међународној, љако и љрава Евројске уније. Иљак, њејово месљо, љравна љророда, али и значај нису исти. Разлике нарочито долазе до изражаја када се љринциј „заагађивач љлаћа” саљеда у контексту љравила о одјоворности за еколошку штету. Овај однос аутор анализира на два нивоа. На нивоу ојшћее међународној љрава љосмајра уљицај љринциј „заагађивач љлаћа” као саставној дела љравила о одјоворности за ризик, на љравила о одјоворности државе за љројивљравни акћ. Уљицај се ољеда у стварању хибридној режима одјоворности државе за еколошку штету који се љрејознаје чак и у љракси Међународној суда љравде. На нивоу љрава Евројске уније, љринциј „заагађивач љлаћа” љослужио је као идеја водилја љриликом доношења Дирекћиве 2004/35/ЕЗ о одјоворности за еколошку штету. Пракса Евројској суда љравде је љоказала да је реч о љринцију са конкретном садржином који је мојуће нејосредно љрименићи у сврху усљановљења довољне везе између штете и субјекта који љредузима акћивности за коју љосћоје индиције да је довела до штетних љоследица.

Кључне речи: Принцип заагађивач љлаћа. Еколошка штету. Одјоворности државе за љројивљравни акћ. Одјоворности за ризик. Дирекћива 2004/35/ЕЗ о одјоворности за еколошку штету. Евројски суд љравде. Међународни суд љравде.

Принцип „загађивач плаћа”, уз принцип одрживог развоја, принцип предострожности и принцип заједничке али диференциране одговорности, представља руководни принцип права заштите животне средине, како на међународноправном, тако и на нивоу права Европске уније. Док три наведена принципа указују на специфичности међународног еколошког права у општем контексту, то јест не само у сфери одговорности за учињену штету, принцип загађивач плаћа од значаја је управо

* Др Бојана Чучковић, асистент Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у љравни систем Србије* (179059), који подржава Министарство науке Републике Србије.

када се ради о последицама причињене еколошке штете. Може се схватити и као одговор међународног еколошког права на недостатке општих правила о одговорности државе за противправни акт, то јест начин на који се ригидан механизам установљења међународне одговорности државе као предуслова за надокнаду штете може заобићи стога што се на прво место поставља потреба санирања штетних последица извесног акта по животну средину.

Утицај руководних принципа међународног еколошког права своди се, заправо, на стварање стандарда који се постављају пред државе и у том смислу не могу бити игнорисани када се ради о примени правила о одговорности државе. Међутим, тренутни статус и чињеница да им се оспорава својство правила међународног права, свакако ограничавају не само поље њихове примене, већ и општи значај који им се додељује на актуелном степену развоја еколошког права. Да су то примарне норме међународног права, правила о одговорности државе могла би се применити на њих као на свако друго правило примарног карактера, водећи рачуна о свим околностима конкретног случаја. Међутим, оспоравање њиховог својства правила међународног права довело је до тога да се квалификују као „принципи” или пак „правила у фази настајања”. У том случају се њихов утицај своди на утицај који може имати просечан инструмент „меког” права – у постављању стандарда поступања. Кроз те стандарде ови принципи врше посредан утицај на правила о одговорности државе јер се схватају као опште место, односно одлика готово сваког примарног правила међународног права заштите животне околине.

Управо наведени начин гледања на принципе међународног еколошког права указује на другу страну медаље. Постављени махом као принципи процедуралног карактера, поједини међу њима заправо пружају елегантну замену за стандарде које наводно постављају. То чини оправданим питање да ли принципи својствени међународном еколошком праву оснажују позицију правила о одговорности државе за еколошку штету или пак, сасвим супротно, што би представљало својеврстан апсурд, пружају значајан простор за избегавање њихове примене у специфичним ситуацијама штете причињене животној околини. Другим речима, да ли је могуће да је међународно еколошко право изнедрило правила која не одговарају његовом крајњем циљу?

За разлику од принципа одрживог развоја и принципа заједничке али диференциране одговорности, принцип „загађивач плаћа”, уз принцип предострожности, улази у ред оперативних принципа међународног права заштите животне околине. Самим тим, од њега се може очекивати и конкретнији утицај на правила о одговорности државе.

Принцип загађивач плаћа представља рационалнији и у пракси прихватљивији вид принципа заједничке али диференциране одговорности.¹ Констатација се односи на модерну верзију принципа заједнич-

1 Мацуи заступа обрнуто становиште, то јест у принципу заједничке али диференциране одговорности види еманаацију принципа загађивач плаћа. Према његовом

ке али диференциране одговорности у којој елемент поделе на развијене државе и државе у развоју није релевантан већ се наглашава допринос сваке поједине државе загађењу животне околине. Држава дакле сноси одговорност за еколошку штету сразмерно сопственом доприносу за њен настанак.

Принцип број 16 Декларације о животној средини и развоју из Рио де Жанеира (Рио декларација) садржи најпознатије и најчешће коришћено одређење принципа „загађивач плаћа”. Њиме је предвиђено да „национални органи треба да промовишу интернализацију трошкова у вези са заштитом околине и употребу економских инструмената, водећи рачуна о приступу да би загађивач требало, у начелу, да сноси трошкове загађења”.²

Изненађује начин на који је принцип формулисан. Иако је то можда најоперативнији међу принципима међународног еколошког права, употреба потенцијала у његовој формулацији чини га, бар на папиру, неодређенијим чак и у односу на поједине суштински апстрактније принципе. Његов смисао није у томе да представља руководни принцип приликом формулисања правила међународног еколошког права нити је његова улога интерпретативна. Он „директно захтева да у сваком случају када се причини штета околини или пак постоји ризик да се она причини, одговорна особа сноси трошкове загађења или мера које су предузете да се загађење спречи”.³

Принцип „загађивач плаћа” јединствен је међу принципима међународног права заштите околине по својој непосредној вези са правилима о одговорности. Представља „општи правни принцип у материји одговорности конкретизован на заштиту животне средине”.⁴

Та конкретизација тиче се оријентисаности принципа на трошкове последица загађивања, тачније пружа одговор на питање ко ће сносити, у финансијском смислу, последице загађења. Произлази да принцип „загађивач плаћа” може имати двоструку функцију. С једне стране, он се може поистоветити са принципом накнаде штете као једном од последица установљене одговорности државе за противправни акт. У том случају би принцип загађивач плаћа представљао саставни део правила о одговорности а његов значај би се огледао у указивању на специфичности које прате накнаду штете по животну околину. С друге стране, принцип загађивач плаћа може се посматрати и потпуно независно од

схватању, „одговорност развијених држава се може окарактерисати као вид примене принципа загађивач плаћа”. Matsui, Y., „The Principle of Common but Differentiated Responsibilities”, in Schrijver, N., Weiss, F., (eds), *International Law and Sustainable Development: Principles and Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, стр. 79.

2 Принцип број 16 Декларације о животној средини и развоју из Рио де Жанеира.

3 Beyerlin, U., „Different Types of Norms in International Environmental Law: Policies, Principles and Rules”, in Bodansky, D., Brunnée, J., Hey, E. (eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, 2007, стр. 441.

4 Крећа, М., *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 644.

правила међународног права о одговорности државе за противправни акт. Он би у том контексту заправо представљао алтернативу за правила о одговорности у ситуацијама у којима нема противправног акта или га није могуће установити. Принцип „загађивач плаћа” тако постаје идеја водиља код правила о одговорности за акте који су у складу са међународним правом.⁵ На њему почивају сви уговорни режими који регулишу питање одговорности *sine delicto*, то јест режими који успостављају механизме за накнаду штете која настаје услед извесних дозвољених али високоризичних активности.⁶

Када се принцип загађивач плаћа посматра у контексту правила о одговорности за противправни акт, он се практично своди на принцип накнаде штете као једну од последица установљења одговорности државе. Логика је иста. Држава којој се може приписати акт којим је прекршена одређена међународна обавеза, а услед чега је причињена штета другој држави, имаће обавезу да ту штету надокнади. Ово правило је дубоко укорењено у опште међународно право. Његову потврду представља став још Сталног суда међународне правде заузет у пресуди *Chorzow Factory*. Суд је истакао да „суштински принцип садржан у самом појму противправног акта – принцип који је успостављен у међународној пракси и нарочито пресудама арбитражних трибунала – тиче се репарације која мора, што је више могуће, избрисати све последице противправног акта и поново успоставити ситуацију која би, највероватније, постојала да акт није извршен”.⁷ Накнада штете не представља једину последицу установљене одговорности државе. Остале последице јесу повраћај у пређашње стање, престанак вршења противправног акта и забрана његовог понављања. Када се оне ставе у контекст заштите животне околине, постаје очигледно да је за ту, по много чему специфичну област, међу потенцијалним последицама установљења одговорности државе изабрана последица која најмање одговара њеним потребама. Наиме, свака од преостале три последице установљене одговорности подобнија је за постизање крајњег циља сваке преузете обавезе у овој сфери – заштиту животне околине. Повраћај у пређашње стање подразумева брисање свих штетних последица. Престанак вршења активности која је изазвала настанак штете практично значи отклањање сваке могућности да се иста ситуација понови у будућности. Исто важи и за забрану понављања противправног акта. Парадоксално је да опште

5 Boyle, A., Harrison, J., „Environmental Accidents”, in R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008, online edition, [www.mpepil.com], сајт посећен 17. октобра 2009. године, стр. 4.

6 Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities, with commentaries, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session in 2006, and submitted to the General Assembly (A/61/10), *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two, стр. 145–147.

7 Пресуда у случају фабрике Хорзов од 13. септембра 1928. године. *Factory of Chorzów Case*, PCIJ, Series A, No. 17, стр. 47.

међународно право поседује већ готова правила која су са аспекта заштите околине подобнија од принципа загађивач плаћа које је пак изнедрило само међународно еколошко право.⁸

Доминација принципа накнаде штете у случајевима када се штета састоји у загађењу околине оправдава се разлозима практичне природе, на првом месту специфичностима еколошке штете. Повраћај у пређашње стање често није реална последица чак и уколико се превазиђу остале препреке у вези са установљењем одговорности државе за штету изазвану противправним актом. Ово не само из разлога што је често немогуће сагледати све ефекте акта штетног по животну околину већ и због тога што је еколошка штета често ненадокнадива.⁹ Престанак вршења штетног акта и забрана његовог понављања имају ограничену примену и долазе у обзир само ако је штетни акт истовремено и противправни. Ако је, међутим, реч о активности која је дозвољена међународним правом, примена поменутих последица била би могућа само у варијанти да су актом прекорачени извесни међународни стандарди који важе у датој области, иако је сама активност са становишта међународног права дозвољена.

Што се тиче одговорности *sine delicto*, у стручној литератури су изражена мишљења да је принцип „загађивач плаћа” у ову област увела арбитражна пресуда у случају *Trail Smelter*.¹⁰ Став се образлаже чињеницом да је Трибунал одредио износ накнаде коју је Канада требало да исплати Сједињеним Америчким Државама, а да притом претходно није утврдио да ли би се рад топионице могао сматрати међународним противправним актом приписивим Канади. Ипак, закључак је потпуно погрешан као и објашњење на коме почива. Наиме, случај *Trail Smelter* представља редак пример у међународној пракси да се судски орган експлицитно изјаснио о одговорности државе за загађење. Трибунал је истакао да је „Канада одговорна по међународном праву за поступање топионице *Trail*”.¹¹ Противправност је нађена у кршењу обавезе државе да се стара да активностима које се предузимају на њеној територији не буде причињена штета територијама других држава. Као доказ да се Трибунал кретао у координатама правила о одговорности државе за противправни акт може да послужи и чињеница да се међу последицама установљене одговорности нашла и обавеза која је наметнута топионици да се уздржи од узроковања будуће штете на територији државе Вашингтон.¹²

8 Brunnée, J., „The Responsibility of State for Environmental Harm in Multinational Context – Problems and Trends”, *Les Cahiers de Droit*, брј 34, 1993, стр. 842.

9 Hanqin, X., *Transboundary Damage in International Law*, Cambridge University Press, 2009, стр. 182–184; Birnie, P.W., Boyle, A., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2002, стр. 192–193.

10 Miller, R., „Trail Smelter Arbitration”, in R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008, online edition, [www.mpepil.com], сајт посећен 17. октобра 2009. године, стр. 2.

11 Арбитражна пресуда у случају топионице у месту Трејл од 11. марта 1941. године, *Trail Smelter Case*, *IELR*, vol. 1, стр. 310.

12 *Eod. loc.*

Накнада штете у режиму одговорности *sine delicto*, мада почива на истој премиси да штету не треба у потпуности пребацити на оштећеног, не производи исте консеквенце као у режиму одговорности за противправни акт. Обим накнаде штете под овим режимом познаје извесна ограничења, тако да се накнада штете своди на „правичну накнаду” коју захтева потреба да се пронађе баланс између супротстављених интереса држава, а не на „брисање свих последица”,¹³ што представља правило у режиму одговорности за противправни акт.¹⁴ На овом месту, међутим, треба скренути пажњу на повратни утицај режима одговорности *sine delicto* који доминира у сфери заштите животне околине у ситуацијама када се на еколошку штету примењују правила о одговорности за противправни акт.¹⁵ Накнада штете представља дакле елемент који повезује два режима одговорности. Скорија пракса Међународног суда правде указује на сједињавање та два режима и стварање мешовитог режима одговорности, нарочито у погледу правила о накнади штете. Међународни суд правде је у случајевима еколошке штете као последице противправног акта примењивао логику одговорности *sine delicto* у материји накнаде штете. Одступање од правила о одговорности за противправни акт види се како у упућивању страна у спору на преговоре ради постизања компромисног решења о износу накнаде, тако и у несупремности Суда да одреди друге последице установљене одговорности, на првом месту престанак вршења противправног акта.

Први пример утицаја одговорности *sine delicto* на правила о одговорности за противправни акт у пракси Међународног суда правде јесте спор у вези са изградњом система брана на Дунаву између Мађарске и Словачке. Мађарска је тврдила да је Словачка одговорна међународном праву према за противправне акте који јој се могу приписати, те да је у обавези да Мађарској надокнади штету насталу стављањем у погон такозване варијанте Ц. Позивала се на повраћај у пређашње стање и захтевала поновно успостављање како заједничке контроле над инсталацијама, тако и нивоа воде који је постојао пре радова. Осим тога, Мађарска је захтевала накнаду штете узроковане биолошкој разноврсности, природној околини и становништву. Коначно, тражила је и престанак противправних аката, као и гаранције да се они више неће поновити. На

13 *Factory of Chorzów Case, PCIJ, Series A, No. 17, стр. 47.*

14 Boyle, A.E., „Globalising Environmental Liability: the Interplay of National and International Law”, *Journal of Environmental Law*, vol 17, No 1, стр. 5.

15 Не слажемо се са Сухариткуловим ставом да се у материји накнаде штете одговорност *ex* и *sine delicto* практично изједначавају. Аутор сматра да „обавеза накнаде штете у одсуству противправног акта није у супротности са правилима о одговорности државе за противправни акт”. Штавише, тврди да непостојање противправности не искључује примену секундарних правила у извесном смислу, која намећу обавезу да се претрпљена штета или губитак надокнади. Sucharitkul, S., „State Responsibility and International Liability Under International Law”, *Loy. L.A. Int'l & Comp. L.J.*, број 18, 1995–1996, стр. 833. Обавеза накнаде штете у режиму одговорности *sine delicto* остаје, међутим, у сфери примарних норми, док је обавеза накнаде штете код одговорности за противправни акт секундарне природе.

другој страни, Словачка се такође позивала на примену правила *restitutio in integrum*, накнаду штете и обезбеђење да се противправни акти које је извршила Мађарска неће поновити у будућности. Међународни суд правде је, одговарајући на постављене захтеве држава у спору, почео цитирањем става свог претходника у вези са накнадом штете.¹⁶ Ипак, резултат примене правила да накнада треба да „избрише све последице” противправног акта неочекивано се састојао у упућивању држава „на сарадњу са циљем употребе заједничке воде Дунава”.¹⁷ Суд је истакао да ће се „последице противправних аката двеју држава избрисати што је више могуће уколико оне поново успоставе сарадњу”.¹⁸ У погледу конкретне штете која је причињена противправним актима, Међународни суд правде је велики значај придао чињеници да су обе државе међусобно, једна другој, проузроковале штету. Имајући то у виду, дошао је до закључка да „би питање накнаде могло бити решено на задовољавајући начин, на основу заједничког споразума, уколико би се свака од држава у спору одрекла свих новчаних захтева и противзахтева или их пак поништила”.¹⁹ Произлази да се Суд определио за решење које је крајње прагматично са аспекта смиривања тензија између две државе, али и решење које на известан начин занемарује правила о одговорности државе за противправни акт у делу који се тиче последица установљене одговорности. Врло је реално очекивати да ће се исти тренд наставити и у будућој пракси, из разлога специфичних карактеристика саме еколошке штете, нарочито у погледу њене процене и новчаног изражавања.

Сличан је исход поступка вођеног пред Међународним судом правде у вези са загађењем реке Уругвај. Суд је нашао да „установљење противправног понашања Уругваја у вези са његовим процедуралним обавезама представља *per se* меру задовољења за Аргентину. Како су се повреде процедуралних обавеза Уругваја десиле у прошлости и у међувремену престале, нема разлога да се нареди њихов престанак.”²⁰ Аргентина је, међутим, тврдила да установљење противправности „не би било довољно као репарација”.²¹ Она је захтевала повраћај у пређашње стање позивајући се на члан 35 Правила о одговорности државе за противправни акт и инсистирајући на примату те последице над другим последицама установљене међународне одговорности. Према њеним речима, остале последице попут накнаде штете долазе у обзир само ако је повраћај у пређашње стање у материјалном смислу немогућ или пак постоји очигледна несразмера између терета и користи који се њим постижу. Овога пута, Суд је изговор за непримењивање правила

16 *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project*, Hungary v. Slovakia, *ICJ Reports*, 1997, стр. 80, параграф 149.

17 *Ibidem*, стр. 80, параграф 150.

18 *Eod. loc.*

19 *Ibidem*, стр. 81, параграф 153.

20 *Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay*, Argentina v. Uruguay, Judgment of April 20 2010, *ICJ Reports* 2010, стр. 76, параграф 269.

21 *Ibidem*, стр. 76, параграф 270.

о повраћају у пређашње стање и правила о накнади штете пронашао у посебном карактеру обавезе чију је повреду установио. Повлачење разлике између материјалних и процедуралних обавеза послужило му је као основ за одговарајуће разлике у погледу последица установљене повреде. Суд је искористио став који је изнео у случају *Avena*, у складу са којим „шта представља репарацију у одговарајућој форми очигледно зависи од конкретних околности сваког случаја и саме природе и обима штете, јер питање треба размотрити са становишта шта представља репарацију у адекватној форми која одговара повреди”.²²

Потпуно неочекивано се, као крајња последица сједињавања два режима одговорности, јавља заобилажење елемента који представља њихову тачку везивања. Реч је о принципу да субјект који је штету проузроковао треба и да је надокнади. Неважно је притом како ће се принцип назвати – да ли принцип накнаде штете у правилима о одговорности за противправни акт или принцип „загађивач плаћа” код одговорности *sine delicto*. Иако је реч о последици која би требало, због својих карактеристика, да доминира у сфери еколошке штете, пракса наводи на закључак да то ипак није случај. На разлоге указује и Комисија за међународно право у свом коментару уз Нацрт принципа о подели губитака у случају прекограничне штете настале услед опасних активности. Бавећи се правилима о одговорности у случају да је прекогранична штета узрокована дозвољеним активностима, она повлачи паралелу са правилима о одговорности за противправни акт. Између осталих, Комисија наводи да надокнадива може бити само штета коју је могуће новчано изразити, као и да су одлучујуће околности конкретног случаја, нарочито „садржина повређене обавезе, процена разумности мера које су у вези са штетом државе предузеле, и коначно, разлози правичности”.²³ Утицај одговорности *sine delicto* огледа се, стога, у томе што се накнада штете у оба случаја одређује у зависности од низа фактора те не мора представљати еквивалент стварно претрпљеној штети.²⁴ У том смислу, одступа се од правила о одговорности за противправни акт, где накнада обухвата стварну штету и изгубљену добит и приклања се принципу „загађивач плаћа” који се у међународној пракси не схвата апсолутно већ као принцип за који важе бројна ограничења.²⁵ Осим

22 *Avena and Other Mexican Nationals, Mexico v. United States of America, Judgment, ICJ Reports 2004*, стр. 59, параграф 119. *Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay, Judgment of April 20 2010, ICJ Reports 2010*, стр. 78, параграф 274.

23 *Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities*, with commentaries, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session in 2006, and submitted to the General Assembly (A/61/10), *Yearbook of the International Law Commission, 2006*, vol. II, Part Two, стр. 149-150.

24 Barboza, J., „Liability: Can We Put Humpty-Dumpty Together Again?“, *Chinese Journal of International Law*, број 1, 2002, стр. 508.

25 За конкретна ограничења принципа „загађивач плаћа” која су дошла до изражаја у уговорним режимима који установљавају одговорност за штету насталу вршењем опасних активности видети: *Draft principles on the allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities*, with commentaries, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session in 2006,

тога, одступање се огледа и у самом *ratio*-у примене правила о одговорности. Код одговорности за противправни акт, основни циљ се састоји у установљењу постојања противправног акта и брисању његових последица. У случају одговорности без противправног акта тежи се поновном успостављању равнотеже интереса датих држава која је нарушена узрокованом штетом. Ако је судити по напред изнетој пракси Међународног суда правде у еколошким споровима, брише се разлика у погледу циљева који се желе постићи те примена правила о одговорности за противправни акт у сфери заштите околине више нема за сврху да отклони последице противправног акта већ да пронађе решење које би задовољило обе стране. Произлази да међународно еколошко право сопственим принципом „загађивач плаћа” није успело да ублажи недостатке општих правила о одговорности државе у делу који се тиче накнаде штете. Оно је, напротив, попут осталих принципа међународног еколошког права, само „разводнило” иначе потпуно адекватна правила међународног права о одговорности државе за противправни акт.

Након ових разматрања начелног карактера о месту и утицају који принцип „загађивач плаћа” има на нивоу општег међународног права у контексту одговорности државе, треба указати и на његове далеко конкретније манифестације у виду појединих мултилатералних уговора који регулишу одговорност субјеката приватног права за поједине облике загађења, али и одлучујући утицај који је тај принцип имао приликом усвајања Директиве 2004/35/ЕЗ Европског парламента и Савета од 21. априла 2004. године о одговорности за еколошку штету.²⁶

Свесне да ригидан механизам правила међународног права о одговорности за противправни акт често за последицу има да се штета по животну средину оставља без последица на плану права, државе су као алтернативу изградиле правила о одговорности *sine delicto*. Било да су та правила садржана у конкретном уговорном аранжману који се искључиво бави одговорношћу за случај да се причини штета одређеном врстом активности, или се пак ради о мултилатералном уговору који се само једним својим делом дотиче питања одговорности, заједничка карактеристика тих инструмената огледа се у томе што је принцип загађивач плаћа уграђен у саме њихове темеље. Поједини међу њима и изричито помињу принцип „загађивач плаћа”,²⁷ док је у другима овај принцип оличен у конкретним одредбама. Најчешће је то одредба да се одговорност, а тиме и обавеза накнаде штете, то јест санирања штет-

and submitted to the General Assembly (A/61/10), *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two, стр. 145–147.

26 Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, *Official Journal of the European Union*, L 143, 30. 04. 2004, стр. 56.

27 Конвенција о прекограничним ефектима индустријских инцидента усвојена у Хелсинкију 17. марта 1992. године (*Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents*), *ILM*, vol. 31, стр. 1330; Стокхолмска конвенција о истрајним органским загађивачима усвојена 22. маја 2001. године (*Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants*), *ILM*, vol. 40, стр. 532.

них последица активности у питању, каналише на субјекта који се да- том активношћу бави – на такозваног оператора.²⁸ Ова, али и читав низ других одредаба представљају опште место у уговорима о одговорности за високоризичне активности, што упућује на закључак да се питање одговорности у међународним уговорима овог типа регулише готово шематски.

На први поглед, принцип „загађивач плаћа” „само указује на очигледно”, односно захтева од „надлежних државних органа на националном нивоу да се старају да, у сваком случају када је дошло или постоји ризик да дође до загађења животне околине, одговорно физичко или правно лице сноси трошкове који произлазе из загађења или мера које су предузете у сврху његовог спречавања”.²⁹ Бејерлин (*Beyerlin*) и Мар-аун (*Marauhn*) износе став да је значај принципа „загађивач плаћа” ограничен на национални и европски ниво док на нивоу општег међународног права није у стању да руководи уређењем односа од глобалног еколошког значаја.³⁰ Мишљење је подложно критици. Наиме, могло би се бранити само у контексту одређених изузетно компликованих облика загађења, попут климатских промена или штете нанете озонском омотачу. Разлог лежи у немогућности да се установи веза између конкретне радње и штете. Међутим, наведени примери мултилатералних међународних уговора у еколошкој сфери говоре у прилог тези да је принцип „загађивач плаћа” ипак нашао своје место и на међународном, а не само националном нивоу или нивоу појединих међународних организација као што је Европска унија.

Разлика између међународних и европских стандарда у примени принципа „загађивач плаћа” постоји, али је њена природа другачија и огледа се у конкретизацији овог принципа на европском нивоу, што се може објаснити инхерентним карактеристикама права Европске уније које је по начину на који функционише ближе унутрашњим правним системима него општем међународном праву.

Иако се принцип загађивач плаћа помиње и у ранијим актима Уније,³¹ најновији међу њима је и најзначајнији када се ради о вези између овог принципа и одговорности за еколошку штету. Реч је о већ поменутој Директиви 2004/35/ЕЗ Европског парламента и Савета од 21. априла 2004. године о одговорности за еколошку штету. Наиме, у

28 Међународна конвенција о грађанској одговорности за штету насталу загађењем нафтом усвојена у Бриселу 29. новембра 1969. године (*International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*), UNTS, vol. 973, стр. 3; Конвенција о грађанској одговорности за штету насталу загађењем нафтом услед истраживања и искоришћавања минералних богатстава морског дна усвојена у Лондону 1. маја 1977. године (*Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Sea Bed Mineral Resources*), ILM, vol. 16, стр. 1450.

29 Beyerlin, U., Marauhn, T., *International Environmental Law*, Hart Publishing, 2011, str. 58.

30 *Eod. loc.*

31 EC Council Recommendation 75/436/EUROATOM, ECSC, EEC OF 3 March 1975 regarding Cost of Allocation and Action by Public Authorities on Environmental Matters.

тзв. *White Paper on Environmental Liability*, који је 9. фебруара 2000. године усвојила Европска комисија, разматрани су различити начини на које би европски режим одговорности за еколошку штету могао да буде изграђен. Трагало се за најефикаснијом применом принципа загађивач плаћа у материји одговорности, а да то истовремено буде у складу са еколошком политиком Европске уније. Међу три предложене опције, изабрана је она која се састојала у усвајању посебне директиве којом би било регулисано питање одговорности за штету причињену животној околини.³²

Иако је то акт који успоставља оквир за регулисање питања одговорности за еколошку штету, његов значај је вишеструк,³³ између осталог и са становишта примене принципа „загађивач плаћа”. Директива уводи његову непосредну примену, што је омогућило и разјашњење одређених спорних момената у вези са овим принципом у скоријој пракси Европског суда правде.

Суштина принципа „загађивач плаћа” огледа се у томе што субјект који је проузроковао штету има обавезу и да је надокнади, односно да предузме мере како би штетне последице биле саниране. Ипак, и у томе лежи срж проблема, принцип не говори ништа о томе како установити нужну везу између конкретног субјекта и штете, што се постаје још компликованије у ситуацијама у којима постоји низ ланчано повезаних радњи које су могле изазвати штету. Другим речима, да ли ће трошкове отклањања последица које су по животну околину настале загађењем нафтом сносити онај ко управља транспортним средством којим се товар превози или власник терета?

На нивоу позитивног међународног права израженог у уговорним режимима који усвајају одговорност за ризик, решење за овај проблем пронађено је у већ помињаном каналисању одговорности на субјекта за кога се сматра да је у најтешњој вези са штетом. Тиме је принцип „загађивач плаћа” добио своју конкретизацију. Директива 2004/35/ЕЗ о одговорности за еколошку штету се по усвојеном решењу битно не разликује од мултилатералних међународних уговора који успостављају режим одговорности *sine delicto*. Она такође каналише одговорност на такозваног оператора, то јест субјекта који предузима активност у питању. Међутим, Директива је специфична по томе што њен предмет

32 Преостала два решења огледала су се у установљењу режима који би се ограничио само на прекограничну штету, односно приступању Лугано конвенцији о грађанској одговорности за штету насталу активностима које су опасне по животну средину од 1993. године, као већ расположивом решењу, али решењу које није уливало наду да ће икада заживети у пракси

33 Директива садржи дефиницију еколошке штете, повлачи разлику између два режима одговорности зависно од врсте активности која је изазвала штету, као и разлику између ситуација у којима постоји ризик да штета настане од ситуација у којима је штета већ наступила. О томе више: Lee, M., *EU Environmental Law – Challenges, Change and Decision-Making*, Oxford and Portland, Oregon 2005, стр. 206–207; Radojević, D., „Nova Direktiva Evropske unije o odgovornosti u oblasti zaštite životne sredine”, *Međunarodni problemi*, vol. LVII, br. 1–2, str. 177–198.

регулисања није ограничен на одређену високоризичну активност, као што је случај са мултилатералним еколошким споразумима, већ покрива различите врсте активности којима је својствен извештајни степен ризика. Тиме се она заправо приближава решењу усвојеном Лугано конвенцијом о грађанској одговорности за штету насталу активностима које су опасне по животну средину од 1993. године, која је представљала неуспео покушај да такво решење продре на међународни ниво, и доказује да је на нивоу европског права општи режим одговорности за еколошку штету однео превагу над секторским приступом, који подразумева кројење режима одговорности према потребама дате високоризичне активности.³⁴

У самој Директиви не разрађује се детаљније даља примена принципа „загађивач плаћа” у смислу да садржи конкретна правила о томе како ће се установити неопходна веза између штете и такозваног оператора, односно субјекта који ју је проузроковао. Захваљујући особинама права Европске уније, решење за овај проблем било је далеко једноставније наћи него што је то случај на нивоу општег међународног права. Тумачење принципа дао је Европски суд правде у првом случају који се пред њим водио у вези са применом Директиве о одговорности за еколошку штету – случају *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA v. Ministero dello Sviluppo economico*.³⁵

Случај се тичао дела Сицилије у коме је од шездесетих година прошлог века пословао низ петрохемијских компанија. То је изазвало озбиљно загађење земље, подземних вода и оближњег мора. Надлежни италијански органи су то подручје прогласили „местом од националног интереса за потребе деконтаминације” и покренули су поступке како би навели петрохемијску индустрију да очисти дато подручје од загађења. Наметнуте мере обухватале су и уклањање талоба из залива Аугуста до дубине од два метра. Неке од компанија којима су мере наложене сматрале су, међутим, да не постоји обавеза да наложене мере предузму јер се не може доказати да је њихов рад непосредан узрок загађења.

34 Након готово двадесет година од усвајања ове Конвенције није је ратификовала ниједна држава.

35 Court of Justice of the European Union, Luxembourg, 9 March 2010, Judgments in Case C-378/08 and Joined Cases C-379/08 and C-380/08 *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europea SpA and Syndial SpA v Ministero dello Sviluppo economico and Others and ENI SpA v Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare and Others*. Reports of cases 2010 I – 01919. Пракса Европског суда правде која се тичала принципа „загађивач плаћа” до доношења пресуде у поменутих случајевима, сводила се на тумачење појединих аката на основу овог принципа. Примера ради, у случају *Standley*, Суд се показао спремним да законитост одређених мера процењује према принципу „загађивач плаћа”. Тужиоци су у наведеном случају тврдили да је Директива 91/676/ЕЕЗ ништава зато што предвиђа несразмеран обим одговорности за загађење нитратима на фармере тиме што занемарује остале изворе загађења. Case C-293/97, *Standley*, 1999, ECR I-2603, paras. 51-52. В. више: Wennerås, P., *The Enforcement of EC Environmental Law*, Oxford University Press, 2007, стр. 199.

Након више поступака и пресуда које су донели италијански судски органи, Регионални административни трибунал Сицилије (*Tribunale amministrativo regionale della Sicilia*) одлучио је да упути неколико спорних питања Европском суду правде. У својој пресуди, Европски суд правде је закључио да држава чланица може установити обориву претпоставку да постоји узрочна веза између загађења које треба санирати и активности једног или више оператора који се налазе у близини загађеног подручја. Да би надлежни државни органи применили ову претпоставку, они морају да истраже порекло загађења и да имају довољно доказа да узрочна веза постоји. Доказ може обухватати чињеницу да се локација операторовог постројења налази у близини места загађења, као и везу између супстанци које оператор користи и оних које су пронађене у загађеном подручју.³⁶ Пошто је та претпоставка оборива, оператор може да докаже да његове активности нису узрок загађења. Таквим тумачењем принципа „загађивач плаћа”, Европски суд правде испунио је једно руководно начело еколошког права конкретном садржином и учинио га непосредно примењивим у ситуацијама у којима се установљава одговорност за еколошку штету, то јест обавеза санирања штетних последица по животну околину.

Директива 2004/35/ЕЗ је дала још један значајан допринос самом појму еколошке штете. Поједини аутори чак истичу да је то „оригинално решење”³⁷ које не постоји у мултилатералним међународним уговорима у сфери заштите животне околине. Директивом је предвиђено да је, у случајевима у којима је санирање штете нанете природној средини немогуће због њене дуготрајне изложености загађењу, оператор у обавези да пружи такозвану *compensatory remediation* која се састоји у додатном унапређењу заштићених природних станишта и врста у другом подручју, то јест подручју које није било погођено загађењем, са циљем да се омогући да оштећени природни ресурси поново остварују своје еколошке функције.³⁸ Иако има мишљења да би ово еколошки свесно решење могло да постане и стандард у међународном, а не само праву Европске уније,³⁹ чини се да то ипак није реално очекивати на актуелном нивоу међународног права заштите животне околине. Наиме, као што је већ поменуто, мултилатералне међународне уговоре који регулишу одговорност за еколошку штету одликује готово шематско регулисање одређених питања, међу којима је и оно које се тиче самог

36 Court of Justice of the European Union, Luxembourg, 9 March 2010, Judgment in Case C-378/08, para. 57.

37 Kerbrat, Y., „International Law Facing the Challenge of Compensation for Environmental Damages”, in Kerbrat, Y., Maljean-Dubois, S., *The Transformation of International Environmental Law*, A. Pedone and Hart, 2011, стр. 230.

38 Annex II of Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, *Official Journal of the European Union*, L 143, 30. април 2004, стр. 67.

39 Kerbrat, Y., *op. cit.*, стр. 231.

појма еколошке штете, то јест штете која је обухваћена обавезом накнаде. Реч је, у најбољем случају, о износу који представља еквивалент трошковима предузетих мера за успостављање нарушене животне средине (*costs of measures of reinstatement of the environment*). На који начин се ова формулација тумачи у пракси, показује *Claims Manual*, који је издао Међународни фонд за накнаду у случајевима загађења нафтом. У Упутству се наводи да „у светлости чињенице да је практично немогуће оштећено подручје довести у идентично еколошко стање које би постојало да се испуштање нафте није десило, сврха свих разумних мера за успостављање нарушене животне околине требало би да се састоји у поновном успостављању биолошке заједнице у којој су присутни организми својствени тој заједници и у којој они нормално функционишу. Мере које се предузимају на извесној удаљености, али и даље у близини оштећеног подручја, могу бити прихватљиве само уколико се докаже да ће допринети опоравку оштећених елемената животне околине.”⁴⁰

Анализа принципа „загађивач плаћа” указује на извесне закључке. Као прво, далеко је виши степен његове применљивости у праву Европске уније него у међународном праву заштите животне околине. Док се на актуелном нивоу развоја међународног права значење принципа „загађивач плаћа” још увек своди на начело којим се државе руководе приликом вршења њихове нормативне активности у овој сфери, право Европске уније је успело да испуни овај принцип конкретном садржином, довољно да се он подигне на ниво правног правила. Из наведеног произлази и други закључак. Када се принцип „загађивач плаћа” стави у контекст правила о одговорности, постаје јасно да се његов утицај на нивоу општег међународног права значајно разликује у односу на утицај који остварује на нивоу права Европске уније. Принцип „загађивач плаћа”, као принцип својствен правилима о одговорности за штетне последице аката који су дозвољени међународним правом, извршио је повратан утицај на правила о одговорности државе за противправни акт, што је за резултат имало стварање једног хибридног режима одговорности у материји еколошке штете који комбинује елементе одговорности *ex* и *sine delicto*. Уместо да принцип својствен еколошком праву учврсти позицију правила о одговорности у овој сфери, намеће се закључак да је он допринео њиховом „разводњавању”, а тиме и удаљавању од функције која би требало да им буде примарна. За разлику од тога, најпре Директива 2004/35/ЕЗ о одговорности за еколошку штету а затим и пракса Европског суда правде с њом у вези, учинили су да принцип „загађивач плаћа” стекне веома конкретне обресе и чак реши један од најзначајнијих проблема еколошког права – како установити везу између настале штете и субјекта који треба да сноси одговарајуће последице.

40 *Claims Manual*, International Oil Pollution Compensation Fund, 1992, стр. 35, параграф 3.6.4. http://www.iopcfund.org/npdf/2008%20claims%20manual_e.pdf, сајт посећен 5. септембра 2012. године.

Asst. Bojana Čučković*

POLLUTER PAYS PRINCIPLE AND ENVIRONMENTAL LIABILITY – INTERNATIONAL AND EUROPEAN STANDARDS

Summary

Polluter pays principle is a guiding principle of both international law and European Union law. However, its status, legal nature and relevance differ significantly. Distinction is particularly evident when the polluter pays principle is observed in the context of the rules on environmental liability. The author analyzes this relationship at two levels. At the level of general international law, the focus is on the influence of the principle, as an integral part of the rules on liability, on the rules of State responsibility for internationally wrongful act. The influence leads to a creation of a hybrid regime of State responsibility for environmental harm which is recognizable even in the practice of the International Court of Justice. At the level of European Union law, the polluter pays principle has served as a guiding principle when adopting Directive 2004/35/EC on environmental liability. Recent practice of the European Court of Justice has shown that the polluter pays principle is a principle with a specific content that can be directly applied for the purpose of establishing a sufficient connection between the damage and the operator of the activity in question.

Key words: Polluter pays principle. Environmental harm. State responsibility for internationally wrongful act. International liability. Directive 2004/35/EC on environmental liability. European Court of Justice. International Court of Justice.

* Bojana Čučković, PhD. Assistant, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Science of Serbia.