

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 3

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2013

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Korice
Marija Vuksanović

Priprema i štampa
Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-431-8

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. 3 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 361 str. ; 24 cm. - (Biblioteka Zbornici)

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. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-431-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 203584268

МОДЕЛИ МУЛТИЛАТЕРАЛНОГ УГОВОРНОГ РЕГУЛИСАЊА ОДГОВОРНОСТИ ЗА ЕКОЛОШКУ ШТЕТУ И ЊИХОВ УТИЦАЈ НА РЕЖИМ УСВОЈЕН У ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Апстракт

Када је Европска унија крајем прошлог века почела да изради својствена правила о еколошкој одговорности, имала је пред собом већ постојећа решења садржана у мултилатералним међународним уговорима, као и могућности да анализира њихову ефикасност, добре и лоше стране, све са циљем да се евалуационо одреде за неко од њих. Из одредаба близу три стотине међународних конвенција асистирована су четири основна модела регулација материје одговорности за штету причињену живојој околини, али су идентификоване и извесне одлуке у оквиру истог модела. Рад представља покушај да се модели мултилатералног уговорног регулација материје одговорности за еколошку штету доведу у везу са Директивом 2004/35/ЕЗ о еколошкој одговорности. Из уредног приказа појединих решења усвојених Директивом и решења из међународних уговора о грађанској одговорности, може се извести закључак да је Директива најближа моделу усвојеном у уговорима уско специјализованим за решавање одговорности. Ипак, ради анализе утицаја који је овај модел, јачије два његова облика (секторски и општи), имао на право Европске уније, акценат је стављен на елементе у погледу којих се усвојена решења разликују, конкретно на појам еколошке штете, врсту високоризичних активности и улогу државе. Крајњи закључак се своди на то да Директива комбинује две варијанте модела који одговара мултилатералним уговорима специјализованим за решавање одговорности. По својим карактеристикама, она је ближа и неретко је инспирисана одредбама Лиано конвенције о грађанској одговорности за штету насталу високоризичним активностима од 1993. године. Ипак, поједини секторски оријентисани уговори у материји одговорности добили су можда и значајније место у Директиви јер је самом Директивом предвиђена примена тих уговора у случају да еколошка штета настала активностима које они регулишу.

Кључне речи: Директива 2004/35/ЕЗ о одговорности за еколошку штету. Мултилатерални еколошки уговори. Еколошка штета. Високоризичне активности.

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

Увод

Истраживање је обухватило близу три стотине вишестраних међународних уговора које су током последњих сто година државе закључиле са циљем заштите животне околине од загађења.¹ Предмет анализе биле су одредбе које ти уговори евентуално садрже у погледу одговорности за проузроковану штету. Употребљена је реч „евентуално” зато што значајан број уговора уопште не регулише питање еколошке одговорности. Анализа је указала на постојање извесних модела који се, чешће или ређе, усвајају у решењима садржаним у међународним уговорима. Разматрање основних карактеристика различитих модела довело је до кристалисања њихових добрих али и лоших страна. То је послужило као основа за анализу модела еколошке одговорности који је усвојен у праву Европске уније, тачније за режим успостављен Директивом 2004/35/ЕЗ о одговорности за еколошку штету од 21. априла 2004. године.² Одредбе садржане у Директиви упућују на вишеслојан однос између прописа Европске уније у тој области и међународних уговора. Тај однос се огледа у преузимању већ готових решења из појединих мултилатералних еколошких уговора, али и у уступању предности у примени одређених међународних уговора који за предмет регулисања имају одговорност за поједине врсте еколошке штете.

1. Подела мултилатералних еколошких уговора зависно од односа према питању одговорности

Колико је питање одговорности према обавезама које су државе преузеле у сфери заштите животне околине значајно али и специфично, јасно произлази из одредаба појединих међународних уговора.³ Иако није обичај да се у међународне уговоре уноси одредба којом ће се регулисати питање одговорности, јер се у случају повреде примењују секундарна правила о одговорности и накнади штете, уговори у еколошкој сфери се у значајном броју одликују таквом одредбом. Тачније, ако се као критеријум разврставања међународних уговора са еколошком ди-

1 Регистар међународних уговора и других споразума у области животне околине, званичан документ сачињен од Програма Уједињених нација за животну средину (*United Nations Environment Programme - UNEP*). Register of International Treaties and Other Agreements in the Field of the Environment, prepared by Division of Policy Development and Law, Environmental Law Branch, United Nations Environment Programme, Nairobi, 30. децембар 2005, UNEP/Env.Law/2005/3.

2 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 56.

3 О ограничењима у домањају уговора који се дотичу питања одговорности за штету насталу високоризичним активностима в. Kuwabara, S., „International Responsibility for Manmade Disasters”, *Am. Soc’y Int’l L. Proc.*, vol. 81, 1987, стр. 323–324.

мензијом узме њихов однос према питању одговорности, могуће их је класификовати у неколико категорија.⁴

1.1. Уговори који не садрже одредбу о одговорности

Најбројнију групу и даље чине уговори који уопште не садрже одредбу о одговорности. Тој групи највећим делом припадају уговори који су усвајани у раним фазама развоја међународног еколошког уговорног права, али и у каснијим фазама, па и уговори који се усвајају данас. Заправо све до шездесетих година прошлог века, када се почело са праксом усвајања уговора који се уско баве питањем одговорности за конкретне врсте штете или пак праксом уношења посебне одредбе којом се третира питање одговорности, уговори су о томе ћутали. Чини се, међутим, да су разлози за ћутање били различити на почетку међународне нормативне активности у еколошкој сфери у односу на разлоге којима се државе данас опредељују за овакво решење.

С тим у вези, уговоре који не садрже одредбу о одговорности могуће је поделити у две групе. Прву чине уговори којима се питање одговорности не регулише из простог разлога што се подразумева да би, у случају повреде обавезе утврђене уговором на снази, дошло до примене секундарних правила међународног права о одговорности за противправни акт. Тој групи махом припадају уговори који су утирали темеље међународног еколошког права у смислу временског критеријума.⁵ Другу групу чине уговори у којима је одредба о одговорности намерно изостављена услед оквирног карактера норми које су у њима садржане и свести држава преговарача да тај оквирни карактер никако не иде наруку примени правила о одговорности за противправни акт. Овој групи припада немали број уговора који регулишу значајне области заштите животне околине попут Оквирне конвенције Уједињених

4 Поједностављену класификацију уговора у области заштите животне средине када се као критеријум узме питање одговорности даје и Бруне: Brunnée, J., „The Responsibility of State for Environmental Harm in Multinational Context – Problems and Trends”, *Les Cahiers de Droit*, vol. 34, 1993, стр. 839. Ипак, узимајући у обзир промене које су се одиграле у међународном еколошком праву у последње две деценије, та класификација се показује као непотпуна.

5 Реч је о уговорима који су усвајани од двадесетих до шездесетих година прошлог века попут Конвенције о употреби белог олова у сликању усвојене у Женеви 1921. године, Конвенције о очувању фауне и флоре у њиховом природном стању усвојене у Лондону 1933. године, Конвенције о заштити природе и дивљих врста у западној хемисфери усвојене у Вашингтону 1940. године, Међународне конвенције о регулисању лова на китове усвојене такође у Вашингтону 1946. године, Међународне конвенције о заштити птица усвојене у Паризу 1950. године, Конвенције о очувању фока на северном Пацифику усвојене у Вашингтону 1957. године, Међународне конвенције о заштити морске средине од загађења нафтом усвојене у Лондону 1954. године итд. Изузетак је Конвенција о међународној заштити биљака усвојена у Риму 1951. године која у свом првом члану изричито предвиђа да ће свака уговорна страна преузети одговорност за извршење свих обавеза предвиђених Конвенцијом.

нација о климатским променама из 1992. године и Бечке конвенције о заштити озонског омотача из 1985. године. Посебну категорију у тој групи чине уговори који, мада не садрже одредбу о одговорности антиципирајући нереалност њене примене, предвиђају алтернативни механизам. Тај механизам се обично састоји у институционализовању надзора над применом међународног уговора у питању, тако што се оснива орган коме се поверавају извесне надлежности у случају да се нека од држава уговорница не придржава обавеза које је уговором преузела.⁶ Могуће је чак приметити да је техника такозваног *compliance*-а однела превагу над осталим модалитетима реаговања на повреду обавеза преузетих међународним уговорима у еколошкој сфери. Од педесет два уговора који су усвојени у тој области од 1997. године, одредба о институционализацији надзора над применом одредаба уговора унета је у њих осамнаест.⁷

6 Као пример може послужити члан 18 Кјото протокола из 1997. године уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о климатским променама из 1992. године, члан 15 Архуске конвенције о приступу информацији, јавном учешћу у одлучивању и приступу правосуђу у еколошким стварима из 1998. године, члан 17 Конвенције о процедури претходне сагласности у вези са извесним опасним хемикалијама и пестицидима у међународној трговини из 1998. године, члан 11 Протокола о истрајним органским загађивачима из 1998. године уз Конвенцију о далекосежном прекограничном загађењу ваздуха из 1979. године, као и многи други међународни уговори закључени током последњих петнаестак година.

7 Члан 18 Кјото протокола од 1997. године уз Оквирну конвенцију Уједињених нација о климатским променама из 1992. године, члан 15 Архуске конвенције о приступу информацији, јавном учешћу у одлучивању и приступу правосуђу у еколошким стварима из 1998. године, члан 17 Конвенције о процедури претходне сагласности у вези са извесним опасним хемикалијама и пестицидима у међународној трговини из 1998. године, члан 11 Протокола о истрајним органским загађивачима из 1998. године уз Конвенцију о далекосежном прекограничном загађењу ваздуха из 1979. године, члан 12 Протокола о очувању дивљих врста и примени права у Северноафричкој развојној заједници, Мапуто, 1999, члан 9 Протокола о сузбијању ацидификације и еутрофикације из 1999. године уз Конвенцију о далекосежном прекограничном загађењу ваздуха из 1979. године, члан 34 Картагена протокола о биолошкој безбедности уз Конвенцију о биолошкој разноврсности (2000), члан 10 Ревидираног протокола о заједничким водним токовима у Северноафричкој развојној заједници из 2000. године, члан 25 Конвенције о очувању и управљању високо миграторних врста риба у западном и централном Пацифику из 2000. године, члан 16 Конвенције о очувању и управљању рибним фондом у југоисточном Атлантику из 2001. године, члан 17 Стокхолмске конвенције о истрајним органским загађивачима из 2001. године, члан 1 Међународне конвенције о контроли штетних *anti-fouling* система на бродовима из 2001. године, члан 17 Конвенције о заштити подводне културне баштине из 2001. године, члан 21 Међународног уговора о билимним генетским ресурсима за исхрану и пољопривреду из 2001. године, члан 19 Оквирне конвенције о контроли дувана из 2003. године, члан 11 Протокола о експлозивним остацима рата уз Конвенцију о забранама и ограничењима у употреби извесних конвенционалних врста наоружања за које се сматра да могу бити изузетно штетни из 2003. године, члан 14 Протокола о стратешкој еколошкој процени уз Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту из 2003. године, члан 22 Протокола о регистру загађујућег отпада и трансфера из 2003. године.

1.2. Уговори који реулисање ишћања одговорности одлажу за нека каснија времена

Другу групу чине уговори у које је унета одредба о обавези држава уговорница да развију, у каснијој фази, режим одговорности. Такав приступ одговорности за штету нанету животној околини представља карактеристику уговора чији је циљ заштита морске средине од различитих видова загађења, где се, како у универзалним, тако и у уговорима регионалног карактера, преписује готово идентична одредба о потреби ангажовања на изради и развијању правила и процедура за установљење одговорности.

Ипак, и овде је могуће направити разлику између три врсте решења.

Једним, које је употребљено у првом уговору који је садржао одредбу овог типа – Конвенцији о спречавању загађења морске средине бацањем отпада и других материја из 1972. године, изричито се позива на правила општег међународног права о одговорности (*responsibility*) државе за штету причињену животној околини других држава, а која треба да послуже као основа приликом развијања процедура за процену одговорности (*liability*) и решавање спорова у вези са бацањем отпада.⁸ Решењу усвојеном Конвенцијом може се замерити недостатак прецизности будући да није сасвим јасно на која начела међународног права о одговорности држава се мисли и, што је још дискутабилније, да ли уопште постоје начела међународног права о одговорности државе за специфичан случај еколошке штете. Одредба члана X као да сугерише да међународно право располаже неким посебним правилима о одговорности државе која за поље примене имају случајеве штете причињене животној средини. Тај недостатак би се могао приписати пионирском карактеру овог решења да оно није поновљено у члану 15 Протокола из 1996. године уз Конвенцију из 1972. године. Ипак, уговори који садрже слично решење, а који су закључени у годинама које су уследиле, позивају се само на правила међународног права о одговорности државе за противправни акт која схватају као базу за развијање процедура и правила о накнади штете, у вези са којом пак постоји потреба да се у обзир узму специфичности еколошке штете.⁹ Најбројнији у тој групи су свакако уговори који за базу развијања правила о одговорности и накнади штете узимају само међународно право са којим правила о одговорности морају бити усклађена. Такво је решење усвојено у одредби члана 14 Конвенције о заштити и унапређењу морске средине у широј

8 Одредбом члана X Конвенције о спречавању загађења морске средине бацањем отпада и других материја из 1972. године предвиђено је: „У складу са начелима међународног права о одговорности (*responsibility*) држава за штету причињену животној околини других држава или било којој другој области бацањем отпада и других материја било које врсте, уговорне стране преузимају обавезу да развију процедуре за процену одговорности (*liability*) и решавање спорова у вези са бацањем.”

9 Члан 29 Оквирне конвенције о заштити морске средине Каспијског мора из 2003. године.

карипској регији из 1983. године. Предвиђа се сарадња држава са циљем „усвајања одговарајућих правила и поступака, који су у сагласности са међународним правом, у области одговорности и накнаде штете која настаје загађивањем”.¹⁰

Друга врста решења уводи обавезу држава уговорница да развијају како правила о одговорности државе за противправни акт, тако и правила и процедуре за накнаду причињене штете. Као пример може да послужи одредба члана 17 Конвенције о заштити морске средине у области Балтичког мора из 1974. године, која је и насловљена „Одговорност за штету” (*Responsibility for damage*).¹¹ Том одредбом је предвиђено да се уговорне стране обавезују да, што је могуће пре, заједно развију и прихвате правила која се тичу одговорности за штету која настаје радњама или пропуштањима која су у супротности са Конвенцијом, укључујући, између осталог, границе одговорности (*liability*), критеријуме и процедуре за њено утврђивање и одговарајућа правна средства. Карактеристика овог решења огледа се у томе што се правила међународног права о одговорности држава за противправни акт не узимају као нешто што је већ регулисано обичајним међународним правом, већ државе уговорнице треба да развију и та правила и правила која се тичу накнаде конкретне штете.¹²

Треће решење се састоји у инсистирању на потреби развијања правила о одговорности (*liability*) и накнади штете, а да се притом она не

10 Готово идентичну одредбу садржи члан 15 Конвенције о заштити, управљању и унапређењу морске и обалне средине источноафричке регије из 1985. године, члан 20 Конвенције о заштити природних ресурса и животне околине у регији јужног Пацифика из 1986. године, члан 12 Конвенције о забрани увоза опасног и радиоактивног отпада и контроли прекограничног кретања и управљања опасним отпадима у регији јужног Пацифика из 1995. године.

11 О чисто декларативном карактеру ове одредбе сведочи чињеница да Конвенција о заштити морске средине у области Балтичког мора из 1992. године садржи у члану 25 одредбу која је идентична одредби из члана 17 Конвенције из 1974. године. Делује невероватно да током осамнаест година, колико је протекло између усвајања два уговора о заштити Балтичког мора, није било помака у регулисању тако значајног питања какво је питање одговорности.

12 Слично решење усвајају Конвенција о прекограничним ефектима индустријских инцидента из 1992. године (члан 13) и Конвенција о заштити и употреби прекограничних водних токова и међународних језера из 1992. године (члан 7). Поједини уговори регионалног карактера у области заштите морске средине садрже следећу одредбу: „Уговорне стране се обавезују да сарађују са циљем формулисања и усвајања одговарајућих правила и поступака за утврђивање: а) грађанске одговорности и накнаде штете која настаје загађењем морске средине, имајући у виду применљива међународна правила и процедуре које се односе на та питања; б) одговорност и накнаду за штету која настаје кршењем обавеза предвиђених овом Конвенцијом и њеним протоколима.” Реч је о Кувајтској регионалној конвенцији о сарадњи у заштити морске средине од загађења из 1978. године (члан XIII) и Регионалној конвенцији о очувању Црвеног мора и Аденошког залива из 1982. године (члан XIII). Иако Конвенције у ставу б користе израз *liability*, више је него јасно да су државе уговорнице заправо на уму имале одговорност за противправни акт, тј. одговорност за повреду обавеза утврђених Конвенцијама.

доведе у везу са правилима о одговорности државе за противправни акт. Тичу се, практично, одговорности која се у међународним уговорима обично квалификује као грађанска одговорност, а која подразумева накнадно уговарање режима којима се одговорност каналише на субјекта који предузима високоризичну активност, тачније обавеза накнаде штете намеће се оператеру активности која је изазвала штету.¹³

1.3. Уговори којима се потврђује примена правила о одговорности државе за противправни акт

Трећу групу уговора карактерише јасна одредба о одговорности државе, којом се, у начелу, констатује њено постојање и потврђује примена општих правила међународног права о одговорности државе.¹⁴ Овакво решење унето је у Конвенцију о праву мора из 1982. године, те може да изненади околност да практично најважнији међународни уговор у области права мора, који се притом врло експлицитно бави и појединим аспектима заштите морске средине, није успео да изврши јачи утицај на бројне друге уговоре који су закључени у тој области. Конвенција се у неколико чланова дотиче питања одговорности.¹⁵ Централно место у том смислу заузима члан 235 Конвенције, у којем се јасно наводи да су државе одговорне за извршење њихових међународних обавеза које се тичу заштите и очувања морске средине. Оне ће одговарати у складу са међународним правом. Нешто је детаљнија одредба члана 139, која се односи на активности које се предузимају у Зони. Првим ставом тог члана предвиђа се обавеза држава да се старају да се активности које се предузимају у Зони, било да их обављају државе чланице, државна предузећа или физичка и правна лица која поседују држављанство држава уговорница или их оне ефективно контролишу, врше у складу са правилима Конвенције. Другим ставом се изричито предвиђа да штета

13 Члан 12 Конвенције о заштити Медитеранског мора од загађења из 1976. године, члан 11 Конвенције о заштити морске средине и обалног подручја југоисточног Пацифика из 1981. године, члан XIII Протокола уз Кувајтску регионалну конвенцију о заштити морске средине од загађења из копнених извора из 1990. године, члан 16 Протокола о заштити животне околине из 1991. године уз Уговор о Антарктику из 1959. године, члан 12 Бамако конвенције о забрани увоза у Африку и контроли прекограничног кретања и управљања опасним отпадом у Африци из 1991. године, члан 14 Конвенције о биолошкој разноврсности из 1992. године, члан 27 Протокола о заштити Медитеранског мора од загађења које настаје истраживањем и употребом епиконтиненталног појаса и морског дна и подморја из 1994. године, члан 12 Амандмана на Конвенцију о заштити Медитеранског мора од загађења из 1995. године, члан 14 Протокола о спречавању загађења Медитеранског мора прекограничним кретањем опасних отпада и њиховим одлагањем из 1996. године, члан 27 Картагена протокола о биолошкој безбедности уз Конвенцију о биолошкој разноврсности из 2000. године.

14 Росас, међутим, сматра да је та одредба „веома општа и апстрактна”, због чега критикује однос који Конвенција о праву мора да заузима према питању одговорности. Rosas, A., „Issues of State Liability for Transboundary Environmental Damage”, *Nordic Journal of International Law*, vol. 60, 1991, стр. 32.

15 Чланови 31, 139, 235, 236 и 304 Конвенције о праву мора из 1982. године.

настала пропустом државе уговорнице да изврши своје обавезе повлачи њену одговорност. Осим тога, држава неће одговарати за штету која настане услед пропуста субјекта који је она спонзорисала у складу са чланом 153 (2, б) уколико је сама уговорница предузела све неопходне мере да обезбеди ефективну примену члана 153 (4) и члана 4 (4) Анекса III. У одредбама чланова 139 и 235 само се износи нешто што представља опште место у правилима међународног права о одговорности државе. Њима се „инкорпорирају постојећа правила о одговорности државе у правила Конвенције и не стварају нова правила о одговорности за штету причињену морској средини”.¹⁶ Добра страна таквог решења огледа се у томе што одговорност за еколошку штету везује са правилима која су солидно утемељена у међународном праву и која би само у пракси требало применити на случајеве у којима еколошка штета настаје као последица противправног акта. Ипак, чињеница да су такве одредбе унете у Конвенцију о праву мора из 1982. године само додатно показује са којом тежином правила о одговорности државе за противправни акт продиру у ткиво међународног права заштите животне околине. Томе у прилог иде и изузетно мали број међународних уговора који се опредељују за слично решење. Једну варијанту овог решења усваја Споразум о сарадњи са циљем одрживог развоја басена реке Меконг из 1995. године. У члану 8 Споразума предвиђа се да у случајевима „где штетни ефекти изазову значајну штету једној или више обалних држава услед употребе и/или испуштања у воду реке Меконг од стране било које обалне државе, уговорнице ће установити све релевантне факторе, износ штете и одговорност за штету у складу са принципима међународног права о одговорности државе”. Споразум искључиво користи термин *responsibility* и ослања се на правила међународног права о одговорности државе за противправни акт у случају да штета настане услед радњи или пропуштања неке од уговорних страна, без намере да се припомогне посебним правилима о накнади штете (*liability*), што је иначе уобичајена појава у међународним уговорима у тој области. Трећи уговор који потврђује примену правила општег међународног права о одговорности државе у случајевима штете нанете животној средини јесте Споразум о имплементацији одредаба Конвенције Уједињених нација о праву мора из 1982. године у вези са очувањем и управљањем раздвојеним рибљим стокovima и високомиграторним рибљим стокovima из 1995. године. Чланом 35 овог Споразума једноставно се предвиђа да ће државе уговорнице бити одговорне у складу са међународним правом за штету или губитак који им се може приписати у вези са Споразумом. Како је реч о споразуму који прати Конвенцију о праву мора из 1982. године, решење које је њиме усвојено не изненађује већ се логички уклапа у курс који је заузела Конвенција. С друге стране, Споразум који се тиче заштите реке Меконг из 1995. године представља усамљени случај оваквог решења у уговорима о очувању речне и морске средине реги-

16 Sands, P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2007, стр. 900.

оналног карактера. Најдаље је у том смислу отишао Уговор о принципима којима се воде активности држава приликом истраживања и употребе космичког пространства укључујући Месец и друга небеска тела из 1967. године, који у члану VI јасно успоставља одговорност држава уговорница за националне активности у космосу, без обзира на то да ли активност врше владине или невладине агенције. Решење се може приписати специфичном карактеру активности у космосу које се, бар још увек, одвијају под ефективним надзором саме државе,¹⁷ што фактички представља довољну везу за установљење њене одговорности. Податак да свега четири од две стотине седамдесет два уговора који се налазе у регистру Програма Уједињених нација за животну средину потврђују примену правила општег међународног права о одговорности треба схватити поражавајућим. То је свесно удаљавање еколошке штете од правила о одговорности државе за противправни акт чак и у случајевима у којима штета по животну околину неспорно представља последицу повреде важеће међународне уговорне обавезе.

1.4. Уговори уско специјализовани за ишћење одговорности

Четврту групу међународних уговора чине они уговори који су у целини посвећени правилима о одговорности. Реч је о одговорности субјеката приватног права коју, на међународном нивоу, уговарају државе. У том смислу, држава може одговарати и по правилима о одговорности за противправни акт уколико, примера ради, у своје унутрашње законодавство не унесе одговарајуће одредбе којима би га ускладила са обавезама преузетим међународним уговором. Ипак, основна сврха усвајања уговора из те групе огледа се у успостављању одговорности такозваних оператера, тј. субјеката који предузимају високоризичну активност.

Осамнаест уговора који би се могли сврстати у ову групу могуће је поделити у две подгрупе, у вези са другом основном категоријом уговора о којој је било речи, односно уговорима који садрже одредбу са обавезом развијања правила о одговорности.

Прву подгрупу чине уговори који заиста представљају испуњење такве уговорне обавезе. Они указују на закључак да државе такву одредбу нису схватиле као пуко слово на папиру, већ су уложиле одређене напоре да одредба добије своју реализацију. Такав је Базелски протокол о одговорности и накнади штете настале услед прекограничног кретања опасног отпада од 1999. године која представља поступање држава уговорница у складу са чланом 12 Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасног отпада и његовог одлагања усвојене читаву деценију раније. Слична је ситуација са Анексом VI уз Протокол о заштити животне средине који се тиче Уговора о Антарктику. Преамбула Анекса о одговорности изричито се позива на члан 16 Протокола који предвиђа да ће државе уговорнице радити на развијању правила о

17 Сам Уговор из 1967. године, у члану VI, захтева сагласност надлежног органа државе у случају да активност предузима агенција изван државне структуре.

одговорности за штету која буде причињена животној средини Антарктика. Последњи у низу међународних уговора о одговорности за штету усвојен је 2003. године. Протокол о грађанској одговорности и накнади штете проузроковане прекограничним ефектима индустријских инцидената који се манифестују на прекограничним водама усвојен је уз две конвенције од 1992. године – уз Конвенцију о заштити и употреби прекограничних водних токова и међународних језера и уз Конвенцију о прекограничним ефектима индустријских инцидената. Протокол представља поступање држава уговорница у складу са чланом 7 прве, односно чланом 13 друге поменуто конвенције.

Другу, далеко бројнију подгрупу чине уговори који су усвојени са намером да регулишу питање одговорности за насталу штету, а који притом не представљају поступање по некој раније утврђеној обавези.

Први уговори који су се уско специјализовали за питање одговорности и накнаду штете управо припадају наведеној подгрупи.¹⁸ Таква пракса настаје већ почетком шездесетих година прошлог века са конвенцијама усвојеним у области одговорности за нуклеарну штету – Париским конвенцијом о одговорности треће стране у области нуклеарне енергије из 1960. године и Бечком конвенцијом о грађанској одговорности за нуклеарну штету из 1963. године. Међутим, регулисање одговорности за нуклеарну штету није се зауставило усвајањем та два уговора. Нуклеарна катастрофа у Чернобилу открила је недостатке постојећих уговорних режима и убрзала предузимање конкретних корака са циљем њиховог даљег јачања. Године 1988. усвојен је Заједнички протокол уз Париску и Бечку конвенцију којом су оне повезане тако да је поље њихове примене проширено. Осим тога, 1997. године усвојени су Протокол уз Бечку конвенцију и Конвенција о додатној накнади за нуклеарну штету. Измене уведене Протоколом од 1997. године указују на промену у приступу правилима о одговорности јер се ишло ка ширем опсегу заштите од нуклеарне штете. Протокол проширује поље примене Конвенције протежући одговорност на економске губитке, трошкове мера санације нарушене животне средине, као и превентивне мере.¹⁹ Осим тога, дефиниција нуклеарног инцидента је проширена тако да обухвата инцидент који ствара озбиљну и непосредну претњу од изазивања нуклеарне штете, али само у вези са превентивним мерама.²⁰ Такође, Протоколом је предвиђено да ће се Конвенција примењивати на нуклеарну штету ма где да она настане.²¹

18 За карактеристике, предности и мане режима одговорности код нуклеарне штете в. Galizzi, P., „Questions of Jurisdiction in the Event of a Nuclear Accident in a Member State of the European Union”, *Journal of Environmental Law*, Vol. 8, No. 1, стр. 75–76; Sands, P., *op. cit.*, стр. 906–911.

19 Члан 2 (2) Протокола од 1997. године уз Бечку конвенцију о грађанској одговорности за нуклеарну штету.

20 Чланови 2 (3) и 2 (4, н) Протокола од 1997. године уз Бечку конвенцију о грађанској одговорности за нуклеарну штету.

21 Члан 3 Протокола од 1997. године уз Бечку конвенцију о грађанској одговорности за нуклеарну штету.

Пракса усвајања посебних уговора који уређују питање одговорности настављена је и у погледу одговорности за штету насталу загађењем нафтом.²² Већ 1969. године усвојена је Међународна конвенција о грађанској одговорности за штету насталу загађењем нафтом, након чега је уследило неколико додатних споразума са намером да се првобитни текст Конвенције унапреди.²³ Од значаја је и Међународна конвенција о установљењу међународног фонда за накнаду штете настале загађењем нафтом која је усвојена у Бриселу 1971. године. Конвенција утире пут додатним механизмима за надокнаду штете настале загађивањем нафтом који су се указали као нужност у сличним ситуацијама услед инхерентних карактеристика те врсте штете које се огледају у њеној непредвидљивости, немогућности процене тачног износа штете и енормним износима које у пракси обично поприма. Тежња да се међународним уговором регулише што више ситуација у којима штету може да проузрокуј загађење нафтом манифестовала се и у Конвенцији о грађанској одговорности за штету насталу загађењем нафтом услед истраживања и искоришћавања минералних богатстава морског дна из 1977. године,²⁴ као и Међународну конвенцију о грађанској одговорности за штете проузроковане загађењем погонском нафтом из 2001. године²⁵.

Осим у материји нуклеарне штете и загађења нафтом, пракса усвајања међународних уговора о одговорности практикује се и у вези са транспортом опасних материја. Конвенција о грађанској одговорности у области транспорта нуклеарног материјала морем усвојена је 1971. године, а 1989. године усвојен је сличан уговор за штету проузроковану транспортом опасне робе друмом, железницом или бродовима унутрашње пловидбе.²⁶ Одговорност за штету насталу транспортом опасних материја морем уређена је Међународном конвенцијом о одговорности и накнади штете у вези са транспортом опасних и штетних супстанци морем од 1996. године.

Преглед уговора о одговорности за штету насталу активностима којима је својствен извештан степен ризика упућује на неколико закључака.

22 Детаљно о том режиму: Sands, P., *op. cit.*, стр. 913; Healy, N., „The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage”, *Journal of Maritime Law & Commerce*, 1969–1970, Vol. 1, стр. 317; Mason, M., „Civil Liability for Oil Pollution Damage: Examining the Evolving Scope for Environmental Compensation in the International Regime”, *Marine Policy*, Vol. 27, No. 1, јануар 2003, стр. 1–12.

23 Протокол из 1976. године и Протокол из 1992. године уз Међународну конвенцију о грађанској одговорности за штету насталу загађењем нафтом.

24 Sands, P., *op. cit.*, стр. 923; Dubais, B., „Compensation for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration and Exploitation of Hydrocarbons in the Seabed”, *Journal of Maritime Law & Commerce*, 1974–1975, Vol. 6, стр. 549.

25 Sands, P., *op. cit.*, стр. 922; Wu, C., „Liability and Compensation for Bunker Pollution”, *Journal of Maritime Law & Commerce*, Vol. 33, No. 5, октобар 2002, стр. 553.

26 Конвенција о грађанској одговорности за штету проузроковану транспортом опасне робе друмом, железницом или бродовима унутрашње пловидбе усвојена у Женеви 1989. године.

Као прво, приметан је мали број уговора о одговорности у односу на иначе велики број уговора у области заштите животне околине.

Као друго, очигледна је несразмера између уговора који представљају разраду норме о обавези развијања правила о одговорности садржане у раније закљученом уговору у поређењу са уговорима који су настали независно од било које раније преузете обавезе, из простог разлога што су уговорнице препознале потребу да се установе посебна правила о одговорности и накнади за штету која настане вршењем одређене активности. Пракса игнорисања одредбе о обавези развијања правила о одговорности кандидује питање оправданости оваквог решења у будућим уговорима у еколошкој материји, поготово ако се у обзир узме учесталост такве одредбе у постојећим међународним уговорима и реткост накнадног поступања у складу са њом. Та несразмера указује на „политичке и друге тешкоће које су присутне код унапређења еколошке заштите путем шема одговорности и накнаде штете”.²⁷

Треће, диспропорција постоји и у погледу конкретне области еколошке заштите у вези са којом се развијају посебни режими одговорности и накнаде штете, и то у двоструком смислу. На једној страни, постоји несклад између уговора који регулишу општи режим одговорности за еколошку штету и уговора који су специјализовани за поједине врсте високоризичних активности. Једини општи режим одговорности за еколошку штету установљен је Лугано конвенцијом о грађанској одговорности за штету насталу активностима опасним по животну околину из 1993. године. Међутим, минимални су изгледи да та Конвенција икада ступи на снагу, о чему говори статус достављених инструмената о ратификацији.²⁸ На другој страни, несклад постоји и у вези са конкретним предметом регулисања постојећих уговора. Они су карактеристични само за поједине врсте активности које у себи носе ризик од настанка штете, и то нуклеарне активности, загађење морске средине нафтом и транспорт опасних материја.

Четврти закључак који произлази из анализе постојећих уговорних режима специјализованих за правила о одговорности и за накнаду штете тиче се изразите подударности усвојених решења без обзира на конкретно поље примене. Готово да се може говорити о шематском регулисању појединих питања са занемарљивим одступањима која представљају прилагођавање датог решења околностима у вези са одређеном врстом штетне активности. Реч је о следећим карактеристикама: 1) прецизно дефинисање активности односно материја на које се уговор примењује; 2) одређивање појма штете и њених конкретних манифестација; 3) каналисање одговорности на тачно одређеног субјекта (оператер нуклеарног постројења, власник брода...); 4) прецизирање врсте одговорности (одговорност је често апсолутног карактера); 5) ограничење

²⁷ Rosas, A., *op. cit.*, стр. 34.

²⁸ Од девет држава преговарача које су потписале Конвенцију, ниједна је није ратификовала (стање на дан 4. септембар 2013. године).

одговорности у погледу износа штете и временског периода у којем се може одговорати; 6) предвиђање основа за искључење одговорности; 7) поседовање обавезног осигурања као предуслова за вршење високоризичне активности; 8) регулација питања надлежности судских органа за случај да штета настане; 9) регулација питања извршења пресуда донетих од судских органа једне државе на територијама осталих држава уговорница; 10) примена уговорних одредаба почива на начелу недискриминације у погледу држављанства, пребивалишта или боравишта.²⁹

Ипак, и у томе се састоји најзначајнија разлика између уговора специјализованих за одговорност и накнаду штете, улога државе се може значајно разликовати. У пракси постоје четири решења. Прво, са најизраженијом улогом државе јесте уједно и најређе решење будући да је усвојено у само једном међународном уговору о одговорности. Реч је о Конвенцији о међународној одговорности за штету узроковану космичким објектима из 1971. године. Конвенција изричито и јасно предвиђа одговорност државе лансирања повлачећи, међутим, разлику између две ситуације – случаја када је штета проузрокована на површини земље или ваздухоплову у лету и случаја када је штета причињена на другом месту.³⁰ Друго решење такође предвиђа одговорност државе, али овог пута само у виду резидуалне одговорности. Ни то решење се не може похвалити јачом заступљеношћу у уговорној пракси. Примењује се на активности у вези са минералним богатствима на Антарктику. Чланом 8 Конвенције од 1988. године³¹ установљена је апсолутна одговорност оператора активности у вези са минералним богатствима на Антарктику, изричито га чинећи одговорним за „штету проузроковану животној околини Антарктика или зависним или повезаним екосистемима” која настаје услед његових активности са минералним богатствима.³² У наредном ставу овог члана пак предвиђа се да „штета из става 2 која не би настала или се наставила да је држава која спонзорише активност извршила своје обавезе из Конвенције које се тичу њеног оператора ће, у складу са међународним правом, повући одговорност државе. Ова одговорност биће ограничена на онај проценат одговорности који не сноси оператор”.³³ Треће решење подразумева само одређену обавезу државе уговорнице, али не и њену одговорност. Обавеза може бити различита од уговора до уговора. Нешто је строжа у уговорима који предвиђају

29 О томе више у: Hanqin, X., *Transboundary Damage in International Law*, Cambridge University Press, 2009, стр. 36; Sands, P., *op. cit.*, стр. 905. За прецизније карактеристике режима у области нуклеарне штете в. Pelzer, N., „Concepts of Nuclear Liability Revisited: A Post-Chernobyl Assessment of the Paris and the Vienna Conventions”, у: Cameron, P., (ed.), *Nuclear Energy Law after Chernobyl*, Graham and Trotman, London 1988, стр. 97–100.

30 Члан II и члан III Конвенције.

31 Конвенција о регулацији активности у вези са минералним ресурсима на Антарктику усвојена у Велингтону 1988. године.

32 Став 2, члан 8 Конвенције о регулацији активности у вези са минералним ресурсима на Антарктику из 1988. године

33 Став 3, члан 8 Конвенције из 1988. године.

резидуалну обавезу државе да плати износ накнаде штете. Решење се користи у уговорима у вези са нуклеарним бродовима и нуклеарном штетом. Примера ради, Бечка конвенција о грађанској одговорности за нуклеарну штету из 1963. године установљава апсолутну одговорност оператера нуклеарног постројења. Ипак, у члану VII предвиђа се обавеза оператера да буде осигуран или да поседује другу врсту финансијског обезбеђења за нуклеарну штету. У истом члану наводи се обавеза државе у којој се налази постројење да осигура плаћање накнаде штете за коју је установљена одговорност оператера тиме што ће обезбедити неопходна средства до износа који осигурање или друга врста финансијског обезбеђења нису у стању да покрију, али не преко максималног износа накнаде одређеног чланом V Конвенције.³⁴ Област одговорности за нуклеарну штету познаје и блажи облик те обавезе, тачније обавезу државе да надокнади део износа штете из својих јавних фондова³⁵ али и обавезу државе уговорнице да уплаћује доприносе у фонд међународног карактера за надокнаду штете.³⁶ Далеко најчешће решење састоји се у установљењу „грађанске” (*civil*) одговорности субјеката унутрашњег права који предузимају одређену активност, без конкретне улоге за државу. То, међутим, не значи да држава не би могла да буде одговорна у складу са одредбама тих уговора уколико се сама нађе у улози оператера. То јасно произлази из одредаба уговора који усвајају то решење ако се читају као целина. Наиме, пример добро формулисаног решења представља Конвенција о грађанској одговорности за штету проузроковану загађењем нафтом која настаје истраживањем и искоришћавањем минералних богатстава морског дна од 1977. године. У члану 3 Конвенција каналише одговорност на оператера постројења које служи за истраживање и искоришћавање минералних богатстава морског дна. Под оператером члан 1(3) подразумева особу, било да поседује дозволу или не, коју је у сврхе Конвенције држава која има контролу одредила као оператера или, у одсуству тог одређења, особа која има општу контролу над активностима које се предузимају на постројењу. Када се ова одредба доведе у везу са ставом 5 истог члана, јасно је да се и сама држава може наћи у улози оператера и тада би одговарала за причињену штету у складу са правилима Конвенције. Став 5 под „особом” сматра „било ког појединца или партнерство или било који орган јавног или приватног карактера, укључујући државу или било који њен конститутивни део”.³⁷ Готово идентично решење усваја и Конвенција о грађанској одго-

34 Члан VII Бечке конвенције о грађанској одговорности за нуклеарну штету из 1963. године.

35 Став 2, члан 3 Додатне конвенције уз Париску конвенцију о одговорности треће стране у области нуклеарне енергије (Брисел, 1963. године).

36 Међународна конвенција о установљењу међународног фонда за надоканду штете узроковане загађењем нафтом из 1971. године. Конвенција представља допуну Међународне конвенције о грађанској одговорности за штету насталу загађењем нафтом из 1969. године.

37 Став 5 члана 1 Конвенције о грађанској одговорности за штету проузроковану загађењем нафтом која настаје истраживањем и искоришћавањем минералних богатстава морског дна из 1977. године, усвојена у Лондону.

ворности за штету узроковану приликом преношења опасне робе друмом, железницом или бродовима за унутрашњу пловидбу од 1989. године, с тим што се чланом 5 Конвенције одговорност каналише на „особу” која преноси опасну робу. Дефиниција „особе” идентична је претходно поменутом одређењу овог појма и укључује државу.³⁸ Предност оваквог решења огледа се у томе што уговори којима је предвиђена могућност да држава сноси одговорност за штету у својству оператера одређене активности обично садрже одредбу која онемогућава да се држава у том случају позове на имунитет у поступцима пред надлежним судским органом у унутрашњем праву.³⁹

Установљење одговорности државе у режимима попут управо наведених, иако је у суштини реч о обавези накнаде причињене штете, могу водити и одговорности државе за противправни акт. У случају да држава не имплементира у своје унутрашње законодавство режим грађанске одговорности установљен међународним уговором чија је страна уговорница, као и у случају да не изврши различите видове обавеза у вези са накнадом штете које може имати, она може бити одговорна према општим правилима међународног права о одговорности државе за кршење међународне обавезе. Произлази да установљење резидуалне одговорности државе у режиму грађанске одговорности за штету причињену појединим активностима може, бар теоријски, довести до ширења поља примене правила о одговорности државе за противправни акт. А, како примећује Росас, „крајња одговорност државе за противправни акт према правилима међународног јавног права била би у том случају заснована на резидуалној грађанској одговорности државе која је обично објективног карактера, тј. независна од питања кривице”.⁴⁰

Из свега до сада изложеног може се извести закључак да је степен спремности држава да прихвате одговорност у међународним уговорима еколошког карактера одређен циљевима који су се желели постићи применом конкретног режима. Тако детаљан међународни режим одговорности којим се она каналише на државу, а који је својствен само сфери космичких активности, треба приписати специфичном политичком распореду снага у тренутку усвајања текста уговора из 1971. године. Не може се очекивати да он постане узор за друге уговорне режиме о одговорности за еколошку штету, и то не само за општи режим одговорности

38 Став 7 члан 1 Конвенције о грађанској одговорности за штету узроковану приликом преношења опасне робе друмом, железницом или бродовима за унутрашњу пловидбу из 1989. године усвојена у Женеви. Исто решење фигурира у члану I (2) Конвенције о грађанској одговорности за штету насталу загађењем нафтом од 1969. године која каналише одговорност на власника брода.

39 Члан 13 (е) Конвенције о одговорности треће стране у области нуклеарне енергије из 1960. године, члан X (3) Бриселске конвенције о одговорности оператера нуклеарног брода из 1962. године, члан XIV Бечке конвенције о грађанској одговорности за нуклеарну штету из 1963. године, члан 14 (1) Међународне конвенције о установљењу међународног фонда за накнаду штете настале загађењем нафтом из 1971. године.

40 Rosas, A., *op. cit.*, стр. 39.

већ и за одговорност за еколошку штету узроковану појединим врстама активности. У прилог његовој атипичности иде и чињеница да за четрдесет година од његовог усвајања ниједан уговорни режим међународног карактера није предмет свог регулисања устројио на такав начин.

За разлику од космичких активности, различити режими који оперишу у сфери нуклеарне штете вођени су потребом да се расподеле економске последице штете причињене нуклеарним активностима. Разлоге еколошке природе надмашила је потреба да се омогући функционисање индустрије која у себи носи екстремно висок степен ризика, што се манифестује у бројним ограничењима одговорности у случају да се приликом вршења нуклеарних активности догоди штета, као и у спремности држава уговорница да на различите начине учествују у накнади штете.

За разлику од два управо наведена модела, режим одговорности за штету насталу загађењем нафтом могао би да послужи као модел за будућа правила о одговорности за прекограничну еколошку штету.⁴¹ Тим пре што се његов крајњи циљ ипак огледа у потреби да се побољша положај оних субјеката којима је штета причињена, уз све конкретније признавање штете причињене животној средини као таквој. Добра страна овог решења лежи у томе што терет накнаде штете сноси субјект који предузима активност која је до штете довела, било да је реч о субјекту унутрашњег права или држави, као и у околности да држава, преко сопствених обавеза у вези са надзором над обављањем тих активности, издавањем дозвола или на други начин, може одговарати за пропусте у извршењу обавеза по међународном уговору а према општим правилима о одговорности за противправни акт.

Предности режима одговорности за штету насталу загађењем нафтом навеле су поједине ауторе да га сматрају базом за будуће режиме одговорности за еколошку штету. Сендс (*Sands*) чак говори о „другој генерацији правила о грађанској одговорности” која ће имати нимало једноставан задатак да надограде и унапреде постојећа правила.⁴² Будући да једини општи режим одговорности за штету причињену животној средини, тзв. Лугано конвенција из 1993. године, има слабе изгледе да икада постане део позитивног међународног права, на универзалном плану ће се по свој прилици наставити тенденција регулисања питања одговорности за конкретне врсте активности и са ограниченим просторним домаћајем. За разлику од тога, право Европске уније у материји одговорности за еколошку штету ближе је општем режиму одговорности мада не преузима у целини решења предвиђена Лугано конвенцијом. Иако највише сличности има са моделом садржаним у уговорима који су уско специјализовани за питање одговорности, намеће се утисак да је то решење не само боље већ и ефикасније од решења садржаних у мултилатералним међународним уговорима.

41 Gehring, T., Jachtenfuchs, M., „Liability for Transboundary Environmental Damage: Towards a General Liability Regime ?”, *EJIL*, 1993, стр. 103.

42 Sands, P., *op. cit.*, стр. 938.

2. Директива 2004/35/ЕЗ о одговорности за еколошку штету

И државе чланице Европске уније и Унија као посебан субјект често су уговорнице мултилатералних међународних уговора у еколошкој сфери.⁴³ Међутим, свесна чињеница да међународни уговори не представљају довољно ефикасно средство за решавање проблема у вези са еколошком штетом, Европска унија је изградила сопствена правила о одговорности за загађење.

Директива Европске уније о одговорности за еколошку штету усвојена је 2004. године, у тренутку када су сви потенцијални модели регулација те материје угледали светлост дана и увелико били примењивани. Тај временски моменат је омогућио творцима Директиве да сагледају све расположиве моделе и одаберу онај који је најефикаснији и који највише одговара спровођењу еколошке политике Европске уније.

Када је 9. фебруара 2000. године Европска комисија усвојила документ у коме су размотрене различите варијанте обликовања режима еколошке одговорности,⁴⁴ као први у низу модела нашао се режим установљен Лугано конвенцијом о грађанској одговорности за штету узроковану опасним активностима. То решење не само да би било најједноставније, јер би био употребљен „готов производ”, већ би „приступање Уније Конвенцији имало ту предност што би било у складу са принципом супсидијарности на међународном нивоу (нове прописе Уније не треба доносити уколико се дато питање може регулисати приступањем Уније постојећем међународном уговору)”⁴⁵ Осим тога, истакнут је опсежан предмет регулација Лугано конвенције будући да су њом обухваћене све врсте штете које настану као резултат опасних активности, али и чињеница да Конвенција различите категорије опасних активности третира на исти начин, усвајајући општи а не секторски приступ. Ипак, исте карактеристике Лугано конвенције могле би се схватити и као њени озбиљни недостаци ако се сагледају из другог угла. У документу се истиче да режими еколошке одговорности предвиђени унутрашњим правом већине држава чланица Уније заостају за режимом Конвенције из Лугана, нарочито у погледу појма еколошке штете, али и онога што се схвата под опасном активношћу. Ширина приступа усвојеног Конвенцијом сматрана је сувише неодређеном и непрецизном, те самим тим оставља значајан простор за правну несигурност.

Секторски приступ регулацији еколошке одговорности који преовлађује у мултилатералним међународним уговорима, разматран је и

43 Као пример може да послужи Оквирна конвенција Уједињених нација о климатским променама и Кјото протокол који је закључен уз њу.

44 White Paper on Environmental Liability, COM(2000) 66 final, 9. фебруар 2000, текст документа доступан је на адреси http://europa.eu.int/comm/environment/liability/el_full.pdf.

45 *Ibid.*, стр. 25.

за потребе регулисања овог питања на нивоу Уније. Европски парламент је у неколико наврата захтевао од Комисије да у постојеће директиве из области биотехнологије унесе одредбе о одговорности.⁴⁶ Ипак, приступ који би се огледао у искрајању режима одговорности према потребама конкретне високоризичне активности не би био у стању да обезбеди један усклађен систем, систем који би осигурао једнаку примену принципа загађивач плаћа, принципа превенције и принципа предострожности на активности којима је својствен висок степен ризика од настанка штете по животну околину.

Као најбоље, са становишта ефикасности и потреба права Европске уније, препоручено је решење које се састоји у усвајању директиве којом би се регулисала одговорност за еколошку штету.⁴⁷ У редовима који следе биће дат упоредни приказ појединих решења усвојених Директивом и решења из међународних уговора о грађанској одговорности, са циљем анализе утицаја који су модели мултилатералног регулисања еколошке одговорности имали на право Европске уније. Ако се пође од основних карактеристика тих уговора, које су изнете у делу рада у којем се анализирају међународни уговори ускоспецијализовани за питање одговорности, намеће се закључак да режим установљен Директивом одговара шематском регулисању појединих питања уз одступања која представљају прилагођавање датог решења околностима у вези са одређеном врстом штетне активности.⁴⁸ Акцент ће стога бити стављен на елементе у погледу којих се усвојена решења разилазе, конкретно на појам еколошке штете, врсту високоризичних активности, улогу државе, обавезу финансијског обезбеђења али и овлашћења правних и физичких лица да покрену одређене поступке у вези са штетом причињеном животној средини.

Директива дефинише штету као „мерљиве негативне промене у природним ресурсима или мерљива оштећења функције природних ресурса који могу да се догоде директно или индиректно”.⁴⁹ Ту дефиницију треба довести у везу са начином на који Директива одређује појам еколошке штете. Под еколошком штетом она подразумева штету нанету

46 *Ibid.*, стр. 26.

47 В. више: Civil liability resulting from transfrontier environmental damage: a case for the Hague Conference?, Hague Conference on Private International Law, Note drawn up by Christophe Bernasconi Secretary at the Permanent Bureau, http://www.hcch.net/upload/wop/gen_pd8e.pdf.

48 Примера ради, загађивач се идентификује уз помоћ претпоставке којом се одговорност каналише на субјекта који активност предузима. Дефинише се појам штете, али и активност која се сматра високоризичном. Одговорност се ограничава у погледу износа штете и временског периода у коме може се одговорати. Предвиђају се основи за искључење одговорности, али и регулише питање надлежности судских органа за случај да штета настане. За остале заједничке карактеристике в. више: Kiss, A., Shelton, D., *Guide to International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2007, стр. 145.

49 Члан 2, став 2 Директиве 2004/35/ЕЗ.

заштићеним врстама и природним стаништима, водама и земљишту.⁵⁰ Већ на овом месту треба приметити разлике у дефинисању еколошке штете у Директиви у односу на мултилатералне међународне уговоре. У тренутку када су настајале одредбе међународних конвенција о одговорности за поједине врсте опасних активности, намера њихових твораца и није била да се оне односе на штету нанету животnoj средини *per se*. Првобитно се под штетом подразумевала штета нанета људима, њиховој имовини,⁵¹ економски губици до којих је дошло у вези са штетом, али су касније њоме обухваћени и трошкови мера успостављања нарушене животне средине, осим уколико је оно незнатно, губитак прихода који су последица економске димензије употребе животне средине и трошкови превентивних мера.⁵² Напредак у дефинисању еколошке штете представља Лугано конвенција о грађанској одговорности за штету узроковану активностима опасним по животну околину из 1993. године. У члану 2(7) Конвенције под штетом се подразумева губитак живота, штета нанета људима и имовини, али и штета нанета животnoj средини под условом да није реч о штети нанетој људима и имовини, с тим што се накнада штете причињене животnoj средини ограничава на трошкове мера које су предузете или треба да буду предузете како би се та штета отклонила. Јединственост решења усвојеног Лугано конвенцијом огледа се и у томе што саставни део Конвенције чини дефиниција животне средине. Под животном средином Конвенција подразумева

50 Члан 2, став 1 Директиве. Појмове садржане у дефиницији еколошке штете Директива даље одређује ослањајући се на релевантне прописе који су на снази у Европској унији, попут Директиве 79/409/ЕЕЗ која се тиче заштићених врста и Директиве 2000/60/ЕЗ о водама.

51 У члану 3(а) Париске конвенције под појам нуклеарне штете подводи се штета нанета животу људи или њиховој имовини, док се у члану I (1, к) Бечке конвенције томе додаје и штета нанета људима уопште, а не само њиховом животу. В. више Galizzi, P., „Questions of Jurisdiction in the Event of a Nuclear Accident in a Member State of the European Union”, *Journal of Environmental Law*, Vol. 8, No. 1, стр. 75–76. Слично решење је усвојено и у Конвенцији о међународној одговорности за штету изазвану космичким објектима из 1972. године, у чијем се члану I(а) штета одређује као губитак живота, штета нанета људима или њиховом здрављу, губитак или штета нанета имовини држава или лица, физичких или правних, као и имовини међународних организација.

52 Протокол уз Бечку конвенцију из 1997. године, Протокол из 2004. године уз Париску конвенцију. Конвенција о грађанској одговорности за штету изазвану загађењем нафтом из 1969. године обухвата само губитак или штету нанету изван брода, укључујући трошкове превентивних мера. Протокол из 1992. године уз ову Конвенцију проширује појам штете и под њом подразумева губитак или штету нанету изван брода загађењем које настаје услед изливања нафте са брода, под условом да накнада за нарушену животну средину, осим изгубљене добити настале нарушавањем, буде ограничена на трошкове мера које су предузете или треба да буду предузете. Године 1996. усвојена је Међународна конвенција о одговорности и накнади штете у вези са преносом опасних и штетних материја морем. Конвенција дефинише штету као губитак живота или штету нанету људима, губитак или штету причињену имовини изван брода, губитак или штету изазвану загађењем животне средине и трошкове превентивних мера.

природне ресурсе попут ваздуха, воде, земље, флоре и фауне као и њихову међусобну интеракцију, имовину која чини саставни део културне баштине и карактеристичан изглед животне средине. Када се решење утврђено Директивом упореди са решењима предвиђеним међународним конвенцијама, долази се до следећих закључака. Директива, попут Лугано конвенције, усваја екоцентричан приступ у дефинисању еколошке штете, али га истовремено ограничава на конкретне аспекте животне околине – заштићене врсте, природна станишта, воде и земљиште. За разлику од тога, Лугано конвенција овде сврстава све природне ресурсе, не само воду и земљиште, флору и фауну – дакле и врсте које нису заштићене, па чак и имовину која чини саставни део културне баштине и карактеристичан изглед животне средине, док секторски оријентисани међународни уговори то питање уопште не третирају. Екоцентричност приступа поново долази до изражаја у Директиви и када је у питању одређење појма штете. Директива се заснива на негативним променама у природним ресурсима или мерљивим оштећењима функције природних ресурса, дакле у потпуности се бави штетом по животну околину. С друге стране, мултилатерални уговори који се баве питањем одговорности усвајају или искључиво антропоцентричан приступ или га пак комбинују са појединим елементима екоцентричног приступа, ограничавајући се притом на трошкове санирања нарушене животне средине.

Разлике у дефинисању еколошке штете, које су посебно видљиве када се Директива упореди са секторски оријентисаним међународним уговорима, значајне су и у контексту примене одредбе члана IV Директиве којим су предвиђене ситуације у којима се одредбе Директиве не примењују.⁵³ Наиме, одређене врсте штете, које су већ регулисане међународним конвенцијама о грађанској одговорности, искључене су из Директиве 2004/35/ЕЗ у складу са чланом IV, као и Анексом IV и Анексом V. Директива се самим тим не примењује на случајеве еколошке штете која настане нуклеарним активностима и ово искључење је апсолутног карактера. Када је у питању загађење нафтом или штета која настаје транспортом опасних материја, примена Директиве се искључује уколико је дата Конвенција на снази у држави чланици.⁵⁴ Из одредбе члана IV Директиве произлази да је њен режим комплементаран са режимима установљеним мултилатералним уговорима који су специјализовани за питање одговорности у појединим областима. Ипак, ограничен број држава које су изразиле пристанак да њима буду обавезане навео је писце Директиве да примену мултилатералних међународних уговора у материји еколошке одговорности услове тиме да је Конвенција на сна-

53 О осталим изузецима од примене Директиве в. више: Матијашевић Ј., Алавук М., „Одговорност држава чланица Европске уније у области заштите животне средине”, *Право – теорија и пракса*, година XXVIII, број 10–12, октобар-децембар 2011, стр. 46.

54 Descamps, H., Slabbinck, R., Bocken, H., *International Documents on Environmental Liability*, Springer, 2008, стр. v.

зи у датој држави чланици. Усвојено решење је подложно критици јер суштински представља повратак са напредног екоцентричног приступа дефинисању штете на традиционални приступ који животну средину своди преваходно на користи које од ње има човек.⁵⁵

Када је у питању врста високоризичних активности, решење усвојено Директивом се налази на пола пута између секторског и општег приступа. Може се рећи да представља секторски приступ заоденут у рухо јединственог акта. Наиме, Директива повлачи разлику између две ситуације, а за сваку важи посебан режим одговорности. Први режим се тиче опасних или потенцијално опасних активности које су садржане у Анексу III уз Директиву. Овде улазе пољопривредне или индустријске активности за чије извођење је неопходна дозвола, активности којима се у воду или ваздух испуштају тешки метали, постројења која производе опасне хемијске супстанце, управљање отпадом и активности у вези са генетски модификованим организмима. У случају да штета настане као резултат наведених активности, оператер ће бити одговоран чак и уколико не постоји његова кривица.⁵⁶ Други режим одговорности примењује се на редовне активности које нису садржане у Анексу III, али само у случају да штета настане или да постоји непосредна претња од настанка штете врстама или природним стаништима која су заштићена прописима Уније. Оператер ће сносити одговорност за те активности само ако се може установити његова кривица или пак груба непажња.⁵⁷ Повлачење разлике између опасних и редовних активности, иако оне подразумевају различите врсте одговорности, представља новину у регулисању одговорности за еколошку штету. Лугано конвенција, примера ради, користи општи термин „опасне активности” али, осим што тај појам дефинише у члану 2, пружајући примере различитих активности које се могу подвести под овај појам, не прави разлику између појединих врста опасних активности са становишта режима одговорности. С друге стране, мултилатерални уговори којима се регулише питање одговорности за еколошку штету проузроковану конкретним врстама опасних активности, у самој својој бити имају претпоставку да је реч о такозваним опасним или високоризичним активностима.

У делу рада који приказује мултилатералне међународне уговоре ускеспецијализоване за еколошку одговорност, анализирано је и питање субјекта који сноси одговорност. У складу са принципом ‘загађивач плаћа’, одговорност се каналише на субјекта који предузима опасну активност. С тим у вези, постојећа решења су класификована према критеријуму улоге државе у режиму одговорности. Одговорност државе у правом смислу речи предвиђа незнатан број уговора, ретко се ради о

55 За критику решења којим Директива упућује на примену одређених међународних уговора в. Winter, G., Jans, J. H., Macrory, R., Kramer, L., „Weighing up the EC Environmental Liability Directive”, *Journal of Environmental Law*, Vol. 20/2, 2008, стр. 173.

56 Члан III, 1(a) Директиве.

57 Члан III, 1(b) Директиве.

одговорности правног лица уз резидуалну одговорност државе, а најчешће је установљена одговорност субјекта унутрашњег права без помињања државе као субјекта који би могао да буде одговоран или пак да на било који начин учествује у санирању штетних последица. И у том погледу се Директива 2004/35/ЕЗ разликује од режима успостављених међународним уговорима. Наиме, Директивом је предвиђена обавеза надлежног државног органа да, било у случају да је штета настала или да се ради о ситуацији у којој постоји непосредна претња од њеног настанка, захтева од оператера да предузме све неопходне мере за отклањање штете, односно њено спречавање, или пак да сам предузме такве мере, а да трошкове накнадно надокнади од субјекта који је активност предузео. Тако конципирано решење је одлично јер држави даје активну улогу у предузимању мера превенције или санације, притом не успостављајући у исто време и њену одговорност. Одговорност и даље сноси субјект који је активност предузео, али се и држави поверава веома важна обавеза, чиме се наглашава да је крајњи циљ Директиве заштита околине од загађења а не проста накнада штете.

Када је у питању обавеза финансијског обезбеђења, Директива не обавезује оператере да поседују обавезно осигурање.⁵⁸ Та обавеза је, међутим, правило у режимима одговорности за штету узроковану опасним активностима које установљавају међународни уговори, и то како у уговорима са секторским приступом, тако и у Лугано конвенцији. Директива само намеће обавезу државама чланицама да подстичу оператере да користе такве механизме, као и да развијају услуге осигурања у областима које подразумевају вршење опасних активности.⁵⁹

Коначно, у погледу овлашћења правних и физичких лица да покрену одређене поступке у вези са штетом причињеном животној средини, Директива усваја решење инспирисано главом III Лугано Конвенције, мада одлази и корак даље. Директивом су овлашћена физичка и правна лица која су погођена еколошком штетом, али и организације које се баве заштитом животне околине, да од надлежних органа захтевају да предузму одговарајуће мере. Они могу покренути поступак пред судом или телом *ad hoc* карактера како би се испитала законитост одлука или радњи надлежног органа, или пак њиховог пропуста.⁶⁰ С обзиром на околност да су мултилатерални међународни уговори који се баве одговорношћу за еколошку штету закључени углавном пре усвајања Архуске конвенције 1998. године, тј. њеног ступања на снагу 2001. године, оне не садрже одредбу о праву физичких и правних лица на приступ информацијама од значаја за заштиту околине, или пак праву на покрене-

58 Детаљније о разлозима због којих Директива усваја управо овакво решење код Радојевић, Д., „Нова Директива Европске уније о одговорности у области заштите животне средине”, *Међународни проблеми*, 2005, бр. 1–2, стр. 189–191.

59 Члан 14 Директиве.

60 Члан 13 Директиве.

тање одговарајућих поступака. Директива 2004/35/ЕЗ представља пак имплементацију одредаба Архуске конвенције у право Европске уније будући да је сама Унија уговорница Конвенције о приступу информацијама, јавном учешћу у одлучивању и приступу правди у еколошким стварима.

3. Закључак

Директива 2004/35/ЕЗ има извесне сличности са режимима еколошке одговорности који су успостављени мултилатералним међународним уговорима, али и значајне разлике. Сличност се огледа у томе што режим предвиђен Директивом у начелу одговара последњем моделу који усвајају мултилатерални међународни уговори – моделу уског специјализовања за питање одговорности. Међутим, на регионалном европском нивоу успела је да заживи варијанта овог модела која по свој прилици неће никада заживети на нивоу општег међународног права. Уместо секторског приступа регулацији одговорности који се огледа у креирању правила о одговорности за еколошку штету зависно од врсте високоризичне активности, Директива усваја општи приступ чиме су у једном документу садржана правила о одговорности независно од врсте високоризичне активности. Међутим, то не значи да је режим установљен Директивом потпуно идентичан режиму предвиђеном Лугано конвенцијом. Разлике су вишеструке и огледају се, како је у раду анализирано, у појму штете, врсти опасне активности, улози која се поверава држави, обавези осигурања и овлашћењу за покретање одговарајућих поступака. Може се закључити да Директива комбинује две варијанте модела који одговара мултилатералним уговорима специјализованим за питање одговорности. По својој суштини режим успостављен Директивом је општег карактера и по томе је ближи Лугано конвенцији о грађанској одговорности за штету насталу високоризичним активностима. Ипак, режими одговорности који су установљени мултилатералним међународним уговорима за одређене врсте активности, такозвани секторски оријентисани режими, добили су у Директиви можда и значајније место од Лугано конвенције. Њихове одредбе, а не одредбе Директиве, биће примењиване у свакој ситуацији када штета по животну околину настане активностима које су регулисане мултилатералним конвенцијама наведеним у Анексу IV и Анексу V уз Директиву.

Asst. Bojana Čučković*

MODELS OF REGULATING ENVIRONMENTAL LIABILITY BY MULTILATERAL TREATIES AND THEIR IMPACT ON THE REGIME ADOPTED IN THE EUROPEAN UNION LAW

Summary

When the European Union started to develop its own rules on environmental liability at the end of the last century, it had at its disposal certain ready-made solutions contained in multilateral international treaties, as well as a possibility to analyze their effectiveness for the purpose of potentially opting for some among them. Four different models of treating environmental liability were abstracted from the provisions of nearly three hundred international conventions. Certain sub-groups of treaties were also identified within each specific model. This article explores the link between the models of treating environmental liability by multilateral treaties and the solution adopted by Directive 2004/35/EC on environmental liability. The comparative analysis of certain solutions adopted in the Directive and the ones stipulated in international treaties on civil liability for environmental damage, provides for a conclusion that the Directive is closest to the model adopted in treaties specialized for the issue of liability. However, in order to analyze the impact that this model, namely its two forms (general and sectoral), had on the European Union law, the focus was placed on certain elements in terms of which the adopted solutions differ, in particular the concept of environmental damage, the type of high-risk activity and the role of the State. The author comes to a conclusion that the regime established by the Directive combines two versions of the model adopted in multilateral treaties that specialize in the issue of liability. Regarding its characteristics it seems to have been inspired by the 1993 Lugano Convention on Civil Liability for Damage Caused by Dangerous Activities. However, certain sector-oriented liability treaties were given perhaps even more important place in the Directive since the Directive envisages the application of these treaties in cases of environmental damage resulting from activities that they regulate.

Key words: Directive 2004/35/EC on liability for environmental damage. Multilateral environmental treaties. Environmental damage. Dangerous activities.

* 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 Education, Science and Technological Development.