

ODGOVORNOST DRŽAVE ZA EKOLOŠKE ŠTETE

Prof. dr Nataša Mrvić-Petrović*

Prof. dr Zdravko Petrović**

U radu se analizira odgovornost države za ekološke štete. Autori konstatuju da je potreba zaštite kolektivnih interesa na očuvanju životne sredine dovela do specifične integracije građanskopravne i javnopravne odgovornosti. Tako se i kod odgovornosti države prepliću elementi odgovornosti za kršenja obaveza preuzetih međunarodnog prava i građanskopravne odgovornosti za štetu. Za razliku od modela tradicionalne građanskopravne odgovornosti koji se sa teško može koristiti kod ekoloških šteta, odgovornost države po međunarodnom pravu za ekološke štete je primarna kada do ekološkog udesa dođe na njenoj teritoriji zbog propusta na prevenciji udesa ili prilikom kontrole preduzimanja opasnih delatosti ili upotrebe opasnih sredstava kojima se ugrožava životna sredina. Odgovornost države paralelno postoji uz odgovornost onoga ko rukuje opasnim sredstvom ili preduzima opasnu delatnost. Navodeći različite izvore međunarodnog prava, autori ilustruju takvu dihotomiju odgovornosti države za ekološke štete. Osoben je način naknade ekoloških šteta, koji, zbog potrebe što veće disperzije rizika, uključuje osiguranje od odgovornosti, javno obeštećenje ili finansijske garancije posredstvom banaka ili međunarodnih fondova iz kojih se isplaćuje odšteta žrtvama ekološkog udesa.

Ključne reči: odgovornost države, naknada štete, pravo na životnu sredinu, osiguranje od ekoloških šteta.

1. Uvod

Ekološke štete (štete po životnu sredinu) su po svemu sudeći najveće propratno zlo naglog tehničkog i tehnološkog razvoja savremenog društva. Zaštita životne sredine predstavlja skup različitih postupaka i mera koji sprečavaju ugrožavanje života i zdravlja ljudi, očuvanje biljne vegetacije i životinjskog sveta u ciju održanja biološke ravnoteže. Kako je zaštita životne sredine u direktnoj vezi sa opstankom čoveka i drugih živih bića na planeti, od velikog je praktičnog značaja na koji će

* Redovni profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Union

** Advokat, redovni profesor Univerziteta Sigmund Freud u Beču.

način biti osmišljen pravni okvir koji će omogućiti sprečavanje takvih pojava i saniranje štetnih posledica (u meri u kojoj je to uopšte moguće).

Pravni okvir koji treba da omogući delotvornu zaštitu životne sredine, temelji se na reafirmaciji preventivnog pristupa. Tako se u prvom redu nastoji ustanoviti odgovornost određenih fizičkih ili pravnih lica za preduzimanje preventivnih mera i kontrole nad upotrebom stvari ili obavljanjem onih opštekorisnih aktivnosti koje nose pojačani rizik od izazivanja ekološkog udesa. Kada se radi o otklanjanju štetnih posledica, pošto su ekološke štete teško procenjive i nadoknadiive, pravna zaštita se više usmerava na ustanovu osiguranja (kako bi se obezbedila disperzija rizika na što veći broj subjekata) nego što se primenjuju klasični mehanizmi građanskopravne odgovornosti za štetu, svojstvene obligacionom pravu.

U ovom radu se ograničavamo na odgovornost države za ekološke štete. To je zanimljivo teorijsko pravno pitanje koje ima nesumnjiv praktični značaj. Rešavanje tog pitanja, međutim, zavisi u prvom redu od osobnosti šteta nastalih prilikom ekoloških udesa, jer od toga zavise mogućnosti njihovog popravljanja. Time se može objasniti zbog čega je tradicionalni pravni model građanskopravne odgovornosti i naknade štete potisnut u drugi plan kada se govori o naknadama za štete izazvane ekološkim udesima.

2. Osobnosti šteta povezanih sa ekološkim udesima

Ekološke štete su danas nerazdvojno povezane sa preduzimanjem mnogobrojnih privrednih i industrijskih delatnosti, u toj meri da se manje štete te vrste tolerišu, ukoliko ne prelaze neke uobičajene granice. Otuda će se pitanje naknade postaviti samo kod onih šteta koje premašuju te granice i tako dovode do velikih štetnih posledica (povreda ili smrti lica, velikih materijalnih šteta, značajnih oštećenja životne sredine, visokih troškova sanacije šteta i slično).

Druga značajna osobnost ekoloških šteta tiče se načina njihovog nastanka. Po pravilu one nastaju iz dozvoljene, društveno korisne aktivnosti koje uključuju rizik od pojave šteta po životnu sredinu. Radnja je, prema tome dopuštena, ali je povezana sa uvećanim mogućnostima nastanka ekoloških šteta. Nastupanje ekoloških šteta po pravilu ne zavisi isključivo od volje štetnika: on je najčešće svestan rizika od štete koja njegovom radnjom može nastati, ali ni za njega nastupanje štete nije uvek predvidljiv događaj. Ako bi se dogodilo da onaj ko preduzima opšteopasne delatnosti namerno krši tehničke i pravne standarde postupanja, to bi omogućilo uspostavljanje klasičnih pravnih vidova odgovornosti štetnika za građanski delikt i krivično delo učinjen sa krivicom. Ali, priroda ekoloških šteta je takva da prioritet postaje prevencija štete i otklanjanje štetnih posledica, dok utvrđivanje odgovornosti dolazi u drugi

plan.

Treća odlika ekoloških šteta odnosi se na način njihovog uzrokovanja, jer se u praksi događa da propuste čini niz subjekata koji se povezano bave rizičnim delatnostima. U takvim uslovima stiče se dejstvo više uzroka nastanka ekološkog udesa, tako da je teško opredeliti odgovornost samo jednog subjekta, pa će se najčešće primenjivati pravila o solidarnoj odgovornosti više zagađivača.

Najvažnija prepreka primeni tradicionalnog građanskog modela naknade štete vezana je za spornu nadoknadivost ekoloških šteta. Na obim štetnih posledica teško može uticati onaj ko izaziva štetu. Pri tome štete nisu samo vezane za lica i imovinu, nego i za životnu sredinu. Često su nemerljive, a kada se i mogu odrediti teško je sagledati sve njihove vidove i pun obim. Jer, štetne posledice se ne ograničavaju na one koje nastaju prilikom ekološkog udesa, nego mogu nastati kumulativno, postepeno ili zakasnelo (i to posle dugog niza godina), što obesmišljava primenu institut naknade štete koja treba, da bi bila pravična, da odgovara ukupnom obimu pretrpljene štete. Iz ovog razloga, umesto naknade štete, kao tipične deliktne građanske sankcije (ali nepodesne u ovim slučajevima) koristi se češće ustanova osiguranja koja može da se zameni ili kombinuje sa obeštećenjem iz javnih fondova¹. Upravo ovu osobenost ekoloških šteta naglašava Pajtić, koji konstatuje da štetne posledice koje nastaju u životnoj sredini nemaju za posledicu građanskopravnu odgovornost upravo zato što se ne mogu uvek podvesti pod pojam štete u građanskopravnom smislu, tj. nisu merljive štete koje nastaju (samo) na zaštićenim pravnim dobrima u vidu ugrožavanja ili povrede ličnih imovinskih ili neimovinskih dobara nekog fizičkog ili pravnog lica, nego i na prirodi².

Poslednja osobenost štetnih događaja koji dovode do ugrožavanja životne sredine jeste da pojedine opšteopasne delatnosti „proizvode“ različite štetne posledice (ako ih poredimo po vrstama i obimu), pa se tako razlikuju štete od izlivanja

¹ Za razliku od instituta naknade štete koja treba da odgovara visini prouzrokovane štete i da obezbedi primerenu satisfakciju oštećenom, javnopravno obeštećenje (kao uostalom i naknada iz osiguranja) omogućavaju delimično popravljjanje štete. Značajna razlika između naknade štete i javnopravnog obeštećenja tiče se režima u kome se dodeljuje odšteta. U ovom drugom slučaju izostaje odgovornost države za štetu nego se država iz razloga celishodnosti samoinicijativno obavezuje na isplatu odštete (koja je često tarifcirana i nikada ne može da odgovara celokupnoj pretrpljenoj šteti) i daje je *ex gratiae* (o ovome više u: N. Mrvić-Petrović, N. Mihailović, Z. Petrović, *Vanugovorna odgovornost države za štetu pričinjenu njenim građanima*, Vojnoizdavački zavod, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003, str. 212-214.) Kod ekoloških šteta, slično drugim situacijama u kojima država nastoji da obezbedi pojačanu zaštitu lica stradalih u masovnim nesrećama, prirodnim katastrofama, ratnim sukobima, prilikom terorističkih napada i slično, podesniji je i češće se primenjuje institut javnih obeštećenja, nego „klasični put“ naknade štete kroz građansku parnicu pokrenutu protiv države i štetnika.

² B. Pajtić, „Ekološka odgovornost“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011, god.. 45, br. 3, str. str. 518.

ili izbacivanja opasnih materija, rizici od šteta izazvanih nuklearnim postrojenjima ili korišćenjem jonizujućeg zračenja, štete od genetski modifikovanih proizvoda, štete nastale prevozom opasnih materija (po kopnu ili pomorsko-rečnim putevima) itd. Nastanak štete zavisiće od vrste opasne delatnosti, ali i od vremena i mesta preduzimanja takve delatnosti. Očigledno da isti pravni model odgovornosti za štetu neće uvek biti primenjiv u svim ovim situacijama, pa zato i ne čudi što je u međunarodnom pravu pravna regulativa upravo prilagođena svakom od ovih posebnih slučajeva. Na koji način se u taj model uklapa država, ako je subjekt odgovornosti?

3. Specifičnosti odgovornosti države za ekološke štete

Odgovornost države za štete *ex delicto* prouzrokovane tekovina je novijih vremena. Mogućnost da država građanskopravno odgovara za štete je po pravilu izuzetna, jer se suprotstavlja konceptu suvereniteta države, koja kao najjači pravni subjekt u društvu treba da nameće pravnu odgovornost drugim subjektima, ali teško može sama sebe da podvrgne toj odgovornosti. Zato su najvažnija ograničenja uvek ona koja državu obavezuju na naknadu štete u sklopu zaštite ustavom garantovanih prava i sloboda građana ili poštovanja obaveza prihvaćenih na osnovu međunarodnih ugovora.

Tokom razvoja evropskih država od XIX veka do danas, odgovornost države za štetu razvijala se, uz postupno proširenje i dopunjavanje, i obuhvatala sledeće oblike:

1. uzgrednu i izvedenu (supsidijerno-akcesornu) odgovornost države za štetne posledice nezakonitih radnji službenih lica, ako štetnik nije mogao lično da odgovara po pravilima o odgovornosti za tzv. lične greške;

2. direktno-akcesornu odgovornost za štetu za tzv. greške službe – ako se nije mogao identifikovati konkretni štetnik (službeno lice) čijim je radnjama prouzrokovana šteta;

3. originernu (izvornu) odgovornost države za različite postupke predstavnika najviših političkih vlasti na međunarodnopravnom nivou (preduzete prema drugim državama ili stranim državljanima);

4. originernu odgovornost države za protivpravne postupke prema stranim državama na međunarodnom nivou;

5. originernu odgovornost države za sve greške njene uprave kojima nastane šteta (objektivna odgovornost)³.

³ C. D. Bezzola, *Der Einfluss des Privaten auf die Entwicklung des öffentlichen Schadenersatzrechts*, Dissertation, Zürich, 1960, str. 57. i sl.

Kada su u pitanju ekološke štete, odgovornost države je specifična zbog toga što očigledno mora biti utemeljena na nekim drugim principima mimo osnovnog rimskog načela *neminem laedere* i upravo podrazumeva najšire vidove izvorne (primarne) odgovornosti za protivpravne postupke prema stranim državama na međunarodnom nivou i za sve greške uprave kojima nastane šteta od ekološkog udesa. Štaviše, kod ekoloških šteta je često u međunarodnim aktima predviđena tzv. vikarijska odgovornost države, koja je inače sporna u teoriji, a pod kojom se podrazumeva odgovornost za sve što se dogodi na teritoriji dotične države.

Kako se vidi, važnost zaštite pravnog interesa na zdravu životnu sredinu nameće potrebu da se uspostave dopunski mehanizmi i to u vidu odgovornosti na međunarodnom nivou i to na dva polja: u sklopu međunarodnog privrednog i međunarodnog javnog prava. U prvom segmentu se radi o sistemu odgovornosti države za štete koji se uspostavlja prihvatanjem međunarodnih ugovora u vezi sa rizicima od nastanka šteta koje mogu imati regionalne, transnacionalne pa i planetarne razmere. U domenu javnog prava država sa jedne strane ima obaveze prema drugim državama da poštuje međunarodne ugovore koji sadrže standarde u pogledu zaštite životne sredine, a sa druge strane, garantuje građanima zaštitu prava na životnu sredinu u okviru zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda (na nacionalnom i međunarodnom nivou).

U oblasti ekoloških šteta ubrzano se razvija odgovornost država na međunarodnom nivou za kršenja obaveza predviđenih standardima univerzalnih i regionalnih organizacija, kroz odluke Međunarodnog suda pravde⁴, Evropskog suda za ljudska prava, Evropskog suda pravde⁵ i mehanizme nadzora nad poštovanjem potpisanih konvencija OUN, dokumenata SE i EU.

Primera radi, principom 21. Deklaracije usvojene na Konferenciji OUN posvećenoj zaštiti životne sredine, održane u Štokholmu 1972. godine (tzv. Štokholmska deklaracija), predviđeno je da su države obavezne da obezbede takve uslove da se pod njihovom jurisdikcijom ili kontrolom ne prouzrokuje šteta životnoj sredini druge države ili oblastima van nacionalne jurisdikcije.⁶ Deklaracija o životnoj sredini i razvoju, prihvaćena 1992. na Konferenciji u Rio de Žaneiru (tzv. Rio Deklaracija) reafirmisala je isti princip koji kasnije proklamovan i u nizu drugih konvencija

⁴ Jedan od poznatijih sudskih slučajeva je spor između Mađarske protiv Slovačke (Gabčíkovo-Nagymaros Project, 1997 I.C.J. 7, 53 (odluka Međunarodnog suda pravde od 25. septembra 1997. godine).

⁵ O uslovima za procenu odgovornosti za štetu po tzv. komunitarnom pravu i sudskoj praksi Evropskog suda pravde u domenu odštetnog prava vidi detaljnije u: N. Mrvić-Petrović, N. Mihailović, Z. Petrović, *op. cit.*, str. 114-124.

⁶ Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16. 6. 1972, Report of the United Nations Conference on the Human Environment, U.N. Doc. A/CONF.48/14/REV.1 (1, 1, 1973).

Organizacije ujedinjenih nacija koje se odnose na zaštitu životne sredine⁷. Brojne konvencije koje se odnose na zabranu upotrebe nuklearnog naoružanja i kontrolu korišćenja atomske energije takođe sadrže odredbe po kojima su države potpisnice po međunarodnom pravu odgovorne za bilo kakav propust dužne pažnje učinjen prilikom lociranja i rada nuklearnih postrojenja, kao i transporta i odlaganja nuklearnog otpada (uključujući tu i prekogranične štete koje time mogu nastati). Osim država, odgovorni su i rukovaoci nuklearnim objektima i prevoznici ako bi svojim aktivnostima iz namere ili nepažnje prouzrokovali zagađenja životne sredine⁸.

Na međunarodnom nivou odgovornost države za štete se temelji na činjenici kršenja međunarodnog prava i nastaje pod uslovom da joj se takva kršenja mogu pripisati. Prema tome i odgovornost za ekološke štete proizilazi iz kršenja odgovarajućih obaveza propisanih prihvaćenim međunarodnim aktima, a zasniva se na potrebi zaštite kolektivnog interesa na očuvanju zdrave životne sredine. Potreba da se na ovaj način predvidi odgovornost države za ekološke štete proizilazi iz činjenice da rizici od pojedinih ekoloških šteta (na primer za štete na Antarktiku, u okeanima, u vazдушnom prostoru) pogađaju čitavo čovečanstvo, pa tako postoji mogućnost da svaka država, a ne samo ona neposredno pogođena štetnim posledicama ekološkog udesa zatraži sudsku zaštitu pred Međunarodnim sudom pravde, što se prihvata u pomenutom dokumentu Međunarodne pravne komisije koji nosi naziv Nacrt pravila o odgovornosti države za međunarodne protipravne akte⁹. Odgovornost *ex delicto* ne bi obezbedila adekvatan mehanizam zaštite od ovakvih šteta, jer se štetni događaj

⁷ Videti, na primer, princip 2 tzv. Rio Deklaracije (Report of the United Nations Conference on Environment and Development, vol. I, U.N. Doc. A/CONF.151/26/REV.1(VOL.I), 01. 1. 1993., čl. 194(2) United Nations Convention on the Law of the Sea, 10. 12. 1982, 1833 U.N.T.S. 3, čl. 4 Convention on Biological Diversity, 5. 6. 1992, 1760 U.N.T.S. 79, čl. 13, Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, 17. 3.1992, 2105 U.N.T.S. 457. Convention on Nuclear Safety, June 17, 1994, S. Treaty Doc. No. 104-6 (1995), 1963 U.N.T.S. 293. Slične odredbe u kojima se predviđa odgovornost države za činjenja i nečinjenja postoje i u članovima 1 i 2. Nacrta odredbi o odgovornosti država za međunarodne protipravne akte (dokument Međunarodne pravne komisije UN): Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, G.A. Res. 56/83, Annex art. 1, U.N. Doc. A/RES/56/83 (12. 12. 2001).

⁸ Detaljna analiza međunarodnih konvencija koje predviđaju obaveze države u vezi sa kontrolom korišćenja nuklearne energije sadržana je u referatu: A Kiss, "State Responsibility and Liability for Nuclear Damage", report presented as part of the Conference on the Human Right to a Safe and Healthful Environment and the Responsibility under International Law of Operators of Nuclear Facilities, 2006, pp. 67-83, dostupno na: <http://www.law.du.edu/documents/djilp/35No1/State-Responsibility-Liability-Alexandre-Kiss.pdf> (pretraženo 12. 6. 2012).

⁹ J. Carney, „Third State Remedies for Enviromental Damage to the World’s Common Spaces“ in: F. Francioni and T. Scovazzi (eds.), *International Responsibility for Enviromental Harm*, Kluwer Law International, Hague, 1991, str. 147-177, R. Lefeber, „The Legal Need for an Antarctic Enviromental Liability Regime“ in: D. Vidas (ed.), *Implementing the Enviromental Protecting Regime for the Antarctic*, Kluwer, Hague, 2000, str. 186-187.

po pravilu ne tiče samo dve strane (štetnika i oštećenog), nego štetne posledice trpe i ostali građani iz te i drugih država, pa čak i sav živi svet i priroda, pri čemu su često takve posledice nemerljive, nepopravljive i u punoj meri se ispoljavaju tek znatno kasnije posle ekološkog udesa.

Po sličnim principima i dokumenti Saveta Evrope i Evropske unije uređuju odgovornost države za ekološke štete. Za evropske države je u tom pogledu najvažnija Konvencija o odgovornosti za štete nastale aktivnostima opasnim po životnu sredinu (tzv. Lugano konvencija)¹⁰. Ovom konvencijom predviđa se odgovornost bez krivice (*strict liability*) za ekološke štete koje nastaju preduzimanjem opasnih delatnosti ili korišćenjem opasnih stvari. Ovom konvencijom uređena je odgovornost države u onom delu u kome se predviđa da se konvencija odnosi na delatnosti koje preduzimaju javne vlasti. Štetni rizici mogu poticati od opasnih supstanci, genetski modifikovanih proizvoda, opasnih mikro-organizama ili opasnog otpada. Interesantna je veza između Lugano Konvencije i direktiva Evropske unije, jer se u Aneksu I navode opasne supstance uz poziv na odgovarajuće direktive Evropske unije). Rizici od šteta nastalih opasnim otpadom odnose se na mesta na kojima se otpad ostavlja, spaljuje, reciklira, na postupke rukovanja otpadom ili njegovog saniranja (prema Aneksu II) kao i na obezbeđenje mesta namenjenih trajnom skladištenju.

Prema članu 2(5) Konvencije primarna odgovornost je na subjektu koji se u Konvenciji naziva rukovaocem (*operator*). Rukovalac odgovara za ekološke štete do kojih dođe pri vršenju njegove delatnosti ili u vreme ili tokom perioda kada je bio u obavezi da nadzire preduzimanje takve opasne delatnosti. Definicija se podjednako odnosi na pojedince, ortake ili tela ustrojena po privatnom ili javnom pravu (bilo da su preduzeća ili ne), uključujući tu i državu ili neku njenu konstitutivnu jedinicu - član 2(6).

Po prirodi stvari, primarna odgovornost države nastaje u slučaju neprimene ili neadekvatne primene preventivnih mera ili propuštanja u vezi sa nadzorom na vršenjem opasnih delatnosti koje preduzima rukovalac.

Konvencija predviđa u članu 2(7c) da su nadoknadive štete one koje se ispolje na licima (zbog smrti ili pretrpljenih telesnih povreda) i na imovini, kao i štete po životnu sredinu. U nadoknativu štetu su ubrojeni i „troškovi preventivnih mera i bilo kakav gubitak ili šteta nastala od preventivnih mera” - član 2 (7d), pri čemu preventivne mere, kako je određeno u članu 2(9) predstavljaju sve razumne mere preduzete od bilo kog lica kako bi se nakon ekološkog udesa sprečila šteta ili uticalo da šteta bude manja. Štete po životnu sredinu uključuju i tzv. troškove spasavanja kvaliteta ugrožene životne sredine što uključuje troškove popravljanja oštećenih ili zamene

¹⁰ Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment (Lugano Convention) (ETS No. 150), otvorena za potpisivanje i ratifikovanje 21. 6. 1993. godine (Srbija je nije potpisala).

nekih uništenih komponenti životne sredine (чл. 2(8)).

Izuzetni su i vrlo restriktivni uslovi pod kojima se odgovorno lice može osloboditi odgovornosti (član 8), upravo zbog toga što se radi o svojevrsnoj objektivnoj odgovornosti. Upravo zato odgovornost postoji čim se dokažu dve okolnosti: da je nastala tzv. nadoknativa šteta upotrebom opasne stvari ili iz opasne delatnosti na koju se konvencija odnosi i da je postupak rukovaoca u uzročnoj vezi sa ekološkom štetom. U članu 10 Konvencije se, međutim, naglašava da treba ceniti da je kod pojedinih opasnih delatnosti prirodno povećan rizik od izazivanja šteta. Čest slučaj kod ekoloških šteta je višestruka uzročnost, kada se, prema članu 11, mogu primeniti pravila o solidarnoj odgovornosti niza rukovalaca koji u nastanku štete učestvuju.

Dobro poznate teškoće koje smanjuju mogućnost uspešnog saniranja štetnih posledica ekoloških incidenata utiču i na mehanizam „naknade“ kakav predviđa Lugano konvencija. Kao i nizu drugih konvencija koji se tiču odgovornosti za ekološke štete (na primer: Briselska konvencija o građanskoj odgovornosti za štete usled zagađivanja naftom, Bečka konvencija o građanskoj odgovornosti za nuklearne štete ili Konvencija o građanskoj odgovornosti za štete prouzrokovane za vreme prevoza opasne robe drumom, železnicom i brodovima unutrašnje plovidbe) tako je i u Lugano konvenciji prioritet dat model upravljanja rizikom. Ovakva disperzija rizika je neophodna zbog toga što štete izazvane zagađenjem životne sredine mogu biti tako velikih razmera, da ni oštećeni ni lice odgovorno za štetu ne bi mogli da je podnesu svojom celokupnom imovinom¹¹. Prema članu 12 ove konvencije strane ugovornice treba da predvide osiguranje od odgovornosti za rukovaoce ili druge načine finansijskog obezbeđenja za pričinjene štete (iz bankarske garancije ili potvrde koju izdaju međunarodni fondovi, a kojima se garantuje isplata novčanog obeštećenja do iznosa granice odgovornosti)¹².

Rokovi zastarelosti utvrđeni su prema članu 17. na tri godine od dana saznanja za štetu ili identitet zagađivača (relativni rok), odnosno najkasnije trideset godina od dana kada se dogodio udes kojim je šteta izazvana (apsolutni rok).

Lugano konvencija se, međutim, ne odnosi na štete prouzrokovane nuklearnim udesom, niti na štete nastale u prevozu opasnih supstanci (osim kada se radi o gasovodima ili unutrašnjem transportu unutar lokacije na kojoj se manipuliše opasnim supstancama ili otpadom). Drugo, Lugano konvenciju su potpisale države: Kipar,

¹¹ B. Pećanac, „Pravna priroda osiguranja od ekoloških šteta“, *Tokovi osiguranja*, 2007, br. 2, str. 4.

¹² Osiguranje od odgovornosti može biti kako dobrovoljno tako i obavezno. Čini se da bi uvođenje obaveznog osiguranja od odgovornosti za zagađivača rešilo problem, ali stručnjaci upozoravaju da u tom pogledu postoje znatne teškoće koje umanjuju efikasnost takvog osiguranja kod ekoloških šteta (P. Šulejić, „Zagađivanje životne sredine i osiguranje“, *Pravni život*, 2000, god. 49, br. 11, str. 471).

Finska, Grčka, Irska, Italija, Lihtenštajn, Luksemburg, Holandija i Portugalija, ali nema ni jedne ratifikacije, tako da još uvek nije stupila na snagu. Utiliko bi trebalo da je značajnija pravna regulativa Evropske unije, u okviru koje se već uobličava ono što bi mogli nazvati evropskim pravom životne sredine (*European Enviromental Law*).

Direktiva o ekološkoj odgovornosti iz 2004. godine¹³ uspostavlja okvir zaštite životne sredine, zasnovane, kao i Lugano konvencija na principu „zagađivač plaća“ i prioritetu prevencije ekoloških šteta, uz poštovanje načela održivog razvoja. Za razliku od Lugano konvencije, ova direktiva reguliše sistem odgovornosti za ekološke štete nastale industrijskim zagađenjem. Slično drugim međunarodnim dokumentima i u direktivi se nameće finansijska odgovornost rukovaoca koji preduzima opasne delatnosti u cilju smanjenja nastanka rizika od ekoloških šteta. Direktiva predviđa obaveze rukovaoca na prevenciji šteta i uspostavljanju predašnjeg stanja na kontaminiranim lokacijama ili u slučajevima gubitka biodiverziteta. Za neprimenu ili pogrešnu primenu direktive mogu biti odgovorne i države članice Evropske unije, kako pokazuju primeri iz prakse Evropskog suda.

Odgovornost države za vanugovorno prouzrokovane štete neprimenom ili pogrešnom primenom direktiva Evropske unije generalno kroz jurisprudenciju Evropskog suda pravde se razvija poseban institut sjedinjavanjem međunarodnopravne odgovornosti države (*responsibility in international law*) i vanugovorne odgovornosti za štetu pred institucijama Unije (*non-contractual liability*). Na taj način se uobličava novi pravni fenomen vanugovorne odgovornosti država članica Evropske unije za ona kršenja tzv. prava Evropske unije kojima je pouzrokovana šteta drugim članicama, Evropskoj uniji ili privatnim strankama¹⁴. Otuda i Pajtić ističe da se zaštita životne sredine na osnovu akata Evropske unije javlja istovremeno i kao građanskopravno i javnopravno područje, pri čemu se građanskopravna zaštita javlja kao preventivna i posledično-restitucijska¹⁵.

Iako od sporednijeg značaja u odnosu na temu ovog rada, potrebno je naglasiti da se u okviru Evropske unije već niz godina preduzimaju aktivnosti na harmonizaciji odštetnih prava država članica, pa su 2005. godine predstavljeni Principi evropskog odštetnog prava¹⁶ na osnovu kojih bi ubuduće trebalo usklađivati zakonodavstva država članica. Osnovni razlog je vezan za činjenicu da su kroz dosadašnje

¹³ EC Directive 2004/35/EC on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage (OJ L 143, 30. 4. 2004, p. 56–759) - Direktiva 2004/35/EC Evropskog parlamenta i Saveta o odgovornosti za ekološku štetu u vezi sa zaštitom i otklanjanjem ekološke štete.

¹⁴J. B. Lee, „In Search of a Theory of State Liability in European Union“, 1999, Harvard Jean Monnet Working Paper, 9/99.

¹⁵ B. Pajtić, op. cit., str. 517-518.

¹⁶ Tekst smernica dostupan je na elektronskoj stranici Evropske grupe za odštetno pravo na adresi: <http://www/egtl.org/>.

zakonodavne aktivnosti Saveta Evrope i Evropske unije, bez prethodno zauzete jasne teorijske postavke u vezi sa principima odštetnog prava već propisani uslovi odgovornosti i pojedini delikti, kako bi se obezbedila sloboda rada i privređivanja, sloboda kretanja, ujednačili uslovi za pružanje određenih usluga, obezbedila zaštita potrošača ili sprečio nastanak ekoloških šteta. Sličan proces se zapaža i kroz zakonodavnu delatnost tela Evropske unije, u okviru koje je odgovornost za štetu regulisana u oblastima očuvanja životne sredine i zaštite potrošača od proizvoda sa nedostatkom koji mogu uzrokovati telesne povrede, oštećenja zdravlja ili smrt¹⁷. Štaviše, za razliku od navedene konvencije Saveta Evrope koja još nije stupila na pravnu snagu, navedene direktive, kao obavezni propisi Evropske unije, morale su već da budu prihvaćene i primenjene u nacionalnim zakonodavstvima država članica Evropske unije.

Primeri uspostavljanja međunarodne odgovornosti države za ekološke štete ukazuju na još uvek prisutnu dihotomiju pravnih odredbi. Odredbe iz međunarodnih dokumenata (posebno Evropske unije) formalno spadaju u međunarodno privredno pravo, ali zadiru i u oblasti javnog prava, pa tako prisustvujemo tendenciji neobične integracije građanskopravne i javnopravne odgovornosti države: krajnji rezultat je učestalo uvođenje režima paralelne odgovornosti za rukovaoca (onoga ko preduzima opasne delatnosti ili koristi opasne stvari pri čemu nastaje šteta) i države koja treba da kontroliše takve delatnosti ili nadzire upotrebu opasnih stvari.¹⁸

Ostaje da razmotrimo na koji način država može odgovarati zbog kršenja ljudskih prava propisanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

Pravo na životnu sredinu pripada pravu na solidarnost ili pravu „treće generacije“. Pravu na solidarnost pripadaju: pravo na razvoj, mir, zdravu životnu sredinu, korišćenje rezultata zajedničkog nasleđa čovečanstva, pravo na komunikaciju i pravo na samoopredeljenje. Pravo na zaštitu životne sredine predstavlja garanciju da prirodni čovekovi životni prostori neće biti previše oštećeni ili čak potpuno uništeni.¹⁹

¹⁷ Pored navedene Direktive 2004/35/CE tu se mogu pribrojati: Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC - Statement by the European Parliament, the Council and the Commission (*OJ L 102, 11.4.2006, p. 15–34*), Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products (*OJ L 210, 7.8.1985, p. 29–33*), Directive 1999/34/EC of the European Parliament and of the Council of 10 May 1999 amending Council Directive 85/374/EEC on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products (*OJ L 141, 4.6.1999, p. 20–21*).

¹⁸ T. Gehring, M. Jachtenfuchs, „Liability for Transboundary Environmental Damage Towards a General Liability Regime?“, *European Journal of International Law*, 1993, no. 1, str. 104, 106.

¹⁹ Više o pravu solidarnosti u: V. Dimitrijević, M. Paunović, M., *Ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1996.

Pravo na zdravu životnu sredinu je u tesnoj vezi sa pravom na život i zdravlje, te je Evropski sud za ljudska prava više puta naglašavao da član 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama koji sadrži garantiju neprikosnovenosti prava na život nalaže državama ne samo da se uzdrže od namernog ili nezakonitog lišavanja života i već i da preduzimaju odgovarajuće mere kako bi osigurale živote onih koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom. Posebno je značajno da postoji pravična ravnoteža između konkretnog interesa pojedinca i zajednice kao celine. Država ne može odgovarati za svaku pretpostavljenu pretnju životu određenog pojedinca, ali će odgovarati ako je znala ili morala znati za takvu pretnju u vreme postojanja stvarnog i neposrednog rizika po život pojedinca, a propustila je da preduzme mere kojima bi se taj rizik izbegao.²⁰

U nekoliko postupaka koji su se vodili pred Evropskim sudom za ljudska prava, isticano je da neuspeh države da kontroliše industrijsko zagađenje predstavlja kršenje člana 8 Evropske konvencije, kada postoji ozbiljno ometanje privatnog života. Slučaj Lopez Ostra protiv Španije, br.16798/90²¹ (1999) bio je prvi slučaj sudski razmatrane povrede prava ljudskih prava kao posledice ekološke štete. Zaštita pred Evropskim sudom za ljudska prava zahtevana je iz sledećih razloga. U mestu Lorca u Španiji bio je otvoren veliki broj fabrika kožne industrije. Jedna je bila udaljena samo dvanaest metara od kuće podnosioca zahteva, Lopeza, a fabrika je ispuštanjem dima i teških mirisa zagađivala okolinu, te je okolno stanovništvo počelo da oboleva. Vlada je razmestila nekoliko stanovnika i zatvorila neke od fabrika, ali je to bilo nedovoljno da bi se otklonio rizik po ljude. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio povredu privatnog i porodičnog života, pa čak i u slučaju da nije ozbiljno ugroženo njihovo zdravlje. Država nije uspela da uspostavi pravičnu ravnotežu između ekonomskog interesa grada i pojedinačnog interesa pojedinca na mirno uživanje imovine i poštovanja prava na privatnost i porodični život. Pored materijalne štete (umanjenje vrednosti imovine, troškovi selidbe) dosuđena je i nematerijalna šteta za bol i uznemirenost koje su nastale zbog radikalnih promena u načinu života podnosioca predstavke i konstantnog praćenja pogoršanja zdravlja njegovih potomaka – strepnja za njihovo zdravlje – uz naknadu za smetnje prouzrokovane isparavanjima, bukom i smradom.

²⁰ Iz obrazloženja presude u slučaju Oneryildiz protiv Turske, predstavka br. 48939/99, presuda od 30. 11. 2004. godine, 2004-XII.

²¹ López Ostra v. Spain, presuda od 9. 12. 1994, A 303-C.

4. Zaključak

Odgovornost države za ekološke štete uspostavlja se uporedo na međunarodnom i nacionalnom nivou i prožima oblasti privrednog, tj. privatnog i javnog prava. Zato se može govoriti o *sui generis* pravnoj odgovornosti koja nastaje objektivno, bez obzira na to da li je šteta usled ekološkog udesa pričinjena protivpravnom ili dopuštenom radnjom preduzetom na njenoj teritoriji. Svaka pravna odgovornost podrazumeva obavezu subjekta koji joj podleže da trpi neku pravnu sankciju. U ovom slučaju obaveza države, koja se uspostavlja uvek paralelno uz odgovornost rukovaoca opasnom stvari ili zagađivača koji preduzima opasnu delatnost, jeste da iz posebnih fondova obešteti žrtve ekološkog udesa ili da na druge načine, u skladu sa međunarodnim propisima i nacionalnom pravnom regulativom, obezbedi finansijsku sigurnost kako bi se sanirale štetne posledice ekoloških udesa. U odnosu na druge države i čovečanstvo u celini, odgovornost države za ekološke udese do kojih dođe na njenoj teritoriji je originerna (izvorna) i primarna i temelji se na obavezi poštovanja obaveza prihvaćenih međunarodnim sporazumima. Ovo malo istraživanje imalo je za cilj da pokaže različitosti u vidovima odgovornosti države za ekološke štete, zavisno od toga pravnog izvora kojim je regulisana. Bilo bi dobro kada bi ove protivrečnosti mogle da budu otklonjene *de lege ferenda* (naročito imajući u vidu aktivnosti koje se u tom pogledu preduzimaju u okviru Evropske unije i Saveta Evrope).

5. Literatura

1. Bezzola, C.D., *Der Einfluss des Privaten auf die Entwicklung des öffentlichen Schadenersatzrechts*, Dissertation, Zürich, 1960.
2. Carney, J., „Third State Remedies for Environmental Damage to the World's Common Spaces“ in: F. Francioni and T. Scovazzi (eds.), *International Responsibility for Environmental Harm*, Kluwer Law International, Hague, 1991, str. 147-177.
3. Gehring, T., Jachtenfuchs, M., „Liability for Transboundary Environmental Damage Towards a General Liability Regime?“, *European Journal of International Law*, 1993, no. 1, str. 92-106.
4. Dimitrijević, V., Paunović, M., *Ljudska prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1996.
5. Kiss, A., „State Responsibility and Liability for Nuclear Damage“, report presented as part of the Conference on the Human Right to a Safe and Healthful Environment and the Responsibility under International Law of Operators of Nuclear Facilities, 2006, pp. 67-83, dostupno na: <http://www.law.du.edu/>

- documents/djilp/35No1/State-Responsibility-Liability-Alexandre-Kiss.pdf (pretraženo 12. 6. 2012).
6. Lee, J.B., „In Search of a Theory of State Liability in European Union“, 1999, Harvard Jean Monnet Working Paper, 9/99.
 7. Lefeber, R., „The Legal Need for an Antarctic Environmental Liability Regime“ in: D. Vidas (ed.), *Implementing the Environmental Protecting Regime for the Antarctic*, Kluwer, Hague, 2000, str. 181-187.
 8. Mrvić-Petrović, N., Mihailović, N., Petrović, Z., *Vanugovorna odgovornost države za štetu pričinjenu njenim građanima*, Vojnoizdavački zavod, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2003.
 9. Pajtić, B., „Ekološka odgovornost“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011, god.. 45, br. 3, str. 517-531.
 10. Pećanac, B., „Pravna priroda osiguranja od ekoloških šteta“, *Tokovi osiguranja*, 2007, br. 2, str. 3-13.
 11. Šulejić, P., „Zagađivanje životne sredine i osiguranje“, *Pravni život*, 2000, god.. 49, br. 11, str. 467-477

STATE RESPONSIBILITY AND LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL DAMAGES

This paper analyzes the responsibility of the state and liability for environmental damage. Authors noted the need to protect the collective interests regarding the preservation of the environment led to the specific integration of civil and public law responsibilities. It is the responsibility of the state and the intertwined elements of accountability for human rights violations and liability. State is responsible in the same way as any other operator for damages resulting from an environmental accident. That is strict liability. However, when it comes to responsibility for violations of international law (including those provisions relating to environmental protection), the state still has the primary responsibility for failure in the application of preventive measures to prevent environmental accidents or lack of control over the performance of hazardous activity or use of dangerous means which threaten the environment.

Key words: state responsibility, liability, compensation, environmental law, environmental damage insurance.