

MIRJANA GLINTIĆ

OSNOVNE KARAKTERISTIKE OSIGURANJA OD ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU PO ŽIVOTNU SREDINU

O stepenu svesti o mogućim razmerama štete po životnu sredinu u Republici Srbiji svedoči i Zakonom o zaštiti životne sredine uspostavljen sistem odgovornosti koji je ograničen na štetu prouzrokovanu trećim licima. U skladu sa tim, srpski osiguravači u svojoj ponudi imaju samo osiguranje od odgovornosti za štetu prouzrokovanu trećim licima, ali ne i za štetu po samu životnu sredinu. Međutim, Direktivom 2004/35/EZ predviđen je princip “zagađivač plaća”, pa samim tim i širi obim obaveze odgovornog lica. Iz tog razloga su osiguravači u državama članicama uveli u svoju ponudu i osiguranje od odgovornosti koja se zasniva na javnopravnim propisima usled štete prouzrokovane biljkama, životinjama, vodama i prirodnim staništima, a ne samo na odgovornosti po osnovu privatnopravnih zahteva oštećenih lica. Usled činjenice da će navedena Direktiva svoje mesto dobiti i u našem nacionalnom zakonodavstvu, ali i da se prema Zakon o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini, i da će postojati potreba za osiguranjem od ovako uvedene odgovornosti, u radu su predstavljene neke od osnovnih karakteristika ovog vida osiguranja, polazeći od načina njegovog regulisanja u Nemačkoj i izazova sa kojim su se suočili njihovi osiguravači, gde ovo osiguranje postoji preko deset godina.

Ključne reči: osiguranje od odgovornosti, šteta po životnu sredinu, zagađivač plaća, ograničenja pokriva

Dr Mirjana Glintić, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd, e-mail: mirjanaglentic@yahoo.com.

U V O D

Još od devedesetih godina prošlog veka na evropskom nivou se razmatra uvođenje odgovornosti za štetu po životnu sredinu,¹ a sve usled brojnih ekoloških katastrofa koje su se desile u prošlosti i sistema ograničene odgovornosti za tako nastalu štetu.² Iz tog razloga je Evropska komisija u svojoj Zelenoj, a potom i Beloj knjizi, predstavila ideju opšte i sveobuhvatne odgovornosti za štetu na životnoj sredini. Ta odgovornost je bila zamišljena kao odgovornost koja će obuhvatati kako odgovornost za štetu na životnoj sredini, i odgovornost za štetu prouzrokovanu na nečijim ličnim i materijalnim dobrima.³ S obzirom da su neke od država članica već imale određene propise koji su predviđali odgovornost za štetu na ličnim pravnim dobrima, ideja odgovornosti širokog obima nije zaživela.⁴ Umesto toga, Evropska komisija je odlučila da u svoj fokus stavi javnopravni režim odgovornosti, odnosno odgovornost za sprečavanje i saniranje isključivo štete na životnoj sredini, što je i postignuto usvajanjem Direktive 2004/35/EZ o odgovornosti za životnu sredinu u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u životnoj sredini (u daljem tekstu: Direktiva 2004/35/EZ).⁵ Osnovni cilj donete Direktive je bio uspostavljanje zajedničkog okvira za izbegavanje i saniranje šteta prouzrokovanih na biodiverzitetu po ceni razumnih troškova za samo društvo. Kako bi se postiglo ostvarenje tog cilja, po prvi put je zvanično uspostavljen princip “zagađivač plaća”, čime se obezbeđuje da će uvek postojati odgovorno lice za sprečavanje i otklanjanje štete po životnu sredinu, a napušten je do tada važeći princip solidarnosti.⁶ Druga osnovna karakteristika Direktive 2004/35/EZ jeste da privatnim licima ne daje pravo na naknadu usled posledica štete po životnu sredinu ili neposredne

¹ U literaturi se često ravnopravno koriste termini ekološka šteta i šteta po životnu sredinu.

² Samo neke od njih su probijanje brane u Sevilji 1998. godine, nesreća u fabrici hemikalija u Sevesu u Italiji 1976. godine. Detaljnije o ovim događajima v. Markus Müller–Chen, “Entwicklungen im europäischen Umwelthaftungsrecht”, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht*, br. 2, 1997, 215.

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee: Green Paper on remedying environmental damage COM (93)47 final, 14 May 1993. Detaljnije o razvoju odgovornosti za štetu po životnu sredinu, v. M. Müller – Chen, op. cit., 213–245.

⁴ Nils Hellberg *et al.*, *Umweltschadengesetz und Umweltschadensversicherung*, Verlag Versicherungswirtschaft, Karlsruhe, 2008, 30.

⁵ 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, OJ L 143, 56–75.

⁶ U skladu sa principom solidarnosti svako treba da snosi jednak deo tereta razvoja, pošto i sam doprinosi zagađenju. O usvojenom principu “zagađivač plaća” v. detaljnije European Commis-

opasnosti od takve štete. To pak ne znači da fizička i pravna lica pogođena štetom nemaju pravo da obaveste nadležno telo i iznesu sve primedbe koje se odnose na nastanak štete po životnu sredinu.⁷ Time se u ovoj Direktivi u potpunosti odustalo od koncepta građanskopravne odgovornosti za prouzrokovanu štetu na ličnim ili materijalnim dobrima privatnih lica.⁸

Usvajanjem Direktive 2004/35/EZ javila se potreba za osiguranjem koje će pružati zaštitu od predviđene odgovornosti po osnovu javnog prava, a koje do tog trenutka osiguravači nisu ni nudili. Sva osiguranja koja su do tada postojala predviđala su samo delimična pokrića za štetu nastalu na životnoj sredini i to u pogledu privatnopravnih zahteva, dok su svi ostali mogući zahtevi zasnovani na Direktivi bili van pokrića. Istovremeno, Direktiva 2004/35/EZ predviđa i ovlašćenje država članica da osmisle i ponude različite podsticaje za pokrivanje predviđene odgovornosti,⁹ što su malobrojne države članice iskoristile da ovo osiguranje uvedu kao obavezno,¹⁰ dok se većina odlučila za koncept dobrovoljnog osiguranja od odgovornosti za štetu po životnu sredinu.

OSIGURANJE OD ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU PO ŽIVOTNU SREDINU U NEMAČKOM PRAVU

Kao država članica, i Savezna Republika Nemačka je 2007. godina ispunila svoju obavezu i implementirala Direktivu 2004/35/EZ usvajanjem Zakona o izbegavanju i saniranju ekološke štete (u daljem tekstu: Zakon o ekološkoj šteti).¹¹ Kao i Direktiva, i ovaj Zakon je predviđao širi koncept odgovornosti od ranije

sion, Environmental Liability: Commission welcomes agreement on new Directive, Press release, Brussels, 20. February 2004, IP/04/246.

⁷ Čl. 12 Direktive 2004/35/EZ. Svaka država članica određuje nadležno telo koje je nadležno za praćenje i utvrđivanje koji operater je prouzrokovao štetu, procenu štete i naređivanje mera za njenu sanaciju, kao i sprovođenje drugih mera. Takođe, ne treba ispustiti iz vida da ova Direktiva u svom recitalu 29 polazi od minimalne harmonizacije, što znači da države članice mogu predvideti i strožija pravila o izbegavanju i saniranju štete po životnu sredinu.

⁸ Tako i Martin Beckmann, Antje Wittmann, "§2 Begriffsbestimmungen", *Umweltrecht* (Hrsg. Robert von Landmann, Gustav Rohmer), Band IV, C. H. Beck, München, 2015, 77.

⁹ Čl. 14 (1) Direktive 2004/35/EZ.

¹⁰ Reč je o Bugarskoj, Grčkoj, Portugalu, Rumuniji, Španiji, Slovačkoj, Mađarskoj i Češkoj. V. European Commission, Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Under Article 14 (2) of Directive 2004/35/CE on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, 12.2.10.2010, KOM (2010) 581 final, 5.

¹¹ Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden – UschadG, *BGBI. I S.* 666, *BGBI. I S.* 1972.

postojećeg. Naime, u skladu sa Direktivom 2004/35/EZ, pod štetom na životnoj sredini se podrazumevaju štete prouzrokovane životinjama, biljkama, izvorima vode, prirodnim staništima, kao i oštećenje ljudskog zdravlja usled zagađenja zemljišta.¹² Kao odgovorni za prouzrokovanje štete na životnoj sredini se shvataju pravna i fizička lica koja se profesionalno bave ili poseduju odobrenje za obavljanje delatnosti koja je faktički ili potencijalno opasna,¹³ a koje su popisane u prilogu I Direktive.¹⁴ Ova lica odgovaraju objektivno, odnosno nezavisno od stepena krivice. Pored ovih lica, štetnici mogu biti i privredni subjekti koji ne vrše delatnosti popisane u Direktivi, ali koji ipak prouzrokuju štetu postupajući sa namerom ili grubom nepažnjom.

Navedena pravila Direktive 2004/35/EZ o potencijalnim štetnicima i njihovoj subjektivnoj i objektivnoj odgovornosti su gotovo doslovno preneti u nemački Zakon o ekološkoj šteti.¹⁵ Po prvi put u Nemačkoj je uspostavljena i kodifikovana sveobuhvatna javnopravna odgovornost za štetu prouzrokovanu po životnu sredinu, koja se razlikuje od pojma štete u građanskom pravu usled njene nemerljivosti i toga što se ne može vezivati za imovinu pojedinačnog pravnog subjekta, jer su vezane za određeni državni suverenitet.¹⁶ Takođe, kao i u Direktivi 2004/35/EZ usvojen je princip “zagađivač plaća”.

Sva navedena pravila su pred nemačke osiguravače postavila izazov da pripreme i prilagode nov proizvod osiguranja. Po prvi put su nemački osiguravači morali u svoju ponudu da uvrste osiguranje od odgovornosti za štetu po životnu sredinu i omoguće zaštitu od zahteva za naknadu štete po osnovu novousvojenog zakona. U skladu sa nemačkim Zakonom o ekološkoj šteti, odgovornost preduzetnika koji vrši delatnost okarakterisanu kao opasnu po životnu sredinu može nastati ili usled prouzrokovanja štete po životnu sredinu ili usled stvaranja neposredne opasnosti od takve štete. Osim pravnog lica koje može biti odgovorno za

¹² Definicija štete na životnoj sredini se osim na ovoj Direktivi zasniva i na odredbama Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, OJ L 206, 22.07.1992, 7–50; Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds, OJ L 103, 25.04.1979, 1–18; Directive 2000/60/EC of the Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, OJ L 327, 22.12.2000, 1–73.

¹³ Za dodatna pojašnjenja ovih pojmova vid. Joachim Beuck, “Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme nach dem Umweltschadengesetz”, *Versicherungsrecht*, 2012, 1215–1226.

¹⁴ Samo neke od njih su ispuštanje teških metala u vodu ili vazduh, posedovanje postrojenja u kojima se proizvode opasne hemikalije, deponije ili postrojenja za spaljivanje otpada.

¹⁵ § 3 Abs. 1, Nr. 1, 2 USchadG.

¹⁶ Jožef Salma, “Obligacionopravna zaštita životne sredine”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 2, 2009, 38.

prouzrokovanu štetu na životnoj sredini, kao odgovorni se mogu javiti i članovi uprave i rukovodioci koji podležu ličnoj odgovornosti.¹⁷ Obaveza ovih pravnih i fizičkih lica je pokrivanje troškova mera neophodnih za sprečavanje štete ili njenu naknadu.¹⁸ Osim toga, nadležna tela koja sprovode nadzor nad obavljanjem predmetnih aktivnosti mogu narediti odgovornom licu da postupa u skladu sa njihovim nalogima i uputstvima za ponašanje, uz snošenje troškova svih ovih mera.¹⁹ Najšire posmatrano, zakonska obaveza preduzetnika koji se bave delatnošću opasnom po životnu sredinu kao takvu se u skladu sa Zakonom sastoji od informisanja, zaštite životne sredine i saniranja nastalih posledica.²⁰

Pre uvrštavanja ovog proizvoda osiguranja u svoj portfolio, nemački osiguravači su morali da odgovore sami sebi na nekoliko pitanja. Neka od njih su da li je rizik kod ovih osiguranja uopšte osigurljiv, šta je tačno šteta po životnu sredinu i kako da je kvantifikuju i shodno obračunaju premije.²¹

OSNOVNI IZAZOVI U REGULISANJU OSIGURANJA OD ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU PO ŽIVOTNU SREDINU

S obzirom da se radilo o potpuno novoj vrsti osiguranja, nemački osiguravači su morali da osmisle posve nov koncept u skladu sa novim rizicima koji dotad nisu bili aktuarski obrađivani. Samo neki od ključnih problema u vezi sa budućom primenom ovog osiguranja su pitanje granica odgovornosti osiguranika, obima štete koja može nastati, osnovi isključenja odgovornosti, izbor nadležnih institucija i odgovarajućih mera za saniranje, što sve mogu biti i teme pred sprskim osiguravačima u skorijoj budućnosti.²² Prvi problem je poticao iz javno-pravnog režima odgovornosti osiguranika koji do tog trenutka nije ni postojao.

¹⁷ Holger Schmidt, "Verschärfte Umweltverantwortlichkeit von Organmitgliedern – Das neue Umweltschadengesetz", *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht*, 17/2007, 650–653.

¹⁸ U svojstvu osiguranika po osnovu ovog osiguranja mogu biti operatori registrovane delatnosti, koji vrše kontrolu opasnih aktivnosti u vreme nastanka štete. Reč je o uslovu iz Konvencije Saveta Evrope o građanskoj odgovornosti za štetu prouzrokovanu obavljanjem delatnosti opasne po životnu sredinu Convention on Civil Liability for Damage resulting from Activities Dangerous to the Environment – [1993] COETS 2 (21 June 1993).

¹⁹ §§ 7, 8 Abs. 3 USchadG.

²⁰ §§ 4, 5, 6, 8 USchadG.

²¹ Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Erläuterungen zu den unverbindlichen Allgemeinen Versicherungsbedingungen für die Umweltschadensversicherung (Muster-USV, Stand: November 2007), S. 2.

²² Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Erläuterung zu den unverbindlichen Allgemeinen Versicherungsbedingungen für die Umweltschadensversicherung, 2007, 2.

Javnopravna sadržina zakonske obaveze na saniranje štete po životnu sredinu na osnovu zahteva nadležnih ustanova predstavljala je potpunu nepoznanicu za osiguravače. Svi drugi vidovi odgovornosti koji mogu nastati u vezi sa štetom na životnoj sredini morali su da ostanu izvan okvira pokrića po osnovu ovog osiguranja, iako su one predstavljale poznat teren za osiguravače.²³

Osim problema shvatanja samog koncepta odgovornosti zasnovane na novousvojenom Zakonu o ekološkoj šteti, za nemačke osiguravače se javio i problem metoda obračunavanja štete i premija, jer su nedostajale odgovarajuće referentne vrednosti.²⁴ Čak ni sudovi nisu imali adekvatne formule obračuna štete, jer je do tad usled štetnog delovanja po životnu sredinu zakonski nastajala šteta samo po lična i materijalna dobra, odnosno samo se ona mogla nadoknaditi.²⁵ Za razliku od obima štete na ličnim i materijalnim dobrima, šteta čije se postojanje zahteva kao osnov odgovornosti po osnovu Zakona o ekološkoj šteti se ne može unapred pretpostaviti u skladu sa postojećim statističkim podacima. Jasno je da ove statističke vrednosti podležu izvesnoj promenljivosti usled razvoja nauke i tehnologije i kod već poznatih i ranije obrađenih šteta, ali to se sve može donekle kompenzovati dugogodišnjim iskustvom u njihovom obračunu. Međutim, takvih znanja je u potpunosti nedostajalo za poimanje novog oblika štete po životnu sredinu.

Isto iz razloga nepoznatosti javilo se još bitnije pitanje da li je rizik, predviđen kao bitan element ugovora o osiguranju od odgovornosti za štetu po životnu sredinu, uopšte osigurljiv, i u objektivnom i subjektivnom smislu. Pod elementima objektivne osigurljivosti podrazumevaju se mogućnost ocene verovatnoće njihovog nastupanja, slučajnost u ostvarenju osiguranog slučaja i ekonomska isplativost premija, dok se subjektivna osigurljivost odnosi na samo preuzimanje rizika i poslovnu strategiju osiguravača.

Problem osigurljivosti rizika

Kada su osiguravači nastojali da ocene da li je rizik kod ovog osiguranja uopšte osigurljiv, nisu mogli da odgovore na vrlo bitno pitanje. Radi se o pitanju da li uopšte mogu oceniti verovatnoću nastupanja osiguranog slučaja. Naime, ne-

²³ Tako i N. Hellberg *et al.*, op. cit., 131.

²⁴ Nemački zakonodavci svesno nisu želeli da rizik javnopravne odgovornosti samo inkorporišu u već postojeće i razvijene modele osiguranja od odgovornosti, jer su nastojali da izbegnu rupe u pokriću.

²⁵ O različitim metodama obračuna štete po životnu sredinu, v. A. Lührßen, K. Krahn, W. Kalkmann, op. cit., 25–35.

dostajala im je osnova od koje bi se moglo krenuti u proceni verovatnoće i mogućnosti nastupanja osiguranog slučaja. Jasno je da odmeravanje ove verovatnoće zavisi od kvaliteta posedovanih statističkih podataka proisteklih iz prakse, ali u slučaju ovog osiguranja svaki podatak je izostao. Iako i kod već poznatih rizika postoji verovatnoća pogrešne ocene, kod novih rizika je mogućnost greške još veća. Iz tog razloga su osiguravači morali da se oslanjaju na podatke o verovatnoći nastupanja nekih drugih, sličnih rizika, kako bi obračunali premije na što verodostojniji način i odlučili da li je predviđeni rizik uopšte osigurljiv.²⁶ Time se bar delimično eliminisala nesigurnost osiguravača usled nepouzdanosti raspoloživih podataka.²⁷

Problem procene verovatnoće nastupanja osiguranog slučaja, pa posledično i osigurljivosti rizika, dodatno se usložio, jer se postavilo pitanje štete usled redovnog obavljanja delatnosti. Naime, u skladu sa Zakonom o ekološkoj šteti, a i Direktivom 2004/35/EZ, pokriva po osnovu ovog osiguranja postoji samo ako je šteta nastala kao neposredna posledica iznenadnih i slučajnih smetnji u odvijanju delatnosti osiguranika ili trećeg lica, čime su isključene sve one štete koje su nastale usled neizbežnih, nepohodnih i očekivanih posledica i dejstava delatnosti osiguranika na životnu sredinu.²⁸ Međutim, javilo se i pitanje štete koja nastaje usled normalnog obavljanja delatnosti, odnosno kod koje se ne uočavaju nikakve nepravilnosti koje bi mogle dovesti do nastanka štete. Kada se pogleda zakon, moglo bi se zaključiti da u tim slučajevima ne postoji obaveza osiguravača. Ipak, prema objašnjenju koje je Udruženje osiguravača dalo za ovo osiguranje, nisu samo "spektakularni" događaji, kao što su eksplozije i požari, znak da postoje smetnje u obavljanju određene delatnosti. Moguće je da uzrok nastanka štete budu kakvi blaži događaji i smetnje u obavljanju delatnosti, koji su nastupili iznenada i neočekivano ili čak i postepeno.²⁹ Radi se o slučajevima kada je šteta nastala kao rezultat kumulacije sitnih štetnih dejstava koja proizlaze iz neometane i normalne delatnosti osiguranika koja se *a priori* i ne može oceniti kao opasna. Tek za ovako nastale štete ne postoji mogućnost dobijanja statističkih podataka o

²⁶ Radi se o korišćenju podataka o verovatnoći realizacije rizika usled korišćenja već poznatih opasnih materija i hemikalija ili stepenu verovatnoće nastanka požara i eksplozija u industrijskim postrojenjima, a koji se mogu donekle povezati sa štetom po životnu sredinu.

²⁷ Detaljnija analiza iznosa bi zasigurno pokazala da su deo nesigurnosti osiguravači preneli i na osiguranike zaračunavši im i određeni iznos samodoprinosu usled velikog stepena neizvesnosti.

²⁸ Ziff. I. 3. 1, Ziff. I. 10.8 USV.

²⁹ Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Erläuterung zu den unverbindlichen Allgemeinen Versicherungsbedingungen für die Umweltschadensversicherung, 2007, 10.

verovatnoći nastanka štete.³⁰ Međutim, iz razloga koji ćemo predstaviti u kasnijim redovima, stava smo da za ovaj vid delatnosti osiguranika ni ne treba da postoji pokriće.

Dodatno pitanje koje se postavilo u vezi sa dozvoljenošću pružanja pokrića za ovako nastalu odgovornost osiguranika i u vezi sa osigurljivošću rizika jeste pitanje da li u ovim slučajevima rizik ispunjava uslov slučajnosti. Zapravo, pitanje se odnosilo na to da li se može govoriti o slučajnosti nastanka štete ako postoje naučna saznanja da su određene aktivnosti i materijali opasni. Radi se o tome što osigurnik ima mogućnost uticaja na verovatnoću nastupanja osiguranog slučaja, odnosno zahvaljujući raspoloživim naučnim saznanjima može preduzeti određene preventivne mere koje će isključiti element slučajnosti u nastupanju štete i nastanak njegove odgovornosti. Svaki ugovor o osiguranju bi trebalo da predochi osiguraniku da neće uživati zaštitu ako namerno nije primenio potrebne sigurnosne mere. Međutim, potrebno je upozoriti osiguravača da mora postaviti granice i obaveze za lice koje obavlja sporne aktivnosti u preduzimanju preventivnih mera kako ne bi došlo da nastupanja štete. Da li će osiguranik morati potpuno da promeni način poslovanja ili će biti dovoljne i blaže mere da se on ne bi smatrao odgovornim i da bi uživao pravo na zaštitu? Pogotovu jer će se uvek raditi o novim merama o kojima ne postoje dovoljna saznanja.

OBIM OBAVEZE OSIGURAVAČA PO OSNOVU UGOVORA O OSIGURANJU OD ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU PO ŽIVOTNU SREDINU

Osnovna karakteristika ovog osiguranja jeste da je reč o osiguranju od odgovornosti što znači da se na njega imaju primeniti opšta pravila koja inače važe za osiguranja od odgovornosti.³¹ Dakle, da bi postajala obaveza osiguravača po osnovu ugovora o osiguranju, potrebno je da postoji odgovornost osiguranika po, u ovom slučaju, javnopravnom zahteva. Predmet regulisanja uslova osiguranja koje su ponudili nemački osiguravači odnosi se samo na zakonsku obavezu saniranja i snošenja troškova, koja poseduje javnopravnu sadržinu, a u skladu sa članom 3 Zakona o ekološkoj šteti.

³⁰ Upor. Sven Alexander Hille, *Die EU-Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden: Rechtsvergleichung zum CERCLA und OPA, Transformationsprobleme und Deckungsvorsorge*, Hamburg, 2007, 294.

³¹ U slučaju nemačkog ugovornog prava osiguranja to znači da se na njega primenjuju odredbe člana 100 Zakona o ugovoru o osiguranju.

U vezi sa tim se javilo nekoliko spornih pitanja u pogledu toga da li uopšte postoje uslovi za izvršenje prestacije od strane osiguravača. To su pitanja kada se ima smatrati da je nastala šteta po životnu sredinu, a koja je osnov odgovornosti osiguranika; da li postoji pravnorelevantna odgovornost osiguranika ako je u obavezi samo da preduzme određene preventivne mere kako šteta po životnu sredinu ne bi nastala, i, na kraju, da li obaveza osiguravača obuhvata i obavezu odbijanja pravno neosnovanih zahteva prema osiguraniku.

Šteta po životnu sredinu kao uslov obaveze osiguravača

Uslovi ovog osiguranja osigurani slučaj definišu kao utvrđivanje nastanka štete od strane samog osiguranika, nadležne institucije ili nekog trećeg lica.³² Osigurani slučaj mora nastupiti tokom trajanja osiguranja, nezavisno od toga da li je tokom trajanja pokrića ustanovljen uzrok štete, njen obim ili obaveza na preduzimanje mera za saniranje štete.³³

Jasno određivanje pojma štete po životnu sredinu neophodno je kako bi se izbegao scenario da svaki ljudski postupak usmeren ka životnoj sredini bude okarakterisan kao prouzrokovanje štete.³⁴ Jedan od predloga je bio da se pod ekološkom štetom shvata postupanje prema životnoj sredini za koju ne postoji dozvola ili odobrenje.³⁵ Međutim, posedovanje dozvole ili odobrenja bi značilo aboliranje svih onih subjekata čiji postupci su negativni po životnu sredinu, što ne bi predstavljalo pravično rešenje. Nemački zakonodavac se odlučio za rešenje u skladu sa kojim se pod štetom po životnu sredinu shvata svako značajnije oštećenje zemljišta, vode ili biodiverziteta usled smetnji u obavljanju delatnosti privrednih subjekata.³⁶ Ovako postavljenu definiciju štete smatramo problematičnom iz razloga što utvrđivanje oštećenja zahteva detaljno poznavanje stanja ovih

³² Ziff. I. 8 USV.

³³ Može se zaključiti da postoje izvesna odstupanja od uobičajnih trenutaka nastanka i utvrđivanja štete kod osiguranja od odgovornosti, jer se po pravilu trenuci prouzrokovanja štete, nastupanja štete i njeno otkrivanje, kao i podnošenje zahteva od strane nadležne institucije međusobno ne poklapaju. Tako i N. Hellberg *et al.*, op. cit., 130.

³⁴ Često se u govoru, ali i u naučnim radovima ne pravi greška između ekološke štete i štete po životnu sredinu.

³⁵ Annika Lührßen, Katja Krahn, Winfried Kalkmann, *Die Problematik der Versicherbarkeit von Biodiversitätsschäden: Methoden der monetären Bewertung von Umweltschäden*, Schriftenreihe zu aktuellen Themen der Schadensversicherung, br. 14, Hannover, 2008, 22.

³⁶ Za detaljnije objašnjenje pojma značajnije štete, v. Cornelia Voets, *Erfassung, Bewertung und Sanierung von Biodiversitäten nach dem Umweltschadengesetz*, Schriftenreihe zu aktuellen Themen der Schadensversicherung, e+s rück, Hannover, 2009, 22–28.

dobara pre nastupanja osiguranog slučaja da bi se moglo utvrditi da su promene uopšte nastupile.

Ipak, to je samo okvirna definicija pojma štete po životnu sredinu, jer su se osiguravači zapravo odlučili za specifičnu tehniku upućivanja na određivanje pojmova u drugim zakonima. Definicija štete na životnoj sredini kako je predviđaju uslovi osiguranja za ovaj konkretan proizvod osiguranja je postavljena nešto šire, jer se zasniva i na definicijama iz drugih zakona.³⁷ S obzirom da je definicija iz opštih uslova šira u odnosu na zakonsku definiciju, postavlja se pitanje da li ovo osiguranje pruža pokriće za štete koje su definisane nekim drugim zakonima, a ne samo Zakonom o ekološkoj šteti.

Pored ovog problema u vezi sa definicijom štete, u literaturi se kao sporno ističe i već pominjano pitanje odgovornosti za štetu po životnu sredinu usled normalnog obavljanja privredne aktivnosti od strane osiguranja, koja tokom vremena može postati štetna. Uprkos svim navodima u prilog argumentu da treba obezbediti pokriće i za tako nastalu štetu, stava smo da štete nastale iz normalne i redovne aktivnosti osiguranika ni ne treba da budu pokrivena ovim osiguranjem, jer se time postupa na štetu i osiguranika i osiguravača. Najpre, postoji opasnost da bi, ako bi osiguranjem bila pokrivena i šteta nastala tokom normalnog odvijanja delatnosti, osiguranik prestao da preduzima preventivne mere, jer bi se uvek oslanjao na pokriće iz osiguranja.³⁸ Tu je i pitanje dokazivanja stepena krivice, jer, ako bi pokrićem bila obuhvaćena i šteta usled redovne aktivnosti, onda bi osiguravač morao da dokazuje da je osiguranik postupao sa namerom, ako bi želeo da se oslobodi svoje obaveze, što je često u praksi gotovo neizvodljivo. Ako bi se prihvatilo da je ovim ugovorom pokrivena i šteta usled redovne aktivnosti osiguranika, nastalo bi preveliko opterećenje za osiguravača koji bi morao da pruža nerazuman stepen zaštite osiguraniku.³⁹

³⁷ § 19 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. I S. 2542, BGBl. I S. 1328; § 2 Abs. 2 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten, BGBl. I S. 502, BGBl. I S. 3465; § 90 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, BGBl. I S. 2585, BGBl. I S. 1408.

³⁸ N. Hellberg *et al.*, *op. cit.*, 199.

³⁹ Ne može se pružiti zaštita osiguranika za neko uobičajeno postupanje i obavljanje delatnosti koje po pravilu obuhvata određene situacije koje su neizbežne u obavljanju konkretne delatnosti iz ugla prosečnog osiguranika. Uostalom, za osiguranje od odgovornosti je tipično da ne postoji potpuna podudarnost između odgovornosti i osiguranja. Tako i Christian Ambüster, Vincent Schreier, "Aktuelle Rechtsfragen der Umweltschadensversicherung", *Zeitschrift für Versicherungswissenschaft*, 2016, 15.

Opravdanost obaveze osiguravača na naknadu troškova
za preventivne mere

Sledeći problem koji se javlja u vezi sa postojanjem obaveze osiguravača kod ovog osiguranja jeste pitanje opravdanosti naknade troškova koji su nastali u vezi sa sprečavanjem daljeg razvoja štete. U to se ubraja preduzimanje mera kontrolisanja i otklanjanja štetnih materija ili drugih štetnih faktora kako bi se sprečila dalja šteta po životnu sredinu i negativna dejstva na zdravlje ljudi. Kao sporno se javilo pitanje da li osiguranje pokriva ove troškove, jer se polazi od stava da je predmet obaveze osiguravača zapravo samo saniranje štete, ali ne i preduzimanje daljih mera.⁴⁰ Ipak se stalo na stanovište da osiguranje treba da pruža pokriće i za troškove ovih mera, jer se one preduzimaju po nastupanju osiguranog slučaja, po nastanku štete. Osim toga, na ovakav zaključak upućuje i sistematika Zakona o ekološkoj šteti u skladu sa kojom se pod obavezom saniranja štete podrazumevaju i mere saniranja štete i mere ograničavanja i kontrolisanje dalje štete. Tu je, takođe, i pitanje naknade troškova spašavanja koje je osiguranik preduzeo pre nastupanja osiguranog slučaja. Međutim, kako je u interesu osiguravača da se spreči nastanak štete, ovi troškovi koji se odnose na sprečavanje i umanjenje neizbežne štete po životnu sredinu se imaju nadoknaditi.

Problematičan aspekt ostvarivanja ovog prava po osnovu ugovora o osiguranju jeste ovlašćenje nadležnih ustanova da intervenišu kada se već konstatuje veći stepen verovatnoće da će šteta stvarno nastupiti. U tom slučaju u skladu sa Zakonom osiguraniku može biti naređeno da preduzme određene mere za sprečavanje nastanka štete, a koje potom mogu biti ocenjene kao preterane i nepotrebne usled čega neće polagati pravo na njihovu naknadu.⁴¹ Ipak, opšti uslovi za ovo osiguranje predviđaju obavezu osiguranika da osiguravaču prijavi nepravilnosti u vršenju svoje delatnosti ili ako je dobio kakvu naredbu od strane nadležne ustanove, pa tek u skladu sa dogovorom sa osiguravačem će preduzimati dalje mere.⁴² Ako on namerno postupi protivno tim pravilima, nadoknadiće mu se samo neophodni i objektivno odgovarajući troškovi, a pri postupanju sa grubom nepažnjom samo troškovi u ograničenom obimu.⁴³ U svim ostalim slučajevima osiguravač mora nadoknaditi takođe i takve troškove za koje se naknadno ispo-

⁴⁰ Heinfried Beermann, *Das Umweltschadensgesetz: Haftung und Versicherung; ein Leitfaden für Verantwortliche in der Praxis*, Verkehrsverlag J. Fischer GmbH & Co. KG, Düsseldorf, 2008, 45.

⁴¹ *Ibidem*, 204.

⁴² C. Ambüster, V. Schreier, op. cit., 30.

⁴³ Ziff. I. 9. 4 USV.

stavi da su nepodobni.⁴⁴ Ovakav stav smatramo ispravnim, jer rizik prognoziranja budućih događaja nosi osiguravač, a ne osiguranik!

*Obaveza osiguravača u vezi sa odbijanjem zahteva
prema osiguraniku*

Razlog zašto se pitanje obaveze osiguravača postavlja u ovom pravcu jeste taj što je u literaturi zastupljen stav da se obaveza osiguravača po osnovu ugovora o osiguranju odgovornosti samo sastoji u oslobođenju osiguranika od osnovanih zahteva, a ne i odbijanju prema njemu upućenih neosnovanih zahteva.⁴⁵ Međutim, taj stav se ne može prihvatiti kao opravdan. Naime, iako je ovo osiguranje usmereno samo na odgovornost po osnovu javnopravnih propisa, to ne znači da se i dalje ne radi o klasičnom osiguranju od odgovornosti, na koje se shodno mogu primeniti odredbe Zakona o ugovoru o osiguranju od odgovornosti.⁴⁶ To znači da ovo osiguranje, kao osiguranja od odgovornosti inače, ima zaštitnu i oslobađajuću funkciju za osiguranika, jer osiguravač preuzima na sebe njegove obaveze prema trećem licu.

Iz toga razloga je osiguravač po osnovu ovog osiguranja obavezan da osiguraniku pruža pravnu zaštitu onda kada se raspravlja o postojanju zahteva prema osiguraniku u skladu sa Zakonom o šteti na životnoj sredini. Tako je moguće, primera radi, da nadležna ustanova zahteva od osiguranika da naknadi štetu na životnoj sredini po osnovu zakona, dok osiguranik ili njegov osiguravač tvrde da šteta ne postoji, jer referentne vrednosti predviđene nekim drugim zakonom koji, takođe, reguliše pojam štete na životnoj sredini nisu prekoračene.⁴⁷ Određenje ovog osiguranja kao osiguranja od odgovornosti znači da su pokrićem obuhvaćeni, pored troškova saniranja, i troškovi veštaka i procenitelja koji će biti neophodni u upravnom postupku, kao i troškovi ostalih potencijalnih postupaka pred upravnim sudovima.⁴⁸ Svi ti troškovi koji se imaju pokriveni po osnovu ovog osigu-

⁴⁴ Ziff. I. 9. 4 USV.

⁴⁵ V. H. Beermann, op. cit., 45.

⁴⁶ Johannes Paul Jacobsen, "Die Umweltschadensversicherung – Darstellung und Bewertung rechtlicher Probleme", *Forum Versicherungsrecht 2012 – Aus dem Münsteraner LL. M. – Studiengang "Versicherungsrecht"* (Hrsg. Heinrich Dörner), Verlag Versicherungswirtschaft, Karlsruhe, 2012, 62.

⁴⁷ Jörg Sons, "Das Umweltschadensgesetz und die Umweltschadensversicherung", *Haftpflicht international – Recht und Versicherung*, 2007, 86, 88.

⁴⁸ Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V., Erläuterung zu den unverbindlichen Allgemeinen Versicherungsbedingungen für die Umweltschadensversicherung, 2007, 13.

ranja zapravo su posledica ne samo nastanka štete po životnu sredinu, već i činjenice da je osiguranik percipiran kao štetnik, odnosno da postoji zahtev protiv njega za naknadu prouzrokovane štete.

Ipak, ono o čemu se najviše mora voditi računa je sadržina ugovora o osiguranju u skladu sa značajem ugovorne autonomije u okvirima ugovornog prava osiguranja. U skladu sa sadržinom ugovora će se odrediti ugovoreni obim pokrića i da li osiguranik ima pravo na naknadu svih navedenih troškova. Potom, faktor o kome se takođe mora voditi računa jeste da se u ulozi osiguranika nalaze preduzetnici u čijim poslovnim krugovima ograničenja funkcije zaštite prava nisu toliko neuobičajena. Osim toga, reč je o takavim zahtevima prema osiguranicima za koje se retko može tačno i unapred odrediti da li su osnovani ili ne, što može biti uvod u dugotrajne i finansijski zavisne postupke. Iz tog razloga osiguranik mora računati na izvesna ograničenja u pogledu pokrića koje mu pruža ugovor o ovom osiguranju.⁴⁹

ZAKLJUČAK

Implementacija Direktive 2004/35/EZ u budućnosti zasigurno će staviti pred izazove delatnost osiguranja, koja će nastojati da pruži zaštitu pravnim i fizičkim licima koja obavljaju delatnosti koje su prepoznate kao opasne po životnu sredinu, jer će nacionalni zakon predviđati njihovu odgovornost.⁵⁰ Trenutno postojeće osiguranje od odgovornosti za štetu u vezi sa životnom sredinom nije dovoljno sredstvo zaštite, jer je usmereno samo na zahteve trećih lica prema osiguraniku. Oba osiguranja su osiguranja od odgovornosti, ali osiguranje za štetu po životnu sredinu je osiguranje koje za predmet ima odgovornost osiguranika koja se zasniva isključivo na javnopravnim propisima, dok je predmet osiguranja od odgovornosti za štetu na životnoj sredini odgovornost osiguranika po osnovu privatnopravnih zahteva prema njemu usled povrede ličnih dobara.⁵¹ Za razliku od osiguranja štete po životnu sredinu, osiguranje od odgovornosti za štetu prouzrokovano životnoj sredini ne pokriva nikakvu štetu na samoj životnoj sredini.

Radi se o tome da će se to osiguranje od odgovornosti primeniti ako je osiguranik usled nekog dejstva i štetnog efekta na životnu sredinu prouzrokovao ka-

⁴⁹ O ovakvim ograničenjima obaveze osiguravača govorimo i kod ostalih osiguranja od odgovornosti, naročito D&O osiguranjima. V. detaljnije Peter Prëve, *Versicherungsbedingungen und AGB – Gesetz*, C. H. Beck, München, 1998, 118.

⁵⁰ Nemački termini su *Umweltschadensversicherung* i *Umweltschaden – Haftpflichtversicherung*.

⁵¹ Detaljnije o ovim zahtevima J. Salma, op. cit., 36.

kvu štetu na nečijim ličnim ili materijalnim dobrima ili nečijoj imovini, za šta mora da građanskopravno odgovara. Nasuprot tome, osiguranje za štetu po životnu sredinu ne pruža zaštitu od takvih zahteva prema osiguraniku. Moguće je da jedna šteta bude uzrok obe odgovornosti osiguranika: i po osnovu javnih i privatnih propisa. Na primer, da bude obavezan na saniranje štete koju je njegova delatnost prouzrokovala životnoj sredini, na šta ga obavezuje neka nadležna institucija, ali i za štetu koju je prouzrokovao nekom privatnom ili fizičkom licu u čijem vlasništvu se nalazi nepokretnost na kojoj je prouzrokovao štetu životnoj sredini.⁵² Još uvek ne postoji inicijativa da se jednom polisom obuhvate obe vrste odgovornosti, jer bi se time značajno povećala cena ovog proizvoda osiguranja.

Zaključno se ipak može reći da se osiguranje od odgovornosti za štetu po životnu sredinu nesumnjivo pokazalo kao uspešan novi model osiguranja koji pruža adekvatan nivo pokrića u zadatim okolnostima. Isto tako su potpuno jasne i sugestije da osiguravači po osnovu ovog osiguranja treba da pruže pokriće šireg obima. Međutim, tim zahtevima se samo ograničeno može izaći u susret usled ograničene osigurljivosti određenih rizika iz perspektive aktuarske politike osiguravajućih društava. Svakako da će protok vremena učiniti svoje i da će osiguravači bliže uočiti neke nedostatke postojeće regulative. Izmene koje će učiniti u usloviima osiguranja svakako treba da prate i domaći osiguravači i da potencijalno preskoče početne probleme prilikom uvođenja ovog proizvoda osiguranja, čemu svakako može doprineti i ovaj rad.

Dr. MIRJANA GLINTIĆ

Research Associate, Institute of Comparative Law
Belgrade

MAIN CHARACTERISTICS OF ENVIRONMENTAL INSURANCE LIABILITY

Summary

The level of awareness about the possible extent of potential environmental damage in the Republic of Serbia is evidenced by the in the Law on Environmental Protection established a system of liability for such damage, which is limited to damage caused to third parties. Accordingly, Serbian insurers offer only liability insurance for damage caused to third parties, but not for damage caused to the environment itself. However, since the Directive 2004/35/EC provides for the prin-

⁵² J. P. Jacobsen, op. cit., 59.

principle of «polluter pays», in accordance with which the broader obligations of the responsible person are established, insurers in the Member States have started to offer liability insurance of a different scope. It is a liability insurance based on public law regulations due to damage caused to plants, animals, water and natural habitats, and not on liability based on private law claims of injured parties. Taking into account the aforementioned Directive will get its place in our national legislation, but also that the Law on Liability for Environmental Damage is being prepared, the paper presents some of the basic characteristics of this insurance based on its regulation in Germany and some of the challenges German insurers had to face.

Key words: liability insurance, environmental damage, polluter pays principle, coverage limits

Literatura

- Ambüster C., Schreier V., “Aktuelle Rechtsfragen der Umweltschadensversicherung”, *Zeitschrift für Versicherungswissenschaft*, 2016.
- Beckmann M., Wittmann A., “§2 Begriffsbestimmungen”, *Umweltrecht* (Hrsg. Robert von Landmann, Gustav Rohmer), Band IV, C. H. Beck, München, 2015.
- Beermann H., *Das Umweltschadensgesetz: Haftung und Versicherung; ein Leitfaden für Verantwortliche in der Praxis*, Verkehrsverlag J. Fischer GmbH & Co. KG, Düsseldorf, 2008.
- Beuck J., “Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme nach dem Umweltschadensgesetz”, *Versicherungsrecht*, 2012.
- Hille S. J., *Die EU-Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden: Rechtsvergleichung zum CERCLA und OPA, Transformationsprobleme und Deckungsvorsorge*, Hamburg, 2007.
- Johannes P. J., “Die Umweltschadensversicherung – Darstellung und Bewertung rechtlicher Probleme”, *Forum Versicherungsrecht 2012 – Aus dem Münsteraner LL. M. – Studiengang “Versicherungsrecht*, (Hrsg. Heinrich Dörner), Verlag Versicherungswirtschaft, Karlsruhe 2012.
- Lührßen A., Krahn K., K. Winfried, *Die Problematik der Versicherbarkeit von Biodiversitätsschäden: Methoden der monetären Bewertung von Umweltschäden*, Schriftenreihe zu aktuellen Themen der Schadensversicherung, br. 14, Hannover, 2008.
- Müller–Chen M., “Entwicklungen im europäischen Umwelthaftungsrecht”, *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht*, br. 2, 1997.
- Präve P., *Versicherungsbedingungen und AGB – Gesetz*, C. H. Beck, München, 1998.
- Salma J., “Obligacionopravna zaštita životne sredine”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 2/2009.
- Hellberg N. et al., *Umweltschadensgesetz und Umweltschadensversicherung*, Verlag Versicherungswirtschaft, Karlsruhe, 2008.
- Schmidt H., “Verschärfte Umweltverantwortlichkeit von Organmitgliedern – Das neue Umweltschadensgesetz”, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht*, br. 17, 2007.

Sons J., “Das Umweltschadensgesetz und die Umweltschadensversicherung”, *Haftpflicht international – Recht und Versicherung*, 2007.

Voets C., *Erfassung, Bewertung und Sanierung von Biodiversitäten nach dem Umweltschadensgesetz, Schriftenreihe zu aktuellen Themen der Schadensversicherung*, e+s rück, Hannover, 2009.

Datumi prijema i prihvatanja rada

Primljen: 16.10.2020.

Prihvaćen: 30.10.2020.

ORIGINALAN NAUČNI RAD