

MILICA PETROVIĆ

PRAVNA ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE I POJAM ŠTETE U MEĐUNARODNOM PRAVU

U V O D

Industrijalizacija i ubrzani tehničko-tehnološki razvoj povezani su sa sve većim iskorišćavanjem i zagađivanjem prirode i životne sredine. Razmere šteta koje se čine životnoj sredini ogromne su, često nemerljive, jer pogađaju celo čovečanstvo (na primer, štete zbog oštećenja ozonskog omotača i procesa globalnog zagrevanja). Zbog toga raste značaj međunarodnog prava životne sredine u sklopu međunarodnog javnog prava. Međunarodno pravo životne sredine smatramo novom granom međunarodnog prava. Nastalo je u XIX veku, a razvijalo se veoma neujednačeno i sporo. Smatra se da je prvi međunarodni instrument, koji se odnosi na ekosistem kao celinu, Konvencija o zaštiti divljih ptica i životinja u Africi iz 1900. godine, a 1941. godine je zabeležen prvi primer arbitražnog rešavanja spora između Sjedinjenih Američkih Država i Kanade zbog prekograničnog zagađenja iz topionice u Trejlu.

Zdrava životna sredina je najpre bila samo posredni objekt zaštite u sklopu ljudskog prava na zdravu životnu sredinu i to u okviru međunarodnih ugovora koji su se mahom odnosili na racionalnu upotrebe resursa. Ovakav posredni karakter zaštite koristio se sve do osnivanja Organizacije ujedinjenih nacija. Ipak,

Milica Petrović, advokatski pripravnik, Beograd.

u ovoj najranijoj fazi razvoja međunarodnog prava životne sredine uspostavljene su neki od osnovnih principa na kojima počiva sistem zaštite životne sredine: princip odgovornosti teritorijalne države za štetu prouzrokovanu drugoj državi i princip zabrane aktivnosti koje zagađuju okolinu van granica nacionalne jurisdikcije.¹ Tek su pojave češćih ekoloških nesreća i sve teže posledice zagađenja koje pogađaju celo čovečanstvo uticale na jačanje ekološke svesti, tako da posle Drugog svetskog rata, i to naročito od šezdesetih godina prošlog veka, počinje nagli razvoj međunarodnog prava životne sredine.

Ipak, donošenje brojnih bilateralnih i multilateralnih konvencija ne daje očekivane rezultate, jer politički i ekonomski razlozi i različiti interesi razvijenih i država u razvoju utiču na to da države teško prihvataju svoju odgovornost za štete po životnu sredinu. Pored toga, u zakonodavstvima pojedinih država postoje različita pravila, tako da je teško ujednačiti takva pravna rešenja.

RAZVOJ SHVATANJA O ŽIVOTNOJ SREDINI

Promene shvatanja o životnoj sredini

Životna sredina je jedan živi prostor u kojem se odvijaju različiti procesi koji utiču na kvalitet života i zdravlja ljudskih bića, ali i na funkcionisanje celokupnog ekosistema. Sam pojam definisan je na različite načine, pre svega zbog heterogenosti međunarodnih akata u kojima se spominje najčešće posredno ili preko sinonima kao što su prirodni resursi ili priroda.

Danas možemo izdvojiti dve teorijske koncepcije životne sredine: restriktivnu i ekstenzivnu. Prema restriktivnom konceptu životna sredina svedena je na okvir koji je neophodan za podršku čovekove aktivnosti. Takav koncept je prihvaćen u prvom dokumentu Organizacije ujedinjenih nacija u kome su propisana načela u vezi zaštite životne sredine, a to je Štokholmska deklaracija² koja je usvojena 16. juna 1972. godine. U njoj je navedeno da je životna sredina neophodna kako bi ljudskom rodu pružila održivost u fizičkom smislu, ali i mogućnost za intelektualni, moralni, socijalni i duhovni napredak.³ Tako je i u jednom saopštenju Evropske zajednice o politici Zajednice u oblasti životne sredine, od 22. jula 1971.

¹ Milenko Kreća, *Međunarodno javno pravo*, šesto izdanja, Pravni fakultet, Beograd, 2012, str. 692.

² Deklaracija Konferencije Ujedinjenih nacija o čovekovoј sredini, Štokholm, 1972. (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*).

³ Milenko Kreća, str. 691.

navedeno slično da je životna sredina "skup elemenata koji u složenosti svojih odnosa čine okvire, sredinu i uslove čoveka i društva"⁴.

Drugo mišljenje je ekstenzivno. Po njemu, neophodno je da se u pojam zdrave životne sredine uključe, kako biotički elementi, tako i oni ne-biotičkog karaktera, kao što su različiti produkti nastali ljudskim delovanjem. Kako je neophodno postizanje ekonomskog napretka, sa jedne strane, a sa druge održavanje ekološkog bilansa smatra se da je ekstenzivna koncepcija prihvatljivija, jer predstavlja pomirljivo rešenje koje se može prilagođavati promenama ljudskih potreba. Ekstenzivno shvatanje polazi od toga da je čovek sastavni deo prirode i da je svojim postupcima može ugroziti. "Uočavanje činjenice da čovek svojim ponašanjem može ugroziti životnu sredinu, odnosno da se to i dešava, dovelo je do preispitivanja odnosa: čovek-životna sredina i potrebe da se u taj odnos uvede i pojam zaštite životne sredine, u slučaju njenog ugrožavanja".⁵

Zaštita životne sredine nije ništa drugo do skup različitih mera i postupaka zahvaljujući kojima se može sprečiti ugrožavanje života i zdravlja ljudi i biljnog i životinjskog sveta.⁶ Sve ove aktivnosti moraju biti usmerene na prevenciju od novih oblika zagađivanja, smanjenje postojećeg i nastojanje da se prirodni resursi očuvaju u najvećoj mogućoj meri uz racionalizaciju njihove upotrebe.

Na promene shvatanja o pojmu životne sredine, potrebi i načinu zaštite zdrave sredine, uticao je razvoj prava životne sredine. U razvoju prava zaštite životne sredine svakako prekretnicu predstavlja donošenje Štokholmske deklaracije 1972. godine, kojom se, po prvi put, uobličavaju pravila koja se tiču zaštite okoline, a koja su bila rasuta u mnoštvu pojedinačnih međunarodnih ugovora i stvara se valjan pravni i politički osnov za dalji napredak.

Nakon Štokholmske deklaracije donosila su se sve konkretnija pravna pravila na ovom polju, uz formiranje različitih institucija koje su imale zadatak da prate ostvarenje tih pravila. Važan napredak učinjen je osnivanjem Agencije Ujedinjenih nacija za zaštitu sredine (UNEP). Osnovna njena uloga bila je da priku-

⁴ Vida Čok, "Pravo i zaštita prirodne sredine u kojoj čovek živi", Arhiv za pravne i društvene nauke, 1973, br. 1, prema Slavoljub Popović, "Pravno regulisanje životne sredine i demografski napredak", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, knj. XXIII, Niš, 1983, str. 5.

⁵ Vida Čok, "Pravo životne sredine i klima", u: Stevan Lilić (ur.), *Klimatske promene – pravni i ekonomski izazovi*, Pravni fakultet, Beograd, 2011, str. 52.

⁶ Nataša Mrvić-Petrović, Zdravko Petrović, "Odgovornost države za ekološke štete", u zborniku: Aleksandra Čavoški, Ana Knežević-Bojović (ur.), *Ekologija i pravo*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012, str. 89.

plja sve relevantne informacije o globalnom zagađivanju, da razvije međusobnu saradnju država i da postavi programe koji će biti od koristi u borbi protiv zagađenja.

Najveći uspeh Agencije jeste svakako postavljanje programa koji se tiču zaštite regionalnih mora, a na osnovu kojih se kasnije zaključuje veliki broj bilateralnih i multilateralnih ugovora.⁷ Sve do 1992. godine politika zaštite životne sredine išla je u pravcu njenog kreiranja kao tzv. mekog prava⁸. Na Konferenciji Ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju u Rio de Žaneiru 1992. godine doneta je Deklaracija o životnoj sredini i razvoju koja označava nastanak treće etape u razvoju prava životne sredine. Poznata je pod skraćenim nazivom Rio Deklaracija. Njome su učinjene brojne modifikacije dotadašnjeg prava zaštite životne sredine, pre svega usmerene na promenu vrednosnih osnova koji su do tada bili zastupani.

Naime, Rio Deklaracijom je pažnja usmerena, ne na prirodu *per se*, već na ljudsko biće koje deluje na tu prirodu u skladu sa principom održivog razvoja. Zahvaljujući tom principu, moguće je ustanoviti ravnotežu između pravila okrenutih ka zaštiti životne sredine i prava ekonomskog razvoja.

Koncept održivog razvoja

Moderni koncept održivog razvoja životne sredine inspirisan je pradavnim vremenima kada su lov i šumarstvo bile najvažnije delatnosti za očuvanje ljudske vrste. Oni koji su se njima bavili nastojali su da u najvećoj mogućoj meri iskoriste raspoložive resurse, ali da time ne zadiru u prirodni ciklus reprodukcije divljači na određenoj teritoriji.⁹ Na istu ideju čovečanstvo je došlo tek u poslednjim godinama XIX veka kada dolazi do naglog napredovanja na polju tehnike i velikog iskorišćavanja i zagađivanja prirode. Kako industrija dobija sve veći primat, tako počinje masovno iskorišćavanje raspoloživih resursa do krajnjih granica.

⁷ Milenko Kreća, str. 695.

⁸ "Soft law" su pravila međunarodnog prava koja nisu pravno obavezujuća, ali su doneta u dobroj veri i uverenju da će biti poštovana. Zato njihova primena zavisi od volje subjekta koji ih prihvata i obično je potrebno da taj subjekt donese konkretnija pravila kako bi se primenilo tzv. meko pravo (prema: Desanka Đurđev, "Soft Law u evropskom komunitarnom pravu", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 2013, br. 1, str. 105).

⁹ Nada Štrbac, Milovan Vuković, Danijela Savić, Miroslav Sokić, "Održivi razvoj i zaštita životne sredine", *Reciklaža i održivi razvoj*, 2012, br. 5, str. 19.

Jedan od prvih primera, koje iznosi Nada Štrbac i ostali autori, da je zakonom usvojena ideja o održivom razvoju jeste Nemačka gde je proširenje drvne industrije dovelo do prekomerne potrošnje drveta, što je navelo tadašnje vlasti da zaštite potrošnju ovog resursa kroz konstruisanje koncepta održivog razvoja i njegovo implementiranje u Zakon o organizovanom šumarstvu. Ipak, na međunarodnom nivou se tek posle dugog niza godina, 1972. godine u knjizi "Granice rasta" skreće pažnja na da preti opasnost da se iscrpe prirodni resursi ključni za opstanak čovečanstva.¹⁰

Sam termin održivi razvoj upotrebljen je prvi put 1987. godine u izveštaju Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj – *Our Common Future* iz 1987. godine (poznatiji kao *The Brundtland Report* po predsedavajućoj Komisije Norvežanki Gro Harlem Brundland). Od tada su ideje na kojima je konstruisan koncept održivog razvoja predmeti ne samo pravnih i političkih diskusija već se šire i na gotovo sva stručna polja. Ali, pojam održivog razvoja kao "razvoja koji zadovoljava potrebe sadašnjih generacija, bez ugrožavanja mogućnosti budućih da zadovolje svoje potrebe", kako je prihvaćeno u izveštaju *Naša zajednička budućnost* iz 1987. je u mnogome neprecizan i nejasan.¹¹

Najpre, različite generacije formiraju sopstvene prioritete u skladu s kojima se menja i sam pojam održivog razvoja. Primera radi suprotstavljeni su interesi i stavovi bogatih i siromašnih država sveta prema potrebi da se očuva priroda, ozonski omotač, okeani. Dok se siromašne države sveta bore svim raspoloživim sredstvima kako bi zaštitile životnu sredinu od daljeg uništavanja, dotle su interesi moćnih zemalja sveta okrenuti jedino ka poboljšavanju i učvršćivanju svojih ekonomskih i političkih položaja. Zbog toga najznačajnije konvencije koje tangiraju interese moćnih ne mogu da stupe na snagu. Jedan od takvih primera je da velike nuklearne sile poput Japana, Sjedinjenih Američkih Država, Kanade ili Južne Koreje odbijaju da ratifikuju konvencije o odgovornosti za nuklearna zagađenja¹².

¹⁰ Nada Štrbac i drugi, *ibid*, str. 20.

¹¹ Radenka Cvetić, "Održivi razvoj i ekološka šteta", *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, 2014, broj 68, str. 293.

¹² Noah Sachs, "Beyond the Liability Wall: Strengthening Tort Remedies In International Environmental Law", 2008m 55 *UCLA Law Review* 837, pp. 857-859, dostupno na: [www.http://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1494&context=law-faculty-publications](http://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1494&context=law-faculty-publications) (25. 4. 2016).

Kao vrhovni princip, princip održivog razvoja ustanovljen je zvanično 1992. godine sa donošenjem Rio Deklaracije. Priznavanje ovog principa za države je konkretno značilo ograničenje suvereniteta, jer se moraju lišiti pune slobode u iskorišćavanju svojih prirodnih resursa i podvrci globalnom starateljstvu u pogledu korišćenja resursa. Kao novinu možemo navesti i priznavanje uloga "bitnih grupacija" kao što su: deca, omladina, žene, poljoprivrednici i preduzetnici.¹³

Osnovni principi održivog razvoja pojedinačno su navedeni u tekstu same Deklaracije, a najvažniji su:

- 1) smanjivanje i otklanjanje neodržive proizvodnje i potrošnje,
- 2) održavanje nepromenjenih zaliha prirodnih resursa,
- 3) utvrđivanje standarda koji se tiče bezbednosti u slučaju oružanih sukoba,
- 4) primena operativnih ekoloških principa,
- 5) zaštita životne sredine i resursa potlačenih naroda pod okupacijom ili stranom dominacijom,
- 6) mir, razvoj i zaštita životne sredine su nedeljivi i međuzavisni.¹⁴

S obzirom na to da je koncepcija održivog razvoja složena konstrukcija, predviđeni su i sledeći operativni principi na njoj utemeljeni, čija je osnovna funkcija implementacija koncepta održivog razvoja.

1. Princip predostrožnosti – princip ustanovljen pravilima unutrašnjeg prava, a koji se odnosi na prevenciju od nastanka štete. Potom preuzet i koncipiran: Konvencijom o zaštiti ozonskog omotača (1985), Ugovorom iz Mastrihta (1992) i Konvencijom o klimatskim promenama (1992).

2. Princip prevencije štete – Država je dužna da se stara da bili kakve aktivnosti sprovedene na njenoj teritoriji i pod njenom jurisdikcijom ne prouzrokuju štetu životnoj sredini drugih država.

3. Princip procene potencijalnog uticaja na životnu sredinu – jeste jedna vrsta instrumenta da bi se napravila procena u pogledu toga koje aktivnosti bi mogle predstavljati potencijalnu pretnju po životnu sredinu. Ovaj princip prihvaćen je i u Konvenciji o biološkoj raznovrsnosti (1992) i proširen Konvencijom o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (1991).¹⁵

¹³ Nada Štrbac i drugi, str. 24.

¹⁴ Milenko Kreća, str. 696.

¹⁵ Milenko Kreća, *ibid* str. 697.

4. Princip zagađivač plaća - pravni princip koji se tiče odgovornosti za štetu. Obaveza je odgovornog lica da oštećene prirodne resurse dovede u ono stanje u kojem bi se oni nalazili i efektivno vršili svoju funkciju da do ekološke štete nije ni došlo na prvom mestu.¹⁶

Uprkos velikom napretku koji je postignut zahvaljujući donošenju Štokholmske i Rio Deklaracije ne može se osnovano očekivati da bi obavezujuća pravna pravila mogla poprimiti oblik opšteg, a ne partikularnog prava jer je i više nego očigledno da je veoma teško postići konsenzus država oko konstruisanja ovakvih pravila, što je posledica razilaženja njihovih političkih i ekonomskih interesa, zbog kojih one ne žele aktivno da deluju povodom problematičnih pitanja u ovoj oblasti. Posebno nerado države prihvataju da ugovorima uspostave vlastitu odgovornost za štetu po životnu sredinu koje nastanu od prekograničnih zagađenja i trude se da se teret odgovornosti prebaci i ograniči na preduzeće ili privatno lice koje preduzima takvu delatnost¹⁷. Zbog toga koncept održivog razvoja, koliko god dobro osmišljen i uobličen, teško da može da pruži zadovoljavajuće rezultate, s obzirom na velike razlike u ekonomskoj i socijalnoj razvijenosti država. Takođe, pravna pravila koja postoje su određena kao tzv. meko pravo, što ukazuje na mogućnost da ih države samovoljno tumače prilikom konstituisanja svojih obaveza.

ODGOVORNOST ZA ŠTETE NANETE ŽIVOTNOJ SREDINI

I POJAM ŠTETE

Odgovornost za štete

Razvoj međunarodnog prava životne sredine pokazuje da su prisutni stalni pokušaji da se uspostavi odgovornost države za štete nanete životnoj sredini, naročito u slučajevima prekograničnih zagađenja. Pokazalo se, međutim, da uobičajeni mehanizmi naknade štete, koji su izgrađeni u okviru građanskog prava, nisu dovoljni za saniranje šteta nanetih životnoj sredini. Razlog je to što su ta rešenja namenjena naknadi štete iz privatnog aspekta, dok se kod šteta nanetih životnoj sredini javlja problem kako da se popravi šteta naneta društvu (ili čak celom čo-

¹⁶ Predrag Stojanović, Ilija Zindović, "Pravna odgovornost za razvoj i zaštitu životne sredine", *Analiza Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2015, god. 63, br. 1, str. 45-46.

¹⁷ Noah Sachs, str. 838.

većanstvu), pa tako i ekološke vrednosti moraju biti zaštićene javnim pravom, a ne samo privatnim¹⁸.

Ipak, kada je reč o pravilima međunarodnog prava pribegava se građanskopravnoj zaštiti koja može biti preventivna ili posledično- restitucijska.¹⁹ Međutim, zbog specifičnosti samog objekta zaštite (životne sredine), u međunarodnom pravu zaštite životne sredine primenjuju se posebne definicije štete, oblika i osnova odgovornosti.

Kao i u svetu, tako su i u Evropi prvi pokušaji da se na međunarodnom nivou obavežu države na naknadu štete pričinjene životnoj sredini bili vezani za donošenje akata kojima se uspostavlja njihova građanskopravna odgovornost. Zbog delatnosti Saveta Evrope i ekonomskog povezivanja država u Zajednicu koja je prerasla u nadnacionalnu organizaciju Evropske unije, u Evropi su mehanizmi za uspostavljanje odgovornosti država nešto bolje razvijeni nego u drugim delovima sveta. Već 1949. godine je Savet Evrope ustanovio ciljeve koji se tiču pronalaženja zajedničkih načela i osnovnih vrednosti zemalja članica i očuvanja razvoja ljudskih prava i osnovnih sloboda kroz zajedničku akciju u kulturnoj, novčanoj, pravnoj i administrativnoj oblasti, da bi 1950. godine bila doneta Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja se može primeniti i na zaštitu životne sredine.²⁰

Od brojnih drugih dokumenata Saveta Evrope posebno je značajna Preporuka br. 1614 (2003) o životnoj sredini i zaštiti zdravlja ljudi²¹, doneta kako bi se delovalo preventivno na polju zaštite zdravlja ljudi usled zagađenja životne sredine opasnim materijalima. Njome se pozivaju sve države članice da učine sve ono što je neophodno kako bi se obezbedila odgovarajuća zaštita života, zdravlja, privatnog i porodičnog života, fizičkog integriteta i slobodnog uživanja imovine, a vlade država članica pozivaju se da priznaju "ljudsko pravo na zdravu, održivu i pristojnu životnu sredinu" što uključuje i obavezu država da ovo pravo zaštite nacionalnim propisima i garantuju ustavima.²²

¹⁸ Marie-Louise Larsson, "Legal Definitions of the Environment and Environmental Damage", *Scandinavian Studies in Law*, 1999, god. 38, str.155.

¹⁹ Bojan Pajtić, "Ekološka odgovornost", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2011, god. 45, br. 3, str. 518.

²⁰ Mirjana Drenovak-Ivanović, Sreten Đorđević, Siniša Važić, *Pravni instrumenti ekološke zaštite – građanskopravna i krivičnopravna zaštita*, OEBS – misija Beograd, Beograd, 2015, str. 12.

²¹ Recommendation 1614 (2003) on the environment and human rights (869/4.5).

²² Mirjana Drenovak-Ivanović i drugi, str. 20.

Posle donošenja Štokholmske deklaracije 1972. godine, usledilo je donošenje velikog broja konvencija koje sadrže pravila za zaštitu životne sredine, od kojih je među značajnijim svakako Konvencija o očuvanju divlje flore i faune i prirodnih staništa (1982). Poslednji period razvitka evropskog prava životne sredine od 1992. godine je naročito intenzivan.

Tako je 1993. godine usvojena Konvencija Saveta Evrope o građanskoj odgovornosti za štetu usled aktivnosti opasnih po životnu sredinu, kojom se uspostavlja objektivna odgovornost (*ius strictum*) država za prouzrokovane štete. Zaštita životne sredine dopunjena je usvajanjem Konvencije o krivičnopravnoj zaštiti životne sredine (1998) i Konvencije o predelu (2004). Na osnovu akata Evropske unije zaštita životne sredine javlja se istovremeno kao građanskopravno i javnopravno područje.

U pravu Evropske unije od posebnog značaja je Direktiva br. 2004/35 o odgovornosti za zaštitu životne sredine povezano sa sprečavanjem i popravljanjem štete²³. Direktiva se odnosi na sve direktne ili indirektne štete koje su pričinjene živom svetu, zemljištu ili vodama i primenjuje se povezano sa drugim aktima Evropske unije. U pogledu sistema odgovornosti uspostavljen je dvostruki režim. U slučaju da su preduzete opasne ili potencijalno opasne aktivnosti u oblasti poljoprivrede ili industrije koje prete prekograničnim zagađenjem, aktivnosti kojima se ispuštaju teški metali u vodu ili vazduh, instaliraju opasne hemijske supstance, devastira okruženje ili aktivnosti usmerene na genetski modifikovane organizme ili mikro-organizme, odgovornost onoga ko preduzima takve aktivnosti nastupa bez obzira na krivicu, samim nastankom štete (tzv. *no-fault* odgovornost). Što se tiče ostalih rizičnih aktivnosti koje su propisane Direktivom, onaj ko organizuje i preduzima takvu delatnost i drugom pričini štetu može odgovarati jedino za štetu koju pričini namerno ili nepažnjom.

Potreba uspostavljanja sve efikasnijih mehanizama zaštite životne sredine i jačanja odgovornosti za štetu uticala je da je sve značajnija uloga međunarodnih sudova: Evropskog suda za ljudska prava, koji je organ Saveta Evrope i Evropskog suda pravde (u okviru Evropske unije). U praksi Evropskog suda za ljudska prava beleže se brojne predstave u kojima su se podnosioci pozvali na povredu prava na mirno uživanje imovine ili prava na privatnost. Stavovi Evropskog suda za ljudska prava u pogledu odgovornosti države što ne sprovode zakonska ograni-

²³ 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.

čenja usvojena u cilju zaštite životne sredine indirektno afirmišu pravo na zdravu životnu sredinu, kako pokazuju slučajevi Hamer protiv Belgije iz 2007. i Lopez-Ostra protiv Španije iz 1994²⁴.

*Pojam štete u međunarodnom pravu
i ekološka šteta*

Međunarodno pravo životne sredine je veoma specifično, zbog čega je neophodno prilagoditi mu shvatanje štete, oblika i osnova odgovornosti.²⁵ Ekološke štete mogu da nastanu iz dozvoljene, društveno korisne i opšteprihvaćene aktivnosti, čije je preduzimanje uvek praćeno određenim stepenom rizika.

Dakle, radnja je dopuštena, ali lice koje je preduzelo ovakve aktivnosti mora biti svesno da do štete može doći njegovim delovanjem, iako je to možda u suprotnosti sa njegovom voljom. Radi toga nije dovoljan postojeći sistem građanskopravne odgovornosti, jer se on temelji na protivpravnom delovanju. Zato se sve češće, uz odgovornost po osnovu krivice ili objektivnu odgovornost za opasne stvari ili opasne delatnosti uspostavlja tzv. *trigger liability* (odgovornost onoga ko sa dozvolom državnih organa preduzima određene delatnosti koje nose rizik od zagađenja životne sredine)²⁶.

Teškoća u praksi javlja se prilikom uspostavljanja odgovornosti jednog subjekta, jer u slučajevima kada do ovakve štete dolazi odgovornošću podleže čitav niz subjekata koji se bave raznovrsnim delatnostima. Ovaj problem se rešava tako što se pribegava primeni pravila o solidarnoj odgovornosti zagađivača. Međutim, problem je što u tom smislu nema još izjednačenih nacionalnih zakonodavstava. "Zagađenja životne sredine ne znaju za državnu granicu, bilo bi višestruko korisno, uniformno postupanje na nacionalnom nivou u smislu odvrćanja zagađivača od bilo kakvog delovanja kojim se šteta može prouzrokovati".²⁷

Način nastanka štete i njen obim takođe nameće neophodnost preventivnog delovanja. Bitna karakteristika ekoloških šteta je njihov obim. Ovakve štete su nemerljive i gotovo sve nastaju kumulativno i neretko sa zakašnjenjem, a kakve će biti posledice po samu životnu sredinu ne može predvideti ni štetnik, ni bilo

²⁴ Mirjana Drenovak-Ivanović I drugi, str. 25.

²⁵ Milenko Kreća, str. 721.

²⁶ Noel Sachs, str. 840.

²⁷ Radenka Cvetić, str. 296.

koje drugo lice. Stoga je teško primeniti institut naknade štete tako da to odgovara načelima pravičnosti, zbog čega je akcenat stavljen na prevenciju. Zato se i na planu međunarodnih aktivnosti sve se češće primećuje da se pažnja premešta sa odgovornosti za štetu na mehanizme naknade nastale štete²⁸.

Specifičan pristup prilikom određivanja pojma štete neophodan je i zbog toga što se ne može kvalifikovati kao šteta svako zagađenje životne sredine.²⁹ Danas je uobičajeno mišljenje da postoje dva oblika štete: šteta prouzrokovana fizičkim i pravnim licima i njihovoj imovini i šteta prouzrokovana životnoj sredini kao neposrednom objektu zaštite. U odnosu na prvi oblik primeniće se pravila o odgovornosti za materijalnu štetu, a u drugom slučaju reč je o moralnoj odgovornosti jer dolazi do povrede pravila o zaštiti životne sredine koja predstavlja univerzalnu vrednost. Ipak, kada je reč o šteti koja podrazumeva kršenje pravila o zaštiti životne sredine postoje različiti faktori koje bi valjalo uzeti u obzir pri određivanju samog pojma. S obzirom na princip održivog razvoja, koji je opšteprihvaćen i usvojen kao vrhovni, zagađenje životne sredine mora biti takvo da prevazilazi propisane kvalitativne i kvantitativne standarde. Iz ovog proizlazi da se ne može smatrati povredom prava životne sredine zagađenje koje se kreće u okviru prihvatljivih nivoa. Dakle, posledice do kojih je došlo preduzimanjem takvog protivpravnog akta moraju biti značajne ili nepopravljive.

U međunarodnom pravu životne sredine ustalila su se dva oblika štete od kojih je prvi šteta prouzrokovana fizičkim i pravnim licima i imovini na koju se uglavnom primenjuju pravila o odgovornosti za materijalnu štetu i kao drugi šteta naneta životnoj sredini *per se* ili ekosistemu.³⁰ U skladu s tim, možemo govoriti o šteti u užem i u širem smislu, gde bi pojam štete u širem smislu mogao da se odnosi na štetu nastalu aktivnostima koje imaju negativan efekat na život, zdravlje ljudi, ali i stvari i objekte, odnosno povređene ekonomske interese ovakvim delovanjem.

Pojam štete u užem smislu jeste šteta pričinjena životnoj sredini *per se* bez obzira na aktivnost ili situaciju koja je do nje dovela.³¹ Definicija štete shvaćene u

²⁸ To pokazuje Internacionalna Konferencija privatnog prava u Hagu 1990. godine i Nacrt principa Ujedinjenih nacija o odgovornosti za prekogranične štete iz 2004. (prema: Noah Sachs, isti rad, str. 857).

²⁹ Milenko Kreća, str. 721.

³⁰ Milenko Kreća, str. 722.

³¹ Bojana Čučković, *Primena pravila o odgovornosti države za ekološku štetu*, doktorska disertacija odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, 2012, str. 84.

užem smislu rezultat je dugotrajnog rada međunarodne zajednice kako bi životna sredina postala primarni objekt zaštite, odudarajući od tradicionalnog koncepta.

U literaturi se susreće razlika između štete po životnu sredinu i ekološke štete *per se*. Iako je teško razgraničiti te pojmove, ipak ta razlika utiče na drugačije načine uspostavljanja odgovornosti za štetu i metodologiju procene nastanka štete³². Ekološka šteta može biti definisana u skladu sa dva principa međunarodnog prava. Prema prvom shvatanju, prilikom određivanja ovog pojma i njegove sadržine uzimaju se rešenja priznata u mnogobrojnim međunarodnim aktima, pre svega međunarodnim ugovorima. Teoretičari koji pripadaju ovoj grupi prave razliku između čak tri pojma ekološke štete: šteta naneta prirodnoj sredini pod kojom se smatra vazduh, voda, zemlja, flora i fauna, šteta pričinjena prirodnim resursima i stvarima kulturnog nasleđa i na kraju, šteta pričinjena izgledu životne sredine i objektima namenjenim uživanju u prirodi.³³

Prema drugom shvatanju, prilikom konstituisanja pojma ekološke štete možemo se koristiti pravilima o odgovornosti i konceptom prekogranične ekološke štete. Prouzrokovana šteta mora zadovoljavati dodatne uslove: da je fizička posledica ljudske delatnosti, da postoji prekogranični efekat i da mora biti značajna. Međutim postoji sumnja u sveobuhvatnost ovog koncepta, koji ne uzima u obzir pojam ekološke štete u širem smislu, zbog čega se ono smatra nepotpunim³⁴.

Teškoće da se odredi jedinstveni pojam štete u međunarodnom pravu životne sredine utiče na to da se ponekad pravi razlika između štete i naknadive štete. Tako se pod štetom smatraju sve štetne posledice koje su pričinjene čoveku, njegovim delatnostima i okolini, dok se pod nadoknadivom štetom posmatraju samo ekonomski popravljive štete na privatnim dobrima³⁵.

Privredne i industrijske delatnosti danas se najčešće smatraju uzročnikom nastanka ekoloških šteta.³⁶ Međutim, vreme i mesto, kao i vrsta opasne delatnosti zbog koje dolazi do štete utiče na obim štetnih posledica i mogućnosti naknade štete. S obzirom na raznovrsnost opasnih delatnosti koje mogu biti preduzete

³² David Ong, "The Relationship between Environmental Damage and Pollution: Marine Oil Pollution Law in Malaysia and Singapore", in Michael Bowman and Alan Boyle (eds.): *Environmental Damage in International Law and Comparative Law – Problems of Definition and Valuation*, Oxford, Oxford University Press, 2002, str. 192.

³³ Bojana Čučković, str. 88.

³⁴ Bojana Čučković, *ibid.*, str. 89.

³⁵ Marie-Louise Larsson, str. 158.

³⁶ Nataša Mrvić-Petrović, Zdravko Petrović, isti rad, str. 89.

razlikujemo i štetne posledice koje nastaju prilikom: upotrebe nuklearnih postrojenja, izlivanja opasnih materija, jonizujućeg zračenja, stvaranja genetski modifikovanih proizvoda, prevoza opasnih materija itd. Tokom razvoja međunarodnog prava, prema trenutnim potrebama, reguliše se pojam štete, odgovornost za nju i način naknade prema za svaku od ovih rizičnih aktivnosti posebno.

*Formulacija štete u ugovorima koji za predmet imaju regulisanje
nuklearnih aktivnosti*

Međunarodni ugovori kojima su regulisane posledice korišćenja nuklearne energije, Konvencija o civilnoj odgovornosti za štetu izazvanu nuklearnim aktivnostima i Konvencija o odgovornosti trećeg lica u oblasti nuklearne energije, nastali su 1960. i 1963. godine. Reč je o dvema Konvencijama zaključenim u Parizu i Beču. Međutim, prema tim konvencijama, pod pojmom nuklearne štete ne podrazumeva se i šteta pričinjena životnoj sredini. Ipak, kako su posledice pričinjene životnoj sredini usled nuklearnih aktivnosti bile su nemerljive i katastrofalne, morala se otvoriti diskusija kako bi ovakva definicija bila proširena. Adekvatna formulacija ponuđena je 1997. godine usvajanjem Dopunskog Protokola uz Bečku konvenciju. Ovaj Protokol trebalo je da stupi na snagu još 2003. godine, ali zahvaljujući nespremnosti država da ratifikuju konvenciju, to se do danas nije dogodilo.

Šteta nastala usled zagađivanja naftom

Godine 1969. je radi potrebe zaštite životne sredine od zagađenja naftom, zaključen prvi ugovor u Briselu – Konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu izazvanu zagađivanjem naftom. Slično kao kod ugovora čiji je predmet bila regulacija nuklearnih aktivnosti i ovde u tekstu same konvencije nema izričitog proširivanja pojma štete na životnu sredinu.

Međutim, ova konvencija sadrži jedno specifično rešenje koje se ogleda u mogućnosti proširenja samog pojma i na štetu koja se ne odnosi isključivo na gubitak života ili onu koja je naneta neposredno ljudima ili imovini. Protokol uz Konvenciju, koji je donet 1992. godine, kao i nova Konvencija istog naziva ipak nisu bile dobro prihvaćene. To je imalo za posledicu neobičnost da čak ni neke države potpisnice Konvencije iz 1969. godine nisu bile spremne da potpišu novu Konvenciju koja se odnosi na istu oblast.

Šteta pričinjena preduzimanjem aktivnosti u kosmosu

Režimom iz 1972 godine koji predviđa Konvencija o međunarodnoj odgovornosti za štetu izazvanu kosmičkim objektima, ustanovljena je odgovornost države, ali sam pojam štete ostaje ograničen na štete po život i zdravlje ljudi, imovinu fizičkih i pravnih lica i imovinu međunarodnih organizacija. Kao i kod drugih konvencija, tako se i u ovoj definiše šteta samo u odnosu na primenu ove Konvencije.

Šteta koja nastaje opasnim i štetnim materijalima

Konvencijom iz 1996 šteta je definisana ne samo na uobičajeni način već obuhvata i štetu izazvanu zagađenjem životne sredine i troškove preventivnih mera. Prateći Protokol uz nju usvojen je 2010 godine ali ni on, kao ni sama Konvencija nisu stupili na snagu.³⁷

U nedostatku jedne definicije štete i životne sredine veoma je značajno donošenje Konvencije Saveta Evrope o građanskoj odgovornosti za štete nastale usled aktivnosti po životnu sredinu koja je potpisana u Luganu, juna 1993 godine. Imajući za cilj bolju saradnju među državama, Konvencija je otvorena za potpisivanje i državama koje nisu članice Saveta Evrope. Njen veliki značaj jeste u tome što određuje značenje osnovnih pojmova u ovoj oblasti, pa i prvu kompletniju definiciju pojma životne sredine koja podrazumeva: vazduh, vode, floru i faunu i njihovu međusobnu interakciju, te imovinu koja čini sastavni deo kulturne baštine i karakterističan izgled životne sredine (član 2 Konvencije).

Šteta definisana ovom Konvencijom, obuhvata povredu ljudskog života i zdravlja, imovinu ljudi, uz isključenje štete do koje je došlo na postrojenju ili imovini kojom upravlja lice koje preduzima aktivnosti opasne po životnu sredinu. Naknada štete obuhvata i naknadu za štetu nastalu pogoršanjem kvaliteta životne sredine, koja se odnosi na izmaklu dobit i troškove preduzimanja mera preduzetih u vreme kada je do štete došlo, i naknadu za štetu prouzrokovanu neposredno ljudima ili njihovoj imovini. Kao način naknade štete, Konvencijom je predviđen i povraćaj u predašnje stanje, ali s obzirom da se, najčešće radi o nemerljivim i neporavljivim štetama, čije posledice bivaju vidljive tek protekom vremena, ili se javljaju kumulativno, gotovo da je nemoguće primeniti taj način naknade štete. Odgovornost za naknadu štete može se utvrditi prema pravilima

³⁷ Bojana Čučković, str. 93.