

*Др Сандра С. Фишер Шобой, ванредни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
S.FiserSobot@pf.uns.ac.rs*

*Др Владимир Ж. Марјански, ванредни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
V.Marjanski@pf.uns.ac.rs*

*Др Зоран В. Арсић, редовни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
Z.Arsic@pf.uns.ac.rs*

*Др Драго Љ. Дивљак, редовни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду  
D.Divljak@pf.uns.ac.rs*

## ПРОТОКОЛ О ГРАЂАНСКОПРАВНОЈ ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТУ И НАКНАДИ ШТЕТЕ УЗРОКОВАНЕ ПРЕКОГРАНИЧНИМ ЕФЕКТИМА ИНДУСТРИЈСКИХ УДЕСА НА ПРЕКОГРАНИЧНИМ ВОДАМА<sup>1</sup>

**Сажетак:** *Пројекат о грађанској правној одговорности за штету и накнади штете узроковане прекограничним ефектима индустријских уде-  
са на прекограничним водама (Пројекат) је усвојен 2003. године у оквиру  
Економске комисије Уједињених нација за Европу. Основни циљ Пројекта  
је да омогући појединцима који су прејимали штету услед прекограничних*

---

<sup>1</sup> Рад је настао као резултат истраживања на пројекту Биомедицина, заштити живота средине и право (бр. 179079) који финансира Министарство просвете, науке и техно-  
лошког развоја Републике Србије.

дејсџава индустријског удеса на међународним водама да осџваре адекватну и брзу накнаду шџеџе. Према Проџоколу за шџеџеу је одгџворан оџераџер коџи обавља оџасну акџивносџи. Оџераџер ће биџи одгџворан за удесе у инсџалациџи, укључуџуџи и бране, као и за удесе за време џрансџорџиа на месџу оџасне акџивносџи или за време off-site џрансџорџиа у цеоводима. Поџам шџеџе је шџироко џосџављен џако да обухваџа смрџи или џелесну џовреду, гџубиџак или шџеџеу на имовини, изгџубљену добџи, џрошџкове џредузимаџа мера џоновног усџосџављаџа и мера одгџвора. Проџокол џредвиџа да оџераџер одгџвара џо џринџиџу обџекџивне одгџворносџи. Међуџим, он може да се ослободи од одгџворносџи уколико докаже џосџоџаџе неког од основа за ослобођење од одгџворносџи. Одгџворносџи оџераџера је лимџиџирана у зависносџи од сџеџена оџасносџи џегџове акџивносџи. Оџераџер је дужан да обезбеди финансијско обезбеђење до одређеног износа.

**Кључне речи:** зашџиџиџа живоџине средине, индустријски удес, џрекогџранични ефекџи, оџераџер, гџрађанскоџравна одгџворносџи за шџеџеу, накнада шџеџе.

## 1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Економска комисија Уједињених наџија за Европу (енг. *United Nations Economic Commission for Europe*, даље у тексту: UNECE) је основана непосредно после Другог светског рата,<sup>2</sup> а представља тело у оквиру когџ су вођени преговори и усвојене међународне конвенџије, чиџи је основни циљ превазилажење проблема коџи настаџу услед догађаја коџи имаџу прекогџранично деџство.

UNECE је дала немерљив допринос развоџу политике зашџите животне средине и унапређењу одрживог развоја у државама чланицама. У оквиру UNECE основан је Комитет за политику зашџите животне средине<sup>3</sup> (енг. *UNECE Committee on Environmental Policy*, даље у тексту: CEP) чиџи су основни задаци пружање подршке државама ради унапређења њихове прекогџраничне сарадње у области зашџите животне средине, као и свеобухватнија имплементација UNECE регионалних обавеза у вези са зашџитом животне средине и напредак одрживог развоја у региону.

У области зашџите животне средине под покровитељством UNECE израђено је и усвојено пет међународних конвенџија: *Конвенџија о џреко-*

<sup>2</sup> Вид. Сандра Фишер Шобот, „Конвенџија о прекогџраничним ефекџима индустријских удеса – приказ и анализа“, *Правна ријеч*, 37/2013, 98.

<sup>3</sup> UNECE Комитет за политику зашџите животне средине (даље у фуснотама: CEP) је основан 1994. године. О саставу, начину рада и активностима CEP видети више на <https://www.unecce.org/environmental-policy/committee-on-environmental-policy/about-the-committee-on-environmental-policy.html> (датум приступа: 20.06.2018.).

зграничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима,<sup>4</sup> Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту<sup>5</sup> (даље у тексту: Еспо конвенција), Конвенција о заштити и употреби прекограничних водотокова и међународних језера<sup>6</sup> (даље у тексту: Конвенција о водама), Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса<sup>7</sup> и Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине<sup>8</sup>. Све наведене конвенције су ступиле на снагу и допринеле су унификацији правила у области заштите животне средине. Оне су нарочито значајне за Европску унију, али и за Европу у целини и представљају основ за регионалну сарадњу у области заштите животне средине.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима је донета 1979. године, а ступила је на снагу 1983. године. Република Србија је 1986. године ратификовала конвенцију – Закон о ратификацији Конвенције о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима (*Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, број 11/86). Поред тога, Република Србија је ратификовала и *Протокол уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на велике даљине о дугорочном финансирању Програма сарадње за праћење и процену прекограничног преноса загађујућих материја у ваздуху на велике даљине у Европи (ЕМЕР)* – Закон о ратификацији Протокола уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на велике даљине о дугорочном финансирању Програма сарадње за праћење и процену прекограничног преноса загађујућих материја у ваздуху на велике даљине у Европи (ЕМЕР), *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, број 2/87.

<sup>5</sup> Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту је усвојена 1991. године у Еспоу у Финској, а ступила је на снагу 1997. године. Република Србија је Еспо конвенцију потврдила 2007. године Законом о потврђивању Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (*Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 102/07).

<sup>6</sup> Конвенција о заштити и употреби прекограничних водотокова и међународних језера (даље у фуснотама: Конвенција о водама) је усвојена у Хелсинкију 1992. године, а ступила је на снагу 19. априла 2000. године. Србија је 5. маја 2010. године донела Закон о потврђивању Конвенције о заштити и употреби прекограничних водотокова и међународних језера и амандмана на чл. 25 и 26 Конвенције о заштити и употреби прекограничних водотокова и међународних језера, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 01/10.

<sup>7</sup> Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса је усвојена 1992. године на заседању UNECE одржаном у Хелсинкију, а ступила је на снагу 2002. године. У Републици Србији је 29. маја 2009. године донет Закон о потврђивању Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 42/2009.

<sup>8</sup> Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине је усвојена у Архусу (Данска) 1998. године, а ступила је на снагу 2001. године. Република Србија је 2009. године ратификовала Архуску конвенцију (Закон о ратификацији Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у одлучивању и доступности правосуђа у вези са питањима која се тичу животне средине, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, број 38/09).

<sup>9</sup> С. Фишер Шобот, 99.

Уз сваку од наведених конвенција донети су и одговарајући протоколи. Управо и предмет разматрања у овом раду је *Протокол о грађанској правној одговорности за штету и накнади штете узроковане прекограничним ефектима индустријских удеса на прекограничним водама*<sup>10</sup> (даље у тексту: Протокол, Кијевски протокол). У раду ће бити приказана и анализирана материјалноправна правила којима је регулисана одговорност за штету и накнада штете настале као последица прекограничних ефеката индустријских удеса на прекограничним водама.

## 2. ПРОТОКОЛ О ГРАЂАНСКОПРАВНОЈ ОДГОВОРНОСТИ ЗА ШТЕТУ И НАКНАДИ ШТЕТЕ УЗРОКОВАНЕ ПРЕКОГРАНИЧНИМ ЕФЕКТИМА ИНДУСТРИЈСКИХ УДЕСА НА ПРЕКОГРАНИЧНИМ ВОДАМА

Непосредни повод за одлуку о формирању радне групе и доношење Протокола био је индустријски удес у руднику *Baia Mare* у Румунији у јануару 2000. године. Услед пуцања бране у руднику, 100.000 тона отпадних вода загађених цијанидом и другим токсичним супстанцама излиле су се у реку Лапус, а отуда и у реке Тису и Дунав. Индустријски удес у *Baia Mare* је имао значајне прекограничне ефекте, јер су наведене реке загађене и девастиране у великој мери, а производња рибе у Србији и Мађарској је уништена.<sup>11</sup> Анализе извршене после овог удеса показале су да и поред постојања међународних инструмената о одговорности за штету<sup>12</sup> није постојао адекватан извор права којим би била регулисана ситуација која се догодила у Румунији.

---

<sup>10</sup> *Protocol On Civil Liability And Compensation For Damage Caused By The Transboundary Effects Of Industrial Accidents On Transboundary Waters To The 1992 Convention On The Protection And Use Of Transboundary Watercourses And International Lakes And To The 1992 Convention On The Transboundary Effects Of Industrial Accidents*. Текст Протокола је доступан на [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/civil-liability/documents/protocol\\_e.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/civil-liability/documents/protocol_e.pdf).

<sup>11</sup> Вид. Cedric Lucas, „The Baia Mare and Baia Borsa Accidents: Cases of Severe Transboundary Water Pollution“, *Environmental Policy and Law*, 33/2, 2001, 106. Phani Dascalopoulou-Livada, Alexandros Kolliopoulos, „The 2003 Kiev Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters“ у: Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistar Rieu-Clarke, Remy Kinna (eds.), *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, Brill NV, Leiden 2015, 330 и фус. 2.

<sup>12</sup> Вид. више код Alexandre Kiss, Dinah Shelton, „Strict Liability in International Environmental Law“ у: Tafsir Malick Ndiaye, Rüdiger Wolfrum (eds.), *Law of the Sea, Environmental Law And Settlement of Disputes: Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Washington 2007, 1131-1150 доступно на <http://ssrn.com/abstract=1010478>.

Одлука о отпочињању преговора за доношење Кијевског протокола донета је на заједничкој седници држава Уговорница Конвенције о водама и Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса одржаној у јулу 2001. године у Женеви. Наведена одлука није усвојена лако. Неке од држава чланица UNECE су истицале да постојање посебног протокола није потребно јер у овој области постоји *Конвенција о грађанској правној одговорности за штету насталу услед активности опасних за животну средину*<sup>13</sup> (даље у тексту: Лугано конвенција), која је усвојена у оквиру Савета Европе 1993. године. Међутим, Лугано конвенција до данас није ступила на снагу.<sup>14</sup> У теорији се истиче да разлоге неуспеха Лугано конвенције треба, пре свега, тражити у њеном прешироко постављеном пољу примене, јер се односи на све врсте загађења из било ког извора.<sup>15</sup> Управо због наведеног, одлучено је да поље примене будућег протокола треба да буде прецизно одређено.

Свој први састанак радна група за израду Протокола одржала је у новембру 2001. године у Женеви. У релативно кратком периоду, после петнаест месеци преговора, радна група је у фебруару 2003. године израдила Нацрт Протокола, а коначан текст је усвојен 21. маја 2003. године. Протокол су потписале 22 државе на петој Министарској конференцији „Животна средина за Европу“ (енг. *Environment for Europe*) одржаној у Кијеву.<sup>16</sup> Накнадно су то учиниле Аустрија и Пољска.<sup>17</sup> Република Србија није потписала Протокол.

Оно што Протокол чини јединственим је чињеница да представља заједнички инструмент за Конвенцију о водама и Конвенцију о прекограничним ефектима индустријских удеса, те могу да га ратификују државе уговорнице једне или обе наведене конвенције. Поред тога, после ступања

<sup>13</sup> Текст Конвенције о грађанској правној одговорности за штету насталу услед активности опасних за животну средину (даље у фуснотама: Лугано конвенције) доступан је на <https://rm.coe.int/168007c079>. Детаљно о Лугано конвенцији видети код Зоран Арсић, „Конвенција о грађанској одговорности за штете настале услед делатности опасних по животну средину“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, 1/2014, 91-102.

<sup>14</sup> Лугано конвенцију је потписало 9 земаља, а ниједна је није ратификовала. За ступање на снагу је према чл. 33(3) потребно да буде ратификована од стране три државе. Вид. више на <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/150/signatures?desktop=true>. У теорији вид. више Magdalena Bar, *UN ECE Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters – Commentary*, Wrocław 2003, 6.

<sup>15</sup> Вид. P. Dascalopoulou-Livada, A. Kolliopoulos, 331.

<sup>16</sup> Касније у току 2003. године Протокол су потписале још две државе. Вид. <https://www.unece.org/env/civil-liability/welcome.html> (датум приступа 21.06.2018.).

<sup>17</sup> Вид. [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/unece/env/civil-liability/status\\_cl.html](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/unece/env/civil-liability/status_cl.html) (датум приступа 21.06.2018.).

на снагу може да му приступи и свака друга држава чланица Организације УН, уз одобрење држава уговорница Протокола.<sup>18</sup> У чл. 29(1) Протокола предвиђено је да ће ступити на снагу 90. дана након што буде ратификован од стране 16. државе. До данас га је ратификовала само Мађарска.<sup>19</sup> Званични језици Протокола су енглески, француски и руски.<sup>20</sup>

Протокол се састоји од 33 члана и 3 анекса<sup>21</sup>. Норме садржане у Протоколу могу да се поделе у 4 дела. Општи део чине одредбе којима је регулисан циљ Протокола, којима су дефинисани основни појмови и одређено поље примене. У материјалноправном делу садржана су правила о одговорности за штету и правила о накнади штете, а у процесноправном делу норме које, између осталог, регулишу надлежност судова и арбитража, процесне радње које се могу предузимати, однос између националног права и Протокола, однос са ЕУ, признање и извршење одлука итд. Коначно, у завршним одредбама налазе су норме којима су установљена правила за измену Протокола, решавање спорова између држава Уговорница у вези са тумачењем Протокола, потписивање Протокола, ратификација, прихватање и приступање Протоколу, ступање на снагу, резерве итд.

Основни циљ Протокола је стварање свеобухватног правног оквира за грађанскоправну одговорност и за адекватну и брзу накнаду штете узроковане прекограничним ефектима индустријских удеса на прекограничним водама.<sup>22</sup> Према томе, Протокол треба да омогући лицима која су претрпела штету услед индустријског удеса на прекограничним водама да захтевају накнаду штете од лица одговорних у складу са Протоколом, као и да накнада штете буде брза и одговарајућа. Адекватна, односно одговарајућа накнада штете је она која је пропорционална претрпљеној штети.<sup>23</sup>

## 2.1. Поље примене Протокола

Протокол се примењује на штету узроковану прекограничним ефектима индустријског удеса на прекограничним водама.<sup>24</sup> Дакле, за примену Протокола потребно је да се испуне следећи кумулативни услови. Прво, треба да наступи штета. Друго, штета мора бити узрокована прекограничним

<sup>18</sup> Чл. 28(3) Протокола.

<sup>19</sup> Мађарска је Протокол ратификовала 25.06.2004. године. Вид. [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/IIIL/env/civil-liability/status\\_cl.html](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/IIIL/env/civil-liability/status_cl.html) (датум приступа 21.06.2018.).

<sup>20</sup> Чл. 33 Протокола.

<sup>21</sup> Анекс 1 – Опасне супстанце и граничне вредности потребне за дефинисање опасних активности; Анекс 2 – Ограничења одговорности и минимална ограничења финансијског обезбеђења и Анекс 3 – Арбитража.

<sup>22</sup> Чл. 1 Протокола.

<sup>23</sup> Вид. М. Ваг, 9.

<sup>24</sup> Чл. 3(1) Протокола.

ефектима индустријског удеса што значи да штета услед индустријског удеса треба да наступи истовремено у више држава уговорница. И последње, Протоколом је регулисана одговорност за штету и накнада штете која је настала искључиво на прекограничним водама. Притом, Протокол се примењује само на штету претрпљену у држави уговорници различитој од државе уговорнице у којој се удес догодио.<sup>25</sup> Према томе, уколико услед индустријског удеса штета настане у две државе А и Б, а удес се догодио у држави А, право накнаду штете у складу са Протоколом имају лица која су из државе Б. С друге стране, лица из државе А накнаду штете могу да остваре у складу са домаћим прописима.

Протоколом је регулисана грађанскоправна одговорност за штету која настане услед индустријског удеса и накнада те штете. Међутим, Протокол ни на који начин не утиче на права и обавезе држава Уговорница према правилима међународног права у погледу међународне одговорности држава.<sup>26</sup>

## 2.2. Афирмација принципа „загађивач плаћа“ (*polluter pays principle*)

Принцип загађивач плаћа је један од општих принципа међународног права заштите животне средине,<sup>27</sup> а представља механизам за интернализацију трошкова контроле загађења животне средине. Основна идеја је да загађивач треба да сноси трошкове загађења, односно трошкове еколошке штете и чишћења територије.

Кијевски протокол доноси одређене новине у области грађанскоправне одговорности за еколошке штете. У њему је принцип загађивач плаћа добио ново значење. Наиме, према Преамбули Протокола принцип „загађивач плаћа“ представља општи принцип међународног права заштите животне

<sup>25</sup> Чл. 3(2) Протокола.

<sup>26</sup> Чл. 12 Протокола.

<sup>27</sup> О принципу „загађивач плаћа“ вид. више Robert V. Percival, „Liability for Environmental Harm and Emerging Global Environmental Law“, *Maryland Journal of International Law*, 37/2010, 38; Бојан Тубић, „Правна начела у области заштите животне средине у Европској унији“, *Зборник радова ПФНС*, 1/2012, 503-505.

У пракси, међутим, постоје мишљења да принцип „загађивач плаћа“ не представља део општег међународног права. Такав став је изражен у арбитражној одлуци донетој у спору између Француске и Холандије. Наиме, арбитражни трибунал је истакао да принцип загађивач плаћа није део општег међународног права. Permanent Court of Arbitration, *The Auditing of Accounts between the Kingdom of the Netherlands and the French Republic pursuant to the Additional Protocol of 25 September 1991 to the Convention on the Protection of the Rhine Against Pollution by Chlorides of 3 December 1976*, *Netherlands v. France*, Award (PCA, Mar. 12, 2004), пара. 103 доступно на [http://www.worldcourts.com/pca/eng/decisions/2004.03.12\\_Netherlands\\_v\\_France.pdf](http://www.worldcourts.com/pca/eng/decisions/2004.03.12_Netherlands_v_France.pdf) (датум приступа: 30.08.2018.). Вид. P. Dascalopoulou-Livada, A. Kolliopoulos, 336 и фус. 23.

средине, што су прихватиле и државе Уговорнице Конвенције о водама и Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса.<sup>28</sup> Наведена формулација не само да признаје значај овог принципа у спречавању штете и њеном смањењу,<sup>29</sup> него га одређује као општи принцип и на тај начин показује *opinio iuris* држава потписница Протокола о развоју овог принципа, барем на нивоу UNECE, од регулаторног инструмента чији је циљ био интернализација еколошких трошкова до општеприхваћеног правила међународног права.<sup>30</sup>

### 2.3. Оператер

У чл. 2 Протокола дефинисани су основни појмови. За штету проузроковану индустријским удесом на прекограничним водама одговара оператер. Протокол појмовно не одређује појам оператера, али у чл. 2(1) предвиђено је да се дефиниције и појмови из Конвенције о водама и Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса примењују и на Протокол, уколико самим Проколом изричито није предвиђено нешто друго. Дефиницију појма оператера налазимо у чл. 1(e) Конвенције о прекограничним ефектима индустријских удеса. Оператером се сматра било које физичко или правно лице, укључујући органе јавне власти, задужено за, на пример, надгледање, планирање спровођења или спровођење активности.

### 2.4. Штета

Појам штете је централни појам, јер је њиме опредељен домашај Протокола. Наиме, успех лица које поднесе тужбу за накнаду штете зависи од тога да ли одређени губитак представља штету у смислу чл. 2(2)(д) Протокола. Под појмом штета подразумева се следеће: (i) смрт или телесна повреда; (ii) губитак или штета на имовини која се разликује од имовине лица које је одговорно у складу са Протоколом; (iii) изгубљена добит која проистиче директно из погоршања правно заштићеног интереса за било коју употребу прекограничних вода за економске сврхе, настала као последица погоршања прекограничних вода, узимајући у обзир уштеде и трошкове; (iv) трошак за предузимање мера за поновно успостављање оштећених прекограничних вода, ограничено на трошкове за мере које су стварно предузете или ће бити предузете; (v) трошак предузетих мера као одговор на индустријски удес,

<sup>28</sup> Вид. трећи параграф Преамбуле Протокола.

<sup>29</sup> Принцип загађивач плаћа признат је у чл. 2(5)(б) Конвенције о водама. Наведена норма предвиђа да ће се приликом предузимања мера из ст. 1. и 2. овог члана, Стране руководити начелом загађивач плаћа, према коме трошкове мера за спречавање, контролу и смањење загађивања сноси загађивач.

<sup>30</sup> Тако P. Dascalopoulou-Livada, A. Kolliopoulos, 336.

укључујући сваки губитак или штету узроковану тим мерама, у мери у којој је штета узрокована прекограничним ефектима индустријског удеса на прекограничним водама.<sup>31</sup>

Појам штете чија накнада може да се захтева је одређен широко тако да обухвата не само стварну штету и изгубљену добит, него и накнаду трошкова мера предузетих као одговор на индустријски удес и у циљу отклањања његових последица. Као што видимо из чл. 2(2)(д)(iii) Протокола штета обухвата и изгубљену добит која настане директно из погоршања правно заштићеног интереса за било коју употребу прекограничних вода за економске сврхе, настала као последица погоршања прекограничних вода, узимајући у обзир уштеде и трошкове. Према томе, накнада економских губитака односи се не само на губитке који настају из штете на имовини, него на сваки губитак који произлази из права на коришћење прекограничних вода нпр. дозвола за пецање у тим водама.<sup>32</sup> И последње, у одређеној мери, Протокол омогућава и накнаду тзв. еколошких штета<sup>33</sup> у облику накнаде трошкова предузимања мера одговора на индустријски удес, као и трошкова поновног успостављања погоршаних прекограничних вода. Протокол дефинише шта се подразумева под појмовима мере поновног успостављања и мере одговора. Појам мере поновног успостављања (енг. *measures of reinstatement*) означава све разумне мере предузете са циљем поновног успостављања или враћања оштећених или уништених компонената прекограничних вода у стање које би постојало да се индустријски удес није догодио, или када то није могуће, да се уведу, када је то прикладно, еквиваленти тих компонената у прекограничне воде.<sup>34</sup> Појам поновног успостављања је постављен веома широко. Прво, он обухвата обнављање прекограничних вода у ужем смислу, односно стварање услова који би постојали да се удес није догодио. Друго, мере поновног успостављања чине и мере замене, којима се у прекограничне воде уводе еквиваленти оштећених компонената. Мере одговора (енг. *response measures*) представљају сваку разумну меру коју је после индустријског удеса предузело било које лице, укључујући и јавне власти, у циљу спречавања или смањења могућег губитка или штете или да би организовало чишћење животне средине.<sup>35</sup> У вези са накнадом еколошких штета, односно накнадом трошкова предузимања мера одговора и мера поновног успостављања треба имати на уму следеће. Прво, трошкови предузимања мера одговора и трошкови поновног успостављања погоршаних

<sup>31</sup> Чл. 2(2)(д) Протокола.

<sup>32</sup> Вид. P. Dascalopoulou-Livada, A. Kolliopoulos, 341. Вид. више M. Bar, 12.

<sup>33</sup> Вид. Eckard Rehinder, „Transboundary Water Pollution – New Liability Protocol“, *Environmental Policy and Law*, 33/5, 2003, 187; M. Bar, 11.

<sup>34</sup> Чл. 2(2)(г) Протокола.

<sup>35</sup> Чл. 2(2)(х) Протокола.

прекограничних вода представљају штету у смислу чл. 2(2)(г) и (х) Протокола само уколико их је сносило лице које је претрпело штету. И друго, накнада штете у случају предузимања мера поновног успостављања и мера одговора могућа је под условом да су наведене мере разумне. То би значило да према Протоколу не би били накнадиви трошкови који су непропорционални еколошким користима.<sup>36</sup>

## 2.5. Индустијски удес

Појам индустијски удес повезан је са појмом опасне активности. Наиме, индустијским удесом сматра се догађај који је настао као последица неконтролисаног догађаја у току опасне активности: (i) у инсталацији, укључујући и посебне бране (*tailing dams*), на пример за време производње, употребе, складиштења, руковања или одлагања; (ii) за време транспорта на месту опасне активности; или (iii) за време *off-site* транспорта у цевоводима.<sup>37</sup> Појам индустијског удеса у Протоколу је свој узор имао у чл. 1(1)(а) Конвенције о прекограничним ефектима индустијских удеса. Међутим, од њега се разликује јер прецизније одређује место на коме може да настане индустијски удес. Прво, док се у конвенцији предвиђа да неконтролисани догађај може да настане у инсталацији или за време транспорта, дотле Протокол одређује да појам инсталације укључује и посебне бране (*tailing dams*) које се изграђују у близини рудника са циљем да задрже отпадне воде. Разлог изричитог навођења ових брана као места на којима може да настане неконтролисани догађај је тај што су неки од највећих индустијских удеса настали управо изливањем отпадних вода из рудника (нпр. рудник *Baia Mare* у Румунији). Друго, Протокол изричито наводи да индустијски удес може да настане и за време транспорта у цевоводима што је једна врста *off-site* транспорта. Интересантно је да Протокол изричито регулише транспорт у цевоводима као потенцијално место индустијског удеса, а не наводи неке друге врсте *off-site* транспорта.<sup>38</sup>

Коначно, опасном се сматра свака активност у којој је присутна или може бити присутна једна или више опасних материја у количинама истим или већим од прагова прописаних у Анексу I Протокола и која је подобна да узрокује прекограничне ефекте на прекограничним водама и у употреби тих вода у случају индустијског удеса.<sup>39</sup> Из наведене формулације произлази да се опасном сматра само активност која испуњава два кумулативна услова – први, да су у датом активности у одређеним количинама присутне

<sup>36</sup> E. Rehinder, 187.

<sup>37</sup> Вид. чл. 2(2)(е) Протокола.

<sup>38</sup> Детаљно о настанку наведеног правила вид. код М. Ваг, 13 и фус. 23.

<sup>39</sup> Вид. чл. 2(2)(ф) Протокола.

једна или више опасних материја и други, да је активност таква да је подобра да узрокује прекограничне ефекте на прекограничним водама. Насупрот томе, активност која због присуства опасних материја представља опасност за животну средину, али не може да узрокује прекограничне ефекте на прекограничним водама, не сматра се опасном активношћу у смислу чл. 2(2)(ф) Протокола.

## 2.6. Одговорност за штету

За штету насталу на прекограничним водама услед индустријског удела са прекограничним дејством одговара оператер према правилима објективне одговорности. Оператер је одговоран јер управо он може и треба да контролише вршење опасне активности, а такође може и да спречи удес. У чл. 4(1) Протокола, који носи назив „Објективна одговорност“ (енг. *strict liability*) предвиђено је да оператер одговара за штету узроковану индустријским удесом. Из наведене одредбе јасно је да одговорност оператера наступа независно од његове кривице. Објективна одговорност приморава оператера да води рачуна о степену пажње са којим поступа и о природи и степену опасне активности, чиме се стварају додатни подстицаји за добро корпоративно управљање у области заштите животне средине, барем у погледу опасних активности.<sup>40</sup> Објективна одговорност је у области заштите животне средине постала правило,<sup>41</sup> а разлог је тај што онај ко остварује профит вршењем потенцијално опасних активности треба да одговара за штету која је настала као последица тих активности. Наведеним решењем се додатно потврђује принцип „загађивач плаћа“ и остварује интернализација трошкова.<sup>42</sup>

Одговорност оператера за штету наступа ако се испуне три претпоставке. Прво, потребно је да настане штета, која мора бити конкретна и одредива. Код накнаде еколошких штета може да буде спорно питање квантификовања настале штете. Наиме, питање квантификовања штете је нарочито контроверзно у погледу вредности природних добара која не могу у потпуности да се обнове или замене после наступања загађења.<sup>43</sup> Друго, штета треба да буде узрокована индустријским удесом, односно између индустријског удела и настале штете мора постојати узрочна веза. И последње, не смеју да

<sup>40</sup> Вид. више *Liability for Environmental Damage in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA): Implementation of Good International Practices*, 14; A. Kiss, D. Shelton, 1140-1150.

<sup>41</sup> Вид. Lucas Bergkamp, *Liability and Environment Private and Public Law Aspects of Civil Liability for Environmental Harm in an International Context*, Brussels 2001, 4 доступно на [http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract\\_id=266365](http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=266365); 3. Арсић, 97.

<sup>42</sup> Вид. L. Bergkamp, 5.

<sup>43</sup> *Liability for Environmental Damage in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA): Implementation of Good International Practices*, EAP Task Force Report, OECD 2012, 18.

постоје основи за ослобођење од одговорности. Оператер неће одговарати за настану штету, ако докаже да је, упркос предузетим одговарајућим сигурносним мерама, штета настала: (а) као последица оружаног сукоба, непријатељстава, грађанског рата или побуне; (б) као последица природног догађаја који је изузетан, који се није могао избећи, предвидети или савладати; (ц) у потпуности последица поступања у складу са обавезном мером јавне власти државе Уговорнице у којој се индустријски удео догодио, или (д) у целини последица противправног намерног поступања трећег лица.<sup>44</sup> Правила о ослобођењу од одговорности су уско постављена и представљају конкретизацију уобичајене клаузуле о вишој сили.<sup>45</sup> Очигледно је да Протокол не користи термин „виша сила“ (*force majeure*), иако основи наведени у тачкама а) и б) представљају догађаје који су спољашњи, непредвидиви и несавладиви. Постоје схватања у теорији и ставови у судској пракси да се и мере државне власти, под одређеним условима, могу сматрати вишом силом.<sup>46</sup> С друге стране, последњи основ за ослобођење представља намерно противправно поступање трећег лица. У овом случају оператер може да се ослободи од одговорности под условом да је штета у целини настала услед поступања трећег лица. Терет доказивања постојања наведених околности сноси оператер.

Ако су у складу са чл. 4 Протокола за штету настану услед индустријског удеса одговорна два или више оператера, оштећени може да захтева накнаду од сваког оператера појединачно или од свих заједно. Према томе, оператери оштећеном одговарају солидарно. Међутим, оператер који докаже да је само део штете узрокован индустријским удесом, одговараће само за тај део штете.<sup>47</sup> Оператер који исплати накнаду штете има право регреса према осталим оператерима.<sup>48</sup> У теорији се истиче да ће правило о солидарној одговорности из Протокола моћи да се примени ретко јер је као појава вишеструка узрочност редовно повезана са хроничним загађењем, док се Протокол примењује на накнаду штете настале услед једног догађаја, индустријског удеса.<sup>49</sup>

Поред објективне одговорности, Протокол предвиђа и субјективну одговорност (енг. *fault-based liability*) за лица различита од оператера. Наиме, према чл. 5 Протокола, у складу са релевантним правилима меродавног националног права укључујући законе о одговорности службеника и агената, свако лице биће одговорно за штету која је узрокована или којој је допри-

<sup>44</sup> Чл. 4(2) Протокола.

<sup>45</sup> Вид. Е. Rehbinder, 186.

<sup>46</sup> Вид. М. Bar, 18 и фус. 33.

<sup>47</sup> Вид. чл. 4(4) Протокола.

<sup>48</sup> Вид. чл. 7 Протокола.

<sup>49</sup> Вид. Р. Dascalopoulou-Livada, А. Kolliopoulos, 340.

нело његово или њено противправно чињење или нечињење које је извршено намерно, са грубом или обичном непажњом. Према томе, оштећени да би остварио накнаду штете мора да докаже да је наступила штета, да је штетник поступао противправно, да је штетник крив за наступање штете и да постоји узрочна веза између чињења или нечињења штетника и штете. Дакле, у случају субјективне одговорности терет доказивања постојања наведених околности је на оштећеном.

На субјективну одговорност примењују се искључиво правила меродавног националног права, а чл. 5 Протокола може да буде од значаја у три случаја: први, када прагови којима је одређено да ли је активност опасна нису остварени; други, када настала штета превазилази Протоколом предвиђене лимите одговорности и трећи, када је за штету одговорно лице које није оператер.<sup>50</sup>

Наведена правила о одговорности за штету показују одређене специфичности. Прво, правило о одговорности није искључиво јер се као субјекат одговорности не јавља само оператер који одговара објективно, него је могуће да одговорна буду и друга лица по принципу субјективне одговорности. Друго, основно правило јесте објективна одговорност, али је она допуњена правилима о субјективној одговорности за свако лице, различито од оператора, које је штету починило намерно или са непажњом.

## 2.7. Накнада штете

Право на накнаду штете имају лица која су погођена прекограничним ефектима индустријских удеса на међународним водотоковима.

Поступак за накнаду штете може да се покрене против оператора. Поред оператора пасивно легитимисано је и свако лице које је дало финансијско покриће. Наиме, према чл. 11(3) Протокола тужени може да буде свако лице које је дало финансијско покриће у складу са чл. 11(1) Протокола. Међутим, сам Протокол предвиђа да у време потписивања, ратификације или приступања Протоколу свака држава може писменим путем да обавести Депозитара да њено законодавство не предвиђа могућност подношења тужбе против лица које је дало финансијско обезбеђење.<sup>51</sup> Ради се о компромисном правилу које је требало да осигура што је могуће ширу прихваћеност Протокола.

Осигуравач или лице које даје финансијско покриће има право да захтева од лица одговорног у складу са чл. 4 да се прикључи поступку у својству умешача. Осигуравачи и лица која дају финансијско покриће могу да истичу као одбрану све чињенице које би лице одговорно према чл. 4 могло да истакне.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Вид. Е. Rehbinder, 186.

<sup>51</sup> Вид. чл. 11(4) Протокола.

<sup>52</sup> Вид. чл. 11(3) Протокола.

Износ накнаде штете може бити смањен или чак захтев за накнаду штете може бити одбијен ако оштећени или лице за које је он одговоран узрокује штету или јој допринесе. У том случају узимају се у обзир све околности случаја и процењује се допринос оштећеног.<sup>53</sup>

Тужбе за накнаду штете према Протоколу морају бити поднете у року од 15 година од датума индустријског удеса.<sup>54</sup> Субјективни рок застарелости је 3 године од датума када је тужилац знао или морао разумно знати за штету и за лице које је одговорно, под условом да није наступила апсолутна застарелост.<sup>55</sup> У случају да се индустријски удес састоји од низа догађаја које имају исто порекло, утврђени рокови почињу да теку од последњег догађаја. Уколико индустријски удес представља трајан догађај, предвиђени рокови почињу да теку од завршетка тог трајног догађаја.<sup>56</sup>

## 2.8. Ограничење (лимитирање) одговорности

Протокол предвиђа строгу одговорност оператора за штету насталу услед индустријског удеса, али је та одговорност ограничена. Правило о лимитирању одговорности представља својеврсну противтежу правилу о објективној одговорности, а максимални износи до којих оператор може да одговара предвиђени су у Анексу II Протокола.<sup>57</sup> У циљу одређивања лимита одговорности, опасне активности су према степену опасности груписане у три категорије (категорија А, Б и Ц). Уколико се ради о опасној активности која припада категорији А одговорност је ограничена на 10 милиона јединица (енг. *units of account*), док је за активности из категорије Б и Ц максимални износ који оператор може да плати у случају да се утврди његова одговорност за штету 40 милиона јединица.<sup>58</sup> Јединица означава специјално право вучења одређено од стране Међународног монетарног фонда.<sup>59</sup> Правила о ограничењу одговорности се примењују само у случају објективне одговорности. С друге стране, уколико неко лице одговара за штету у складу са чл. 5 Протокола ограничење одговорности не постоји.<sup>60</sup>

<sup>53</sup> Вид. чл. 4(3) Протокола.

<sup>54</sup> Вид. чл. 10(1) Протокола. При изради Протокола вођене су бројне расправе око трајања рока апсолутне застарелости. Предлози су се кретали од 10 до 25 година. Државе које су се залагале за дужи рок правдале су то чињеницом да се штета која настане као последица индустријског удеса и која се испољава у продирању штетних супстанци у животну средину често испољава много година после индустријског удеса. Вид. више код М. Bar, 27.

<sup>55</sup> Вид. чл. 10(2) Протокола.

<sup>56</sup> Вид. чл. 10(3) Протокола.

<sup>57</sup> Вид. чл. 9(1) Протокола и Анекс II Протокола.

<sup>58</sup> Вид. детаљно Први део Анекса II Протокола.

<sup>59</sup> Чл. 2(и) Протокола.

<sup>60</sup> Вид. чл. 9(3) Протокола.

## 2.9. Финансијско обезбеђење

Од изузетног значаја за Протокол је чл. 11, којим је обезбеђена примена његова у случају да оператер није у могућности да накнади узроковану штету јер она превазилази вредност његове имовине. У том случају, средства обезбеђења ублажавају ризик инсолвентности оператера.<sup>61</sup>

Оператер мора да обезбеди одговорност из чл. 4, за износе који нису мањи од минималних лимита за финансијска обезбеђења, одређена у 2. делу Анекса II и мора да има финансијско обезбеђење као што је осигурање, јемство или друге финансијске гаранције укључујући финансијске механизме који омогућавају накнаду у случају инсолвентности.<sup>62</sup> Према томе, оператер који врши активност која се сматра опасном према Протоколу мора да пружи одређена финансијска обезбеђења, чији је основни циљ да се обезбеди накнада штете оштећеним лицима. Финансијско обезбеђење може бити дато у виду осигурања,<sup>63</sup> што је у пракси најчешће случај, јемства или других врста финансијских гаранција. Иако примарна функција финансијског обезбеђења није заштита самог оператера, оно може да служи као подстицај оператеру да смањи ризик од еколошке штете.<sup>64</sup>

У циљу дефинисања минималних лимита финансијског обезбеђења предвиђеног чл. 11 Протокола, опасне активности су груписане у три категорије (категорија А, Б и Ц), према степену њихове опасности. Минимална финансијска обезбеђења за три категорије опасних активности су следећа – за опасне активности које су сврстане у категорију А минимално обезбеђење износи 2.5 милиона јединица, док за опасне активности из категорија Б и Ц износи 10 милиона јединица.<sup>65</sup> Минимални лимити за финансијска обезбеђења биће редовно ревидирани од стране Уговорница при чему ће се у обзир узимати ризици опасних активности као и природа, количина и својства опасних супстанци које су присутне или могу бити присутне у таквим активностима.<sup>66</sup>

## 3. ЗАКЉУЧАК

Кијевски протокол има неколико карактеристика. Прво, идентификација загађивача је осигурана путем претпоставке одговорности, јер за штету

<sup>61</sup> Вид. P. Dascalopoulou-Livada, A. Kolliopoulos, 333.

<sup>62</sup> Чл. 11(1) Протокола.

<sup>63</sup> О осигурању код еколошких штета вид. Владимир Марјански, „Појам, врсте и основна обележја осигурања од еколошких штета“, *Зборник радова ПФНС*, 3/2011, 570-572.

<sup>64</sup> Вид. *Liability for Environmental Damage in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia (EECCA): Implementation of Good International Practices*, 25.

<sup>65</sup> Вид. Други део Анекса II Протокола.

<sup>66</sup> Вид. чл. 11(2) Протокола.

на прекограничним водама насталу услед индустријског удеса одговара оператер. Друго, одговорност за штету је строга, објективна, а штетник може да се ослободи од одговорности у случајевима предвиђеним самим Протоколом. Као противтежа објективној одговорности служе правила о ограничењу одговорности. У циљу омогућавања накнаде штете предвиђена је и обавеза оператера да пружи одговарајућа финансијска обезбеђења. У пракси се најчешће ради о осигурању од еколошких штета, али су могућа и друга средства обезбеђења.

Судбина Протокола слична је судбини других међународних инструмената којима је регулисана грађанскоправна одговорност за еколошке штете (нпр. Лугано конвенција).<sup>67</sup> Наиме, Протокол још увек није ступио на снагу. Разлоге треба тражити у томе што се неке од држава противе ограничењима одговорности које Протокол и слични инструменти садрже.

---

<sup>67</sup> Вид. више Anne Daniel, „Civil Liability Regimes as a Complement to Multilateral Environmental Agreements:

Sound International Policy or False Comfort?“, *RECIEL*, 3/2003, 236.

*Sandra S. Fišer Šobot, Ph.D., Associate Professor*  
*University of Novi Sad*  
*Faculty of Law Novi Sad*  
*S.FiserSobot@pf.uns.ac.rs*

*Vladimir Ž. Marjanski, Ph.D., Associate Professor*  
*University of Novi Sad*  
*Faculty of Law Novi Sad*  
*V.Marjanski@pf.uns.ac.rs*

*Zoran V. Arsić, Ph.D., Full Professor*  
*University of Novi Sad*  
*Faculty of Law Novi Sad*  
*Z.Arsic@pf.uns.ac.rs*

*Drago Lj. Divljak, Ph.D., Full Professor*  
*University of Novi Sad*  
*Faculty of Law Novi Sad*  
*D.Divljak@pf.uns.ac.rs*

### **Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters**

**Abstract:** *Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters (the Protocol) was adopted in 2003 under auspices of The United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). The Protocol aims to give individuals affected by transboundary impact of industrial accidents on international water-courses a legal claim for adequate and prompt compensation. The Protocol channels liability towards operators performing hazardous activity. Operators will be liable for accidents in an installation, including tailing dams, as well as accidents during transportation on the site of a hazardous activity or during off-site transportation via pipelines. The notion of damage is broadly defined and encompasses loss of life or personal injury, loss of, or damage to, property, loss of income, the cost of measures of reinstatement of the impaired transboundary waters, and the cost of response measures. The system of the Protocol is based on objective liability. However, strict liability rule is somewhat alleviated by a limited set of*

*exemptions and by financial limits of liability depending on the risk of the activity. Liability limits are coupled with mandatory financial security requirements.*

**Keywords:** *environmental protection, industrial accident, transboundary effects, operator, civil liability for damage, compensation for damage.*

Датум пријема рада: 14.09.2018.