

OPRC KONVENCIJA — NOVO PODRUČJE IMO-ove AKTIVNOSTI U BORBI PROTIV ZAGAĐIVANJA NAFTOM

Gordan Stanković,
znanstveni asistent Pravnog fakulteta
u Rijeci

UDK 341.225:504.42.
izvorni znanstveni rad

Međunarodnom konvencijom o pripravnosti, reakciji i suradnji za slučaj zagađenja naftom iz 1990. godine (OPRC Konvencija) stvara se okosnica za široku međunarodnu suradnju i uzajamnu pomoć u suzbijanju zagađenja mora naftom većih razmjera. Ovaj bi akt trebao popuniti praznine u postojećoj međunarodnoj regulativi u pogledu sprečavanja zagađenja mora naftom, i u supstancijalnom i u geografskom smislu. On je snažno obilježen duhom međunarodne suradnje na relaciji Sjever — Jug, s ciljem da se zemljama u razvoju omogući brza i djelotvorna akcija na suzbijanju naftnih izljeva, te da ih se potakne na uključivanje u međunarodne antipolucijske trendove.

Ovaj rad iznosi razvoj i razmatra najznačajnije odredbe OPRC Konvencije, ukazujući na moguće slabosti.

1. UVOD

Zagađivanje morskoga okoliša zajednički je problem cijeloga čovječanstva. Na njegovu rješavanju okupljen je velik broj zemalja i međunarodnih organizacija raznovrsnoga karaktera. Toj bitci, koja se već desetljećima organizirano vodi, regulativna djelatnost je *conditio sine qua non*. U kreiranju međunarodne regulative na ovom području odsudnu ulogu od početka igra Međunarodna pomorska organizacija (IMO), a osobito njezin Odbor za zaštitu morskoga okoliša (MEPC).

Zagađivanje s brodova ozbiljna je prijetnja morskom okolišu¹. Od svih polutanata čije je moguće ishodište brod, u međunarodnoj se regulativi naj-

¹ Valja ipak upozoriti da je u statistici zagađivanja morskoga okoliša zagađenje s brodova zastupljeno s ne više od 10%. Usprkos tomu, glavnina napora u borbi za zaštitu mora od zagađenja ulaže se upravo u to gledište. Lista međunarodnih instrumenata, bilo globalnih ili regionalnih, koji se neposredno ili posredno bave sprečavanjem zagađenja s brodova, prelazi danas broj 40. Tome treba dodati nacionalna zakonodavstva velikoga broja zemalja. Cjelovit pregled međunarodnih dokumenata o kojima je riječ (zaključno s 1986. godinom) može se naći u: GOLD E. *International Maritime Law, Basic Principles*. International Centre for Ocean Development, Halifax, 1986, str. 209—215.

veća pažnja poklanja nafti. Zadatak koji je IMO u tom smislu postavio glasi: u potpunosti ukloniti hotimična ispuštanja, te smanjiti slučajna². U skladu s idealom »Safe Ships and Clean Seas« IMO je razvio živu regulativnu djelatnost na tom području. Pod njegovim okriljem do danas je doneseno devet međunarodnih konvencija koje — svaka na svoj način — doprinose ostvarenju tog ideala³. Tome treba dodati i brojne dokumente koji nemaju značaj konvencije, te značajan broj akata nastalih pod okriljem drugih međunarodnih tijela, te brojne regionalne ugovore. Uopćeno gledano, svaki od njih nastupa s jednoga od ova dva gledišta, oblikujući jedinstvenu strategiju:

a) **prevencija**: sigurnost broda i plovidbe općenito (gradnja, teretne linije, oprema za navigaciju, pravila o plovidbi, osposobljenost pomoračkog kadra), te konstrukcijski standardi, uređaji i radni postupci za sprečavanje izlivanja nafte, te tehnologija i postupci minimiziranja eventualnoga zagađenja;

b) **naknada štete**: režimi građanske odgovornosti za posljedice eventualnoga zagađenja⁴.

»Žarište« propisa preventivnoga karaktera predstavlja Konvencija o sprečavanju zagađivanja mora s brodova iz 1973., s Protokolom iz 1978. godine i svim kasnijim amandmanima (MARPOL 1973/78)⁵. Druga skupina obuhvaća dva akta: Međunarodnu konvenciju o građanskoj odgovornosti za štetu uzrokovanu zagađivanjem naftom iz 1969. (CLC Konvencija) te Međunarodnu konvenciju o osnivanju Međunarodnog fonda za naknadu štete uzrokovane zagađivanjem naftom iz 1971. godine (Konvencija o Fondu)⁶, s pripadajućim protokolima iz 1976. i 1984. godine.

Samo postojanje konvencije ne jamči, međutim, i njezinu efektivnu primjenu. Jedan od razloga tome leži u gospodarskoj podijeljenosti suvremenoga svijeta. Naime, uslijed neimaštine, neznanja i neorganiziranosti, zemlje u razvoju rijetko su (ili gotovo nikada) u mogućnosti pridržavati se strogih međunarodnih antipolucijskih standarda. Ti se standardi s napretkom svjetske tehnologije gotovo svakodnevno razvijaju, no na svaki takav korak naprijed zemlje u razvoju iznova su prisiljene odgovoriti pasivnošću, a borba protiv zagađenja mora gubiti od svoje međunarodne, globalne dimenzije.

U svojoj misiji promoviranja međunarodne suradnje u području pomorstva, IMO nije mogao zaobići da se upusti u rješavanje opisanoga stanja. Radi toga je već odavno inaugurirano načelo »Polluter Pays«, kao izraz ekološke svijesti (ili možda kao nužan odgovor na pritisak javnosti?) naftnih i

² To je sadržano u Rezoluciji broj A.237(VII) koju je u listopadu 1971. godine usvojila Skupština IMO-a (tada IMCO). Taj se zadatak, osim na naftu, odnosi i na ostale štetne tvari. Rok izvršenja iznosio je, doduše, tek nekoliko godina, što iz današnje perspektive izgleda dosta naivno. Danas naime već dobro znamo da opasnosti od zagađenja stalno i prijeteci nadilaze mogućnost njegova sprečavanja ili otklanjanja. Svako toliko neka tankerska katastrofa nanovo nas u to uvjeri.

³ Pregled svih IMO-ovih konvencija, sa stanjem u pogledu broja ratifikacija i stupanja na snagu (zaključno s 01. 06. 1990.) v. u IMO News, 2, 1990, str. 2.

⁴ Tako npr. GOLD, op. cit, str. 201.

⁵ Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori, 2/81.

⁶ Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori, 3/77.

tankerskih kompanija, koji snažno obilježava postojeće međunarodne režime naknade štete od zagađenja mora naftom s brodova⁷. Sada se međutim kreće korak dalje i to se načelo nastoji ugraditi i u međunarodnu regulativu preventivnoga karaktera. Odraz takva nastojanja je **Međunarodna konvencija o pripravnosti, reakciji i suradnji za slučaj zagađenja naftom iz 1990. godine (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990, skraćeno OPRC Konvencija)**, donesena koncem studenoga 1990. godine pod okriljem IMO-a.

Osnovna je svrha ovoga akta stvaranje okosnice za međunarodnu suradnju i uzajamnu pomoć u suzbijanju zagađenja mora naftom većih razmjera⁸. Ona bi trebala omogućiti promptnu i djelotvornu aktivnost na suzbijanju i otklanjanju posljedica ozbiljnijih naftnih izljeva onim državama koje to do sada nisu bile u stanju.

U svijetu već postoje brojni regionalni i subregionalni ugovori koji upravo na osnovi suradnje zemalja — članica uspostavljaju sustave pripravnosti i akcije na suzbijanju zagađenja naftom⁹. S obzirom na to, a uvažavajući načelo »ne duplirati«, OPRC Konvencija ograničila bi se na to da slične vitalne sustave uspostavi tek tamo gdje oni ne postoje, te da — gdje je to potrebno — upotpuni postojeće. Otuda i konstatacija da bi ovom konvencijom trebalo »popuniti praznine« u postojećoj konstelaciji međunarodnih ugovora o suzbijanju zagađivanja morskoga okoliša¹⁰.

2. PRIPREMNE AKTIVNOSTI

Inicijativa za donošenje OPRC Konvencije potječe sa sastanka vodećih industrijskih zemalja, održanog u Parizu srpnja 1989. godine. Prihvaćajući tu inicijativu, Skupština IMO-a je, listopada 1989. godine, u svojoj Rezoluciji A.674(16) zatražila izradu akta koji bi stvorio »okosnicu za međunarodnu suradnju na suzbijanju zagađenja mora naftom većih razmjera, a uzimajući u obzir iskustvo stečeno unutar postojećih regionalnih sporazuma o suzbijanju zagađenja morskog okoliša¹¹.

Tekst akta, zajedno s rezolucijom o budućem proširenju njegove primjene i na ostale štetne tvari, priredile su SAD u neformalnoj suradnji sa stručnjacima iz nekoliko zemalja — članica IMO-a, EEZ-om i Tajništvom IMO-a¹².

⁷ Uz CLC i Konvenciju o Fondu tu su još i sporazumi TOVALOP (Tanker Owners' Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution, 1969.), CRISTAL (Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution, 1971.) i PLATO (Pollution Liability Agreement among Tanker Owners, 1985.).

⁸ V. Doc. OPBR/PM/5, str. 2. V. i Preambulu Konvencije. Finalni tekst akta sadržan je u Doc. OPBR/CONF/25.

⁹ Jedan od njih je i Konvencija o zaštiti Sredozemnoga mora od zagađivanja iz 1976. (Službeni list SFRJ, Međunarodni ugovori, 12/77) a posebno njezin Protokol o suradnji, radi suzbijanja zagađenja Sredozemnoga mora naftom i drugim štetnim tvarima u slučaju nezgode, čija je članica i Jugoslavija.

¹⁰ V. izjavu glavnoga tajnika IMO-a na pripremnom sastanku, Doc. OPBR/PM/15, str. 1.

¹¹ Tako je odredba Rezolucije reproducirana u Doc. OPBR/PM/5, str. 2.

¹² Doc. MEPC 29/13 i MEPC 29/13/Add. 1.

Ova materija našla se tada na dnevnom redu 29. sjednice IMO-a MEPC-a u ožujku 1990. godine. Odbor je ustanovio Radnu grupu koja je izradila nacrt Konvencije, tada s drukčijim naslovom: Međunarodna konvencija o pripravnosti i reakciji za slučaj zagađenja naftom (OPPR Konvencija), zajedno s komentarom i Nacrtom Rezolucije o proširenju primjene OPRR-a na ostale štetne tvari.

Usporedo s tim, kao značajan sastavni dio inicijative izražene u navedenoj Rezoluciji Skupštine IMO-a, razmotrene su mogućnosti ustanovljavanja tzv. Međunarodnoga informacijskoga središta u vezi zagađenja naftom (International Oil Pollution Information Centre) pod okriljem IMO-a, a koji bi između ostaloga:

a) održavao listu nacionalnih središta za borbu protiv zagađenja naftom, s podacima o mogućnostima svakoga od njih;

b) održavao evidenciju antipolucijske opreme raspoložive za akcije na suzbijanju posljedica naftnih izljeva;

c) održavao listu stručnjaka za antipolucijske akcije i spašavanje;

d) prikupljao, analizirao i odašiljao izvještaje o slučajevima naftnih izljeva¹³.

Pripremljeni tekstovi, zajedno s brojnim prijedlozima pojedinih delegacija, razmotreni su na pripremnom sastanku za Konferenciju o međunarodnoj suradnji na području pripravnosti i reakcije pri zagađenju naftom, održanom u svibnju 1990. godine. Na sastanku su bile nazočne delegacije 47 zemalja (Jugoslavija nije bila zastupljena!), te predstavnici UN, UNEP, i promatrači nekih međuvladinih i brojnih nevladinih organizacija. Na sastanku je istaknut značaj međunarodne suradnje na relaciji Sjever — Jug, s »Polluter Pays« načelom kao važnim pokretačem te suradnje, a s tim u vezi i nužnost poštivanja važećih međunarodnih financijskih mehanizama pri zagađenju naftom¹⁴, jer se i OPRR dobrim dijelom na njima zasniva¹⁵. Nakon generalne rasprave imenovana je radna grupa sa zadatkom da, uzimajući u obzir sve iznesene primjedbe i prijedloge, revidira tekst Nacrta, zajedno s Dodatkom i (sada već brojnim) rezolucijama. Nacrt tih dokumenata, kako ih je revidirala Radna grupa, našao se pred Konferencijom o međunarodnoj suradnji na području pripravnosti i reakcije pri zagađenju naftom, održanoj od 19. do 30. studenoga 1990. godine u Londonu.

Konferencija je okupila delegacije 90 zemalja — sudionica, te 3 zemlje — promatrača (među njima i Jugoslavija). Bili su nazočni i delegati brojnih međunarodnih tijela¹⁶. Samojoj Konferenciji prethodio je jednodnevni pripremni sastanak. Tijekom Konferencije odlučeno je da se u naslov Konvencije unese riječ »suradnja«, kao i godina donošenja. Konvenciju je potpisalo 17 zemalja¹⁷.

¹³ Tako je reproduciran smisao članka 2. Rezolucije A.674(16) u Doc. OPRR/PM/5, str. 2 i 3.

¹⁴ CLC i Konvencija o Fondu, pogotovu u verzijama iz 1984. godine.

¹⁵ V. Doc. OPRR/PM/15. Na pojedine prijedloge u raspravi osvrnut ćemo se prilikom razmatranja odnosnih odredaba Konvencije (infra, pogl. 3.).

¹⁶ Završni akt Konferencije v. u Doc. OPRR/CONF/24.

¹⁷ Iz izvještaja jugoslavenskoga predstavnika na Konferenciji.

3. ZNAČAJNIJE ODREDBE

3.1. OPĆE ODREDBE

Zemlje — članice se obvezuju da će se, u skladu s odredbama OPRC Konvencije, primjereno pripremiti za slučajeve zagađenja naftom i u takvim slučajevima reagirati (čl. 1., st. 1.). Radi promoviranja međunarodne suradnje na ovom području, one moraju ulagati napore za zaključivanje dvostranih i višestranih ugovora o mjerama pripravnosti i akcije pri zagađenju naftom (čl. 10.).

Odredbe OPRC Konvencije neće utjecati na prava i obveze članica s osnova drugih međunarodnih ugovora (čl. 11.). Već je ukazano na opasnost ispreplitanja ove s nekim rješenjima drugih međunarodnih konvencija. Ovom se odredbom, kao odraz pravila »ne duplirati«, naglašava da OPRC nipošto »ne zadire u tuđe«, nego da joj je cilj »upotpuniti i unaprijediti«.

S druge strane, s obzirom da se pojedina rješenja OPRC-a vrlo primjetno naslanjaju na odredbe nekih drugih međunarodnih akata (poglavito MARPOL-a 1973/78), Rezolucijom 1. uz Konvenciju adresate se, za svako takvo mjesto u Konvenciji, upućuje na konzultiranje odnosne odredbe nekoga drugoga akta, na koji se Konvencija na tom mjestu poziva. To se odnosi i na svaki budući akt koji bi utjecao na rješenja OPRC-a. U narednim izdanjima teksta Konvencije ovo pozivanje obavljat će se preko pozivnih bilježaka ispod teksta pojedinoga njezinoga člana¹⁸. Na opisani način neki važni međunarodni antipolucijski standardi (sadašnji i budući) infiltrirat će se u sustav OPRC-a i praktički postati njezin sastavni dio.

Put utjecaja između OPRC-a i srodnih međunarodnih akata zatvoren je, dakle, samo u jednom pravcu.

3.2. MJERE MEĐUNARODNE SURADNJE I PODRSKE NA PODRUČJU PRIPRAVNOSTI I REAKCIJE PRI ZAGAĐENJU NAFTOM

Operativne odredbe Konvencije prožete su duhom međunarodne suradnje. U nekima od njih jače je izražena suradnja koja teži pružanju podrške onim članicama kojima će to biti potrebno u ostvarivanju ciljeva Konvencije. U skladu s tim ćemo i organizirati razmatranja u ovom poglavlju, pa ćemo zasebno razmatrati mjere suradnje, a zasebno mjere podrške.

3.2.1. Mjere suradnje

Značajno gledište predviđenoga sustava pripravnosti i akcije na suzbijanju zagađenja naftom jest postupak izvještavanja o izljevima ili mogućim izljevima nafte. Prema članu 4. Konvencije, države se moraju postarati da zapovjednici ili druge osobe koje upravljaju brodom pod njihovom zastavom (ili platformom pod njihovom jurisdikcijom), bez odlaganja izvijeste o takvom događaju na svom brodu (ili platformi) ili o svakom takvom događaju koji opaze na moru. Takvu obvezu one trebaju nametnuti i osobama

¹⁸ V. tekst Rezolucije 1 u Doc. OP/CONF/24.

koje upravljaju lukama i naftnim terminalima pod njihovom jurisdikcijom, zatim brodovima i zrakoplovima svojih nadležnih tijela i službi, kao i civilnim zrakoplovima (st. 1.). Izvještaji moraju biti upućeni najbližoj obalnoj državi i moraju ispunjavati uvjete predviđene članom 8. MORPOL-a 1973/78., a posebno Protokolom I. uz MARPOL, kao i uputama za izvještavanje o slučajevima zagađenja mora, usvojenim Rezolucijom Skupštine IMO-a broj A.648(16)¹⁹.

Država koja primi takvu obavijest (čl. 5.) izvršit će nužnu procjenu naravi, razmjera i mogućih posljedica zagađenja, a zatim o svemu tomu obavijestiti sve države čiji bi interesi tim događajem mogli biti dodirnuti. U obavijesti treba navesti sve već poduzete mjere suzbijanja zagađenja. Dužnost obavještavanja traje sve dok akcija suzbijanja ne završi. U slučaju zagađenja većih razmjera valja obavijestiti IMO. U međusobnoj komunikaciji države bi morale koristiti sustav izvještavanja koji je MEPC razvio u svom Priručniku za borbu protiv zagađenja naftom, Odsjek II. — Planiranje za slučaj nužde, Dodatak II²⁰.

Svaka država dužna je izgraditi vlastiti, tzv. **nacionalni sustav** za suzbijanje zagađenja naftom. To podrazumijeva uspostavljanje:

— nadležnoga tijela zaduženoga za postizanje pripravnosti i rukovođenje akcijama suzbijanja zagađenja;

— obavještajnih punktova zaduženih za prijem ili slanje izvještaja o zagađenju; te

— tijela ovlaštenoga da u ime države zahtijeva ili pak pruža pomoć u akcijama suzbijanja,

kao i izradu nacionalnoga plana za slučaj nužde (contingency plan), također u skladu s već spomenutim MEPC-ovim Priručnikom²¹. To su minimalni uvjeti koje svaka država mora osigurati, bez obzira na mogućnosti.

Uz to, države će, ovaj put u skladu sa svojim mogućnostima, bilo preko dvostrane ili višestrane suradnje, ili pak u suradnji s naftnom i brodarskom privredom, lučkim vlastima i drugim tijelima, uspostaviti **područne sustave** koji će uključivati:

— minimum raspoložive antipolucijske opreme;

— detaljne planove akcija na suzbijanju zagađenja i stalno raspoloživih komunikacijskih kapaciteta;

— dogovoreni sustav koordiniranja akcija;

— programe obrazovanja kadrova i uvježbavanja čitave organizacije (čl. 6., st. 2.).

Ažurne podatke o pojedinostima svojih nacionalnih sustava za suzbijanje zagađenja naftom svaka država dužna je dostavljati IMO-u (čl. 6., st. 3.).

Države — članice obvezuju se i na suradnju u znanstveno-istraživačkom pogledu na području borbe protiv zagađenja. One su dužne razmjenjivati

¹⁹ Usp. čl. 4., st. 2. OPRC-a, kao i Dodatak Rezoluciji 1. O pozivanju na odredbe drugih međunarodnih akata već je bilo riječi; supra, pogl. 3.1.

²⁰ Usp. čl. 5., st. 4. OPRC-a i Dodatak Rezoluciji 1.

²¹ Usp. čl. 6., st. 1. OPRC-a te Dodatak Rezoluciji 1.

obavijesti o svojim dostignućima u razvoju raznovrsne antipolucijske opreme i postupaka, te zajednički razvijati nova sredstva i tehniku za očuvanje mora. Radi toga će one uspostaviti nužnu vezu između svojih istraživačkih ustanova, te održavati međunarodne skupove na tu temu (čl. 8.).

Države se obvezuju i na suradnju u akcijama suzbijanja stvarnih zagađenja. U slučaju takve zajedničke akcije svaka država dužna je, u skladu s važećim međunarodnim dokumentima, svim stranim brodovima, zrakoplovima i drugim prijevoznim sredstvima, te ljudstvu, teretu i opremi, koji su na bilo koji način uključeni u akciju, omogućiti polazak sa ili dolazak na njezin teritorij, kao i prolazak tim teritorijem (čl. 7., st. 3.). Ovom odredbom ne pozivaju se zemlje — članice da mijenjaju svoje propise o kretanju stranih osoba i stvari njihovim teritorijem, ali se zahtijeva da one, u okviru tih propisa, osobama i stvarima uključenim u operaciji suzbijanja osiguraju najpovoljniji tretman, radi što bržega i uspješnijega izvođenja akcije.

Ključni činitelj međunarodne suradnje na području pripravnosti i akcije na suzbijanju zagađenja naftom bio bi, prema zamisli inicijatora, Međunarodno informacijsko središte u vezi zagađenja naftom²². Članak 6 originalnoga nacрта Konvencije uspostavljao je takvo središte pod okriljem IMO-a. Zbog značajnih financijskih implikacija, koje bi proizlazile iz potrebe stalnoga dotiranja takve institucije, na pripremnom sastanku u svibnju 1990. godine zaključeno je da bi, umjesto osnivanja Središta, isplativije bilo njegove zadatke prenijeti na IMO²³. Stoga je dotadašnji član 6. brisan iz teksta Nacrta, a u sadašnjem članu 12. funkcije i zadaci, prethodno namijenjeni Središtu, dodjeljuju se IMO-u. Tako sada OPRC Konvencija zadužuje IMO da obavlja:

- a) — informativnu službu (prikupljanje, analiza i slanje relevantnih podataka);
- b) — obučavanje kadrova;
- c) — tehničku službu (olakšavanje znanstvenoistraživačke suradnje, pružanje stručnih savjeta);
- d) — tehničku pomoć (osiguravanje tehničke pomoći zemljama koje grade nacionalne ili regionalne sustave pripravnosti i akcije, te tehničku pomoć u borbi protiv stvarnoga zagađenja)²⁴.

U ostvarenju sustava pripravnosti i akcije pri zagađenju naftom, svaka država mora zahtijevati da brodovi pod njezinom zastavom, offshore jedinice pod njezinom jurisdikcijom, te naftni terminali, luke i drugi objekti na njezinom području koji rukuju naftom, obvezno imaju odgovarajuće planove za slučaj nužde (Emergency Plans). Offshore jedinice, kao i terminali, luke i drugi objekti, svoje će planove za slučaj nužde uskladiti s već spomenutim nacionalnim sustavima pripravnosti i akcije u svojim zemljama. Za razliku od toga, brodski planovi za slučaj nužde morat će se izraditi u skladu s odredbama Pravila 26 Dodatka I MARPOL-a (čl. 3.). Čini se da je odredbi o

²² Njegovi osnovni zadaci već su izneseni, supra, pogl. 2.

²³ Sažetak rasprave na tu temu v. u Doc. OPPR/PM/15, str. 9 i 10.

²⁴ V. čl. 12. Konvencije.

brodskim planovima pravo mjesto u MARPOL Konvenciji. Otuda i tendencija, već od samih početaka rada na OPRC Konvenciji, da se pojedinih takvih planova uredi novim Pravilom 26 u Dodatku MARPOL-a.²⁵ Na zalaganje nekih delegacija, koje su upozoravale da OPRC, u svojoj misiji »popunjavanja praznina«, mora voditi računa o onim zemljama koje nisu članice MARPOL-a, odredba o brodskim planovima za slučaj nužde zadržana je u tekstu OPRC-a, uz dodatak nove odredbe (st. 1., t. b)) koja predviđa inspekcijske preglede nad brodovima u pogledu ovih planova od strane nadležnih tijela obalne države — članice.

3.2.2. Mjere podrške

Konvencija obvezuje države da prilikom suzbijanja zagađenja većih razmjera pruže pomoć u tehnici i opremi članici koja je tim zagađenjem pogođena, a na njezin zahtjev (čl. 7, st. 1).

Svjesni potrebe da se u takvim situacijama izbjegnu sva otezanja s prijetnjom u pomoć, a koja bi mogla biti prouzročena pregovorima oko naknade troškova, autori Konvencije upotrijebili su ovu odredbu i svojevrsnim pravilnikom o utvrđivanju naknade troškova pružanja pomoći. On je sadržan u Dodatku Konvenciji. Ukoliko se (unaprijed ili naknadno) u tom pogledu članice nisu drukčije sporazumjele, važit će slijedeća pravila. Kada je akcija pružanja pomoći poduzeta na izričit zahtjev države pogođene zagađenjem, ta će država naknaditi troškove poduzete akcije. Pogođena država može bilo kada otkazati pomoć, ali je dužna naknaditi troškove nastale do toga trenutka. Ako je neka država pružila drugoj pomoć na vlastitu inicijativu, sama će snositi nastale troškove (st. 1., t. a) Dodatka). Vrlo je značajna, i u skladu s duhom OPRC-a, odredba da se država koja je pružila pomoć, na zahtjev one koja je pomoć primila, može odreći naknade dijela troškova ili pak plaćanje te naknade odgoditi. U razmatranju takva zahtjeva, država koja je pružila pomoć dužna je naročito uzeti u obzir potrebe zemalja u razvoju (st. 3. Dodatka).

O ovim se odredbama dosta raspravljalo. Još tijekom pripremnih radova izneseni su im oštri prigovori. »Najglasnija« je bila Francuska. Ona je upozorila da važeći međunarodni ugovori o naknadi štete od zagađenja naftom (CLC i Konvencija o Fondu) predviđaju i naknadu troškova mjera poduzetih radi suzbijanja posljedica zagađenja²⁶, te da oni, u pogledu naknade troškova nastalih zagađenjem, već dovoljno odražavaju »Polluter Pays« načelo. Predlagala je stoga da se, umjesto unošenja ovakvih odredaba u tekst OPRC-a, ulože naponi na prihvaćanju tih dokumenata (a osobito njihovih protokola iz 1984. koji znatno podižu iznos novčanih sredstava za naknadu štete) od strane zemalja u razvoju. U prilog tomu izjasnio se i direktor Međunarodnoga fonda za naknadu štete od zagađenja mora naftom, iznoseći pogodnosti koje Fond pruža u vezi s ostvarenjem osnovnih ciljeva OPRC-a.

²⁵ Na Pripremnom sastanku razmatran je i nacrt toga amandmana MARPOL-u. Zaključeno je da bi on morao stupiti na snagu što prije, bez obzira na stupanje na snagu OPRC-a. V. Doc. OPRC/PM/15, str. 11.

²⁶ Usp. čl. II. CLC-a, te čl. 3. Konvencije o Fondu.

No, kao što ćemo i mi kasnije ukazati (infra, pogl. 3.3.), područje primjene CLC-a i Konvencije o Fondu uže je nego područje primjene OPRC-a, pa su moguće situacije, gdje naknada troškova pružanja pomoći neće biti pokrivena režimom ovih dviju konvencija²⁸. OPRC, dakle, ipak treba jedan interni pravilnik o naknadi troškova pružanja pomoći. Stoga je napadana odredba Dodatka ipak zadržana. No, uvažena je i primjedba Francuske, pa je u tekst odredbe uneseno da se mogućnost odricanja ili odgađanja naknade troškova pružanja pomoći odnosi samo na one troškove koji se ne mogu namiriti prema postojećim međunarodnim režimima. O odricanju ili odgodi moći će se, dakle, govoriti samo u pogledu onih troškova koji nisu pokriveni CLC-om i Konvencijom o Fondu, te svim budućim međunarodnim režimima naknade štete s tim u vezi, kada stupe na snagu.

Drugi prigovor navedenoj odredbi sastoji se u tomu da ona, premda smišljena kao oblik podrške zemljama u razvoju, tu podršku u jednom dijelu sputava. Naime, mogućnost odricanja ili odgađanja naknade troškova neće se ni razmatrati ako država koja je pomoć primila nije i uputila zahtjev u tom pravcu. Ovim je nepotrebno uklonjena mogućnost da se zemlja koja je pomoć pružila odrekne naknade troškova (ili je odgodi) na vlastitu inicijativu.

Ako se članice drukčije ne dogovore, visina troškova utvrđivat će se po pravu i praksi države koja je pomoć pružila (st. 2. Dodatka). Odredbe Konvencije i Dodatka ne diraju u mogućnost da se nastali troškovi, u skladu s nacionalnim ili međunarodnim propisima, naknade od trećih (st. 4. Dodatka).

Zemlja pogođena zagađenjem može tražiti od IMO-a pomoć u pronalazanju privremenoga izvora sredstava za naknadu troškova pružanja pomoći (čl. 7., st. 2. Konvencije). I ova je odredba napadnuta, ovaj put od strane Vel. Britanije, koja smatra da se IMO ne bi trebala miješati u »delikatna« financijska pitanja²⁹.

Neposredni vid podrške predviđen je i članom 9. OPRC-a. Države — članice dužne su onim članicama koje to zatraže pružiti tehničku pomoć u vidu:

- a) — obučavanja kadrova;
- b) — opskrbljivanja nužnom opremom i objektima;
- c) — omogućavanja ostalih mjera, radi postizanja pripravnosti i efikasne reakcije na zagađenje naftom;
- d) — poticanja zajedničkih znanstvenih i razvojnih programa (st. 1.).

Članice se također obvezuju na transfer tehnologije potrebne za ostvarenje ciljeva OPRC-a (st. 2.). Ova je odredba popraćena Rezolucijama 6. i 7. koje pozivaju nadležna međunarodna tijela i države da pomognu nerazvije-

²⁷ V. Doc. OPPR/PM/7, OPPR/PM/15., str. 4., te OPPR/CONF/16. Tako i Vel. Britanija u Doc. OPPR/CONF/15.

²⁸ Dovoljno je samo zamisliti slučaj zagađenja mora nepostojanim uljem koje se po OPRC-u smatra, ali po CLC-u i Konvenciji o Fondu ne smatra naftom. Usp. čl. 2., st. 1. OPRC-a s čl. I., t. 5. CLC-a i čl. 1., t. 2. Konvencije o Fondu.

²⁹ V. Doc. OPPR/CONF/15.

nima u opskrbljivanju tehnologijom i opremom, te iniciranjem zajedničkih znanstvenih i razvojnih programa, kao i da razviju jedan široki program izobrazbe kadrova na području pripravnosti i reakcije pri zagađenju naftom.

Kao što je već rečeno, Konvencija predviđa izgradnju područnih OPRC sustava koji između ostaloga uključuju minimum raspoložive antipolucijske opreme³⁰. Ostvarenje ove obveze učinjeno je međutim ovisnim o mogućnostima zemalja — članica³¹. Svjesni da će zadovoljavajuće ispunjenje te obveze prelaziti mogućnosti nekih zemalja, te da se s takvim stanjem ne treba miriti, pogotovu u pogledu nekih svjetskih regiona koji su osobito »ranjivi« od zagađenja, autori Konvencije u Rezoluciji 5. pozivaju glavnog tajnika IMO-a da naftnoj i brodarskoj privredi, u skladu s »Polluter Pays« načelom, približi zamisao o stvaranju područnih zaliha antipolucijske opreme, gjeod bi one, u skladu s iznesenim, bile nužne³¹. U sličnom »tonu« je i Rezolucija 4., koja poziva države — članice da, radi oživotvorenja člana 6. Konvencije, pruže potrebnu pomoć nerazvijenima.

3.4. PODRUČJE PRIMJENE, NAČIN IZMJENE

Kao što je već rečeno, OPRC Konvencija obvezuje države na izgradnju globalnoga sustava pripravnosti i šire akcije pri incidentima zagađenja naftom. »Incidentom zagađenja naftom« smatra se svaki događaj (ili slijed događaja istoga podrijetla) koji završava ili bi mogao završiti izlivanjem nafte i koji kao takav predstavlja (ili bi mogao predstavljati) opasnost za morski okoliš i uz njega vezane interese jedne ili više članica, te zahtijeva hitnu akciju bilo koje vrste (čl. 2., t. 2.). Konvencija se, dakle, ne odnosi samo na stvarna zagađenja nego i na stanja neposredne opasnosti od zagađenja. Do stvarnoga zagađenja doći će kad nafta s broda na bilo koji način dospije u more.

»Naftom« (oil) se smatra petrolej u bilo kojem obliku, uključujući sirovu naftu, tekuće gorivo, talog, naftne otpatke i prerađevine (čl. 2., t. 1.). Tijekom pripremnih radova bilo je različitih stajališta o tomu što sve treba obuhvatiti definicijom nafte. Jedni su smatrali da se treba ograničiti na tzv. postojanu naftu (sirova nafta, gorivo ulje, teško dizelsko ulje, mazivo ulje) jer ona, osim što predstavlja mnogo veću opasnost za morski okoliš no tzv. nepostojana nafta (rafinati), jedina ulazi u područje primjene CLC-a i Konvencije o Fondu³². Drugi su opet tvrdili da i postojana nafta u određenim okolnostima može nanijeti veliku štetu morskom okolišu i da je stoga treba obuhvatiti OPRC Konvencijom, uz napomenu da se i MARPOL Konvencija

³⁰ čl. 6., st. 2., t. a) OPRC-a; v. supra, pogl. 3.2.1.

³¹ To je tzv. dvostruki standard. O pojmu i značenju dvostrukih standarda u međunarodnom pravu zaštite i očuvanja morskoga okoliša v. RUDOLF, D. Međunarodno pravo mora. JAZU, Zagreb, 1985., str. 380., bilj. 173.

^{31b} »Združeni« odgovor naftne i brodarske privrede v. u Doc. OPRC/CONF/10.

³² Usp. čl. I., t. 5. CLC-a, te čl. 1., t. 2. Konvencije o Fondu. Štoviše, Konvencija o fondu se među postojećim uljima ograničuje samo na ona mineralna. To čine i oba Protokola iz 1984. godine.

odnosi na »petrolej u bilo kojem obliku«³³. Treći su pak tvrdili da nikakva definicija nafte nije ni potrebna. Konačno je, u vidu kompromisa, usvojeno rješenje koje odgovara definiciji iz MARPOL-a.

Slični raskorak između rješenja MARPOL-a s jedne, te CLC-a i Konvencije o Fondu s druge strane, prisutan je i u pogledu definicije pojma »brod«. OPRC usvaja rješenje MARPOL-a, pa pod tim pojmom podrazumijeva sva plovila na moru, uključujući hidrokrljne čamce, lebdjelice, podmornice, te plutajuće objekte bilo koje vrste (čl. 2., t. 3.)³⁴. CLC i Konvencija o Fondu odnose se samo na plovila koja stvarno prevoze naftu kao teret u rasutom stanju³⁵.

Široke definicije koje usvaja OPRC zacijelo više odgovaraju ostvarivanju proklamiranih ciljeva toga akta. Uz to, postignuta je sukladnost s MARPOL-om, središnjim međunarodnim aktom na području sprečavanja zagađenja s brodova. Treba se međutim pomiriti s tim da će željeni oslonac na financijski režim CLC-a i Konvencije o Fondu postojati samo u onom opsegu u kojemu se definicije »nafte« i »broda« u OPRC-u poklapaju s definicijama u ta dva akta, dok će u ostalim slučajevima izostati. Smatramo, stoga, vrlo značajnim što je, kako smo već ranije opisali, u pogledu naknade troškova pružanja pomoći, u OPRC Konvenciji zadržan tekst Dodatka.

OPRC Konvencija se neće primjenjivati na ratne i javne brodove. Ipak, države će se postarati da se i ovi brodovi ponašaju u skladu s njezinim odredbama, uz uvjet da ih to ne ometa u njihovoj djelatnosti, niti im umanjuje operativnu sposobnost (čl. 1., st. 3.). I ova je odredba stilizirana po uzoru na MARPOL.

Treba napomenuti da se Rezolucijom 10 predviđa širenje područja primjene OPRC Konvencije i na ostale opasne i štetne tvari. Budući da se mjere suzbijanja zagađenja tim tvarima u nekim važnim gledištima razlikuju od onih za suzbijanje zagađenja naftom, Rezolucija poziva IMO da potakne hitnu izradu dokumenta koji bi rješenja OPRC-a na odgovarajući način primijenio i na spomenute tvari. To bi se odnosilo i na ostala gledišta OPRC-a, napr. ono financijsko, gdje bi odredbe Dodatka bile od prvorazrednoga značaja, s obzirom na odsutnost međunarodnoga režima za naknadu štete od zagađenja opasnim i štetnim tvarima.

Određeni je broj europskih zemalja predložio da se status članice u pogledu ove Konvencije prizna i Europskoj ekonomskoj zajednici s obzirom na njezinu istaknutu ulogu u borbi protiv zagađenja mora naftom³⁶. Ovaj prijedlog nije prihvaćen.

³³ Upravo je takvo stajalište prevagnulo i prilikom izrade MARPOL-a; v. RUDOLF. op. cit, str. 354, bilj. 58. Spomenimo da je ono branjeno i prilikom izrade Protokola CLC-u i Konvenciji o fondu iz 1984. godine, gdje, međutim, nije odnijelo prevagu; v. GRABOVAC, I. Konvencije pomorskoga imovinskoga prava s komentarom. Književni krug, Split, 1986., str. 225.

³⁴ Istinu za volju, MARPOL u definiciji roba spominje i uronjene i plutajuće platforme (čl. 2., t. 4. MARPOL-a), dok ih OPRC zasebno definira (usp. čl. 2., t. 4. OPRC-a).

³⁵ Usp. čl. I., t. 1. CLC-a, te čl. 1., t. 2. Konvencije o Fondu.

³⁶ V. Doc. OPRC/CONF/CW/WP. 24 i OPRC/CONF/INF. 15.

U pogledu načina izmjene spomenimo samo to da Konvencija u članu 14. predviđa i tzv. 'tacit amendment' proceduru, vrlo značajnu za osuvremenjivanje njezinih odredaba. Budući da se ona odnosi i na sve buduće dodatke Konvenciji, iz opreza je dodana odredba da oni mogu sadržavati samo odredbe tehničke naravi (st. 8.).

Rezolucijama 2 i 3 poziva se na poduzimanje mjera, radi što hitnijega oživotvorenja ideja iz OPRC Konvencije, bez obzira na njezino stupanje na snagu.

4. ZAKLJUČAK

Novodonesena Međunarodna konvencija o pripravnosti, reakciji i suradnji za slučaj zagađenja naftom iz 1990. godine trebala bi upotpuniti i zaokružiti postojeću međunarodnu regulativu u pogledu sprečavanja zagađenja mora naftom s brodova. Ostvarenje toga cilja ima dva aspekta. U onom supstancijalnom, uz MARPOL 1973./78. s jedne, te CLC i Konvenciju o Fondu, s druge strane, APRC će otvoriti novo područje u IMO-ovom regulativnom opusu posvećenom sprečavanju zagađenja mora naftom, stvarajući (preko nacionalnih i regionalnih) jedan globalni sustav pripravnosti i promptne akcije na suzbijanju zagađenja, oslanjajući se istovremeno i na tehnička rješenja MARPOL-a, te na financijski režim CLC-a i Konvencije o Fondu. Geografski promatrano, OPRC će, uzimajući u obzir da u određenim dijelovima svijeta već postoje regionalni sustavi te vrste, navedene sustave uspostaviti tamo gdje ih danas nema, a sve ih zajedno povezati u jedinstvenu svjetsku mrežu.

OPRC Konvencija snažno je obilježena duhom međunarodne suradnje. Izgradnja globalnoga sustava o kojemu je riječ bez te se suradnje i ne bi mogla zamisliti. U smislu OPRC Konvencije riječ suradnja ima dvije dimenzije. Jedna ima tehnički, operativni smisao i odnosi se na metodu »združene« borbe protiv zagađenja u jedinstvenom svjetskom OPRC sustavu (sustav dojavljivanja, razmjena informacija, područni sustavi, zajedničke akcije suzbijanja, zajednički znanstvenoistraživački projekti itd.). Druga, međutim, ima značaj podrške. Najrazličitijim vidovima pomoći omogućit će se djelotvorna zaštita od zagađenja i onim zemljama koje to ne bi bile u stanju same učiniti. Takva bi strategija morala privući veliki broj zemalja u razvoju da prihvate Konvenciju, na sveopću korist. Ove bi zemlje, naime, stekle sposobnost da se uspješno brane od zagađenja naftom (s mogućnošću da im i druge, ako je to potrebno, priteknu u pomoć), a sustav pripravnosti i akcije na suzbijanju zagađenja naftom postao bi uistinu globalan, što je važna pretpostavka njegove efikasnosti.

Konvencija je otvorena utjecaju MARPOL-a 1973/78. a oslanja se na rješenja CLC-a i Konvencije o Fondu. Za pretpostaviti je da će njezinim prihvaćanjem, u takvom ozračju međunarodne podrške, nerazvijene zemlje biti potaknute da se pridruže i ovim međunarodnim ugovorima i tako krenu prema aktivnom sudjelovanju u svjetskim trendovima borbe protiv zagađenja morskoga okoliša.

Pored svega iznesenog nameće se međutim pitanje hoće li ovaj dokument u značajnijem broju prihvatiti oni koji bi, ako on stupi na snagu, morali »početi plaćati«, tj. razvijene zemlje. Bez njihova sudjelovanja ovaj bi projekt iz razumljivih razloga ostao paraliziran. OPRC sustav predstavljat će naimo novo gledište djelovanja »Polluter Pays« načela, dakle novo područje permanentnog izdvajanja od strane razvijenih, pa njihovu eventualnu dilemu u pogledu prihvaćanja OPRC Konvencije treba shvatiti. Među 17 potpisnica Konvencije nalazi se desetak najbogatijih zemalja svijeta. Održavanje Konferencije financijski su omogućile SAD i Japan. Ove »indicije« daju nam pravo da vjerujemo da će u pogledu OPRC Konvencije kod razvijenih zemalja ekološka svijest »govoriti glasnije« od financijskih interesa.

Što se tiče naše zemlje, ona takvih dilema zasigurno nema. U smislu OPRC Konvencije, ona bi se našla u društvu onih koji »primaju« i neosporno profitirala. Međutim, iz dosadašnjega ponašanja Jugoslavije prema OPRC projektu (bez predstavnika na pripremnom sastanku, promatrač na Konferenciji) ne stječe se dojam da je za nj osobito zainteresirana. Smatramo da ovu Konvenciju Jugoslavija treba bez većih razmišljanja prihvatiti.

Literatura

- GOLD, Edgar, International Maritime Law, Basic Principles. International Centre for Ocean Development, Halifax, 1986.
- GRABOVAC, Ivo, Konvencije pomorskog imovinskog prava s komentarom. Književni krug, Split, 1986.
- RUDOLF, Davorin, Međunarodno pravo mora. Jugoslavenska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveni savjet za pomorstvo, Zagreb 1985.

Summary

OPRC CONVENTION — A NEW AREA OF IMO ACTIVITIES IN COMBATING OIL POLLUTION

The aim of the International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (OPRC Convention), recently adopted by IMO, is to provide a global framework for international co-operation in combating major incidents or threats of marine pollution. This instrument is expected to fill the gaps existing in the international regulatory regime concerning marine pollution prevention, both in their substantive and geographic aspects. It creates an atmosphere of co-operation between developed and developing countries, with a view to enabling the latter an exercise of prompt and effective action in combating oil spills, as well as stimulating them to join international efforts in pollution prevention.

This paper explains the genesis and considers the most significant provisions of the OPRC Convention, pointing out the possible weaknesses.