

ODGOVORNOST ZA ONEČIŠĆENJE MORSKOG OKOLIŠA: MEĐUNARODNOPRAVNA ODGOVORNOST DRŽAVA I GRAĐANSKOPRAVNA ODGOVORNOST

*Prof. dr. sc. Maja Seršić**

UDK 347.51:504.42(26)

349.6(26)

504.42(26)

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: lipanj 2007.

U radu se razmatra međunarodnopravna odgovornost država za onečišćenje morskog okoliša. Ispituju se pretpostavke odgovornosti država za povredu međunarodne obveze i odgovornost bez protupravnosti.

Ujedno se analiziraju osnovni međunarodni ugovori koji uređuju građansko-pravnu odgovornost za štetu.

Ključne riječi: odgovornost država, građanskopravna odgovornost, onečišćenje morskog okoliša, štete, djelatnosti s povećanom opasnošću, Komisija za međunarodno pravo, čini koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom

1. UVODNE NAPOMENE

Opće je pravilo međunarodnog prava da država odgovara za djelovanje protivno svojim međunarodnim obvezama. Stoga će država odgovarati za štetu od onečišćenja od djelatnosti pod svojom jurisdikcijom ili kontrolom ako je takva šteta posljedica čina ili propusta protivnih međunarodnom pravu. Međunarodnopravnu odgovornost država za protupravne čine razmatramo u poglavlju 2.

No, postoje i djelatnosti kod kojih se rizik od štetnih posljedica ne može eliminirati ni uz poštovanje svih propisanih pravila i uz najveću pažnju i brižlji-

* Dr. sc. Maja Seršić, profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

vost (tzv. djelatnosti s povećanom opasnošću). Međunarodnopravna rješenja u slučajevima šteta od takvih djelatnosti, dakle od čina koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom, razmatramo u poglavlju 3.

S obzirom na već duže prisutnu tendenciju da se odgovornost za preogranične štete od djelatnosti s povećanom opasnošću prebacuje s države na privatne osobe koje se bave takvim djelatnostima, u poglavlju 4. bavimo se i građanskopravnom odgovornošću za takve štete. Tu je temu prof. dr. sc. Velimir Filipović, pionirski se baveći tim područjem, imao u središtu svoga zanimanja u knjizi *Vanugovorna odgovornost poduzetnika nuklearnog broda za nuklearne štete iz 1964.*

2. ODGOVORNOST DRŽAVA ZA PROTUPRAVNO DJELOVANJE

Prema općem slaganju teorije i prakse, međunarodnopravna odgovornost države za protupravno djelovanje postoji ako se djelovanje države sastoji od čina ili propusta koji se mogu pripisati državi i ako takvo djelovanje čini povredu međunarodne obveze. I Komisija za međunarodno pravo, koja je o materiji odgovornosti država za protupravno djelovanje 2001. donijela konačni Nacrt nakon gotovo pet desetljeća rada, navodi spomenuta dva elementa protupravnosti.¹

Ako je, dakle, šteta od onečišćenja posljedica djelovanja (čina ili propusta) države koje je protivno međunarodnom pravu, takvo protupravno djelovanje po općem međunarodnom pravu povlači za sobom odgovornost države i obvezu naknade štete.

Propuštanje države da poduzme sve potrebne mjere da spriječi štetu od onečišćenja odnosno onečišćenje izvan područja mora gdje vrši suverenost

¹ Čl. 2. Nacrta članka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 23 April - 1 June and 2 July - 10 August 2001, *General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No.10 (A/56/10)* (dalje: *Report 2001*), str. 29. Nacrt je, zajedno s komentarom i izvješćem, poslan Općoj skupštini koja je rezolucijom 56/83 od 28. siječnja 2002. (u prilogu koje je i tekst Nacrta) odlučila da na dnevni red svog 59. zasjedanja (2004.) stavi točku: Odgovornost država za međunarodno protupravne čine. Na 59. zasjedanju odlučeno je (rezolucijom 59/35 od 2. prosinca 2004.) da se države pozovu da podnesu prijedloge o budućoj akciji glede članka o odgovornosti država i da se tema stavi na dnevni red 62. zasjedanja Opće skupštine 2007.

i suverena prava jest povreda međunarodne obveze koja za sobom povlači međunarodnopravnu odgovornost. Naprotiv, ako je država postupala s dužnom pažnjom i brižljivošću te poduzela sve potrebne mjere da ne dođe do štete od onečišćenja, a do te štete ipak dođe, država neće biti međunarodnopravno odgovorna jer uzrokovanje prekogranične štete *per se* po općem međunarodnom pravu načelno nije protupravno.² Kako u takvim slučajevima nema protupravnog djelovanja, ni odgovornosti država zbog protupravnog čina, nema ni obveze naknade štete. Međutim, interesi oštećenika i u takvim slučajevima iziskuju naknadu štete te se pokazuje potreba za odgovornošću država kod koje uzročna veza između dopuštene aktivnosti tijekom koje nije došlo do povrede međunarodne obveze i nastale štete zamjenjuje protupravnost kao osnovu obveze na naknadu štete. Razmatranjem pitanja postoji li takva odgovornost prema općem međunarodnom pravu bavimo se u sljedećem odjeljku.

3. ODGOVORNOSTI DRŽAVA BEZ PROTUPRAVNOSTI

Postojanje odgovornosti država bez protupravnosti postavlja se u prvom redu u vezi s djelatnostima s povećanom opasnošću, tj. djelatnostima kod kojih se rizik nastupanja štetnih posljedica ne može eliminirati ni uz najveću pažnju i brižljivost. To su djelatnosti kod kojih se u njihovu redovitom tijeku, već po samoj njihovoj tehničkoj prirodi i načinu obavljanja, stvara povećana opasnost za okoliš. Do nastanka štete može doći a da se šteta i ne može pripisati radnji (činu ili propustu) neke osobe, jer šteta nastupa zbog same povećane opasnosti. Od djelatnosti s povećanom opasnošću koje su vezane uz more posebno se

² Iznimka bi, eventualno, bila masivno onečišćenje mora i atmosfere koje je Komisija za međunarodno pravo - imajući pri tome prvenstveno u vidu masivno onečišćenje područja izvan nacionalne jurisdikcije - u ranijim nacrtima članaka o odgovornosti država za protupravno djelovanje proglasila međunarodnim zločinom država. V. čl. 19, st. 3. Nacrta iz 1976. (*Yearbook of International Law Commission* (dalje: YBILC), 1976, sv. II, dio drugi, str. 75, koji među međunarodnim zločinima država navodi i ozbiljne povrede međunarodne obveze od temeljne važnosti za zaštitu i očuvanje čovjekova okoliša, kao što je ona koja zabranjuje velika onečišćenja atmosfere ili mora. Ta se odredba zadržala u Nacrtu do 1998. Kategorija međunarodnih zločina država ukinuta je u konačnom Nacrtu članaka o odgovornosti država za protupravno djelovanje iz 2001. i zamijenjena kategorijom "ozbiljnih povreda obveza koje proizlaze iz kogentnih pravila općeg međunarodnog prava" (čl. 40., st. 1.).

ističu npr. prijevoz nafte i drugih škodljivih tvari morem te vađenje nafte iz podzemskih ležišta. Pri tomu valja istaknuti - imajući u vidu razmjerno mali broj slučajeva onečišćenja od navedenih djelatnosti u usporedbi s njihovom raširenošću - da određena aktivnost ne ulazi u kategoriju djelatnosti s povećanom opasnošću (samo) zato što postoji visok stupanj vjerojatnosti da će se rizik ostvariti. Naprotiv, može se raditi i o djelatnosti od kojih, zbog mjera sigurnosti koje se poduzimaju, razmjerno rijetko nastupaju štetne posljedice. Nije, dakle, važna učestalost nastupanja štetnih posljedica, nego je bitno da one mogu nastupiti usprkos tome što su poduzete sve potrebne mjere opreza.³ S obzirom na te karakteristike djelatnosti s povećanom opasnošću, u većini unutrašnjih prava stalo se na stajalište da onaj tko se bavi takvom djelatnošću i stvara povećanu opasnost za okoliš treba, uz financijsku korist, snositi i sve druge posljedice. Stoga on odgovara bez obzira na nepostojanje protupravnosti: dovoljno je da se dokaže uzročna veza između štete i djelatnosti s povećanom opasnošću.

Prof. dr. sc. Velimir Filipović još je 1964. isticao da kod odgovornosti za štete od nuklearnih postrojenja i od ostalih djelatnosti s povećanom opasnošću “..odgovornost koja bi se temeljila na krivnji ne bi nikako bila prikladna ... jer ... u izvjesnim graničnim slučajevima nitko ne bi bio odgovoran, jer ni uz svoju najveću pažnju ne bi mogao spriječiti nuklearnu nezgodu, a upravo u interesu oštećenika potrebna je njegova odgovornost. Osim toga ... kauzalna odgovornost uvedena je kao pravilo iz humanitarnih razloga, da bi oni koji pretrpe štetu zbog novog izuma, namijenjenog blagostanju čitave zajednice, imali efikasnu mogućnost naknade.”⁴

Glede postojanja odgovornosti bez protupravnosti u općem međunarodnom pravu mišljenja u doktrini se razilaze.

Većina autora stoji čvrsto na stajalištu da prema postojećem općem međunarodnom pravu obveza države na naknadu štete i općenito odgovornost države mogu nastati samo iz povrede međunarodne obveze koja se može pripisati državi. No, dio autora tvrdi da je, uz odgovornost država na temelju protupravnosti, i pravilo o odgovornosti država bez protupravnosti dio općeg međunarodnog prava odnosno da je proces stvaranja takvog općeg običajnog

³ V. npr. C.W. Jenks, Liability for Ultra-Hazardous Activities in International Law, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (dalje: RC), sv. 117, 1966-I, str. 107 *et seq.*

⁴ V. V. Filipović, *Vanugovorna odgovornost poduzetnika nuklearnog broda za nuklearne štete*, Zagreb, 1964, str.23.

međunarodnog prava u punom zamahu. Dok većina autora - zagovornika odgovornosti država bez obzira na nepostojanje protupravnosti smatra da u općem međunarodnom pravu takva odgovornost postoji samo iznimno, i to glede štetnih prekograničnih posljedica djelatnosti s povećanom opasnošću,⁵ najgorljiviji pobornici te vrste odgovornosti tvrde da ona nije ograničena samo na djelatnosti s povećanom opasnošću.⁶

Autori koji smatraju da je odgovornost država bez protupravnosti dio općeg međunarodnog prava, bilo da tvrde da je riječ o općem načelu prava ili općem običajnom pravnom pravilu, svoje tvrdnje najčešće potkrepljuju pozivanjem na poznate međunarodne odluke: arbitražnu odluku u sporu između SAD-a i Kanade zbog prekograničnog onečišćenja iz kanadske ljevaonice u Trailu iz 1941,⁷ presudu međunarodnog suda u povodu događaja u Krfskom tjesnacu iz 1949.⁸ te arbitražnu odluku u francusko-španjolskom sporu o uporabi voda jezera Lanoux iz 1957.⁹ No, pažljivija analiza pokazuje da navedene međunarodne odluke ne mogu biti uporište tvrdnjama o postojanju odgovornosti država bez protupravnosti. Naime, ni u jednoj od njih sud nije odgovornost država temeljio samo na uzročnoj vezi između određene djelatnosti na državnom području i

⁵ V. npr. Filipović, *o.c.*, str. 103-104; G. Handl, State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons, *The American Journal of International Law* (dalje: AJIL), 1980., sv. 74, br. 4, str. 553; W. N. Hancock, R. M. Stone, Liability for Transnational Pollution Caused by Offshore Oil Rig Blowouts, *Hastings International and Comparative Law Review*, 1981, sv. 5, br. 1, str. 377-395; M. J. L. Hardy, Nuclear Liability: The General Principles of Law and Further Proposals, *British Year Book of International Law* (dalje: BYBIL), 1960, sv. 36, str. 237; J.M. Kelson, State Responsibility and the Abnormally Dangerous Activity, *Harvard International Law Journal*, 1972, sv.13, br. 2, str. 235-237. V. i B. D. Smith, *State Responsibility and the Marine Environment*, Oxford, 1988, str. 119-121.

⁶ V. npr. L.F. E. Goldie, International Principles of Responsibility for Pollution, *Columbia Journal of Transnational Law* 1970, sv. 9, br. 2, str. 283-330; J. Schneider, *World Public Order of the Environment: Towards an International Ecological Law and Organization*, 1979, str. 269-273.

⁷ V. *United Nations, Reports of International Arbitral Awards* (dalje: UNRIAA), sv. III, str. 1905.

⁸ V. *International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders* (dalje: ICJ Reports) 1949, str. 4.

⁹ V. UNRIAA, sv. XII, str. 281; v. i AJIL 1959, sv. 53, br. 1, str. 156, te *Revue générale de droit international public* (dalje: RGDIP) 1958, str. 79.

štete, bez ispitivanja protupravnosti, nego su se razmatranja suda kretala u okvirima odgovornosti za protupravno djelovanje.¹⁰

Pokušavajući objasniti razloge zbog kojih se pobornici odgovornosti država bez obzira na nepostojanje protupravnosti pozivaju na primjere iz međunarodne sudske i arbitražne prakse u kojima očito nije riječ o odgovornosti bez protupravnosti, nego o odgovornosti zbog povrede međunarodne obveze, neki teoretičari upozoravaju na česta pogrešna izjednačavanja odgovornosti bez obzira na nepostojanje protupravnosti s odgovornošću bez obzira na nepostojanje krivnje ili, kako bi rekli civilisti, pogrešno izjednačavanje odgovornosti *sine delicto* s odgovornošću *ex delicto, sine culpa*. Takva pogrešna izjednačavanja često i dovode do tvrdnji o postojanju odgovornosti bez protupravnosti, pri čemu pobornici takve odgovornosti zapravo često imaju na umu odgovornost zbog povrede međunarodne obveze, ali bez krivnje.¹¹ S tim u vezi valja upozoriti i na čestu uporabu nepreciznog termina "objektivna odgovornost" iz kojeg se ne vidi je li riječ o odgovornosti bez krivnje ili o odgovornosti bez protupravnosti, osim u jezicima koji poznaju dva termina za pojam odgovornosti, npr. engleski *objective responsibility*, što označuje odgovornost na temelju povrede međunarodne obveze, ali bez krivnje, za razliku od *liability*, što označuje odgovornost za naknadu štete bez obzira na protupravnost, samo na temelju uzročnosti.

Usprkos opisanim pokušajima pobornika odgovornosti država bez protupravnosti da dokažu da je takva odgovornost dio običajnog međunarodnog prava, moramo zaključiti da za sada ne postoji praksa država koja bi nedvojbeno upućivala na postojanje takvog općeg pravila međunarodnog prava. Iako bi postojanje općeg pravila međunarodnog prava o odgovornosti država bez protupravnosti - dakle, na temelju same uzročnosti - bez sumnje bilo poželjno, jer bi se time omogućila naknada štete i u slučajevima kad šteta nije posljedica povrede međunarodne obveze države,¹² smatramo da, za sada, do primjene

¹⁰ V. više u: M. Seršić, *Odgovornost za štete od zagađivanja naftom pri istraživanju morskog dna i podzemlja*, disertacija, mentori prof. dr. sc. V. Filipović i prof. dr. sc. B. Vukas, Zagreb, 1991, str.163 *et seq.*

¹¹ V. M.B. Akehurst, International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law, *Netherlands Yearbook of International Law* (dalje: *NYIL*) 1985, sv. 16, str. 8-9; R. Pisillo-Mazzeschi, Forms of International Responsibility for Environmental Harm, *International Responsibility for Environmental Harm*, ur. F.Francioni, T. Scovazzi, London, Dordrecht, Boston, 1991, str. 17, 27.

¹² Vrlo uvjerljivu argumentaciju o potrebi postojanja odgovornosti država na temelju uzročnosti kod djelatnosti s povećanom opasnošću dao je Jenks, v. C.W. Jenks, *o.c.*, str.

načela odgovornosti država bez obzira na nepostojanje protupravnosti može doći samo ako to države za određenu kategoriju slučajeva izričito predvide međunarodnim ugovorom. Jedini jasan primjer takvog međunarodnog ugovora jest Konvencija o međunarodnoj odgovornosti država za štetu koju prouzroče svemirski objekti iz 1972,¹³ koja predviđa obvezu države lansiranja na naknadu štete koju njen svemirski objekt prouzroči na površini zemlje ili na zrakoplovu u letu (čl. II).

Ta praznina u općem međunarodnom pravu bila je i osnovni motiv Komisiji za međunarodno pravo da u svoj rad uključi materiju međunarodne odgovornosti za štetne posljedice čina koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom. Stoga je 1974. pitanje međunarodne odgovornosti za štetne posljedice što proistječu iz čina koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom stavljeno u program rada Komisije kao poseban predmet,¹⁴ god. 1978. imenovan je prvi posebni izvjestitelj za tu materiju¹⁵ i Komisija se njome aktivno bavi od 1980, kada je posebni izvjestitelj podnio prvo izvješće o predmetu.¹⁶

98-200. O odgovornosti država bez obzira na protupravnost kao o poželjnom modelu odgovornosti država izjasnio se i R.Q. Quentin Baxter, prvi posebni izvjestitelj Komisije za međunarodno pravo o predmetu međunarodne odgovornosti za štetne posljedice što proistječu iz čina koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom (v. dalje tekst), v. Fourth report on international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law, *YBILC 1983*, sv. II, dio prvi, str. 221.

¹³ V. tekst u *ILM 1971*, sv. 10, br. 5, str. 965.

¹⁴ V. *YBILC 1974*, sv. II, dio prvi, str. 305.

¹⁵ Prvi posebni izvjestitelj o toj materiji bio je R.Q. Quentin-Baxter, v. *YBILC 1978*, sv. II, dio drugi, str. 150-151.

¹⁶ V. *YBILC 1980*, sv. II, dio prvi, str. 247. Engleski naziv predmeta jest International Liability for Injurious Consequences Arising Out of Acts Not Prohibited by International Law. Dok za odgovornost država za protupravno djelovanje u tekstovima na engleskom jeziku Komisija uporabljuje termin *responsibility*, za odgovornost za štetne posljedice djela koja nisu zabranjena međunarodnim pravom uporabljuje termin *liability*. Iako se i u pravnoj literaturi na engleskom jeziku izrazi *responsibility* i *liability* ponekad uporabljuju kao sinonimi, izraz *responsibility* se ipak češće rabi u značenju odgovornosti za protupravno djelovanje, a *liability* u značenju obveze naknade štete koja je posljedica protupravnog djelovanja, ali i obveze naknade štete koja nije zasnovana na protupravnosti. V. L.F. E. Goldie, Responsibility and Liability in the Common Law, *Legal Aspects of Transfrontier Pollution, Organization for Economic Cooperation and Development*, Pariz, 1977, str. 306-344. Engleski naziv predmeta Komisija za međunarodno pravo odabrala je imajući u vidu uporabu termina *liability* u smislu odgovornosti za naknadu štete bez obzira na protupravnost. V. R.Q. Quentin-Baxter, Preliminary Report on International Liability for

Kako je osnovni motiv zbog kojeg je materija međunarodne odgovornosti za štetne posljedice čina koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom stavljena u zadatak Komisiji bila potreba za uređenjem obveze naknade štete i u slučajevima kad se ona ne zasniva na protupravnom djelovanju, izgledalo je logično da se proučavanje u okviru nove materije u programu rada Komisije usredotoči na odgovornost bez obzira na nepostojanje protupravnosti, dakle na obvezu naknade štete u slučajevima kad se ustanovi uzročna veza između određene djelatnosti i štete.¹⁷ Iako bi takva odgovornost na pravi način nadopunila međunarodna pravila o odgovornosti država, Komisija nije pristupila izradi "čistog" modela odgovornosti država bez obzira na nepostojanje protupravnosti, nego je u okviru materije međunarodne odgovornosti za štetne posljedice čina koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom izradila sustav pravila koji smjera na sveobuhvatno uređenje prekograničnih rizika, stavljajući naglasak na preventivne mjere i naknadu štete. Objedinjavanje u okviru ove materije obveze prevencije i obveze naknade štete u slučajevima nepostojanja protupravnosti dovelo je do određenih radikalnih, doktrinarno upitnih, zahvata u obje te obveze pa je specifičan režim obveza i odgovornosti koji je izgradila Komisija ostavio otvorenima niz fundamentalnih pitanja, što je izazvalo mnogobrojne kritike i diskusije u teoriji.¹⁸

Komisija je 1997, uvažavajući te kritike, odlučila odvojeno raspravljati o materiji prevencije i materiji naknade štete i 2001. god. izradila konačni *Nacrt članaka o sprečavanju prekogranične štete od opasnih djelatnosti* u kojem se razrađuje obveza prevencije.¹⁹ Opća skupština zatražila je od Komisije da nastavi rad na materiji, koncentrirajući se nakon obveze prevencije na obvezu naknade štete.²⁰

Injurious Consequences Arising Out of Acts Not Prohibited by International Law, *YBILC 1980*, sv. II, dio prvi, str. 250-251. U našem jeziku, kao i u francuskom (*responsabilité*) i španjolskom (*responsabilidad*), u oba se slučaja upotrebljuje isti termin - *odgovornost*. U njemačkom jeziku, kao i u engleskom, postoje dva izraza: *Verantwortung* u smislu engleskog izraza *responsibility* i *Haftung* u smislu engleskog izraza *liability*.

¹⁷ V. u tom smislu i mišljenje nekih članova Komisije u *YBILC 1969*, sv. II, str. 233; *YBILC 1973*, sv. I, str. 7-8; *YBILC 1981*, sv. I, str. 224.

¹⁸ V. više u: M. Seršić, *Međunarodna odgovornost za štetne posljedice čina koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 1997*, sv. 47, br. 5, str. 475 *et seq.*

¹⁹ V. tekst Nacrta u *Report 2001*, str. 366. Više o Nacrtu v. u: M. Seršić, *Međunarodnopravna zaštita morskog okoliša*, 2003, str. 162-169.

²⁰ Rezolucija Opće skupštine 56/82 od 18. siječnja 2002, st. 3.

Komisija je to učinila i 2006. usvojila *Nacrt načela o podjeli gubitka u slučaju prekogranične štete od djelatnosti s povećanom opasnošću*,²¹ kompletirajući time rad na materiji: *Međunarodna odgovornost za štetne posljedice koje proizlaze iz čina koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom*.²² No, već se iz samog naslova Nacrta iz 2006, u kojem stoji da je riječ o *načelima o podjeli gubitka*, vidi da ni ovaj put nisu donesena pravila koja mogu popuniti prazninu u općem međunarodnom pravu koja postoji kad je riječ o naknadi štete u slučaju nepostojanja protupravnosti. Nacrt je slijedio praksu država u kojoj se odgovornost za štetu prebacuje na privatne osobe koje se bave djelatnošću s povećanom opasnošću. No, krenimo redom.

U načelu 1. Nacrta ističe se da se on primjenjuje na prekograničnu štetu prouzročenu djelatnostima s povećanom opasnošću koje nisu zabranjene međunarodnim pravom. Kao i u Nacrtu članka o sprečavanju prekogranične štete od opasnih djelatnosti iz 2001. u kojem se razrađuje obveza prevencije, djelatnost s povećanom opasnošću definira se kao djelatnost koja uključuje rizik da prouzroči značajnu prekograničnu štetu. To su aktivnosti kod kojih postoji velika vjerojatnost da prouzroče značajnu prekograničnu štetu (npr. ispuštanja iz industrijskih pogona smještenih u blizini druge države) ili mala vjerojatnost uzrokovanja prekogranične štete katastrofalnih razmjera (kao npr. Černobil). Kombinirani učinak vjerojatnosti da se dogodi nezgoda i opseg njezina štetnog učinka, razlikuje takve aktivnosti od svih ostalih.²³

Kao i Nacrt članka koji se odnosi na prevenciju, i načela iz Nacrta iz 2006. donose primarna pravila. Dakle, neispunjavanje obveze prevencije regulirane Nacrtom iz 2001. može dovesti do odgovornosti država zbog protupravnog čina, ne dovodeći nužno do zabrane određene aktivnosti. U tom slučaju do odgovornosti država može doći ne samo radi ispunjenja obveze same države nego i građanske odgovornosti ili obveze poduzetnika.²⁴

Prekogranična šteta definira se u oba nacrta kao šteta (osobama, imovini i okolišu) prouzročena na teritoriju ili drugom mjestu pod jurisdikcijom ili

²¹ V. tekst u: United Nations, International Law Commission, *Report on the work of its fifty-eighth session* (1 May to 9 June and 3 July to 11 August 2006), General Assembly, Official Records Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10), str. 101, dalje: *Report 2006*.

²² Puni naslov poglavlja 5. Izvješća Komisije iz 2006. glasi: *International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law (International liability in case of loss from transboundary harm arising out of hazardous activities)*.

²³ V. *Report 2001*, st. 98. na str. 387 i *Report 2006*, st. 2. na str. 117, st. 9. na str. 120 i d.

²⁴ V. *Report 2006*, str. 118-119.

kontrolom druge države.²⁵ Dakle, osim štete na teritoriju druge države, nacrtima su obuhvaćene i štete koje se npr. s platforme obalne države na njezinu epikontinentalnom ili isključivom gospodarskom pojasu nanese brodu strane države ili štete koje na otvorenom moru brod jedne države nanese brodu druge države. Šteta samom području izvan nacionalne jurisdikcije (npr. štetne posljedice koje dopuštene djelatnosti u teritorijalnom moru ili epikontinentalnom pojasu ili isključivom gospodarskom pojasu prouzroče okolišu otvorenog mora) nije obuhvaćena nacrtima.

Nacrti se primjenjuju na prekograničnu štetu koja je “značajna”. Pojam “značajna šteta” ne definira se, no u komentaru Nacrta članka ističe se da je to ona šteta koja je višeg stupnja od “primjetne”, ali ne treba se raditi o “ozbiljnoj” ili “katastrofalnoj” da bi se primjenjivale odredbe Nacrta. To je šteta koja ima stvarne škodljive posljedice na ljudsko zdravlje, imovinu i okoliš i mora se moći izmjeriti objektivnim kriterijima.²⁶ Države, dakle, ne trebaju osigurati izostanak svake prekogranične štete, ali moraju poduzeti sve mjere koje su potrebne za sprečavanje ili umanjenje rizika nastanka značajne prekogranične štete. Riječ je o obvezi dužne pažnje kakvu nalazimo u brojnim međunarodnim ugovorima posvećenim zaštiti i očuvanju okoliša.²⁷ Pri tako formuliranim obvezama, ponašanje države, a ne učinak, odlučni su za ocjenu je li država ispunila obvezu.

Prema načelu 2. a) Nacrta iz 2006. šteta uključuje gubitak života ili tjelesna oštećenja; gubitak ili štetu imovini, uključujući imovinu koja je dio kulturne baštine; gubitak ili štetu pogoršanjem stanja okoliša;²⁸ troškove razumnih mjera za uspostavu imovine ili morskog okoliša (uključujući prirodne izvore) u prijašnje stanje te troškove razumnih mjera poduzetih za sprečavanje ili smanjenje onečišćenja.

Uz osiguranje brze i adekvatne naknade žrtvama prekogranične štete, kao osnovna svrha Nacrta iz 2006. u načelu 3. ističe se i očuvanje i zaštita okoliša u slučaju prekogranične štete. Sama država nije nužno obvezna platiti naknadu. No, ona je dužna, dopuštajući djelatnosti s povećanom opasnošću pod svojom jurisdikcijom ili kontrolom, osigurati odgovarajuće mehanizme odgovornosti koji će biti dostupni u slučaju da navedene djelatnosti prouzroče štetne po-

²⁵ V. čl. 2 b) i c) Nacrta iz 2001. i čl. 2 e) Nacrta iz 2006.

²⁶ V. *Report 2001*, str. 388, i *Report 2006*, str. 123-124.

²⁷ V. detaljnije: Seršić, *Međunarodnopravna zaštita...*, o.c., str. 21-31.

²⁸ Okoliš prema čl. 2. Nacrta uključuje: prirodne izvore, žive i nežive, kao što su zrak, voda, tlo, fauna i flora te interakciju između njih, kao i karakteristične vidove krajobraza.

sljedice. Zato država treba osigurati da poduzetnik ili, gdje je to prikladnije, druga osoba odgovara za štetu bez obzira na krivnju, ističe se u načelu 4, st. 2.²⁹ Kanaliziranjem odgovornosti na određenu osobu i utvrđivanjem odgovornosti bez krivnje kao temelja odgovornosti smjera se na olakšanje položaja oštećenika. Poduzetnik ima najviše ekonomske koristi od odvijanja djelatnosti pa je logično da on snosi i troškove štetnih posljedica. To je, kao što ćemo vidjeti u poglavlju 3, općeprihvaćeno u međunarodnim ugovorima koji uređuju građanskopravnu odgovornost za štete od onečišćenja morskog okoliša za pojedine vrste djelatnosti s povećanom opasnošću. No, kako je obično riječ o djelatnostima korisnim za širu zajednicu, odgovornost poduzetnika u tim je konvencijama redovito ograničena. Prema Nacrtu država treba osigurati i da odgovorna osoba ima odgovarajuće financijsko pokriće, kao što je osiguranje ili drugo prikladno jamstvo. Nacrtom se osigurava i postojanje minimalnih proceduralnih standarda koji će oštećenicima olakšati dobivanje naknade. U načelu 6. ističe se dužnost država da osiguraju učinkovite pravne mehanizme, nediskriminatorni pristup pravosuđu, priznanje i izvršenje stranih sudskih i arbitražnih odluka. U načelu 7. i 8. države se potiču na sklapanje i pristupanje međunarodnim sporazumima i aranžmanima koji se odnose na naknadu štete, zaštitne mjere i druga relevantna pitanja te na poduzimanje svih potrebnih zakonodavnih i upravnih mjera za primjenu načela obuhvaćenih Nacrtom.

Već i kratak prikaz Nacrta iz 2006. pokazuje da on ne donosi ništa novo, nego da u formi načela, dakle pravila koja i ne pretendiraju biti obvezna usvajanjem u Općoj skupštini ili na diplomatskoj konferenciji, odražavaju postojeću praksu država da se odgovornost za prekogranične štete od djelatnosti s povećanom opasnošću prebacuje na privatne osobe, kojih je odgovornost uređena privatnopravnim konvencijama. Stoga se s pravom može postaviti pitanje koja je zapravo svrha Nacrta, tj. njegov doprinos međunarodnom pravu. Je li se smjeralo na to da njegov doprinos bude da istakne dužnost država da osiguraju odgovornost privatnopravnih osoba za prekograničnu štetu koja nije posljedica skrivljenog ponašanja? Ako je to bila intencija, bojimo se da je svrha Nacrta promašena jer je prebacivanje odgovornosti za prekograničnu štetu od djelatnosti s povećanom opasnošću s država na privatnopravne osobe već višedesetljetna praksa, s time da je za neke aktivnosti s povećanom opasnošću, kao što je uporaba nuklearne energije ili prijevoz nafte morem (v. sljedeće poglavlje) praksa otišla puno dalje od blijedih načela - preporuka sadržanih u Nacrtu iz 2006.

²⁹ Tu bi zapravo trebalo stajati ... *bez obzira na protupravnost*, v. *supra*.

Sadržaj Nacrta nameće još jedno pitanje: je li funkcija Komisije za međunarodno pravo producirati anemična načela *soft law* (u ovom slučaju u području gdje je pravo na daleko razvijenijoj razini) ili na temelju državne prakse predlagati kodifikacijske instrumente, koji će imati i elemente progresivnog razvoja i time dalje razvijati međunarodno pravo? Opisani sadržaj *Nacrta načela o podjeli gubitka u slučaju prekogranične štete od djelatnosti s povećanom opasnošću* iz 2006. nije ni kodifikacija ni progresivni razvoj međunarodnog prava, a mogao bi poslužiti kao poticaj za regresivan razvitak državne prakse jer predlaže standarde koji su daleko niži od onih koji su se razvili u ugovornoj praksi država, kao što ćemo vidjeti u sljedećem poglavlju.

Prije no što prijedemo na razmatranje rješenja u konvencijama posvećenim građanskopravnoj odgovornosti za štete od onečišćenja morskog okoliša, želimo napomenuti da nam se čini promašenim u Nacrtu govoriti o odgovornosti bez krivnje. Iz prije navedenih razloga (v. *supra*, pod 3), bolje je rabiti izraz *odgovornost bez obzira na protupravnost*. Naime, odgovornost može postojati bez obzira na krivnju, a da ipak postoji protupravna radnja. Osnovni je problem kod djelatnosti s povećanom opasnošću, kao što smo naglašavali, da šteta može nastati i bez krivnje i bez protupravnosti, dakle i uz poduzimanje svih potrebnih mjera. Iznimno je važno da to u pravilima koja reguliraju odgovornost u ovoj materiji bude kristalno jasno, što kod Nacrta iz 2006. - namjerno ili nenamjerno - nije slučaj.

4. GRAĐANSKOPРАВNA ODGOVORNOST ZA ŠTETE OD ONEČIŠĆENJA MORSKOG OKOLIŠA

Nepostojanje općeg pravila o odgovornosti država bez protupravnosti, a za sada i međunarodnog ugovora koji bi sadržavao pravila o takvoj odgovornosti za štete od onečišćenja, nadomješta se već desetljećima privatnopravnim solucijama, tj. usmjerivanjem zahtjeva za naknadu izravno protiv privatnopravne osobe - onečišćivača.

Preferirajući "privatnopravni" put naknade štete nastale od društveno korisnih djelatnosti, države zaključuju međunarodne ugovore koji olakšavaju oštećenima traženje naknade izravno od odgovorne osobe. Najrazrađeniji i najuspješniji takav međunarodni ugovor posvećen realizaciji naknade štete nastale od opasnih djelatnosti vezanih uz more svakako je Međunarodna konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom, zaključena

1969. u Bruxellesu, koja zajedno s Međunarodnom konvencijom o osnivanju međunarodnog fonda za naknadu štete od onečišćenja naftom, zaključenom 1971. u Bruxellesu, čini jedinstven sustav naknade štete koji već desetljećima u praksi uspješno djeluje. Obje su konvencije na snazi izmijenjene protokoli- ma iz 1992. U nastavku teksta iznosimo ukratko njihove glavne odredbe, kao i odredbe Međunarodne konvencije o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom iz brodskih spremnika za gorivo, Međunarodne konvencije o odgovornosti i naknadi štete vezane uz prijevoz opasnih i štetnih tvari morem te regionalne Konvencije o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom prouzročenu istraživanjem i iskorištavanjem mineralnih bogatstava morskog dna. Od ostalih konvencija posvećenih građanskoj odgovornosti za štete od onečišćenja iznosimo ukratko najvažnije odredbe Protokola iz 1999. o odgovornosti i naknadi štete prouzročene prekograničnim prometom opasnog otpada i njegovim odlaganjem, Konvencije o građanskoj odgovornosti za štetu od djelatnosti opasnih za okoliš te Protokola o odgovornosti i naknadi štete od učinaka industrijskih nezgoda na prekogranične vode, koji se ne odnose isključivo na štete od onečišćenja morskog okoliša, ali su i te štete njima obuhvaćene.

U budućnosti bi se navedenim konvencijama mogle pridružiti još neke kojih je izrada u tijeku, a koje spominjemo u zadnjem odjeljku ovog poglavlja.

Treba spomenuti i da je 2004. usvojena u Europskoj uniji Direktiva o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i popravljavanja štete okolišu.³⁰ Direktiva, donesena na osnovi analize i preporuke tzv. *Bijelog papira o odgovornosti za štete okolišu iz 2000*,³¹ razlikuje dvije različite sheme odgovornosti. Prva shema primjenjuje se na opasne ili potencijalno opasne aktivnosti nabrojene u Prilogu III Direktive, za koje poduzetnik može odgovarati, uz iznimke, bez obzira na nepostojanje krivnje.³² To su uglavnom industrijske ili poljoprivredne aktivnos- ti za koje je potrebno dopuštenje, djelatnosti kojima se izlijevaju teški metali u vodu ili zrak, postrojenja koja proizvode opasne kemijske tvari, djelatnosti upravljanja otpadom te djelatnosti vezane uz genetski modificirane organizme i mikroorganizme. Za štete od ostalih aktivnosti, ako je riječ o vrstama i prirod- nim staništima koji su zaštićeni propisima EU, poduzetnik odgovara na temelju

³⁰ Directive 2004/35/CE on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. Direktiva je usvojena 21. travnja 2004.

³¹ V. tekst COM (2000) 66 final od 9. veljače 2000, na europa.eu.int/comm/environment/liability/white_paper.htm. V. komentar *Bijelog papira* u: Seršić, *Međunarodnopravna zaštita...*, o.c., str. 188-191.

³² V. čl. 8. Direktive.

krivnje. Direktiva se ne primjenjuje u slučaju da je šteta prouzročena oružanim sukobima; višom silom; djelatnostima u vezi s nacionalnom obranom ili međunarodnom sigurnošću; djelatnostima koje su “pokrivene” međunarodnim konvencijama koje se navode u Prilogu IV.³³

a) Međunarodna konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom i Međunarodna konvencija o osnivanju međunarodnog fonda za naknadu štete od onečišćenja naftom

Sustav naknade štete prema Međunarodnoj konvenciji o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom (dalje: Konvencija o građanskoj odgovornosti) i Međunarodnoj konvenciji o osnivanju međunarodnog fonda za naknadu štete od onečišćenja naftom (dalje: Konvencija o Fondu) zasniva se na podjeli odgovornosti između brodovlasnika i naftne industrije (“broda” i “tereta”).

Konvencija o građanskoj odgovornosti usmjerava odgovornost na brodovlasnika.³⁴ Odgovornost brodovlasnika je kauzalna, tj. postoji bez obzira na nepostojanje protupravnosti i oštećenik mora samo dokazati nastalu štetu i uzročnu vezu između štete i štetne radnje. Brodovlasnik je odgovoran do određenog limita koji ovisi o tonaži broda, a Konvencija postavlja i opće ograničenje, tj. iznos preko kojeg brodovlasnik ne odgovara.³⁵ On se može u određenim slučajevima osloboditi odgovornosti, i to ako dokaže da je šteta posljedica više sile, rata, neprijateljstava, građanskog rata ili pobune, da je prouzročena namjernim djelovanjem treće osobe, namjerom ili krivnjom oštećenika ili krivnjom odnosno drugom štetnom radnjom vlade ili drugog tijela odgovornog za održavanje svjetala ili drugih sredstava za pomoć plovidbi (čl. 3, st. 2).

Konvencija o Fondu nadopunjuje Konvenciju o građanskoj odgovornosti, osiguravajući, u okviru postavljenih limita,³⁶ naknadu kad ona nije moguća ili

³³ V. čl. 4. Direktive.

³⁴ V. čl. 3, st. 1.

³⁵ Čl. 5, st. 1. Pod utjecajem nezgode broda Erika povišeni su 2000. god. za 50% limiti odgovornosti, v. *YIEL 2000*, sv. 11, str. 200-201. Vlasnik nema pravo ograničiti odgovornost ako se dokaže da je šteta od onečišćenja nastala zbog njegove osobne radnje ili propusta izvršenih u namjeri da se takva šteta prouzroči ili bezobzirno i sa znanjem da bi takva šteta vjerojatno mogla nastati (čl. 5, st. 2).

³⁶ Čl. 4, st. 4. određuje limite odgovornosti Fonda. I limiti prema Konvenciji o Fondu povišeni su 2000. god. V. *ibid.*, str. 201.

nije u potpunosti moguća prema Konvenciji o građanskoj odgovornosti. Riječ je o slučajevima kad je brodovlasnik insolventan ili oslobođen odgovornosti ili kad ukupni iznos potraživanja s osnova naknade štete prelazi granice odgovornosti brodovlasnika.³⁷ I Fond može biti oslobođen odgovornosti, s tim da su egzoneracijski razlozi uži nego kod odgovornosti brodovlasnika.³⁸ Fond je financiran obveznim doprinosima naftnih kompanija - uvoznica nafte u državama strankama Konvencije o Fondu.³⁹ Time se putem Fonda, koji jamči naknadu kad ona nije moguća ili nije u potpunosti moguća prema Konvenciji o građanskoj odgovornosti, rizik raspodjeljuje na cijelu naftnu industriju.

Šteta koja se naknađuje u sustavu navedenih dviju konvencija definirana je u čl. 1, st. 6. Konvencije o građanskoj odgovornosti i obuhvaća stvarnu štetu (*damnum emergens*), izmaklu korist (*lucrum cessans*), štetu samom morskom okolišu (troškovi razumnih mjera za uspostavu morskog okoliša u prijašnje stanje) i troškove zaštitnih mjera, tj. mjera koje se poduzimaju za sprečavanje ili smanjenje onečišćenja.⁴⁰

b) Međunarodna konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom iz brodskih spremnika za gorivo

Međunarodna konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom iz brodskih spremnika za gorivo usvojena je 2001. u Londonu.

³⁷ Čl. 4, st. 1.

³⁸ Fond se može osloboditi odgovornosti ako dokaže da je šteta posljedica rata, neprijateljstva, građanskog rata ili pobune ili prouzročena naftom koja je ispuštena s ratnog ili drugog broda čiji je vlasnik ili brodar država i koji se u vrijeme nezgode koristio isključivo u nekomercijalne svrhe; ako podnositelj zahtjeva ne može dokazati da je šteta nastala kao posljedica nezgode u kojoj je sudjelovao jedan brod ili više brodova te ako je šteta prouzročena namjerom ili krivnjom oštećenika, v. čl. 4, st. 2. i 3.

³⁹ V. čl. 10. V. detaljnije o doprinosima u: M. Seršić, *The Impact of Multilateral Insurance and Compensation Funds on Liability for Environmental Harm*, *Environmental Policy: From Regulation to Economic Instruments*, ed. by M. Bothe, P. H. Sand, Hague Academy of International Law, Haag, 2003, pp. 583 *et seq.*

⁴⁰ V. više o problemima u praksi, pogotovo prije stupanja na snagu izmjena iz 1992, M. Seršić, *Šteta od onečišćenja mora naftom - obujam i popravljjanje*, *Uporedno pomorsko pravo 1994*, br. 1-4, (141-144), str. 103-124.

Konvencija usmjerava odgovornost na brodovlasnika,⁴¹ s tim da, za razliku od Konvencije o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom, izrazom “brodovlasnik” obuhvaća, osim vlasnika broda, i zakupoprimca, upravitelja i broдача.⁴² Odgovornost brodovlasnika je kauzalna i ograničena,⁴³ a egzoneracijski razlozi su isti kao u Konvenciji o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom.⁴⁴ I opseg štete koja se naknađuje isti je kao u toj konvenciji,⁴⁵ s tim da su izričito isključene štete koje se mogu naknaditi prema Konvenciji o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom.⁴⁶

c) Međunarodna konvencija o odgovornosti i naknadi štete vezane uz prijevoz opasnih i štetnih tvari morem

Međunarodna konvencija o odgovornosti i naknadi štete vezane uz prijevoz opasnih i štetnih tvari morem usvojena je 1996. po uzoru na sustav naknade štete prema Konvenciji o građanskoj odgovornosti i Konvenciji o Fondu. S istim ciljem olakšanja položaja oštećenika Konvencija dijeli odgovornost između brodovlasnika i industrije (između “broda” i “tereta”), predviđajući mogućnost da oštećenik, osim od brodovlasnika, naknadu traži, ako su ispunjeni određeni uvjeti, i od Fonda ustanovljenog Konvencijom.⁴⁷ Fond osigurava, u okviru postavljenih limita,⁴⁸ naknadu kada je nije moguće ili nije u potpunosti moguće dobiti od brodovlasnika. To će biti slučajevi kad je brodovlasnik insolventan ili oslobođen odgovornosti⁴⁹ ili kad ukupni iznos potraživanja s osnova naknade

⁴¹ Čl. 3, st. 1.

⁴² Čl. 1, st. 3.

⁴³ Čl. 3, st. 1. i čl. 6.

⁴⁴ Čl. 3, st. 3.

⁴⁵ Čl. 1, st. 9.

⁴⁶ Čl. 4, st. 1.

⁴⁷ Čl. 7, st. 1, čl. 13.

⁴⁸ Čl. 14, st. 5. određuje limite odgovornosti Fonda.

⁴⁹ Brodovlasnik se oslobađa odgovornosti ako dokaže da je šteta posljedica više sile, rata, neprijateljstava, građanskog rata ili pobune, da je prouzročena namjernim djelovanjem treće osobe, namjerom ili krivnjom oštećenika, krivnjom odnosno drugom štetnom radnjom vlade ili drugog tijela odgovornog za održavanje svjetala ili drugih sredstava za pomoć plovidbi te ako brodovlasnik nije obaviješten o otrovnosti ili škodljivosti materije i to nije znao niti je mogao razumno znati, niti su to znale i mogle razumno znati

štete prelazi granice odgovornosti brodovlasnika.⁵⁰ Slučajevi u kojima Fond može biti oslobođen odgovornosti isti su kao i kod Konvencije o Fondu.⁵¹

Opasne i škodljive tvari na koje se Konvencija odnosi definirane su upućivanjem na liste tvari sadržane u konvencijama i kodeksima usvojenima u okviru IMO-a koji se navode u Konvenciji.⁵² Doprinosi u Fond ovise o količini tereta neke tvari (o tome Fond obavještava države stranke) i ustanovljuju se u skladu sa sustavom uređenim u Prilogu II. Konvencije.⁵³ Konvencija isključuje iz područja svoje primjene štete od onečišćenja definirane u Konvenciji o građanskoj odgovornosti⁵⁴ i pokriva štetu zbog smrti i tjelesnih ozljeda prouzročenih opasnim i škodljivim tvarima na brodu i izvan njega, gubitak ili štetu na imovini prouzročene opasnim i škodljivim tvarima izvan broda, gubitak ili štetu na imovini prouzročene opasnim i škodljivim tvarima izvan broda, gubitak ili štetu zbog onečišćenja okoliša prouzročenog opasnim i škodljivim tvarima, s tim da se naknada zbog takve štete ograničava na troškove stvarno poduzetih, razumnih mjera ili onih koje će se poduzeti za ponovno uspostavljanje stanja prije nastale štete.⁵⁵

d) Konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom prouzročenu istraživanjem i iskorištavanjem mineralnih bogatstava morskog dna

Regionalna Konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu od onečišćenja naftom prouzročenu istraživanjem i iskorištavanjem mineralnih bogatstava

osobe u njegovoj službi ili njegovi punomoćnici (čl. 7, st. 2). U navedenim slučajevima nema oslobođenja od odgovornosti ako je šteta nastala zbog osobne radnje ili propusta brodovlasnika ili navedenih osoba, izvršenih u namjeri da se takva šteta prouzroči ili bezobzirno i sa znanjem da bi takva šteta vjerojatno mogla nastati (čl. 7, st. 5).

⁵⁰ O limitima odgovornosti brodovlasnika v. čl. 9.

⁵¹ Čl. 14, st. 3. i 4. Usp. s Konvencijom o Fondu, *supra*.

⁵² V. čl. 1, st. 5 a). Opasne i škodljive tvari na koje se Konvencija odnosi uključuju: ulja, druge tekuće tvari koje se definiraju kao opasne ili škodljive, tekuće plinove, tekuće tvari sa žarištem do 60 stupnjeva, opasne i škodljive tvari koje se prevoze zapakirane te rasuti teret definiran kao kemijski opasan. Konvencija pokriva i ostatke navedenih tvari preostale od prijašnjih prijevoza, osim ako se radilo o opasnim i škodljivim tvarima koje su se prevozile zapakirane (čl. 1, st. 5, b).

⁵³ V. čl. 16-19. Konvencije i Prilog II.

⁵⁴ Čl. 4, st. 3.

⁵⁵ Čl. 1, st. 6.

morskog dna usvojena 1976.⁵⁶ usmjerava odgovornost na poduzetnika postrojenja za istraživanje i iskorištavanje mineralnih bogatstava morskog dna.⁵⁷ Poduzetnik je za svrhe Konvencije osoba koju je obalna država odredila, a ako nema takve odredbe, osoba koja potpuno kontrolira djelatnosti koje se obavljaju na postrojenju; pri tome nije od važnosti je li to osoba koja ima i dopuštenje obalne države da vrši podmorske rudarske radove (čl. 1, st. 3). Odgovornost poduzetnika je kauzalna, a razlozi oslobođenja odgovornosti su viša sila, rat, neprijateljstva, građanski rat ili pobuna, namjerno ili skrivljeno djelovanje oštećenika koji je u potpunosti ili djelomično prouzročilo štetu te protek pet godina od napuštanja postrojenja do nastanka štete (čl. 3). Radnja treće osobe nije predviđena kao egzoneracijski razlog. Odgovornost poduzetnika je ograničena, no države ugovornice mogu predvidjeti i više limite od onih predviđenih Konvencijom, pa i neograničenu odgovornost poduzetnika.⁵⁸ Iako Konvencija u cjelini uspostavlja razumnu ravnotežu interesa oštećenika i naftnih kompanija, upravo je navedena odredba o ograničenju odgovornosti, na osnovi koje su mogući različiti limiti odgovornosti poduzetnika (pa i neograničena odgovornost) u državama ugovornicama, bila razlogom da Konvencija nije stupila na snagu.⁵⁹

e) Baselski protokol o odgovornosti i naknadi štete prouzročene prekograničnim prometom opasnog otpada i njegovim odlaganjem

Protokol o odgovornosti i naknadi štete prouzročene prekograničnim prometom opasnog otpada i njegovim odlaganjem, uz Baselsku konvenciju iz 1989, usvojen 1999, ustanovljuje režim odgovornosti i naknade štete nastale prekograničnim prometom opasnog otpada (uključujući nezgode do kojih je

⁵⁶ Područje primjene Konvencije je sjeveroistočni Atlantik, Sjeverno more i Baltik, v. čl. 18.

⁵⁷ Čl. 3, st. 1. Postrojenjem se za svrhe Konvencije smatra svako okno odnosno platforma ili druga naprava, pričvršćena ili pokretna, koje se koriste za istraživanje, proizvodnju, obradu, uskladištenje, prijenos ili uspostavu kontrole izljeva sirove nafte iz podzemlja mora; napuštena okna; okna koja se koriste za istraživanje, proizvodnju ili uspostavu kontrole izljeva plina ili prirodnog tekućeg plina te svako okno koje se koristi za istraživanje ostalih mineralnih izvora osim sirove nafte, plina i tekućeg prirodnog plina, ako takvo istraživanje uključuje duboko prodiranje u podzemlje (čl. 1, st. 2, t. a-e).

⁵⁸ Čl. 6, st. 1. i čl. 15, st. 1.

⁵⁹ V. detaljno o odredbama Konvencije M. Seršić, *Odgovornost za štete...*, o.c., str. 69 et seq.

došlo zbog ilegalnog prometa), od mjesta gdje je otpad ukrcao na transportna sredstva na području pod nacionalnom jurisdikcijom države izvoznice.⁶⁰

Protokol se primjenjuje na štete zbog smrti i tjelesnih ozljeda, gubitak ili štete na imovini, izmaklu dobit koja izravno potječe od ekonomskog interesa u upotrebi okoliša i posljedica je pogoršanja stanja okoliša te troškove mjera za ponovno uspostavljanje stanja okoliša prije nastale štete, koji se ograničavaju na stvarno poduzete, razumne mjere ili one koje će se poduzeti.⁶¹

Protokol predviđa dvije vrste odgovornosti: kauzalnu odgovornost i odgovornost na temelju krivnje.

Osnovno je pravilo da kauzalno odgovara osoba koja prema Baselskoj konvenciji ima obvezu notifikacije nadležnim organima države uvoznice ili tranzitne države o planiranom prekograničnom prometu opasnog ili drugog otpada.⁶² To je ili osoba koja proizvodi otpad ili koja ga izvozi⁶³ i te osobe odgovaraju do momenta kad odlagatelj preuzme otpad, nakon čega i odgovornost prelazi na njega. Ako je o planiranom prekograničnom prometu opasnog ili drugog otpada notificirala država izvoznica ili ako notifikacije nije bilo, odgovoran je izvoznik do momenta kad odlagatelj preuzme otpad.⁶⁴ Ako je otpad bio notificiran kao opasan od države uvoznice, a ne i od države izvoznice, uvoznik će biti odgovoran do momenta kad odlagatelj preuzme otpad.⁶⁵

Kauzalno odgovorna osoba odgovara do određenog limita⁶⁶ i može se osloboditi odgovornosti ako dokaže da je šteta posljedica više sile, rata, neprijateljstava, građanskog rata ili pobune, da je prouzročena namjernim djelovanjem treće osobe i oštećenika te da je nastala zbog poštovanja obveznih mjera propisanih od tijela države u kojoj je šteta nastala.⁶⁷

Uz kauzalnu odgovornost, Protokol predviđa i (neograničenu) odgovornost na temelju krivnje svake osobe koja prouzroči štetu ili joj pridonese kršenjem odredaba o primjeni Konvencije ili namjernim ili skrivljenim činom ili propustom.⁶⁸

⁶⁰ Čl. 3, st. 1.

⁶¹ Čl. 2, st. c i d.

⁶² Čl. 4, st. 1.

⁶³ Čl. 6, st. 1. Baselske konvencije.

⁶⁴ Čl. 4, st. 1.

⁶⁵ Čl. 6, st. 2. V. i čl. 3. Baselske konvencije.

⁶⁶ Čl. 12. i Prilog B Protokola.

⁶⁷ Čl. 4, st. 5.

⁶⁸ Čl. 5.

Protokol obuhvaća sve faze prekograničnog prometa od ukrcavanja u državi izvoza, preko međunarodnog tranzita, do uvoza i odlaganja. Kad su na odgovornost i naknadu štete prouzročene nezgodom za vrijeme neke etape prekograničnog prometa primjenjive i odredbe Protokola i nekog drugog međunarodnog ugovora, Protokol se ne primjenjuje ako je drugi ugovor na snazi između zainteresiranih država i ako je već bio otvoren za potpisivanje kad je Protokol otvoren za potpisivanje.⁶⁹

Zemlje u razvoju ili tranzicijske države mogu se u slučaju nezgode tijekom prekograničnog prometa otpada obratiti Tajništvu Baselske konvencije ako je naknada na temelju odredaba Protokola nemoguća ili nedostatna i ono im može pomoći u dobivanju naknade putem Fonda za tehničku suradnju.⁷⁰

Slučajevi u kojima je naknada nemoguća ili nedostatna i u kojima "uskače" Fond bit će, na primjer, ako je kauzalno odgovorna osoba oslobođena odgovornosti ili insolventna ili je financijsko jamstvo nedovoljno za punu naknadu.⁷¹

Ukupni iznos naknade koji se isplaćuje po nezgodi je limitiran,⁷² a naknada koja se isplaćuje iz Fonda može biti uskraćena ili umanjena u slučaju namjernog ili skrivljenog djelovanja oštećenika.⁷³

f) Konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu od djelatnosti opasnih za okoliš

Konvencija o građanskoj odgovornosti za štetu od djelatnosti opasnih za okoliš, izrađena u okviru Vijeća Europe, usvojena je 1993. u Luganu.

Opasne djelatnosti na koje se Konvencija primjenjuje obuhvaćaju sljedeće aktivnosti koje se obavljaju kao profesija: proizvodnju, rukovanje, skladištenje, uporabu ili ispuštanje jedne ili više opasnih tvari ili bilo koju sličnu djelatnost koja uključuje bavljenje takvim tvarima; proizvodnju, uzgoj, rukovanje, skladištenje, uporabu, uništavanje, odlaganje, ispuštanje ili sličnu djelatnost koja uključuje bavljenje genetski modificiranim organizmima ili mikroorganizmima

⁶⁹ Čl. 11.

⁷⁰ V. Interim Guidelines for the Implementation of Decision V/32 Enlargement of the Scope of the Technical Cooperation Trust Fond, str. 9, v. www.basel.int/meetings/interguide00.html.

⁷¹ *Ibid.*, str. 10-11.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

i koja zbog svojstava organizama, genetske modifikacije i uvjeta pod kojima se odvija predstavlja znatan rizik za čovjeka, okoliš ili imovinu; pogon uređaja ili mjesta za paljenje, preradu, rukovanje ili recikliranje otpada, ako njegova količina predstavlja znatan rizik za čovjeka, okoliš ili imovinu; aktivnosti na stalnom odlagalištu otpada (čl. 2, st. 1). Prema čl. 2, st. 2, opasnim se tvarima smatraju tvari koje zbog svojih svojstava predstavljaju znatan rizik za čovjeka, okoliš ili imovinu.⁷⁴

Konvencija se primjenjuje na sljedeće štete prouzročene opasnim djelatnostima: štete zbog smrti i tjelesnih ozljeda, gubitak ili štete na imovini, izmaklu dobit koja je posljedica pogoršanja stanja okoliša te troškove mjera za ponovno uspostavljanje stanja okoliša prije nastale štete, koji se ograničavaju na stvarno poduzete mjere ili one koje će se poduzeti (čl. 2, st. 7). Iz područja primjene Konvencije isključene su štete koje nastanu tijekom prijevoza (osim cjevovodima) i štete prouzročene nuklearnim tvarima (čl. 4, st. 1. i 2).

Osnovno je pravilo Konvencije da za štetu kauzalno odgovara poduzetnik opasne djelatnosti (čl. 6. i 7). On se oslobađa odgovornosti ako dokaže da je šteta posljedica više sile, rata, neprijateljstva, građanskog rata ili pobune, da je prouzročena namjernim djelovanjem treće osobe usprkos odgovarajućim mjerama sigurnosti, da je prouzročena skrivljenim ponašanjem oštećenika, da je nastala zbog poštovanja posebnog naloga ili obveznih mjera propisanih od državnog tijela, da je prouzročena onečišćenjem koje je dopušteno na mjestu gdje je nastalo ili da je prouzročena opasnom djelatnošću koja je poduzeta u interesu oštećenika (čl. 8. i 9).

g) Protokol o odgovornosti i naknadi štete od učinaka industrijskih nezgoda na prekogranične vode

Protokol o odgovornosti i naknadi štete od učinaka industrijskih nezgoda na prekogranične vode, koji je vezan uz Konvenciju o zaštiti i upotrebi prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera te Konvenciju o prekograničnom utjecaju industrijskih nezgoda, usvojen je u Kijevu 2003.⁷⁵

⁷⁴ Za kriterije i metode određivanja svojstva opasnih tvari i liste tih tvari v. Prilog I. Konvencije.

⁷⁵ S pripremom Protokola započelo se 2001. nakon zajedničkog sastanka stranaka navedenih konvencija, v. www.unece.org/env/civil-liability/welcome.html. Za sve verzije Nacrta protokola v. www.unece.org/env/civil-liability/meetings-working-group.html.

Protokol sadržava pravila o naknadi štete koja je posljedica prekograničnih učinaka industrijskih nezgoda u opasnim djelatnostima na prekogranične vode, a njegove su odredbe u velikoj mjeri inspirirane Baselskim protokolom (v. *supra*).

Definicija štete identična je onoj iz Baselskog protokola.⁷⁶

Kauzalno je odgovoran, do određenog limita, poduzetnik industrijskog postrojenja koje je prouzročilo štetu, a razlozi za njegovo oslobođenje od odgovornosti identični su onima koje navodi Baselski protokol.⁷⁷

Uz kauzalnu odgovornost, Protokol predviđa i (neograničenu) odgovornost na temelju krivnje svake osobe koja prouzroči štetu ili joj pridonese namjernim, bezobzirnim ili skrivljenim činom ili propustom (čl. 5).

Uz Protokol usvojena su i tri priloga, koji sadržavaju listu opasnih tvari i njihovih graničnih količina, limite odgovornosti poduzetnika i minimalne iznose financijskog jamstva te odredbe o arbitraži.⁷⁸

h) Prilog VI. Madridskog protokola uz Ugovor o Antarktiku o zaštiti okoliša

Prilog Madridskog protokola uz Ugovor o Antarktiku o zaštiti okoliša iz 1991. koji bi se odnosio na pitanja odgovornosti izrađivao se od 1993. Do 1998. grupa stručnjaka podnijela je konzultativnim strankama ukupno osam nacрта. Na 22. konzultativnom sastanku 1998. odlučeno je da daljnji rad na prilogu o odgovornosti za štete od onečišćenja preuzme Prva radna grupa u okviru konzultativnog sastanka Ugovora o Antarktiku.⁷⁹ Tako dugotrajni pregovori rezultat su specifičnosti vezanih uz status Antarktika i teškoća da se izradi sustav koji bi bio prihvatljiv svim državama strankama i koji bi funkcionirao u praksi. Diskusije su se vodile oko definicije štete; obveze poduzetnika da

⁷⁶ V. čl. 2, st. 2. b) Protokola.

⁷⁷ U pogledu kauzalne odgovornosti poduzetnika i egzoneracijskih razloga v. čl. 4, st. 1. i 2, a glede limita v. čl. 9, st. 1. Protokola.

⁷⁸ Tekstove nacрта priloga v. na www.unece.org/env/civil-liability/meetings-working-group.html.

⁷⁹ V. više Joyner, *o.c.*, str. 120-122; M. Skåre, Liability Annex or Annexes to the Environmental Protocol: A Review of the Process within the Antarctic Treaty System, *Implementing the Environmental Protection Regime for the Antarctic*, ur. D. Vidas, Dordrecht, 2000, str. 163.

poduzima preventivne mjere i mjere za ublaživanje i uklanjanje onečišćenja; usmjeravanja odgovornosti na poduzetnika i posebno uspostavljanja jurisdikcije država stranaka nad poduzetnicima, kao uvjetu usmjeravanja odgovornosti; temelja odgovornosti; ograničenja odgovornosti; načina naknađivanja preostale štete (odgovornost država stranaka ili zajednički kompenzacijski fond) te pitanja suda gdje oštećenik može ostvarivati pravo na naknadu štete.⁸⁰ No, sva ta pitanja nisu obuhvaćena konačnim tekstom Priloga VI, jer su na 24. redovitom sastanku konzultativnih stranaka održanom u Sankt Petersburgu 2001. prevladale države koje su se zalagale za to da budući prilog obuhvati samo odgovornost zbog propuštanja poduzimanja hitnih mjera u slučajevima onečišćenja.⁸¹ U skladu s tim zaključkom Prilog VI uz Protokol o zaštiti okoliša, usvojen 2005. u Stockholmu, odnosi se na hitne slučajeve onečišćenja ili prijetećeg onečišćenja nastalih u tijeku znanstvenoistraživačkih, turističkih te ostalih nevladinih i vladinih djelatnosti na Antarktiku koje se obavljaju uz prethodno dopuštenje prema Ugovoru o Antarktiku. Mjere i programi za sprečavanje onečišćenja i mjere poduzete radi suzbijanja onečišćenja također su obuhvaćene Prilogom VI.

Poduzetnik koji ne poduzme mjere za suzbijanje onečišćenja koje je nastalo ili prijeti zbog njegovih djelatnosti dužan je troškove naknaditi stranci Protokola koja je poduzela potrebne mjere. Ako nijedna stranka Protokola nije poduzela mjere za suzbijanje onečišćenja, troškove mjera koje treba poduzeti poduzetnici uplaćuju u poseban fond iz kojeg se naknađuju troškovi razumnih i opravdanih mjera za suzbijanje onečišćenja koji su se poduzeli ili će se poduzeti.⁸² Odgovornost poduzetnika je kauzalna i ograničena.⁸³ Poduzetnik se može osloboditi odgovornosti ako dokaže da je hitna situacija prouzročena: činom ili propustom potrebnim da se spasi ljudski život; prirodnom katastrofom iznimnih razmjera koja se nije mogla razumno predvidjeti, ni općenito ni u konkretnom slučaju, pod uvjetom da su poduzete sve razumne preventivne mjere za umanjeње rizika od nastupanja hitne situacije i njezinih štetnih posljedica; terorističkim činom ili ratnim činom usmjerenim na aktivnosti poduzetnika.⁸⁴

⁸⁰ R. Lefeber, The Prospects for an Antarctic Environmental Liability Regime, *ibid.*, str. 203-216.

⁸¹ V. The Antarctica Project, Secretariat for the Antarctic and Southern Ocean Coalition (ASOC) Newsletter, sv. 10, br. 2, rujun 2001, str. 1-2.

⁸² V. čl. 6, st. 1. i 2. te čl. 12. Priloga.

⁸³ V. čl. 6, st. 3. i čl. 9.

⁸⁴ V. čl. 8, st. 1.

i) Međunarodna pravila o građanskoj odgovornosti za štete od onečišćenja čija je izrada u tijeku

Od međunarodnih pravila o građanskoj odgovornosti za štete od onečišćenja čija je izrada u tijeku treba spomenuti Protokol uz Barcelonsku konvenciju o zaštiti morskog okoliša i obalnog područja Sredozemlja i pravila o odgovornosti uz Protokol o biosigurnosti, usvojen 2000. uz Konvenciju o biološkoj raznolikosti iz 1992.

O potrebi usvajanja Protokola uz Barcelonsku konvenciju o odgovornosti i naknadi štete koja je posljedica onečišćenja morskog okoliša Sredozemlja govori se još od kraja sedamdesetih godina,⁸⁵ a prvi "službeni" korak učinjen je 1997. kad je na Brijunima održan prvi sastanak pravnih i tehničkih stručnjaka. Na sastanku su na osnovi podnesenog nacрта razmotrena neka osnovna pitanja, kao npr. djelatnosti koje trebaju biti obuhvaćene, definicija štete, odgovorna osoba, temelj odgovornosti, egzoneracijski razlozi. Iako je o većini navedenih pitanja postignuta načelna suglasnost,⁸⁶ rad na Protokolu je stao, najvjerojatnije zbog nezadovoljstva nekih država stranaka Barcelonske konvencije prijedlogom da budući protokol obuhvati i štete od onečišćenja iz kopnenih izvora, što je u kombinaciji s prijedlogom o kauzalnoj odgovornosti poduzetnika možda bilo neprihvatljivo. Razlog "zatišju" u pregovorima moglo bi biti i nezadovoljstvo država prijedlogom da se režim odgovornosti sastoji od triju razina: kauzalne odgovornosti poduzetnika do određenog limita, naknade do određenog limita iz Mediteranskog međudržavnog fonda za naknadu (ako šteta prelazi limite odgovornosti poduzetnika ili ako je on insolventan ili ako je odgovorna osoba nepoznata) te odgovornosti države stranke za preostalu štetu.⁸⁷

Izrada pravila o odgovornosti i naknadi štete vezanih uz Protokol o biosigurnosti iz 2000. god. intenzivno se odvija na temelju odredbe čl. 27. Protokola koji obvezuje stranke da izrade pravila o odgovornosti i naknadi štete prouzročene prekograničnim prometom živih modificiranih organizama. Riječ je o šteti okolišu i rizicima za zdravlje od genetski modificiranih organizama. Dosad su održana tri sastanka radne grupe stručnjaka i na zadnjem sastanku 2007. izrađene su i prve konture budućih pravila.⁸⁸

⁸⁵ V. UNEP(OCA)/MED WG.117/3, 1. srpnja 1996, str. 1-2.

⁸⁶ V. UNEP(OCA)/MED WG.117/CRP.1, 25. rujna 1997.

⁸⁷ V. UNEP(OCA)/MED WG.117/3, 1. srpnja 1996, str. 13-17.

⁸⁸ V. <http://www.cbd.int/biosafety/issues/liability.shtml>; v. i UNEP/CBD/BS/WG-L&R/3/3 od 15 ožujka 2007.

5. ZAKLJUČAK

Na sadašnjem stupnju razvoja međunarodnog prava ako dođe do štete od onečišćenja izvan granica nacionalne jurisdikcije neke države koja je postupala u skladu s preuzetim međunarodnim obvezama i poduzela sve odgovarajuće mjere za sprečavanje onečišćenja i štete, ona neće biti odgovorna niti će biti obvezna naknaditi štetu, ako takva obveza nije izričito ugovorena.⁸⁹ Ta praznina u postojećem općem međunarodnom pravu bila je osnovni motiv Komisiji za međunarodno pravo da u svoj rad 1974. uključi materiju međunarodne odgovornosti za štetne posljedice čina koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom. S obzirom na taj osnovni motiv, tj. potrebu za uređenjem obveze naknade štete i u slučajevima kad se ona ne zasniva na protupravnom djelovanju, izgledalo je logično da se proučavanje u okviru nove materije u programu rada Komisije usredotoči na odgovornost bez obzira na nepostojanje protupravnosti, dakle na obvezu naknade štete u slučajevima kad se ustanovi uzročna veza između određene djelatnosti i štete.⁹⁰ Iako bi takva odgovornost na pravi način nadopunila međunarodna pravila o odgovornosti država, Komisija nije pristupila izradi pravila o odgovornosti država *sine delicto*, nego je u okviru materije međunarodne odgovornosti za štetne posljedice čina koji nisu zabranjeni međunarodnim pravom izradila sustav pravila koji smjera na sveobuhvatno uređenje prekograničnih rizika, stavljajući naglasak na preventivne mjere i naknadu štete. Nacrt koji se bavi prevencijom štete izrađen je 2001, a Nacrt koji je trebao regulirati naknadu štete, usvojen je 2006.

Nacrt iz 2006. skup je općenitih i površnih, ponekad i nejasnih formulacija koje teško mogu nečemu poslužiti, jer je praksa država otišla puno dalje od preporuka sadržanih u Nacrtu. S tim u vezi valja naglasiti još jedan apsurd. U komentaru Nacrta Komisija kao pozitivnu stranu ističe da preporučena načela imaju tu prednost što ne zahtijevaju ujednačavanje nacionalnih zakona i pravnih sustava.⁹¹ Malo čudan zaključak, rekli bismo, za tijelo čija je zadaća kodifikacija i progresivni razvitak međunarodnog prava, zadaća koja se ne može postići ako se ne definira međunarodna obveza koja je onda za sve države ista!

⁸⁹ Moguća iznimka bila bi, kao što smo *supra* naveli, masivno onečišćenje atmosfere i oceana.

⁹⁰ V. u tom smislu i mišljenje nekih članova Komisije u *YBILC 1969*, sv. II, str. 233; *YBILC 1973*, sv. I, str. 7-8; *YBILC 1981*, sv. I, str. 224.

⁹¹ "... the Commission has concluded that recommended draft principles would have the advantage of not requiring a harmonization of national laws and legal systems."

Usudujemo se zaključiti da je Nacrtom iz 2006. jedna iznimno važna i obećavajuća materija na dnevnom redu Komisije okončana nakon više desetljeća, a da nije postignut nikakav napredak u odnosu na stanje prije no što je materija stavljena u zadatak Komisiji. Vjerujemo da je to zbog protivljenja država da odgovaraju za štetu i u slučajevima kad štetu prouzroči neskrivljeno ponašanje odnosno kad šteta postoji, a nije ni došlo do protupravne radnje.

Podupirući takav Nacrt države su jasno pokazale da i dalje preferiraju privatnopravne solucije i da nisu spremne odgovarati za prekogranične štete od djelatnosti s povećanom opasnošću, čak ni u supsidijarnoj ulozi.

Srećom, privatnopravne konvencije posvećene građanskopravnoj odgovornosti za štetu - što se vidi već iz njihova kratkog prikaza u poglavlju 4. - sadržavaju visoke standarde, koji se već desetljećima usavršavaju i prilagođuju praksi. Stoga nemuži *Nacrt načela o podjeli gubitka u slučaju prekogranične štete od djelatnosti s povećanom opasnošću* iz 2006. ne može nanijeti štetu svojim preporukama koje sugeriraju puno niže standarde od onih usvojenih u iznesenim građanskopravnim konvencijama.

No, ima li se na umu da ponekad i uza sve postojeće konvencije oštećenici neće biti namireni jer su npr. odgovorne osobe insolventne, a supsidijarni se izvor naknade ne može aktivirati, začuđuje da Nacrt, makar i u formi blijeđe preporuke, nije sugerirao barem podrednu obvezu države da u takvim iznimnim slučajevima naknadi štetu odnosno osigura njezinu naknadu.

Summary

Maja Seršić *

RESPONSIBILITY AND LIABILITY FOR THE POLLUTION OF THE MARINE ENVIRONMENT: RESPONSIBILITY OF STATES AND CIVIL LIABILITY

States are responsible for the fulfilment of their international obligations concerning the protection and preservation of the marine environment, and they are liable in accordance

* Maja Seršić, Ph. D., Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb

with international law. As to the basis of responsibility, there are two possibilities: responsibility for wrongful conduct, and liability without wrongfulness (strict liability).

As far as state responsibility for wrongful conduct is concerned, i.e., the violation of international obligations concerning the protection and preservation of the marine environment, there are, according to customary international law, two basic conditions for such responsibility: a breach of international obligation and the attributability to a state of some conduct constituting breach. These two elements are provided for in the draft articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, adopted in 2001 by the International Law Commission, which represents the codification and progressive development of international law in the field of state responsibility.

It is possible that a state takes all the necessary measures to prevent pollution damage, but the damage nonetheless occurs. This may happen especially in connection with ultra-hazardous activities, such as the operation of large oil tankers or sea-bed drilling for oil and gas. In such cases, there is no wrongful conduct and no responsibility of states, since in customary international law there is no rule of strict liability of states. Such a basis for liability can be applied only if a treaty provides for it.

In order to cover such situations where damage results from non-wrongful conduct of states, the International Law Commission started a study entitled "International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law". A few topics on the agenda of the International Law Commission have proved to be controversial, and from the very beginning were met with strong scepticism and opposition in the legal doctrine.

In dealing with this topic, the Commission has gone beyond the study of reparation of significant transboundary harm, to the management of a transboundary risk, with a strong emphasis on the prevention of transboundary losses. The integration of preventive and reparative elements in a single instrument led to the weakening of obligations that are twin pillars of the topic, viz the obligation of prevention and the obligation of compensation. According to the 1996 Draft articles, violation of the obligation of prevention entails no responsibility, and the obligation to compensate has become a negotiation duty. The 1997 session of the Commission opened the possibility for modifying these problematical solutions. The Working Group, established by the Commission to make recommendations on further work on the topic, noted that the scope and the content of the topic remained unclear due to, inter alia, some conceptual and theoretical difficulties. One of the basic recommendations of the Working Group was to treat separately the issues of prevention and international liability. The Commission accepted the suggested approach and in 2001 completed the first part of the task, i.e., the articles on the topic of prevention, and in 2006 the second, i.e., the principles on liability. The 2006 Draft principles on the

allocation of loss in the case of transboundary harm arising out of hazardous activities did not bring anything new regarding this important issue. In fact, it can be said that these principles can be the basis for a regressive development of international law, recommending lower standards than those contained in the conventions dealing with civil liability for the damage caused by pollution. The states obviously do not want any rules that will make them liable in cases where there is no wrong.

The non-existence of a general rule of strict liability of states and their hesitation to adopt a treaty containing provisions on such liability led to the eventual adoption of civil liability schemes where liability is directly channelled to private actors.

The constantly increasing number of conventions devoted to civil liability for damage caused by pollution have some common features. They channel liability to the liable person, usually an operator, or, in the case of vessel-caused oil pollution, the shipowner. The liability is strict, usually with a few exonerating grounds, such as war, civil war, hostilities or natural phenomena amounting to vis major, the intention of a third party, the intention or negligence of a victim, and the negligence of those responsible for the navigation aid. The liable person is entitled to limit his/her liability to a certain amount, except in cases where he/she is personally at fault. The damage covered by the conventions comprises actual damage, the loss of income, the impairment of the environment and the costs of preventive measures. Compensation for the impairment of the environment is limited to the costs of the reasonable measures of reinstatement.

In order to provide compensation even where no liability arises, or where the liable person is insolvent, additional compensation funds have been introduced. This was first done in relation to the 1969 Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), which was supplemented by the 1971 Fund Convention. The role of the Fund is a subsidiary one: it has to provide additional compensation for pollution damage in cases where protection afforded by the 1969 CLC is inadequate. Consequently, it comes into operation when the shipowner is insolvent, when the total of the claims exceeds the limit of the shipowner's liability under the 1969 CLC, and when the shipowner is exonerated from liability under the 1969 CLC. Thus, the 1969 CLC and the 1971 Fund Convention provide basically for a two-tiered compensation system, with the shipowner being liable for the first tier of damages and the Fund for the second tier. Such a system is necessary in cases of extensive damage. In addition, the Fund functions at the first tier if the compensation cannot be obtained from the shipowner due to insolvency or exemption from liability. The FUND has no right of recourse against the shipowner for the compensation paid in accordance with the 1971 Fund Convention, i.e., when it functions at the second tier. The right of recourse exists only in cases where the FUND functions for the first tier because of the insolvency of the shipowner who is liable in accordance with the 1969 Convention.

The Fund is financed by mandatory contributions from oil companies - oil importers in the Contracting States. The contribution amounts are assessed on the basis of the number of tons of oil annually received by sea at the ports and terminals of a Contracting State.

The system of the 1969 Civil Liability Convention and the 1971 Fund Convention (which are in force as modified in 1992) transfer part of the economic burden to the oil industry. The Fund thus represents a collective guarantee of a group for individual liability. It acts as a guarantor when compensation, or full compensation, is not possible under the 1969 CLC, thus spreading major risk throughout the oil industry.

Schemes similar to the 1971 Fund have been adopted, or are presently under discussion, for comparable risks. In this connection, mention should be made of the provisions of the 1996 International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, the 1999 Protocol to the 1989 Basel Convention relating to liability and compensation for damage resulting from transboundary movements of hazardous waste and its disposal, and Annex VI on Environmental Liability to the 1991 Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty. Efforts are being made to elaborate the Liability Protocol to the Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean, and the rules on liability relating to the Protocol on Biosafety to the Biodiversity Convention.

Key words: responsibility and liability of states, civil liability, pollution of the marine environment, damage, ultra-hazardous activities, International Law Commission, acts not prohibited by international law

