

NAJNOVIJE IZMJENE MEĐUNARODNOG SUSTAVA GRAĐANSKE ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU ZBOG ONEČIŠĆENJA ULJEM IZ 1992.

Dr.sc. DOROTEA ĆORIĆ
docent Pravnog fakulteta
Sveučilišta u Rijeci
Hahlić 6, 51000 Rijeka

UDK 347.51
347.426.6
Pregledni članak
Primljeno: 12.02.2002.
Prihvaćeno za tisak:14.03.2002.

Predmet ovoga rada su najnovije izmjene međunarodnog sustava građanske odgovornosti za štetu zbog onečišćenje uljem iz 1992. Autorica pruža cjelovit prikaz predloženih promjena kojima se nastoji osigurati naknada štete u slučaju većih ekoloških katastrofa, te ocijeniti izgleda za njihovo stupanje na snagu.

Ključne riječi: onečišćenje, odgovornost, Fond, ekološka šteta

1. UVODNE NAPOMENE

Međunarodni sustav građanske odgovornosti za štetu zbog onečišćenja uljem reguliran Međunarodnom konvencijom o građanskoj odgovornosti za štetu zbog onečišćenja uljem iz 1992. (*Konvencija o odgovornosti*) i Međunarodnom konvencijom o osnivanju Međunarodnog fonda za naknadu štete zbog onečišćenja uljem iz 1992. (*Konvencija o fondu*) stupio je na snagu u svibnju 1996.¹

Samo nekoliko godina po njegovu stupanju na snagu nove tankerske nezgode pokazale su da rizik od onečišćenja premašuje okvire utvrđenog sustava odgovornosti i naknade.

Dvije velike nezgode tankera *Nakhodka* (Japan,1997.) i *Erika* (Francuska, 1999.) potaknule su najnovije izmjene sustava odgovornosti iz 1992.²

¹ Tekst konvencija na engleskom jeziku i prijevod na hrvatski jezik vidi u *Narodne novine-Međunarodni ugovori*, br.2/1997.

Prema podacima is studenoga 2001. 71 država prihvatila je konvencijski sustav iz 1992. godine.

² O spomenutim nezgodama v. IOPC Funds Annual Report ,1999, str.170.

Visina štete u tim nezgodama premašila je maksimalnu svotu odgovornosti iz konvencijskog sustava, odnosno 135 mil. SDR-a.

Treba istaknuti da u razdoblju od 1990. do 1999. godine 96% svih slučajeva onečišćenja (izvan SAD-a) ulazi u okvire sustava iz 1992. Samo su gore spomenuti slučajevi premašili maksimum Konvencije o odgovornosti i Konvencije o fondu.³

Ipak, spomenute su nezgode opravdale bojazan da međunarodni sustav ne odgovara potrebama tankerskih katastrofa i pokrenule rad na njegovoj izmjeni.

To se odnosi prvenstveno na pitanje visine odgovornosti, a potom i na druga pitanja u svezi s njegovom djelotvornom primjenom.

Francuska vlada, Europski parlament i Vijeće pod velikim su pritiskom javnosti nakon slučaja *Erika* vrlo oštro reagirali tražeći strože sigurnosne mjere na području Europske unije.⁴

Komisija Europske unije usvojila je 1993. Rezoluciju o zajedničkoj politici o sigurnim morima (*Resolution on common policy on safe seas*). Na temelju navedene Rezolucije usvojeno je niz smjernica kojima se nastoji osigurati provedba odgovarajućih međunarodnih pomorskih standarda sigurnosti i zaštite okoliša, te životnih i radnih uvjeta na brodu.

Međutim, *Erika* je potaknula niz prijedloga novih mjera poznatih pod nazivom *Erica package*.⁵

Taj paket mjera sadrži prijedloge za izmjenu postojećih propisa Europske unije, kao i usvajanje novih radi poboljšanja općeg stanja sigurnosti plovidbe, posebice sigurnosti pomorskog tankerskog prijevoza.

Nadalje, planira se uvođenje novih mjera radi poboljšanja sustava odgovornosti i naknade štete zbog onečišćenja mora uljem. S tim u svezi predlaže se određivanje šireg kruga odgovornih osoba i uvođenje trećeg sloja odgovornosti.

Uz predložene mjere Europske unije, u sklopu Međunarodnog fonda za naknadu štete zbog onečišćenja mora (*Fond*) uljem osnovana je posebna radna grupa koja ima zadatak odrediti pravce moguće izmjene sustava odgovornosti iz 1992.⁶

U nastavku ću izložiti najznačajnije predložene izmjene.

³ V. 92 FUND/WGR.3/8/3 od 1.VII. 2001.

⁴ Riccomagno M., Bergot, G., *Safety and Environment*, Il Diritto Marittimo 2001, str. 182-193.

⁵ *Ibidem*, str. 189-193.

⁶ Posebna radna grupa osnovana je na 4. izvanrednom zasjedanju Skupštine Fonda 2000. godine sa svrhom da procijeni primjerenost međunarodnog sustava i predloži odgovarajuće promjene.

2. PREDLOŽENE IZMJENE

2.1. Povećanje granica odgovornosti

Pravni odbor Međunarodne pomorske organizacije (*International Maritime Organization – IMO*) na svojoj 82. sjednici održanoj od 16. do 20. listopada 2000. u Londonu prihvatio je prijedlog za izmjenu visina odgovornosti iz Konvencije o odgovornosti iz 1992. i Konvencije o fondu iz 1992.⁷

Prema prijedlozima izmjene iznosa iz članka 5. Konvencije o odgovornosti iz 1992. vlasnik broda ima pravo ograničiti svoju odgovornost po svakoj nezgodi na ukupan iznos koji se izračunava na sljedeći način:

- a) **4,51 milijun obračunskih jedinica** za brod koji ne prelazi 5000 jedinica tonaže; (*Prema Protokolu iz 1992. - 3 milijuna obračunskih jedinica.*)
- b) za brodove iznad naznačene tonaže, za svaku dodatnu jedinicu tonaže **631 obračunska jedinica** povrh iznosa iz točke (a), vodeći računa o tome da ukupan iznos ne smije prijeći **89,77 obračunskih jedinica**.

(*Prema Protokolu iz 1992. - 420 SDR-a ili 59,7 milijuna obračunskih jedinica.*)

Najviši iznos odgovornosti Fonda iz članka 4. točka (a), (b) Konvencije o fondu iz 1992. ograničen je u pogledu svake nezgode, tako da ukupan zbroj tog iznosa i iznosa naknade stvarno isplaćene za štetu zbog onečišćenja na temelju Konvencije o odgovornosti iz 1992. neće premašiti **203 milijuna obračunskih jedinica**.

(*Prema Konvenciji o fondu iz 1992. - 135 milijuna obračunskih jedinica.*)

Najviši iznos naknade bit će **300 milijuna obračunskih jedinica** (umjesto dosadašnjih 200 milijuna) za svaku nezgodu koja se dogodila u vrijeme dok je Konvencija o fondu iz 1992. obvezivala tri strane u pogledu kojih je kombinirana relevantna količina ulja koje podliježe doprinosu, primljenog od osoba na području tih stranaka tijekom protekle kalendarske godine, bila jednaka ili veća od 600 milijuna tona.

Treba podsjetiti da je novina novog sustava iz 1992. godine to što za izmjenu visina odgovornosti više nije potrebno sazivati diplomatsku konferenciju.

Postupak predviđen člankom 15. Konvencije o odgovornosti iz 1992. i člankom 33. Konvencije o fondu iz 1992. uvodi tzv. *sustav prihvaćanja šutnjom* (*tacit acceptance*), što znači da države koje nisu suglasne s povišenjem iznosa odgovornosti (kada stupe na snagu) stoje pred dvojbom prihvatiti povišenje ili otkazati konvenciju.

⁷ Rezolucija LEG.1(82) i Rezolucija LEG.2 (82) usvojene 18. X. 2000. Isto v. IMO News , No. 4, 2000, str. 24.

Ipak, ni izmjena koju prihvati Pravni odbor nije konačno usvojena. O sva-koj takvoj izmjeni IMO će obavijestiti sve države članice, a ako u roku 18 mje-seci od dana obavijesti najmanje četvrtina država koje su bile članice u trenut-ku prihvaćanja izmjene priopći Glavnom tajniku da izmjenu ne prihvaća, ona će biti odbijena i bez učinka. Ako takvih priopćenja ne bude, izmjena se, pro-tekome navedenog roka, smatra usvojenom.⁸

Dobije li potrebnu većinu, smatrat će se da su predložene izmjene granica odgovornosti prihvaćene 1. svibnja 2002, a stupit će na snagu 18 mjeseci od nji-hova prihvaćanja.⁹

U ovom slučaju to će biti 1. studenoga 2003.

2.2. Uvođenje trećeg sloja odgovornosti

U nastojanjima da osigura postizanje odgovarajuće naknade u slučajevima većih onečišćenja, Komisija Europske unije predložila je osnivanje dopunskog Fonda za naknadu štete zbog onečišćenja uljem (*Compensation for Oil Pollution in European Waters - COPE Fund*).¹⁰

COPE fond bio bi nadopuna međunarodnom sustavu odgovornosti.

Njegov osnovni zadatak bio bi osigurati naknadu za priznate štete zbog onečišćenja u vodama Europske unije, koje se zbog visine ograničene odgo-vornosti sustava 1992. ne mogu u cijelosti nadoknaditi. Kao dopunski, odnos-no treći sloj odgovornosti (*third-tier*), COPE fond bi povećao iznose odgovor-nosti na 1.000 mil.eura (oko 855 mil.USD).

Smatra se da bi taj iznos pokrio štete u slučajevima velikih tankerskih nez-goda poput nezgode *Erika*.¹¹

Za usporedbu, valja podsjetiti da je najveći iznos odgovornosti prema sus-tavu iz 1992. 200 mil.eura (oko 175 mil USD). Visina štete zbog onečišćenja ko-ju je prouzročila *Erika* procjenjuje se na 300 mil.eura.

Fond bi se financirao doprinosima koje bi uplaćivali uvoznici ulja u država-ma članicama Europske unije.

⁸ Članak 15.stavak 7. Konvencije o odgovornosti iz 1992. i članak 33.stavak 7. Konvencije o fondu iz 1992.

⁹ Članak 15.stavak 8. Konvencije o odgovornosti iz 1992. i članak 33.stavak 8. Konvencije o fondu iz 1992.

¹⁰ V. *Third tier upsets (Cover Story)*, Fairplay, April 12, 2001, str. 15.-19.

¹¹ V. *Europe seeks to include owners in oil spill liability*, Lloyd's List, June 1, 2001.

Osnivanje posebnog fonda u okviru Europske unije moglo bi ozbiljno ugroziti djelovanje međunarodnog sustava odgovornosti i naknade štete. Mnoge države članice međunarodnog sustava, koje su ujedino članice Europske unije, bile bi obvezne uplaćivati doprinose u dva fonda. To bi moglo utjecati na njihovu odluku da istupe iz međunarodnog fonda ili pak da osnivanjem posebnih kompanija izvan država članica Europske unije izbjegnju plaćanja u dodatni COPE fond.

Nametanje dodatne odgovornosti za onečišćenje izvan okvira postojećeg međunarodnog sustava slabi njegovu širu međunarodnu prihvaćenost.¹²

Kao odgovor na takve regionalne mjere, koji po uzoru na američki OPA mnogi nazivaju EurOPA, u okviru međunarodnog sustava posebna radna grupa Fonda razmatra mogućnost uvođenja trećeg sloja odgovornosti.¹³

Vodeći računa o ravnomjernoj podjeli odgovornosti i naknade između brodovlasnika i vlasnika tereta, u radnoj se grupi najviše pažnje posvetilo pitanju tko će i u kojem opsegu snositi teret dodatne odgovornosti.

Prijedlozi su išli u dva pravca.

Prvi prijedlog predviđa osnivanje trećeg sloja odgovornosti koji bi se stupnjevao.¹⁴ Prvi stupanj treće odgovornosti snosili bi brodovlasnici, a drugi dodatni fond, u koji bi doprinose plaćali uvoznici ulja.

Treći sloj odgovornosti osnovao bi se putem Protokola na Konvenciju iz 1992. i Protokola na Konvenciju o fondu iz 1992. Radi se o dopunskom, neobveznom sloju odgovornosti. Svaka država stranka konvencijskog sustava iz 1992. godine može odlučiti želi li pristupiti tim protokolima i osigurati dopunsku naknadu u slučajevima kada utvrđene tražbine zbog onečišćenja premašuju iznose sustava iz 1992, ili želi ostati u okvirima tog sustava.

Predloženi sustav predstavljao bi odgovornost u četiri stupnja, što bi odgovaralo prijelaznoj fazi kada su se usporedno primjenjivali stari sustav 69/71 i novi sustav iz 1992.¹⁵

Prema drugom prijedlogu, treći sloj odgovornosti ne bi se stupnjevao, a tražbine koje premašuju maksimalnu odgovornost prema sustavu 1992. jednako bi ili različitom iznosu *zajedno* snosili brodovlasnici i uvoznici ulja.¹⁶

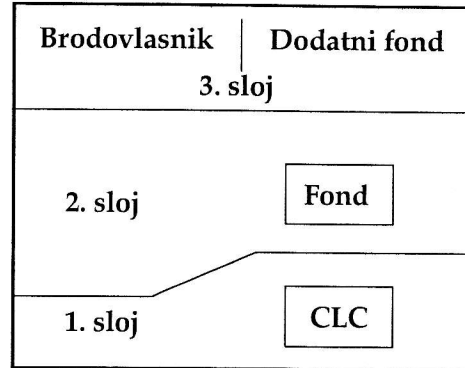
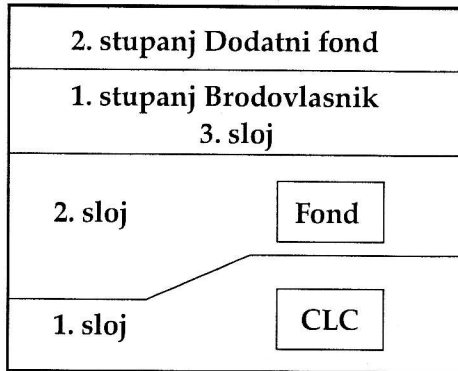
¹² V. *Intertanko hopeful EU will not go it alone*, Lloyd's List, May 31, 2001.

¹³ Posebna radna grupa osnovana je sa zadatkom da preispita međunarodni sustav odgovornosti i naknade iz 1992. i predloži odgovarajuće izmjene. Do prosinca 2001. godine održala je tri zasjedanja. V. Doc. 92/FUND/WGR.3/6 od 30. ožujka 2001.

¹⁴ Prijedlog su iznijele delagacije Australije, Kanade, Danske, Nizozemske, Norveške, Švedske i Ujedinjenog Kraljevstva, v. 92 FUND/WGR.3/5/1 od 26. II. 2001.

¹⁵ Prijelazno razdoblje trajalo je od 30. V.1996. do 15. V.1998. V.opširnije CHAO, W., *Pollution from the Carriage of Oil by Sea: Liability and Compensation*, Kluwer Law, 1996.

¹⁶ V. 92FUND/WGR.3/8/5 od 4. VI. 2001.



Međutim, unatoč raznim prijedlozima o stupnjevanju trećeg sloja odgovornosti, na zasjedanjima Skupštine i Izvršnog odbora Fonda u listopadu 2001. godine razmatrao se Nacrt Protokola o dopuni Konvencije o fondu iz 1992. koji dodatnu odgovornost nameće samo vlasnicima tereta.¹⁷

Naime, Protokol predviđa osnivanje dodatnog fonda koji bi osigurao naknadu iznad iznosa dostupnih na temelju Konvencije o fondu iz 1992.

Dodatna naknada plaćala bi se samo u državama strankama Konvencije o fondu iz 1992. koje su ratificirale spomenuti Protokol. U dopunski fond doprinose bi plaćali uvoznici ulja u odnosnim državama po uzoru na Fond iz 1992.

S obzirom na to da spomenuti Protokol nameće dodatnu odgovornost samo vlasnicima tereta, brodovlasnici i njihovi osiguratelji razmatraju prijedlog o dobrovoljnom povećanju iznosa odgovornosti za manje brodove. To bi povećanje vrijedilo samo na području država stranki koje su prihvatile osnivanje dopunskog fonda.¹⁸

Skupština Fonda prihvatila je Protokol na svom zasjedanju u listopadu 2001. Isto tako uputila je direktora Fonda da tekst Nacrta protokola dostavi Glavnom tajniku IMO-a sa zamolbom da se hitno sazove diplomatska konferencija.¹⁹

¹⁷ Tekst Nacrta protokola v. u 92 FUND/A.6/4/1 od 14. IX. 2001.

¹⁸ Razmatra se prijedlog o povećanju iznosa odgovornosti na 20 mil. SDR-a za brodove do 5000 tona. V. 92 FUND/WGR.3/8/3 od 1.VII. 2001.

¹⁹ Podatak prema internet stranicama Fonda (www.iopcfund.org) od 29. X. 2001.

2.3. Priznavanje ekološke štete

Uz gore nabrojene prijedloge povećanja visine odgovornosti i uvođenja trećeg sloja odgovornosti, posebna radna grupa Fonda razmatra prijedlog za izmjenu prihvaćenih kriterija u svezi s priznavanjem ekološke štete.

Treba podsjetiti da sustav odgovornosti iz 1992. jasno određuje da se šteta morskom okolišu ograničava na troškove stvarno poduzetih, razumnih mjera ili onih koje će se poduzeti za ponovno uspostavljanje stanja prije nastale štete.²⁰

Od svog djelovanja 1996. godine pa do 2001. godine, osim troškova čišćenja, Fond 1992. nije razmatrao nijedan slučaj naknade troškova posebnih mjera vraćanja okoliša u prijašnje stanje.

Ipak, jedan dio država članica Fonda smatra da je takav restriktivan pristup naknadi ekološke štete veliki nedostatak konvencijskog sustava.²¹

S obzirom na sve naglašeniji ekološki trend, potpuno odbacivanje naknade ekološke štete u užem smislu može dovesti do toga da se njezino pitanje riješi usvajanjem nacionalnih propisa.

Na taj način remeti se ravnoteža odgovornosti između brodovlasnika i vlasnika tereta uspostavljena međunarodnim režimom.

Prema njihovu mišljenju, definiciju ekološke štete treba tumačiti tako da, osim mjera čišćenja, obuhvati i posebne mjere obnove morskog okoliša (npr. zamjenu uništenih morskih organizama novima ukoliko prirodni oporavak morskog okoliša nije moguć), kao i troškove izrade posebnih studija u svezi s procjenom štete morskom okolišu.²²

Povodom iznesenog prijedloga valja istaknuti mišljenje Međunarodne federacije vlasnika tankera za onečišćenje (*International Tanker Owner Pollution Federation- ITOPF*). Poznato je da stručnjaci ITOPF-a djeluju u većini slučajeva izljeva ulja diljem svijeta i da imaju bogato praktično iskustvo glede onečišćenja mora uljem.²³

²⁰ V. članak 1. točku 6. Konvencije o odgovornosti iz 1992. U pojam štete zbog onečišćenja prema spomenutom članku ulaze sljedeće kategorije štete: stvarna šteta, izmakla dobit, ekološka šteta i troškovi zaštitnih mjera i gubitak ili šteta prouzročena tim mjerama.

²¹ To su sljedeće države: Australija, Kanada, Danska, Nizozemska, Norveška, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Njihov prijedlog za izmjenu 92 FUND/WGR 3/5/1 od 26. II. 2001.

²² *Ibidem*.

²³ Vrlo detaljno mišljenje izneseno je u dokumentu 92 FUND/WGR.3/5/2 od 27. II. 2001.

Analize koje su proveli nakon većine tankerskih nezgoda pokazuju da su najučinkovitija mjera uspostave morskog okoliša u prijašnje stanje odgovarajuće mjere čišćenja. Pri tomu posebnu pažnju treba posvetiti izboru sredstva čišćenja, jer agresivne tehnike mogu izazvati više štete nego koristi.

Nakon poduzetih mjera čišćenja morski okoliš treba prepustiti prirodnom obnavljanju.

Složenost morskog ekosustava ograničava njegov umjetni oporavak.

S tim u svezi nije potrebno odobravati nerealne i skupe programe oporavka i na taj način slabiti mogućnost naknade tražbina za poduzete troškove čišćenja ili za ekonomski gubitak zbog štete morskom okolišu.

U skladu s rečenim, stručnjaci ITOPF-a smatraju da je svaka izmjenjena definicije u svezi s naknadom ekološke štete preuranjena.

Čini se da je to stajalište Skupštine Fonda, koja je na zasjedanju u listopadu 2001. spomenuti prijedlog vratila radnoj grupi na ponovno razmatranje.²⁴

3. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Uz veliku međunarodnu prihvaćenost i djelotvornu primjenu međunarodni sustav odgovornosti iz 1992, vrlo kratko nakon njegova stupnja na snagu, doživjet će prve izmjene. One su posljedica teških iskustava tankerskih nezgoda poput *Erike*, koje su upozorile da pojedine nezgode prelaze okvire međunarodnog sustava odgovornosti,

Zbog toga, najnovije izmjene sustava iz 1992. imaju za cilj osigurati naknadu štete u slučaju velikih ekoloških katastrofa.

Prema predloženim izmjenama sustava iz 1992., najviša granica odgovornosti brodovlasnika i Fonda povećava se za 50%.

Isto tako, realno je očekivati uvođenje dodatnog (trećeg) sloja odgovornosti.

Na taj način spriječilo bi se nametanje dodatne odgovornosti izvan okvira međunarodnog sustava.

Pored toga, omogućilo bi se državama koje prihvate spomenutu mogućnost da osiguraju dopunska sredstva u slučaju većih ekoloških katastrofa.

Što se tiče sadržajnih izmjena sustava, poput predložene izmjene definicije ekološke štete, treba pričekati još neko vrijeme.

Čini se da je teško utjecati na čvrsti stav međunarodnog sustava da se ne priznaju nikakvi spekulativni zahtjevi za naknadom ekološke štete.

²⁴ Podatak prema Internet stranicama Fonda (www.iopcfund.org) od 29. X. 2001.

I na kraju htjela bih napomenuti da i Republika Hrvatska kao stranka Konvencije o odgovornosti iz 1992. i Konvencije o fondu iz 1992. treba voditi računa o predloženim izmjenama.²⁵

Glede stajališta naše države prema predloženom povećanju odgovornosti i uvođenju dodatnog sloja odgovornosti, mišljenja sam da ih treba podržati.

S obzirom na to da se konvencijski sustav obeštećenja primjenjuje prema mjestu nastanka štete od onečišćenja, u slučaju eventualnog onečišćenja u Jadranu, odnosno na području teritorija Republike Hrvatske, u njezinu je interesu da iznosi odgovornosti budu što veći.²⁶

²⁵ Konvencija o odgovornosti iz 1992. i Konvencija o fondu iz 1992. za Republiku Hrvatsku stupile su na snagu 12. siječnja 1999.

²⁶ Ako Republika Hrvatska ne podrži spomenuti prijedlog povišenja, ali ga prihvati potreban broj drugih država članica IMO-a i država stranki sustava iz 1992. te on stupi na snagu, Republika Hrvatska morat će to povećanje prihvatiti ili pak otkazati konvencijski sustav iz 1992.

Summary:

Dr. DOROTEA ĆORIĆ
Assistant Professor
Faculty of Law, Univeristy of Rijeka
Hahlić 6, 51000 Rijeka

THE LATEST AMENDMENTS OF THE INTERNATIONAL REGIME
ON CIVIL LIABILITY FOR OIL POLLUTION DAMAGE, 1992

The topic of this paper is review of the international compensation regime established by the 1992 Civil Liability Convention and the 1992 Fund Convention.

The author discusses in particular the adoption of amendments of the limits of compensation in the 1992 Civil Liability Convention and 1992 Fund Convention and proposed third-tier compensation scheme.

She also points out that it would be premature and unnecessary for the 1992 Fund to extend the definition of pollution damage beyond reasonable reinstatement measures.

Keywords: pollution, liability, Fund, pollution damage