

PROCENA UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU U PRAKSI MEĐUNARODNOG SUDA PRAVDE

APSTRAKT

Rad analizira primenu instituta procene prekograničnog uticaja na životnu sredinu u konkretnoj realnosti međunarodnih odnosa. Autor polazi od najnovije presude u oblasti životne sredine pred Međunarodnim sudom pravde u sporu između Kostarike i Nikaragve u kojoj su sadržina, pravni status i način primene ovog instituta figurirali kao glavne tačke sporenja. Nakon razmatranja klimatskih i ekoloških činilaca koji dovode do zategnute političke situacije u ovom regionu, autor se usredsređuje na institut procene prekograničnog uticaja na životnu sredinu u opštem međunarodnom pravu kroz pregled teorijskih stavova istaknutih autora, ugovorne normative i međunarodne pravosudne prakse. Poseban odeljak posvećuje se primeni ovog instituta u grani međunarodnog prava koja uređuje korišćenje međunarodnih vodotokova, jer je okosnica spora između Kostarike i Nikaragve način korišćenja zajedničke reke San Juan i njenog šireg ekosistemskog područja. Analiza obuhvata tumačenje ovog instituta u dispozitivu presude u sporu između Kostarike i Nikaragve i argumente Suda koji predstavljaju nova shvatanja elemenata ovog instituta ili pojašnjavaju prethodne nedoumice u pogledu načina tumačenja. Autor ukazuje i na propuste Suda da iskoristi priliku da dodatno utvrdi način primene ovog instituta u slučajevima vanrednog stanja na teritoriji države koja je nosilac obaveze njegove primene. U zaključku se utvrđuje da je presuda u analiziranom sporu potvrdila etabliran status procene prekograničnog uticaja kao opšte važeće norme međunarodnog prava, ali da je na budućem razvoju prakse da utvrdi tačan sadržaj procedure njenog izvođenja.

Ključne reči: procena prekograničnog uticaja, Međunarodni sud pravde, Kostarika, Nikaragva, međunarodni vodotokovi.

¹ Autor je naučni saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: mihajlo@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad je realizovan u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, br. OI179023 za period 2011–2016.

U poslednje vreme primetan je porast broja sporova pred međunarodnim sudovima u kojima se zaštita životne sredine pojavljuje kao osnovni predmet sporenja. To govori u prilog tezi da je pravo koje uređuje ovu oblast sve važniji deo opšteg međunarodnog prava. Pritom nije neobično da već postojeći međunarodni problemi u pojedinim regionima sveta dobijaju dodatne dimenzije uvođenjem u igru činilaca životne sredine, ali isto tako dešava se i da problem svoje izvorište pronade upravo u životnoj sredini. Pozitivna je tendencija da se ovi sporovi rešavaju argumentima prava i diplomatije, a ne sile i jednostranih rešenja. U tom svetlu treba posmatrati i spor koji je upravo dobio razrešenje pred Međunarodnim sudom pravde (u daljem tekstu: MSP) između Kostarike i Nikaragve.

U prilog dobrosusedskoj praksi dveju država treba istaći činjenicu da ne postoji neki drugi par država koji je zadao više posla MSP od Kostarike i Nikaragve. Dva suseda sa američkog kontinenta suočila su mišljenja u haškoj sudnici čak četiri puta tokom poslednjih dvadeset godina.² Upravo je ovaj spor primer situacije koju smo naveli, jer se u suštini tiče načina korišćenja jednog međunarodnog vodotoka, reke San Huan, koja većim delom svoje južne obale obeležava granicu između ove dve države, dok teče od jezera Nikaragva do Karipskog mora. Spor Nikaragve i Kostarike oko reke dug je više od jednog veka.

U okviru tog perioda, razvoj međunarodnog prava uslovio je i pojavu novih aspekata tog spora koji ranije nisu uzimani u obzir. To su aspekti zaštite životne sredine vodotoka i njegovog šireg ekosistema, a obzirom na projekte iskorišćavanja resursa ovog područja u procesu industrijskog razvoja obe države. Ti projekti su ambiciozni i nose sa sobom svaku vrstu uticaja na životnu sredinu u kojoj se izvode. Iz tog razloga, nameće se pitanje prevencije eventualne štete koja može da nastane po životnu sredinu. Prirodno je da u sukobu interesa industrijskog razvoja i zaštite životne sredine nastanu razlike u tumačenju prava i obaveza koje međunarodno pravo nameće državam da sprovedu te projekte, odnosno državam koje trpe njihove posledice, oko granice prava na izvođenje projekata, odnosno granice do koje se posledice tih projekata mogu trpeti. Međunarodni sudovi moraju da ujednačeno i delotvorno tumače i primenjuju međunarodne norme kako bi kompromisno i pravično otklonili sporove i onemogućili njihovo razgorevanje u opasnije sukobe i jednostrane poteze koji bi mogli da dovedu u pitanje suštinske ciljeve međunarodne zajednice kao što su održivi razvoj i međunarodni mir i bezbednost. U svetlosti prethodnih napomena treba posmatrati značaj pravnog

² *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)* (2011); *Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)* (2010); *Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)* (2005); *Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Costa Rica)* (1986).

instituta procene prekograničnog uticaja na životnu sredinu i presudu MSP koja će biti predmet analize ovog članka.

PRIRODA SPORA IZMEĐU KOSTARIKE I NIKARAGVE

Kao što smo već naveli, nije problem u odnosima dve države samo granična reka San Juan u svom užem značenju međunarodnog vodotoka. Granica koju obeležava reka San Juan prolazi kroz veliko prostranstvo prirodnih močvara koje obiluju biološkom raznovrsnošću. I jedna i druga država obeležile su svoje delove ove teritorije kao oblasti od međunarodnog značaja na osnovu Ramsar konvencije.³ U vreme kada je usvojena, konvencija iz Ramsara postala je prvi savremeni višestrani međunarodni ugovor u oblasti životne sredine. Ona je stvorila okvir za međunarodnu saradnju u cilju očuvanja i pametnog korišćenja močvara i njihovih dobara, a istovremeno je predstavljala jedan od najranijih izvora koji je prepoznao potrebu za podelom odgovornosti među državama u ovom kontekstu. Ulozi su mnogo veći i odnose se na čitav pojas međunarodnim pravom zaštićene životne sredine, različitih ekosistemskih karakteristika.

Postojanje prirodnih resursa ne mora samo po sebi da dovede do međunarodnih sukoba. Ako resursa ima u izobilju, izostaće takmičenje i međunarodni odnosi neće biti narušeni; problemi nastaju kada resursi postanu deficitarni. Brza promena klime spada u uzroke zatezanja međudržavnih odnosa, a Srednja Amerika će naročito biti pogođena ovakvim tempom klimatskih promena. Posledice se ogledaju u porastu nivoa mora, salinizaciji, vanrednim sušnim i plavnim periodima. Prognoze ovakvih događaja nisu dovoljno precizne. Različiti regioni mogu da iskuse jake suše, dok drugi mogu da budu žrtve teških poplava, ali nije jasno koje se posledice mogu predvideti u kom regionu. I pored ove neizvesnosti, Međunarodni panel o klimatskim promenama (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*) je u skladu sa svojim mogućnostima predvideo promene kako u količini padavina tako i temperature u regionu. Prema petom izveštaju o proceni od 2013. godine, Srednja Amerika doživeće povećanja temperature između 1 i 6,6C do 2080. godine, u zavisnosti od godišnjeg doba. Promene u količini padavina do 2080. kreću se, prema ovoj proceni, od povećanja u iznosu od osam odsto, do smanjenja od 30 odsto.⁴

Navedena predviđanja Međunarodnog panela o klimatskim promenama, koji važi za vodeću organizaciju u oblasti klimatskih promena danas, pokazuju kolika

³ 1971 Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitats (1972) 11 ILM 969.

⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change”, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>, 20/01/2016.

neizvesnost vlada u ovom delu panameričkog kontinenta povodom klimatskih promena i njihovih posledica. Temperature u Kostariki i Nikaragvi svakako će porasti, ali nije jasno u kojem obimu. Reka San Juan i njen sliv dobijaće 30 odsto manje padavina nego što je to danas, odnosno osam odsto više. Međutim, s obzirom da će temperature svakako da rastu, uz veću mogućnost smanjenja količine padavina, čini se da će suša predstavljati najveći izazov za graničnu oblast San Juana. Staništa koja se nalaze kako u Nikaragvi tako i u Kostariki, pa time i u celom pograničnom regionu, tropskog su tipa. Kao i većina tropskih staništa, ona imaju naizmenična sušna i vlažna doba. Najveći deo zemljišta u okolini granice čine šume koje se hrane vodom San Juana, pa suša može po njih da bude smrtonosna. Najranjivija oblast upravo je sliv San Juana i lokalno stanovništvo može da dođe na udar velikih suša. Smanjena količina vodnih dobara dovešće do stalnih nestašica i povećane napetosti u takmičenju za korišćenje preostalih količina.

U takvim okolnostima doneta je decembra meseca prošle godine najnovija presuda u sporu dve države pred Međunarodnim sudom pravde, koja u velikoj meri zasniva svoja pravna razmatranja na problemima zaštite životne sredine sliva San Juana.⁵ Da pogledamo sada kratku istoriju ovog spora pred svetskim sudom.

U podnesku kojim je započela postupak pred MSP, Kostarika je optužila Nikaragvu, među drugim brojnim povredama međunarodnog prava, za nanošenje štete zaštićenim močvarama putem vađenja peska i šljunka sa rečnog dna i izgradnje veštačkog kanala preko severoistočnog karipskog močvarnog pojasa koji pripada Kostariki, čime je prekršila obaveze prema Ramsar konvenciji.⁶ MSP je potom kao privremenu meru naredio da stranke u saradnji sa Sekretarijatom Ramsar konvencije „preduzmu najbolje napore da pronađu zajednička rešenja” radi zaštite životne sredine datih teritorija.⁷ Zahtevajući primenu strožih mera, sudija Sepúlveda-Amor (Sepúlveda-Amor) je u odvojenom mišljenju primetio da „činjenica da su te močvare međusobno povezane ukazuje na to da zaštita njihove životne sredine zahteva širu bilateralnu saradnju”.⁸

Spor se nastavio nesmanjenom žestinom jer je Nikaragva istakla poseban zahtev prema susedu, da bi Sud potom spojio postupke po oba pitanja.⁹ Nikaragva je u

⁵ 16. decembra 2015, presuda dostupna na www.icj-cij.org/docket/files/152/18848.pdf.

⁶ Podnesak datiran na dan 18. novembra 2010. godine. Videti <http://www.icj-cij.org/docket/files/150/16279.pdf>.

⁷ Naredba Suda od 8. marta 2011. Videti www.icj-cij.org/docket/files/150/16324.pdf, para. 80.

⁸ Odvojeno mišljenje sudije Sepúlveda-Amora dostupno je na: www.icj-cij.org/docket/files/150/16328.pdf, para. 29.

⁹ Podnesak datiran na dan 21. decembra 2011. godine videti na: www.icj-cij.org/docket/files/152/16917.pdf.

zahtevu istakla da je Kostarika prekršila Ramsar konvenciju prilikom izgradnje puta niz južnu obalu San Huana. Zatim je Kostarika u septembru 2013. godine podnela zahtev za novim privremenim merama, na osnovu činjenice da su vlasti Nikaragve otpočele prokopavanja dva nova kanala na severoistočnom karipskom močvarnom pojasu, što je uzrokovalo dalju štetu po životnu sredinu.¹⁰ Istom merom je uzvratila Nikaragva, čiji je zahtev za privremenim merama povodom podneska koji je podnela Sud odbio naredbom od 13. decembra 2013. godine. Sud je primetio da je na saslušanju povodom zahteva za privremenim merama Kostarika priznala obavezu da preduzme mere za ublažavanje prekogranične štete po životnu sredinu, koja je nastala usled njenih građevinskih radova, i da spreči svaku takvu štetu u budućnosti, kao i da podnese na uvid Nikaragvi izvršenu procenu uticaja na životnu sredinu u pogledu izgradnje puta.

Postupajuće sudije koje su donele presudu od 16. decembra 2015. godine imale su vrlo složen zadatak pred sobom zbog dve uzajamne optužbe dve susedne države povodom aktivnosti u graničnom području međunarodno zaštićenih prirodnih staništa. Aktivnosti su, po mišljenju podnosilaca zahteva, nosile sa sobom opasnost od izazivanja štete značajnog karaktera po zaštićena staništa, a da pritom optužene države nisu, prema mišljenju podnosilaca tužbi, vodile računa o toj činjenici. Sud je oba spora rešio koristeći kao referentni okvir institut procene prekograničnog uticaja na životnu sredinu. Pogledajmo sada kakvu sadržinu i pravnu snagu ima taj institut u opštem međunarodnom pravu, i to na osnovu mišljenja teoretičara, međunarodnih ugovornih i običajnih normi, kao i prakse međunarodnih sudova. Posebno ćemo se osvrnuti i na status ovog instituta u grani međunarodnog prava koja reguliše korišćenje međunarodnih vodotokova u neplovidbene svrhe, s obzirom na karakter spora Kostarike i Nikaragve, u čijem je centru pažnje jedan međunarodni vodotok.

PROCENA PREKOGRANIČNOG UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU

Stav teorije

Dupvi (Pierre-Marie Dupuy) primećuje da, u praktičnom smislu, običajna obaveza sprečavanja prekograničnog zagađivanja zahteva od država da razmotre moguće posledice postojećih i predviđenih delatnosti na životnu sredinu drugih država i da je to podstaklo uvođenje pravnih postupaka koji se zajedno nazivaju

¹⁰ Koje su odobrene naredbom Suda od 22. novembra 2013: www.icj-cij.org/docket/files/150/17772.pdf.

„procena uticaja na životnu sredinu”.¹¹ Birni i Bojl (Patricia W. Birnie, Alan E. Boyle) takođe povezuju uvođenje postupaka procene prekograničnog uticaja na životnu sredinu sa implementacijom opšte obaveze sprečavanja štete,¹² a posebno sa dužnošću saradnje, zaključujući:

Bez koristi od ovih postupaka dužnost obaveštavanja i konsultovanja sa drugim državama u slučajevima prekograničnih rizika bi u mnogim slučajevima postala besmislena.¹³

Slično zaključuje i Noks (John H. Knox) kada kaže da:

Princip 21 po logici stvari izgleda da zahteva (...) procenu prekograničnog uticaja na životnu sredinu. U suprotnom, materijalna zabrana prekogranične štete bi u velikoj meri postala besmislena, osim kao neka naknadna osnova za određivanje naknade koja se duguje oštećenoj državi.¹⁴

Međunarodna ugovorna i običajna normativa

Tehnika procene uticaja na životnu sredinu je danas široko prihvaćena i koristi se u međunarodnom pravu. Više međunarodnih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine su usvojile preporuke i deklaracije koje usvajaju procene uticaja, a među njima su Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD),¹⁵ Organizacija za poljoprivredu i ishranu (FAO)¹⁶ i Program UN za životnu sredinu (UNEP).¹⁷ Značajno je da Princip 17 Deklaracije iz Ria kaže da će se „(p)rocena uticaja na životnu sredinu, kao unutrašnje sredstvo, preduzeti za predložene aktivnosti koje mogu da imaju značajne štetne posledice na životnu sredinu i

¹¹ Pierre-Marie Dupuy, “Overview of the Existing Customary Legal Regime Regarding International Pollution”, in: D. B. Magraw (ed.), *International Law and Pollution*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1991, pp. 66–68.

¹² Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 108, 113.

¹³ *Ibid.*, p. 131.

¹⁴ John H. Knox, “The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment”, *The American Journal of International Law*, Vol. 96, No. 2, April 2002, pp. 295–296.

¹⁵ OECD Council Recommendation C(74) 216, Analysis of the Environmental Consequences of Significant Public and Private Projects (14 November 1974); OECD Council Recommendation C(79) 116, Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment (8 May 1979); OECD Council Recommendation C(85) 104, Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes (20 June 1985).

¹⁶ FAO Comparative Legal Strategy on Environmental Impact Assessment and Agricultural Development (1982).

¹⁷ “Goals and Principles of Environmental Impact Assessment”, UNEP, UNEP/GC/DEC/14/25, 1987.

podležu odluci nadležne državne vlasti”. Takođe, Agenda 21 poziva države da obezbede da „relevantnim odlukama prethodi procena uticaja na životnu sredinu i da se uzmu u obzir troškovi svih ekoloških posledica” (para. 8.4).¹⁸ Obe odredbe naizgled se odnose na postupke procene koji obuhvataju kako unutrašnje tako i prekogranične uticaje na životnu sredinu.

Pored toga, brojni obavezujući međunarodni ugovori sadrže odredbe koje zahtevaju izvođenje procena uticaja u posebnim okolnostima. Važni primeri su Konvencija o zaštiti Nordijske životne sredine od 1974,¹⁹ Konvencija o pravu mora od 1982. (član 206), UNEP Konvencije o regionalnim morima,²⁰ ASEAN Sporazum od 1985. (član 14(1), Konvencija o zaštiti prirodnih dobara i životne sredine Južnopacifičkog regiona od 1986,²¹ Bazelska konvencija o prekograničnom kretanju otpada od 1989,²² Protokol o Antarktiku od 1991,²³ Konvencija o klimatskim promenama od 1992 (član 4(1)(f)) i Konvencija o biološkoj raznovrsnosti od 1992. (član 7(c) i 14(1)(a)). Godine 1991, Ekonomska komisija za Evropu UN je usvojila sveobuhvatnu Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu.²⁴ Nacrt Konvencije o sprečavanju prekogranične štete Komisije za međunarodno pravo, koji je sam po sebi dugoročan i uticajan projekat kodifikacije običajnog i opšteg međunarodnog prava, sadrži član o proceni uticaja na životnu sredinu, koji zahteva procenu mogućih posledica projekata ili delatnosti na lica, imovinu i životnu sredinu drugih država.²⁵

Pojedini autori koji su prilično skeptični oko postojanja i normativne vrednosti obaveze sprečavanja prekogranične štete kao pravila običajnog međunarodnog prava, a među kojima izdvajamo Noksa, više žele da vide omasovljenje izvora koji zahtevaju prekogranične procene uticaja kao logičan nastavak razvoja sveobuhvatnog skupa unutrašnjih režima procena uticaja i primene načela nediskriminacije.²⁶ Noks

¹⁸ Agenda 21, 1992, UN Doc. A/CONF.151/26.

¹⁹ (1974) 13 ILM 511, član 6.

²⁰ U koje spadaju Barselonska konvencija o potapanju od 1976, Aneks III; Kuvajtska konvencija od 1978, član XI; Konvencija iz Abidžana od 1981, član 13; Konvencija iz Lime od 1981, član 8; Konvencija iz Džede od 1982, član XI; Kartagenska konvencija od 1983, član 12; Konvencija iz Najrobija od 1985, član 13; Konvencija iz Numea od 1986, član 16.

²¹ (1987) 26 ILM 38.

²² 28 ILM (1989) 657, član 4(2)(f) i Aneks V(A).

²³ 30 ILM (1991) 1461, član 8 i Aneks I.

²⁴ 30 ILM (1991) 802.

²⁵ *Report of the International Law Commission* (2001) GAOR A/56/10, član 7.

²⁶ John H. Knox, “The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment”, op. cit., pp. 296–301.

nalazi poreklo tog načela u raznim preporukama OECD-a iz sedamdesetih godina minulog veka koje zahtevaju, između ostalog, da „svaka država obezbedi da njen režim zaštite životne sredine ne diskriminiše između zagađivanja koje ona stvara, a koje utiče, ili može da utiče, na oblast pod njenom nadležnošću, i zagađivanja koje takođe ona stvara, a koje utiče ili može da utiče na neku drugu državu”.²⁷ Iako uvođenje obaveze procene uticaja na životnu sredinu svakako ima podršku u nastajanju takvog načela, takav stav ignoriše činjenicu da su odredbe o prekograničnim procenama uticaja u Nacrtu članova o sprečavanju prekogranične štete od 2001. godine zasnovane prvenstveno na vezi između prekograničnih procena uticaja i Principa 21, a ne na nediskriminacionim produžecima unutrašnjih režima procena uticaja. Kako primećuje Noks, „(p)oštovanje koje Komisija daje mitskom Principu 21 je možda posledica činjenice da su njeni članovi nezavisni pravni eksperti, a ne predstavnici vlada. Ako bi Nacrt članova Komisije postao tema diplomatske konferencije sa ciljem pregovaranja o globalnom sporazumu, države bi možda nastojale da olabave vezu sa Principom 21”.²⁸ Izneti stav ne uzima u obzir kvalitet i dubinu istraživanja koje je sprovedla Komisija tokom svoje uloge u kodifikaciji i progresivnom razvoju međunarodnog prava životne sredine.

Praksa međunarodnih sudova

Države se oslanjaju na postojanje opšte obaveze vršenja procena uticaja u nekoliko međunarodnih sporova. Na primer, Novi Zeland i Mađarska to čine pred Međunarodnim sudom pravde. Sud primećuje da je Novi Zeland u svom zahtevu povodom francuskih podzemnih nuklearnih testova istakao da je „(p)onašanje Francuske protivpravno jer uzrokuje, ili može da uzrokuje, uvođenje radioaktivnog materijala u morsku životnu sredinu, dok je Francuska u obavezi da, pre sprovođenja svojih podzemnih nuklearnih testova, ponudi dokaze da oni neće imati za posledicu uvođenje takvih materija u tu životnu sredinu, u skladu sa načelom predostrožnosti koje je široko prihvaćeno u savremenom međunarodnom pravu”.²⁹ Iako je većina sudija odbila zahtev Novog Zelanda bez potrebe da uđe u suštinu spora, tri sudije su u izdvojenim mišljenjima ustanovile da bi Sud, da je saslušao Novi Zeland, shvatio da je u pitanju *prima facie* slučaj. Pogotovo sudija Palmer zaključuje da,

²⁷ OECD Council Recommendation C(77) 28, Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution, Aneks, načelo 3(a).

²⁸ John H. Knox, “The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment”, op. cit., p. 309.

²⁹ *Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Courts judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests [New Zealand v. France] Case*, Order 22IX 95, ICJ Rep. 1995, p. 290.

kako načelo predostrožnosti, tako i nešto konkretnija obaveza procene uticaja na životnu sredinu, u slučajevima „kada aktivnosti mogu da imaju značajne posledice po životnu sredinu”, mogu da se smatraju načelima običajnog međunarodnog prava u oblasti životne sredine.³⁰ Na sličan način, sudija Viramantri primećuje da je obaveza prekogranične procene uticaja „dostigla nivo opšteg priznanja na kome i ovaj Sud treba da je uzme u obzir”, i zaključuje na osnovu informacija iznetih pred Sud, da je postojala očigledna obaveza procene uticaja prema tadašnjem stanju međunarodnog prava životne sredine.³¹ Novi Zeland je u velikoj meri zasnovao argumente na primeni načela predostrožnosti, a prema stavovima obojice pomenutih sudija, obaveza procene uticaja je sastavni deo ovog načela, mada se Novi Zeland donekle pozivao i na obavezu procene uticaja iz člana 12 Konvencije u Numei o zaštiti prirodnih dobara i životne sredine Južno-pacifičkog regiona.³²

Mađarska se, takođe, u prvobitnom podnesku Međunarodnom sudu pravde u slučaju *Gabčíkovo-Nađmaroš* oslanjala na načelo predostrožnosti, koje ona vidi kao vezu između obaveze saradnje i dužnosti sprečavanja prekogranične štete po životnu sredinu.³³ Mađarska je smatrala da se prvo načelo nalazi, između ostalog, u članu 3 Konvencije Ekonomske komisije UN za Evropu od 1991. godine, što je za nju predstavljalo opšte međunarodno pravo u pogledu brana, koje zahteva od država koje predlažu mere koje mogu da izazovu osetne štetne prekogranične posledice da obaveste druge potencijalno ugrožene države, da dele dostupne tehničke podatke i informacije, da se sa njima konsultuju i pregovaraju u dobroj veri. Mađarska je istakla da ova obaveza zahteva da se sprovede adekvatna procena uticaja i, iako se Sud nije bavio potrebom sprovođenja procena uticaja, da se nove norme i standardi životne sredine moraju uzeti u obzir „ne samo kada države pripremaju nove aktivnosti, već i kada nastavljaju sa aktivnostima koje su započele u prošlosti”.³⁴

U slučaju *Nirex*, u kome je Irska podnela zahtev za javnom istragom u Velikoj Britaniji u vezi sa proverom valjanosti prijave za izgradnju objekta za skladištenje nuklearnog otpada na obali Kambrije neposredno uz Irsko more, vlada u Dablinu je smatrala da načelo predostrožnosti obavezuje njenog suseda da razmotri mogući

³⁰ Izdvojeno mišljenje sudije Palmera (Palmer): *ibid.*, p. 412.

³¹ Izdvojeno mišljenje sudije Viramantrija (Weeramantry): *ibid.*, pp. 344–345.

³² 26 ILM (1987) 38.

³³ *Application of the Republic of Hungary v. The Czech and Slovak Republic on the Diversion of the Danube River*. Navedeno prema: Philippe Sands, Richard Tarasofsky and Mary Weiss (eds), *Principles of International Environmental Law – Volume IIA: Documents in International Environmental Law*, Manchester University Press, Manchester, 1994, pp. 693–698.

³⁴ *Ibid.*, para. 140.

uticaj predloženog projekta na životnu sredinu.³⁵ Irska je zahtevala detaljan postupak procene uticaja i dostupnost informacija o alternativnom mestu izgradnje, ali je svoj zahtev zasnovala prvenstveno na pravu EU, jer nije imala potrebe da se bavi običajnim međunarodnim normama. Nešto skorije, pred Arbitražnim tribunalom za pravo mora, u sporu između Irske i Velike Britanije oko potapanja u Irskom moru izvesnih količina radioaktivnog otpada koji je prozveden ili nastao kao posledica rada postrojenja u Selafildu, Irska je smatrala da ima pravo da zahteva od Velike Britanije da sprovede pravilnu procenu uticaja rada postrojenja, u skladu sa članom 206 Konvencije o pravu mora od 1982. godine.³⁶ U toku ovog zahteva za privremenim merama, Tribunal je izjavio da se radi o glavnom pitanju koje se ne može rešiti do donošenja konačne odluke. U povezanom zahtevu Međunarodnom sudu za pravo mora za privremene mere do donošenja odluke Arbitražnog tribunala, Irska je istakla da je Velika Britanija na osnovu člana 206 u obavezi da izvrši prethodnu procenu posledica rada postrojenja na životnu sredinu i međunarodnog kretanja radioaktivnog otpada povezanog sa postrojenjem.³⁷

U poslednjih nekoliko godina došlo je do vidnog povećanja intenziteta rasprave pred međunarodnim pravosudnim organima oko pravila o sprečavanju nastanka štete po životnu sredinu u prekograničnom kontekstu.³⁸ Najznačajniji spor vođen pred MSP u poslednje vreme je slučaj fabrika za proizvodnju celuloze na reci Urugvaj (*Pulp Mills*).³⁹ Presuda u sporu Nikaragve i Kostarike je nakon nje prva sledeća presuda MSP o istom pitanju. Takođe, pred MSP su trenutno u toku još dva slučaja koja imaju za predmet probleme životne sredine.⁴⁰ Na sve to, Međunarodni tribunal za pravo mora usvojio je vrlo važno savetodavno mišljenje o odgovornosti država koje finansiraju delatnosti u okviru morske oblasti.⁴¹

³⁵ Navedeno prema: Owen McIntyre, *Environmental Protection of International Watercourses Under International Law*, Ashgate, London, 2013, p. 92.

³⁶ *Ireland v. United Kingdom (Order No. 3 – Suspension of Proceedings on Jurisdiction and Merits and Request for Further Provisional Measures)*, UNCLOS Arbitral Tribunal (24 June 2003).

³⁷ *Ireland v. United Kingdom (The MOX Plant Case)*, 41 ILM (2002) 405 (Order).

³⁸ Videti više u: Ilias Plakokefalos, “Prevention Obligations in International Environmental Law”, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 23, No. 1, 2012, pp. 3–43.

³⁹ *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)*, Judgment, *ICJ Reports 2010*, p. 14.

⁴⁰ U pitanju su *Aerial Herbicide Spraying (Ecuador v. Colombia)*, *ICJ Reports 2010*, p. 307; *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan)*, *ICJ Reports 2010*, p. 400.

⁴¹ *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, Slučaj br. 17, ITLOS, Seated Disputes Chamber (Advisory Opinion), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_en.pdf.

*Problemi praktične primene procene prekograničnog uticaja
na životnu sredinu*

Iako su procene uticaja na životnu sredinu zavisne od okolnosti slučaja u pogledu sadržine i valjanosti, Okova (Phoebe N. Okowa) navodi izvesne ključne, minimalne elemente dobre procene, najviše na osnovu Konvencije Ekonomske komisije UN za Evropu od 1991. i UNEP smernica od 1987.⁴² Među njima su najpre zahtev da se procena mora vršiti već kada je predloženi projekat ili aktivnost u fazi planiranja kako bi se rezultati mogli valjano analizirati i da, do završetka svih konsultacija sa potencijalno ugroženim državama, država koja predlaže aktivnosti koje mogu da izazovu prekograničnu štetu ne sme sa njima da nastavi. Priroda predložene aktivnosti i njene moguće posledice po životnu sredinu, onako kako ih identifikuje procena uticaja, moraju da budu jasno ustanovljene i prosleđene potencijalno ugroženima. Zahtevi dobre vere važe u pogledu svakog obaveštenja i potonjeg konsultovanja. Jedna nezadovoljavajuća zajednička odlika ovih postupaka koju navodi Okova je da je obično država koja predlaže aktivnost jedina odgovorna da utvrdi mogućnosti nastanka ili ozbiljnost svake štetne posledice po životnu sredinu, kao i da ne postoji generalno obaveza države iz koje potiče takva štetna posledica da priloži obrazloženje svojoj odluci.⁴³ Nasuprot navedenom stavu stoji argumentacija Novog Zelanda izneta u slučaju *Nuklearnih proba*, dok Konvencija Ekonomske komisije UN za Evropu predlaže zajedničko obraćanje istražnoj komisiji ako se država izvora i ugrožena država ne slažu oko posledica predloženih aktivnosti po životnu sredinu (Aneks IV Konvencije).

Verovatno najslabija karika u postupku procene uticaja na životnu sredinu je što se one izvode u unutrašnjim pravnim i upravnim režimima. Različiti nivo administrativne sposobnosti država, kao što je birokratska efikasnost, nezavisnost i efikasnost sudskog postupka, pa čak i podrška građanskih grupa, mogu da imaju uticaja na celokupan postupak.⁴⁴

Izgledalo bi da države, međunarodne organizacije i kodifikatorska tela gledaju na postupke procene uticaja na životnu sredinu kao na ključne za ispunjenje obaveze sprečavanja prekogranične štete po životnu sredinu i sa njom povezane obaveze saradnje. Navedeni postupci se vide i kao jedan od načina delotvorne primene načela predostrožnosti, pogotovo u situacijama koje se tiču projekata velikih razmera i

⁴² Phoebe N. Okowa, "Procedural Obligations in International Environmental Agreements", *British Yearbook of International Law*, Vol. 67, No. 1, 1996, pp. 282–285.

⁴³ *Ibid.*, p. 284.

⁴⁴ Francis N. Botchway, "The Context of Trans-Boundary Energy Resource Exploitation: The Environment, the State, and the Methods", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, No. 14, 2003, p. 209.

razvojnog potencijala i visokorizičnih aktivnosti. Birni i Bojl ističu da se prilikom određivanja da li predloženi projekat ili aktivnost mogu da imaju značajnog uticaja na životnu sredinu susednih država može primeniti načelo predostrožnosti, pa je obavezna procena tih uticaja, što ublažava osnovne slabosti koje procena uticaja pokazuje kao sredstvo upravljanja međunarodnom životnom sredinom i prekograničnom saradnjom.⁴⁵ Obaveza prethodne prekogranične procene uticaja je široko prihvaćena već 1986. godine, kada je Ekspertska grupa za životnu sredinu Svetske komisije za životnu sredinu i razvoj označila procenu uticaja na životnu sredinu kao „nastajuće načelo međunarodnog prava”, što znači da prema običajnom međunarodnom pravu, države koje planiraju da izvedu ili da dozvole izvođenje aktivnosti koje mogu da nanesu značajnu štetu životnoj sredini, treba da izvrše ili da obavežu izvođače na izvršenje procene tih posledica pre nego što pristupe izvođenju, ili daju dozvolu za izvođenje.⁴⁶

Status procene uticaja u oblasti neplovidbenog korišćenja međunarodnih vodotokova

U vezi sa planiranim projektima aktivnosti koje mogu da utiču na zajednička međunarodna sveža vodna dobra, neki oblici prekogranične procene uticaja se obično zahtevaju u dvostranim i višestranim ugovorima kao i državnoj praksi.⁴⁷ Helsinška konvencija Komisije za Evropu UN od 1992. izričito zahteva da „ugovornice razvijaju, usvajaju, implementiraju, i koliko je god moguće učine kompatibilnim relevantne pravne, upravne, ekonomske, finansijske i tehničke mere, kako bi obezbedile da se primenjuju procene uticaja na životnu sredinu i druge procene”.⁴⁸ Član 16 zahteva da se podaci o stanju prekograničnih voda, među njima i ciljevi u pogledu kvaliteta vode, izdate dozvole i uslovi koji se u njima nalaze, kao i rezultati uzoraka u svrhe praćenja i procene, učine dostupnim javnosti, na šta

⁴⁵ Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, op. cit., p. 134.

⁴⁶ *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations*, Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development, 1987, pp. 58–62.

⁴⁷ O tome generalno videti u: Ludwik A. Teclaff, *Water Law in Historical Perspective*, William S. Hein Co, New York, 1985, p. 240; André Nollkaemper, *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint*, Graham & Trotman, Dordrecht, 1993, p. 180; Catherine A. Cooper, “The Management of International Environmental Disputes in the Context of Canada-United States Relations: A Survey and Evaluation of Techniques and Mechanisms”, *Canadian Yearbook of International Law*, Vol. 24, 1986, p. 303.

⁴⁸ 1992 UN ECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (1992) 31 ILM 1312.

Okova primećuje da građani države u kojoj se nalazi izvor uticaja, kao i građani druge države, imaju mogućnost da iznesu svoja viđenja onima od kojih zavisi donošenje odluka.⁴⁹ U nastavku Helsinške konvencije se ponovo pominje procena uticaja, pa u članu 11(3) stoji:

Pribrežne ugovornice će, u stalnim vremenskim razmacima, izvoditi udružene ili koordinisane procene uslova prekograničnih voda i efektivnosti mera sprečavanja, kontrole i umanjivanja prekograničnog uticaja. Rezultati ovih procena biće dostupni javnosti u skladu sa odredbama člana 16 Konvencije.

Mada Konvencija UN od 1997. ne zahteva izričito sprovođenje procene uticaja na životnu sredinu pre implementacije planiranih projekata ili aktivnosti koje mogu da imaju značajne posledice, procena uticaja na životnu sredinu se može posredno ustanoviti iz drugih formalnih dužnosti, posebno dužnosti obaveštenja drugih država o predloženim aktivnostima koje mogu da nanesu prekograničnu štetu.⁵⁰ Zaista, samo se u članu 12 koji uređuje dužnost država vodotoka da obaveste druge države vodotoka o planiranim merama sa mogućim štetnim posledicama, izričito pominje procena uticaja na životnu sredinu u okviru Konvencije:

Pre nego što država vodotoka implementira ili dozvoli implementaciju planiranih mera koje mogu da imaju značajne štetne posledice po druge države vodotoka, ona će obavestiti te države blagovremeno o takvim merama. Takvo obaveštenje biće praćeno dostupnim tehničkim podacima i informacijama, među kojima i rezultatima bilo koje procene uticaja na životnu sredinu, kako bi se omogućilo obaveštenim državama da procene moguće posledice planiranih mera.

Dakle, korisnost postupka procene uticaja za svrhu izvršenja obaveze obaveštenja se izričito priznaje. Identično pominjanje procene uticaja, u vezi sa obavezom obaveštenja, sadrži Izmenjeni protokol o zajedničkim vodotokovima Južnoafričke zajednice za razvoj.⁵¹

U prilog običajnom statusu pravila koje zahteva sprovođenje procene planiranih projekata i aktivnosti koji mogu da utiču na zajednička međunarodna sveža vodna dobra je činjenica da je Udruženje za međunarodno pravo istaklo ovu obavezu kao središnju u režimu međunarodnog vodnog prava iz Berlinskih pravila od 2004. godine. Ova pravila sadrže celo posebno poglavlje broj VI posvećeno procenama uticaja, koje zahteva od države da preduzme stalne i prethodne procene uticaja programa, projekata ili aktivnosti koje mogu da imaju značajne posledice po vodenu

⁴⁹ Phoebe N. Okowa, "Procedural Obligations in International Environmental Agreements", op. cit., p. 278.

⁵⁰ Ibid., p. 279.

⁵¹ 40 ILM (2001) 321, Article 4(1)(b).

životnu sredinu ili održivi razvoj voda (član 29(1)). U nastavku istog poglavlja se nabrajaju uticaji koji treba da budu procenjeni (član 29(2)), i suštinski elementi koje postupci procene uticaja treba da sadrže (član 31). Svako lice kome u drugoj državi ozbiljno pretila šteta može da učestvuje, bez diskriminacije, u postupku procene u državi gde će se odvijati program, projekat ili aktivnost (član 30). Član 18 koji se odnosi na javno učešće i pristup informacijama zahteva da „informacije koje su dostupne prema ovom članu obuhvataju, ali se i ne ograničavaju na, procene uticaja u vezi sa upravljanjem vodama” (stav 3), a komentar na ovaj član objašnjava da je često najefikasnija metoda pristupa informacijama otkrivanje javnosti postupka procene uticaja na životnu sredinu koje je posebna obaveza prema običajnom međunarodnom pravu.⁵² Komentar člana 2(2) Berlinskih pravila kaže da ovaj član priznaje da ako žele da ispune obaveze prema međunarodnom pravu – posebno u pogledu ali ne i samo procene uticaja na životnu sredinu – države moraju da investiraju u izgradnju kapaciteta za potrebnu tehničku ekspertizu.⁵³ Stoga su 2004. godine članovi Komiteta za vodna dobra Udruženja za međunarodno pravo gledali na obavezu sprovođenja procene uticaja na životnu sredinu kao na pravilo običajnog međunarodnog prava, da bi konačno sve sumnje razvejavao komentar na član 29 Berlinskih pravila koji izričito navodi: „Udruženje za međunarodno pravo je prepoznalo da se praksa uobličila u pravilo običajnog međunarodnog prava, barem u pogledu prekograničnih posledica”.⁵⁴

Još od 1989. godine, kada je doneta njena Direktiva o proceni uticaja u oblasti životne sredine, Svetska banka finansira projekte koji obavezno prethodno prolaze postupak procene uticaja kako bi se ustanovile njihove moguće unutrašnje, prekogranične i globalne posledice po životnu sredinu, tako da su ti postupci sada pravilo za sve glavne razvojne agencije.⁵⁵ To je posebno značajno u vezi sa međunarodnim vodotokovima gde planirane mere korišćenja ili razvoja vodnih dobara obično podrazumevaju masivne infrastrukturne investicije i gde se najveći broj nerazvijenih vodotokova nalazi u zemljama u razvoju. Zaista, mnogo autora

⁵² *Berlin Rules on Water Resources Law*, ILA (2004), www.asil.org/ilib/WaterReport2004.pdf, p. 25.

⁵³ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 31.

⁵⁵ Više o delatnosti Svetske banke u ovoj oblasti videti u: C. Rees, “EA Procedures and Practice in the World Bank”, in: Norman Lee and Clive George (eds), *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*, John Wiley and Sons, Chichester, 2000, p. 243. O ostalim agencijama vidi u: William V. Kennedy, “Environmental Impact Assessment and Multilateral Financial Institutions”, in: Judith Petts (ed.), *Handbook of Environmental Impact Assessment: Environmental Impact Assessment in Practice – Impact and Limitations*, Blackwell, Oxford, 1999, p. 98.

ističe da u stvarnosti brojne slabo razvijene zemlje vrše procene uticaja samo kada je to uslov za međunarodnu pomoć.⁵⁶

PRESUDA U SPORU KOSTARIKE I NIKARAGVE I PROCENA UTICAJA

Karakter obaveze procene uticaja

U presudi u slučaju *Kostarika-Nikaragva*, MSP se najpre pozabavio navodom Kostarike da je Nikaragva prekršila obavezu procene uticaja na životnu sredinu tokom izvođenja radova na poboljšanju plovnosti donjeg toka reke San Huan. Tom prilikom preduzete su aktivnosti čišćenja rečnog dna od peska i šljunka. Sud je iskoristio stav iz slučaja *Fabrika celuloze* kada je naveo da se

sprovođenje procene uticaja na životnu sredinu sada može smatrati obavezom u opštem međunarodnom pravu ukoliko postoji rizik da će predložena industrijska delatnost moći da ima značajne štetne uticaje u prekograničnom kontekstu, a naročito prema zajedničkom dobru.⁵⁷

Sud smatra da, iako se ovaj stav odnosi na industrijske delatnosti, načelo koje leži u njegovoj osnovi može uopšteno da se primeni na predložene delatnosti koje mogu da imaju značajno štetni uticaj u prekograničnom kontekstu.⁵⁸ Odatle Sud zaključuje da određena država mora, kako bi ispunila obavezu postupanja sa dužnom pažnjom u sprečavanju značajne prekogranične štete po životnu sredinu, pre nego što se upusti u delatnost koja može da ima negativne posledice po životnu sredinu druge države, da utvrdi da li postoji rizik od značajne prekogranične štete, što u stvari znači da ona mora da sprovede procenu uticaja na životnu sredinu.⁵⁹

Sud podseća da određivanje sadržine procene uticaja treba izvršiti u svetlosti specifičnih okolnosti svakog slučaja.⁶⁰ Ako procena uticaja potvrdi postojanje rizika od značajne štete, država koja planira da preduzme datu delatnost mora na osnovu

⁵⁶ John H. Knox, “The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment”, op. cit., p. 297; Christopher Wood, *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*, Longman, Harlow, 1995, p. 303.

⁵⁷ *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)*, Judgment, *ICJ Reports 2010*, p. 83, para. 204.

⁵⁸ *Certain activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, Judgment, www.icj-cij.org/docket/files/152/18870.pdf, para. 101.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid., para. 102.

obaveze dužne pažnje da obavesti drugu potencijalno ugroženu državu i posavetuje se sa njom u dobroj veri, ako je to potrebno kako bi se utvrdile valjane mere sprečavanja ili ublažavanja rizika.⁶¹

Sud posmatra procenu uticaja na životnu sredinu kao posebnu obavezu koja stoji u vezi sa postojanjem rizika od nastanka značajne štete i odnosi se na sve vrste delatnosti koje mogu da nose sa sobom takav rizik – nezavisno da li su one industrijskog ili kakvog drugog karaktera. Procena uticaja je obaveza proceduralnog, formalnog karaktera, ona je konkretizacija jedne opštije obligacije sredstva koja se odnosi na sprečavanje nastanka značajne štete, a ispunjava se uz postupanje po standardu dužne pažnje. Drugim rečima, Sud u ovoj presudi dodatno pojašnjava ono što se moglo zaključiti još iz njegovog stava u slučaju *Fabrika celuloze*, a to je da standard dužne pažnje u ovom kontekstu ne može biti ostvaren na drugačiji način do sprovođenjem procene uticaja, to jest da u takvom kontekstu između ova dva instituta postoji identitet sadržine. Međutim, Sud u daljem razmatranju nije utvrdio da je Kostarika dokazala postojanje rizika od nastanka značajne štete od negativnog uticaja koje su aktivnosti Nikaragve imale po tok reke San Huan, te sledstveno na močvarna područja na teritoriji Kostarike.⁶² Iz tog razloga Sud se nije upuštao u dalje izvođenje dokaza da li je procena uticaja u ovom slučaju bila valjano sprovedena.

*Kontekst i obim projekta kao elementi postupka ocene rizika:
kritika neujednačenosti postupanja Suda*

U daljem izlaganju, Sud se okreće ka tvrdnji Nikaragve da je Kostarika prekršila obavezu sprovođenja procene prekograničnog uticaja na osnovu opšteg međunarodnog prava pre nego što je započela delatnosti na izgradnji puta na južnoj obali San Huana, pogotovo imajući u vidu dužinu puta i njegovu trasu. Sud opet ponavlja da je nesporno postojanje obaveze sprovođenja procene u slučaju postojanja rizika od nastanka značajne štete u prekograničnom kontekstu. Sud se osvrće na preliminarnu procenu rizika projekta izgradnje puta koju je Kostarika izvela u trenutku donošenja odluke da napravi put, prema sopstvenom usmenom navodu pred Sudom.⁶³ Sud ocenjuje da je preliminarna procena rizika jedan od legitimnih načina na koji država može da utvrdi da li predložena delatnost nosi sa sobom rizik od nastanka značajne prekogranične štete.⁶⁴ Međutim, Sud smatra da Kostarika nije pružila uverljive dokaze da je preliminarnu procenu zaista sprovedla.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid., para. 105.

⁶³ Ibid., para. 150.

⁶⁴ Ibid., para. 151.

Iz tog razloga, Sud se opet u nastavku presude bavi procenom rizika u konkretnom slučaju. Značajno je istaći da Sud smatra da je za utvrđivanje procene rizika potrebno imati u vidu *obim* i *kontekst* projekta.⁶⁵ Sud smatra da je obim projekta izgradnje puta bio značajan, a imajući u vidu planiranu lokaciju puta duž reke San Huan i geografske uslove rečnog sliva gde je trebalo postaviti put (pogotovo stoga što bi put morao da prođe kroz močvarno zemljište od međunarodnog značaja na teritoriji Kostarike, a nalazio bi se u blizini drugog takvog zemljišta u Nikaragvi), Sud je utvrdio postojanje rizika od značajne štete, samim tim i postojanje obaveze sprovođenja procene uticaja.⁶⁶

Čini se da je na ovom mestu Sud donekle u raskoraku sam sa sobom. Radovi na izgradnji puta su stavljeni na viši stepen opasnosti po vodotok od radova na vađenju šljunka i peska iz korita, a time i po ekosistem vodotoka – u ovom slučaju močvarno zemljište pod međunarodnom zaštitom. Očigledno je da je Sud prednost dao obimu radova, iako se sam poziva kako na obim, tako i na kontekst radova u svom stavu o konkretizaciji postupka procene rizika. Nema sumnje da je obim radova na izgradnji puta neuporedivo veći, te samim tim i opasniji po okolinu od radova na kopanju peska i šljunka. Ipak, ako uzmemo u obzir kontekst, radovi na vađenju peska i šljunka neposrednije pogađaju sam vodotok, jer se fizički izvode na njemu, dok su radovi na izgradnji puta samo posredno vezani sa uticajem na vodotok.⁶⁷ Vidljivo je i vrlo šturo, gotovo nepostojeće utvrđivanje činjenica od značaja za procenu rizika kod Suda u slučaju aktivnosti Nikaragve na vađenju peska i šljunka. Kao da je Sud potpuno zanemario jednu aktivnost te vrste kao potencijalno štetnu. Stav o apsolutnoj bezazlenosti ovakve aktivnosti u neskladu je sa stavom Suda iz tog dela presude o kome smo ranije govorili, da je svaka aktivnost koja ima uticaja na životnu sredinu, a ne samo industrijska, pogodna da sa sobom nosi rizik od nastanka značajne štete. Stoga smatramo da je neophodno da se svakoj takvoj aktivnosti pristupi na jednak način, odnosno za svaku se mora sprovesti formalno jednak postupak sudske procene postojanja rizika.

Vanredno stanje kao osnov za ublažavanje obaveze sprovođenja procene uticaja

U nastavku presude, Sud se bavi navodima Kostarike da je vanredno stanje koje je bilo proglašeno na tom delu njene teritorije oslobodilo ovu državu obaveze

⁶⁵ Ibid., para. 154.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ U tom smislu vidi i izdvojeno mišljenje sudije sudije Dugara (Dugard): Separate opinion of Judge ad hoc Dugard, www.icj-cij.org/docket/files/150/18868.pdf, para. 21–35.

sprovedenja procene uticaja. Sud navodi da je u slučaju *Fabrike celuloze* utvrdio da je na svakoj državi da u nacionalnom zakonodavstvu ili u postupku izdavanja dozvole za projekat odredi poseban sadržaj procene uticaja na životnu sredinu u svakom konkretnom slučaju.⁶⁸ Sud tumači svoj stav tako da se ovo pozivanje na nacionalno zakonodavstvo ne odnosi na mogućnost nesprovedenja procene uticaja. Ovo pozivanje praktično znači da se konkretan metod sprovedenja procene uticaja može prilagoditi okolnostima vanrednog stanja, međutim Sud nije detaljnije precizirao u kojoj meri i na koji način se može odstupiti od standardne procedure. Sud je na ovom mestu napomenuo da Kostarika nije podnela uverljive dokaze o postojanju vanrednog stanja te nije ni bilo potrebe za Sud da se u to pitanje upušta. Ostaje žal što sud nije iskoristio priliku da razjasni ovo važno pitanje koje nije dovoljno precizirano u međunarodnom ugovornom pravu.

Čini se da se na ovom mestu ispoljilo poznato ponašanje MSP da u pojedinim šakljivim pravnim pitanjima, koja nisu dovoljno jasno precizirana u međunarodnim normativnim izvorima, a pogotovo ako sa sobom nose potencijal od širenja sukoba usled različitih tumačenja, odbija da iznese svoj stav o pravilnom načinu tumačenja i postupanja koje bi bilo obavezujuće za strane u sporu, pa samim tim i stvorilo uputstvo za postupanje u budućim slučajevima u vidu presedana. Ovaj autor pisao je dosta o tome kod savetodavnih mišljenja i presuda MSP u prošlosti generalno, ali i konkretno u sporovima u oblasti zaštite životne sredine, gde je situacija posebno složena s obzirom na stalan razvoj i nedovoljnu normativnu izgrađenost ovog prava.⁶⁹

Na kraju Sud se pozabavio tvrdnjom Kostarike da je obaveza sprovedenja prekograničnog uticaja bila ispunjena izradom nekoliko različitih dokumenata, među kojima su Plan o upravljanju životnom sredinom, Dijagnostička procena životne sredine i studija koja je na njoj zasnovana. Sva ova istraživanja, sprovedena u periodu nakon početka radova, ispitivala su štetne posledice koje su već izazvane izgradnjom puta po životnu sredinu i davale predloge kako da se ove posledice spreče, ili ublaže. Sud je jasno razgraničio da iako obaveza sprovedenja procene uticaja jeste trajna obligacija koja ima rok tokom celog perioda izvođenja projekta koji se procenjuje, njena suština jeste u *ex ante* utvrđivanju postojanja rizika od izazivanja značajne

⁶⁸ *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)*, Judgment, *ICJ Reports 2010*, p. 83, para. 205.

⁶⁹ Videti: Duško Dimitrijević, Ivona Lađevac i Mihajlo Vučić, „Analiza preduzetih aktivnosti u okviru sistema UN u vezi sa rešavanjem pitanja Kosova i Metohije”, *Međunarodni problemi*, vol. LXIV, br. 4, 2012, pp. 442–478; Mihajlo Vučić, „Primeri tumačenja načela održivog razvoja u pravu neplovidbenog korišćenja međunarodnih vodotokova od strane Međunarodnog suda pravde”, u: Dragoljub Todić i Marko Novaković (urs), *Savremeni međunarodno-pravni poredak i evropske integracije Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014, pp. 127–151.

prekogranične štete, jer kao što smo naveli, ovaj institut prožet je duhom načela predostrožnosti i zahteva preventivno delovanje čak i u slučaju nedostatka dokaza, s obzirom na nesagledivost i potencijalnu nenadoknadivost štetnih posledica.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Izvesno je da će sporovi oko korišćenja zajedničkih prirodnih dobara koja postaju sve oskudnija u uslovima klimatskih promena, industrijskih ambicija i ciljeva održivog razvoja postajati sve češći i da će ih karakterisati visok stepen pretnje od eskalacije, jer nije reč o dobrima za koje se mogu pronaći supstituti već o osnovnim životnim potrebama. U takvim okolnostima praksa obraćanja međunarodnim sudovima kao arbitrima sporova je način za izbegavanje eskalacije sukoba i ispunjenja osnovnih vrednosti kojima teži međunarodna zajednica. Značajno je što je MSP doneo presudu kojom je okončana jedna od faza u dugom sporu Kostarike i Nikaragve koje međusobno dele granicu i ugrožene su štetnim delovanjem klimatskih promena u borbi za korišćenje prirodnih dobara zajedničkog regiona. Međutim, pre nego sa ovog šireg, bezbednosno-političkog aspekta, presuda MSP ima značaja po dalji razvoj međunarodnog prava kao instrumenta za rešavanje ovakvih složenih i potencijalno destabilizujućih sporova. Nema sumnje da je procena prekograničnog uticaja na životnu sredinu postala sastavni deo normativnog korpusa opšteg međunarodnog prava. Kao što pokazuju ponašanje obe strane u sporu i argumentacija Suda, ova obaveza predstavlja neizostavni deo postupanja po standardu dužne pažnje radi sprečavanja nastanka značajne štete po životnu sredinu. Nesporno je da je za njeno aktiviranje potrebno da postoji rizik od nastanka značajne štete. U takvoj situaciji potrebno je pre otpočinjanja rizične aktivnosti sprovesti procenu uticaja i o toj proceni drugu stranu blagovremeno i u dobroj veri obavestiti.

Ono što je najčešći problem kod sprovođenja ove procedure je sama procena rizika. Ona se vrši na osnovu načela predostrožnosti, dakle nije potrebno da postoji puna naučna utemeljenost dokaza u prilog postojanja rizika. Vrlo je važno što Sud u presudi koju smo analizirali tumači da se procena rizičnosti projekta ceni na osnovu konteksta i obima projekta. To tumačenje pruža smernice daljoj primeni ovog instituta u praksi. U tom smislu, može se kritikovati nedoslednost Suda u tretmanu oba projekta. Mnogo manje vremena i posvećenosti je Sud uložio u dokaze koji se odnose na rizik od radova na vađenju šljunka i peska sa dna korita u odnosu na radove na izgradnji puta, što nije u skladu sa samim stavom Suda oko toga da *svaka delatnost* koja ima uticaja na životnu sredinu može sa sobom da nosi rizik te je stoga logično zaključiti da svakoj delatnosti treba posvetiti istu meru pažnje.

Drugi problem u vezi sa primenom ovog instituta su standardi za njegovo izvođenje. To je stvar koja nije dovoljno jasna iz ugovorne normative. Ono što

presuda donosi kao pozitivno je stav Suda da postojanje vanrednog stanja može da obavezu sprovođenja procene uticaja modifikuje u odnosu na njenu osnovnu sadržinu iz redovnih prilika. Međutim, problem je što Sud ne kaže ništa o tome kolika su odstupanja i u kom smeru dozvoljena. Sud samo kaže da se procena i u tom slučaju mora sprovesti. To je ipak pozitivan pomak jer slučajevi vanrednog stanja nisu do sada bili eksplicitno normirani u međunarodnim ugovorima. Za samu sadržinu procedure i dalje će biti relevantna praksa koja nastaje na osnovu standarda koji se formiraju u izvođenju projekata pod pokroviteljstvom Svetske banke, s obzirom na to da ona finansira najveći broj projekata na međunarodnim vodotokovima.

BIBLIOGRAFIJA

- Agenda 21, 1992, UN Doc. A/CONF.151/26.
- Birnie, Patricia W. and Boyle, Alan E., *International Law and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- Botchway, Francis N., “The Context of Trans-Boundary Energy Resource Exploitation: The Environment, the State, and the Methods”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, No. 14, 2003.
- Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)*, Judgment, *ICJ Reports 2010*.
- Certain activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua) and Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, Judgment, www.icj-cij.org/docket/files/152/18870.pdf.
- Cooper, Catherine A., “The Management of International Environmental Disputes in the Context of Canada-United States Relations: A Survey and Evaluation of Techniques and Mechanisms”, *Canadian Yearbook of International Law*, Vol. 24, 1986.
- Dimitrijević, Duško, Lađevac, Ivona i Vučić, Mihajlo, „Analiza preduzetih aktivnosti u okviru sistema UN u vezi sa rešavanjem pitanja Kosova i Metohije”, *Međunarodni problemi*, vol. LXIV, br. 4, 2012, pp. 442–478.
- Dupuy, Pierre-Marie, “Overview of the Existing Customary Legal Regime Regarding International Pollution”, D. B. Magraw (ed.), *International Law and Pollution*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1991.
- Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations*, Experts Group on Environmental Law of the World Commission on Environment and Development, 1987.
- FAO Comparative Legal Strategy on Environmental Impact Assessment and Agricultural Development (1982).

- Berlin Rules on Water Resources Law*, ILA, 2004, www.asil.org/ilib/WaterReport2004.pdf.
- “Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change”, Intergovernmental Panel on Climate Change, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>.
- Ireland v. United Kingdom (Order No. 3 – Suspension of Proceedings on Jurisdiction and Merits and Request for Further Provisional Measures)*, UNCLOS Arbitral Tribunal (24 June 2003).
- Ireland v. United Kingdom (The MOX Plant Case)*, 41 ILM (2002) 405 (Order).
- Kennedy, William V., “Environmental Impact Assessment and Multilateral Financial Institutions”, in: Judith Petts (ed.), *Handbook of Environmental Impact Assessment: Environmental Impact Assessment in Practice – Impact and Limitations*, Blackwell, Oxford, 1999.
- Knox, John H., “The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment”, *The American Journal of International Law*, Vol. 96, No. 2, April 2002, pp. 291–319.
- Lee, Norman and George, Clive (eds), *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*, John Wiley and Sons, Chichester, 2000.
- McIntyre, Owen, *Environmental Protection of International Watercourses Under International Law*, Ashgate, London, 2013.
- Nollkaemper, André, *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint*, Graham & Trotman, Dordrecht, 1993.
- OECD Council Recommendation C(74) 216, Analysis of the Environmental Consequences of Significant Public and Private Projects (14 November 1974).
- OECD Council Recommendation C(79) 116, Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment (8 May 1979).
- OECD Council Recommendation C(85) 104, Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes (20 June 1985).
- OECD Council Recommendation C(77) 28, Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution.
- Okowa, Phoebe N., “Procedural Obligations in International Environmental Agreements”, *British Yearbook of International Law*, Vol. 67, No. 1, 1996, pp. 275–336.
- Plakokefalos, Ilias, “Prevention Obligations in International Environmental Law”, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 23, No. 1, 2012, pp. 3–43.
- Report of the International Law Commission* (2001), GAOR A/56/10.
- Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Courts judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests [New Zealand v. France] Case*, Order 22IX 95, ICJ Rep. 1995.

- Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, Slučaj br. 17, ITLOS, Seated Disputes Chamber (Advisory Opinion), https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_en.pdf.
- Sands, Philippe, Tarasofsky, Richard and Weiss, Mary (eds), *Principles of International Environmental Law – Volume IIA: Documents in International Environmental Law*, Manchester University Press, Manchester, 1994.
- Teclaff, Ludwik A., *Water Law in Historical Perspective*, William S. Hein Co, New York, 1985.
- “Goals and Principles of Environmental Impact Assessment”, UNEP, UNEP/GC/DEC/14/25, 1987.
- Vučić, Mihajlo, „Primeri tumačenja načela održivog razvoja u pravu neplovidbenog korišćenja međunarodnih vodotokova od strane Međunarodnog suda pravde”, u: Dragoljub Todić i Marko Novaković (urs), *Savremeni međunarodno-pravni poredak i evropske integracije Srbije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2014.
- Wood, Christopher, *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*, Longman, Harlow, 2012.

Mihajlo VUČIĆ

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT IN THE PRACTICE OF INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

ABSTRACT

The paper deals with the legal institute of transboundary environmental impact assessment and its application in concrete reality of international relations. The article starts from the recent judgment of the ICJ in the environmental dispute between Costa Rica and Nicaragua which was based on the analysis of the content, legal status and mode of application of this institute. The author firstly gives a brief overview of factual background and legal history of the dispute so as to enable the reader to understand the context of the judgment. The author points the climate and environmental factors that create the politically tense climate in the region. Then, the legal analysis of transboundary environmental impact assessment in general international law is given through the overview of legal scholarship, treaty norms and international jurisprudence. A separate section is devoted to the application of this institute in the branch of international law which regulates the use of international watercourses, since the crux of the dispute is about the usage of the shared San Juan river and its ecosystems. In the last part, the interpretation of this institute in the disposition of the judgment of the ICJ is given, and some examples of Court's

argumentation which represent a new understanding of some elements of this institute or which clear previous dilemmas concerning the modes of interpretation are presented. The author points out also that the Court has missed the opportunity to shed additional light on the mode of application of this institute in the emergency cases on the territory of the state which is under an obligation to apply it. The article concludes with the statement that the judgment in the dispute between Costa Rica and Nicaragua has on the whole contributed to the established status of this institute as the norm of general international law, however, it still stands for further legal practice to define the precise contents of the procedure for its application.

Key words: environmental impact assessment, International Court of Justice, Costa Rica, Nicaragua, international watercourses.