

**Механизми
остваривања начела
неузроковања штете
у пракси управљања
међународним
водотоковима**

Михајло Вучић



**МЕХАНИЗМИ ОСТВАРИВАЊА
НАЧЕЛА НЕУЗРОКОВАЊА ШТЕТЕ
У ПРАКСИ УПРАВЉАЊА
МЕЂУНАРОДНИМ ВОДОТОКОВИМА**

др Михајло Вучић

Београд, 2019.

Издавач

Институт за међународну политику и привреду, Београд

За издавача

Проф. др Бранислав Ђорђевић
директор

Рецензенти

др Душко Димитријевић, научни саветник,
Институт за међународну политику и привреду, Београд
др Бојан Милисављевић, ванредни професор,
Правни факултет Универзитета у Београду
др Бранко Ракић, редовни професор,
Правни факултет Универзитета у Београду

Компјутерска обрада и дизајн

Сања Баловић

Штампа:

Сајнос доо, Момчила Тапавице 2, Нови Сад

ИСБН 978-86-7067-260-4

Монографија је резултат рада на пројекту Министарства просвете, науке и технолошког развоја: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти, из програма основних истраживања код Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије” (евиденциони број 179029).

САДРЖАЈ

УВОД	9
------------	---

1. УПРАВЉАЊЕ ВОДНИМ РЕСУРСИМА И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

1.1. Значај воде по међународни мир и безбедност	17
1.2. Концепција међународног водног права	20
1.2.1. Пример први: Хармонова доктрина	21
1.2.2. Пример други: Случај језера Лану	23
1.3. Савремене тенденције развоја међународног водног права	24
1.4. Фрагментисаност међународног водног права	28
1.5. Конвенција УН о водотоковима	33
1.6. Хелсиншка конвенција	37
1.6.1. Од регионалног до глобалног међународног уговора	37
1.6.2. Однос са Конвенцијом УН о водотоковима	42

2. ТРИПАРТИТНА КОНСТРУКЦИЈА МЕЂУНАРОДНОГ ВОДНОГ ПРАВА – ПРАВИЧНО И РАЗУМНО КОРИШЋЕЊЕ, НЕУЗРОКОВАЊЕ ЗНАЧАЈНЕ ШТЕТЕ, САРАДЊА

2.1. Однос правичног и разумног коришћења и неузроковања значајне штете	46
2.1.1. Појам правичног и разумног коришћења	46
2.1.2. Неузроковање значајне штете као коректив правичног и разумног коришћења	50
2.1.3. Хијерархија или комплементарност?	53
2.1.4. Виталне људске потребе	57

2.1.5. Однос правичног и разумног коришћења са начелом неузроковања значајне штете кроз призму осталих извора међународног водног права	62
2.1.6. Посебан однос обавезе спречавања штете по животну средину и начела правичног и разумног коришћења	72
2.1.7. Значајна штета је ограничавајући чинилац правичног и разумног коришћења са посебним статусом	75
2.2. Однос начела неузроковања значајне штете са начелном обавезом сарадње	82
2.2.1. Развој обавезе сарадње у међународном водном праву	82
2.2.2. Сличности и разлике између обавезе сарадње у Конвенцији УН о водотоковима и Хелсиншкој конвенцији	89
2.2.3. Обавеза сарадње је процедурални оквир за испуњење обавезе неузроковања значајне штете	92

3. ПОЈАМ НАЧЕЛА НЕУЗРОКОВАЊА ЗНАЧАЈНЕ ШТЕТЕ

3.1. Теоријска основа начела неузроковања значајне штете	95
3.2. Нормативни статус начела неузроковања значајне штете у међународном водном праву	97
3.3. <i>Sic utere</i> је норма обичајног међународног права	111
3.4. Државни суверенитет, територијални интегритет и природни ресурси	113

4. ПРАВНО РЕЛЕВАНТНА ШТЕТА

4.1. Физичка веза између људске активности и настале штете	117
4.2. Људска узрочност	119
4.3. Известан степен тежине који захтева правну реакцију	121
4.4. Прекогранично кретање штетних последица	122
4.5. Значајна штета	123

4.5.1. Праг штете	123
4.5.2. Процедурализација материјалног критеријума значајне штете кроз механизам сарадње	130
4.5.3. Доказивање релевантног прага штете	136
4.5.4. Значајна штета у Хелсиншкој конвенцији	139

5. ДУЖНА ПАЖЊА – ПРАВНА ПРИРОДА ОБАВЕЗЕ НЕУЗРОКОВАЊА ЗНАЧАЈНЕ ШТЕТЕ

5.1. Концепт дужне пажње у међународном праву	143
5.2. Одговорност државе и дужна пажња	149
5.3. Дужна пажња и заштита животне средине	152
5.4. Дужна пажња у Конвенцији УН о водотоковима	161
5.5. Дужна пажња у Хелсиншкој конвенцији	172

6. ПОСЕБНЕ ОБАВЕЗЕ НЕУЗРОКОВАЊА ЗНАЧАЈНЕ ШТЕТЕ

6.1. Процедурализација одговорности за неузроковање значајне штете	177
6.2. Опште начело интегрисаног управљања водним ресурсима	180
6.2.1. Концепт интегрисаног управљања	180
6.2.2. Интегрисано управљање у Хелсиншкој конвенцији	183
6.2.3. Интегрисано управљање и одговорност за неузроковање значајне штете	186
6.2.4. Интегрисано управљање у оквиру Дунавске конвенције	189
6.2. Обавеза обавештавања о планираним мерама	191
6.3. Обавеза спровођења процене утицаја на животну средину	200
6.3.1. Еспоо конвенција	203
6.3.2. Хелсиншка конвенција	205
6.3.3. Конвенција УН о водотоковима	206
6.3.4. Међународна судска и арбитражна пракса	209

6.3.5. Веза обавезе спровођења процене утицаја са обавезом неузроковања значајне штете	213
6.4. Посебна одговорност у ванредним ситуацијама	215

7. СТУДИЈА СЛУЧАЈА – ФАБРИКЕ ЦЕЛУЛОЗЕ НА РЕЦИ УРУГВАЈ

7.1. Позадина спора	223
7.2. Анализа Суда у погледу процедуралне одговорности државе за значајну штету	225
7.3. Анализа Суда у погледу материјалне одговорности државе за значајну штету	232
7.4. Анализа Суда у погледу накнаде штете	236
7.5. Одговорност за штету у сплету материјалних и процедуралних обавеза	238
 8. ЗАКЉУЧАК	 243
ЛИТЕРАТУРА.....	251
Доктрина	251
Међународни уговори	264
Судска пракса	269
Акти међународних организација	271
Организација за европску сарадњу и развој	275

УВОД

Људско биће не може да опстане без коришћења воде за различите потребе. Почевши од оних најосновнијих потреба које обезбеђују пуко преживљавање – коришћење воде за пиће и припремање хране, прање и купање – па до сложених потреба које захтевају предузимање крупних техничко-технолошких пројеката – коришћење воде за производњу електричне енергије у хидроелектранама. Такође, значај воде као средства за наводњавање у пољопривредној производњи у подручјима света која немају довољну количину природних падавина не треба посебно истицати. Вода често представља и неопходни чинилац безбедности, рецимо када служи за хлађење нуклеарних реактора. Коначно, вода је извор здравља и у једном пренесеном значењу, јер се људска рекреација – пливање, једрење, сплаварење – одвија на многим рекама и језерима у свету. Овај последњи облик коришћења водних ресурса изузетно је значајан и за развој туристичке привреде.

Сва вода која се користи за наведене потребе долази из одређених извора које називамо водотоковима. Водотокови су изворишта свеже воде, дакле у њих не спадају мора и океани, они нису предмет ове монографије. Водотокови могу бити површински и лако доступни, пре свега реке, затим језера, али и подземни водни резервоари, попут акифера, водних ресурса заробљених у стеновитим, песковитим и другим сличним геолошким формацијама до којих се може доћи само бушењем бунара на великим дубинама.

Коришћење водотокова који се целом својом површином налазе на територији једне државе регулисано је унутрашњим правним правилима те државе. Иако постоје схватања у науци о водама да су сви водни ресурси света узајамно повезани у једном вечитом хидролошком циклусу, да постоји стално кружење воде на нашој планети кроз испаравање и падавине, те да не можемо вештачки разграничавати поједине водотокове, таква схватања су још увек далеко од практичне примене. Из тог разлога предмет интересовања ове монографије нису унутрашњи водотокови, који се целом својом површином простиру на територији једне државе. Предмет интересовања су међународни, или

прекогранични водотокови, дакле водотокови који се налазе на територији барем две различите државе.

Водни ресурси међународног водотока су заједнички тим државама на чијој територији се налазе. Када кажемо заједнички, међутим, не мислимо на неки облик сусвојине где би различите државе на чијим територијама се међународни водоток налази могле да њиме договорно располажу или да га физички изделе. Водни ресурси међународног водотока су заједнички само у мери чињенице да се налазе на територији више држава. Та чињеница узрокује стварање заједничких интереса држава чије су то територије за њихово коришћење.

Заједнички интереси не значе и потпуно сагласје у начинима њиховог остваривања од стране заинтересованих држава. Уосталом, ресурси су константа, њихова количина је дата, квалитет такође, а потребе стално нарастајуће и разноврсне. Зато није необично што често долази до супростављености интереса. Супротстављеност интереса рађа потребу за њиховим усаглашавањем како би се спречио настанак спорова који би из те супротстављености могли да настану. Поступци тог усаглашавања интереса морају се одвијати по правилима која би обезбеђивала неку извесност и предвидивост. Уосталом, различите државе имају различиту снагу и утицај у међународним односима, те остављање самим државама на вољу да регулишу усаглашавање интереса могло би да изазове неправичне резултате, диктиране вољом оних јачих наспрам оних слабијих. Неправичности таквих решења не би погађале само државне интересе, већ и основна права сваког човека који живи на територији слабијих држава, јер на воду има право сваки становник ове планете без обзира из које државе долазио. Заједнички интерес држава је и да се успоставе неки трајни механизми коришћења заједничких ресурса, како не би морале стално изнова да доказују своје право на коришћење заједничких водних ресурса, већ да унапред знају шта, како и колико могу да очекују. На тај начин се омогућава дугорочно планирање друштвено-економског развоја и ефикаснија заштита водних ресурса.

Међународно право је из поменутих разлога неопходно као регулаторни механизам коришћења међународних водотокова. Оно обезбеђује предвидивост и извесност, те тиме омогућава планирање друштвено-економског развоја државама које користе међународне водотокове, ефикасну заштиту квалитета и квантитета заједничких водних ресурса и права сваког човека на коришћење ових водних

ресурса. Међутим, слабости међународног права водних ресурса су многе и сложене. Позитивно међународно водно право је тек од скора почело да добија кодификацију својих општих обичајних правила. Та кодификација тече у складу са свим слабостима данашњег међународног права, она је фрагментисана, неуједначена, недовољно прецизна и тешко примењива без извесне дозе креативног тумачења. Уопште гледано, међународно водно право је одувек било прилично разуђено и неуједначено, јер се историјски формирало кроз фрагментисани приступ регулисања појединачних стања односа на међународним водотоковима. Зато је главни изазов за сваког теоретичара међународног права који се аналитички и критички бави међународним водним правом да покуша да систематизује опште примењива правила, правила која би важила за све међународне водотокове, јер се тиме постиже универзална предвидивост и извесност.

Ја сам се у неколико претходних радова бавио међународним водним правом из различитих аспеката. Углавном су ти радови били успутне станице ка круни мог досадашњег бављења овом темом коју сам израдио у оквиру своје докторске дисертације. Тежиште моје докторске дисертације било је на упливу концепције одрживог развоја на међународно водно право – како елементи ове концепције трансформишу његова класична правила у правцу савремених тенденција међународне заједнице ка одрживом управљању прекограничним природним ресурсима. Ово занимљиво питање било је предмет обраде и неколико мојих чланака објављених у домаћим часописима и зборницима радова. Идеја за ову монографију дошла је као производ тих истраживања, која трају непрекидно од 2010. године.

Предмет истраживања монографије је појам, правна природа, садржина и практична примена начела неузроковања значајне штете. Поред начела правичног и разумног коришћења и начела сарадње то је основно начело међународног водног права. Засновано је на логичној потреби да се право коришћења прекограничних водних ресурса од стране једне приобалне државе на својој територији ограничи обавезом да се приликом тог коришћења не узрокује значајна штета другој приобалној држави истог међународног водотока. Повреда овог начела ствара одговорност државе за штету насталу приликом коришћења међународних водотокова. Ово је слободно се може рећи, елитно правно питање у домену коришћења међународних водотокова. Међународно право, као што је познато, и као што сам малопре укратко образложио, на сцени међународних односа своје најважније улоге игра онда када

се ти односи кваре, када уобичајени политички канали комуникације више не могу да доведу до жељених резултата. Тада међународно право утврђује разлоге зашто је дошло до кварења тих односа и ко сноси одговорност за то кварење. Циљ овог утврђивања је да се последице кварења исправе, да се ситуација по могућству врати у стање које је постојало пре кварења односа, али и да се цео систем односа поново потврди и на тај начин превентивно делује на све будуће потенцијалне могућности кварења. Конкретно у овом случају, кварење односа се испољава у настанку значајне штете по интересе које приобална држава има за коришћење и очување прекограничних водних ресурса.

Шта значи неузроковање значајне штете? Држава је носилац суверенитета над природним ресурсима који се налазе на њеној територији. У том смислу она може слободно користити и водне ресурсе међународног водотока. Такво коришћење може да узрокује штету другим приобалним државама. Настанак штете неће аутоматски значити да је акт коришћења био противан међународном водном праву. Потребно је да држава пропусти да предузме неку од обавеза које су саставни део начела неузроковања. Те обавезе могу да постоје пре или након настанка значајне штете. У том смислу се оне могу разврстати на обавезе спречавања или на обавезе контроле и смањења значајне штете. Међутим, временска разлика не утиче много на садржину ових обавеза.

Те обавезе су у међународном водном праву по својој садржини махом процедурализоване. То значи да се оне свode на облигације средства. Држава је дужна да предузме одређене радње чије би пропуштање у супротном значило да је она одговорна за настанак значајне штете. Држава приликом редовног коришћења међународног водотока мора да правично и разумно користи своје водне ресурсе и да сарађује са приобалним државама истог међународног водотока на том коришћењу. Уколико се на територији приобалне државе покреће неки нови пројекат за коришћење међународног водотока настају додатне посебне обавезе. Држава на чијој се територији ново коришћење планира мора да обавести друге државе о тим плановима, као и да спроведе процену прекограничног утицаја планираног пројекта пре него што његова имплементација отпочне. Коначно, држава на чијој територији дође до ванредних ситуација које могу довести до прекограничног утицаја мора и да на адекватан начин реагује да спречи, контролише или смањи значајну штету од ванредне ситуације чак и ако та ванредна ситуација представља вишу силу, дакле дејство

искључиво природних чинилаца. Због овакве природе начела неузроковања значајне штете каже се да је то обавеза дужне пажње, што значи да држава мора да испуни ту обавезу са дужном пажњом да би избегла одговорност за значајну штету.

Дакле, држава кроз испуњење свих ових облигација средства може да слободно користи међународни водоток и да избегне одговорност за настанак значајне штете. Та значајна штета може бити различите природе и обима. Може да настане тако што се умањи доступна количина водног ресурса у међународном водотоку, или се наруши људско здравље и безбедност, или се оштети биљни и животињски свет који насељава подручје међународног водотока, или дође до загађења животне средине водотока. Умањење количине је штетно јер се самим тим постојећи облици коришћења међународног водотока више не могу реализовати на начин на који је дотада било уобичајено, али се истовремено и угрожава дугорочно планирање даљег економског развоја на основу коришћења дотада постојећих водних ресурса. Штета од загађења може бити у виду загађења самог водотока, или шире животне средине система водотока које истовремено утиче на квалитет и квантитет водних ресурса међународног водотока. У сваком случају, штета мора да буде значајна, што значи да обавезе државе не активира сваки прекогранични утицај, већ само онај утицај који прелази одређени праг интензитета. Као што ћемо видети, одређивање овог прага је једно од најсложенијих питања у пракси.

У оквиру монографије не бавим се питањима накнаде значајне штете. Питања накнаде су раздвојена од обавезе неузроковања значајне штете. До сада у међународном водном праву питања накнаде су знатно слабије нормативно уређена, и она захтевају једно посебно истраживање. Слабост нормативне уређености питања накнаде потиче од чињеница да је изузетно тешко проценити значајну штету, да је у пракси понекад неухватљив тренутак када прекогранична штета од занемарљиве постане значајна, као и да су неке врсте штете ненадокнадиве (штета по животну средину водотока је један од примера). У томе лежи и одговор зашто је начело неузроковања значајне штете конципирано као облигација средства. Питање накнаде се, логично, увек испитује накнадно, када је значајна штета већ настала, што међународно водно право условљава да делује реактивно, и да не може да испуни сврху заштите квалитета и квантитета водних ресурса међународног водотока. Зато је кључно што прецизније уредити начело неузроковања значајне штете као превентивну обавезу, односно као обавезу која и када значајна

штета настане, упућује на механизме сарадње којима се значајна штета контролише и смањује, на добробит свих приобалних држава. Претпоставка је да ће испуњењем свих процедуралних обавеза у највећем броју случајева значајна штета изостати. Ако се она и поред испуњења процедуралних обавеза ипак појави, то неће значити одговорност државе за узроковање значајне штете.

Теоретска обрада – дефинисање, анализа и критичко вредновање – међународноправних правила у области одговорности државе за неузроковање значајне штете приликом коришћења међународних водотокова, представља дакле кључан задатак међународног права, задатак који доприноси развоју међународних односа држава које деле водне ресурсе међународних водотокова у правцу мирних и безбедних односа и сарадње. Прецизна, јасна и правична правила о одговорности неузроковања омогућавају да се најефикасније спречи настанак значајне штете, односно да ако значајна штета ипак настане да се омогући њена контрола и смањење на прихватљиву меру. Тако се најефикасније штите водни ресурси од неодговорних чланова међународне заједнице који у свом себичном интересу користе водне ресурсе међународних водотокова без обзира на значајну штету која из тог коришћења може да настане. Из тог разлога сматрам да оваква монографија представља допринос развоју науке међународног права и квалитетнијег функционисања међународних односа.

Конечно, као научни истраживач у Институту за међународну политику и привреду, ангажован на пројекту који између осталог истражује и савремене тенденције међународног права које могу бити од значаја за Републику Србију, сматрам да је тема монографије у потпуности у складу са циљевима пројекта. Република Србија, као држава која користи ресурсе неколико међународних водотокова од којих је један највећа европска река – Дунав – и као део међународне заједнице држава које прихватају да своје међународне односе усклађују са правилима међународног права, итекако треба да буде заинтересована за развој домаће правне науке која врши теоретску обраду међународног водног права. У томе леже и главни разлози писања и објављивања ове књиге.

Структурно посматрано, ова монографија је издељена на неколико целина. С обзиром на значај теме којом се бави ова монографија, а и чињеницу да наша међународноправна наука није до сада тој теми посветила пажњу ни приближно једнаку пажњи која се поклања неким

другим питањима, у уводном делу монографије (Поглавље 1. – Управљање водним ресурсима и међународно право) дајем неке информације који се тичу значаја воде за људску врсту и међународни мир и безбедност (1.1). Значај воде прелива се на постављену концепцију међународног водног права и његове тенденције развоја (1.2.-1.3.). Тенденције развоја покушавају да превазиђу фрагментисаност досадашње концепције водног права и да успоставе општа правила (1.4.). У том смислу усвојене су две глобалне конвенције, Конвенција УН о међународним водотоковима из Њујорка и Хелсиншка конвенција о прекограничним рекама и међународним језерима (1.5.-1.6.).

Поглавље 2. монографије посвећено је међуодносу три основна начела међународног водног права. Неузроковање значајне штете може се остварити као начело само кроз интеракцију са другим основним материјалним начелом међународног водног права – начелом правичног и разумног коришћења (2.1), али и кроз процес сарадње свих држава водотока као кровног начела за све процедуралне обавезе које су усмерене на неузроковање значајне штете (2.2.)

Треће поглавље посвећено је дефинисању појма начела неузроковања значајне штете. Разматрају се теоријски концепт овог начела (3.1.), статус начела у систему норми међународног права (3.2. и 3.3.), као и однос начела неузроковања значајне штете са појмовима државног суверенитета и територијалног интегритета (3.4.).

Четврто поглавље посвећено је елементима појма правно релевантне штете. Правно релевантна штета у смислу одговорности државе за неузроковање значајне штете је она штета која потиче од људског узрока (4.1. и 4.2.), која је значајна (4.3.) и која прелази границе једне државе (4.4.). У поглављу 4. се разматра и проблематика доказивања прага значајне штете што је најсложеније питање код ове одговорности (4.5.).

Пето поглавље анализира правну природу обавезе неузроковања значајне штете: Констатује се како је у питању обавеза дужне пажње (5.1. и 5.2.), испитује се концепт дужне пажње у широј области међународног права животне средине (5.3.), као и нормативни облик дужне пажње у Конвенцији УН о водотоковима (5.4.) и Хелсиншкој конвенцији (5.5.).

Шесто поглавље посвећено је посебним обавезама неузроковања значајне штете. Најпре се излаже виђење по коме у конкретизацији општег начела неузроковања значајне штете на посебне обавезе долази

до процедурализације ове материјалноправне норме, то јест до ситуације да се њени циљеви у дело спроводе поштовањем обавеза процесног карактера, што је и у складу са правном природом овог начела (6.1.). Затим се посебна пажња посвећује обавези интегрисаног управљања водним ресурсима (6.2.), обавези обавештавања о планираним мерама (6.3.), обавези процене утицаја на животну средину (6.4.) и посебним обавезама у ванредним ситуацијама (6.5.)

Седмо поглавље посвећено је студији случаја. Дата је анализа решавања спора око коришћења прекограничних водних ресурса између Аргентине и Уругваја пред Међународним судом правде (*предмет Фабрике целулозе*). Кроз ову студију случаја дају се примери процедурализације начела неузроковања значајне штете, одређивања прага значајне штете, и коначно утврђивања одговорности државе.

1. УПРАВЉАЊЕ ВОДНИМ РЕСУРСИМА И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО

1.1. Значај воде по међународни мир и безбедност

Вода је без сумње најважније добро за опстанак и благостање људске врсте на нашој планети. Пораст броја становништва и све бројније и сложеније врсте коришћења водних добара доводе до потребе за регулацијом тог коришћења у циљу очувања овог драгоценог добра и његове правичне и разумне употребе.¹ Та регулација мора да узме у обзир међународни елемент који карактерише распрострањеност доступних водних добара – четрдесет процената становништва света живи у областима 264 највећа речна слива на свету, при чему се сви ти сливови простиру преко територије више од једне државе.²

Само три процента воде у свету је свежа вода, од чега се највећи део налази неједнако распоређен на земљи и подлеже великим осцилацијама у доступности и квалитету.³ Такође, свежи водни ресурси су рањиви и потенцијално могу бити тешко угрожени климатским променама, са широко заснованим последицама по људска друштва и екосистеме.⁴ Још 2000. године, Министарска декларација о водној безбедности у XXI веку, донета као завршни документ Другог светског водног форума одржаног у холандском граду Хагу, навела је следеће изазове који стоје на путу постизања водне безбедности: задовољење основних потреба, обезбеђење залиха хране, заштита екосистема, подела водних ресурса, управљање ризицима, вредновање воде, паметно управљање водама.⁵

¹ Daniel Hillel, *Rivers of Eden: The Struggle for Water and the Quest for Peace in the Middle East*, Oxford University Press, Oxford, 1995, 20-22.

² Aaron T. Wolf, „Conflict and cooperation along international waterways“, *Water Policy*, 1(2)/1998, 251-252.

³ Patricia Wouters, Stanislav Vinogradov, B. O. Magsig “Water Security, Hydrosolidarity, and International Law: A River Runs Through It...”, *Yearbook of International Environmental Law*, 2009, 104.

⁴ Bryson Bates, Zbigniew W. Kundzewicz, Shaohong Wu, Jean Palutikof (eds.), *2008: Climate Change and Water*, Technical Paper of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC Secretariat, Geneva, 2008, 210.

⁵ Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the 21st Century, http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/world_water_council/documents/world_water_forum_2/The_Hague_Declaration.pdf, 20.8.2018.

Нешто касније, Програм Уједињених нација за воду сачинио је дефиницију о водној безбедности у којој је наглашено неколико различитих аспеката водне безбедности:

„могућност становништва да очува одржив приступ довољним количинама воде прихватљивог квалитета ради одржавања живота, људског благостања и друштвено-економског развоја, ради обезбеђења заштите од загађења које настаје водом и од природних катастрофа у вези са водом, као и очувања екосистема у условима мира и политичке стабилности“.⁶

Водна безбедност има своје правне, али и ванправне аспекте. Једна ауторка наводи да се правни аспекти односе на судским или дипломатским путем остварива права појединца или државе на воду, док се ванправни тичу физичке доступности воде међународног водотока, било да се она заснива на правној одлуци о расподели или на физичкој контроли извора.⁷ Аспекти водне безбедности могу се тицати појединаца, држава и екосистема. Кључна питања у тим аспектима чије се решавање намеће као неопходност су: доступност воде, приступ води и сукоби око коришћења воде.⁸

Уједињене нације су 2013. годину прогласиле Међународном годином водне сарадње, како би промовисале акцију на свим нивоима, укључујући и међународну сарадњу.⁹ Остваривање циљане сарадње биће изузетно тешко ако се не постигне једнак приступ тумачењу и разумевању правила и начела коришћења међународних водотокова.¹⁰

Несташица воде тренутно постоји у многим речним сликовима света и јавља се у различитим облицима. Физичка несташица воде погађа сваки континент и око једне петине светског становништва.¹¹ Неки од

⁶ Уједињене нације, *Water Security & the Global Water Agenda*, текст доступан на <http://www.fao.org/3/a-i2930e.pdf>, 20.8.2018.

⁷ Tadesse Kassa Woldetsadik, "Remodelling Sovereignty: Overtures of a New Water Security Paradigm in the Nile Basin Legal Discourse", *Sovereignty and the Development of International Water Law*, (eds. T. Tvedt, O. McIntyre, T.K. Woldetsadik), Volume 8: A History of Water Series III, Taruis, London 2015, 650.

⁸ Wouters, Vinogradov, Magsig (2009), 106.

⁹ Уједињене нације, Генерална скупштина, Resolution 65/154, 20/12/2010, 2010.

¹⁰ Yong Zhonga, Fuqiang Tiana, Heping Hua, David Greyb, Michael Gilmont, „Rivers and reciprocity: perceptions and policy on international watercourses“, *Water Policy*, 18/2016, 806.

¹¹ Види: WWF „Water Footprint“, http://wwf.panda.org/about_our_earth/about_freshwater/fresh_water_resources/?171861/Water-Footprinting, 20.8.2018.

мање познатих проблема и решења везаних за несташицу воде су виртуелна вода и товарна вода. Виртуелна вода представља увозну и извозну количину воде која се налази у сировинама које су највећим делом састављене од воде. Светска трговина у товарној води је све распрострањенија, поготово морски превоз воде танкерима. Чак и оне земље које не деле заједничке водне ресурсе у међународним водотоковима имају посредног интереса за правилно управљање њима, јер зависе од роба и услуга које се производе у сливовима међународних водотокова. Рецимо, једна Малта не дели ни са ким своје водне ресурсе, али зато увози 87 процената својих потреба за водом. Према томе, одрживо управљање међународним водотоковима је неопходно не само за државе приобалне тим водотоковима, већ за све државе света. Притом, несташица воде није једини, иако је свакако најургентнији проблем у управљању прекограничним водама. Државе се, такође, суочавају и са изазовом како да ублаже штетне последице које неизвесне климатске променљивости носе са собом за управљање водама, односно са изазовом како да се тим последицама прилагоде. Промене у коритима водотокова, промене у седиментацији и морфологији водотокова, утицај губитка природних наслага седимената на принос обрадивог земљишта, губитак приноса рибе због миграција рибљег фонда и уништења његових станишта само су неки примери овог изазова, на који државе морају да пронађу одговор, у исто време тражећи равнотежу тог одговора са све већим притиском развојних потреба.

Према томе, ургентно питање у међународним односима јесте како створити ефикасне кооперативне механизме за управљање заједничким водним добрима. Мишљења смо да ефикасна управљачка структура мора да се ослони на међународно право као средство обезбеђења минималних заједничких интереса и спречавања потенцијалних сукоба око водних добара.¹²

¹² Чак и истраживања која не полазе са позиција међународног права, већ са безбедносног аспекта, показују да се напори за решавање сукоба око воде морају усмеравати ка одбацивању било какве милитаризације ових питања. Напротив напори морају да буду уложени у учвршћивање међународних процедура за поделу ресурса заснованих на праву и правди, види више код Mark Zeitoun, Michael Talhami, Karim Eid-Sabbagh, „The Influence of Narratives on Negotiations and Resolution of the Upper Jordan River Conflict“, *International Negotiation*, 18/2013, 293–322.

1.2. Концепција међународног водног права

Српска међународноправна наука не користи израз међународно водно право, нити сматра да постоји нека посебна грана међународног права која се бави међународним водотоковима. Није ми намера да пионирски крчим неке нове правце систематизације међународног права у нашој правној науци, али сматрам да је овај израз изузетно згодан да опише посебан скуп правних норми који се још назива и једним тако рогобатним изразом као што је право непловидбеног коришћења међународних водотокова. У сваком случају, суштина овог појма је да се он односи на правила међународног права која уређују сва врсте коришћења међународних водотокова који не спадају под појам пловидбе, јер је пловидба регулисана посебним правилима. Опет, не можемо међународно водно право ни сврстати у једну подгрупу правних правила у области заштите животне средине, јер је заштита животне средине међународних водотокова само један, иако изузетно важан аспект ових правила.

Проблеми коришћења воде су историјски гледано били постављени у оквиру појмова суверених права коришћења и контроле воде, или насупрот томе као повреде тих суверених права.¹³ Појам суверености је основни тежишни појам међународног права. Историјски посматрано, идеја суверености у међународном праву настаје са Вестфалским уговором из 1648. који поставља темеље међународног поретка заснованог на сувереној једнакости држава. Државе су господари својих територија и једнаке су у међусобним односима због те суверености. Неорганизованост ране модерне међународне заједнице допринела је да међународни односи у највећој мери буду двострани и да се не развију никави интереси заједнице. Зато и класични међународни правници своја учења заснивају углавном на сукобима суверених држава. Дејвид Кенеди наводи у својој студији о Виторији, Суарезу, Ђентилију и Гроцијусу: „Ђентили, попут шпанских теоретичара, разматра питања међународног права која се тичу сукоба између суверена у оквиру светског нормативног поретка“.¹⁴ Теорије о надлежности се налазе у основи понуђених решења за те сукобе.

¹³ Rosalyn Higgins, *Problems and Processes: International Law and How We Use It*, Oxford University Press Oxford, 1994, 133-136.

¹⁴ David Kennedy, "Primitive Legal Scholarship", *Harvard International Law Journal*, 27 / 1986, 76.

Напетост између суверене државе позициониране на горњем току заједничке реке и суверене државе која се налази на доњем току, последица је виталних интереса које обе државе имају за обезбеђење приступа довољној количини воде за своје потребе. Како би се избориле за задовољење тих потреба, државе се могу позвати на своју сувереност. Држава горњег тока може да посматра приступ води као одраз сувереног права на природна добра која се налазе на њеној територији, док држава на доњем току може да посматра превелику потрошњу заједничких вода од стране државе горњег тока као претњу својој суверености. У том међуодносу лежи и суштина концепције међународног водног права. У даљем тексту биће изложена два примера из праксе спорова држава око заједничких водотокова, који илуструју суштину ове потенцијално спорне релације. Као што ће се видети, правно решење примењено у првом случају није успело да реши сукоб, док је правно решење примењено у другом решило спор на обострано задовољство.

1.2.1. Пример први: Хармонова доктрина

Октобра 1895. године, господин Матијас Ромеро, мексички амбасадор у Сједињеним америчким државама, послао је писмо господину Ричарду Олнију, америчком државном секретару (министар спољних послова), у коме протестује због скретања воде из тока реке Рио Гранде од стране фармера у Колораду и Новом Мексику, што је смањило количину воде доступну мексичким општинама зависним од вода Рио Гранде за потребе наводњавања. Државни секретар САД проследио је ово питање на правно мишљење главном правном саветнику Џадсону Хармону. 12. децембра 1895, главни правни саветник је доставио своје мишљење у коме није оспорио тврдњу мексичког амбасадора да је дошло до умањења количине воде у кориту Рио Гранде.¹⁵ Према Хармону, чињеница да нема довољно воде за наводњавање у обе државе створила је дилему око тога која држава мора да устукне пред претежним интересом ове друге. Хармон се осврнуо на дилему између постојања међународних службености и концепције апсолутног суверенитета. Истакао је да у теорији међународних службености није могао да нађе ниједан доказ у корист

¹⁵ Наведено према Tuomas Kuokkanen, *International Law and the Environment: Variations on a Theme*, Kluwer Law International, The Hague, 2002, 9-24.

мексичког става и убеђено се заложио за примат апсолутног суверенитета над међународним службеностима:

„основно начело међународног права је апсолутни суверенитет сваке нације, према свим осталима, на својој територији“.¹⁶

Из тог разлога у свом закључку Хармон наводи да међународно право не предвиђа никакву обавезу или одговорност по овом питању за САД. И једна и друга држава у спору су се, дакле, посредно позвале на постојање водних права, пошто су обе зависиле од вода Рио Гранде и биле су забринуте због несташице воде. Доктрина Џадсона Хармона постала је позната по његовом имену у међународном водном праву као Хармонова доктрина. Према њој, држава има апсолутни суверенитет над оним делом реке који се налази на њеној територији. Према томе, она може слободно да скреће и користи реку на начин који јој одговара, без икакве одговорности према држави која се налази низводно од ње. Друга страна овако екстремног начина мишљења је теорија апсолутног територијалног интегритета, по којој постоји апсолутно право сваке државе да не толерише било какву штету која потиче са територије друге државе.¹⁷ Ни Хармонова доктрина, ни теорија апсолутног интегритета немају практичну употребу вредност јер не узимају у обзир реалност, те су данас махом само од историјске вредности.¹⁸

¹⁶ *Ibid*, 23.

¹⁷ У пракси се на ову теорију државе јако ретко позивају. Једним од најпознатијих примера сматра се спор између Боливије и Чилеа око реке Лаука. Боливија, као држава на доњем току истакла је приговор Чилеу, држави горњег тока, на неке његове развојне планове. Спор је настао након што је председник Чилеа јуна 1939. издао саопштење о плановима да се вода из слива Лауке скрене у слив друге реке – Азапе, ради наводњавања долине Азапе. Боливија је свој приговор засновала на Декларацији из Монтевидеа од 1933, тумачећи њене одредбе тако да међународно право дозвољава држави горњег тока да користи међународну реку уколико не чини ништа што би изменило на било који начин хидролошке услове и природни режим реке. Чињеница је да је став Боливије дошао временски након дужег временском периода затегнутих односа двеју држава, почевши још од 1830. године. Види генерално код Johan Lammers, *Pollution of International Watercourses*, Martinus Nijhoff, Boston/The Hague/Dordrecht/ Lancaster, 1984, 289-290; и нешто конкретније Martin Ira Glassner, „The Rio Lauca: Dispute over an International River“, *Geographical Review*, 60(2)/1970, 193, 198-199.

¹⁸ Атон истиче како Хармонова доктрина има своју вредност само у условима колонијализма, национализма и „дипломатије топовњача“, Albert E. Utton, „International Water Quality Law“, *Natural Resources Journal*, 13/1973, 283-284.

1.2.2. Пример други: Случај језера Лану

Арбитражни трибунал у предмету *Језеро Лану* између Француске и Шпаније аналитички је приступио питању суверености.¹⁹ Предмет спора било је коришћење водних добара, заправо сукоб између интереса производње електричне енергије и пољопривредне производње. Влада Француске је планирала да скрене воду како би генерисала електричну енергију, док је шпанска влада била забринута због могућих штетних последица таквог скретања по шпанску пољопривреду.

Језеро Лану иначе лежи на француској територији у Пиринејима. Празни се кроз једини извор, Фон Вив (*Font-Vive*), који утиче у реку Карол. Након тока дужином од 25 километара од Језера Лану, река прелази шпанску границу и наставља свој ток кроз Шпанију дужином од око 6 километара пре него што се улије у реку Сегр (*Sègre*), која се коначно улива у Медитеран. Већ 1917. године, француске власти су направиле планове да скрену воду из Језера Лану према реци Аријеж (*Ariège*) и одатле према Атлантском океану како би искористиле природни пад од 800 метара између језера и реке ради стварања електричне енергије. Шпанска влада је сматрала да би тај план утицао на шпанске интересе и захтевала је да се план не спроводи без њене сагласности. Тако је питање коришћења вода Језера Лану постало предмет размене мишљења и преговора између две државе. Како саме нису биле у стању да реше спор, одлучиле су да га изнесу пред арбитражу.

Током спора, француска влада се позивала на своје право да користи водна добра и такође је истакла како пројекат неће бити штетан ни за једно право или интерес који су били предвиђени двостраним уговорима између Француске и Шпаније. Међутим, шпанска влада је тврдила да пројекат повређује права и интересе Шпаније с обзиром да мења природне одлике хидрографског слива Језера Лану и условљава повраћај воде у реку Карол зависним од људске воље. Такође, Шпанија је тврдила да пројекат захтева претходни споразум између две државе.

Трибунал је донео одлуку 16. новембра 1957. Истакао је како према начелу добре вере, држава горњег тока има обавезу да узме у обзир различите супростављене интересе и да у том смислу покаже како

¹⁹ *Lake Lanoux Arbitration (France V. Spain)*, 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101, текст одлуке доступан на <http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU/Full/En/COU-143747E.pdf>, 20.2.2018.

истински покушава да помири интересе других приобалних држава са својим сопственим. Како Шпанија није могла да понуди доказе о штети, није било потребе да Трибунал разматра која би врста штете представљала значајну штету.

Дакле, пресуда је признала Француској право на коришћење својих водних добара, али је истовремено установила да држава није једини судија начина остваривања својих водних права, како је то покушао да протумачи Хармон. Сувереност је само претпоставка која се може обарати. Према међународном праву, држава не може да користи своју територију тако да не узима у обзир последице које такво коришћење узрокује другим државама. Исто тако, држава је дужна да трпи извесан ниво сметњи на својој територији који настаје активношћу других држава.²⁰ Како примећује О'Конел:

„Очигледно да право не може да трпи ситуацију према којој једна приобална држава може да кроз програм наводњавања који скреће велику количину доступне воде претвори суседну територију у пустињу и да уништи животе њеног становништва; али исто тако право не сме да спречи једнострано развој водних ресурса када сусед узрокује само мању неугодност“.²¹

Пресуда у предмету *Језеро Лану* нагласила је важност сарадње приобалних држава на управљању и коришћењу међународног водотока. Јасни ставови трибунала у погледу природе и обима обавезе Француске према Шпанији допринели су даљем развоју правних правила о одговорности за прекограничну штету у међународном водном праву.²²

1.3. Савремене тенденције развоја међународног водног права

Током последњих деценија прошлог века питања коришћења водних ресурса настављају да се крећу у правцу зацртаном у пресуди у предмету *Језеро Лану*. Нагласак је на свеобухватном приступу, који за циљ има да

²⁰ Antonio Cassese, *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005, 490.

²¹ Daniel Patrick O'Connell, *International Law – Vol 1*, Stevens & Sons, London 1965, 617-618.

²² Види више код Thomas A. Mensah, „Using Judicial Bodies for the Implementation and Enforcement of International Environmental Law“, *International Law between Universalism and Fragmentation* (eds. I. Buffard/J. Crawford/A. Pellet/S. Wittich), Koninklijke Brill NV, 2008, 803.

обезбеди одрживо коришћење расположивих водних добара, као и да са простог двостраног односа две државе пређе на шире регионално повезивање у смислу заједничког, интегрисаног управљања.

Интегрисано управљање подразумева и стварање институционалних режима кроз које се одвија стална контрола квалитета и квантитета доступних водних ресурса и евентуално решавају спорови који настану из тих процеса.²³

Сви ови приступи инспирисани су и доктрином одрживог развоја која се у исто време јавља као један од главних циљева међународне заједнице, а која у области коришћења међународних водотокова подстиче такозвани екосистемски приступ, који садржи следеће елементе:

²³ Закључује се велики број споразума који успостављају заједничке институционалне механизме за управљање заједничким водним добрима. У данашње време постоји преко стотину међународних речних комисија, географски распоређених у свим деловима света, основаних са заједничким задатком управљања међународним водотоковима. Та тела омогућавају члановима да се суоче са споровима који могу настати кроз заједничку акцију (више о међународним речним комисијама види у студији Инес Домбровски, Ines Dombrowsky, *Conflict, cooperation, and institutions in international water management*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007). Завахри наводи да је Стална комисија за Инд одиграла непроцењиву улогу у примени уговора којим се управља овим међународним водотоком од 1960. године, пре свега због олакшавања преговарања, надзора и управљања кроз заједнички рад свих држава слива (Neda A. Zawahri, „Third party mediation of international river disputes: The case of the Indus basin“, *International Negotiation*, 14(2)/2009, 281. Међународни уговори о прекограничним водотоковима по правилу стварају тела која представљају тачке окупљања држава водотока у којима се одвија свакодневно управљање међународним водотоком и пратећа сарадња. Ове институције решавају спорове или потенцијалне спорове кроз техничку експертизу своје администрације, спречавајући тако да спор прерасте у међудржавну ствар која би захтевала формалне правне прецедуре. Конвенција УН о водотоковима охрабрује државе водотока да закључују заједничка тела која олакшавају мере и поступке сарадње (члан 24). Организациона структура, капацитети и људски ресурси ових тела стављају се у службу размене информација и консултација, спречавања и решавања спорова (Dan Tarlock, „Water Security, Fear Mitigation and International Law“, *Hamline Law Review*, 31(3)/2008, 707, 724. Практично сви недавно закључени уговори о међународним водотоковима стварају заједничке комисије у различитим форматима (види у том смислу истраживање *The Handbook for Integrated Water Resources Management in Transboundary Basins of Rivers, Lakes and Aquifers*, 2012, <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/the-handbook-for-integrated-water-resources-management-in-transboundary-basins-of-rivers-lakes-and-aquifers-inbo-gwp-2012-english.pdf>, 20.8.2018, 32).

- а) правично и разумно коришћење заједно са неузроковањем значајне штете део су једног целовитог система у коме је свака активност могуће узрочно повезана са сваком последицом;
- б) целовити систем садржи и своје подсистеме који су у сталној међусобној интеракцији и реагују на спољне утицаје који настају првенствено из људских извора;
- в) ови подсистеми су способни да се самостално организују па преко тога и да утичу на организацију генералног система.

Широко засновани екосистемски приступ коришћењу међународних водотокова убрзо су прихватиле у својим декларацијама и резолуцијама многобројне међународне организације и кофидикаторска тела, попут Агенције УН за воду, разних конференција посвећених питањима животне средине, Комије за одрживи развој и Удружења за међународно право.²⁴

Упоредо са настајањем доктрине одрживог развоја, многи међународни извори почињу да помињу појам одрживог коришћења међународних водотокова.²⁵ Многи уговори о коришћењу међународних водотокова напореда користе појмове одрживог коришћења или одрживог управљања.²⁶ У доктрини је примећено да начело правичног и

²⁴ Види више код Mihajlo Vučić, „The Ecosystem Approach in the Environmental Protection of the Danube River Basin Wetlands“, *Danube Strategy – Strategic Significance for Serbia* (eds. Nevenka Jeftić Šarčević, Edita Stojić Karanović), Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2012, 200.

²⁵ Patricia Birnie, Alan Boyle, Catherine Redgwell, *International Law and the Environment*, Oxford University Press Oxford 2009, 262.

²⁶ Хелсиншка конвенција Економске комисије УН за Европу о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера од 1992. (Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (1992) - UNECE Convention / Helsinki Convention); Конвенција о сарадњи ради заштите и одрживог коришћења реке Дунав од 1994; Споразум о сарадњи ради одрживог развоја слива реке Меконг од 1995, (1995) 34 ILM 864; Измењени Протокол о заједничким водотоковима Јужноафричке заједнице за развој од 2000. (Revised SADC Protocol on Shared Watercourses). На примеру Меконга види се како године фактичке сарадње прелазе у правно уређене односе. 1995. године четири приобалне државе доњег тока ове реке су под окриљем УН склопиле Споразум о сарадњи на Меконгу. Према члану 39. споразума Кина и Мијанмар могу да постану уговорнице, али и било која друга приобална држава која одлучи да прихвати права и обавезе из споразума. Кина и Мијанмар за сада су само партнери у дијалогу, Кина доставља хидролошке податке и увек је консултована око нових развојних планова. Кина тренутно гради велику брану на горњем току, што подстиче остале државе чланице да појачано сарађују у надзору

разумног коришћења практично „операционализује појам одрживог развоја“.²⁷ У својој докторској дисертацији, ја сам се приклонио овом мишљењу и даље утврдио да:

„Према томе, универзално признање могућности примене кровног циља одрживог развоја на право коришћења међународних водотокова, може да се посматра као омогућавање примене једног низа међународних правила и стандарда који се односе на заштиту животне средине генерално, и на заштиту квалитета воде и екосистема водотокова посебно, у овој области“.²⁸

Ствара се свест о томе да међународни водотокови заснивају једну заједницу интереса. Израз „заједница интереса“ први пут наглашено на међународној сцени употребљава још Стални суд међународне правде у случају *Територијалне надлежности међународне комисије за реку Одру*:

„Заједница интереса на пловној реци постаје основа заједничког права, чије су суштинске одлике савршена једнакост свих приобалних држава у коришћењу целог тока реке и искљученост било каквих преференцијал-них привилегија једне приобалне државе у односу према другој“.²⁹

над овим радовима како би се очувао квалитет воде слива, види више Patricia Wouters, „Sovereignty Revisited—Examining The Rules of International Law that Govern Transboundary Water Resources with a Focus on Upstream/Downstream State Practice—Possible Lessons Learned for the Euphrates-Tigris“, *Water Law and Cooperation in the Euphrates-Tigris Region* (eds. Aysegul Kibaroglu et al), Martinus Nijhoff, 2013, 386.

²⁷ Види радове следећих аутора: Patricia Wouters, Alistair S. Rieu-Clarke, „The Role of International Water Law in Promoting Sustainable Development“, *Water Law*, 12/2001, 283; Marijon Kroes, „The Protection of International Watercourses as Sources of Fresh Water in the Interest of Future Generations“, *The Scarcity of Water: Emerging Legal and Policy Responses* (eds E. H. P. Brans, E. J. de Haan, J. Rinzema and A. Nollkaemper), Kluwer Law International, The Hague, 1997, 83; Owen McIntyre, „Environmental Protection of International Rivers, Case Analysis of the ICJ Judgment in the Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/ Slovakia)“, *Journal of Environmental Law*, 10/1998, 88.

²⁸ Види Михајло Вучић, *Право непловидбене употребе међународних водених токова у светлости принципа одрживог развоја*, Докторска дисертација, Београд, 2015, 435.

²⁹ Стални суд међународне правде, *Case Relating to the Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder*, Permanent Court of Justice Judgement No 16 of 10 September 1929, 27.

Вода се не посматра више само као ресурс над којим суверену власт (уз неопходна ограничења садржана у правима других држава) врши сама држава на чијој територији се тај ресурс налази. Вода кроз савремену правну регулативу полако постаје право човека појединца, које се не може никако ускратити или се без ваљаних разлога ограничити:

„Кроз предвиђање људског права на воду, правна заштита усмерава се пре свега ка рањивим појединцима који имају највећи интерес за заштиту водних добара и правилно управљање њима. Са друге стране, с обзиром да су људска права универзална, свако може да путем права на воду буде овлашћен о овим стварима да брине и да указује на пропусте у њиховом спровођењу.“³⁰

1.4. Фрагментисаност међународног водног права

Међународно водно право данас пати од недостатка прецизно дефинисане универзалности. Са једне стране, уговорни извори који дају неопходан степен прецизности су фрагментисани на различите водотокове које регулишу. Шире регионално посматрано, постоје само три међународна уговора која доносе заједничка правила коришћења међународних водотокова – Хелсиншка конвенција о прекограничним водотоковима и међународним језерима од 1992,³¹ Оквирна Директива о водама Европске уније,³² и Измењени Протокол о заједничким

³⁰ Mihajlo Vučić, „Људско право на воду: između plemenite ideje i surove realnosti, *Pravni život*, 66/9, 2017, 526.

³¹ United Nations Economic Commission for Europe Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 1992, <https://www.unece.org/env/water/text/text.html>, 20.8.2018. Међутим, Хелсиншка конвенција се, отварањем приступа у чланство и државама ван територије Економске комисије УН за Европу, под чијим окриљем је усвојена, преобразила у глобални међународни уговор, што је свакако корак у добром правцу за превазилажење фрагментације.

³² Европска унија, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy, 23 October 2000, OJ L 327, 22.12.2000, 1–73. У питању је извор права који обавезује и Републику Србију на њеном путу ка чланству у ЕУ. Ова директива у многоме је променила начин поступања политичких и правних субјеката, експерата за воду и самих корисника воде. Оквир донет за ниво целе Уније подразумева интегрисано управљање водним добрима преко шестогодишњих планова управљања речним сливовима, као и систем еколошке класификације, са декларативним циљем постизања „доброг еколошког статуса“ до 2015. године. Овај циљ је поставио Директиву на чело међународних напора за признање целовите природе управљања воденим екосистемима, и

водотоковима Јужноафричке заједнице за развој од 2000.³³ На нивоу појединачних сливова од 1820. године усвојено је око 180 међународних уговора, али чак 158 њих не садржи механизме заједничког управљања водотоком.³⁴ Примећено је и да државе чешће ступају у билатералне аранжмане чак и на водотоковима које деле више од две државе.³⁵ Коначно, државе су често уговорне стране у више различитих споразума, међусобно неповезаних и неусклађених, па чак и неколико различитих уговора који покривају исти водоток.³⁶

„Атлас међународних споразума о свежој води“ наводи четири стотине споразума о води усвојених од 1820. године.³⁷ Конка, Ву и Меи наводе да је током осамдесетих година прошлог века усвајано неколико споразума годишње, да би затим настао нагли успон у уговорној активности након одржавања Конференције Уједињених нација о животној средини и развоју 1992. године, а онда опет до краја века смањење броја закључених споразума.³⁸

И поред значајног развоја права у току протекле четири деценије, и даље се може говорити о фрагментисаности међународног водног права. Већина споразума који регулишу коришћење појединачних водотокова односи се на реке које прелазе границе три или више држава, мада 67 процената међународних река у свету прелази границе само две

подстакнуо је рад у политичким круговима и круговима науке о води, поготово хидрологије и водне екологије, види више код Sarah Hendry, „The EU Water Framework Directive – Challenges, Gaps and Potential for the Future“, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 14/2017, 249-268.

³³ Revised Southern African Development Community Protocol on Shared Watercourses, 2000, 40 ILM 321.

³⁴ Alistair R. Clarke, Flavia R. Loures, „Introduction“, *The UN watercourses convention in force: strengthening international law for transboundary water management* (eds. F. R. Loures, A. R. Clarke), Routledge, New York, 2013, 6-7.

³⁵ Neda A. Zawahri, Sara McLaughlin Mitchell, „Fragmented Governance of International Rivers: Negotiating Bilateral versus Multilateral Treaties“, *International Studies Quarterly*, 55/2011, 835.

³⁶ Clarke, Loures (2013), 7.

³⁷ Програм Уједињених нација за животну средину, *Atlas of International Freshwater Agreements*, <http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/atlas/>, 20.8.2018.

³⁸ Ken Conca, Fengshi Wu, Ciqi Mei, „Global Regime Formation or Complex Institution Building? The Principled Content of International River Agreements“, *International Studies Quarterly*, 50(2)/2006, 270-271.

државе. Такође, како ћемо видети нешто опширније у посебном одељку, постало је уобичајено да се склапају двострани споразуми који регулишу речне сливове који се простиру на територији три или више држава. На тај начин се дошло до резултата према коме чак 158 од укупно постојећих 263 међународних водотокова не поседује никакав оквир сарадње у коришћењу њихових водних ресурса, односно да од 106 водотокова за које постоје усвојени споразуми, око две трећине споразума не обухватају све државе које се налазе на водотоку. Због оваквог чињеничног стања глобални и регионални уговорни режими, односно општа правила и начела обичајног међународног права добијају на још већем значају, али остаје чињеница да на нивоу свакодневног управљања, на нивоу конкретног водотока, правни режими или не постоје или су суштински мањкави.

Треба истаћи и да правни оквири у различитим деловима света дају различиту слику. На целој територији Африке налази се 59 прекограничних речних сливова, који укупно чине 62 одсто површине овог континента.³⁹ Од укупног броја прекограничних речних сливова, 16 сливова је покривено споразумима чије су потписнице све државе слива, три су слива делимично покривена споразумима, а чак 40 нема никакав споразум на снази.⁴⁰ Такође, Ангола, Боцвана, Конго, Лесото, Малави, Маурицијус, Мозамбик, Намибија, Сејшели, Јужна Африка, Свазиленд, Танзанија, Замбија и Зимбабве су ратификовале Измењени Протокол о заједничким системима водотокова Јужноафричке заједнице за развој,⁴¹ који је примењив на 15 међународних водотокова у јужноафричком региону и садржински се у великој мери ослања на Конвенцију Уједињених нација о праву непловидбеног коришћења међународних водотокова (у даљем тексту „Конвенција УН о водотоковима“),⁴² универзални и оквирни документ чије главне одредбе углавном представљају израз обичајног међународног права.

³⁹ Aaron T. Wolf, „International Rivers of the World“, *International Journal of Water Resources Development*, 15/1999, 395-399.

⁴⁰ *Atlas of International Freshwater Agreements*, 27-50.

⁴¹ 2000 Revised Southern African Development Community Protocol on Shared Watercourses, 40 ILM 321.

⁴² 1997 United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (New York, 21 May 1997), (1997) 36 ILM 700.

Азија је дом за 57 прекограничних речних сливова, који чине 39 процената површине овог континента.⁴³ Десет речних сливова, који се простиру на површини од 3.270.600 km² копна, су покривени споразумима чије су потписнице све државе слива.⁴⁴ Петнаест речних сливова, који се простиру на површини од 12.584.400 km², су делимично покривени споразумима, а 32 речна слива која се простиру на површини од 1.933.060 km², нису покривена ниједним споразумом.

У Европи, постоје 64 прекогранична речна слива која покривају 54 процената европске територије.⁴⁵ Тридесет пет река су покривене споразумима чији су чланови све државе које излазе на дате реке, 10 су делимично покривене, а 19 нема никакве споразуме који би регулисали њихово коришћење.⁴⁶ Међутим, највећи број европских држава су у обавези да примењују два релативно чврста регионална споразума, Директиву о водама Европске уније,⁴⁷ и Конвенцију о водама Економске комисије Уједињених нација за Европу.⁴⁸ Ова два регионална споразума правно су обавезнија од Конвенције УН о водотоковима.

У Северној Америци постоји 41 прекогранични речни слив, што чини укупно 35 процената површине овог континента.⁴⁹ Укупно је усвојено 28 споразума који обухватају све државе слива, а 4 слива су само делимично покривена споразумима.⁵⁰ То значи да само 9 речних сливова није обухваћено посебним споразумима на нивоу слива, што је свега 76.000 km² територије овог континента.⁵¹

Коначно, у Јужној Америци постоји 38 прекограничних речних сливова, који чине око 60 процената површине континента.⁵² Од тог

⁴³ Wolf (1999), 399-403.

⁴⁴ *Atlas of International Freshwater Agreements*, 51-76.

⁴⁵ Wolf (1999), 404-408.

⁴⁶ *Atlas of International Freshwater Agreements*, 77-132.

⁴⁷ Европска унија, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy, 23 October 2000, OJ L 327, 22.12.2000, 1-73.

⁴⁸ United Nations Economic Commission for Europe Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 1992, <https://www.unece.org/env/water/text/text.html>, 20.8.2018.

⁴⁹ Wolf (1999), 408-410.

⁵⁰ *Atlas of International Freshwater Agreements*, 133-162.

⁵¹ Wolf (1999), 410-416.

⁵² *Ibid.*

броја речних сливова, 23 су у потпуности покривени споразумима, 15 није покривено никаквим споразумом.⁵³

Анализа фрагментације међународног водног права није потпуна без истицања чињенице да поред Конвенције УН о водотоковима постоје и бројне друге глобалне конвенције које се барем делимично односе на међународне водотокове. На пример, Рамсар Конвенција о заштити мочварних подручја од међународног значаја, нарочито као станишта птица мочварица од 1971,⁵⁴ тренутно има 168 страна уговорница, које се обавезују да промовишу паметно коришћење мочвара на својој територији. У вези са међународним водотоковима, Рамсар Конвенција наводи (члан 5):

„Стране уговорнице ће се међусобно консултовати око имплементације обавеза које настају на основу Конвенције нарочито у случају када се мочвара простира на територији више од једне стране уговорнице или када стране уговорнице деле систем вода“.

Око 30 процената станишта заштићених Рамсар Конвенцијом се налази у међународним речним сливовима.⁵⁵

Конвенција о биолошкој разноврсности,⁵⁶ коју је ратификовала 191 држава, има за циљ промоцију одрживог коришћења светске биолошке разноврсности. У вези са међународним водотоковима, државе имају обавезу обавештавања, размене информација и отпочињања консултација око активности које су у надлежности или под контролом једне државе, а могу да значајно негативно утичу на биолошку разноврсност других држава.

Према Конвенцији о климатским променама, коју су ратификовале 192 државе, уговорнице су обавезне да „развијају и елаборирају одговарајуће и интегрисане планове за управљање обалним зонама, водним ресурсима и пољопривредом, и за заштиту и опоравак области

⁵³ *Atlas of International Freshwater Agreements*, 163-170.

⁵⁴ Усвојена у иранском граду Рамсару, Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat. Ramsar (Iran), 2 February 1971. UN Treaty Series No. 14583.

⁵⁵ Alistair Rieu-Clarke, Ruby Moynihan, Bjørn-Oliver Magsig, *UN Watercourses Convention User's Guide*, IHP-HELP Centre for Water Law, Policy and Science, Dundee, 2012, 34.

⁵⁶ UN Convention on Biological Diversity (adopted 5 June 1992, entered into force 29 December 1992), (1992) 31 ILM 822.

погођених сушом и дезертификацијом, као и поплавама, поготово у Африци“.⁵⁷ Суша и дезертификација су предмет регулисања и Конвенције о дезертификацији,⁵⁸ коју су ратификовале 193 државе. У вези са међународним водотоковима, уговорне стране се обавезују да развијају „дугорочне интегрисане стратегије фокусиране истовремено, у погођеним областима, на побољшану продуктивност земљишта, и опоравак, очување и одрживо управљање земљишним и водним ресурсима“ (члан 2(2)). Због повећане тражње за храном у све глобализованијем свету, повећана пољопривредна производња такође има за последицу да правни режими за трговину и инвестиције, попут Општег споразума о царинама и трговини (ГАТТ),⁵⁹ у већој мери утичу на правне режиме међународних водотокова.

Организација УН за воду о фрагментацији водног права има следећи став:

„постојећи споразуми понекад нису довољно делотворни у промовисању интегрисаног управљања водним ресурсима због проблема на локалном и националном нивоу као што су неадекватне структуре управљања водом и слаби државни капацитети за имплементацију споразума, као и недостаци у самим споразумима (на пример неадекватна интеграција појединих аспеката попут животне средине, недостатак механизма за извршење, ограничени, секторски обим и изостављање важних приобалних држава“.⁶⁰

1.5. Конвенција УН о водотоковима

Дакле, и поред свих напредака поменутих у претходном одељку, развој међународног водног права тече и даље веома споро. Из тог

⁵⁷ Оквирна конвенција УН о климатским променама, UN Framework Convention on Climate Change (adopted 9 May 1992, entered into force 24 March 1994), члан 4(1) (e).

⁵⁸ Конвенција о борби против дезертификације у оним земљама које су погођене озбиљном сушом или/и дезертификацијом, поготово у Африци, Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa (adopted 14 October 1994, entered into force 26 December 1996), (1994) 1954 UNTS 3.

⁵⁹ Agreement Establishing the World Trade Organisation (adopted 15 April 1994, entered into force 1 January 1995) (1994) 33 ILM 1144.

⁶⁰ *Ibid.*

разлога још 1970. године Генерална скупштина Уједињених нација (ГС УН) је усвојила резолуцију којој позива Комисију за међународно право да проучи тему међународних водотокова у циљу прогресивног развоја и кодификације. Комисија је током двадесет пет година радила на нацрту Конвенције о праву непловидбеног коришћења међународних водотокова и коначно га предложила ГС УН. ГС УН је усвојила након три године Конвенцију на дан 21. маја 1997, великом већином од преко сто позитивних гласова.⁶¹ Конвенција је ступила на снагу 17. августа 2014. године, а до данас ју је ратификовало 36 држава света.⁶² Од држава које деле водотокове са Републиком Србијом то су Мађарска, Црна Гора и Немачка.⁶³

Конвенција УН може да се сматра круном развоја међународног водног права. У питању је кровни документ који би требало да подстакне уједначавање примене обичајног права, да премости пукотине настале фрагментацијом и да подстакне склапање нових нормативних аранжмана тамо где још нису установљени.

Општа начела Конвенције садрже два основна материјална правила међународног водног права. У члану 5. садржано је правило које је формулисано Конвенцијом као: „Правично и разумно коришћење и учешће“. Језик овог члана је видљиво под утицајем начела одрживог развоја. Циљ правичног и разумног коришћења се дефинише као постизање „оптималног и одрживог коришћења“ и користи од међународног водотока. Оптималан и одржив начин коришћења мора да буде у складу са одговарајућом заштитом водотока, и да узме у обзир све интересе држава водотока које су њиме погођене. Члан 5(2) предвиђа нови појам „правичног учешћа“. Основна идеја овог појма, који представља прогресивни развој, за разлику од става 1 који је кодификација међународног водног права, је да подстакне државе на узајамну сарадњу у предузимању позитивних корака, појединачно или

⁶¹ 1997 United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (New York, 21 May 1997), (1997) 36 ILM 700.

⁶² Види Статус Конвенције на https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=xxvii-12&chapter=27&lang=en#1, 20.8.2018.

⁶³ Занимљиво да су све три државе које су гласале против усвајања Конвенције УН о водотоковима и које још увек не желе да је ратификују, на изворишту главних међународних водотокова. Бурунди је на изворишту Нила и Конга, Турска на изворишту осам великих међународних водотокова међу којима су важнији Тигар и Еуфрат, а Кина чак на 18 (Меконг, Ганг, Брампутра, Инд су само неки од њих).

удружено, у погледу водотока, а са циљем постизања циљева из става 1. Конвенција на тај начин подиже праксу сарадње држава речног слива, до тада везану само за појединачне обичајно-правне случајеве, на универзални ниво. Мекефри исправно примећује да је њено прихватање у Конвенцији, заједно са истом одредбом у погледу заштите и очувања екосистема, пренело поруку да ниједна држава у погледу остварења ових циљева не може деловати у изолацији, већ да је позитивна сарадња неопходна.⁶⁴ Члан 6, „Чиниоци од значаја за правично и разумно коришћење“, садржи листу чинилаца, која није исцрпљујућа, од значаја за одређивање да ли је неки облик коришћења водотока у складу са начелом разумног и правичног коришћења. Потребно је истаћи да су неке државе током расправе о усвајању Конвенције давале додатне предлоге чинилаца, али су сви одбијени. Међу њима су се нашли и: допринос сваке државе водотоку водотоку (Индија),⁶⁵ доступност других водних добара (Египат),⁶⁶ одрживи развој и потребе и интереси будућих генерација (предлог Финске).⁶⁷

Друго основно материјално правило међународног водног права налази се у члану 7 – „Обавеза неузроковања значајне штете“. Коначни текст члана 7. резултат је тешког компромиса достигнутог после исцрпљујућих дебата вођених у Комисији за међународно право.⁶⁸ Став 2. истог члана је један од најбољих примера тежине компромиса који је постигнут како би се донела Конвенција. По Мекефрију, он је „прилично чудан, донекле противречан, вероватно ни за кога довољно задовољавајући, али истовремено нешто што су све делегације могле да сваре“.⁶⁹ У питању је компромис између држава које се налазе на

⁶⁴ Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 363.

⁶⁵ United Nations, Report of the Sixth Committee convening as the Working Group of the Whole A/C.6/51/NUW/WG/CRP.28.

⁶⁶ United Nations, Report of the Sixth Committee convening as the Working Group of the Whole A/C.6/51/NUW/WG/CRP.53.

⁶⁷ United Nations, Report of the Sixth Committee convening as the Working Group of the Whole, A/C.6/51/NUW/WG/CRP.18.

⁶⁸ Комисија за међународно право, Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth session, 2 May - 22 July 1994, http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A_49_10.pdf, 22.4.2018, 237.

⁶⁹ Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 365.

горњем току у односу на државе доњег тока око истовремене примене две концепције – обезбеђивања правичног коришћења водних ресурса и забране чињења штете. Државе горњег тока веће су присталице правичног коришћења јер им оно омогућава већу флексибилност у погледу нових облика коришћења водотока, поготово у случајевима када се водоток већ интензивно искоришћава у државама доњег тока. Исто тако, државе доњег тока су ближе правилу забране узроковања штете, јер оно даје већу заштиту њиховим постојећим облицима коришћења. Из тога произлази компромисни текст става 2. који каже да држава која чини штету мора да предузме мере уз консултације са државом која штету трпи како би отклонила или смањила штету. Из овога следи да ниједно правило не може у случају сукоба између њих да аутоматски превлада над другим. У прилог томе може се навести и одредба члана 10, који предвиђа да ће се сваки сукоб међу облицима коришћења водотока решавати у складу са члановима 5. и 7.

Дакле, ако би се жеља државе горњег тока за коришћењем водотока за потребе производње електричне енергије сукобила са коришћењем водотока за наводњавање од стране државе доњег тока, у обзир би се приликом решавања оваквог сукоба узела не само чињеница да ли ови облици коришћења чине штету другој држави, већ и да ли су они у складу са начелом правичног и разумног коришћења. Према томе, Конвенција не сматра свако чињење штете противправним.

У вези са овим закључком оправдано се поставља питање није ли то у сукобу са основним начелом права заштите животне средине о забрани узроковања прекограничне штете, установљеним још Принципом 21. Стокхолмске декларације.⁷⁰ Међутим, ако се Конвенција тумачи систематски, види се да то није случај. Члан у коме се овакав закључак налази тиче се правичне расподеле користи од водотока, а не питања загађивања или заштите животне средине. Одредбе о заштити животне средине садржане су у четвртом делу Конвенције, оне су посебног карактера у односу на општа начела из другог дела. Међутим, у оквиру члана 5, као један од чинилаца за одређивање правичности коришћења, наведена је и „одговарајућа заштита животне средине“.

⁷⁰ Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, June 1972, <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>, 20.8.2018.

1.6. Хелсиншка конвенција

1.6.1. Од регионалног до глобалног међународног уговора

Оригинално замишљена као регионални међународни уговор, Хелсиншка конвенција о прекограничним водотоковима и међународним језерима Економске комисије Уједињених нација за Европу (ЕКЕ) из 1992. године је амандманима из 2003. отворила своје чланство и за државе које се налазе ван територије на којој је надлежна ЕКЕ.⁷¹ На тај начин настаје потпуно нова ситуација у правном режиму међународних водотокова, јер сада, поред Конвенције УН од 1997, постоји још један глобални међународни уговор и то са још масовнијим чланством. Република Србија је засада чланица само Хелсиншке конвенције, али је, зарад што боље нормативне уређености обавеза наше државе према међународном водном праву, најисправније да се постане чланица оба уговора.

На једном од састанака Конференције за безбедност и сарадњу у Европи, одржаном у Софији између 16. октобра и 3. новембра 1989. године са темом посвећеном заштити животне средине, предложено је да ЕКЕ усвоји конвенцију која би садржала основна начела за спречавање загађења прекограничних водотокова (река и језера). Замишљена конвенција би функционисала као оквирни споразум на основу кога би државе које деле међу собом реке и језера закључивале посебне аранжмане и оснивале заједничке комисије за управљање тим водотоковима.⁷² Процес усаглашавања текста конвенције текао је врло

⁷¹ 11. децембра 1946. Генерална скупштина УН је усвојила препоруку у којој се каже да Економско-социјални савет на следећој седници треба да што пре и у повољном светлу размотри оснивање Економске комисије за Европу, како би се државама разореним ратом доставила делотворна помоћ. Тако је током 1947. године и основана Економска комисија УН за Европу, као једна од пет регионалних комисија. Иако у називу носи придев „европска“, ЕКЕ је заправо много ширег чланства, чак 56 држава, међу којима и Република Србија, са подручја Европе, Северне америке и Азије су тренутно њене чланице, види Alistair Rieu-Clarke, „Remarks on the Drafting History of the Convention“, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (eds. Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke, Rémy Kinna), Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2015, 3.

⁷² Организација за европску безбедност и сарадњу, Извештај о састанку у Софији на тему заштите животне средине, доступно на <https://www.osce.org/eea/14075>, 20.10.2018.

брзо и ефикасно. За мање од две године и након само пет састанака Радне групе ЕКЕ за воду, усаглашен је коначан текст. Неке државе јесу уложили одређене приговоре на убацивање у текст појединих норми, или начин њиховог формулисања, али су те примедбе биле од мањег значаја и врло брзо се од њих одустало.⁷³ Тако је 17. марта 1992. године на петој седници високих владиних саветника земаља ЕКЕ за проблеме воде и животне средине, одржаној у Хелсинкију (Финска), усвојена Хелсиншка конвенција. Конвенција је ступила на снагу 6. октобра 1996. и од почетка постала снажна платформа за развој прекограничне сарадње у управљању међународним водотоковима на ширем европском подручју.⁷⁴ Већ у првој деценији њеног постојања, закључен је низ регионалних или билатералних уговора заснованих на њеним одредбама, који регулишу управљање конкретним међународним водотоковима.⁷⁵ Сарадња и размена искустава међу државама

⁷³ Alistair Rieu-Clarke, „Remarks on the Drafting History of the Convention“, 12.

⁷⁴ Iulia Trombitaia, Sonja Koepfel, „From a Regional towards a Global Instrument – The 2003 Amendment to the UNECE Water Convention“, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (eds. Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke, Rémy Kinna), Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2015, 15.

⁷⁵ На пример: Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав (чланица је и Република Србија) од 29. јуна 1994, за текст види Закон о потврђивању Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав, „Сл. лист СРЈ-Међународни уговори“, 2/2003; Конвенција о међународној комисији за реку Одру од 11. априла 1996, <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=611>, 20.10.2018; Споразуми о заштити река Меза и Шелт од 26. априла 1994, (1995) 34 I.L.M. 851; Конвенција о заштити Рајне од 12. априла 1999, <https://www.iks.org/de/>, 20.10.2018; Споразум о основним начелима сарадње на разумном коришћењу и заштити прекограничних водотокова држава чланица Заједнице независних држава од 11. септембра 1998, оригинални текст на руском језику доступан на <http://faolex.fao.org/docs/texts/mul-67001.doc>, 20.10.2018; Споразум између владе Руске федерације и владе Републике Естоније о сарадњи на заштити и разумном коришћењу прекограничних вода од 20. августа 1997; Споразум између владе Украјине и владе Руске Федерације о заједничком коришћењу и заштити прекограничних водотокова од 19. октобра 1992; Споразум између кабинета министара Украјине и владе Белорусије о заједничком управљању и заштити прекограничних водотокова од 16. октобра 2001; Споразум између владе Руске федерације и владе Белорусије о сарадњи у области заштите и разумног коришћења прекограничних водотокова од 24. маја 2002; Споразум између владе Руске федерације и владе Републике Казахстан о заједничком коришћењу и заштити прекограничних водотокова од 27. августа 1992 (у међувремену престао да важи);

чланицама конвенције је довела до заједничких пројеката на активностима праћења прекограничних вода, загађења прекограничних вода насталог удесима, посебностима управљања код појединих прекограничних река и језера. Усвојени су и различити извори меког права који промовишу сарадњу на управљању прекограничним водама на различите начине.⁷⁶

1997. године је усвојен Протокол о води и здрављу уз Хелсиншку конвенцију, заједнички документ ЕКЕ и Светске здравствене организације (Регионална канцеларија за Европу).⁷⁷ Протокол о грађанској одговорности и накнади штете узроковане прекограничним последицама индустријских удеса на прекограничне воде усвојен је у заједничком оквиру Хелсиншке конвенције и Конвенције о прекограничним последицама индустријских удеса.⁷⁸

Конечно, амандманима на чланове 25. и 26, усвојеним на састанку држава чланица у Мадриду 2003. године, отворила се могућност за све државе света да приступе Хелсиншкој конвенцији. Предлог амандмана потекао је од Швајцарске и образложен је користима од сарадње на управљању међународним водотоковима не само земаља чланица ЕКЕ

види о анализи споразума за регион источне и југоисточне Европе код Виноградова, Stanislav Vinogradov, „Regime Building for Transboundary Waters: The Evolution of Legal and Institutional Frameworks in the EECCA Region“, *Journal of Water Law*, 18(3)/2007, 77–94.

⁷⁶ Тако је немачка делегација на трећој седници састанка уговорних страна у Мадриду (26-28. новембар 2003) известила да су Смернице за одрживо спречавање поплава Хелсиншке конвенције послужиле као основ за доношење документа о спречавању, заштити од, као и ублажавању последица поплава који су усвојили директори за воду Европске Уније, Iulia Trombitaia, Sonja Koeppel, „From a Regional towards a Global Instrument – The 2003 Amendment to the UNECE Water Convention“, 17.

⁷⁷ Протокол је ратификовала и Република Србија, види: Закон о потврђивању Протокола о води и здрављу уз Конвенцију о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера и Амандмана на чл. 25. и 26. Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера, Службени гласник РС – Међународни уговори, број 1 од 30. јануара 2013.

⁷⁸ Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, Кијев, 21. мај 2003, текст на енглеском доступан на https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtds_g_no=XXVII-16&chapter=27&clang=_en, 20.10.2018. Република Србија још увек није приступила овом протоколу.

већ и њихових суседа са којима деле водотокове. На састанку држава чланица је то образложење прерасло у још амбициознији циљ остваривања користи од сарадње свих приобалних држава света. Истакнуто је како сарадња приобалних држава на међународним водотоковима доприноси међународном миру и безбедности, као и одрживом развоју глобалног друштва.⁷⁹ Међутим, ступање на снагу ових амандмана није текло глатко. Због резерви одређених уговорница у погледу изненадног проширења круга важења одредби Хелсиншке конвенције, на састанку у Мадриду је договорено да ће амандмани ступити на снагу када их ратификују све државе чланице конвенције у тренутку усвајања амандмана. Тек тада би било могуће да Конференција страна уговорница одобри захтев за приступање државе која није чланица ЕКЕ.⁸⁰ Швајцарска је свеједно наставила да улаже велике напоре као председавајућа Конференцији страна уговорница у периоду 2010-2012, да преко секретаријата и канцеларије за имплементацију лобира за што брже ступање на снагу амандмана. Немачка и Француска су подржале швајцарску иницијативу, а и државе које су претендовале на чланство, попут Авганистана и Монголије, интензивно су лобирале за убрзање процеса.⁸¹ Коначно, сви ови напори су уродили плодом и 8. новембра 2012, неколико недеља пре шесте седнице Конференције страна уговорница која се одржавала у Риму између 28. и 30. новембра, достигнут је потребан број ратификација и амандмани су ступили на снагу 6. фебруара 2013.⁸²

На шестој седници у Риму било је присутно двадесет држава ван територије ЕКЕ, као и велики број међународних и невладиних организација, што је симболички говорило о политичкој важности тренутка. Државе које нису чланице ЕКЕ су не само присуствовале, већ и активно суделовале у раправама на седници. Од ступања на снагу амандмана, све државе које су приступиле Хелсиншкој конвенцији, било да су чланице ЕКЕ или не, имају иста права и обавезе према конвенцији. Све „нове“ чланице постају део механизма за имплементацију конвенције на исти начин као и „старе“. Од изузетне је

⁷⁹ Види више код Iulia Trombitcaia, Sonja Koeppel, „From a Regional towards a Global Instrument – The 2003 Amendment to the UNECE Water Convention“, 18.

⁸⁰ *Ibid*, 19.

⁸¹ *Ibid*.

⁸² *Ibid*, 21.

важности што је Конференција страна уговорница у Риму дала бланко одобрење свим будућим захтевима за приступање конвенцији од стране држава које нису чланице ЕКЕ, чиме се спречило да лоши билатерални односи између чланица и потенцијалних чланица утичу на проширење чланства. Као и код свих осталих вишестраних уговора у области животне средине, приступање Хелсиншкој конвенцији повлачи за собом обавезу поштовања свих претходних одлука које је усвојила Конференција страна уговорница. Међутим, то не важи и за протоколе уз конвенцију којима се мора посебно приступити.

Хелсиншка конвенција у свом садашњем изгледу представља кодификацију класичних правила међународног водног права о правичном и разумном коришћењу међународних водотокова и неузроковању значајне штете приликом тог коришћења. Први део конвенције садржи одредбе које се односе на све уговорне стране и углавном се састоји из општих начела: начело предострожности, начело загађивач плаћа, начело заштите будућих коришћења, начело сарадње. У циљу спречавање, контроле и смањења загађивања, стране се обавезују на предузимање низа мера, међу којима су постављање граничних вредности емисија отпадних вода или обавезно спровођење процена утицаја планираних пројеката на животну средину. Ту су и одредбе о праћењу стања вода, истраживању и развоју у области заштите животне средине, размени информација између страна, и доприносу страна развоју правила и поступака за утврђивање одговорности за штету. Други део конвенције одређује правила која важе само за приобалне државе. То су: двострана и вишестрана сарадња, консултације, заједничко праћење и истраживање и развој, размена информација, успостављање система за упозоравање, узајамна помоћ у ванредним ситуацијама, информисање јавности. Трећи део конвенције садржи институционалне и прелазне одредбе. У њему се налаже периодична ревизија примене конвенције у пракси од стране Конференције страна уговорница (у тексту конвенције користи се израз „састанци страна уговорница“), и поставља се Секретаријат ЕКЕ за заједнички секретаријат конвенције. У погледу мирног решавања спорова Хелсиншка конвенција предвиђа избор између надлежности Међународног суда правде или арбитраже. Систем решавања спорова је изборног карактера, јер у случају да државе у спору не изаберу решавање спора пред неком од ових судских инстанци, конвенција не предвиђа допунске начине решавања спора.

1.6.2. Однос са Конвенцијом УН о водотоковима

Међународна заједница се до сада није сусрела са чињеницом да једну исту област међународног права регулишу два вишестрана међународна уговора која су глобалног карактера. Међутим, такво стање није нешто нужно лоше само по себи, јер су ова два уговора заправо комплементарна, и свака држава може да приступи и једном и другом, а да се не нађе у небраном грожђу противречних обавеза по истим питањима. До сада је Хелсиншку конвенцију ратификовало 40 држава, Конвенцију УН о водотоковима 36, 13 држава је ратификовало оба уговора, а број ратификација у последње време расте брже него раније.⁸³

Конвенција УН о водотоковима од 1997. настала је кроз процес кодификације и прогресивног развоја норми општег међународног права, које су идентификоване пре свега на основу праксе држава. За њене одредбе је карактеристично да су на високом нивоу апстракције, што је и логично, с обзиром да су настале кроз уопштавање посебних правила насталих праксом држава у управљању међународним водотоковима у контекстима који се међусобно разликују по климатолошким, хидролошким и развојним условима. Оно што спаја све ове посебне услове јесте и нека врста лајтмотива целе конвенције, а то је да се међународни водотокови, без обзира на све своје специфичности, морају користити на правичан и разуман начин, и са друге стране, да се приликом таквог коришћења мора избегавати узроковање значајне штете по друге државе које тај водоток деле са вама. Ова два основна правила у живот се спроводе углавном путем трећег (процедуралног) стуба на коме почива конвенција, сарадње између држава водотока. Зато су сва та правила у међусобној синергији, и узајамно се допуњују приликом решавања конкретних проблема у коришћењу међународних водотокова – правично и разумно коришћење ће бити од значаја приликом одређивања расподеле воде из водотока на појединачне уделе држава водотока, неузроковање значајне штете на спровођење у живот планираних мера развоја водотока или на спречавање загађења. Ипак, у структури конвенције правично и разумно коришћење је на првом месту и уређено је исцрпно,

⁸³ Stephen McCaffrey, „The 1997 UN Convention: Compatibility and Complementarity“, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (eds. Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke, Rémy Kinna), Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2015, 51.

док се спречавање, контрола и смањење загађивања, као и заштита екосистема помиње само у по једном штуром члану. Чињеница је да у државама у којима воде нема ни за лек, а које су притом и индустријски на ниском нивоу развоја, прва брига јесте како поставити јасна правила за расподелу оскудних водних ресурса, расподелу која ће бити правична и разумна у складу са неповољним околностима сушне климе и пустињске територије, а да се од индустријског загађивања, са друге стране, и не зазире толико.

Са друге стране, Хелсиншка конвенција је развијана као заједнички интерес држава чланица ЕКЕ које међусобно деле многе културне, политичке и економске вредности, дакле међусобно користе своје водотокове у знатно једноличнијем контексту него што то важи за међународну заједницу у целини. Штавише, државе чланице ЕКЕ у највећој мери су државе које имају ту срећу да им се државна територија простира у областима планете Земље у којима су падавине честе и обилне, и којима теку многобројни водотокови. Иако то није случај са земљама региона Централне Азије, које су махом сушне, ове државе су се прикључиле конвенцији практично као некадашњи део СССР-а, с обзиром да деле сличне економске и инфраструктурне системе. Према томе, није чудно што је у Хелсиншкој конвенцији пре свега нагласак на спречавању загађивања нечега што већ има довољно, јер су њене потписнице оригинално махом високо развијене, водом богате државе са дугом историјом међусобних односа у управљању међународним водотоковима. Те земље имају високо развијену еколошку свест и високо развијену индустрију која водним ресурсима може да нанесе значајну штету.

Међутим, иако настају у различитим околностима, оба уговора имају суштински исте циљеве: промовисање сарадње између држава водотока на правичном и разумном коришћењу прекограничних водних ресурса, и на спречавању настанка значајне штете коју тим коришћењем могу једни другима да узрокују. Уосталом, Нацрт чланова Комисије за међународно право о водотоковима, из кога је настао коначно усвојен текст Конвенције УН од 1997, послужио је и као основа за развој Хелсиншке конвенције.⁸⁴ Дакле, предмет и циљ оба уговора је у суштини истовестан, што је врло важно за начин тумачења њихових одредби, који мора да их увек посматра као међусобно комплементарне и примењиве на сваки појединачни случај паралелно.

⁸⁴ *Ibid*, 58.

Чак и летимичним упоредним читањем њихових појединих одредби долазимо до закључка да су два уговора потпуно комплементарна. Конвенција УН од 1997. ставља акценат на три основна начела међународног водног права – правично и разумно коришћење, неузроковање значајне штете, и сарадњу држава, док се Хелсиншка конвенција превасходно и врло детаљно бави спречавањем загађивања и заштитом животне средине, успостављањем заједничких тела између уговорних стана, надлежностима конференције уговорних страна и секретаријата, по угледу на друге вишестране уговоре у области животне средине. Док Конвенција од 1997. предвиђа обавезно утврђивање чињеница као начин решавања спора у члану 33, Хелсиншка конвенција не садржи никакве одредбе о обавезном решавању спора.

Према томе, два уговора се слажу као делови исте слагалице међународног водног права. Оба уговора покривају исту област и деле исти предмет и циљ. Оно што се у једном изричито наводи, у другом се прећутно подразумева. Приступу су им различити, али им је нормативни садржај комплементаран и усклађен. Институционални аранжман Хелсиншке конвенције може да послужи за опслуживање примене оба уговора код оних држава које су ратификовале оба уговора (а најбоље би било да све то учине).

2. ТРИПАРТИТНА КОНСТРУКЦИЈА МЕЋУНАРОДНОГ ВОДНОГ ПРАВА – ПРАВИЧНО И РАЗУМНО КОРИШЋЕЊЕ, НЕУЗРОКОВАЊЕ ЗНАЧАЈНЕ ШТЕТЕ, САРАДЊА

Међународно водно право заснива се на три нормативна стуба. Са једне стране, свако управљање прекограничним водним ресурсима мора да подразумева да се коришћење воде спроводи према начелима правичности и разумности. Та начела су нормативно заснована у обичајном праву, а кодификована многим међународним уговорима. Свако неправично и неразумно коришћење аутоматски је противправно понашање и повлачи за собом одговорност државе која се неправично и неразумно понашала. Са друге стране, свако коришћење водних ресурса који су прекограничног карактера мора да се одвија кроз процес сарадње свих заинтересованих држава. Тај процес сарадње конкретизован је низом процедуралних обавеза које држава која прекограничне водне ресурсе користи мора да испуни. У супротном, повреда сваке од тих конкретних обавеза повлачила би за собом одговорност државе која обавезу крши. Између те две стране налази се правило неузроковања значајне штете. Оно налаже држави која користи прекограничне водне ресурсе да се уздржава од узроковања значајне штете другим државама приобалним међународном водотоку коме припадају ти ресурси. Ако би држава прекршила своју обавезу уздржавања, она би постала одговорна за значајну штету која би настала. Ако би значајна штета настала и поред тога што је држава испунила своју обавезу уздржавања, онда се њена обавеза уздржавања трансформише у обавезу контроле и смањења значајне штете.

Дакле, конструкција међународног водног права је, овако посматрано, трипартитна. Држава мора да користи водне ресурсе правично и разумно, то је нешто што се само по себи подразумева. Држава мора да предузима мере да коришћење које је правично и разумно не узрокује значајну штету другим државама. Ако се значајна штета ипак догоди, држава мора да предузима мере које су усмерене ка контроли и смањењу штете на ниво који је испод значајног, дакле на ниво који се може трпети. Да би се правично и разумно коришћење, и спречавање, контрола и смањење штете спровели у дело непходно је да постоји сарадња између држава водотока. Два материјалноправна начела (правично и разумно коришћење, неузроковање значајне штете) и једно формалноправно начело (обавеза сарадње) стоје у узајамној,

тространој вези. Наизглед делује врло једноставно и логично. У пракси, међутим, често је међусобан однос између ова три начела конфузан и јављају се различита схватања око његове праве садржине. Зато на овом месту желимо, пре него што уђемо у анализу садржине начела неузроковања значајне штете, да као претходно правно питање, обрадимо однос неузроковања значајне штете са начелом правичног и разумног коришћења и са обавезом сарадње.

2.1. Однос правичног и разумног коришћења и неузроковања значајне штете

2.1.1. Појам правичног и разумног коришћења

Један од најважнијих разлога зашто развој међународног водног права тече тако споро,⁸⁵ јесте неразумевање правог односа између два основна материјалноправна начела на којима почива међународно водно право – начела правичног и разумног коришћења и обавезе неузроковања значајне штете.

Начело правичног и разумног коришћења сматра се обичајним правилом међународног права у овој области,⁸⁶ и може се дефинисати

⁸⁵ О разлозима спорог развоја међународног водног права и посебно тешкоћа у ратификацији Конвенције УН о праву непловидбеног коришћења међународних водотокова види код Salman M.A. Salman, "The United Nations Convention ten years later. Why has its entry into force proven difficult?", *Water International*, 32(1)/2007, 1–15.

⁸⁶ Специјални извештај Комисије за међународно право приликом рада на Конвенцији УН о водотоковима, Стивен Мекефри, констатује да се основна правила Конвенције могу сматрати изразом постојећег обичајног међународног права. Комисија у својим коментарима на Нацрт чланова из кога је настала Конвенција УН не заузима став да ли је поједини члан кодификација међународног права или прогресивни развој, али Мекефри не сумња да на основу државне праксе три основна начела која су садржана у Конвенцији одговарају обичајним правилима. То су обавеза коришћења водотока на правичан и разуман начин, обавеза неузроковања значајне штете и обавеза обавештавања погођених прибрежних држава о планираним мерама на међународном водотоку. Наравно да и остале одредбе Конвенције, поготово оне које се односе на животну средину, или су блиске њима, ако су зсноване на основним начелима, могу да се сматрају изразима обичајног права, види код Stephen McCaffrey, „The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfalls“, *World Bank Technical Paper 414*, http://www.unece.org/env/water/cwc/legal/UNConvention_McCaffrey.pdf, 20.8.2018, 26–27.

као „начин поделе вода међународне реке између приобалних држава у складу са легитимним економским и социјалним потребама сваке од њих, на начин који постиже максималну корист за све и минимум штете за сваког“.⁸⁷ Доктрина правичног коришћења последица је историјског развоја права у Европи и Сједињеним америчким државама. Права расподеле воде која су била владајућа у Европи под утицајем римског концепта плодуживања (узуфрукта), нису могле да издрже промене у начинима коришћења воде које је са собом донела Индустијска револуција.⁸⁸ У САД, земљи огромних површина, десиле су даље промене под утицајем технолошких иновација и огромних хидрауличних пројеката.⁸⁹ Од претходне расподеле прешло се на правично коришћење јер су технолошке иновације у грађевинској струци омогућиле вишестране пројекте на речним сливовима и прекогранична коришћења воде ван самих сливова:

„Величина ових пројеката је довела до нових тензија међу различитим коришћењима, корисницима и местима коришћења. Даља концепција развоја у регулативи речних сливова ишла је у правцу решавања спорова који настају из тих тензија ... Идеја претходне расподеле је уступила место идеји правичне расподеле. Правичност коришћења је рођена“.⁹⁰

Правично и разумно коришћење је настало у федералним правним системима Европе и САД, у контексту развоја капитализма и технолошких промена у индустрији која користи воду као ресурс.⁹¹ Да би коришћење било правично и разумно, више чинилаца је потребно узети у обзир. Сви ти чиниоци су недовољно прецизни, што додуше даје извесну флексибилност, јер се свако коришћење може проценити као правично и разумно узимајући у обзир посебне околности у којима се одвија. Цео процес више подсећа на одлучивање налик слободном судијском уверењу

⁸⁷ Jerome Lipper, „Equitable utilization“, *The law of international drainage basins*, (ed. A.H. Garretson, R. D. Hayton, C. J. Olmstead), New York University Law School, New York, 1967, 63.

⁸⁸ Sharif Elmusa, „Equitable Utilization and Significant Harm: Focus International Water Law on Development“, *Arab World Geographer*, 7(4)/2004, 151.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Radha D'Souza, „Contextualising inter-state water disputes in India“, *Geoforum*, 33/2002, 261.

⁹¹ Lucius Cafilisch, „Regulation of the uses of international watercourses“, *International Watercourses: Enhancing Cooperation and Managing Conflict*, (ed. S. Salman and L. Boisson de Chazournes), World Bank, Washington, D.C, 1998, 13.

које нешто оцењује као правично, него на прецизни алгоритам за одређивање удела у води који израчунавају технички експерти.

Конвенција УН о водотоковима у члану 6. у неколико ставова набраја чиниоце који одређују да ли је неко коришћење правично и разумно. Ту спадају природне одлике водотока, историјско и потенцијално коришћење воде, становништво, друштвено-економске и потребе животне средине и доступност осталих добара. Ова листа није исцрпљујућа, те приобалне државе могу да се позову на остале чиниоце које сматрају релевантним. Ту се упутства конвенције завршавају, не дају се никакве даље смернице како конкретно претворити ове чиниоце у водне уделе. С обзиром да је конвенција оквирног карактера, те да охрабрује закључивање регионалних и билатералних аранжмана који би прецизирали и прилагодили њене одредбе, може се рећи да је ова неодређеност повољна за усклађивање са разноликим стањима на међународним водотоковима.

Међутим, то усклађивање у пракси задаје приличне тешкоће. Узмимо на пример чиниоце „географских, хидрографских, хидролошких, климатских, еколошких“ одлика водотока. Међу те одлике свакако спадају подручје слива и водни допринос сваке државе водотока. Узмимо један планински акифер на Западној обали, као пример виталног водног добра у зони потенцијалног сукоба. Државе које деле овај акифер, Палестина и Израел, с обзиром на његове карактеристике затвореног подземног водног слива, имају релативно једнаке доприносе у води и заузимају једнако подручје слива. Ако пажњу пребацимо на површинску воду у истом региону, рецимо слив реке Јордан, Либан овом сливу доприноси у води више него Јордан, али заузима мање подручје слива. Како онда одлучити коме доделити веће количине воде, Јордану или Либану? За очекивати је да у преговорима око тог компликованог питања стране у преговорима покушају да искористе отворену могућност додавања нових релевантних чинилаца као средство за одуговлачење преговора.

Још један чинилац који се наводи у Конвенцији УН је „становништво које је зависно од водотока у свакој од држава водотока“. Овде се недореченост одредбе огледа у значењу појма „зависност“. Могуће је замислити многобројне категорије становништва које су зависне од водотока: пољопривреднике, запослене у секторима привреде повезаним са коришћењем водне енергије, људе чија исхрана зависи од земље која

се наводњава од водотока. Број становника је битан чинилац у том погледу, али, занимљиво, Конвенција УН га наводи као посебног чиниоца.

Са развојне тачке гледишта, жалосно је што Конвенција УН не помиње чинилац релативног нивоа развоја. Овај чинилац је нарочито значајан када водоток деле економски и технолошки напредна држава и неразвијена или држава у развоју – САД и Мексико, Израел и Палестина су одлични примери. Израел, како истиче један аутор, може да задовољи своје потребе за водом делимично из десалинизоване полуслане подземне воде, или морске воде, тако да та вода мора да се узме у обзир као алтернативни ресурс за ту државу, док Палестина, пре свега због финансијске неспособности, о истом поступку може само да сања.⁹²

Када правила нису јасна, ствара се простор за произвољна тумачења. Државе се зато у пракси позивају на оне чиниоце који иду у њихову корист. Државе горњег тока позивају се на природне одлике, а државе доњег тока на претходна коришћења.⁹³ Постоји тенденција код оних држава које у највећој мери контролишу притоке неког водотока да га присвајају у целини, као што ради Турска на Еуфрату или Етиопија на Нилу. Понекад претходна коришћења утичу толико на економске и друштвене структуре, па чак и културне, да се та коришћења врло тешко могу модификовати, јер становништво одређене државе поистовећује своју цивилизацију са благодетима реке, као што је то случај са државом Египат и цивилизацијом на реци Нил.

Практична последица пропуста Конвенције УН да хијерархијски одреди чиниоце за правично и разумно коришћење доводи до тога да се тест одмеравања интереса своди на политику моћи, а не на правне поступке засноване на објективним критеријумима. Један бивши члан Комисије за међународно право с правом примећује да „еластичност нормативних правила оставља простора за неизвесност и злоупотребе права слабијих држава“.⁹⁴ Ако у региону у коме се налази међународни водоток постоји држава хегемон, расподела ће највероватније бити

⁹² Sharif Elmusa, *Water conflict: Economics, politics, law and the Palestinian-Israeli water resources*, Institute for Palestine Studies, Washington, D.C., 1997, 318–323.

⁹³ Видети више код египатског аутора који дискутује о пракси држава прибрежних реци Нил, Tesfaye Tefesse, *The Nile question: Hydropolitics, legal wrangling, modus vivendi and perspectives*, LIT VELAG London, 2001.

⁹⁴ Awn Khassawneh, „The International Law Commission and Middle East waters“, *Water in the Middle East: Legal, political and commercial implications* (ed. J.A. Allan, C. Mallat), Tauris Publishers, New York, London, 1995, 28.

извршена једнострано. Рецимо у области простирања реке Еуфрат, Турска је хегемон због економске, војне и дипломатске снаге, али и због посебног извора моћи у односу на положај на водотоку, она је држава горњег тока. Задатак међународног водног права био би да ублажи ове прозволне односе моћи, његова правила треба да штите државе које су у тим односима слабије.

2.1.2. Неузроковање значајне штете као коректив правичног и разумног коришћења

Неузроковање значајне штете управо је начело које настоји да постављањем јасних правних правила ублажи опасност која прети слабијим државама од штете коју могу да им нанесу моћније државе једностраним развојним пројектима на водотоку. У суштини, ова забрана онемогућава приобалну државу А да користи међународни водоток на начин који би узроковао значајну штету приобалној држави Б. Шта се онда дешава када ова два начела дођу у сукоб, то јест када правично и разумно коришћење приобалне државе А наноси значајну штету приобалној држави Б? Мекефри у свом чланку о Конвенцији УН поставља исто питање:

„Претпоставимо, на пример, да, као што је то често случај, држава А на горњем току није у великој мери развила своје водне ресурсе због планинског терена. Топографија држава Б и Ц на доњем току водотока је равнија и оне су нашироко користиле водоток за наводњавање током векова, ако не и миленијума. Држава А сада жели да развије своје водне ресурсе у хидроелектричне и пољопривредне сврхе. Државе Б и Ц се томе успротиве, под изговором да ће значајно оштетити њихова постојећа коришћења. Како помирити ставове државе А, са једне стране, и држава Б и Ц, са друге, с обзиром да ниједан од тих ставова није неразуман?“⁹⁵

Како током рада Комисије, тако и током расправа у ГС УН, однос између ова два начела је претресан темељито и са доста спорења све док се у коначној верзији конвенције правило неузроковања штете није потчињило правилу правичног коришћења.⁹⁶ Тежиште расправе било

⁹⁵ Stephen McCaffrey, „The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfalls“, *World Bank Technical Paper 414*, http://www.unece.org/env/water/cwc/legal/UNConvention_McCaffrey.pdf, 20.8.2018, 20-21.

⁹⁶ Види Joseph W. Dellapenna, „The customary international law of transboundary fresh waters“, *International Journal of Global Environmental Issues*, 1(3-4)/2001, 264.

је нарочито на питању које од ова два правила има предност када доступна водна добра нису довољна да задовоље потребе приобалних држава? Развој ових правила током дугог рада Комисије на изради нацрта пружа леп увид у позадину расправе. Нацрт чланова Комисије из 1991. године у члану 7. предвиђао је спречавање „осетне штете“ као угаони камен целог нацрта. Коментар на нацрт члана 7. објашњавао је да је „право државе водотока да користи водоток на правичан и разуман начин ограничено обавезом ... неузроковања осетне штете ... другим речима, *prima facie*, у најмању руку, коришћење међународног водотока није правично ако другим државама водотока наноси осетну штету“.⁹⁷ Према томе, ново или повећано коришћење у односу на постојећа коришћења које би могло да узрокује „осетну штету“ постојећем коришћењу не би било дозвољено, без обзира да ли би се иначе квалификовало као правично и разумно на основу правила о правичном и разумном коришћењу.

Знатно различит приступ истом односу имало је Удружење за међународно право у свом значајном и свеобухватном делу о правилима која уређују управљање међународним дренажним сливовима, такозваним Хелсиншким правилима из 1966: „Свака држава слива има право, у оквиру своје територије, на правичан и разуман удео у корисним употребама вода међународног дренажног слива“.⁹⁸ Исти став Удружење је заузело и у својим потоњим радовима о водном праву, на пример у Правилима о загађењу из Монтреала (1982),⁹⁹ и у Допунским правилима из Сеула (1986).¹⁰⁰

⁹⁷ Комисија за међународно право, „Report of the Commission to the General Assembly on the work of its forty-third session“, *Yearbook of the International Law Commission*, 2(2)/1991, 1994, 67.

⁹⁸ Удружење за међународно право, „The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers“, *Report of the Fifty-Second Conference of the International Law Association*, 1967, чл. 4.

⁹⁹ Удружење за међународно право, Комитет за међународна водна добра, „Rules on Water Pollution in an International Drainage Basin“, *Report of the Montreal Conference*, 1982, 535.

¹⁰⁰ Удружење за међународно право, Комитет за међународна водна добра, „Complimentary Rules Applicable to International Water Resources“, *Report of the Seoul Conference*, 1986, 272.

Под притиском критика због овако иновативне идеје,¹⁰¹ Комисија је изменила нацрт члана 7. 1994. године.¹⁰² Промене су се односиле на праг прихватљиве штете, природу обавезе коју треба поштовати и однос између чланова 5. и 7. Измењени члан 7. захтевао је од држава да са дужном пажњом користе међународни водоток тако да не узрокују значајну штету другим државама на водотоку. Дакле, праг дозвољене штете је промењен (са “осетне” штете на „значајну”), као и природа обавезе (са облигације циља – „нема осетне штете”, на облигацију средства – „дужна пажња”). Значајна штета која настане услед активности на водотоку које се спроводе са дужном пажњом не представља повреду међународног права. Држава штетник има обавезу само да консултује оштећену државу о томе до које мере је коришћење правично и разумно и о могућем ублажавању штете или одштети. Међутим, Вутерсова сматра да и поред тих промена, одредба члана 7. се и даље могла тумачити као одредба која поставља правило „неузроковања значајне штете” као примарно правило.¹⁰³

Чак и измењени члан 7. није био прихватљив неким државама.¹⁰⁴ Радна група је поново мењала његове одредбе и коначна верзија усвојена у Конвенцији УН о водотоковима гласи:

„Обавеза неузроковања значајне штете (Члан 7)

¹⁰¹ Од седамнаест држава које су одговорице на позив Генералног секретара за достављање коментара и примедби, Немачка, Грчка, скандинавске земље, Сирија, Турска, Велика Британија, САД, Швајцарска, Канада, Чад, Пољска, Мађарска и Холандија су коментарисале чланове 5 и 7 Нацрта. Немачка и Велика су подржале Комисијин приступ, док су Грчка, скандинавске земље, САД, Швајцарска, Канада, Пољска и Холандија захтевале измене Нацрта према којима би начело правичног коришћења било главно правило, осим у случајевима штете од загађивања. Турска се залагала за већу уравнотеженост нацрта, Сирија је желела да осигура посебну заштиту за санитарна коришћења, а Мађарска је предложила Комисији да постави опште правило спречавања као комплементарно нечињењу штете приликом развоја водотока, цитирамо према Patricia Wouters, „The Legal Response to International Water Scarcity and Water Conflicts:

The UN Watercourses Convention and Beyond, *German Yearbook of International Law*, 42/1999, 312.

¹⁰² Комисија за међународно право, „Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-sixth Session”, UN Doc. A/49/10.

¹⁰³ Patricia Wouters, „An Assessment of the Recent Developments in International Watercourse Law through the Prism of the Substantive Rules Governing Use Allocation”, *Natural Resources Journal*, 36/1996, 417.

¹⁰⁴ Види Wouters (1999), фуснота 7.

1. Државе водотока ће, при коришћењу међународног водотока на својим територијама, предузети све одговарајуће мере да спрече узроковање значајне штете другим државама водотока.

2. Ако је значајна штета ипак узрокована другој држави водотока, државе чије коришћење узрокује такву штету ће, у недостатку споразума о таквом коришћењу, предузети све одговарајуће мере, посебно узимајући у обзир одредбе чланова 5. и 6. ове Конвенције, консултујући се са погођеном државом, ради отклањања и спречавања такве штете, и по потреби, расправити питање компензације.“

Сада смо добили још један ублажавајући фактор у односу на претходну дефиницију правила из 1991. године. Став 2. члана 7. је прилично дуг и практично претвара јасну и кратку обавезу из претходног нацрта у један процес који је усмерен ка избегавању значајне штете у мери у којој је то могуће, како би се постигао правични исход у сваком конкретном случају. Став 2. захтева да, ако и поред поступања са дужном пажњом настане значајна штета, заинтересоване државе морају да прибегну консултацијама око две ствари – мере у којој је штетно коришћење правично и разумно; да ли је држава штетник дужна да своје коришћење прилагоди како би отклонила или спречила такву штету, односно како би се расправила евентуална компензација.

Уз мање измене чланова 5. и 6. и овако измењен члан 7, цео нацрт је на гласању прошао са 38 гласова за, 4 против (Кина, Француска, Танзанија и Турска) и 22 уздржана.¹⁰⁵

2.1.3. Хијерархија или комплементарност?

Дакле, обавеза неузроковања штете не може се посматрати самостално у односу на владајућу доктрину правичног и разумног коришћења међународног водотока. Специјални извештач Комисије за међународно право по овом питању током дугог низа година, Стивен Мекефри, сматра да начело правичног и разумног коришћења ужива „претежну подршку ... као опште руководно правно начело за одређивање права држава у вези са непловидбеним коришћењима међународних водотокова“.¹⁰⁶ Мекефри се позива на одлуку Међународног суда правде у

¹⁰⁵ Резултати гласања доступни у документу UN Doc. A/C.6/51/NUW/L.4/AD1 (note 73).

¹⁰⁶ Комисија за међународно право, „Second Report of Special Rapporteur McCaffrey“, *Yearbook of the International Law Commission*, 1986, vol. 2, део 2, 169.

случају *Брана на Дунаву* како би поткрепио свој налаз. Суд се у овом предмету неколико пута позива на право правичног и разумног удела у користима и доприносима међународног водотока. Међутим, нигде се у пресуди не помиње начело неузроковања штете, иако Мађарска у свом поднеску Суду у великој мери инсистира на овом појму. Суд, међутим, не налази за сходно да тај став уврсти у основ за доношење пресуде. Мекефри сматра да тиме Суд не умањује вредност правила неузроковања штете, али свакако претпоставља правично и разумно коришћење као важније од ова два начела.¹⁰⁷

С обзиром да начело правичног и разумног коришћења у суштини у примени представља тест уравнотежавања различитих интереса држава водотока у коришћењу водотока, коригованих низом правичних начела,¹⁰⁸ може се констатовати да обавеза неузроковања штете поставља границе том отвореном процесу уравнотежавања интереса. Нолкемпер сматра да обавеза неузроковања штете значи да одређена коришћења која штету узрокују могу бити *a priori* неправична, без потребе да буду пропуштена кроз тест уравнотежавања са осталим коришћењима, односно да та коришћења можда и могу да буду правична, али свакако крше обичајноправну норму неузроковања значајне штете.¹⁰⁹ Исти аутор даје исцрпан коментар Комисијине напорне потраге за прецизирањем материјалних правила у овој области међународног права о којима смо мало пре говорили, истичући како је Комисија опрезно трагала за нормама које би биле „више од само још једног чиниоца на списку чинилаца који се разматрају на основу начела правичног коришћења: чинилаца који би тежили нечем вишем од других чинилаца, или би чак, *a priori*, не примењујући тест уравнотежавања уопште, одредили законитост одређеног коришћења“.¹¹⁰

¹⁰⁷ Stephen McCaffrey, „The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfalls“, *World Bank Technical Paper 414*, http://www.unece.org/env/water/cwc/legal/UNConvention_McCaffrey.pdf, 20.8.2018, 27.

¹⁰⁸ О примени начела правичности у међународном праву и њиховој вези са правичним и разумним коришћењем међународних водотокова овај аутор је раније већ писао па на овом месту само упућујем на рад Михајло Вучић, „Правичност и коришћење заједничких водних добара“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 75/2017, 107-128.

¹⁰⁹ André Nollkaemper, „The Contribution of the International Law Commission to International Water Law: Does it Reverse The Flight from Substance?“ , *Netherlands Yearbook of International Law*, 27/1996, 48.

¹¹⁰ *Ibid*, 51.

Међутим, крајњи резултат који се добио у Конвенцији УН од 1997. поставља неузроковање значајне штете и друга материјална правила као потчињене чиниоце општем тесту правичног и разумног коришћења. Према томе, неузроковање значајне штете има само ограничену улогу у том тесту уравнотежавања интереса који захтева начело правичног и разумног коришћења. Са оваквим ставом не слажу се сви аутори. Ваел, на пример, пише како је однос између два начела заснован на чињеници да они стоје на једнакој нози један према другом – „овај однос није однос првенства, већ однос интеграције заснован на једновременој и заједничкој примени оба начела. Свака држава може да има користи од међународне реке на правичан и разуман начин, под условом да не штети правима и интересима других прибрежних држава“.¹¹¹ Међутим, како истиче Мехлем:

„Потпуна забрана узроковања сваке штете би представљала моћ у облику вета за свако ново коришћење јер би свако ново коришћење неке реке, језера или подземног водног добра могло да има негативне последице у неком другом делу система. Ако би тако нешто било забрањено, државе које развијају своја водна добра у каснијем периоду биле би у неравноправном положају у односу на друге, блокиране у свом развоју, што би довело до инхерентно неправичних ситуација“.¹¹²

Свакако да би забрана чињења било какве штете приликом развоја водотока представљала окамењивање тренутног стања развоја на водотоку које би фаворизовало индустријски развијеније државе и зауставило развој њихових суседа који су због историјских околности остали мање развијени, који временски гледано касне у развоју. Индија и Бангладеш тако могу да потпуно блокирају један Непал у било каквом покушају да се избори за свој правични удео у коришћењу заједничке воде реке Ганг. Управо зато се и не ради о било каквој штети, већ о „значајној“ штети“, а коначна верзија члана 7. Конвенције УН оправдано пребацује тежиште обавезе са циља на средство, морају се предузети „све одговарајуће мере“, али се не прецизира шта се дешава ако и поред предузимања тих мера штета не може да се ублажи. Према томе, обавеза

¹¹¹ Aallam Wael, „The Relationship between the Principle of Equitable Utilization and no Harm Principle in the Law of International Rivers (Priority or Integration)“, *University of Bahrain Law Journal*, 12(2)/2015, 154.

¹¹² Kerstin Mechlem, „Water as a Vehicle for Inter-State Cooperation: A Legal Perspective“, *Fao Legal Papers Online*, 32/2003, 13.

није у апсолутном спречавању значајне штете, јер се могу замислити ситуације када све предузете мере неће бити довољне, већ у поштовању процедура превенције (поштовању са „дужном пажњом“) које ће аутоматски довести до испуњења примарне обавезе.

Дакле, однос између правичног и разумног коришћења и забране узроковања значајне штете је однос равноправности, јер је правичност препозната и у Конвенцији УН о водотоковима, и у међународној судској пракси, и у радовима признатих аутора из ове области као примарна обавеза. Међутим, то не значи истовремено да је правичност хијерархијски недодирљива и да узроковање значајне штете нема никакву посебну улогу у односу на критеријуме који одређују да ли је неко коришћење међународног водотока правично и разумно. Чак и Нолкемпер, који, како смо већ навели, стоји на становишту потчињености правила неузроковања значајне штете правичном и разумном коришћењу, не спори да неузроковање значајне штете може да има посебну улогу у тесту одмеравања интереса којим се одређује да ли је неко коришћење међународног водотока правично и разумно.¹¹³

Чињеница је да су оба правила састављена од двосмислених израза, ослањају се на елементе непрецизне садржине, као што је рецимо елемент „значајног“ код појма штете. Конвенција УН о водотоковима не каже ништа директно о њиховом међусобном односу, али се из систематског тумачења њених одредби могу извући посредни закључци. Пре свега, ако кренемо негативним дефинисањем, Конвенција УН ниједног тренутка не поставља начело правичног и разумног коришћења као секундарно у односу на неузроковање значајне штете, нити на било који други начин оспорава да правично и разумно коришћење има преовлађујући значај. Напротив, неколико чланова читаних заједно у вези управо потврђују обрнуто.

Свакако да је на првом месту одредба члана 7(2) која предвиђа да ће државе водотока чија коришћења узрокују значајну штету „предузети све одговарајуће мере, уз дужне обзире према одредбама чланова 5. и 6.“ – дакле мере спречавања се предузимају у контексту одмеравања интереса правичности и разумности. Даљи доказ оваквом закључку је и ранији Нацрт чланова Комисије за међународно право, у коме се говори да ће се: „држава чије коришћење узрокује штету ... консултовати са државом која такву штету трпи око ... мере у којој је то коришћење правично и разумно

¹¹³ Nollkaemper (1996), 54.

имајући у виду чиниоце наведене у члану 6¹¹⁴. Такође, члан 10(1) експлицитно потврђује да „ниједно коришћење међународног водотока не може да има првенство само по себи у односу на друга коришћења“, иако се у наставку истог члана (став 2) каже да ће сваки сукоб између коришћења међународног водотока „бити решаван на основу чланова 5. до 7, уз посебан осврт на захтеве виталних људских потреба“.

Може се закључити да забрана узроковања значајне штете из члана 7. и захтеви виталних људских потреба, играју улогу специјалних чинилаца у тесту одређивања правичног и разумног коришћења. Поготово ако упоредимо формулације за ове две категорије чинилаца са још једним чиниоцем који се узгред помиње у тексту Конвенције УН о водотоковима – одрживим коришћењем водотока. Конвенција УН о водотоковима у својим општим начелима захтева од држава чланица да „ће посебно користити међународни водоток са циљем да се постигне његово оптимално и одрживо коришћење и користи од њега“ (члан 5(1)), као и да ће државе водотока бити укључене у „планирање одрживог развоја међународног водотока“ (члан 24(2)(а)). У свом коментару на Нацрт чланова из 1994, Комисија за међународно право изричито наводи да члан 24(2)(а) „ни на који начин не утиче на примену чланова 5. до 7, који су основа Нацрта чланова у целини“.¹¹⁵ Намеће се закључак да је начело одрживог коришћења воде у потуности потчињено правичном и разумном коришћењу и да у тесту уравнотежавања интереса не игра неку посебну улогу.

2.1.4. Виталне људске потребе

На овом месту ћемо укратко размотрити захтеве виталних људских потреба како бисмо могли да искористимо аналогију односа овог фактора са правичним и разумним коришћењем за што прецизније дефинисање природе везе неузроковања значајне штете са правичним и разумним коришћењем.

Захтеви виталних људских потреба су садржани у члану 10. Конвенције УН о водотоковима. Кодификација виталних људских

¹¹⁴ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session* (1994), UN Doc. A/ 49/ 10/ 1994, 52.

¹¹⁵ *Ibid*, 301.

¹¹⁶ Christina Leb, “The Right to Water in a Transboundary Context: Emergence of Seminal Trends”, *Water International*, 37/2012, 648.

потреба у Конвенцији била је последица прогресивног усклађивања међународног водног права са међународним људским правима.¹¹⁶ Дакле, у структури Конвенције оне се налазе посебно у односу на чланове 5. и 6. који садрже одредбе о дефиницији правичног и разумног коришћења и индикативну листу чиниоца од значаја за правично и разумно коришћење, што је већ само по себи сведочење о њиховом посебном значају. Комисија за међународно право је у свом „Саопштењу о разумевању“ достављеном као прилог Извештају радне групе Комисије за ГС УН истакла да „у одређивању „виталних људских потреба“ посебну пажњу треба поклонити обезбеђивању довољно воде за одржавање људског живота, како воде за пиће тако и воде потребне за производњу хране како би се избегла глад“.¹¹⁷ Танци и Аркари објашњавају дomet члана 10(2) тако што тврде да:

„заштита виталних људских потреба подразумева претпостављени приоритет над свим осталим чиниоцима наведеним у члану 6, та претпоставка може да буде оборена само на основу околности сваког посебног случаја. То значи да државе водотока, у преговорима око правичне расподеле заједничких водотокова, не смеју да избегну да у те преговоре као фиксни параметар унесу количине воде потребне да задовоље виталне људске потребе“.¹¹⁸

Коментар на Нацрт чланова Комисије за међународно право од 1994. наводи да ако је коришћење у раскораку са виталним људским потребама, онда је такво коришћење „само по себи неправично и неразумно“.¹¹⁹ Конвенција УН о водотоковима у члану 21(2) изричито забрањује загађивање међународног водотока које може да нанесе значајну штету „другим државама водотока или животној средини, укључујући штету људском здрављу или безбедности, коришћењу вода за било коју корисну сврху или живим ресурсима водотока“. Сврха члана 10(2) је да обезбеди приступ безбедним и довољним залихама воде за све народе, како наводи и Поглавље 18. Агенде 21.¹²⁰

¹¹⁷ Atilla Tanzi, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague-Boston, 2001, 139.

¹¹⁸ *Ibid*, 141.

¹¹⁹ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission to the General Assembly on the Work of its Forty-Sixth Session*, Doc.A/ 49/ 10, 1994, 242.

¹²⁰ Уједињене нације, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (Rio de Janeiro, 3–14 June 1992), UN Doc. A/ CONF. 151/ 26, vol. II, 1992.

У међународној судској и арбитражној пракси могуће је пронаћи тенденцију да се да предност одређеним коришћењима водотокова у контексту виталних људских потреба становништва које је зависно од вода датог водотока,¹²¹ што се може приписати субјективним схватањима правичности појединих судија и арбитра, али, чисто правно посматрано, у светлости кодификованих правила Конвенције УН о водотоковима, ниједна врста коришћења не ужива првенство сама по себи. Како примећује Липер: „Управо супротно, свака река има своје јединствене проблеме који морају бити испитани и одређени независно. Према томе, наводњавање може да има првенство на једној, а хидро-електрична енергија на другој“.¹²²

Различита кодификаторска тела (попут Удружења за међународно право на пример), која су испитивала стање међународног права непловидбеног коришћења међународних водотокова не пропуштају да истакну овај став. Тако, рецимо, најновији и свеобухватни кодификаторски покушај у овој области, „Берлинска правила о водним добрима“ Удружења за међународно право,¹²³ изгледа да поклања неоспорно и формално првенство виталним људским потребама. Виталне људске потребе се дефинишу као „вода која се користи за непосредни опстанак људи, обухватајући пиће, кување, здравствене потребе, као и вода потребна за непосредно одржавање домаћинства“ (члан 3(20)). Члан 14. такође наводи:

„1) у одређивању правичног и разумног коришћења, државе ће најпре расподелити воду за задовољење виталних људских потреба;

2) ниједно друго коришћење или врста коришћења неће имати предност сама по себи над било којим другим коришћењем или врстом коришћења“.

Даље, Берлинска правила у једном посебном поглављу, које садржи читав низ изричитих детаљних одредби о „правима појединца“ (Поглавље IV, укључујући поготово члан 17. посвећен „Праву на приступ води“), предвиђају, између осталог, да „сваки појединац има право

¹²¹ Види више код Owen McIntyre, *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Routledge, London-New York, 2016, 163.

¹²² Lipper (1967), 61.

¹²³ Удружење за међународно право, *Berlin Rules on Water Resources Law*, 2004, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/Annex_IV_Berlin_Rules_on_Water_Resources_ILA.pdf, 20.8.2018.

приступа довољним, безбедним, прихватљивим, физички доступним, и приуштивим водама како би се задовољиле виталне људске потребе тог појединца“ (став 1). Очигледно, такве одредбе су одраз настајуће појаве у општем међународном праву једног посебног људског права на воду, које је нераздвојно повезано са виталним људским потребама.¹²⁴

Заштита виталних људских интереса, као што су вода за пиће и потребе домаћинства, иако је свакако укључена у списак чинилаца који се разматрају приликом одмеравања интереса у оквиру начела правичног и разумног коришћења,¹²⁵ загарантована је још више одредбом члана 10(2) Конвенције УН о водотоковима у којој се наводи:

„У случају сукоба између коришћења неког међународног водотока, решење ће се наћи у оквиру примене чланова 5. до 7. ове Конвенције, посебно водећи рачуна о захтевима виталних људских потреба.“

Међутим, ни Комисија за међународно право, нити Конвенција УН не дефинишу „виталне људске потребе“, па остаје нејасно да ли би у њих спадале, на пример, последице по основна животна средства. Опет имамо бољку недовољно одређеног значења правила која би требало да буду чврста и непосредно обавезујућа. У доктрини и пракси држава се већ неко време указује да виталне људске потребе треба да имају одређено првенство и да буду одвојене од теста одмеравања интереса у оквиру примене начела правичног и разумног коришћења.¹²⁶

Првенство коришћења међународних водних добара у циљу задовољења виталних људских потреба препознаје и Агенда 21,¹²⁷ као и

¹²⁴ Види шире о овом питању: Stephen McCaffrey, „The Human Right to Water“, *Fresh Water and International Economic Law* (eds. E. Brown Weiss, L. Boisson de Chazournes, N. Bernasconi-Osterwalder), Oxford University Press, Oxford, 2005; Peter H. Gleick, „The Human Right to Water“, *Water Policy*, 1(5)/1999, 487; Jona Razzaque, „Trading Water: The Human Factor“, *Review of European Community and International Environmental Law*, 13(1)/2004, 15; Owen McIntyre, *Environmental Protection of International Watercourses Under International Law*, Ashgate, London, 2013, 45.

¹²⁵ Путем члана 6(1)(б) који се односи на „друштвене и економске потребе држава водотока у питању“ или члана 6(1)(ц) који се односи на „становништво зависно од водотока у држави водотока“.

¹²⁶ Види на пример Ellen Hey, „Sustainable Use of Shared Water Resources: The Need for a Paradigmatic Shift in International Watercourses Law“, *The Peaceful Management of Transboundary Resources* (eds. G. H. Blake et al.), Graham & Trotman/ Martinus Nijhoff, Dordrecht/ Boston/ London, 1995, 130-133.

¹²⁷ Уједињене нације, Агенда 21, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, 20.8.2018, пара. 18.47.

уговорна пракса на нивоу појединачних речних сливова. На пример, члан 3. Уговора из 1944. између Мексика и САД који се односи на коришћење вода река Колорадо, Тихуана и Рио Гранде, даје највеће првенство коришћењима за потребе домаћинства и за комуналне послове.¹²⁸ Капонера, аутор који је иначе присталица доктрине „без приоритета“ у одређивању чинилаца који утичу на примену начела правичног и разумног коришћења, такође тврди да „једино првенство које може да постоји у водном праву јесте оно које се односи на домаћинства и домаће потребе, ту спадају и пијаће потребе“.¹²⁹

Комисија за међународно право у свом Коментару Нацрта чланова из 1994. каже да, иако значајна, штета и даље може да буде законита:

„Коришћење које нанесе значајну штету по људско здравље и безбедност се подразумева да је само по себи неправично и неразумно. Неколико чланова Комисије сматрало је важним да истакне, да је у најмању руку тешко могуће да би било који други облик екстремне штете могао да се одмерава са користима које следе из такве делатности“.¹³⁰

Комисија ни овде не дефинише појмове, конкретно појам „људско здравље и безбедност“, али се чини вероватним да се они односе на коришћења која делују узводно те за последицу имају претње по људско здравље низводно, јер стварају несташицу пијаће воде, хране која се производи помоћу те воде, или просто болести које настају услед загађења или несташице воде. Заиста, неки делови обавезе заштите виталних људских потреба изгледа да добијају даљу, прећутну подршку у члану 27. Конвенције УН о водотоковима, у коме се наводи:

„Државе водотока ће појединачно, или по потреби заједнички, предузети све одговарајуће мере за спречавање и ублажавање штетних стања која се односе на међународни водоток, а која могу нанети штету другим државама водотока, било да су она резултат природних узрока или људског понашања, као што су поплаве или

¹²⁸ 1944 Treaty between Mexico and the United States for the Utilization of Waters of the Colorado and Tijuana Rivers and of the Rio Grande, <https://www.ibwc.gov/Files/1944Treaty.pdf>, 20.8.2018.

¹²⁹ Dante A. Caponera, *Principles of Water Law and Administration: National and International*, CRC Press, Rotterdam, 2007, 147-148.

¹³⁰ International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session* (1994), UN Doc. A/ 49/ 10/ 1994. 242.

лед, болести које се преносе водом, замуљење, ерозија, продор слане воде, суша или десертификација.“

Да закључимо, виталне људске потребе су и по положају унутар нормативне структуре Конвенције УН о водотоковима, и по степену прихваћености у радовима доктрине и државне праксе, коначно и у аутентичном тумачењу саме Комисије за међународно право, дефинитивно хијерахијски изнад осталих чинилаца који утичу на процес одмеравања интереса правичног и разумног коришћења из члана 6. Конвенције, те се може рећи да стоје на једнакој основи са начелом правичног и разумног коришћења. Односно, да парафразирамо Комисију, угрожавање виталних људских потреба чини да коришћење међународног водотока које такво угрожавање узрокује буде само по себи означено као неправично и неразумно. Није потребно даље га одмеравати са осталим интересима већ га је неопходно одмах спречити и елиминисати као инхерентно штетно коришћење.

*2.1.5. Однос правичног и разумног коришћења
са начелом неузроковања значајне штете
кроз призму осталих извора
међународног водног права*

Имајући у виду претходну анализу, по аналогiji бисмо могли закључити да неузроковање значајне штете такође игра посебну улогу у тесту одмеравања интереса коришћења међународног водотока ради постизања правичног и разумног решења. Она је такође издвојена у посебан члан као и захтеви виталних људских потреба и систематским тумачењем различитих одредби Конвенције УН о водотоковима (чланова 5, 7. и 21(2)) долази се до закључка да узроковање значајне штете може само по себи да буде разлог неправичности и неразумности коришћења које је значајну штету узроковало. Међутим, Комисија за међународно право у свом коментару Нацрта чланова из 1994. не заузима изричито такав став. Поставља се питање зашто?

Чланови 5-7. Конвенције УН о водотоковима су резултат једног компромиса који је разрешио интензивну доктринарну дебату око тога да ли правично коришћење има приоритет у односу на неузроковање значајне штете или је обрнуто. Неке од ставова изречених у току те дебате већ смо наводили, додајмо овде да је и након усвајања конвенције још увек велики број аутора који одричу неузроковању значајне штете било какву хијерархијску једнакост са правичним и разумним

коришћењем.¹³¹ Танци, један од најбољих познаваоца конвенције и припремних радова на њеном доношењу сматра да ови аутори не увиђају како је огроман правни и дипломатски успех конвенције управо у томе што је успела прецизно да одреди однос између ова два начела, поставивши их на једнаке основе.¹³² Танци у ту сврху прави упоређење Конвенције УН о водотоковима са Хелсиншком конвенцијом о прекограничним водотоковима и међународним језерима Комисије Уједињених нација за Европу из 1992. године.¹³³ Хелсиншка конвенција у члану 2(1), под називом „Опште одредбе“ одмах на почетку дефинише забрану штете наводећи: „Стране ће предузети све одговарајуће мере за спречавање, контролу и смањење било каквог прекограничног утицаја“, а члан 2(2)(с) односи се на везу начела правичног коришћења са спречавањем штете: „да обезбеде разумно и правично коришћење прекограничних вода, посебно водећи рачуна о њиховом прекограничном карактеру, ако постоје активности које изазивају или могу изазвати прекогранични утицај“.

Танци сматра да наведене одредбе Хелсиншке конвенције не дају првенство неком од ова два правила, већ да потврђују намеру постављања једне сложене контрукције материјалног обичајног права, у односу на коју су оба материјална начела заједнички саставни делови, међусобно у потпуности испреплетани.¹³⁴ Хелсиншка конвенција само прецизније и јасније изражава ову нормативну конструкцију него Конвенција УН о водотоковима. Уосталом, она је генерално конкретнији правни извор, јер у односу на оквиран карактер Конвенције УН о водотоковима предвиђа строже смернице за поједине државе које се морају прилагодити сваком појединачном стању на водотоку у сарадњи са осталим прибрежним државама. Те смернице су обимније и детаљније

¹³¹ На пример Albert E. Utton, „Which Rule Should Prevail in International Water Disputes: That of Reasonableness or that of No Harm?“, *Natural Resources Journal*, 16/1996, 638; Surya P. Subedi, „Resolution of International Water Disputes: Challenges for the 21st Century“, *Permanent Court of Arbitration International Bureau, Resolution of International Water Disputes*, *Kluwer Law International*, The Hague, 2003, 33.

¹³² Atilla Tanzi, „Comparing the 1992 UNECE Helsinki Water Convention with the 1997 UN New York Convention on international water-course: harmonization over conflict“, *Questions of International Law*, 8/2014, 25.

¹³³ 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf>, 20.8.2018.

¹³⁴ Tanzi (2014), 26.

него смернице Конвенције УН о водотоковима, те јасније наводе садржину релевантних општих начела.

Имајући у виду да Хелсиншка конвенција изричито наводи да два општа начела међународног водног права нису у хијерархијском односу, већ да су интегрално повезана, конкретне смернице које она предвиђа за спречавање прекограничног утицаја могу да се искористе и као смернице за одређивање правичног и разумног коришћења међународног водотока у сваком конкретном случају. Не видимо зашто би се ситуација у Конвенцији УН о водотоковима разликовала, па чак и ако на први поглед језичко тумачење текста може да нас поведе ка другачијем закључку.

Иако нису непосредни извори међународног водног права, одлуке федералних унутрашњих судова могу да буду корисни индикатори садржине и односа правних начела у овој области. Дугогодишњи специјални извештај Комисије за међународно право приликом рада на Нацрту чланова о непловидбеном коришћењу међународних водотокова, Стивен Мекефри, обилно користи ове изворе као примере својих ставова и предлога. Разлог је у томе што спорови федералних јединица око коришћења водотокова који прелазе границе једне федералне јединице у потпуности пресликавају позадину сукоба на међународним водотоковима. Ради се о супротстављеним интересима различитих ентитета који морају да се договоре око коришћења природног добра које им је заједничко. Узмимо за пример случај *Donauversinkung* где немачки Савезни уставни суд (*Bundesverfassungsgericht*) у оквиру жалбе коју је уложила држава Виртемберг заједно са Прусијом против Бадена у вези са коришћењем Дунава од стране ове последње наводи:

„Вршење суверених права сваке државе у погледу међународних река које прелазе њену територију ограничено је дужношћу неповређивања интереса других чланова међународне заједнице ... Ниједна држава не сме да у значајној мери отежа природно коришћење тока реке које врши њен сусед. Ово начело је све прихваћеније у међународним односима ... Примена овог начела се руководи околностима сваког појединог случаја. Интереси држава у питању морају бити одмеравани на правичан начин једни према другима“.¹³⁵

¹³⁵ *Württemberg and Prussia v. Baden*, 116 Entscheidungen Des Reichsgerichts in Zivilsachen (1927) додаток 18; *Annual Digest of Public International Law Cases* 1927-28 (1931), No. 86, вол. 4, 131.

Мекефри сматра да је оваква формулација начела неузроковања значајне штете „функционално еквивалентна доктрини правичног коришћења“,¹³⁶ као и да тумачено на тај начин, ово начело не само што је у потпуности у складу са правичним коришћењем, већ је у суштини утопљено у њега.¹³⁷ Не може се, ипак, порећи чињеница да Савезни уставни суд, након што ограничава суверено коришћење прекограничног водотока неузроковањем значајне штете, у наставку одлуке ипак наводи да се интереси држава морају одмеравати на правичан начин. Некако делује да неузроковање значајне штете остаје потчињено укупном уравнотежавању интереса држава. Међутим, то је само утисак који истиче из буквалног језичког тумачења одлуке. У суштини се ради о чињеници да значајна штета у највећем броју случајева никако не може бити правична.

Упоредимо ли то са начином на који Међународни суд правде у случају *Габчиково-Нађмарош* анализира дубински начело правичног коришћења као владајућу норму међународног водног права, то јест ону норму око које се врти цео поменути спор,¹³⁸ доћи ћемо до сличних закључака. Као што смо раније истакли, Суд пропушта у потпуности да помене неузроковање значајне штете што Мекефрија подстиче да закључи како: „Суд не види много користи од доктрине неузроковања штете као механизма за решавање сложених проблема расподеле употреба и користи заједничких међународних свежих водних ресурса“.¹³⁹ Можемо додати да то што Суд у конкретном случају „не види много користи“ од овог начела, не значи да оно не игра значајну нормативну улогу, већ да је у конкретном спору требало применити нека друга правила која су била релевантнија, да цитирамо Мекефрија „кориснија“, по стране у спору. Очигледно је да за решавање питања односа правичног

¹³⁶ Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 357.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Међународни суд правде, *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, International Court of Justice, The Hague, 25 September 1997, (1997) ICJ Reports 7, пара. 78, 85, 147 и 150, видети генерално по овом питању чланак Owen McIntyre, „Environmental Protection of International Rivers“, *Journal of Environmental Law*, 10/1998, 79.

¹³⁹ Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 356.

и разумног коришћења и неузроковања значајне штете морамо испитати већи узорак како бисмо донели правилније закључке.

У развоју међународног водног права од великог утицаја била су начела Програма Уједињених нација за животну средину (УНЕП) из 1978. године, која дају смернице државама чланицама УН како да врше очување и усклађено коришћење природних добара заједничких за две или више држава. УНЕП начела истичу везу између правичног и разумног коришћења и неузроковања значајне штете, али јасно кажу да правично и разумно коришћење има предност.¹⁴⁰ Начело број 3 разрађује потребу коју свака држава има да „избегне у највећој мери и смањи на најмању могућу меру негативне последице по животну средину која је изван њене надлежности“. Начело 1 у вези са тим наводи:

„Потребно је да у складу са појмом правичног коришћења заједничких природних добара, државе сарађују у циљу контролисања, спречавања, смањења или отклањања штетних последица по животну средину које могу да настану од коришћења тих добара“.

Ова одредба јако подсећа на начело „правичног учешћа“ из члана 5(2) Конвенције УН о водотоковима од 1997:

„Државе водотока ће учествовати у коришћењу, развоју и заштити међународног водотока на правичан и разуман начин. Такво учешће обухвата, како право коришћења водотока, тако и обавезу сарадње на његовој заштити и развоју, како је предвиђено овом Конвенцијом“.

Дакле, начело правичног коришћења је кровно руководно начело, које помаже да се кроз сарадњу, као неку врсту кровног процедуралног начела (нема правичности без сарадње?) контролише и спречи значајна штета, односно ако она ипак настане да се обавезно смањи (до испод прага „значајности“), или по могућству уклони. То опет не значи да је неузроковање значајне штете подређено правичном и разумном коришћењу, те да је правично и разумно толерисати настанак значајне штете. Напротив, иако се може десити да значајна штета настане, УНЕП-ова начела налажу да се морају предузети мере да се она ублажи испод границе значајности или чак уклони.

Као посредни извор међународног водног права могу послужити и кодификације међународних струковних организација, попут Института за међународно право. Тако Атинска резолуција о загађењу река и језера

¹⁴⁰ Програм Уједињених нација за животну средину, „UNEP Governing Council Decision“, 19 May 1978, (1978) 17 ILM 1097.

и међународном праву из 1979. наизглед више наглашава неузроковање значајне штете:

„У вршењу свог сувереног права на искоришћавање сопствених ресурса у складу са својим политикама животне средине, и без угрожавања својих уговорних обавеза, државе ће имати обавезу да обезбеде да активности које оне предузимају или које се предузимају у оквиру њихове надлежности или под њиховом контролом не узрокују загађење вода међународних река и језера изван њихових граница“.¹⁴¹

Поредећи Атинску резолуцију са нешто ранијом кодификацијом исте организације, Салцбуршком резолуцијом о коришћењу међународних вода које нису морске из 1961,¹⁴² можемо видети да се само у преамбули Салцбуршке резолуције спомиње:

„Имајући у виду да је обавеза неузроковања незаконите штете трећој страни једно од основних начела које регулише опште односе међу суседним државама“;

док у члановима II и III пише:

„Свака држава има право да користи воде које теку преко њене територије или се налазе на њеној граници под ограничењима које поставља међународно право а поготово онима која произлазе из следећих правних одредби. То право је ограничено правом на коришћење других држава које су заинтересоване за исту реку или слив“.

„Ако се различите државе не слажу око обима својих права на коришћење, неспоразум ће се решавати на бази правичности, узимајући у обзир потребе заинтересованих држава, као и све друге околности које су од значаја за сваки поједини случај“.

¹⁴¹ Институт за међународно право, Resolution on the Pollution of Rivers and Lakes and International Law - Athens, 12 September 1979, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 58/1979, 197. Према Мекефрију, иако члан II предвиђа да државе имају обавезу да обезбеде да ниједна делатност у њиховој надлежности или под њиховом контролом не узрокује штетно загађење ван њихових граница, обавеза је задовољена ако се предузму све захтеване мере „прилагођене околностима“. Он такође истиче да Резолуцију карактерише снажан нагласак на потреби сарадње, McCaffrey (2010), 364.

¹⁴² Институт за међународно право, Resolution on the Use of International Non-Maritime Waters – Salzburg, 11 September 1961, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 49/1961, 381-384.

Преамбула можда нема једнаку нормативну вредност као оперативни текст Резолуције, али деклараторна вредност преамбуле се не може оспорити, а преамбула јасно наводи да је неузроковање значајне штете основно начело општег међународног права. Осим тога, у члану II се поставља ограничење праву на коришћење вода у складу са захтевима општег међународног права. Читајући те две одредбе у вези, а имајући у виду да се супротстављена коришћења решавају на бази правичности (члан III), можемо закључити да је практична вредност неузроковања значајне штете за одређивање правичног и разумног коришћења међународног водотока изузетна, јер оно коришћење које узрокује значајну штету, а притом штетник не предузме ништа да такву штету смањи или уклони, не може бити правично и разумно.

Удружење за међународно право, још један пример међународне струковне организације која се ауторитативно позабавила међународним водним правом, у такозваним Хелсиншким правилима о коришћењу вода међународних река и језера из 1966,¹⁴³ посматра штету као један од чинилаца који треба размотрити како би се остварила правична расподела употреба међународног водотока и користи које из тих употреба произлазе. У члану V(2)(к), међу релевантним чиниоцима на основу којих се одређује шта је „разуман и правичан удео у корисним употребама вода међународног дренажног слива“, према значењу овог појма из члана IV, наводи се: „степен до кога потребе државе слива могу бити задовољене, а да се не нанесе значајна повреда другој држави слива“. Нема дакле неког посебног места за неузроковање значајне штете. Међутим, чини се да је време када су донесена Хелсиншка правила једно давно прошло време, те да је каснији развој међународног водног права некако учинио ова правила застарелим у појединим сегментима. Њихова архаичност се нарочито огледа у поставци где неузроковање значајне штете чак и легислативно-технички стоји у истој равни са другим чиниоцима од утицаја на одређивање правичног и разумног коришћења, а не у засебном члану као што је то случај у Конвенцији УН о водотоковима. Ако упоредимо Хелсиншка правила са потоњим Берлинским правилима о водним ресурсима из 2004. године,¹⁴⁴ видећемо да је Удружење изменило своју позицију пратећи развој

¹⁴³ Удружење за међународно право, *Report of the Fifty-Second Conference – Helsinki, 1966*, London, 1967, 484-532.

¹⁴⁴ Удружење за међународно право, *Berlin Rules on Water Resources Law*, 2004, <http://www.asil.org/ilib/WaterReport2004.pdf>, 20.8.2018.

међународног водног права. Сада се у посебном члану 16. под насловом „Избегавање прекограничне штете“ наводи:

„Државе слива ће се, у управљању водама међународног дренажног слива, уздржавати од и спречавати радње и пропусте на својој територији који узрокују значајну штету другој држави слива са дужном пажњом према праву сваке државе слива да на правичан и разуман начин користи те воде“.

Берлинска правила су тако усвојила став Конвенције УН о водотоковима, где неузроковање значајне штете и остале материјалноправне норме не стварају хијерархију интереса, већ се оставља државама водотока да слободно траже равнотежу свих релевантних интереса.

Мекефри, међутим, тумачи одредбе Конвенције УН о водотоковима у делу који се тиче неузроковања значајне штете на следећи начин: „Свака штета нанета једној или другој држави, као последица недовољне количине воде, има само споредну улогу у поступку којим се долази до правичне расподеле“¹⁴⁵. Мекефри је несумњиво највећи живи познавалац међународног водног права у свету данас,¹⁴⁶ али као да он не види тај потенцијал који у овако сроченим одредбама лежи, а који препознају стручњаци из Удружења за међународно право. Било би погрешно потценити могућност да та начелно споредна улога, која на први поглед тако јасно истиче из текстуалне конструкције свих наведених извора међународног водног права, у пракси потенцијално може да прерасте у кључну улогу. Заиста и Нолкемпер, увек луцидан у својим анализама, увиђа да:

¹⁴⁵ McCaffrey (2010), 325.

¹⁴⁶ Овај истакнути професор обављао је функцију правног саветника у многобројним преговорима о закључењу међународних уговора у овој области, заступао државе у споровима око заједничких водних добара (нпр. Аргентину и Уругвај, Пакистан и Индију, Словачку и Мађарску) пред међународним судовима и арбитражама. Предводио је дугогодишње преговоре између прибрежних држава око закључивања аранжмана на међународним водотоковима попут Нила, Меконга и Ганга. Као известилац Комисије за међународно право током припреме Нацрта чланова правила о међународним водотоковима утицао је у великој мери на њихово усвајање у коначном облику. Нормативно је у својим теоретским текстовима уобличио међународно људско право на воду. За све ово је прошле године добио престижну награду Стокхолмског института за воду за животно дело, види <http://www.siwi.org/latest/stephen-mccaffrey-trailblazer-international-water-law-receives-2017-stockholm-water-prize/>, 20.8.2018.

„Њихов правни значај није у томе што су оне врста „адут норми“, које унапред имају већу тежину од осталих, са њима сукобљених норми. Пре ће бити да оне имају један прилично спор и расут утицај на језик и његове особености у водном праву. Оне пружају један осећај усмерености, вредности и сврхе у оквиру којих се примењује доктрина правичног коришћења. Као такве, оне у појединим случајевима могу да измене исходе одмеравања интереса“.¹⁴⁷

Можемо онда поставити питање зашто Комисија за међународно право, па после ње и Генерална скупштина, ако већ нису имале намеру да подвуку равноправан значај правила неузроковања значајне штете са правичним и разумним коришћењем, нису једноставно укључиле неузроковање значајне штете у списак чинилаца који су од значаја по правично и разумно коришћење из члана 6, већ су га поставиле као одвојени део Конвенције УН о водотоковима, слично као и друге материјалне норме, попут виталних људских интереса. Овде опет можемо да се ослонимо на Нолкемпера, који мисли да су ове материјалне норме у последњих неколико година постале тако важан фактор у расправама о међународном водном праву, да је Комисија, иако неспремна да се у потпуности одрекне своје привржености начелу правичног коришћења, ипак морала да уважи ову промену.¹⁴⁸ Он је врло детаљно проучавао разматрања Комисије, и на основу тога истиче да „је значај ових промена, које углавном настају након 1980-их, током каснијих фаза рада Комисије, постао јасан Комисији исувише касно, па се она држала сигурне доктрине правичног коришћења“.¹⁴⁹

Заиста, колико су конзервативни и опрезни истакнути чланови Комисије приликом обављања овог посла били види се и из првог извештаја радној групи Комисије специјалног известиоца Розенштока (Rosenstock), који примећује да, иако је од усвајања Нацрта чланова током првог читања, међународна заједница, између осталих, усвојила Агенду 21,¹⁵⁰ Еспоо Конвенцију о процени утицаја на животну средину у

¹⁴⁷ André Nollkaemper, „The Contribution of the International Law Commission to International Water Law: Does It Reverse The Flight From Substance?“, *Netherlands Yearbook of International Law*, 27/1996, 54.

¹⁴⁸ *Ibid*, 53.

¹⁴⁹ *Ibid*.

¹⁵⁰ Уједињене нације, Agenda 21, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, 20.8.2018.

прекограничном контексту из 1991,¹⁵¹ као и Конвенцију из Хелсинкија Економске комисије УН за Европу о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера,¹⁵² „ништа у овим изворима не захтева суштинске промене у тексту Нацрта чланова какав је усвојен након завршетка првог читања“.¹⁵³

Нолкемпер критички посматра чињеницу да је Комисија „устукнула од разраде правних последица материјалних појмова у доктрини правичног коришћења“.¹⁵⁴ Па и други истакнути аутори су критиковали Комисију због оваквог става. Хеј примећује, пишући у времену пре усвајања Конвенције, да су потребне суштинске промене Нацрта чланова ако се жели да он „олакша, а не отежа спровођење Агенде 21“,¹⁵⁵ док Рахман каже да Нацрт чланова делује „као да је начинио корак уназад од суштинских питања“.¹⁵⁶

¹⁵¹ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention), (1991) https://www.unece.org/env/eia/about/eia_text.html, 20.8.2018.

¹⁵² Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes (1992) – UNECE Convention (1992), <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/pdf/watercon.pdf>, 20.8.2018.

¹⁵³ Комисија за међународно право, *First Report of Special Rapporteur Rosenstock*, UN. Doc. A/ CN. 4/ 451 (1993), пара. 4.

¹⁵⁴ Nollkaemper (1996), 53.

¹⁵⁵ Ellen Hey, „Sustainable Use of Shared Water Resources: The Need for a Paradigmatic Shift in International Watercourses Law“, *The Peaceful Management of Transboundary Resources* (eds. G. H. Blake et al.), Graham & Trotman/ Martinus Nijhoff, Dordrecht/ Boston/ London, 1995, 127.

¹⁵⁶ Reaz Rahman, „The Law on the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Dilemma for Lower Riparians“, *Fordham International Law Journal*, 8/1995, 22. Остали примери критичког виђења изгледа Нацрта у облику усаглашеном након првог читања могу се пронаћи у следећим радовима: Günther Handl, „The International Law Commission’s Draft Articles on the Law of International Watercourses (General Principles and Planned Measures): Progressive or Retrogressive Development of International Law“, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 3/1992, 133; Constance D. Hunt, „Implementation: Joint Institutional Management and Remedies in Domestic Tribunals (Articles 26-28 and 30-32 ILC Draft Rules)“, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 3/1992, 282; Eyal Benvenisti, „Collective Action in the Utilization of Shared Freshwater: The Challenges of International Water Resources Law“, *American Journal of International Law*, 90/1996, 384–415.

2.1.6. Посебан однос обавезе спречавања штете по животну средину и начела правичног и разумног коришћења

У прилог нашој тези да је неузроковање значајне штете из члана 7. Конвенције УН о водотоковима равноправна норма са начелом правичног и разумног коришћења можемо навести још један пример по аналогiji. Слично виталним људским потребама, очување и заштита животне средине водотокова су један од чинилаца који се разматрају у оквиру начела правичног коришћења (члан 6(1)(ф)), али се овим вредностима даје и додатна заштита у Конвенцији. Нарочито члан 20. обавезује државе водотока да „појединачно и, по потреби удружено, штите и чувају екосистеме међународних водотокова“, а члан 21(2) захтева да државе водотока „појединачно и по потреби заједнички, спречавају, смањују и контролишу загађивање међународног водотока које може да узрокује значајну штету другим државама водотока или њиховој животној средини, укључујући штету људском здрављу или безбедности, коришћењу вода за било коју корисну сврху или живим ресурсима водотока“.

Изгледа да овде Комисија за међународно право није била тако неувиђавна према савременим токовима развоја међународног права. У последњим деценијама донето је обиље међународних уговора који у својим одредбама предвиђају посебну правну заштиту циљевима спречавања загађења,¹⁵⁷ и на општијем плану, заштити екосистема.¹⁵⁸

Дилема која је мучила чланове Комисије у вези са овим питањем је да ли наведени чланови могу да створе обавезе држава за неузроковање значајне штете у погледу делова копна који су повезани са главним током међународног водотока. Ово је кључно питање за интегрисано управљање међународним водотоком, јер, на пример, сеча шуме на обалама речног слива може да изазове ерозију и поплаве у доњем току исте реке. Још један пример је рецимо каналисање воде из међународне

¹⁵⁷ Види за преглед уговорне праксе али и ставова теорије Johan G. Lammers, *Pollution of International Watercourses: A Search for Substantive Rules and Principles of Law*, Martinus Nijhoff, Brill, 1984, 350-351, као и анализу специјалног известиоца Мекефрија, Комисија за међународно право, „Fourth Report of the Special Rapporteur, Mr. Stephen C. McCaffrey“, *Yearbook of The International Law Commission*, II(1)/1988, 38-88.

¹⁵⁸ Види рецимо Owen McIntyre, „The Emergence of an ‘Ecosystem Approach’ to the Protection of International Watercourses under International Law“, *Review of European Community & International Environmental Law*, Volume 13, Issue 1, 2004, 1-14.

реке ради регулисања пловидбе на једном делу тока у коме је река бржа, које заузврат може да изазове снижење водостаја и исушивање станишта на другом делу реке (низводно). Џиновске бране које се граде ради функционисања хидроцентрала могу да потпуно исуше суседне области. У ту сврху Комисија је предвидела екосистемски приступ управљању међународним водотоком као меру превенције, дефинисан чланом 20. Коментар уз члан 20. наводи дефиницију екосистема као „еколошке јединице која се састоји од живих и неживих саставних делова који су међусобно зависни и делују као заједница“.¹⁵⁹

Међутим, у погледу опсега конвенције уопште, члан 1. наводи да се она „примењује на коришћења међународних водотокова и њихових вода за друге сврхе осим пловидбе и на мере заштите, очувања и управљања које се односе на те водотокове и њихове воде“, док члан 2(а) дефинише „водоток“ као „систем површинских и подземних вода које по природи својих физичких веза образују јединствену целину и нормално се уливају у заједнички реципијент“. Тумачени заједно, ови чланови нам говоре да одредбе конвенције нису примењиве на области копна које су повезане са главним током међународног водотока. Такође, члан 20. је веома уопштено формулисан и не даје никакве назнаке које су мере потребне за заштиту и очување екосистема. Да ли корисна мера да би се „заштитили и очували екосистеми међународних водотокова“ може бити, на пример, намерно плављење земљишта ради очувања мочвара и естуарских екосистема или ради очувања шума у оквиру вододелнице?

Са друге стране, члан 21. наизглед садржи детаљније и строже обавезе у вези са загађењем међународних водотокова. Нарочито је важно истаћи на овом месту да се у члану 21(2) државе обавезују да појединачно, а по потреби заједнички, спречавају, смањују и контролишу „загађење међународног водотока које може узроковати значајну штету другим државама водотока или животној средини, укључујући штету људском здрављу или безбедности, коришћењу вода за било коју корисну сврху или живим ресурсима водотока“ Дакле, овим чланом је

¹⁵⁹ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session* (1994), UN Doc. A/49/10/1994, пара. 2. Дефиниције екосистема се прилично разликују по опсегу. Као пример једне свеобухватније дефиниције види Edward O. Wilson, *The Diversity of Life*, Harvard University Press, 2010, Cambridge-Massachusetts, 2010, 396, где се екосистем дефинише као „организми који живе у одређеној животној средини, као што је језеро или шума, или на ширем нивоу, океан или цела планета, као и физички део животне средине који их окружује“.

прецизно дефинисано да један облик значајне штете може да буде загађење и да значајна штета од загађења свакако искључује могућност да коришћење међународног водотока које загађује животну средину буде правично и разумно.

У вези са посебним односом обавезе спречавања штете по животну средину и начела правичног и разумног коришћења је и појам одрживог коришћења свежих водних добара, прилично заступљен у оквиру Конвенције УН о водотоковима. Нарочито се наводи у члану 5, који поставља суштинско начело правичног и разумног коришћења. Овај члан најпре обавезује државе водотока да „користе међународни водоток на правичан и разуман начин“ и одмах после тога наводи:

„државе чланице ће посебно користити међународни водоток са циљем да се постигне његово оптимално и одрживо коришћење и користи од њега, узимајући у обзир интересе државе датог водотока, у складу са одговарајућом заштитом водотока“.

Да би неко коришћење било одрживо, логично је претпоставити да не би смело да нарушава интегритет животне средине у смислу њеног загађивања које узрокује значајну штету, јер би тиме уништавало исти тај водоток који настоји да користи. Међутим, текстуално тумачење Конвенције УН о водотоковима ни овде није јасно и не успоставља прецизно место одрживог коришћења међународног водотока у сплету чинилаца који утичу на процену да ли је неко коришћење правично и разумно. Чињеница да је појам одрживости саставни део члана 5. може да значи да он има истинско првенство као чинилац, па чак и да у неку руку ограничи слободу која постоји приликом одмеравања интереса, тако да „не буде свако коришћење воде једнако у складу са појмом одрживости“.¹⁶⁰

Појам одрживог коришћења убачен је у веома касној фази израде Нацрта чланова, пре тога помињан је нешто другачији појам „оптималног коришћења“. У току ранијих разматрања Комисије, неколико чланова је изразило забринутост да је појам одрживог коришћења исувише неодређен, нека врста норме у настајању.¹⁶¹ Међутим, његово укључење, иако у каснијој фази, служи као доказ потенцијалне важности овог појма.

¹⁶⁰ Nollkaemper (1996), 67-68, види такође и Jutta Brunnee, Stephen J. Toope, „Environmental Security and Freshwater Resources: A Case for International Ecosystem Law“, *Yearbook of International Environmental Law*, 5(1)/1994, 67.

¹⁶¹ Marjon Kroes, „The protection of international watercourses as sources of fresh water in the interest of future generations“, *The scarcity of water: emerging legal and policy responses*

Исти појам се овлаш спомиње и у оквиру члана 24, који захтева од држава водотока да „започну консултације око ... планирања одрживог развоја међународног водотока“ (члан 24(2)(а)). Међутим, у свом коментару на ранији Нацрт чланова, Комисија за међународно право је изразила став да његова појава у члану 24. не ограничава слободу одмеравања свих интереса правичног и разумног коришћења, те да та појава „ни на који начин не утиче на примену чланова 5. и 7“.¹⁶²

2.1.7. Значајна штета је ограничавајући чинилац правичног и разумног коришћења са посебним статусом

Закључак који бих желео да изведем из претходне расправе јесте да неузроковање значајне штете представља у правно-нормативном смислу ограничавајући и прецизирајући фактор у примени начела правичног и разумног коришћења. Начело правичног и разумног коришћења оптерећено је бројним тешкоћама у својој практичној примени. Највећа тешкоћа у том погледу јесте потреба да се константно врши тест уравнотежавања свих чинилаца и интереса који утичу на одлуку којем конкретном коришћењу међународног водотока треба дати предност у случају сукоба више потенцијалних облика коришћења. Стога је ово начело врло неодређено и не мора увек да понуди јасна решења спорова око коришћења прекограничних свежих водних добара. Сликвито се истиче у теорији како оно „не спречава *a priori* државе да жртвују виталне људске потребе зарад лоше замишљених планова који имају за циљ да пустиње процветају“.¹⁶³ Неке границе чистих политичких интереса који се балансирају кроз сталан процес политичких и техничких преговора морају да постоје, да би заштитиле права људи и интересе животне средине неопходне да би међународно водно право испунило сврху због које је и створено.

Много се разлога наводи у прилог оклевању Комисије за међународно право, а после ње и Генералне скупштине УН, да предложи чврсте материјалне норме које би биле снабдевене правном извесношћу, тако важном за примену сваке правне норме. Уопштено говорећи,

(eds. Edward H.P. Brans, Esther J. de Haan), Kluwer Law International, The Hague, 1997, 80-99.

¹⁶² Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session* (1994), UN Doc. A/ 49/ 10/ 1994, пара. 3.

¹⁶³ Nollkaemper (1996), 45.

оклевање се може објаснити чињеницом да се политичка сагласност око материјалних норми и вредности тешко постиже што за собом повлачи тешко постизање сагласности око материјалноправних правила, док са друге стране, сагласност око процедуралних правила се постиже лакше, јер не угрожава суштинске политичке смернице којим се државе руководе.¹⁶⁴ Једна јасно дефинисана правна формула која би предвиђала строгу забрану узроковања значајне штете, строгу у смислу да се никако не може довести у питање да ли коришћење међународног водотока које узрокује значајну штету може да буде правично и разумно, има против себе јаке разлоге интереса сваке државе да не ограничи унапред слободу свог сувереног деловања и коришћења сопствених природних ресурса. Осим тога, специфично за међународне односе који се стварају између држава приобалних међународном водотоку, таква строга забрана неизбежно би ишла у корист држави доњег тока, која је већ развила своје облике коришћења заједничких водних ресурса, као што је производња хидроенергије или пољопривредно наводњавање, а на штету сваког новог облика коришћења на горњем току, који би повредио ова постојећа коришћења. Историјски посматрано, и кроз конкретне примере које ћемо навести у даљем току излагања, чињеница је да на многим међународним водотоковима државе доњег тока имају обичај да створе временски врло рано ситуацију у којој се привредно развију на рачун ресурса међународног водотока, а онда у својој међународној политици уведу врло строго формулисану забрану узроковања значајне штете која делотворно служи заштити постојећих интереса и тако слаби могућности држава у развоју, ситуираних на горњем току, да се у истој мери и на исти начин легитимно привредно развијају. Идеја која стоји иза оваквог понашања је очување регионалне надмоћи и нема везе са поштовањем сврхе и циљева међународног водног права, већ са чистом *реалполитиком*.

Наведимо на овом месту пример ситуације на једном од највећих светских речних сликова – на Нилу, где би правило које би дало снагу захтевима заснованим на строгој забрани узроковања значајне штете строго ограничило развојни потенцијал Етиопије, као државе горњег

¹⁶⁴ У том смислу види Martti Koskenniemi, „Peaceful Settlement of Environmental Disputes“, *Nordic Journal of International Law*, 60/1991, 74; Bertrand G. Ramcharan, *The International Law Commission: Its Approach to the Codification and Progressive Development of International Law*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1977, 106.

тока Нила која је слабије развијена у односу на Египат као регионалног хегемона и привредно развијеније државе доњег тока Нила.¹⁶⁵

Неколико значајних аутора закључују да би увођење строге или апсолутне забране узроковања значајне прекограничне штете било одступање од обичајног међународног права, јер државна пракса, судске одлуке и правна наука дају мало подршке таквом правилу.¹⁶⁶ На сличан начин, члан 1. Правила о међународним подземним водама, текст усвојен у Сеулу 1988, настао као последица истраживања Удружења за међународно право како комплементарно применити правила међународног водног права претходно установљена за површинске воде на случај подземних вода, предвиђа:

„Држава слива ће се уздржавати од и спречавати дела и пропусте на својој територији који би нанели значајну штету другој држави слива, уколико примена начела правичног коришћења ... не оправдава изузетак у конкретном случају“.¹⁶⁷

Међутим, као што смо указали раније, Удружење за међународно право је ревидирало свој став у Берлинским правилима из 2004. године.

Други разлог за оклевање Комисије да предложи строга материјална правила лежи у великој разноликости географских, друштвених, економских и политичких одлика међународних водотокова. Заиста, током већања Комисије, многе државе су изразиле сумњу у корисност израде Нацрта чланова о непловидбеним коришћењима међународних водотокова који би се примењивао као генерални нормативни оквир на све међународне водотокове, јер се међународни водотокови суштински разликују по величини, локацији и другим одликама.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Види шире код Fred Pearce, *The Damned: Rivers, Dams, and the Coming World Water Crisis*, London, Bodley Head, 1992, 36-40.

¹⁶⁶ Види на пример: Charles B. Bourne, "The International Law Commission's Draft Articles on the Law of International Watercourses: Principles and Planned Measures", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 3/1992, 85-88; Patricia Wouters, "Allocation of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Efforts at Codification and the Experience of Canada and the United States", *Canadian Yearbook of International Law*, 30/1992, 87.

¹⁶⁷ Удружење за међународно право, "Rules on International Groundwaters", *Report of the Sixty-Second Conference*, Committee on International Water Resources Seoul, 1986, 251-274.

¹⁶⁸ Навод преузет из расправе која је вођена у шестом комитету ГС УН током 46. заседања, доступно на <http://legal.un.org/ilc/sessions/46/>, 20.8.2018, пара. 18.

Нема спора међу различитим ауторима око тога да је поступак одмеравања интереса држава кључан за одређивање правно прихватљивих облика коришћења међународног водотока и да је неузроковање значајне штете чинилац са посебном тежином у том поступку. Како истиче Мекефри:

„Пошто обема државама (које користе међународни водоток, прим. М.В.) може бити нанета штета, штета не може самостално да буде одлучујући критеријум (за одређивање правичног и разумног коришћења, прим. М.В.). Циљ је да се пронађе равнотежа која има за циљ најмање штету по сваку од њих, или која садржи неки облик накнаде за државу која подноси већи део штете“¹⁶⁹

Наводећи судску праксу Врховног суда Сједињених америчких држава која сеже још до случаја *Kansas v. Colorado*,¹⁷⁰ Мекефри даље закључује:

„Ова разлика између стварне штете и правне повреде има кључну улогу за разумевање правичног коришћења ... Само повреда нанета правно заштићеном интересу (за правичан удео у коришћењу и користима међународног водотока) је та која је забрањена“¹⁷¹

Према замисли аутора попут Мекефрија, та посебна тежина неузроковања значајне штете испољила би се на следећи начин. Узроковање значајне штете не сме да блокира могућности за увођење нових облика коришћења међународног водотока, односно да створи апсолутну заштиту постојећим облицима коришћења. Уместо тога, Мекефри предлаже да неузроковање значајне штете буде искоришћено као процедурални механизам у поступку примене доктрине правичног и разумног коришћења:

„Процедурално, након што држава покаже да је претрпела или да ће можда претрпети значајну повреду постојећег облика коришћења међународног водотока, терет доказивања се пребацује на државу која наводно чини или прети да учини повреду, да докаже да је њено понашање или коришћење водотока било правично и разумно у односу према другој држави“¹⁷²

¹⁶⁹ Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 327.

¹⁷⁰ 206 US 46 (1907).

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² McCaffrey (2010), 339.

Исти став може се прочитати и у коментару Комисије за међународно право на члан 7. Нацрта чланова о непловидбеном коришћењу међународних водотокова који јасно каже: „Терет доказивања да ли је одређено коришћење правично и разумно лежи на оној држави чије коришћење водотока наноси значајну штету“.¹⁷³

Моје је мишљење да се тиме само операционализује теза о једнакој вредности начела неузроковања значајне штете са начелом правичног и разумног коришћења. Доказни поступак практично суспендује коришћење које је било намераavano или је отпочело док се не отклони свака сумња да значајна штета није неправична и неразумна. Успешно доказивање да значајна штета није неправична и неразумна може да значи само да та штета онда и није значајна чим се држава која је трпи може убедити у то. Дакле, иако и кроз овај доказни поступак делује да правично одмеравање интереса држава међународног водотока остаје главно начело права на овом пољу, око кога се све врти и на коме се све завршава, неузроковање значајне штете, а поготово његова примена на штету која потиче од загађивања, је много више од обичног чиниоца који треба узети у обзир приликом одмеравања интереса. У пракси се ово правило претвара у ефикасну брану неправичном и неразумном коришћењу и елиминише могућност да се правичним и разумним сматра ситуација када једна од држава међународног водотока трпи значајну штету.

Можемо томе у прилог навести и формулацију члана 7(2) у облику у коме га је Радна група Генералне скупштине УН коначно усвојила. Коначна формулација садржана у Конвенцији УН о водотоковима је у односу на Нацрт чланова променила израз „у складу са члановима 5. и 6.“, са захтевом да мере за отклањање или спречавање штете морају да се усвоје уз „посебно узимајући у обзир одредбе чланова 5. и 6.“. Ова формулација је иначе била једно од најспорнијих питања током расправе у Радној групи.¹⁷⁴ Танци и Аркари објашњавају да „је ово питање било означено као кључно у стварању *in abstracto* равнотеже између начела правичног коришћења и нечињења штете“.¹⁷⁵ Они немају сумње да у

¹⁷³ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session* (1994), UN Doc. A/ 49/ 10/ 1994, 241-242, 14.

¹⁷⁴ За анализу расправе види чланак: Atilla Tanzi, „Codifying the Minimum Standards of the Law of International Watercourses: Remarks on Part One and a Half“, *Natural Resources Forum*, 21/1997, 112– 114.

¹⁷⁵ Attila Tanzi, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague/ Boston, 2001, 162.

случају да је оригинална формулација Комисије задржана, члан 7(2) би остао без икакве нормативне важности.¹⁷⁶

Велики број значајних аутора је у скорије време истакао да два основна начела међународног водног права о којима овде водимо расправу уопште нису међусобно искључива, те да представљају комплементарне норме. Мекефри, на пример, закључује:

„Дакле, растегљивост начела неузроковања штете је то што га чини компатибилним, ако не и потпуно идентичним, са начелом правичног коришћења ... уместо да забрани наношење штете по себи, право узима у обзир постојеће околности. Исти процес се примењује на путу ка правичној и разумној расподели употреба и користи од заједничких свежих водних добара ... Нема, према томе, потребе да се „помире“ начело нечињења штете и правичног коришћења. Она су у ствари, две стране једног истог новчића“¹⁷⁷

Нешто даље у истом делу, Мекефри разрађује ову тезу са поновним позивањем на процедуралну операционализацију као кључ за схватање односа између два начела. Враћамо се, дакле, на питање поступка одлучивања о правичности и разумности одређеног облика коришћења у коме, ако једна држава *prima facie* докаже да је претрпела значајну штету као последицу коришћења водотока од стране друге државе, терет доказивања се пребацује на државу која наводно чини штету. Она сада треба да покаже да је поступала са дужном пажњом у спречавању штете, па, чак и ако докаже да је поступала са дужном пажњом, она истовремено мора да докаже да је њено поступање било разумно и правично. У тој каснијој фази, величина штете и понашање државе штетника биће размотрени у светлости свих релевантних чинилаца да би се утврдило да ли је неко коришћење разумно и правично.¹⁷⁸ Мекефри према томе, закључује:

„Гледано на овај начин, обавеза нечињења штете ради у тандему са начелом правичног коришћења, тако што звони на узбуну када се равнотежа интереса која чини режим правичног коришћења нагиње исувише у једном смеру. Далеко је то од некомпатибилности са начелом правичног коришћења, већ је обавеза нечињења штете интегрални и потребни саставни део поступка правичног коришћења.“¹⁷⁹

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ McCaffrey (2010), 370-371.

¹⁷⁸ *Ibid.*, 380.

¹⁷⁹ *Ibid.*

Слично њему, у контексту Конвенције УН о водотоковима, Танци и Аркари сматрају да постоји врло деликатна, али намерно створена равнотежа између два начела, и да би у сваком случају било непрактично да се један од њих фаворизује у односу на други. Они истичу:

„Имајући у виду различите посебне, физичке, економске и друштвене одлике сваког од међународних водотокова, може се рећи да Конвенција није могла боље да уобличи ова два начела него како је то учинила ... Формулација ових одредби изгледа савршена у намери да се обема пружи исти значај“.¹⁸⁰

Није узалуд Бенвенисти у истом контексту извео један општији закључак да „противречност у праву често помаже уговорним странама да прескоче или заобиђу каменове спотицања приликом преговора о неком споразуму“.¹⁸¹

Танци и Аркари сматрају да „конкретна примена тако уравнотеженог нормативног оквира првенствено зависи од споразума заинтересованих страна, које могу да имају користи од апстрактних параметара из Конвенције“.¹⁸² У истом маниру, други пар аутора каже да чланови 5-7. узети уједно „предвиђају поступке за промовисање идентификације заједничких интереса и укључење свих релевантних учесника“.¹⁸³ Додуше, и Танци и Аркари увиђају важност ових поступака у примени оба начела на решавање међународних спорова око водних добара и кажу:

„постављање правила неузроковања штете у одвојеном члану даје му неко првенство у односу на остале појединачне чиниоце. У функционалном погледу, ово првенство значи претпоставку да је коришћење које наноси значајну штету неправично. Ова претпоставка може да се оспори у вези са другим чиниоцима, уз посебан обзир према виталним људским потребама из члана 10(2)“.¹⁸⁴

¹⁸⁰ Attila Tanzi, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague/ Boston, 2001, 177, 178.

¹⁸¹ Eyal Benvenisti, „Collective Action in the Utilization of Shared Freshwater: The Challenges of International Water Resources Law“, *American Journal of International Law*, 90/1996, 402.

¹⁸² Tanzi, Arcari (2001), 178.

¹⁸³ Jutta Brunnee, Stephen J. Toope, „Environmental Security and Freshwater Resources: A Case for International Ecosystem Law“, *Yearbook of International Environmental Law*, 5(1)/1994, 59.

¹⁸⁴ Tanzi, Arcari (2001), 179.

Међутим, иако у наставку они признају да „се настанак значајне штете јавља као чинилац за одређивање правичног карактера коришћења“, одатле закључују да „ово не значи да је правило неузроковања штете том чињеницом потчињено начелу правичног коришћења. Та чињеница само наглашава да се ово потоње садржи у овом првом и обрнуто“.¹⁸⁵

2.2. Однос начела неузроковања значајне штете са начелном обавезом сарадње

Међународни водотокови повезују државе, активности на територији једне државе могу да значајно утичу на воде међународног водотока и тако да преносно погоде и друге државе које користе исти водоток. Међузависност држава водотока ствара потребу за заједничким активностима управљања и коришћења водних ресурса тог водотока како би се максимизирала обострана корист и минимизирали негативни утицаји који могу настати дејством људског чиниоца (загађивање, умањење количине воде, исцрпљивање рибљег фонда), али и природног (спречавање поплава, спречавање залеђивања пловних путева). У међународном водном праву оквир сарадње држава водотока је постављен у низу међународних уговора, судске и арбитражне праксе, меких правних извора. Круна тог оквира је Хелсиншка конвенција која поставља до сада најдетаљнија правила у вези са обавезом сарадње, те је на основу ње закључен низ конкретнијих правних оквира сарадње на нивоу регионалном и на нивоу појединачних водотокова.

2.2.1. Развој обавезе сарадње у међународном водном праву

Општа обавеза сарадње држава на решавању изазова међународних односа је широко прихваћена у међународном праву. Кровни документ целокупног међународног правног система, Повеља Уједињених Нација, у члану 1(3) садржи одредбу према којој је један од циљева УН остварење међународне сарадње на решавању међународних проблема економске, друштвене, културне или хуманитарне природе.¹⁸⁶ Такође, кроз

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Уједињене нације, *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, United Nations, Department of Public Information, 1945.

кодификацију и прогресивни развој међународног права универзалне институције међународне заједнице промовишу међународну сарадњу на политичком плану.¹⁸⁷ Тај процес је започео и пре оснивања УН. Две конвенције које се тичу међународних водотокова усвојене су још под окриљем Друштва народа. Конвенција и Статут о режиму пловних водотокова од међународног значаја од 1921,¹⁸⁸ и Конвенција о развоју хидрауличне енергије која погађа више од једне државе од 1923.¹⁸⁹

Обавеза сарадње је у досадашњем развоју међународног права највише нормативног садржаја добила у области заштите животне средине и коришћења заједничких природних добара. Према Дупвију: „Сарадња је опште средство путем којег државе имплементирају материјална права и дужности у погледу коришћења прекограничних природних добара“.¹⁹⁰ На сличан начин, Бирни и Бојл описују обавезу сарадње на умањењу прекограничних ризика по животну средину као широко прихваћену у савременим међународним односима, посебно истичући „обавезу претходних консултација заснованих на одговарајућим информацијама“, као „природног савезника појму правичног коришћења заједничког добра“.¹⁹¹

Као прилог ставовима ових аутора, довољно је узети у обзир праксу држава видљиву у бројним препорукама и декларацијама које се односе на обавезу сарадње и наводе нека средства за њено спровођење. Принцип 24. Стокхолмске декларације је нормативно уобличио ову обавезу и исту формулацију касније у неколико својих резолуција понавља Генерална скупштина УН, између осталог у Резолуцији од 1972. године о сарадњи између држава у области животне средине,¹⁹² или

¹⁸⁷ *Ibid*, члан 13(1).

¹⁸⁸ Convention and Statute on the Regime of Navigable Waterways of International Concern (adopted 20 April 1921) 7 LNTS 35.

¹⁸⁹ Convention relating to the Development of Hydraulic Power Affecting more than one State (adopted 9 December 1923, entry into force 30 June 1925) 36 LNTS 76.

¹⁹⁰ Pierre-Marie Dupuy, „Overview of the Existing Customary Legal Regime Regarding International Pollution“, *International Law and Pollution* (ed. Daniel Barstow Magraw), University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1991, 70.

¹⁹¹ Patricia W Birnie, Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 126.

¹⁹² Уједињене нације, Co-operation between States in the field of the environment, UNGA Res. 2995(XXVII), UN GAOR Supp. (No. 30), UN Doc. A/ 8732 (1972).

Резолуцији од 1973. године о сарадњи у области животне средине у вези са природним добрима које деле две или више држава.¹⁹³ Програм УН за животну средину (УНЕП) разрађује обавезу сарадње у својим смерницама и начелима о заједничким природним добрима од 1978.¹⁹⁴ У начелу број 13 овог документа се истиче како државе морају да узму у обзир потенцијалне штетне последице по животну средину које настају коришћењем заједничких природних ресурса приликом разматрања одобрења тих активности у својим унутрашњим правним системима, невезано од тога да ли штетне последице могу да настану унутар или ван територије под њиховом надлежношћу. Обавеза сарадње ужива подршку разних декларација регионалних група и организација. На пример, члан 2. Декларације из Бразилије од 1989, која је усвојена на шестом министарском састанку о животној средини у Јужној америци и на Карибима, предвиђа: „Министри подржавају начело да свака држава има суверено право да слободно управља својим добрима. То, међутим, не значи да не постоји потреба за међународном сарадњом на под-регионалном, регионалном и светском нивоу, штавише, та сарадња ојачава ово начело“.¹⁹⁵

Пракса држава видљива је и у великом броју уговорних извора у којима се помиње обавеза сарадње. У многим од тих уговора се наводе детаљне мере за спровођење те обавезе. Неки од примера генерално везаних за заштиту животне средине и заједничких природних добара су Афричка конвенција о очувању природе и природних добара од 1968,¹⁹⁶ Париска конвенција о спречавању загађивања на мору из копнених извора од 1974,¹⁹⁷ Хелсиншка конвенција о заштити морске животне средине области Балтичког мора од 1974,¹⁹⁸ Барселонска

¹⁹³ Уједињене нације, Co-operation in the field of the environment concerning natural resources shared by two or more States, UNGA Res. 3129 (XXVIII), U.N. GAOR Supp. (no. 30A), UN Doc. A/ 9030/ Add. 1 (1973).

¹⁹⁴ Програм УН за животну средину, Environmental Law Guidelines and Principles on Shared Natural Resources, UNEP/ IG/ 12/ 2 (1978).

¹⁹⁵ Latin American and Caribbean Summit Declaration of Brazilia on the Environment, *International Legal Materials*, 28(5)/1989, 1311-1313.

¹⁹⁶ African Convention on the conservation of nature and natural resources, 1001 UNTS 4, члан 16.

¹⁹⁷ Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources, 13 ILM 352 (1974).

¹⁹⁸ Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 13 ILM 546 (1974).

конвенција о заштити Медитеранског мора од загађивања од 1976,¹⁹⁹ Конвенција Економске комисије УН од 1979. о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима,²⁰⁰ УН конвенција о праву мора од 1982,²⁰¹ Споразум између Канаде и Данске од 1983. о сарадњи у погледу морске животне средине,²⁰² АСЕАН Споразум од 1985. о очувању природе и природних добара,²⁰³ Кувајтски протокол од 1988. о загађивању мора путем истраживања и искоришћавања епиконтиненталног појаса.²⁰⁴ Велики број уговора који се конкретно бави заједничким свежим водним добрима такође помиње обавезу сарадње, међу њима су, на пример, Бернска конвенција о Међународној комисији за заштиту Рајне од 1963,²⁰⁵ Споразум између СССР и Пољске од 1964. око коришћења вода у граничним водама,²⁰⁶ Акт из Сантијага између Аргентине и Чилеа од 1971. о хидролошким сливовима,²⁰⁷ Споразум између Канаде и САД од 1978. о квалитету вода Великих језера.²⁰⁸

Даља потреба за нормирањем обавезе сарадње настаје као мера спречавања загађивања међународних водотокова. Два кодификаторска подухвата међународних струковних организација, Института за међународно право (ИМП) и Удружења за међународно право (ИЛА), која се баве загађивањем водотокова, често се наводе као декларативни израз постојања опште обавезе сарадње у међународном водном праву. ИМП је

¹⁹⁹ Convention for Protection of the Mediterranean Sea against Pollution, 15 ILM 290 (1976).

²⁰⁰ Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, 18 ILM 1442 (1979).

²⁰¹ 21 ILM 1261 (1982), чланови 63, 66–67. и 197.

²⁰² Agreement for cooperation relating to the marine environment, 26 August 1983, 23 ILM 269 (1984).

²⁰³ Agreement of the Conservation of Nature and Natural Resources, *Environmental Policy and Law*, 15(2)/1985, 64, чланови 19. и 20.

²⁰⁴ Protocol Concerning Marine Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf, *Environmental Policy and Law*, 19(1)/1989, 32.

²⁰⁵ Technische informatie over de publicatie Overeenkomst nopens de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging, met Protocol van ondertekening, *Tractatenblad Van Het Koninkrijk Der Nederlanden*, 104/1963.

²⁰⁶ Agreement concerning the use of water resources in frontier waters, *United Nations Treaty Series*, 552/1966, 175.

²⁰⁷ Act of Santiago concerning Hydrologic Basins, *Yearbook of International Law Commission*, II(2)/1971, 324, чланови 3–8.

²⁰⁸ Agreement on Great Lakes Water quality, *Treaties in Force*, United States Department of State, 2006, 1383, чланови 7–10.

у својој Атинској резолуцији од 1979. изричито уврстио обавезу сарадње у погледу загађивања река и језера као општу обавезу међународног водног права и навео низ посебних мера за спровођење ове обавезе – редовна размена информација, координација истраживачких и програма праћења, трансфер техничке и финансијске помоћи земљама у развоју, обавеза обавештавања и обавеза консултација.²⁰⁹ ИЛА је у своја Монреалска правила о загађивању воде међународног дренажног слива од 1982. уврстила општу обавезу сарадње.²¹⁰ У коментару члана 4. Монреалских правила истиче се да је обавеза сарадње постала опште правно начело.²¹¹ Обавеза сарадње се налази и у Допунским правилима о контроли поплава ИЛА-е од 1974.²¹²

Свој допринос развоју статуса обавезе сарадње дала је и судска и арбитражна пракса. Арбитражни трибунал у предмету *Језеро Лану* је јасно означио обавезу држава да сарађују у коришћењу вода међународног водотока:

„Државе су данас савршено свесне важности супротстављених интереса које доноси са собом индустријско коришћење међународних река, као и потребе да се они помире међусобним уступцима. Једини начин да се постигну ти интересни компромиси је закључивање све обимнијих и обухватнијих споразума. Међународна пракса је одраз убеђења да државе треба да теже да закључују такве споразуме; чини се, дакле, да постоји обавеза прихватања у доброј вери саопштења и веза који би, широким супротстављањем интереса и реципрочном добром вером, створили државама најбоље услове за склапање споразума.“²¹³

²⁰⁹ Институт за међународно право, Resolution on the Pollution of Rivers and Lakes and International Law - Athens, 12 September 1979, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 58/1979, 197, чланови IV-VI.

²¹⁰ Удружење за међународно право, Комитет за међународна водна добра, „Rules on Water Pollution in an International Drainage Basin“, *Report of the Montreal Conference*, 1982, 535-548.

²¹¹ *Ibid*, 539.

²¹² Удружење за међународно право, „Supplementary Rules applicable to Flood Control“, *Report of the Fifty-Fifth Conference*, New York 1972, 47, члан 2.

²¹³ *Lake Lanoux Arbitration (France V. Spain)*, 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101, текст одлуке доступан на <http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU/Full/En/COU-143747E.pdf>, 20.2.2018, 129–130.

Трибунал очигледно везује обавезу сарадње у доброј вери са склапањем међународних споразума као средством за спречавање настанка прекограничне штете. У скорије време, Међународни суд правде је у предмету *Брана на Дунаву* подсетио на формалну обавезу сарадње на минимизацији ризика од штете по животну средину и захтевао од држава у спору да пристану на сарадњу у заједничком управљању пројектом у питању.²¹⁴ Још скорије, у захтеву који је Ирска поднела Међународном трибуналу за право мора у коме тражи привремене мере како би спречила Велику Британију да пусти у погон ново постројење МОКС на нуклеарној станици Селафилд у Камбрији, Трибунал у одлуци од 3. децембра 2001,²¹⁵ предвиђа да ће, у времену до доношења коначне одлуке након саслушања пред посебним Арбитражним трибуналом конституисаним на основу Анекса VII Конвенције о праву мора:

„Ирска и Велика Британија сарађивати и у том циљу започети консултације како би а) размењивале даље податке у погледу могућих последица за Ирско море које настају од пуштања у погон постројења МОКС; б) пратиле ризике или последице рада погона МОКС по Ирско море; в) скројиле одговарајуће мере за спречавање загађења морске животне средине које могу да настану од рада погона МОКС.“²¹⁶

Такође, Трибунал је захтевао од странака да поднесу извештај о имплементацији мера до 17. децембра 2001, и све даље извештаје које буде захтевао председник Трибунала. Трибунал је нашао основ за досуђивање ових мера у обавези сарадње, основној обавези из XII поглавља Конвенције о праву мора и општем начелу међународног

²¹⁴ *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/ Slovakia)*, International Court of Justice, The Hague, 25 September 1997, (1997) ICJ Reports 7, у пресуди се конкретно наводи: „Дунав је увек имао виталну улогу у трговинском и привредном развоју приобалних држава, тиме је њихова међузависност појачана и наглашена, што чини међународну сарадњу суштински значајном ... Само путем међународне сарадње се може остварити решавање ... проблема пловидбе, контроле поплава и заштите животне средине“, пара. 17.

²¹⁵ Арбитражни трибунал основан на основу члана 287. и члана 1. Анекса VII Конвенције УН о праву мора за спор око Фабрике МОКС, међународног кретања радиоактивних материјала и заштите морске животне средине Ирског мора, *The MOX Plant Case (Ireland V. United Kingdom)*, Order N° 3, 24. јун 2003, http://www.worldcourts.com/pca/eng/decisions/2003.06.24_Ireland_v_United%20Kingdom.pdf, 20.8.2018.

²¹⁶ *Ibid*, пара. 89.

права, на основу којег је Трибунал установио да постоје права која могу да буду заштићена привременим мерама.²¹⁷

Два најзначајнија глобална извора међународног водног права, Конвенција УН о водотоковима од 1997. и Хелсиншка конвенција, такође садрже обавезу сарадње. У поступку кодификације правила међународног водног права током кога је настала Конвенција УН о водотоковима, обавеза сарадње се појавила тек у каснијим нацртима текста. Насупрот томе, конкретне обавезе које су део опште обавезе сарадње, попут обавезе обавештавања, консултација, преговора итд, биле су од почетка у фокусу чланова Комисије за међународно право која је радила на тексту. У коначној верзији нацрта која је усвојена као текст конвенције, општа обавеза сарадње се нашла у одељку под насловом „Општа начела“ (други одељак) чиме је ова обавеза призната као основни стуб нормативне конструкције међународног водног права. У члану 8(1) стоји:

„Државе водотока ће сарађивати на бази суверене једнакости, територијалног интегритета, заједничке добробити и добре вере у циљу постизања оптималног коришћења и адекватне заштите међународног водотока.

У одређивању начина такве сарадње, државе водотока могу размотрити успостављање заједничких механизма или комисија, како буду сматрале за потребно, ради обезбеђења сарадње у погледу релевантних мера и поступака у светлу искуства стеченог кроз сарадњу у оквиру постојећих заједничких механизма и комисија у различитим регионима“.

На основу опште обавезе сарадње, нормативно су уређене и посебне процедуралне обавезе попут размене података и информација, обавештавања о планираним мерама и ванредним ситуацијама, консултације и преговори. Редовна размена информација се чак уздиже на ранг општег начела у нормативној структури конвенције, јер се сматра да је она кључна за правично и разумно управљање водним ресурсима и развој међународног водотока. Зато се у нормативној разради опште обавезе сарадње и препоручује успостављање заједничких механизма које подстичу и олакшавају редовну размену

²¹⁷ Видети више код Victoria Hallum, „International Tribunal for the Law of the Sea: The MOX Nuclear Plant Case“, *Review of European Community and International Environmental Law*, 11(3)/2002, 372.

података и информација. Међутим, то не значи да у пракси редовна размена информација и података има предност у односу на остале конкретне обавезе општег начела сарадње које су прописане у посебним деловима конвенције. Напротив, повреда сваке од појединих обавеза активирала би одговорност државе за противправно понашање.

Хелсиншка конвенција, која је усвојена од стране држава чланица Економске комисије УН за Европу, донекле се разликује у начину нормирања опште обавезе сарадње. Њене одредбе су детаљније и стварају више конкретних обавеза за уговорнице, поготово у погледу стварања заједничких механизма сарадње. Институционализација сарадње кроз механизам заједничких органа држава уговорница доприноси трајности и стабилности сарадње, продубљује и поспешује међусобне односе и лакше и ефикасније отклања евентуалне спорове. У наредном одељку ћемо анализирати сличности и разлике између две конвенције у погледу нормирања опште обавезе сарадње.

2.2.2. Сличности и разлике између обавезе сарадње у Конвенцији УН о водотоковима и Хелсиншкој конвенцији

Конвенција УН о водотоковима на различитим местима нормира садржину опште обавезе сарадње. Полазна тачка је свакако већ цитирани члан 8. који служи као мост између материјалних начела правичног и разумног коришћења и неузроковања значајне штете и формалног начела сарадње. Комисија за међународно право у коментару на Нацрт чланова права непловидбеног коришћења међународних водотокова од 1994. констатује:

„Сарадња између држава водотока у погледу њиховог коришћења водотока је важна основа за достизање и одржавање правичне расподеле удела и користи од водотока и за несметано функционисање процедуралних правила из трећег дела Конвенције УН о водотоковима“.²¹⁸

Хелсиншка конвенција је више фокусирана на спречавање штетног прекограничног утицаја, и у том смислу њене одредбе боље повезују обавезу сарадње са одговорношћу државе за неузроковање значајне штете приликом коришћења водотокова. Члан 2. конвенције предвиђа

²¹⁸ Комисија за међународно право, „Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth session“, (2 May–22 July 1994), UN Doc. A/49/10, para. 85.

да ће „стране предузети све одговарајуће мере за спречавање, контролу и смањење било каквог прекограничног утицаја“, те у том смислу наводи као посебне обавезе правично и разумно коришћење, заштиту екосистема, начело загађивач плаћа, начело предострожности и начело међугенерациске правичности. Поред ових општих начела, Хелсиншка конвенција предвиђа и низ конкретних обавеза, рецимо обавезу сарадње приобалних држава на бази једнакости и узајамности, нарочито коришћењем билатералних и мултилатералних споразума, у циљу развоја усаглашених, политика, програма и стратегија који ће се примењивати на одговарајуће сливове или њихове делове, који ће бити усмерени ка спречавању, контроли и смањењу прекограничних утицаја и ка заштити животне средине прекограничних вода или средине на коју те воде утичу, укључујући и морску средину (члан 2(6)).

У поређењу са тим, предмет и циљ Конвенције УН о водотоковима је остварење „правичног и разумног коришћења“ „међународног водотока“, при чему су оба ова појма детаљно разрађена одредбама конвенције (чланови 1,5,6.). Главни циљ Конвенције УН о водотоковима је да створи оквир за оптимално и одрживо (правично и разумно) коришћење заједничких водних ресурса, при чему се њене одредбе детаљно баве заштитом животне средине и појединих екосистема, али се оперативна примена ових одредби своди на тест уравнотежавања интереса и потреба о коме смо толико говорили у претходном одељку.

Обе конвенције садрже низ детаљних одредби о мерама за спровођење свога предмета и циља, при чему су те одредбе и материјалног и формалног (процедуралног) карактера. Конвенција УН о водотоковима, која се више ослања на процес правичне поделе удела у користи од водотова, садржи широко дефинисане материјалне норме које прати низ свеобухватних процедуралних правила, међу којима су и детаљне одредбе о начину решавања спорова (у случају решавања спорова одредбе конвенције су израз прогресивног развоја а не и обичајног међународног права). У погледу стварања институционалних механизма сарадње, Конвенција УН о водотоковима не садржи обавезујуће норме, већ само препоруке. Са друге стране, Хелсиншка конвенција, која је фокусирана пре свега на спречавање штетног прекограничног утицаја, садржи детаљне материјалне и процедуралне одредбе о чијем се спровођењу у живот стара Конференција страна уговорница, орган који конвенција оснива како би пратила спровођење конвенције. Конференција страна уговорница је главни гарант остварења одредби конвенције у пракси, чиме се наглашава значај који

заједничке институције имају за остварење циљева обавезе сарадње на управљању међународним водотоковима.

Лајтмотив целе Хелсиншке конвенције је да чврсто увеже стране уговорнице кроз механизме институционализоване сарадње и заједничког деловања. Примери су обавеза склапања споразума или оснивања заједничких тела на водотоковима где такви механизми већ не постоје (члан 9.), обавеза сарадње на истраживању и развоју техника за спречавање, контролу и смањење прекограничног утицаја како би се постигли циљеви квалитета воде (чланови 5. и 12.), обавеза размене информација (чланови 6. и 13.), обавеза израђивања и примене заједничких програма за праћење и, када је то потребно, заједничких система упозорења (чланови 11. и 14.), обавеза узајамне помоћи у критичним ситуацијама (члан 15.). Обавеза сарадње нарочито је истакнута код обавеза приобалних држава, којима се и иначе намећу строже и детаљније обавезе него „обичним“ уговорницама. Спровођење обавезе сарадње приобалних држава нагледа заједнички секретаријат Хелсиншке конвенције. Тај секретаријат активно промовише државну сарадњу на управљању међународним водотоковима кроз техничку помоћ државама чланицама, али и иницијативама за склапање нових правних споразума на појединим водотоковима.²¹⁹

Конвенција УН о водотоковима се такође заснива у великој мери на обавези сарадње као средству за спровођење у живот предмета и циља конвенције. Међутим, она само препоручује, а не обавезује, уговорнице да оснивају заједничке механизме сарадње. Члан 8. се позива на општа начела међународног права која стварају контекст обавезе сарадње – суверену једнакост, територијални интегритет, узајамну корист и добру веру. Тиме се наглашава чињеница да приобалне државе међусобно сарађују на основу суверене једнакости како би оствариле узајамне интересе и како је добра вера кључна за успостављање односа сталне сарадње и реципроцитета. Прецизирање ове опште обавезе налазимо у следећим члановима: члану 3. где се говори о поступку закључивања споразума о коришћењу водотокова, са посебним освртом на потребу консултација са свим државама водотока које су заинтересоване за тај

²¹⁹ Тако су склопљени споразуми за реке Дрим и Дњестар, види Меморандум о разумевању за управљање ширим прекограничним сливом реке Дрим, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/oes/MOU/MOU_Drin_Strategic_Shared_vision_Final.pdf, 20.10.2018; или Извештај о потписивању Уговора о одрживом коришћењу слива реке Дњестар, <http://www.unece.org/index.php?id=31582>, 20.10.2018.

споразум; у члану 5(2) који садржи обавезу и право учествовања сваке државе водотока у коришћењу, развоју и заштити међународног водотока на правичан и разуман начин што се односи како на право коришћења водотока, тако и обавезу сарадње на његовој заштити; у одредбама о планираним мерама (чланови 9, 11-17.); у одредби о регулацији тока (члан 25.) и у одредби члана 31. (сарадња у доброј вери на достављању информација). Све ове обавезе су процедуралног карактера, али су оне истовремено и механизми за остварење општег материјалног начела правичног и разумног коришћења, и општег материјалног начела неузроковања значајне штете.

2.2.3. Обавеза сарадње је процедурални оквир за испуњење обавезе неузроковања значајне штете

Природа водотокова, чињеница да су водни ресурси који се у њима налазе физички недељиви између приобалних држава, обавезује те државе на сарадњу на управљању и одрживом коришћењу међународних водотокова. Два кључна извора међународног водног права, Конвенција УН о водотоковима и Хелсиншка конвенција, комплементарни су правни извори када је у питању нормативна обрада обавезе сарадње на управљању међународним водотоковима. Оба поменута међународна уговора отварају могућности сарадње кроз нешто различите приступе.

Конвенција УН о водотоковима кроз нормирање обавезе сарадње повезује материјалне и процедуралне аспекте управљања водотоковима. Државе водотока имају обавезу али и право да сарађују на правичном и разумном коришћењу водотока, спречавању значајне штете, заштити екосистема, контроли и смањењу загађења. Конкретизацијом опште обавезе сарадње кроз низ посебних процедуралних обавеза се ствара процедурални оквир за испуњење обавезе неузроковања значајне штете и тиме за избегавање одговорности за настанак значајне штете, односно за изостанак адекватне реакције на њен настанак.

Хелсиншка конвенција, која у први план истиче за свој циљ спречавање негативног прекограничног утицаја, ствара још детаљнији процедурални оквир испуњења ове обавезе преко обавезујућих аспеката обавезе сарадње. Општа обавеза сарадње се манифестује кроз обавезу закључивања заједничких споразума или институција за управљање међународним водотоковима у оквиру којих се затим извршавају

посебне обавезе попут размене података, обавештавања, консултација и преговарања.

Дакле, однос између једног материјалног правила – неузроковања значајне штете и једног формалног правила – обавезе сарадње, однос је циља и средстава за остварење циља. Циљ неузроковања значајне штете подстиче државе на колективну акцију – сарадњу на управљању међународним водотоком, која се може остварити координисаним испуњењем посебних обавеза сарадње, или још боље кроз склапање посебних споразума и заједничких механизма управљања. Одговорност државе лежи у обавези да примењује нормативна средства за остварење нормираног циља – одсуство воље да се средства примењују активирало би одговорност државе за штету која настане услед таквог понашања.

3. ПОЈАМ НАЧЕЛА НЕУЗРОКОВАЊА ЗНАЧАЈНЕ ШТЕТЕ

3.1. Теоријска основа начела неузроковања значајне штете

Конвенција УН о водотоковима садржи два кључна материјална правна правила која се односе на расподелу и заштиту заједничких водних добара и која су израз обичајног међународног права у овој области. Дефинисали смо њихов однос као равноправан и узајамно комплементаран, допуњујући. Уз начело правичног и разумног коришћења међународног водотока, обавеза сваке државе која дели међународни водоток са другим државама је да својим коришћењем ресурса међународног водотока не узрокује значајну штету другим државама водотока.²²⁰ Или како то каже члан 7. Конвенције:

„1. Државе водотока ће, приликом коришћења међународног водотока на својим територијама, предузети све потребне мере да спрече узроковање значајне штете другим државама водотока.

2. Ако је значајна штета ипак проузрокована другој држави водотока, државе чије коришћење узрокује такву штету ће, у недостатку споразума о таквом коришћењу, предузети све одговарајуће мере, посебно узимајући у обзир одредбе чланова 5. и 6. ове Конвенције, консултујући се са погођеном државом, реди отклањања и спречавања такве штете, и по потреби, расправити питање компензације.“

Научни ауторитети у великом броју и упорно понављају да у међународном праву постоји обичајно правило које забрањује свим државама да користе своју територију на начин који узрокује штету или погађа интересе других држава.²²¹

²²⁰ Друге допунске материјалне одредбе које се налазе у Конвенцији од 1997 укључују обавезу спречавања штетних околности (члан 27), заштите виталних људских потреба (члан 10(2)), заштите екосистема водотокова (члан 20), спречавања значајне штете од загађења (члан 21(2)), заштите морске животне средине (члан 23) и обезбеђења одрживог развоја међународних водотокова (члан 24(2)(a)).

²²¹ Види уопштено најновију литературу Alan Boyle, Catherine Redgwell, *Birnie, Boyle, and Redgwell's International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2019, 89; и нешто старију - Alexandre Kiss Dinah Shelton, *International Environmental Law*, Transnational Pub, Ardsley, New York, 1991, 106; као и конкретан чланак Greg Lynham, „The Sic Utere Principle as Customary International Law: A Case of Wishful Thinking?“, *James Cook University Law Review*, 2/1995, 172.

Ово обичајно правило понекад се повезује са теоријом добросуседских односа,²²² а понекад са теоријом злоупотребе права. Теорија злоупотребе права се односи на „уживање права од стране државе ... на начин који отежава другим државама уживање својих права“,²²³ и могла би да послужи као „кочница слободи државе да користи своју територију на било који начин на који то жели: та слобода би морала да се ужива у доброј вери и на начин који не узрокује неразумну штету другим државама“.²²⁴ На сличан начин и теорија добросуседских односа или „право суседства“,²²⁵ подразумева да се сопствена права не смеју уживати на штету суседа, те Мекефри објашњава да „бити добар сусед не значи само уздржавати се од наношења значајне физичке повреде другим државама у околини, већ и толерисати одређени ниво повреде који је последица активности у тим државама“.²²⁶ Попут самог правила неузроковања значајне штете из члана 7. Конвенције УН о водотоковима, обе ове теорије се доводе у везу са правичним и разумним коришћењем. Како објашњава Андраши: „Да ли је узроковање дате штетне последице дозвољено одређује се не путем фиксних правила, већ применом начела правичности“.²²⁷

У суштини, међутим, генеза забране узроковања значајне штете у међународном водном праву може се пратити до свог изворишта потеклог из римског права у коме је било дефинисано као *sic utere tuo ut alienum non laedas* – користи своју имовину на начин да не штетиш другоме. У вези са том максимумом, Мекефри истиче да су правно-историјска истраживања показала да су:

„Римљани створили систем водног права које је штитило стечена права, прилагођен практичним потребама и инспирисан начелом правичности ... Друге максиме римског права указују да нагласак

²²² Видети генерално McCaffrey (2010) 349–353.

²²³ Alexandra Kiss, „Abuse of Rights“, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006, <http://opil.oup.com/abstract/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1371?rskey=Qt92lv&result=1&prd=EPIL>, 20.8.2018.

²²⁴ McCaffrey (2010), 352.

²²⁵ Како га назива швајцарски Федерални суд у једном спору из 1900. године, наведено према Dietrich Schindler, „The Administration of Justice in the Swiss Federal Court in the Intercantonal Disputes“, *American Journal of International Law*, 15/1921, 172– 173.

²²⁶ McCaffrey (2010), 353.

²²⁷ Juraj Andrassy, „Les Relations Internationales de Voisinage“, *Recueil des Cours*, 79(2)/1951, 112.

није само на неузроковању штете, већ да ли је неко имао право да штету узрокује: *neminem laedit qui jure suo uritur* (онај ко ужива своја права не штети никоме); *nemo damnum facit nisi qui id fecit quod facere jus non habet* (нико се не сматра штетником осим ако не чини оно на шта нема права) ... Овај облик доктрине неузроковања штете, пре него што представља засебно начело, више је део целовитог начина на који се примењује доктрина правичног коришћења ... право може да дозволи узроковање стварне штете ако је то правично на основу околности ..."²²⁸

Сличан закључак може се извући у вези са другим двема теоријама које смо поменули. Било коју од њих да узмемо као основу модерног правила међународног водног права које обавезује на неузроковање значајне штете приликом коришћења међународног водотока, а најисправније је рећи да су у основи овог правила све три донекле имале утицаја, јасно је да се неузроковање значајне штете и у том теоријском изворишту преплиће са правичним и разумним коришћењем и да је веза између два правила практично веза у коме једно правило допуњује друго.

Да на овом месту још једном цитирамо Мекефрија:

„На међународном нивоу, све три теорије покушавају да помире наизглед супротстављена права различитих држава на истој територији или око истог добра. Оне то чине, у ствари, тако што одређују обиме права заинтересованих држава и сходно томе захтевају да се права уживају на начин разуман према другим државама. У великој мери, оне служе као функција умеровања последица очигледно апсолутних правила.”²²⁹

3.2. Нормативни статус начела неузроковања значајне штете у међународном водном праву

Вратимо се сада мало опширније на питање обичајног статуса начела неузроковања значајне штете. Државна пракса у виду великог броја вишестраних међународних уговора изричито забрањује државама уговорницама да користе своју територију на начин који узрокује штету територији других држава. Типична одредба тог типа може се пронаћи у члану 194(2) Конвенције о праву мора (1982) у коме се наводи:

²²⁸ McCaffrey (2010), 350.

²²⁹ *Ibid*, 351.

„Државе ће предузети све мере како би обезбедиле да се активности у њиховој надлежности или под њиховом контролом тако одвијају да се не узрокује штета од загађивања другим државама и њиховој животној средини, као и да се загађење које настане од тих инцидената или активности ... не прошири ван граница области у којима оне уживају суверена права у складу са овом Конвенцијом“.²³⁰

Слично дефинисани примери могу се пронаћи у неколико различитих међународних уговора и других извора међународног права.²³¹ Уговори стварају правне обавезе државама уговорницама, док други извори, попут разних декларација и повеља, углавном производе само моралну обавезу.²³² Ако се обавеза налази у уговору онда ће свакако настати одговорност државе уговорнице која радњом или пропуштањем повреди ту обавезу.²³³ Нема сумње да у међународном праву уговорно засноване обавезе могу да створе и обичајна правна правила као што је то утврдио Међународни суд правде у једној од својих најзначајнијих одлука у предмету *Епиконтиненталног појаса у Северном мору*:

„У стварању новог правила међународног обичајног права на основу правила које је претходно било садржано у конвенцији, неопходан је услов да током посматраног периода, иако можда кратког, државна пракса ... буде широко заснована и практично јединствена у тумачењу значења дате одредбе; као и да се спроводи на начин који показује општу свест о томе да је у питању правно правило или правна обавеза“.²³⁴

²³⁰ 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, 20.8.2018.

²³¹ На пример Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима од 1979. (Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution), Конвенција о спречавању загађивања мора путем избацивања отпада и других материја од 1972. (Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and other Matter; Светска повеља о природи од 1983. (World Charter for Nature G.A.Res.37/7, 17 U.N.Doc. A/37/51 1983); Стокхолмска Декларација Конференције Уједињених Нација о животној средини од 1972. (Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, U.N. Doc.A/Conf.48/14).

²³² James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 15.

²³³ *Ibid*, 320.

²³⁴ Међународни суд правде, *North Sea Continental Shelfcase*, Judgment, I.C.J. Reports 1969, 44.

У Статуту Међународног суда правде обичајно право је прихваћено као формални правни извор (члан 38(1)(b)). Стварање обичајног међународног права на основу Статута Суда и тумачења Статута у предмету *Епиконтиненталног појаса у Северном мору* захтева испуњење два услова: опште праксе држава и правне свести, односно свести о правној обавезности такве праксе (*opinio juris*). У том смислу најчешће цитиран међународни документ, који додуше није уговорног карактера, али се тумачи као кодификација праксе држава у области међународног водног права која забрањује прекограничну штету, и елемента свести о правној обавезности дате праксе, је Начело 21 Декларације из Стокхолма које каже:

„Државе имају ... одговорност да обезбеде да активности у њиховој надлежности или под њиховом контролом не узрокују штету по животну средину других држава или територија које се налазе ван граница надлежности сваке државе“.²³⁵

Чињеницу да Стокхолмска декларација није обавезујући правни документ поједини аутори користе као доказ непостојања свести о њеној правној обавезности, те у том смислу закључују да она не може да ужива обичајноправни статус.²³⁶ Међутим, чак 113 држава је учествовало на Конференцији у Стокхолму, 112 држава је потписало Декларацију а само једна држава је била уздржана,²³⁷ што значи да су државе у великој мери прихватиле легитимитет, ако не и легалитет овог документа. Врло је важно да и у наредним случајевима масовног окупљања чланица међународне заједнице на конференцијама посвећеним сличним темама, завршни документи сачињени као резултати политичких преговора на тим конференцијама проглашавају начело неузроковања прекограничне штете као начело свог политичког деловања у међународним односима. Поменимо на овом месту Светску повељу о природи (1982),²³⁸ и Декларацију са Конференције УН о животној средини и развоју одржану у Рио де Жанеиру (1992).²³⁹ Ови извори

²³⁵ Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, adopted 16 June 1972, U.N. Doc.A/Conf.48/14.

²³⁶ Lynham (1995), 177.

²³⁷ Patricia W. Birnie, Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992, 191.

²³⁸ Уједињене Нације, Генерална скупштина, World Charter for Nature, A/RES/37/7.

²³⁹ Уједињене Нације, Генерална скупштина, Rio Declaration on Environment and Development, *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, A/CONF.151/26 (Vol. I). Поред текста Рио Декларације, још једна ауторитативна

„меког“ међународног права не претпостављају правне обавезе држава потписница њихових одредби, међутим врло су репрезентативан израз свести међународне заједнице о потреби за постављањем смерница заједничког политичког деловања. Рио Декларација је потписана од стране чак 174 државе света и практично ужива декларативну подршку целе међународне заједнице, чак иако је та подршка условљена схватањем да ништа не кошта у смислу правне обавезности. Напротив, могуће је да су државе потписнице биле мотивисане да потпишу Рио Декларацију како би сачувале образ пред јавним мњењем међународне заједнице, или из неких нама недокучивих материјалних разлога. Да се послужимо речима Међународног суда правде из случаја *Азила*, државе често предузимају одређене кораке очекујући политичку корист од њихових резултата, а ретко када су спремне да се одрекну дела свог суверенитета зарад бољитка човечанства.²⁴⁰ То опет не мења чињеницу да је, бар на речима, забрана прекограничне штете обишла цео свет.

Стокхолмски принцип неузроковања значајне прекограничне штете укључен је у велики број међународних уговора који се баве спречавањем прекограничних негативних ефеката, попут Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспоо Конвенција) од 1991,²⁴¹ и Конвенције о прекограничним ефектима индустријских акцидената од 1992,²⁴² карактеристичних по томе што предвиђају обавезу предузимања адекватних мера усмерених ка спречавању прекограничног утицаја.

Исто тако, Стокхолмски принцип 21 налазимо и у уговорима који претендују да заштите општа добра човечанства, попут отвореног мора или атмосфере. Поменули смо УН Конвенцију о праву мора из 1982, а ту је и Бечка конвенција о заштити озонског омотача (1985).²⁴³

политичка декларација, настала као резултат истог самита, Агенда 21, такође подржава ову настајућу нормативну обавезу.

²⁴⁰ Међународни суд правде, *Colombian-Peruvian asylum case*, Judgment of November 20th 1950: I.C.J. Reports 1950, 277.

²⁴¹ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention), (1991) https://www.unece.org/env/eia/about/eia_text.html, 20.8.2018.

²⁴² 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2006/teia/Convention%20E%20no%20annex%20I.pdf>, 20.8.2018.

²⁴³ Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer. Vienna, 22 March 1985, https://treaties.un.org/doc/Treaties/1988/09/19880922%2003-14%20AM/Ch_XXVII_02p.pdf, 20.8.2018.

Конкретно у области прекограничних водних ресурса, принцип 21 усваја поред Конвенције УН о водотоковима и други најважнији вишестрани уговор у овој области – Конвенција Економске комисије Уједињених нација за Европу о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера („Хелсиншка конвенција“ у даљем тексту).

Преглед уговорне праксе на нивоу појединачног речног слива открива нам материјалне одредбе које се баве, редом, захтевима минималног протока воде,²⁴⁴ спречавањем штетних последица које могу настати коришћењем ресурса водотока по другу државу водотока,²⁴⁵ заштитом квалитета воде,²⁴⁶ и применом чистих технологија.²⁴⁷

По речима једног од признатих аутора у овој области,²⁴⁸ многи уговори који се односе на коришћење међународних водотокова садрже веома опште одредбе које се односе на спречавање и отклањање загађивања воде. Формулација која се налази у већини поменутих уговора, односно формулација најсличнија већини тих одредби, може се наћи у члану Х Хелсиншких правила о коришћењу вода међународних река које је саставило Удружење за међународно право 1966. године.²⁴⁹ Члан Х(1) каже:

„У складу са начелом правичног коришћења вода међународног дренажног слива, држава:

а. мора да спречи сваки нови облик загађивања воде или повећање нивоа постојећег загађења воде у међународном дренажном сливу

²⁴⁴ На пример, члан 6. Споразума о сарадњи за одрживи развој слива реке Меконг, *Agreement on Co-operation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin* (5 April 1995), (1995) 34 ILM 864; Члан 1, Анекс II Мировног уговора између Израела и Јордана, *Treaty of Peace between Israel and Jordan* (26 October 1994), (1995) 34 ILM 43.

²⁴⁵ На пример, члан 7. Споразума о сливу реке Меконг, *Ibid.*

²⁴⁶ На пример, члан 3, анекс II, Мировног уговора између Израела и Јордана, (1995) 34 ILM 43.

²⁴⁷ На пример, члан 3(2)(b), Споразума о заштити Реке Мезе, *Agreement on the Protection of the River Meuse* (26 April 1994), (1995) 34 ILM 851.

²⁴⁸ Günther Handl, „Balancing of Interests and International Liability for the Pollution of International Watercourses: Customary Principles of Law Revisited“, *Canadian Yearbook of International Law*, 13/1976, 171.

²⁴⁹ Удружење за међународно право, *The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers Report of the Fifty-Second Conference*, London, International Law Association, 1967, 496–497.

који може да узрокује значајну штету на територији друге државе слива;

- б. треба да предузме све разумне мере да умањи постојеће загађење воде у међународном дренажном сливу до те мере да се не узрокује значајна штета на територији друге државе слива.“

Удружење за међународно право понавља ову обавезу још изричите у „Берлинским правилима о водним ресурсима“ из 2004,²⁵⁰ документу који поред тога што садржи чланове о избегавању прекограничне штете,²⁵¹ и обавези спречавања или минимизирања штете по животну средину,²⁵² изричито везује обавезу неузроковања штете другим државама слива за начело правичног коришћења. Члан 12, који уобличава начело „правичног коришћења“ каже: „Државе слива ће на својим територијама управљати водама међународног дренажног слива на правичан и разуман начин уз дужне обзире према обавези неузроковања значајне штете другим државама слива“. Најзначајнији међународни уговор у области међународног водног права поред Конвенције УН о водотоковима, Хелсиншка конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера Комисије УН за Европу из 1992,²⁵³ садржи сличну одредбу о обавези „спречавања, контроле и смањења загађења вода које изазива или може да изазове прекогранични утицај“ (члан 2(а)), и обавези „обезбеђења очувања и где је потребно, обнове екосистема“ (члан 2(д)).

Обичајноправни статус неке норме можемо тражити и путем анализе судских пресуда јер њихово прихватање од стране држава у спору је доказ државне праксе и, без сумње, свести о правној обавезности. Осим тога међународни судови ауторитативно могу да утврде да ли је нека норма достигла статус обичајне у својој правној анализи која је често саставни део пресуде. У том погледу свакако је

²⁵⁰ ILA, Berlin Rules on Water Resources Law (2004), <http://www.asil.org/ilib/WaterReport2004.pdf>, 20.8.2018.

²⁵¹ Члан 16. Берлинских правила каже: „Државе слива ће се, у управљању водама међународног дренажног слива, уздржавати од и спречавати активности или пропуштања активности на својој територији која узрокују значајну штету другој држави слива уз дужне обзире према праву сваке државе слива да на правичан и разуман начин користи воде“.

²⁵² Члан 8. у коме се каже: „Државе ће предузети све потребне мере да спрече или минимизирају штету по животну средину“.

²⁵³ (1992) 31 ILM 1312.

најважнији Међународни суд правде као главни судски орган универзалне међународне организације Уједињених нација, али не треба занемарити ни друге судове и арбитраже.

Арбитража у случају *Топионице Трејл*,²⁵⁴ спору између Канаде и Сједињених Америчких Држава насталом током тридесетих година прошлог века узима се као први случај у коме је принцип *sic utere* поменут као начело међународног права. Спор се тичао атмосферских емисија из приватне топионице која је радила на канадској територији, али је узроковала штету интересима пољопривредних произвођача у САД. Питање постављено арбитражи у споразуму две државе је било да ли је Канада одговорна за штету насталу по усеви и земљиште у САД емисијом сумпор диоксида из топионице, и да ли Канада треба да убудуће избегава да узрокује штету по територију САД. Трибунал је утврдио одговорност Канаде за штету насталу радом топионице, досудио накнаду штете у виду компензације Сједињеним државама, и прописао режим контроле будућих емисија у циљу спречавања прекограничног загађења које настаје радом топионице. Трибунал је у пресуди изричито навео да:

„према начелима међународног права, као и према праву Сједињених држава, ниједна држава нема право да користи своју територију или да дозволи њено коришћење на начин који узрокује штету издувним гасовима у или на територији друге државе или лицима и имовини на тој територији, ако су у питању озбиљне последице и штета се утврди јасним и убедљивим доказима.“

Дакле, Трибунал је поменуо начела међународног права као извор своје одлуке и тиме потврдио да забрана прекограничне штете од загађивања представља опште правно начело.

Друга одлука коју ћемо овде навести је чувена пресуда Међународног суда правде у случају *Крфског канала*. 1949. године Суд је прогласио Албанију одговорном за штету насталу по британске ратне бродове приликом пролаза кроз Северни Крфски теснац.²⁵⁵ Ратни бродови су, пролазом кроз теснац који је припадао албанским територијалним водама и претходно био чишћен од мина, нагазили на мине које су

²⁵⁴ *The Trail Smelter arbitration, the United States v. Canada*, 1938 and 1941, RIAA vol. 3, 1905-1982.

²⁵⁵ Међународни суд правде, *The Corfu Channel case, the United Kingdom v. Albania*, Judgment of April 9th 1949, ICJ Rep. (1949), 4.

изазвале материјалну штету и људске жртве. Велика Британија је тужила Албанију пред Судом и између осталог затражила да Суд утврди да је Албанија одговорна за експлозије у својим територијалним водама и за штету насталу од експлозија, укључујући и губитак људских живота, као и да је одговорна да ту штету накнади у виду компензације. Суд је закључио да свака држава има обавезу да свесно не дозволи да се њена територија користи за активности које крше права других држава. Овај навод Суда је нешто уопштенија формулација из арбитражне одлуке у случају *Топионице Трејл*. Кључно је то што Суд није засновао своју одлуку на одредби уговора између две стране у спору већ се позвао на „општа и добро позната начела“, што значи да је у међународном праву открио постојање општег начела које забрањује државама да крше права других држава или да им наносе штету. Такво кршење права или наношење штете може бити учињено, како видимо из ове пресуде, не само радњом већ и пропуштањем.

Већ смо претходно помињали арбитражу у случају *Језеро Лану*,²⁵⁶ где се поставило питање да ли је Француска одговорна за кршење уговора који је регулисао управљање језером Лану и другим водама које су делиле Француска и Шпанија тако што је спровела радове на коришћењу тих вода самостално и без споразума са Шпанијом. Трибунал је навео да територијални суверенитет није неограничен, јер постоји правило које забрањује држави горњег тока да мења ток вода реке под околностима које могу да нанесу значајну штету држави доњег тока. Међутим, у конкретном случају, Трибунал није нашао за сходно да примени то правило јер је на основу чињеничних околности утврдио да француски пројекат није изменио квантитет и квалитет воде у делу реке који припада Шпанији. Успут, Трибунал је закључио да Француска може самостално да спроведе дати пројекат, те да Шпанија нема правних могућности да спречи тај пројекат.

Све три наведене пресуде баве се различитим чињеничним околностима, а само је пресуда у случају *Језера Лану* имала за предмет међународна водна добра. Међутим, став свих поступајућих судија и арбитра је идентичан у смислу да сви они у општем међународном праву идентификују нормативну обавезу коришћења сопствене територије на начин који не узрокује значајну прекограничну штету.

²⁵⁶ *Lake Lanoux Arbitration (France V. Spain)*, 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101, текст одлуке доступан на: <http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU/Full/En/COU-143747E.pdf>, 20.2.2018.

Новија судска и арбитражна пракса само потврђује статус начела неузроковања значајне штете и прецизира његову садржину кроз ауторитативне одлуке пре свега Међународног суда правде. Само две године након завршетка Конференције у Стокхолму, пред хашким храмом међународног судства поставило се питање садржине и правног статуса правила дефинисаног Стокхолмским Принципом 21, у спору између Новог Зеланда и Аустралије са једне, односно Француске са друге стране, око законитости спровођења атмосферских нуклеарних тестова у Јужном Пацифику од стране француске владе између 1966. и 1972 године.²⁵⁷ Нови Зеланд је затражио од Суда да утврди и пресуди како су нуклеарни тестови спровођени у датом региону произвели радиоактивне падавине, које су повредиле права Новог Зеланда на основу међународног права, као и да би свако будуће тестирање повредило ова права. Аустралија је мало другачије поставила свој захтев, питавши Суд да утврди да ли би извођење даљих атмосферских нуклеарних тестова у Јужном Пацифику противречило правилима међународног права. У складу са поднетим захтевима, Аустралија се сконцентрисала на доказивање незаконитости атмосферских тестова у датом региону, док је Нови Зеланд наглашавао да је забрањено свако нуклеарно тестирање, без обзира на начин спровођења. Суд је протумачио ове захтеве тако да им је циљ да прекину француске атмосферске нуклеарне тестове у Јужном Пацифику. Даље је Суд утврдио да је Француска, изјавивши да намерава да прекине са атмосферским тестирањем, преузела обавезу да у будућности не врши нуклеарне тестове у атмосфери Јужног Пацифика, те да је у складу са тим циљ захтева и Новог Зеланда и Аустралије остварен и да спора више нема. Суд зато није наставио да одлучује о меритуму, и избегао је да размотри тврдње које су поднели Аустралија и Нови Зеланд. Оваква одлука је у погледу садржине захтева Новог Зеланда са правом критикована, јер није размотрено да се тај захтев није односио само на атмосферска нуклеарна тестирања, већ на нуклеарна тестирања уопште.²⁵⁸ Интересантно је, међутим, погледати како су се странке у поступку односиле према Принципу 21, да бисмо утврдили њихов *opinio juris* у том

²⁵⁷ У питању су заправо два одвојена поступка позната под заједничким именом *Нуклеарни тестови*, *Nuclear Tests case, Australia v. France*, ICJ Rep. (1974), 253; и *New Zealand v. France*, ICJ Rep. (1974), 457.

²⁵⁸ Tim Stephens, *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 143.

историјском тренутку. Аустралија је поднела врло обимну аргументацију око садржине и примењивости овог начела у конкретном случају. 1963. године усвојен је Уговор о забрани нуклеарних тестова, али Француска није била његова уговорница, те је Аустралија покушала да докаже да су нуклеарни тестови у атмосфери забрањени на основу обичајног међународног права. Главни правни саветник Аустралије је тврдио да је Уговор о забрани нуклеарних тестова, заједно са резолуцијама међународних организација које су позивале на обустављање нуклеарних тестова у атмосфери, довољан доказ свести о правној обавезности забране нуклеарних тестова. Том приликом је истакао да је Принцип 21 погодио „у средиште проблема који се поставља у овом предмету“ и да су декларације попут Принципа 21 значајне као доказ развоја правила обичајног међународног права које забрањује државама понашање које може да изазове загађење или опасност по људско здравље и животну средину, а поготово правила које забрањује спровођење атмосферских нуклеарних тестова. У наставку он изричито тврди да је посебна улога Стокхолмске декларације и сличних докумената у томе што оне одражавају став међународне заједнице о томе шта је прихватљиви стандард понашања у овим стварима, односно шта међународна заједница сматра неприхватљивим стандардом. Такође је тврдио да, с обзиром да су заштита животне средине и људског здравља ствари које су тек недавно побудиле пажњу међународне заједнице, разумно је на неки начин ограничити традиционалне стандарде слободе државе да спроводи активности које могу да утичу на ове вредности.

1995. године поново је дошло до спора око нуклеарних тестова. Овога пута Француска је одлучила да спроведе низ подземних нуклеарних тестова у Јужном Пацифику. Нови Зеланд је, реагујући на ту одлуку, покушао да обнови поступак вођен пред Међународним судом правде 1974. године, позвавши се на део одлуке у коме Суд каже да своју одлуку заснива на француској декларацији да ће се уздржавати од даљих нуклеарних тестова, и да ће тужилац моћи да захтева преиспитивање ситуације у складу са одредбама Статута ако се основа одлуке промени.²⁵⁹ Питање упућено Суду било је да ли ће ови нови тестови повредити права Новог Зеланда и других држава по међународном

²⁵⁹ Међународни суд правде, *Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests Case, New Zealand v. France*, ICJ Rep. (1995) 288, предмет познат у литератури под именом *Нуклеарни тестови II*.

праву, као и да ли је француско тестирање незаконито ако претходно није спроведена процена утицаја на животну средину. Суд је закључио да су тестови сада подземног карактера, док се одлука из 1974. односила на атмосферске тестове, те да се аргументи Новог Зеланда због различитог предмета спора не могу уважити. Опет је Суд пропустио да одлучи о меритуму захтева, али је у једном важном делу образложења пресуде истакао „развој међународног права у последњим деценијама“ и навео да пресуда не утиче негативно на обавезе држава да поштују и штите животну средину, обавезе које су и Нови Зеланд и Француска у својим поднесцима потврдиле. Ова формулација Суда значи да се мисли на обавезе које немају основ у уговорном праву, већ да Суд признаје да постоје обавезе које су засноване на општим начелима међународног права или на обичајном међународном праву. Међутим, није јасно на које је тачно обавезе Суд мислио. Контекст ове реченице Суда може се донекле открити ако се погледају поднесци држава у спору. Једна од обавеза коју су обе стране размотриле је обавеза спречавања штете по животну средину других држава или области ван надлежности држава која настаје од активности под контролом или у надлежности неке државе. Нови Зеланд је истакао како је ова обавеза „добро познато начело обичајног међународног права“, а Француска се сложила са тим, али и додала да спровођење нуклеарних тестова не представља кршење такве обавезе.

1995. године Генерална скупштина УН је упутила захтев за саветодавним мишљењем Међународном суду правде о законитости претње употребом или употребе нуклеарног оружја: „Да ли је претња употребом или употреба нуклеарног оружја дозвољена у неком случају према међународном праву“?; те је Суд на постављено питање одговорио мишљењем током чијег доношења је разматрано и питање прекограничне штете.²⁶⁰ У току расправе пред Судом неке државе учеснице у расправи су сматрале да употреба нуклеарног оружја није законита на основу постојећих норми о очувању и заштити животне средине, притом се позивајући између осталих правних норми и на Принцип 21. Велики број држава је изнео схватање да то начело представља део обичајног права, што ниједна друга држава није оспорила, оспорена је само његова релевантност за суштину постављеног питања. Суд је са своје стране изричито признао да је

²⁶⁰ Међународни суд правде, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, advisory opinion, ICJ Rep. (1996), 226.

животна средина константно угрожена и да употреба нуклеарног оружја може да буде катастрофална по њу. Суд се позвао на своје образложење пресуде из *Нуклеарних тестова II* и констатовао да постоји општа обавеза држава да обезбеде да активности под њиховом контролом или у њиховој надлежности поштују животну средину других држава или области ван државне контроле, те да је та обавеза сада део међународног права животне средине. На тај начин Суд је потврдио опште начело које је промовисао још у предмету *Крфског канала*, овога пута примењено на област животне средине. Обавеза коју је Суд констатовао односи се на потребу за заштитом животне средине чак и када није нарушен територијални интегритет друге државе. Из аргументације Суда се не види јасно да ли је мислио да ова обавеза представља део међународног права животне средине уговорног порекла или је општеобавезујућа.²⁶¹

Случај *Брана на Дунаву*,²⁶² први је предмет у историји Међународног суда правде у коме се спор водио највећим делом око непловидбеног коришћења једног међународног водотока. У основи спора између Мађарске и Чехословачке било је питање изградње система брана на реци Дунав. 1977. године су две земље склопиле уговор који је предвиђао изградњу и функционисање система брана, као заједничке инвестиције две стране. У преамбули уговора се наводи да је сврха пројекта широко коришћење природних ресурса дела Дунава између Братиславе и Будимпеште ради развоја ресурса, енергије, транспорта, пољопривреде и других области националне привреде уговорних страна. Пројекат који је започео 1978. је предвиђао изградњу брана код места Габчиково (*Gabčíkovo*) на чехословачкој, и Нађимарош (*Nagymaros*) на мађарској страни. Пројекат је наишао на тешку критику у Мађарској и 1989. године је Мађарска влада одлучила да прекине радове у Нађимарошу док се не спроведу различите студије утицаја на животну средину. Касније током те године, Мађарска је обуставила радове због забринутости за природну средину у тој области. Чехословачка је до тог тренутка већ уложила огромна средства у пројекат. Отпочели су преговори, и Чехословачка је кренула да трага за алтернативним решењима, међу којима је била и такозвана „Варијанта Ц“ која је

²⁶¹ Jorge Viñuales, „The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assessment“, *Fordham International Law Review*, 32/2008, 246.

²⁶² Међународни суд правде, *The Gabčíkovo-Nagymaros Project case, Hungary v. Slovakia*, ICJ Rep. (1997), 7.

подразумевала једнострано скретање реке на својој територији. 1991. године су отпочели радови на Варијанти Ц. Обе стране су наставиле разговоре, али без постизања споразума, те је 1992. године Мађарска влада нотом обавестила Чехословачку да раскида уговор. У то време Габчиково је већ припадало Словачкој као земљи наследници, и она је такође наставила да преграђује реку. Спор се наставио и 1993. године доспео пред Међународни суд правде. Три аспекта пресуде су од значаја у вези са статусом и садржином правила неузроковања значајне штете. Први аспект се односи на питање да ли је Мађарска смела да прекине и обустави пројекат без покретања питања одговорности због стања нужде. Суд је разматрао услове који морају да се испуне да би постојало стање нужде. Услови за постојање стања нужде су иначе део Нацрта чланова о одговорности држава за акте противне међународном праву Комисије за међународно право,²⁶³ и неспорно су део обичајног међународног права. Један од услова је да радња предузета из нужде мора да буде једино средство заштите „суштинског интереса“. Суд је закључио да очување животне средине неке територије може да буде суштински интерес.²⁶⁴ Други аспект се односи на наглашавање у пресуди „великог значаја који се придаје поштовању животне средине“, у ком контексту Суд цитира извод из саветодавног мишљења о *Законитости нуклеарног оружја* у коме се тврди да је општа обавеза држава да обезбеде да активности под њиховом контролом или у њиховој надлежности поштују животну средину других држава или области ван државне контроле сада део међународног права животне средине. Може се тумачити да је Суд, повезујући општу обавезу из овог саветодавног мишљења са начелним истицањем значаја животне средине, хтео додатно да истакне њен обичајноправни статус. Трећи аспект односи се на став Мађарске да је обавештење о раскиду уговора било законито, јер су накнадно настали захтеви међународног права у вези са заштитом животне средине онемогућили извршење уговора. Суд је у том смислу прокоментарисао да новонастале норме права животне средине јесу релевантне за примену уговора, дакле опет је алудирао на постојање обавезујућих норми које нису уговорног порекла.

²⁶³ Комисија за међународно право, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2008, 31.

²⁶⁴ Viñuales (2008), 249; Упореди и Owen McIntyre, „International Protection of International Rivers“, *Journal of Environmental Law*, 10/1998, 85.

Спор око *Фабрика целулозе* на реци Уругвај,²⁶⁵ избио је између Уругваја и Аргентине пошто је Уругвај одобрио изградње две фабрике целулозе на обали граничног међународног водотока између две земље, који се користи за рекреацију, пецање, пијаћу воду и туризам од стране становништва обе државе. 1975. године Аргентина и Уругвај су склопиле уговор, Статут о реци Уругвај који је успоставио заједнички механизам за оптимално и разумно коришћење реке Уругвај, уз строго поштовање права и обавеза насталих на основу уговора и других међународних споразума на снази за обе уговорне стране. Статут је предвиђао да, ако једна од страна планира активности које подразумевају ризик од значајне штете по другу страну, онда мора обавезно да је претходно обавести о томе, и само ако обавештена страна нема приговора, може се наставити са планираном активности. Такође, Статут је основао Управну комисију за реку Уругвај, сачињену од једнаког броја представника обе стране, са задатком нагледања пројеката, доношења прописа и координације. 2006. године Аргентина је поднела захтев за покретање поступка против Уругваја пред Међународним судом правде, у коме је изразила забринутост да поменуте фабрике представљају велики ризик у смислу загађења реке, пропадања биодиверзитета, штетних последица по здравље и штете по рибљи фонд, као и изузетно озбиљних последица за туризам и друге економске интересе, уз све то и да ће фабрике визуелно и звучно нарушити околину. Аргентина је сматрала да је Уругвај прекршио изричите одредбе Статута од 1975, али и материјалне и процесне одредбе обичајног и уговорног међународног права на које се Статут позива. У питању су биле, према наводима Аргентине, материјалне обавезе предузимања свих потребних мера за оптимално и разумно коришћење реке и спречавање прекограничне штете по животну средину, као и процесне обавезе обавештења, нотификације и сарадње. Такође, Аргентина је истакла како су прекршаји процесних обавеза нераскидиво везани за материјалне обавезе, прекршајем процесних обавеза се истовремено крше и материјалне обавезе. Члан 60. Статута од 1975. је предвидео да сваки спор око тумачења и примене Статута који се не може решити преговорима, треба да буде поднет пред Међународни суд правде. Суд је стога у меритуму пресудио о свим постављеним питањима. Суд је утврдио да су процесне обавезе нотификације, обавештења и сарадње засноване на начелу превенције,

²⁶⁵ Међународни суд правде, *The Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay*, ICJ Rep. (2010) 14.

које као обичајно правило има извор у стандарду дужне пажње државе приликом активности на својој територији. У опису садржине стандарда дужне пажње Суд је поновио свој став из пресуде у предмету *Крфски канал* када је рекао да „свака држава има обавезу да свесно не дозволи да се њена територија користи за активности које крше права других држава“. У наставку Суд је истакао да је држава у обавези да користи сва средства на располагању да би се избегло да активности које се одвијају на њеној територији, или у било којој другој области у њеној надлежности, узрокују значајну штету животној средини друге државе, те се позвао на део одлуке о *Законитости нуклеарног оружја* у коме је констатовао да је ова обавеза сада део међународног права животне средине. Суд је утврдио да је Уругвај морао да обавести Управну комисију пре издавања дозволе за пословање фабрика о ризицима од узроковања значајне штете Аргентини, Такође је утврдио да је Уругвај у склопу обавезе сарадње и нотификације морао да спроведе процену утицаја на животну средину. Међутим, материјалне повреде Суд није утврдио сматрајући да Аргентина није доказала настанак значајне штете осим непријатних мириса и буке од рада фабрике, за које се чињенице Суд није нашао надлежним да одлучује да ли могу представљати значајну штету јер нису биле предвиђене Статутом од 1975. као релевантне.

3.3. *Sic utere* је норма обичајног међународног права

Међутим, и поред свега наведеног, и даље постоје скептични аутори који споре обичајноправни статус начелу неузроковања значајне штете. Берет, на пример, цитира једног аутора који у вези са формулацијом Принципа 21 Стокхолмске декларације од 1972. каже:

„У теорији и на речима државе могу да се сложе са чувеним Принципом 21 Стокхолмске декларације од 1972 ... Али када дође до праксе и дела, међутим, други део начела (који наводи право држава да не буду оштећене) се сувише често занемарује“.²⁶⁶ Берет у наставку спекулише о разлозима који се крију иза ове појаве и закључује да је неизвесност, како научна неизвесност у погледу узрока штете, тако и правна неизвесност око тумачења и примене правила, у највећој мери у корену мањка поштовања ове обавезе у државној пракси:

²⁶⁶ Берет цитира Бјеркборна (Björkborn), шведског дипломату и његов говор из 1988, Scot Barrett, *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making*, Oxford University Press, Oxford, 2003, 122.

„Један разлог зашто се начело неузроковања штете обично занемарује је у томе што су узроци и последице многих проблема у животној средини неизвесни. Начело неузроковања штете се лако избегава ако није познато да ли је штету узроковала одређена активност нити да ли ће смањење обима, или измена начина извођења те активности, заправо штету ублажити ... Штавише, тешко је рећи шта начело неузроковања штете заправо тражи од држава да учине. Оно се може тумачити тако да захтева од држава да не проузрокују значајну штету (као у одлуци *Топионице Трејл*), али када штета заиста постаје значајна, оно може да захтева да се одређени прагови штете по животну средину не прекорачују, или да се не нарушавају критичне количине, али како се ти нивои могу установити? Штета у овом контексту је врло мутан појам“.²⁶⁷

Можемо закључити да и поред изражене скепсе и критика које смо објективно навели, начело *sic utere* ужива статус обичајног права у општем међународном праву. Широка прихваћеност начела неузроковања значајне прекограничне штете у низу међународних уговора, декларацијама међународних организација, кодификаторским подухватима међународних струковних организација, и судској и арбитражној пракси, доказ је да ово начело има карактер општег обичајног правила које обавезује сваку државу која користи ресурсе међународног водотока да не узрокује значајну штету другим државама приобалним том међународном водотоку.²⁶⁸ Иако нема јасних и чврстих правила у том погледу, из досадашњег излагања следи и да такав став важи само ако штета прелази одређени праг који мора бити „значајан“. Притом држава штетник уопште не мора да поступа са умишљајем, већ се тражи да она не користи свесно своју територију на начин који узрокује значајну штету другим државама. Другим речима она мора да предузме одређене мере, чија се ефикасност цени према стандарду дужне пажње, које могу да спрече настанак значајне штете од активности које се одвијају на територији под њеном контролом или које су у њеној надлежности.

Нема сумње да изричито уношење ове норме у посебни материјални члан Конвенције од 1997. у великој мери уклања потребу да се статус овог начела проверава у области обичајног међународног права, иако је

²⁶⁷ *Ibid*, 122-123.

²⁶⁸ Ulrich Beyerlin, Thilo Marauhn, *International Environmental Law*, Hart Publishing, Oxford, 2011, 42.

точно да би његов нормативни садржај у обичајном праву могао да помогне у примени Конвенције. И то до те мере да поједини аутори већ постављају питање да ли се може говорити о перемпторној норми међународног права, од које не би било дозвољено одступање засновано на сагласности воља заинтересованих страна.²⁶⁹ Иако је у интересу људског права на животну средину, и у склопу тога људског права на воду, да се слобода држава да кваре квантитет и квалитет међународних водотокова својим коришћењем на овај начин ограничи, чини се да је такав статус за правило неузроковања значајне штете могуће достићи тек у неком будућем развоју међународног права.

3.4. Државни суверенитет, територијални интегритет и природни ресурси

Начело неузроковања значајне штете неодвојиво је од појма државне суверености. На овом месту је потребно објаснити како је овај појам нека врста компромиса између два лица државне суверености, са једне стране он је ограничење начела територијалне суверености држава, а са друге стране његово извориште лежи и у концепту интегритета државне територије.

Државна сувереност је начело на коме је заснован и без кога не може да функционише међународни правни поредак.²⁷⁰ Суштина појма државне суверености је у идеји да свака држава на својој територији представља врховну и једину власт и да све државе имају једнака права и дужности без обзира на разлике у облицима њиховог друштвеног, економског, политичког и сваког другог уређења. Ово начело је јединствено у смислу да ужива подршку свих држава без обзира на њихову званичну идеологију или политичке назоре. С обзиром да се сваки појединачни међународни однос везује у некој мери за питање самоопредељења и независности, сувереност је полазна тачка разматрања сваког питања међународних односа.

²⁶⁹ Louis J. Kotzé, „In Search of a Right to a Healthy Environment in International Law“, *The Human Right to a Healthy Environment* (eds. John H. Knox, Ramin Pejman), Cambridge University Press, Cambridge, 2018, 152.

²⁷⁰ Начело државне суверености кодификовано је Повелем Уједињених нација, чланом 2(1), у коме се проглашава „суверена једнакост свих држава чланица“ као начело система УН, док се у Декларацији о начелима међународног права и пријатељским односима и сарадњи чланица УН каже да „све државе уживају суверену једнакост“.

Последица начела државне суверености је да свака држава има искључиву надлежност над својом територијом и становништвом које стално насељава ту територију.²⁷¹ Искључива надлежност коју државе имају над својом територијом се понекад назива територијалним суверенитетом, односи се на омеђену географску област, која се састоји из копнене територије и подземља, унутрашњих вода и територијалних вода, укључујући и ваздушни простор над њима, као и морско дно и подморје, ваздушни простор над целом територијом до висине свемирског простора. Државе имају ограничена суверена права и надлежност у искључивој економској зони, као и над ресурсима епиконтиненталног појаса. Традиционални став међународног права је да су државе на основу свог суверенитета слободне да заснивају власт над природним ресурсима који се налазе на њиховој територији и да их слободно користе, да доносе законе и одлуке који се односе на њихову животну средину и управљање природним ресурсима.²⁷² Право држава да управљају природним ресурсима на својој територији проглашено је и у начелу трајног суверенитета над природним ресурсима.

Начело трајног суверенитета над природним ресурсима настало је током процеса деколонизације спроведеног 50-их и 60-их година XX века. Важан део овог процеса ослобађања бивших колонија било је како обезбедити њихов потпуни суверенитет над сопственим природним добрима.²⁷³ Начело трајног суверенитета над природним добрима од великог је значаја за савремено међународно водно право јер се државе на њега често позивају када расправљају међусобне модалитете управљања заједничким природним добрима.²⁷⁴ Дефиниција трајног суверенитета над природним добрима за коју се сматра да представља израз обичајног међународног права,²⁷⁵ налази се у Резолуцији УН о том питању из 1962. године:

²⁷¹ Видети Philippe Sands, Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, 11.

²⁷² *Ibid.*

²⁷³ Marte Jervan, „The Prohibition of Transboundary Environmental Harm: An Analysis of the Contribution of the International Court of Justice to the Development of the No-harm Rule“, *PluriCourts Research Paper*, 14-17/2014, 18.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ Franz Xavier Perrez, „The relationship between „Permanent Sovereignty“ and the obligation not to cause transboundary environmental damage“, *Environmental Law*, 26(4)/1996, 1191.

„Право држава и народа на трајни суверенитет над својим природним богатством и ресурсима мора да се врши у интересу државног развоја и благостања народа тих држава ... Истраживање, развој и располагање тим ресурсима, као и увоз страног капитала у те сврхе, треба да буде у складу са правилима и условима за које државе и народи слободно сматрају да су потребни или пожељни како би се одобриле, ограничиле или забраниле те активности.“²⁷⁶

Из Резолуције УН види се да државе сматрају да имају урођено и првенствено право коришћења и контроле над својим природним добрима. Осим изричитог ограничења да то право мора да се врши на добробит грађана дате државе, ово право је формулисано као апсолутно. Апсолутно начело територијалног суверенитета над природним ресурсима у крајњој линији би значило слободу државе да користи природна добра на својој територији безобзирно према другим државама са којима их дели, и да, ако жели, потпуно уништи животну средину у којој су та природна добра смештена. Такво начело у међународном водном праву заступао је правобранилац Хармон и видели смо у претходном одељку да се оно показало као непрактично и ирелевантно. Треба истаћи како разлика између природне средине међународног водотока не може да се прави с обзиром на њену тачну позицију у односу на државну границу, јер је међузависност између делова једног екосистема као што је међународни водоток толика, да се вештачки успостављене границе између држава показују неодрживим. С обзиром на такву међузависност, било какав утицај на квалитет и количину водних ресурса, који настане њиховим коришћењем, несумњиво ће имати и прекогранични аспект.²⁷⁷

Нема сумње, према томе, да слобода држава да управљају својим природним ресурсима мора да трпи извесна ограничења. Заједничка природна добра, попут водних ресурса једне реке која прелази преко територије бар две државе, терају државе које желе да користе та добра на међусобно усаглашавање кроз сарадњу и обострано уважавање легитимних интереса. Територијални суверенитет државе је у случају водних добара ограничен и начелом територијалног интегритета, који се може дефинисати као дужност државе да не утиче на територију која

²⁷⁶ Уједињене нације, General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, "Permanent sovereignty over natural resources".

²⁷⁷ Sands, Peel (2012), 12.

се налази у искључивој надлежности друге државе. Везу између територијалног суверенитета и територијалног интегритета уочио је Стални арбитражни суд у пресуди у случају *Лас Палмас*:

„Територијални суверенитет ... подразумева искључиво право државе на предузимање активности на својој територији. Ово право има и корелативну дужност: обавезу да се на сопственој територији штите права других држава, поготово њихово право на интегритет и неповредивост у временима рата и мира, заједно са правима која друге државе могу да истакну у корист својих држављана који се налазе на страниј територији“.²⁷⁸

Према томе, државни суверенитет садржи у себи урођено ограничење права државе да располаже својом територијом и да користи своја природна добра. Територијални суверенитет и интегритет су две стране исте медаље, ниједан од ова два појма није апсолутан или неограничен. Према томе, модерно међународно водно право схвата правило неузроковања значајне штете као правило које покушава да помири два делимично супротстављена циља: циљ сваке државе да оствари суверенитет над природним ресурсима лоцираним на својој територији, и циљ спречавања државе да тим природним ресурсима узрокује значајну штету.

²⁷⁸ Стални арбитражни суд, *Island of Palmas arbitration, Netherlands v. the United Kingdom*, 1928, RIAA vol. 2, 839.

4. ПРАВНО РЕЛЕВАНТНА ШТЕТА

Практично сви уговорни режими у области међународног водног права имају, као једну од главних тема, појам „штете“, „повреде“, или „негативног утицаја“ који једна држава међународног водотока може да узрокује другој држави. Таква штета се односи:

„само на материјалну штету, а не и на нематеријалну штету коју држава може да претрпи у својству сувереног члана међународне заједнице, у облику повреде части, суверенитета и тако даље ... У сваком случају, проста чињеница прекограничног преласка загађујуће материје која се налази у води преко државне границе ... не представља штету у оном значењу који она има у једном постојаном облику државне праксе“.²⁷⁹

Прекогранична штета може да настане из низа различитих активности које се одвијају на територији једне државе, али производе штетне последице на територији друге државе. Традиционално посматрано, прекогранична штета се односи на билатералне међудржавне ситуације када штета путем копна, воде или ваздуха прелази из једне у другу државу. Према једној ауторки, четири су елемента од значаја за постојање прекограничне штете: 1) физичка веза између узрочне активности и настале штете; 2) људска узрочност; 3) изванредан степен тежине који захтева правну реакцију; 4) прекогранично кретање штетних последица.²⁸⁰

4.1. Физичка веза између људске активности и настале штете

Радње које могу да доведу до прекограничне штете су оне радње које непосредно или посредно укључују природне ресурсе – земљиште,

²⁷⁹ Günther Handl, „Balancing of Interests and International Liability for the Pollution of International Watercourses: Customary Principles of Law Revisited“, *Canadian Yearbook of International Law*, 1975, 171. У вези са релевантном државном праксом види даље: Günther Handl, „Territorial Sovereignty and the Problem of Transnational Pollution“, *American Journal of International Law*, /69, 1975, 53–54.

²⁸⁰ Hanqin Xue, *Transboundary Damage in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 3.

воду, ваздух, или животну средину генерално. Другим речима, мора да постоји физичка веза између дате активности и штете која је настала из ње. Најчешћи примери су индустријске, пољопривредне, технолошке активности. Рецимо, нуклеарна електрана која за хлађење реактора користи воде прекограничне реке, суседну државу ставља у ризичан положај, уопште говорећи таква појава узнемирава или ремети дотада уобичајено стање животне средине једног међународног водотока.

Тежи примери су они у којима фабрике испуштају отровне отпадне воде у прекограничну реку или језеро, због чега здравље становника низводно од границе може да буде угрожено. Мекефри наводи неколико илустративних примера:

„Штета може да настане у виду умањења количине воде, рецимо због нових радова на горњем току или испумпавања подземне воде ... Штета може да настане и од, на пример, загађивања, спречавања миграција рибљег фонда, радова на једној обали граничне реке који су изазвали ерозију супротне обале, повећане концентрације муља (силтације), због сече шума на горњем току или непажљивих начина испаше, мешања у природни режим тока, каналисања реке које за последицу има ерозију речног дна на доњем току, понашања које има негативне последице по речни екосистем, пробијања бране и других делатности које имају негативне последице по другу (државу), где се последице преносе или се задржавају путем односно у водотоку“.²⁸¹

У свим наведеним примерима, суштина ситуације је у томе да активности на територији једне државе непосредно узрокују штету у другој држави или државама.

Овај елемент дефиниције прекограничне штете прецизно идентификује физичке последице штетне активности. Он служи како би се од штетних прекограничних активности раздвојиле оне активности које могу такође да узрокују штету која прелази границе, али та штета није физичког карактера – на пример експропријација предузећа у страном власништву, које је имало концесију за пунионицу воде са извора реке која касније прелази границу државе која експроприше предузеће и прелази на територију државе у којој је регистровано експроприсано предузеће, не представља прекограничну штету у овом контексту. Исто би се односило и на дискриминацију

²⁸¹ McCaffrey (2010), 354.

предузећа која се баве хидроенергетским пројектима на међународним водотоковима. Таква штета такође може да буде озбиљна и материјална, али је пре свега економског или финансијског карактера и евентуална одговорност државе за такве штетне активности се уређује према неким другим правилима међународног права. Када је Комисија за међународно право први пут започела рад на теми „међународна одговорност за штетне последице настале актима који нису забрањени међународним правом“, једна од највећих дилема била је да ли тему ограничити само на штету по животну средину, или на све врсте прекограничне штете, мерљиве и немерљиве, поготово оне економске, финансијске или трговинске природе.²⁸² Комисија је на крају дошла до компромиса, који је одобрила Генерална скупштина, да не укључи економске и финансијске активности, јер је штета настала од ових активности другачије природе и треба је регулисати другачијим правилима.²⁸³

4.2. Људска узрочност

Други елемент дефиниције прекограничне штете је захтев да настанку штете претходи људски узрок. Штета која настаје деловањем природних непогода попут поплава такође може да потекне са територије једне државе и да се пренесе преко граница многих држава међусобно повезаних водотоковима, изазивајући притом велике губитке у људским животима и материјалну штету.²⁸⁴ У том случају важио би изузетак „више силе“, који је стандардни део међународних уговора у овој области и служи као основ искључења одговорности државе за тако настану штету.²⁸⁵ У литератури се може пронаћи став да штетне последице настале деловањем чинилаца животне средине не

²⁸² Michael B. Akehurst, "International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law", *Netherlands Yearbook of International Law*, 16/1985, 3-16.

²⁸³ Види Комисија за међународно право, „Report of the Commission to the General Assembly on the work of its thirtieth session“, *Yearbook of The International Law Commission*, 2(2)/1978, 150-151.

²⁸⁴ Oscar Schachter, „The Emergence of International Environmental Law“, *Journal of International Affairs*, 44/1991, 463.

²⁸⁵ Хуе (2009), 6.

спадају у појам прекограничне штете осим ако нису у „разумно блиској узрочној вези са људским понашањем“.²⁸⁶

У складу са начелом државне одговорности, штета која је предмет правног интересовања мора да буде повезана са правним интересом или правом дате државе, односно ентитета са пуном правном способношћу у међународном праву. У унутрашњем праву, штета настала по животну средину може да буде утужена од стране владе у име целог друштва једне државе. У међународним односима, такво схватање које у центар заштите ставља интерес човека је тешко оствариво, с обзиром да је држава главни носилац правних интереса и заштићених права. У ситуацијама када штета настане у областима које се налазе ван граница државне надлежности може се говорити о настајућем праву сваке државе која има интерес за очување и заштиту тих области (отвореног мора, поларних области, свемира) да захтева утврђивање одговорности и накнаду штете. Међутим, код међународних водотокова ова дилема није релевантна јер се они увек налазе формално под сувереном власти неке државе света.

У међународном водном праву, обавеза неузроковања значајне штете није ограничена на штету која настаје непосредним коришћењем водотока од стране неке државе које узрокује значајну штету коришћењу водотока неке друге државе, јер „активности у једној држави које немају непосредне везе са водотоком (на пример сеча шума) могу да имају штетних последица у другој држави (на пример поплаве)“.²⁸⁷ У коментару на члан X Хелсиншких правила Удружења за међународно право из 1966. се такође истиче: „Штета настала на територији једне државе не мора да буде повезана са коришћењем вода од стране те државе“.²⁸⁸

Мекефри сматра да, иако је формулација правила неузроковања значајне штете у члану 7. Конвенције УН о водотоковима од 1997. наизглед неоправдано уска, јер обавезује државе да спрече узроковање значајне штете настале коришћењем међународног водотока, одредба ће се вероватно тумачити широко у светлости државне праксе и

²⁸⁶ Види: Michael J. Glennon, „Has International Law Failed the Elephant?“, *American Journal of International Law*, 84(1)/1990, 28-30; или Christopher D. Stone, „Should Trees Have Standing?—Towards Legal Rights for Natural Objects“, *Southern California Law Review*, 45/1972, 450.

²⁸⁷ McCaffrey (2010), 349.

²⁸⁸ International Law Association, *Report of the Fifty-Second Conference*, Helsinki, 1966, 500.

потреба околности које се налазе у основи међудржавних спорова око воде.²⁸⁹ Може се очекивати да даље нормативно уобличавање такозваног „екосистемског приступа“ који се са ентузијазмом разрађује у члановима 20–23. Конвенције (заштита и очување екосистема), буде катализатор за шире тумачење члана 7, макар у вези са штетом по животну средину.²⁹⁰

4.3. Известан степен тежине који захтева правну реакцију

Трећи елемент дефиниције прекограничне штете подразумева да штета мора да пређе извесан ниво тежине да би постала правно релевантна. Држава која сама предузима, или дозвољава предузимање неке активности на својој територији, свакако не треба да се понаша безобзирно према последицама које та активност може да има по области ван њене надлежности. Исто тако, не може ни потенцијално угрожена држава да захтева спречавање или обустављање свих активности које производе било какве прекограничне последице. Како наводи Шахтер:

„рећи да једна држава нема права да нарушава животну средину друге државе је у погледу многобројних свакодневних прекограничних штетних последица по животну средину потпуно нереално ... нико не очекује да све те штетне активности могу да буду елиминисане правним средствима, али нема сумње да ограничења међународног права могу да буду важан део одговора на њих“.²⁹¹

У теорији и пракси међународног водног права нема спора око тога да је потребан степен одређене тежине да би штета од коришћења међународног водотока постала правно релевантна, али још увек је прилично спорно како одредити тај „праг штете“, односно колико строго поставити критеријуме одговорности државе. Како ћемо видети у посебном одељку наставка, „значајност“ штете често је резултат једне

²⁸⁹ McCaffrey (2010), 349.

²⁹⁰ За расправу око екосистемског приступа види Owen McIntyre, „The Emergence of an “Ecosystem Approach” to the Protection of International Watercourses under International Law“, *Review of European Community and International Environmental Law*, 13(1)/2004, 1.

²⁹¹ Schachter (1991), 451.

чињеничне провере околности сваког конкретног случаја, а не нека унапред дата вредност.

4.4. Прекогранично кретање штетних последица

На међународном нивоу, прекогранично кретање штетних последица значи да је више од једне државе укључено у штетну активност, или њоме погођено. Међународне реке и језера су најбољи примери прекограничног кретања штетних последица. Када река тече преко територије више од једне државе, она се сматра међународном, било да је гранична, то јест да њен ток чини природну границу две државе, или сукцесивна, да својим током прелази границу две или више држава. Држава горњег тока узрокује прекограничну штету ако развија своје водне ресурсе тако што гради бране, или што користи воду за наводњавање, притом узрокујући штетне последице по државу доњег тока (у виду озбиљне штете усевама на територији друге државе, или знатно повећаног нивоа салинитета воде доњег тока који онемогућава коришћење воде за пиће).

Државне границе одређују суштину појма „прекогранично“. У питању су непосредне или посредне последице радње за коју сноси одговорност држава из које је радња потекла. Чињеница да је штетна последица прешла државну границу ствара међународноправне последице – примену правила о утврђивању одговорности за повреду и одговорности за накнаду. Прекогранична штета може да буде последица и прекограничног кретања штетних последица преко граница више држава.

Пренос опасних материја и технологија водотоковима, иако не подразумева буквално да се штетне последице преносе преко границе водним путем, већ да пловидбом међународним водотоком пловила прелазе преко границе једне државе у другу државу, може да доведе до значајне штете по животну средину друге државе. Међутим, такав пренос по дефиницији спада у друге врсте штетних радњи, јер се и радња и последица и жртва налазе на територији исте државе. За такве ситуације користи се израз „транснационална штета“.²⁹² Трансфер технологије је у том смислу пре свега питање за међународно трговинско право, а не међународно водно право или међународно право заштите животне средине. Хашка конференција о међународном

²⁹² Хуе (2009), 9.

приватном праву у свом разматрању објективне одговорности државе за штету насталу у међународним односима на овај начин прави разлику између појмова „међународна штета“ (под којом се подразумева прекогранична) и „транснационална штета“:

„међународни случај (штете) односи се на ситуацију када људска активност у једној држави узрокује штету на територији друге државе. „Транснационални“ случај постоји када се и активност и штета догађају на територији исте државе, али постоји транснационални елемент, на пример зато што се капитал (трансфер технологије и знања такође) извози из једне државе у другу како би омогућио активност која је узроковала штету по животну средину, а постоји претпоставка да ће профит од тог извезеног капитала на неки начин бити враћен у земљу порекла“.²⁹³

Ипак, мора се истаћи, да у времену у коме живимо, када велике мултинационалне компаније изводе радове на водотоковима у земљама у развоју, пре свега да би искористиле нешто блаже унутрашње прописе о заштити вода и животне средине, трансфер технологије и капитала све више може да представља прави пример прекограничне штете, иако позитивноправна правила међународног водног права то не препознају на исти начин.

4.5. Значајна штета

4.5.1. Праг штете

Правило неузроковања значајне штете, како му и само име указује, не односи се на све врсте прекограничне штете настале у управљању међународним водотоком. Напротив, штета мора да достигне извесан ниво релевантности, другим речима да постане значајна. Потреба за успостављањем јасног прага штете после кога она постаје правно релевантна имплицитно је садржана у потреби за уравнотежавањем, са једне стране одговорности државе да не узрокује штету ван своје територије, а са друге стране сувереног права државе да користи природне ресурсе који се налазе на њеној територији. Једна држава не може да захтева од других држава да се уздрже од свих активности које

²⁹³ Tito Ballarino, „Private International Law Questions and Catastrophic Damage“, *Recueil des Cours*, 220/1990, 293.

би могле да имају прекограничног утицаја, јер би то представљало недозвољено мешање у право држава да предузимају привредне активности на својој територији.

Струковна удружења која се баве кодификацијом правила међународног водног права редовно истичу да је одређени праг штете неопходан елемент правне релевантности прекогранично узроковане штете. Члан X Хелсиншких правила Удружења за међународно право говори о „значајним“ штетним последицама по животну средину,²⁹⁴ а и највећи број осталих кодификаторских подухвата у међународном праву у овој области је ишао у истом смеру.²⁹⁵ Уз то, преглед међународне правне литературе на ову тему такође стоји као подршка постојања прага у међународном обичајном праву изнад којег је штета забрањена.²⁹⁶

У међународној пракси држава, Принцип 21 Стокхолмске декларације, односно Принцип 2 Рио декларације, не предвиђају изричито неки праг за релевантност прекограничне штете.²⁹⁷ У другом делу формулације Принципа 21 захтева се да се штета по животну средину спречи, без обзира на њену тежину. Додуше, систематским

²⁹⁴ International Law Association, *Report of the Fifty-Second Conference*, Helsinki, 1966.

²⁹⁵ На пример предлог VIII, пара. I нацрта предлога Азијско-Афричког правно-консултативног комитета, *UN Doc. A/CN.4/427*, Vol. I, 1974, 229; Члан 5. Интер-америчког Нацрта конвенције о индустријским и пољопривредним коришћењима међународних река и језера, Article 5 of the Inter-American Draft Convention on Industrial and Agricultural Use of International Rivers and Lakes, OAS Official Records, OEA/Ser. I/VI.2 CII-79, 1965, 19; Преамбула (пара.10) и члан 2. Нацрта европске конвенције о заштити свежих водних добара од загађивања из 1969, CECA Doc. 2561, 2, 3 и 4-5; Члан I Мадридске резолуције Института за међународно право, 24 *Annuaire I.D.I.*, 24/1911, 365-366.

²⁹⁶ На пример, Charles B. Bourne, „The Right to Utilize the Waters of International Rivers“, *Canadian Yearbook of International Law*, 3/1965, 208-213; Herbert Smith, *The Economic Uses of International Rivers*, King & Son, London, 1931, 151; Giorgio Gaja, „River Pollution in International Law“, *Recueil des Cours*, 1973, 370; A. P. Lester, „River Pollution in International Law“, *American Journal of International Law*, 57/1963, 851; Eduardo J. De Aréchaga, „International Legal Rules Governing the Use of Waters of International Watercourses“, *Inter-American Law Review*, 2/1960, 332; Ian Brownlie, „A Survey of Customary Rules of Environmental Protection“, *Natural Resources Journal*, 13/1973, 180.

²⁹⁷ Нити то чине међународни уговори попут Конвенције о праву мора из 1982. или Уговора о свемиру из 1967. (Уговор о начелима која регулишу активности држава у истраживању и коришћењу свемира, укључујући Месец и друга небеска тела, види чланове 194(2), односно 7(1) ових уговора). Ипак, и без изричито наведеног прага ови уговори опет захтевају постојање квалификоване штете.

тумачењем те реченице заједно са сувереним правом државе да користи сопствене ресурсе, које се помиње у првом делу принципа, долази се до закључка да та два супротстављена начела морају да се уравнотеже међусобно, што у суштини проблем враћа на питање квалификовања штете. Због ових захтева поштовања територијалног суверенитета, сваки уговор о коришћењу међународних водотокова мора да се тумачи тако да забрана прекограничне штете важи само у случају достизања одређеног прага штете.

Понекад те уговорне одредбе које се односе на прекограничну штету по међународне водотокове звуче прилично нејасно у погледу питања о томе која врста штете је заправо забрањена. Тако се у члану 47. Уговора од 1973. између Уругваја и Аргентине о Рио де ла Плати и припадајућој поморској граници,²⁹⁸ дефинише загађење међународног водотока на основу чијег настанка се активира одговорност уговорних страна за штету насталу загађењем као: „непосредно или посредно увођење људском радњом у водену животну средину материје или енергије која може да изазове отровне последице“. Слично томе, члан 16(1) Уговора из 1963. између Мађарске и Румуније око режима државне границе и сарадње у граничним водама каже да ће „уговорне стране обезбедити да граничне воде буду одржаване у добром стању“.²⁹⁹ Члан 55. Уговора од 1956. између Немачке, Француске и Луксембурга око отварања за пловидбу реке Мозел (*Moselle*) захтева да „уговорне стране предузму све потребне мере да обезбеде незагађено стање вода Мозеле и њених притока“.³⁰⁰

Најважније и најспорније питање управо је у томе какве критеријуме применити око успостављања прага штете. Различити међународни уговори притом уносе и терминолошку збрку јер за један праг који би морао да буде исти користе различите термине попут „знатне“, „озбиљне“, „суштинске“, и наравно „значајне“ штете за који се термин и ми опредељујемо. Међутим, семантички гледано, сваки од ових термина нема потпуно једнако значење, те њихово прихватање, уз ионако недовољно прецизирање садржине обавезе неузроковања

²⁹⁸ 1973 Treaty between Uruguay and Argentina concerning the Rio de la Plata and the Corresponding Maritime Boundary, (1974) 13 ILM 251.

²⁹⁹ Потписан у Будимпешти, 1963, 567 UNTS 330.

³⁰⁰ Текст доступан у BGBl 1956 II, 1838.

штете, може да изазове неуједначене приступе тумачењу појма државне одговорности за настану релевантну прекограничну штету.

У том погледу нам више може помоћи пракса међународних судова и трибунала, али и поједине одлуке судова у федералним државама који су се бавили споровима федералних јединица око коришћења заједничких водотокова. Пре свега зато што један правни стандард као што је термин „значајна штета“ и не може да се прецизира другачије до анализом конкретних примера у којима је до утврђивања постојања штете и одговорности за исту дошло. Ту судска и арбитражна пракса има превагу над уговорном праксом, јер међународни уговори не могу да предвиде у тренутку настанка све замисливе специфичне ситуације у којима може доћи до штете. У свим предметима које ћемо навести без изузетка је захтевано да штета буде „озбиљна“ или „значајна“, додуше са мањим или већим степеном прецизирања шта та квалификација у конкретном случају значи.

У предмету *Топионице Трејл*, арбитражни трибунал је сматрао да је релевантна штета она која производи довољно „озбиљне последице“, које се огледају у умањеној економској вредности оштећене имовине.³⁰¹ Арбитражни трибунал је у овом предмету покушао да уравнотежи интерес канадске индустрије у облику несметаног рада топионице која је узроковала прекограничну штету и интереса пољопривредних произвођача погођених њеним пословањем да им се вредност пољопривредне имовине не умањи.

У предмету *Peyton Packing Company and Casuco*, арбитражном поступку који на крају није завршио пресудом јер су странке постигле дипломатску нагодбу, Мексико је доказивао да је прекогранично кретање загађујућих материја међународним водотоком из државе горњег тока (Сједињених Америчких Држава) изазвало „озбиљну повреду“ у виду физичке и економске штете становништву Сијудад Хуареца, града у Мексику. Загађујуће материје потекле су из фабрика *Peyton Packing Company* и *Casuco* које су оперисале на територији САД. Мексико је тврдио да су ове компаније бацале смдрљиве изнутрице убијених животиња чије су месо прерађивале у воде међународног водотока Рио Гранде, кршећи међународна правила о спречавању

³⁰¹ *Trail Smelter Arbitration (U.S. v. Canada)*, Reports of International Arbitral Awards, 3/1911, 1965.; Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 354–355.

загађивања међународних река.³⁰² Мексико притом није навео на која тачно правила мисли и која је њихова садржина, али се може закључити да је мислио на правила општег међународног права.³⁰³

Према Заједничкој међународној комисији у случају *Pollution of the Rainy River and the Lake of the Woods*, повреда, у оквиру значења члана IV Уговора о граничним водама из 1909, обухвата спречавање коришћења датих водотокова у рекреативне сврхе.³⁰⁴

У каснијим одлукама судови су били склони да праг поставе и нешто ниже. У предмету *Извесних фосфатних територија у Науруу* пред Међународним судом правде, Влада Науруа је захтевала од Суда да утврди и пресуди да Аустралија има обавезу да не мења услове природног стања на својој територији који могу да доведу до непоправљиве штете, или до суштинских штетних последица, по постојеће или припадајуће правне интересе друге државе.³⁰⁵ У случају *Габчиково-Нађимарош* Мађарска је истакла како је обавеза неузроковања значајне штете територији друге државе или областима изван надлежности сваке државе, наведена у Принципу 21 из Стокхолма током времена постала правило међународног права.³⁰⁶

У предмету *Запрашивање хербицидима из ваздуха*, који је вођен пред Међународним судом правде Еквадор је навео да су дезинфекциона средства која је Колумбија испустила дуж или у близини заједничке границе две земље прешла ту границу и да су изазвала значајне штетне последице на територији Еквадора.³⁰⁷ Спор није доведен до судског завршетка јер су се стране у спору споразумно расправиле.³⁰⁸

³⁰² Наведено према Owen McIntyre, *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Ashgate, London, 2013, 31.

³⁰³ Johan G. Lammers, *Pollution of International Watercourses: A Search for Substantive Rules and Principles of Law*, Martinus Nijhoff, Brill, 1984, 264.

³⁰⁴ Види Jacqueline A. Oblak, *Water and Health in Lake of the Woods and Rainy River Basins*, 2009, <http://www.ijc.org/files/publications/Water%20and%20Health%20in%20Rainy-LoW%20Basins.pdf>, 20.8.2018.

³⁰⁵ Међународни суд правде, *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1992, 244.

³⁰⁶ *Gabčíkovo-Nagymaros*, Hungary's Memorial, 318.

³⁰⁷ Међународни суд правде, *Aerial Herbicide Spraying (Ecuador v. Colombia)*, Application instituting proceedings, 3.

³⁰⁸ Саопштење Међународног суда правде о уклањању овог случаја са листе предмета доступно на <https://www.icj-cij.org/files/case-related/138/17526.pdf>, 20.8.2018.

Колумбија је имала идеју да запрашивањем хербицидима из ваздуха уништи плантаже листова коке, и при томе уживала издашну помоћ САД у склопу борбе против дроге. Еквадор је сматрао да преласком преко границе ове штетне материје значајно повређују његово становништво и животну средину. Споразумом од 9. септембра 2013. између две земље, договорено је да се успостави зона у којој би Колумбији било забрањено да спроводи запрашивање из ваздуха, створена је Заједничка комисија која надгледа да запрашивање ван те зоне не прелази границу са Еквадором. Предвиђено је постепено смањивање ширине заштићене зоне ако се с временом покаже да нема даљих штетних прекограничних утицаја, предвиђени су параметри за спровођење операције запрашивања, стална размена информација у том погледу између влада две државе и коначно механизам за решавање евентуалних спорова који у вези са свим договореним настану.³⁰⁹

У предмету *Фабрике целулозе* Међународни суд је изричито установио обавезу спречавања значајне штете по животну средину, а праг штете прецизирао преко везе ове материјалне обавезе са испуњењем процесних обавеза обавештавања, сарадње и нарочито процене утицаја на животну средину.³¹⁰

Комисија за међународно право се прекограничном штетом бавила уопштено, у Нацрту чланова о спречавању прекограничне штете настале од опасних активности,³¹¹ где је констатовано да „значајно“ значи „нешто више од „приметног“ али да не мора да буде на нивоу „озбиљног“ или „суштинског“ (члан 3). Конкретно у погледу управљања међународним водотоковима, Комисија сматра да значајна штета постоји када „штета прелази параметре уобичајеног односа између држава које се ослањају на употребу воде у своју корист“.³¹² Штета мора да буде више од обичне неповољне последице, мора да се ради о стварној спречености државе погођене штетом да користи водоток, или да се утврди значајни штетни

³⁰⁹ Види Marko Milanović, „Aerial Herbicide Spraying Case Dead in the Air“, <https://www.ejiltalk.org/aerial-herbicide-spraying-case-dead-in-the-air/>, 20.8.2018.

³¹⁰ *Pulp Mills*, 101.

³¹¹ Комисија за међународно право, Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2001, 147.

³¹² Комисија за међународно право, The Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, *Report of the Commission to the General Assembly on the Work of its Thirty-Second Session*, A/CN.4/SER.A/1993/Add.1 (Part 2), 104.

утицај по животну средину или друштвено-економски развој погођене државе – у смислу људског здравља, индустрије, имовине, пољопривреде.³¹³ Израз „значајна штета“ који је на крају усвојен као решење за праг штете из члана 7. Конвенције УН о водотоковима, заменио је раније предвиђен израз „осетна штета“, садржан у једном од претходних нацрта чланова на основу кога је касније настао текст конвенције. Комисија у својим коментарима на Нацрт чланова објашњава како, да би настала „осетна штета“, мора да постоји стварно умањење квалитета, али и квантитета коришћења међународног водотока, да се установи штетни прекогранични утицај који производи утврдиве и мерљиве последице по јавно здравље, индустрију, имовину, пољопривреду, или животну средину оштећене државе.³¹⁴ Иначе се у коментару на Нацрт чланова из 1994, последњем нацрту који је Комисија сачинила пред усвајање Конвенције УН о водотоковима, јасно ставља до знања да замена речи „осетна“ речју „значајна“ нема за намеру да повиси примењиви стандард, већ да је у питању жеља да се избегне конфузија која би могла да настане од двоструког значења речи „осетна“, што може да значи и „приметна“ и „значајна“.³¹⁵

Значајна штета се установљава на основу објективних доказа и од случаја до случаја, јер тежина штетних последица може да се разликује од околности. То опет не значи да државе саме треба да одређују да ли су њихове активности довеле до значајне прекограничне штете, како каже Комисија у Нацрту чланова о спречавању прекограничне штете, „праг штете треба измерити на основу чињеничних и објективних стандарда“.³¹⁶ Група аутора Приручника за коришћење Конвенције УН о водотоковима класификује пет прагова штете: безначајна, приметна, значајна, суштинска, тешка. Прве две категорије су дефинитивно прекогранични утицаји, па чак код приметне штете и неповољног карактера, али се тек код треће категорије активира обавеза неузроковања значајне штете.³¹⁷

³¹³ Patricia K. Wouters, Sergei Vinogradov, Andrew Allan, Patricia Jones, Alistair Rieu-Clarke, *Sharing Transboundary Waters: An Integrated Assessment of Equitable Entitlement: The Legal Assessment Model*, UNESCO, Paris, 2005, 56.

³¹⁴ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session*, 1994, UN Doc. A/ 49/ 10/ 1994, 212.

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 388(4).

³¹⁷ Alistair Rieu-Clarke, Ruby Moynihan, Bjørn-Oliver Magsig, *UN Watercourses Convention - User's Guide*, UNESCO, Dundee, 2012, 121.

Мекефри у својој расправи о прагу штете закључује да не постоји јасна граница прага на којој би узроковање штете другој држави постало противправно на основу општег међународног права, напротив ради се о једној врсти „како унутрашњеправног тако и међународно-правног растегљивог стандарда, који би се могао погодено описати као коришћење своје имовине или територије које је разумно, на основу околности, према суседу или другој приобалној држави“.³¹⁸

4.5.2. Процедурализација материјалног критеријума значајне штете кроз механизам сарадње

Став Мекефрија, иначе специјалног известиоца Комисије током рада на тексту Конвенције УН о водотоковима, свакако је исправан, али у крајњој линији та релативизација појма „значајног“ у пракси ствара доста простора за неусаглашена решења која могу бити диктирана интересима јаче стране у спору, а не неким објективним руководећим критеријумима. Наравно да државе увек преферирају флексибилност у односу на везане руке када је примена начела међународног права у питању, али сувише флексибилности може да обесмисли садржину начела. Флексибилност у суштини помаже да се не само на један *ad hoc* начин приступи вредновању критеријума за одређивање прага значајне штете, већ и да се у обзир узме велика количина научних и техничких података. Такође, различити типови водотокова захтевају нијансиране приступе утврђивању прага значајне штете. Значајна штета нанета једном површинском водотоку као што је међународна река не мора да представља значајну штету у случају једног подземног водотока као што је акифер.³¹⁹

У крајњој линији, нежељена последица тог релативизма у приступу би била да се створи праг тако висок, да би се само у неколико ретких случајева могло говорити о настанку или опасности од настанка значајне штете. На пример, изливање штетних материја у пречнику од пола километра удаљености од прекограничне реке, због топографије, географских одлика терена, технолошких и финансијских могућности

³¹⁸ McCaffrey (2010), 365.

³¹⁹ Види у том смислу расправу о прагу значајне штете код акифера, Gabriel E. Eckstein, Commentary on the U.N. International Law Commission's Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers, *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, 18(3)/2007, 571.

спречавања настанка штете од изливања, не мора да доведе до настанка значајне штете. Најједноставније речено, изливање површинског карактера је лако уочити и проценити опасност која од њега прети. Насупрот томе, изливање, које се догоди у зони пуњења водом прекограничног акифера, која је удаљена неких пола километра или више од зоне сатурирања акифера, може да представља много већу опасност. У овом другом случају, сама чињеница да се изливање догодило под земљом, као и да се угрожени водоток налази под земљом, може да захтева много сложеније и свеобухватније поступке за процену ризика, већи ниво научно-технолошког знања и финансијских могућности. Па и поред свих тих повећаних захтева за реаговањем, вишка уложеног рада и новца, у пракси би се тешко сви релевантни чиниоци могли сложити у слику достигнутог прага значајне штете.³²⁰ Због те опасности потребно је барем методолошки прецизирати утврђивање прага значајне штете односно како да до прага технички дођемо.

Методе за утврђивање прецизног прага штете, одређивања границе између значајне штете и штете која није значајна, у доктрини се могу грубо поделити на два различита приступа.³²¹ Први приступ сматра да се праг штете мора одредити узимајући у обзир са једне стране друштвено-економске користи од неке активности, а са друге штетне последице које та активност може да има по животну средину, тако да ниво подношљиве штете постаје све виши како економске и развојне користи од активности нарастају.³²² Овај приступ узима у обзир и економско-техничке способности самих актера активности, што значи да ће праг штете варирати у односу развијене државе/државе у развоју.³²³ Мана овог приступа је што у крајњој линији дозвољава да корист од једне активности може да пренебрегне чињеницу да је објективно дошло до настанка значајне штете. Група аутора, критичара овог приступа, сматра да он доводи до опасности да се обавеза неузроковања значајне штете претвори у обавезу правичног и разумног коришћења, што би фину разлику између ове две обавезе потпуно обесмислило. Исти аутори наглашавају да је стандард дужне

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ René Lefebvre, *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability*, Brill/Nijhoff, The Hague, 1996, 87-89.

³²² *Ibid.*

³²³ *Ibid.*

пажње већ сасвим довољно флексибилан критеријум за одређивање садржине обавезе неузроковања значајне штете, те да би претварање прага значајне штете у просто уравнотежавање супротстављених интереса коришћења међународног водотока обесмислило постојање одговорности државе за узроковање значајне штете.³²⁴

Други приступ, тест минималне штете, предвиђа да ће праг штете бити пређен чим штета није минимална, што ће рећи безначајна или тривијална. Праг значајне штете се у приступу теста минималне штете посматра као кодификација начела добросуседских односа и подразумева да држава која се осећа погођеном штетом има „дужност занемаривања малих, незнатних неугодности“.³²⁵ Комисија за међународно право прихвата овај приступ како у свом Нацрту чланова о спречавању прекограничне штете од опасних активности, у чијим се коментарима наводи да значајна штета представља праг штете који је виши од „ приметне“ штете,³²⁶ тако и у коментарима на Нацрт чланова за Конвенцију о водотоковима УН. Саопштење Радне групе Генералне скупштине УН о разумевању члана 3, иначе прве одредбе конвенције у којој се користи израз „значајна штета“, наводи да се „израз „значајна“ не користи у овом члану или другде у конвенцији у смислу нарочито тешких последица ... Оно што треба избећи је значајна штетна последица ... док таква последица мора да буде објективно доказива и по природи не без значаја, она не мора да достигне ниво тешких последица“.³²⁷ Међутим, ближих упутстава око тога како проценити шта је значајна, а шта безначајна штета, нема ни код овог приступа.

Чини се да је зато од користи за практично утврђивање прага значајне штете претпоставка да извесне, веома озбиљне врсте штете, или неразумни ризици од настанка такве штете, могу да буду аутоматски забрањени, у складу са начелом правичног и разумног коришћења. Мекефри, на пример, тврди: „Да би се цео процес учинио сигурнијим, узроковање неке врсте штете може да се само по себи сматра неразумним, као на пример, када штета угрожава људско

³²⁴ Birnie, Boyle, Redgwell (2009), 187-188.

³²⁵ Eduardo J. De Aréchaga, „International Law in the Past Third of a Century“, *Recueil des Cours*, 159/1978-I, 9.

³²⁶ Комисија за међународно право, Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2001, 388.

³²⁷ Комисија за међународно право, UN Doc. A/ 51/ 869 (1997), 5.

здравље, када је штета неповратна, или дуготрајна“.³²⁸ Неке од најозбиљнијих врста штете, пре свега оних које се тешко могу поправити, као што је трајно или распрострањено загађење животне средине, сигурно би спадале у ову Мекефријеву категорију.

Зашто је праг значајне штете онда уопште заживео као неопходан критеријум за активирање општег правила међународног права о обавези државе да неузрокује значајну штету? Пар аутора који је у детаље анализирао настанак и развој правила Конвенције УН о водотоковима, покушава да открије разлоге зашто је она кристализовала праг значајности као саставни део општег правила и закључује да је:

„коначни циљ постављања „прага значајности“ у усмеравању држава да, приликом усвајања на унутрашњем нивоу конкретних законодавних и управних превентивних мера, те мере учине „одговарајућим“ према њиховим обавезама на међународном нивоу“.³²⁹

Имајући у виду обавезе које предвиђају чланови 8. и 9. конвенције, праг значајне штете треба да помогне државама око дефинисања и примене стандарда сарадње и размене података и информација око управљања међународним водотоком. Члан 8(1) предвиђа:

„Државе водотока ће сарађивати на бази суверене једнакости, територијалног интегритета, заједничке добробити и добре вере у циљу постизања оптималног коришћења и адекватне заштите међународног водотока.“

А члан 9(1):

„У складу са чланом 8. ове Конвенције, државе водотока ће на бази редовности размењивати доступне податке који су припремљени, као и информације о стању водотока, а посебно хидролошке, метеоролошке и еколошке, као и оне које се односе на квалитет воде, као и на одговарајуће прогнозе.“

Посебно је ова веза између материјалне обавезе поштовања прага значајне штете и процесних обавеза приликом управљања међународним

³²⁸ McCaffrey (2010), 365.

³²⁹ Attila Tanzi, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague/ Boston, 2001, 149.

водотоком видљива у вези са спречавањем, смањењем и контролом загађења међународног водотока, где члан 21(3) Конвенције предвиђа:

„Државе водотока ће се на захтев било које од њих консултовати са циљем да постигну заједнички прихватљиве методе и мере за спречавање, смањење и контролу загађења међународног водотока, као што су:

- (а) постављање заједничких циљева и критеријума квалитета вода;
- (б) утврђивање техника и пракси ради сузбијања загађења из тачкастих и расутих извора; и
- (в) утврђивање листе материја чије увођење у воде међународног водотока се забрањује, ограничава, истражује или прати.“

Обавеза сарадње у управљању међународним водотоковима израз је повезаности државне територије на којој се водоток физички налази са хидролошком међузависношћу свих држава које заједнички користе воде тог водотока и од почетка развоја међународног водног права је идентификована као једно од његових основних начела.³³⁰ Кодификација обавезе сарадње заједно са обавезом неузроковања значајне штете наглашава колико је важна веза између ова два правила. Сарадња није само неопходна како би се на ваљан начин управљало прекограничним водним ресурсима, већ и како би се на ваљан начин спречило узроковање прекограничне значајне штете која од тог управљања може да настане. Такође, није могуће ефективно имплементирати обавезу правичног и разумног коришћења међународног водотока без имплементације обавезе сарадње. Размена информација између држава водотока о њиховим коришћењима, интересима за коришћење и уопште о њиховој зависности од ресурса водотока неопходна је за постизање правичног и разумног коришћења ресурса у целом сливу међународног водотока.

Та испреплетеност обавезе сарадње, и других процесних обавеза које се заснивају на њој, са материјалним обавезама правичног и разумног коришћења и неузроковања значајне штете, кодификована Конвенцијом УН о водотоковима на основу опште архитектуре међународног водног права, очитује се кроз малтене све чланове ове Конвенције. Рецимо у ставу 2 члана 5. наводи се обавеза али и право учешћа у коришћењу, развоју и заштити међународног водотока на правичан и разуман начин. У члану 6, који предвиђа чиниоце од значаја

³³⁰ Види више у одељку 2.2.

за процену правичности и разумности коришћења, државе водотока се обавезују да приступе консултацијама када год то захтева примена начела правичног и разумног коришћења. Посебне обавезе сарадње кроз консултације, преговоре или размену информација, налазе се и у правилима о спречавању или отклањању значајне штете, правилима о имплементацији планираних мера из поглавља III, заштите екосистема (члан 20), спречавања загађивања (члан 21), заштите морске животне средине (члан 23), управљања водотоком (члан 24), регулисања тока (члан 25) и ванредних ситуација (поглавље V).

Танци и Аркари истичу како је овај процес повезивања прецизирања садржине, позиционирања статуса и коначне реализације материјалних обавеза са процесним обавезама разрађен уговорном праксом и других међународних уговора у овој области:

„На основу постојећих билатералних и мултилатералних споразума о непловидбеним коришћењима међународних водотокова, на које се позива став 9. преамбуле конвенције (Конвенције УН о водотоковима, примедба М.В.), поготово Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, која захтева од уговорних страна да успоставе, у односу на предложене активности које могу да изазову значајни прекогранични утицај „поступак процене утицаја на животну средину који дозвољава учешће јавности и припремање документације о процени утицаја на животну средину“ ... као и Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера из 1992, која у члану 2(1) наводи да „стране уговорнице треба да предузму све потребне мере да спрече, контролишу и смање сваки прекогранични утицај ... у оба уговора штетна прекогранична последица, или утицај по животну средину, који се жели спречити, квалификована је изразом „значајна““.³³¹

Исти аутори указују да је Додатак I Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту додао листу активности које могу да изазову значајни штетни прекогранични утицај, да је Додатак III поставио опште критеријуме од помоћи за одређивање значаја Додатка I, а да Додатак IV предвиђа поступак истраге по питању да ли предложена активност која се налази у

³³¹ Tanzi, Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague/ Boston, 2001, 150.

Додатку I може да има прекогранични значајни утицај.³³² Исто тако, истичу Танци и Аркари, члан 9. Хелсиншке конвенције од 1992. захтева од приобалних држава да ступе у споразуме или режиме за оснивање заједничких тела чији је задатак, између осталог, разрада заједничких критеријума и циљева квалитета воде, а Додатак III на ову конвенцију доноси бројне смернице које воде ка том циљу.³³³

Очигледно да испуњење обавезе сарадње најбоље функционише кроз стварање и свакодневне активности заједничких институција за управљање међународним водотоковима. Заузврат те институције имају потенцијално врло важну улогу у појашњењу прецизне природе тако неодређеног низа обавеза и стандарда. Прецизирањем обавеза и стандарда кроз свакодневне активности може се и боље схватити каква је заиста природа и садржина обавезе неузроковања значајне штете.

4.5.3. Доказивање релевантног прага штете

Објективан настанак значајне штете доводи до питања на коме је терет доказивања тог настанка. Мекефри сматра:

„функција постављања прага штете је у подстицању расправа ... око таквих питања као што су да ли је и у којој мери штета настала, и ако јесте, да ли је разумно за државу која се жали да инсистира да буде ослобођена од обавезе да трпи штету“.³³⁴

Дакле, праг значајности је потребан да означи тачан тренутак у коме се морају почети консултације односно преговори око тога да ли је одређено коришћење, и штета која из њега настаје, разумно и правично. Мекефри указује на праксу Врховног суда САД у којој можемо наћи следеће тумачење терета доказивања:

„На терету је државе тужиоца – на пример државе која жели да спречи скретање или неко друго ново коришћење од стране друге државе, да покаже да ли би јој ново коришћење нанело штету. Када би она то показала, терет би се пребацио на другу државу да докаже да њено ново коришћење и поред тога треба да буде дозвољено на основу начела правичног коришћења“.³³⁵

³³² *Ibid.*

³³³ *Ibid.*

³³⁴ McCaffrey (2010), 367.

³³⁵ *Ibid.*, 366.

Да терет доказивања постојања штете буде на штетнику није уобичајено за опште међународно право. Међутим, у међународном водном праву, на начин како је оно кодификовано у Конвенцији УН о водотоковима, терет доказивања се пребацује на државу која наводно узрокује значајну штету. Ако оштећена држава докаже *prima facie* да је праг штете прекорачен, на штетника се пребацује обавеза да расправи то питање са оштећеном државом.³³⁶ На основу тога што Конвенција УН о водотоковима помиње чланове 5. и 6. у овом контексту, закључујемо да држава штетник може да истакне аргумент како је оштећена држава могла да избегне или знатно ублажи штету предузимањем разумних мера у том правцу, или да је сама предузела све одговарајуће мере да би значајну штету спречила, а да је коришћење које је изазвало штету правично и разумно. Другим речима, у том случају би користи које би држави штетнику припале од новог коришћења морале знатно да превазилазе сваку могућу штету коју трпи оштећена држава. Како Мекефри примећује:

„Процесна функција одређивања прага штете изгледа да служи за одређивање тренутка у коме једна приобална држава, у уверењу да је претрпела штету као последицу понашања друге приобалне државе, може да изнесе ово питање пред ту другу државу, са легитимним очекивањем да ће друга држава желети да одговори на ваљан начин.“³³⁷

У наставку процеса доказивања тежиште расправе било би на питању да ли су коришћења на која обе државе полажу право правична и разумна. Комисија за међународно право наводи:

„држава тужилац наступа са претпоставком која иде у њену корист да је свака држава у обавези да користи воде реке које теку њеном територијом на начин који не узрокује значајну штету другој приобалној држави. Ако успе да докаже настанак значајне штете, терет доказивања се пребацује на тужену државу која мора да докаже неки основ за искључење своје одговорности, осим ако је у питању ситуација када штета настаје од изузетно опасног загађења где је одговорност апсолутна. Терет доказивања је на туженој држави због претпоставке да она има искључиву суверену надлежност над водама које теку њеном територијом.“³³⁸

³³⁶ *Ibid*, 367.

³³⁷ *Ibid*, 368.

³³⁸ Комисија за међународно право, Draft Articles on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session*, UNGAOR, 49th Sess, Supp (No. 10), UN Doc A/49/10 (1994), 104.

Објаснимо то једним замишљеним примером. Држава А и држава Б деле реку која представља природну границу између те две државе. Држава А је знатно слабије привредно развијена од државе Б, тако да влада државе А настоји да покрене нове индустријске пројекте дуж тока реке како би надокнадила тај заостатак. Држава А не намерава да ограничи испуштање загађујућих материја у реку у мери у којој је то држава Б на један технолошки софистициран начин чинила деценијама уназад. Држава Б је зато забринута да планирано повећање обима индустријских активности може значајно да оштети међународни водоток. Ако не буду примењене „најбоље расположиве технике“,³³⁹ екосистем реке ће претрпети непотребну штету, а туристичка индустрија у држави Б, која зависи од биљног и животињског света водотока ће претрпети тешке губитке. Дакле, држава Б тврди да држава А не предузима све одговарајуће мере да спречи значајну штету. Пошто се држава А и даље сматра „земљом у развоју“, држава Б не може да захтева да држава А примени исти ниво регулативе у области животне

³³⁹ Термин „најбоље расположиве технике“ односи се на последњу фазу развоја (последњу реч технике) процеса, средстава или метода за рад, што значи да постоји практична корист од примене дате технике за смањење испуштања, емисија и чврстог отпада. За одлучивање да ли скуп процеса, средстава и метода рада чини најбоље расположиве технике уопште или су то појединачни случајеви, посебну пажњу треба обратити на:

- а) упоредне процесе, средства или методе за рад који су успешно коришћени у последње време;
- б) усавршавање технологије и прогрес у научним сазнањима;
- в) економску оправданост таквих техника;
- г) смањење времена за инсталирање у новим и постојећим постројењима;
- д) природу и количину испуштања и емисија.

Стога произлази да ће се, оно што су „најбоље расположиве технике“ за одређени процес, временом променити због напредовања технологије, економских и социјалних фактора, као и промена у научним сазнањима и познавању ове материје. У случају да смањење испуштања и емисија, као резултат коришћења најбољих расположивих техника, не води резултатима прихватљивим за очување животне средине, примењују се и додатне мере. Термин „технике“ укључује и технологију која се користи и начин на који су пројектоване, изграђене, монтиране, одржаване и коришћене инсталације. Види у том смислу дефиницију „најбољих расположивих техника“ из првог анекса уз Конвенцију о заштити и одрживом коришћењу реке Дунав (Закон о потврђивању Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав је објављен у „Сл. листу СРЈ-Међународни уговори“, 2/2003).

средине на своју индустрију. Међутим, уместо да једноставно захтева исплату накнаде штете, што је могуће на основу одредбе става 2, члана 7. Конвенције УН о водотоковима, изгледнији пут напред би био склапање споразума о размени информација и техничког знања како би се постигло усклађено управљање реком у најбољем могућем интересу за обе државе.

Дакле, праг значајне штете је у суштини један растегљиви правни стандард, који лежи негде између најтеже могуће штете, која је у суштини неповратног карактера и најчешће потиче од загађивања, и занемарљивог и безначајног ометања које је држава погођена ометањем дужна да трпи. Код значајне штете одговорност државе се утврђује путем испитивања да ли је предузела све мере које спадају у опис правног стандарда поступања са дужном пажњом у коришћењу међународног водотока, при чему постоје извесне нијансе у садржини стандарда у односу на то да ли штета настаје загађивањем водотока или на неки други начин. Праг значајне штете у случајевима штете која не потиче од загађивања олакшава активно споразумевање и усвајање правних и управних стандарда и аранжмана који су погодни за поједини водоток. Истовремено он служи као полазна тачка у расправи између држава водотока око тога да ли су одређена коришћења у складу са начелом правичног и разумног коришћења. У случају штете која потиче од загађивања, праг значајне штете одмах активира одговорност државе која не може да докаже да није поступала са дужном пажњом за предузимање мера контроле и смањења штете, али опет у сарадњи са погођеним државама.

4.5.4. Значајна штета у Хелсиншкој конвенцији

У Хелсиншкој конвенцији се обавеза неузроковања значајне штете заправо гради око једног термилошког другачијег појма – прекограничног утицаја. Појам прекограничног утицаја дефинисан је у члану 1(2) конвенције:

„Прекогранични утицај је сваки значајан штетан утицај на животну средину који је последица промене стања прекограничних вода изазван људском активношћу, чије се физичко порекло у потпуности или делом налази на подручју под јурисдикцијом једне од Страна а који доводи до штетних последица на подручју под јурисдикцијом друге Стране. Такви утицаји на животну средину подразумевају утицаје на здравље и безбедност човека, флору, фауну, земљиште,

ваздух, воду, климу, пределе и историјске споменике или друге објекте, или међусобно дејство између ових чинилаца. Они обухватају и утицаје на културну баштину или друштвено-економске услове насталих услед промене ових чинилаца.“

Ова дефиниција поставља врло широк обим објеката на које се може извршити штетни утицај, не само дакле на водне ресурсе и животну средину водотока, већ и на са њим повезане саставне делове природног окружења – биљни и животињски свет, земљиште, ваздух, вода, клима, предели, али и на човека и његове творевине – људско здравље, безбедност, историјски споменици, културна баштина, па чак и друге врсте објеката и укупни друштвено-економски услови. Овако широко заснован објекат заштите је у складу са концептом начела сарадње из члана 2(6) у коме се наводи да ће приобалне стране сарађивати на нивоу целог слива и његових делова, животне средине слива и средина на коју воде слива утичу, па чак и морске средине. Како истиче „Водич за примену“ конвенције, ради се о свеобухватном приступу појму животне средине у циљу спречавања штетних последица по њене разноврсне саставне делове наведене у члану 1(2).³⁴⁰

Свеобухватни приступ се не односи само на локализацију и идентификацију штетних последица по животну средину, већ и на идентификацију потенцијалних извора тих штетних последица. Да би такве последице биле регулисане конвенцијом, њихов извор не морају да буду само активности које производе последице на сам водоток, већ и активности које утичу на екосистеме, чије пропадање може да утиче на сам водоток, рецимо сеча шума која може да изазове поплаве у држави доњег тока. Дакле, извор који може да изазове прекогранични штетни утицај може да се налази на било ком делу територије државе, физичка удаљеност од границе, односно од водотока, није релевантан критеријум, већ могућност утицаја тог извора на водоток. Значајни штетни утицај може да се односи на умањење количине или квалитета воде, или на штету по екосистем, а као посебна врста значајног штетног утицаја се наводи значајно загађење (члан 2(2)(а)). Посебно истицање загађивања значи да у погледу односа начела правичног и разумног коришћења и правила неузроковања значајне штете, Хелсиншка конвенција коришћење водотока које узрокује значајно загађивање аутоматски сматра неправичним и неразумним коришћењем.

³⁴⁰ Guide to implementing the Water Convention, <http://www.unece.org/index.php?id=33657>, 20.10.2018, пара. 80, 15.

Прекогранични утицај се може односити и на оштећење културног наслеђа, споменика и друштвено-економских услова. Иако на први поглед ово тумачење може звучати натегнуто, морамо да истакнемо да је УНЕСКО још 1959. упутио апел међународној заједници да се сачувају нубијски споменици у Египту, који су били угрожени изградњом бране на Асвану.³⁴¹ Такође, вода је од изузетне важности за одржавање локалних традиција приобалног становништва, при чему те традиције често чине нематеријално културно наслеђе које потпада под заштиту Конвенције УНЕСКА од 2003.³⁴² Вода је и неизоставни елемент животног окружења становништва приобалних подручја, она утиче на општи квалитет њиховог живота.

Као и код осталих вишестраних међународних уговора који се баве водотоковима или генерално животном средином, прекогранични утицај мора да достигне одређени праг интензитета да би постао правно релевантан. Хелсиншка конвенција користи израз „значајан прекогранични утицај“ и „значајна штетна последица“. У питању су апстрактни правни термини који представљају руководна начела за конкретизацију у зависности од околности случаја у коме штета настаје и од одлика сваког појединог водотока, а истовремено из опсега конвенције искључују незнатне неугодности, такозвану минималну штету коју је погођена држава дужна да трпи. Значајна штетна последица постоји када је дошло до стварног ограничења могућности приобалне државе да користи воду или животну средину водотока.³⁴³ Да би се правилно проценила могућност настанка значајне штете, потребно је да приобалне државе размењују информације и да се консултују око чињеничног стања. У том смислу су предвиђена и заједничка тела за управљање водотоковима у члану 9. конвенције.

Ако стране одреде граничне вредности емисија и циљеве и критеријуме квалитета воде који су предвиђени члановима 3. и 9. конвенције, биће много лакше у пракси одредити где је значајни праг. Неки од уговора који се односе на поједине водотокове и спречавање

³⁴¹ Види текст апела доступан на: http://proxy.ppl.nl:2378/docserver/9789004291584_webready_content_text.pdf?expires=1541683898&id=id&accname=id23294&checksum=6249410E6636B0A89BB6D8084B136BD7, 20.10.2018.

³⁴² Конвенција о заштити нематеријалног културног наслеђа, Париз, 17. октобар 2003, <https://ich.unesco.org/en/convention>, 20.10.2018.

³⁴³ Guide to implementing the Water Convention, <http://www.unece.org/index.php?id=33657>, 20.10.2018, пара. 80, 15.

загађивања тих водотокова изричито постављају такве критеријуме и циљеве, као и технике и процедуре које се примењују у случају дозвољеног испуштања опасних материја. Ти еколошки стандарди, које често налазимо и у изворима меког права животне средине, од помоћи су у процени да ли је досегнут праг штете, односно да ли је испуњена дефиниција правила неузроковања значајне штете.

5. ДУЖНА ПАЖЊА – ПРАВНА ПРИРОДА ОБАВЕЗЕ НЕУЗРОКОВАЊА ЗНАЧАЈНЕ ШТЕТЕ

5.1. Концепт дужне пажње у међународном праву

Дужна пажња у међународном праву је правни стандард који служи за процену да ли се неки субјект, чије деловање изазива штетне последице, приликом предузимања штетне делатности понашао са потребним степеном бриге који се може разумно захтевати од њега. Ако неки субјект међународног права, на пример држава, својим коришћењем међународног водотока производи штетне последице по друге државе водотока, тест дужне пажње нам помаже да оценимо да ли су те последице могле да буду избегнуте.

У међународном праву тежиште код утврђивања одговорности је првенствено на начину понашања субјекта међународног права, а не на последицама тог понашања.³⁴⁴ Другим речима, у међународном праву, облигације средства су знатно редовнија појава од облигација циља. Узрок томе је што крута примена међународних правила која обавезују на постизање одређених резултата може да наруши државну сувереност и начело забране мешања у унутрашње ствари. Облигације средства омогућавају прилагођавање извршавања међународних обавеза посебним околностима у којима постоји и делује сваки међународноправни субјект. Како примећује Коскениеми, контекст извршавања одређених међународноправних обавеза које су обичајног порекла је изузетно важан за утврђивање њихове садржине, „поготово код правила о одговорности државе и обичајног стандарда дужне пажње“.³⁴⁵ Дужна пажња код питања коришћења међународних водотокова представља технику процедурализације обавеза које иду уз дато коришћење. Тиме се спорна питања садржине материјалних правила која се односе на повреду правила своде на мање спорна питања превентивног поступања. Дужна пажња настоји да одговори на

³⁴⁴ Види Удружење за међународно право, *ILA Study Group on Due Diligence in International Law Second Report*, 2016, <http://www.ila-hq.org/download.cfm/docid/EB075BB9-E130-4B48-99745A01E9E1E8FB>, 20.8.2018, 2.

³⁴⁵ Martti Koskeniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, 391.

питање да ли су државе које деле међународни водоток предузеле све разумне и одговарајуће мере да би спречиле или ублажиле штету осталим приобалним државама.³⁴⁶

Последице примене стандарда дужне пажње могу, према томе, у извесним случајевима, да замагле јасноћу обавеза на страни државе. Међутим, то само по себи може да има и предности. Нешто лабавији режим обавезаности може да подстакне државе да шире учествују у стварању и одржавању једног конкретног режима међународног права, као што је то међународно водно право, што временом може да доведе до супротне појаве, то јест до оснаживања обавезујуће снаге датог режима, односно до стварања обавеза општијег нивоа важења (обичајноправног), јер ће постојати шира и масовнија државна пракса и пратећа свест о правној обавезности која је потребна да би се обичај учврстио. Такође у вези са тим, садржина обавезе поступања са дужном пажњом током времена развоја правног поретка не мора да остане иста. Она се мења и развија са промењеним околностима. Тако да широко постављена обавеза поступања са дужном пажњом може да буде добра стратегија за почетно охрабривање држава да узму учешћа у неком правном режиму, тако повећано учешће ствара могућност да се са временом прецизност обавезе построжи и да цео режим додатно сазри на свом путу ка статусу режима који јасно и недвосмислено утврђује правну одговорност државе за своје кршење.

Дужна пажња као концепт међународног права настаје историјски због потребе да се међусобни односи држава ускладе и доведу у однос узajамног поштовања и ограничења неспутане слободе која би могла угрозити њихове интересе. Хуго Гроцијус је поставио научне темеље концепта дужне пажње током 17. века. Он је сматрао да суверена држава може да постане саучесник у злочину појединаца кроз примену

³⁴⁶ Дужна пажња је од суштинске важности за многе области међународног права из првенственог разлога што нема јединственог приступа у тумачењу стандарда понашања који се очекује од држава и међународних организација у извршавању њихових међународноправних обавеза које се простиру на широком пољу различитих режима међународног права и различитих могућности за узроковање штете другим субјектима. Уз извесне ограничене изузетке (рецимо у области управљања опасним материјама или активностима), међународно право није усвојило концепцију апсолутне или објективне одговорности. Како се међународно право развија и покрива све сложеније области друштвеног деловања (рецимо сајбер-нападе), дужна пажња се све више посматра као важан инструмент одговора на такве изазове.

два начела. *Patientia* се односи на појаву када једно друштво или владар тог друштва знају за злочин који је учинио појединац, али га не спрече чак и ако су то могли да учине и били дужни да то учине. *Receptus* се односи на ситуацију када владар не казни злочинца или га не изручи другој држави ради кажњавања.³⁴⁷

Међутим, тек почетком 19. века дужна пажња добија своју савремену правну форму и почиње да се примењује истовремено као обавеза држава и ограничење њиховог понашања. Са повећаним кретањем грађана преко граница државних територија, постало је уобичајено да владе преузимају на себе обавезу да предузму разумне мере да заштите странце који се налазе на њиховој територији.³⁴⁸ По речима судије Мура у предмету *СС Лотус* пред Сталним судом међународне правде:

„Добро је утврђена обавеза државе да поступа са дужном пажњом како би спречила чињења кривичних дела на својој територији против друге државе или њеног становништва“.³⁴⁹

Са настанком појма државног суверенитета, такође је утврђено да су државе дужне да штите безбедност других држава у време рата и мира. У складу са тим је у арбитражи *Алабама потраживања* поступајући трибунал поставио међународни стандард дужне пажње за поступање неутралних држава на основу обавезе неутралности.³⁵⁰ У Уговору између Велике Британије и САД о пријатељском решавању свих узрока спорова између две стране потписаном у Вашингтону 1871,³⁵¹ члан 6. је прописао одговарајући стандард поступања у међусобним односима. Питање које се пред Трибуналом поставило било је да ли је

³⁴⁷ Пренето према тумачењу Хесбругеа у раду: Jan Arno Hessbruegge „The Historical Development of the Doctrines of Attribution and Due Diligence in International Law“, *New York University Journal of International Law and Politics* 36/2004, 283.

³⁴⁸ Riccardo Pisillo-Mazzeschi, „The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States“, *State Responsibility in International Law* (ed. René Provost), Routledge, 2002, 126.

³⁴⁹ Стални суд међународне правде, *SS Lotus (France v Turkey)*, 1927 PCIJ (Ser. A) No 10. Судија Мур је у виду имао пресуду Врховног суда САД из 1887. око кривотворења страног новца.

³⁵⁰ *Alabama Claims Arbitration (United States/Great Britain)* (1872) 29 RIAA 125, 129.

³⁵¹ Treaty between Great Britain and the United States of America for the Amicable Settlement of all Causes of Difference between the Two Countries, signed 8 May 1871, entered into force 17 June 1871 [1870-1871] 61 BSP 40.

Велика Британија поступила са дужном пажњом према својој обавези неутралности. Влада Велике Британије је заступала рестриктивно тумачење стандарда понашања, истакавши да обавеза дужне пажње није испуњена када владе не поступају на начин на који уобичајено поступају у својим унутрашњим пословима, и за који се може разумно очекивати да ће бити примењен у стварима које се тичу међународних интереса и обавеза. Међутим, Трибунал је прихватио строжи стандард понашања који су заступале САД, према коме неутрална држава на основу стандарда дужне пажње мора да се понаша у складу са степеном ризика којем зарађене стране могу да буду изложене ако се прекрши обавеза неутралности. Дужна пажња је према том тумачењу постављена као растегљив стандард, чија садржина се мења у зависности од околности случаја. Треба истаћи да је Трибунал одбацио британски приговор да је унутрашње уставно право те државе забрањивало влади да се меша у радње приватног карактера, те да је потврдио примат међународног права над унутрашњим. С обзиром да Британија у почетку није желела да пристане на арбитражу, сматрајући да је она сама једини заступник сопствене части,³⁵² арбитражна пресуда у случају *Алабама потраживања* је од изузетног значаја за приписивање одговорности државе приватних аката који се догоде на њеној територији, као и квалификовања те одговорности позивањем на међународно дефинисани стандард дужне пажње.

Током 19. и 20. века, дужна пажња је поготово била значајна у контексту заштите странаца. У свом делу из 1758. о праву нација, Емерих Вател је потврдио постојање обичајне норме међународног права да суверен једне државе пристаје да штити странце којима дозвољава право уласка на своју територију као своје поданике и да настоји да, колико то од њега зависи, они уживају потпуну безбедност.³⁵³ Та обичајна норма односи се како на обавезу заштите грађана од кривичних дела које чине појединци, тако и на обавезу кривичног гоњења и кажњавања оних који су нанели штету странцима и њиховој имовини. До 19. века, ова норма је била примењена према великом броју странаца и великој вредности стране имовине који су се налазили у територијалној надлежности настајућих држава-нација.

³⁵² Charles Cheney Hyde, *International law chiefly as interpreted and applied by the United States*, Little, Brown, and company, Boston, 1922, 120.

³⁵³ Emmerich de Vattel, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law*, Liberty fund, Indianapolis, 2008, 145.

Свакако да те настајуће државе нису могле да буду одговорне баш за сваки акт приватног карактера који би прекршио права странаца на њиховој територији и поставило се питање какав стандард заштите се може очекивати.

На почетку су жалбе на третман странаца биле засноване на међународној учтивости и пријатељским односима, али су државе постепено почеле да у своје уговоре са другим државама углављују одредбе које су предвиђале заштиту странаца и њихове имовине.³⁵⁴ По том основу почеле су да ничу комисије за испитивање мешовитих потраживања и арбитражни трибунали за утуживање потраживања насталих на основу штете коју су претрпели држављани одређене државе. Ови поступци, у великој мери засновани као судски поступци чије су одлуке доношене са позивањем на правила и начела међународног права, чине велику базу судске праксе око примене стандарда дужне пажње. Узмимо за пример, случај *Wipperman* у коме је поступајући арбитражни трибунал навео да ниједна држава не може да буде одговорна за акте појединаца ако је са разумном пажњом покушавала да спречи настанак или понављање прекршаја насталих тим актима.³⁵⁵ У датом предмету је штета била нанета држављанину САД од стране домородаца који су насељавали удаљену обалску зону у Венецели, а захтев за одштету САД је био одбијен. Сличне природе су била и потраживања између САД и Мексика у оквиру мешовите комисије две земље. На основу поступака вођених поводом ових потраживања, може се закључити да је врло тешко прецизно дефинисати садржину дужне пажње. Свакако је потребно узети у обзир низ објективних околности сваког случаја да би се та садржина дефинисала. Између осталих околности то су ефективност контроле државе над одређеним деловима своје територије, степен предвидивости штете, важност интереса који треба да буде заштићен. Тако на пример у случају *Boyd*, Мексико није проглашен одговорним да повреду обавезе дужне пажње у заштити страног држављанина на својој територији јер се напад на странца догодио на месту које је било 50 километара удаљено од најближих локалних власти.³⁵⁶ У случају

³⁵⁴ Frederick Sherwood Dunn, *The Protection of Nationals*, The Johns Hopkins press, Baltimore, 1932, 55.

³⁵⁵ John Bassett Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, Gov't Print Off, Washington, 1898, 3041.

³⁵⁶ *Ibid*, 380.

Chapman као околност која повећава предвидивост настанка штете била је узета чињеница да је жртва обавестила мексичке власти о претњи коју је претходно добила.³⁵⁷ У истом случају је чињеница да је жртва била конзуларни службеник стране државе узета као околност која повећава очекивани стандард пажње.³⁵⁸ У још једном сличном предмету тумачено је и да се дужна пажња односи на ускраћивање правде након штетног догађаја – држава је била одговорна јер није испунила своју обавезу да са дужном пажњом спроведе кривични поступак и изрекне одговарајућу казну учиниоцу.³⁵⁹

Наведени предмети нам говоре и о томе да се садржина дужне пажње утврђује према међународним, а не према унутрашњим стандардима. Арбитражна комисија у предмету *Neer* је потврдила да се:

„ваљаност државних аката цени према међународним стандардима и да ... третман странца који представља међународни прекршај треба да досегне ниво увреде, невере, вољног занемаривања дужности, или недовољног залагања државних органа које је толико испод међународних стандарда да би сваки разуман и непристрасан човек одмах могао да препозна ту недовољност“.³⁶⁰

Међутим, ако би се прихватио став да се садржина дужне пажње одређује према међународном праву, и даље није јасно да ли у међународном праву постоји један општи стандард дужне пажње. На први поглед Међународни суд правде у предмету *Крфски канал* тврди да постоји општа обавеза понашања у складу са начелом добросуседских односа када каже да је „обавеза сваке државе да свесно не дозволи да се њена територија користи за акте који су противни правима других држава“.³⁶¹ Међутим, каснији развој међународног права нам говори управо супротно. Дошло је до нормативне и институционалне фрагментације која је открила значајна размимоилажења у примени дужне пажње у различитим међународноправним режимима, како у погледу ширине примене, тако и у погледу садржине самог стандарда. Како смо раније видели, та

³⁵⁷ *Ibid*, 632.

³⁵⁸ *Ibid*.

³⁵⁹ *Ibid*, 87.

³⁶⁰ *Ibid*, 60.

³⁶¹ Међународни суд правде, *Corfu Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, [1949] ICJ Rep 4, 22.

фрагментација је присутна и на нивоу посебног режима међународног водног права. Међутим, у међународноправној пракси и даље провејава идеја да јединствени стандард заиста постоји. Споменимо само обавезу држава да се уздрже од прећутног толерисања организованих терористичких активности које се одвијају на њиховој територији, а управљене су ка вршењу аката тероризма у другој држави, при чему ти акти представљају употребу силе или претњу употребом силе. Ова обавеза је садржана у Декларацији о начелима међународног права која регулишу пријатељске односе међу државама УН,³⁶² и њен статус као обичајне норме међународног права је потврђен од стране Међународног суда правде у предмету *Оружане активности на територији Демократске републике Конго*.³⁶³ Ако бисмо прихватили ово тумачење испало би да се по једнаком стандарду морају тумачити обавезе државе која је домаћин терористичких активности да их са дужном пажњом спречава или прогони и обавезе државе у којој се одвија коришћење међународног водотока које узрокује значајну штету другој држави водотока да то коришћење спречи, или да предузме мере да штету ублажи. У коликој мери је ово тумачење могуће видећемо у наредним одељцима.

5.2. Одговорност државе и дужна пажња

Појам „дужна пажња“ се нигде не појављује у Нацрту чланова о одговорности државе за акте противне међународном праву Комисије за међународно право.³⁶⁴ У члану 2. се једноставно тражи за постојање државне одговорности да је дошло до акта који је прекршио неку међународну обавезу државе којој тај акт може бити приписан. Нацрт чланова о одговорности државе заснован је на дихотомној подели на примарна и секундарна правила, примарна су правила понашања прописана међународним правом, која ако буду прекршена активирају секундарна правила о утврђивању одговорности. У овим примарним

³⁶² 1970 Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations (GA Res. 2625 (XXV)).

³⁶³ Међународни суд правде, *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of Congo v Uganda)* [2005] ICJ Rep 168, 162.

³⁶⁴ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission*, 53rd Session, UN Doc. A/56/10 (2001), 43–59.

правилима заправо лежи имплицитно садржана концепција дужне пажње.

У коментарима на Нацрт чланова о одговорности државе се објашњава да се нигде у Нацрту не поставља неки општи стандард одговорности, било да је у питању „кривица, нехат, умишљај, недостатак дужне пажње“.³⁶⁵ Комисија се у свом раду руководила идејом да из различитих области међународног права покуша да извуче заједничке норме. У другој половини 20. века, развој стандарда дужне пажње у пракси највише дугује развоју међународног права животне средине. Зато се дужна пажња у радовима Комисије за међународно право појављује код израде Нацрта чланова о спречавању прекограничне штете од опасних активности. Коментар на овај Нацрт објашњава да је обавеза „предузимања мера ради спречавања или минимизације могућности за настанак штете обавеза дужне пажње“,³⁶⁶ и да „стандард дужне пажње на основу кога се цени понашање државе из које је потекла прекогранична штета по животну средину је генерално онај стандард који се у датим околностима сматра одговарајућим и сразмерним према ризику од настанка прекограничне штете“.³⁶⁷ Џејмс Крофорд, који је у процесу израде Нацрта чланова о одговорности био специјални извештач, каже:

„И поред неизвесности око његовог будућег статуса, Нацрт чланова представља ауторитативну декларацију о обиму обавезе државе према међународном праву да спречава ризик од настанка прекограничне штете“.³⁶⁸

Чланови 3. и 7. Нацрта чланова о спречавању прекограничне штете од опасних активности предвиђају:

„3. Држава из које је штета потекла ће предузети све одговарајуће мере да спречи значајну прекограничну штету, или да свакако ризик од настанка штете сведе на најмању меру.

³⁶⁵ James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 82.

³⁶⁶ Комисија за међународно право, *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2001, 154.

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 356-357.

7. Свака одлука у погледу дозволе за активности које су обухваћене овим члановима ће нарочито бити заснована на процени могуће прекограничне штете коју узрокује та активност, укључујући и сваку процену утицаја на животну средину.“

Стивенс објашњава да је „обавеза предузимања превентивних мера обавеза дужне пажње, и да није апсолутна гаранција да штета неће настати“.³⁶⁹ У даљем тексту он наводи цитат из Коментара на Нацрт чланова о одговорности:

„дужна пажња се читава у разумним напорима које држава предузима да се информише о чињеничним и правним компонентама за које се може претпоставити да су повезане са поступком који се планира, и у правовременом предузимању одговарајућих мера одговора на њих“.³⁷⁰

У наставку Коментара се још наводи:

„Обавеза државе из које штета потекне да предузима мере спречавања или минимизације је обавеза дужне пажње. Понашање државе из које штета потекне ће одредити да ли је та држава испунила своју обавезу на основу ових чланова. Међутим, обавеза дужне пажње не гарантује да ће значајна штета бити у потпуности спречена, ако то није могуће учинити. У том случају, држава ... мора да предузме највеће могуће напоре да сведе ризик од настанка штете на минимум. У том смислу, држава не гарантује својом одговорношћу да штета неће настати“.³⁷¹

Стивенс у вези са тим коментарише:

„Коментар је израз опште државне праксе, у којој је видљиво велико оклевање да се прихвати строжи стандард. Заиста у случају *Топионице Трејл*, прихваћено је да стандард дужне пажње треба да се примени у односу на способност Канаде да ограничи прекограничну штету кроз побољшање технологије контроле емисија“.³⁷²

Коментар се позива на низ других међународних уговора у којима се може пронаћи обавеза дужне пажње. Наводи се и спор између Немачке

³⁶⁹ Tim Stephens, *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 158.

³⁷⁰ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission*, 53rd Session, UN Doc. A/56/10 (2001), 154.

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² Stephens (2009), 158.

и Швајцарске из 1986. у коме је Швајцарска прихватила дужну пажњу као стандард.³⁷³ Међутим, међународни уговори врло ретко користе израз „дужна пажња“. Један од најпознатијих примера је Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама.³⁷⁴ Али то је ретки изузетак. Међутим, како ћемо видети у наставку, стандард дужне пажње је темељна норма одговорности државе за штету нанету приликом управљања међународним водотоком.

5.3. Дужна пажња и заштита животне средине

С обзиром да највећа замислива штета која може да настане од коришћења међународног водотока прети од загађивања, стандард дужне пажње у међународном водном праву би требало да буде најстрожи када се примењује на прекограничну штету насталу загађивањем. Појам дужне пажње је кључан за појам прекограничне штете по животну средину. Он одређује обавезе државе из које потекне штета које се морају испунити да би се искључила одговорност за настанак штете.

Најчешћи фактички штетник у случајевима штете по животну средину друге државе је приватно предузеће. Већ у случају *Топионице Трејл* имамо један такав пример. Приватно предузеће са седиштем у Канади, чији су капацитети смештени близу границе са САД, загађује животну средину суседне државе, што доводи до међудржавног спора који разрешава арбитража утврђујући одговорност државе на чијој је територији деловало то предузеће. Да подсетимо, Трибунал је навео како према начелима међународног права, као и права САД, ниједна држава нема право да користи своју територију или да дозволи њено коришћење на начин који узрокује штету издувним гасовима територији друге државе, или лицима и имовини која се на њој налази, ако су у питању озбиљне последице и штета се утврди јасним и убедљивим доказима.³⁷⁵ Иако је овај случај потврдио важење начела

³⁷³ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission*, 53rd Session, UN Doc. A/56/10 (2001), 154.

³⁷⁴ 2011 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, *Council of Europe Treaty Series* - No. 210.

³⁷⁵ *The Trail Smelter arbitration, the United States v. Canada*, 1938 and 1941, RIAA vol. 3, 1905-1982.

неузроковања значајне штете у међународним односима, остало је отворено питање да ли државе морају да са дужном пажњом обезбеде да не дође до значајног загађивања од активности које оне саме предузимају у приватном својству, или које предузимају приватна предузећа на њиховој територији. Две државе у спору су решиле питање одговорности Канаде за значајну штету од загађивања споразумно, што отвара простор за закључак да држава из које потиче штета сноси одговорност чак и ако је поступала са дужном пажњом, али штета и поред тога настане.

Субјективни елемент обавезе неузроковања штете по животну средину, који је био у центру спора у предмету *Топионице Трејл*, даље је разрађен у предмету *Крфски канал* пред Међународним судом правде 1949. године, када је Суд формулисао чувену реченицу да постоји обавеза сваке државе да не дозволи свесно да се њена територија користи за акте који су супротни правима других држава.³⁷⁶ Стандард дужне пажње развијан је надаље у неколико различитих међународноправних извора у области заштите животне средине. Рио декларација Конференције УН о животној средини и развоју од 1992. године у члану 2. наводи да државе имају суверено право, у складу са Повељом УН и начелима међународног права, да уживају своје ресурсе у складу са својим политикама заштите животне средине и развоја, али и одговорност да обезбеде да активности у њиховој надлежности или под њиховом контролом не узрокују штету по животну средину других држава или области ван граница државне надлежности.³⁷⁷ Међународни суд правде је потврдио да је ова декларација израз општег међународног права у одлуци о захтеву за саветодавно мишљење – *Законитост употребе нуклеарног оружја*, и у пресуди у спору Словачке и Мађарске око брана на Дунаву (*Габчиково-Нађмарош*). Члан 1. Нацрта чланова Комисије за међународно право о спречавању прекограничне штете од опасних активности садржи обавезу спречавања штете која се односи на активности које нису забрањене међународним правом, али физичке последице тих активности садрже ризик од узроковања значајне прекограничне штете. Члан 2(d) предвиђа да је носилац ове обавезе држава из које потиче штета, она се дефинише као држава на чијој се

³⁷⁶ Међународни суд правде, *Corfu Channel case, (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)* [1949] ICJ Rep 22.

³⁷⁷ Rio Declaration on Environment and Development, UN Doc A/CONF.151/26 (1992).

територији, у чијој се надлежности, или под чијом контролом се одвијају, или се планирају, активности из члана 1.

Обавеза неузроковања значајне штете забрањује државама да узрокују значајну штету путем загађивања животне средине друге државе или области ван државне надлежности. Међутим, ова обавеза се може прекршити само ако држава из које штета потиче није са дужном пажњом спроводила своје сопствене активности (што значи активности предузећа у државној својини или под државном контролом) или није са дужном пажњом надзирала активности приватних предузећа. Да би доказала да је деловала са дужном пажњом, држава из које штета потиче мора да спречи предвидиву значајну штету или да ризик од такве штете сведе на најмању могућу меру. Већ смо навели да Комисија за међународно право у члану 3. Нацрта о спречавању прекограничне штете захтева да држава из које штета потиче предузме све одговарајуће мере да спречи значајну прекограничну штету или да свакако ризик од настанка штете сведе на најмању меру, што се према Коментару на Нацрт у пракси своди на разумне напоре државе да се обавести о чињеничним и правним елементима који се могу предвидети као релевантни за предвиђени поступак, и на предузимање правовремених одговарајућих мера које би регулисале те елементе. Другим речима, ова обавеза код предвидиве штете је једнострана и своди се или на мере које ће штету у потпуности спречити, или ризик од ње свести на најмању могућу меру. У предмету *Фабрике целулозе* Међународни суд правде наводи:

„Суд указује да је начело превенције, као обичајно правно правило, настало на основу дужне пажње коју држава мора да показује према активностима на својој територији”.³⁷⁸

Веће за решавање спорова око морског дна Међународног суда за право мора је у свом саветодавном мишљењу о одговорностима и обавезама држава које финансирају лица и ентитете у погледу активности у тој зони истакло како је и предострожност у поступању заправо само део дужне пажње:

„Треба истаћи да је начело предострожности такође саставни део опште обавезе дужне пажње на страни држава инвеститора, да је ова обавеза примењива чак и ван домена примене Прописа о

³⁷⁸ Међународни суд правде, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)*, [2010] ICJ Rep 14, 101.

морском дну ... обавеза дужне пажње на страни држава инвеститора тражи од њих да предузму све одговарајуће мере да спрече штету која може да настане од активности предузимача које они финансирају, па чак и у ситуацијама када научни докази о обиму и могућем негативном утицају дате активности нису довољни, али постоје уверљиве индиције о могућим ризицима“.³⁷⁹

То је доста револуционарно схватање у односу на традиционалан приступ дужној пажњи према коме се превентивне мере спроводе само у односу на предвидиву штету, односно када постоје јасни научни докази да је могуће узроковање значајне прекограничне штете. Ово саветодавно мишљење, с обзиром да говори о *општој обавези* дужне пажње, дакле не ограничава се само на посебан контекст морског дна, значило би у пракси да државе морају да делују већ када постоје само индиције о озбиљним и неповратним штетним последицама које могу наступити. Уосталом, и члан 10(с) Чланова о спречавању прекограничне штете нам говори да је начело предострожности релевантно за процену ризика од значајне штете по животну средину и за доступност мера превенције и минимизације те штете. Такво схватање би у пракси могло да значи да се терет доказивања пребацује на страну државе из које штета потенцијално може да настане већ на основу индиција о ризику од штете. Међутим, до сада немамо у судској пракси пример да је начело предострожности подразумевало такве процесне последице. Процесне последице укључивања и начела предострожности у обавезу поступања са дужном пажњом биле би нешто другачије, терет доказивања се не би пребацивао са тужиоца на туженог, већ би тужилац имао мањи терет доказивања, Докази би морали да се поднесу не у вези са постојањем ризика, већ да тужена држава није усвојила прописе који би јој омогућили да постане свесна ризика, да одмери његову извесност и тежину и да предузме мере у циљу спречавања штете.

Дужна пажња је стандард који зависи од околности случаја, као што и саветодавно мишљење Суда за право мора потврђује. По речима Суда у том предмету, дужна пажња не може лако да се прецизира, јер је променљива, може да се промени током времена и у вези са ризицима од датих активности.³⁸⁰ На пример, веома опасне активности захтевају

³⁷⁹ Међународни суд за право мора, *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, Seabed Dispute Chamber of the International Tribunal of the Law of the Sea, Case No 17, 1 February, 2011, 131.

³⁸⁰ *Ibid*, 117.

знатно виши стандард бриге према креирању политика и много већи степен истрајности државе у реализацији тих политика – „Питања попут величине планираног пројекта, локације, посебних климатских услова, коришћених материјала, као и питања да ли су закључци који се доносе на основу свих ових посебних чинилаца сваког случаја разумни“, утичу на прецизирање стандарда пажње.³⁸¹ Чак и ако се ови субјективни критеријуми мењају у зависности од ризика скопчаних са предузетом активношћу, држава која је предузела све мере предострожности не може да се сматра одговорном ако штета ипак настане. Неке изузетно ризичне активности (ризичне саме по себи, попут рада нуклеарних постројења) могу да изазову врло значајну прекограничну штету, али правна одговорност за ту штету неће постојати на страни државе на чијој територији је постројење, а која је испунила захтеве дужне пажње. Зато државе међусобно закључују уговоре који регулишу те активности и предвиђају објективну одговорност како би осигурале неку врсту накнаде штете за невине жртве.

Стандард дужне пажње разликује се и на основу заједничке али различите одговорности држава. Државе у развоју не могу да контролишу активности на својој територији на исти начин као развијене државе, што утиче на оцену да ли су прекршиле обавезу дужне пажње. Принцип 11. Рио декларације се у том контексту помиње у Коментару на члан 3. Нацрта чланова о спречавању прекограничне штете. Међутим, у наставку коментара се истиче како ниво привредне развијености једне државе не може у потпуности да ослободи државу њених обавеза:

„Ипак се подразумева да је ниво бриге који се очекује од државе са добро развијеном економијом и људским и материјалним ресурсима и високо развијеним системима и структурама управљања другачији од оног који важи за државе које нису тако добростојеће. Чак и тада, међутим, очекује се опрез, коришћење инфраструктуре и праћење ризичних активности на територији једне државе, као природна одлика државне власти“.³⁸²

Међутим, у саветодавном мишљењу о активностима у зони морског дна, Веће Међународног суда за право мора, иако је истакло да мере

³⁸¹ Коментар на члан 3, Комисија за међународно право, *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2001, 394.

³⁸² *Ibid*, 395.

предострожности треба да буду примењене од стране држава у складу са њиховим способностима,³⁸³ није хтело да се сложи са ставом Републике Науру да је уговорни приступ, пре него регулаторни приступ, довољан за испуњење обавеза земаља у развоју на основу дужне пажње у погледу предузимача који предузимају рударске активности на међународном морском дну:

„држава инвеститор није поступила са дужном пажњом ако је само уговором стипулисала права и обавезе извођача, попут уговора о финансирању активности“.³⁸⁴

Веће је такође истакло да правила која установљавају непосредне обавезе држава инвеститора могу да предвиде различит третман за развијене и земље у развоју, али би таква правила угрозила јединствену примену највиших стандарда заштите морске животне средине.³⁸⁵ Једнакост у третману развијених и земаља у развоју има за циљ да спречи привредна друштва која имају седиште у развијеним државама да отварају огранке у земљама у развоју, стекну држављанство тих земаља за те огранке и добију средства за извођење радова без потребе да се подвргну строжим прописима и контроли који постоје у развијеним земљама.

Како би свака држава могла да испуни своју обавезу дужне пажње, потребно је да усвоји многе прописе који се односе на спречавање прекограничне штете. На првом месту је прописивање јасних поступака за спровођење процена утицаја на животну средину и добијања дозвола за активности за које се разумно може претпоставити да могу узроковати штету животној средини. Прописи се доносе у циљу минимизирања ризика од значајне прекограничне штете по животну средину других држава или области ван надлежности држава. Нацрт чланова о спречавању прекограничне штете у члану 5. каже да држава мора да предузме све правне, управне и друге мере укључујући и одговарајуће механизме надзора“. Уколико поменуте активности обављају приватна предузећа, обавеза је државе да успостави одговарајући регулаторни оквир и да га примењује.³⁸⁶ Члан 6. каже да

³⁸³ *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, 161.

³⁸⁴ *Ibid*, 223.

³⁸⁵ *Ibid*, 160.

³⁸⁶ *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2001, 399.

држава мора да претходно да одобрење за сваку активност. Члан 7. предвиђа да одлука о одобрењу сваке активности мора да буде заснована на процени могуће прекограничне штете од те активности, укључујући и процену утицаја на животну средину. Држава не мора сама да спроведе ту процену, већ њу спроводе сами извођачи радова у складу са смерницама које доноси држава, а од државе овлашћени орган контролише да ли је процена валидна.³⁸⁷ У случају *Фабрика целулозе*, Међународни суд правде је објаснио да свака држава сама за себе одређује врсту процене утицаја на животну средину и дозвола за активности, уколико су ти поступци у складу са дужном пажњом и спроводе се пре имплементације самог пројекта:

„Мишљење је Суда да је на свакој држави да, у свом законодавству или у поступку давања сагласности на пројекат, утврди посебну садржину процене утицаја на животну средину у сваком случају, имајући у виду природу и величину предложеног развојног плана и његов могући негативни утицај на животну средину, као и обавезу поступања са дужном пажњом у обављању те процене“.³⁸⁸

Држава из које штета потекне мора да обавести потенцијално погођену државу и да се са њом консултује, како би обезбедила да прекогранична процена утицаја на животну средину буде ваљано обављена, и да потенцијално погођена држава може да се изјасни о могућим прекограничним последицама. Нацрт чланова о спречавању прекограничне штете у члану 8. каже да ће држава из које штета потекне на време обавестити државу која може да буде погођена о ризику од настанка штете, и да јој достави све доступне техничке и друге важне информације. Држава из које штета потекне мора да сачека са одлуком о дозволи за ризичну активност док не добије одговор, или док не прође рок од 6 месеци. У члану 9. се предвиђа да ће заинтересоване државе приступити консултацијама на захтев једне од њих, и да ће тражити решења на основу правичног одмеравања интереса и чинилаца наведених у члану 10. Ти чиниоци су: важност активности за државу из које штета потекне у односу на могућу штету која може да настане за погођену државу и мера у којој је свака држава спремна да допринесе трошковима спречавања штете. Члан 10. такође

³⁸⁷ Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2001, 404.

³⁸⁸ Међународни суд правде, *The Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay*, ICJ Rep. (2010), 205.

предвиђа да су узимају у обзир стандарди спречавања штете које примењује погођена држава у односу на исте или сличне активности као и стандарди регионалне и међународне праксе.³⁸⁹

Држава из које потекне штета може да се консултује са јавним мњењем у држави која може бити погођена. Према члану 13. Нацрта чланова о спречавању прекограничне штете све заинтересоване државе ће јавности која може да буде погођена доставити релевантне информације о планираним активностима, ризицима од њих и штети која може настати, и затим саслушати њене ставове.³⁹⁰ Коментар на члан 13. тумачи да се ова обавеза односи не само на домаћу јавност државе, већ и на јавност друге државе.³⁹¹ Ова обавеза може да се спроведе преко органа те друге државе, али гдегод је то могуће, препоручује се непосредна комуникација са страном јавношћу. Члан 15. предвиђа да ће се без дискриминације омогућити приступ правди пред државним судовима. Осим у случају споразума о супротном, држава неће дискриминисати, на основу држављанства или пребивалишта или места настанка штете, у циљу заштите интереса физичких и правних лица која су изложена или могу бити изложена ризику од значајне прекограничне штете, приступ судским и другим поступцима који омогућавају заштиту тих интереса, у складу са њеним правним системом.³⁹² Међутим, у предмету *Фабрике целулозе*, Међународни суд правде није на исти начин тумачио ову обавезу, већ је указао да обавеза консултовања јавности у држави која може да буде погођена није део позитивноправне обавезе дужне пажње на страни државе.³⁹³

Државе могу саме да се договоре око прецизирања врсте мера које се имају предузети ради испуњења стандарда дужне пажње. Рецимо, могу да се договоре око веома прецизних нивоа емисије, што ће свакако допринети већој предвидивости око тога шта једна од друге могу да очекују у погледу поштовања овог стандарда.

³⁸⁹ Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2001, 406-418.

³⁹⁰ *Ibid*, 422.

³⁹¹ *Ibid*, 422-425.

³⁹² *Ibid*, 427.

³⁹³ Међународни суд правде, *The Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay*, ICJ Rep. (2010), 215-219.

Коначно, постоји обавеза сваке државе да надзире имплементацију активности све док је тај надзор потребан и све док активност траје. Све заинтересоване државе имају обавезу да наставе да размењују информације са другим заинтересованим државама и државом из које потекне штета током овог периода.³⁹⁴

Специфичност садржине стандарда дужне пажње када је у питању прекогранична штета по животну средину потврђена је и најновијом одлуком Међународног суда правде у области међународног водног права – спојеном поступку у предметима *Извесне активности Никарагве у граничној зони* односно *Изградња пута дуж реке Сан Хуан*.³⁹⁵ У овом поступку предмет су била два супротстављена захтева. Први се односио на тужбу Костарике против Никарагве, због војне окупације костариканске територије од стране Никарагве и због прокопавања канала у окупираној области, као и посебног захтева да Суд одреди да је Никарагва прокопавањем канала на реци Сан Хуан повредила међународно право. Други се односио на тужбу Никарагве против Костарике, да је Костарика повредила међународно право тако што је предузела обимне радове на изградњи пута у граничној области између две државе поред реке Сан Хуан.

На основу првог захтева, Суд је утврдио да је Никарагва прекршила територијални суверенитет Костарике и досудио одштету по тој основи. У вези са захтевом који се тиче животне средине, Суд је најпре потврдио своју претходну праксу која се односи на потребу за спровођењем прекограничног утицаја на животну средину и консултације са погођеним државама, али је утврдио да Никарагва није прекршила своје обавезе према међународном праву животне средине својим радовима на прокопавању канала, јер тим радовима није настао ризик од значајне прекограничне штете и због тога није ни било потребно да се спроведе процена утицаја на животну средину.

На основу другог захтева, Суд је потврдио обавезу спровођења процене утицаја на животну средину у случају ризика од настанка значајне прекограничне штете. Суд је утврдио да Костарика није испунила своју обавезу да спроведе ваљану процену утицаја на животну средину, јер није спровела процену пре изградње пута, већ након изградње, што на основу обичајног међународног права не задовољава

³⁹⁴ Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2001, 420.

стандарде за спровођење процене утицаја на животну средину. Међутим, у доказном поступку Суд није био убеђен да је изградња пута узроковала значајну прекограничну штету Никарагви.

Ова најновија и врло релевантна одлука Међународног суда правде потврдила је неколико начела обичајног међународног права у вези са неузроковањем значајне прекограничне штете по животну средину. Прво, стандард дужне пажње обухвата обавезу спровођења процене утицаја на животну средину ако постоји ризик од настанка значајне прекограничне штете, чиме је потврђена пресуда из предмета *Фабрике целулозе*. Друго, ако процена утицаја на животну средину покаже да постоји ризик од значајне прекограничне штете, дужна пажња захтева од државе која планира да предузме дату активност да обавести погођену државу и да приступи консултацијама са њом у доброј вери, ако је то потребно да би се утврдиле одговарајуће мере спречавања или смањења штете. Треће, да обавеза спровођења процене утицаја на животну средину захтева да се процена спроведе пре, а не након предузимања дате активности (у датом случају пре отпочињања радова на изградњи пута). Четврто, да се процедурална обавеза предузимања процене утицаја на животну средину разликује од материјалне обавезе неузроковања значајне штете.

Последњи став суда је прилично опасан за даљи развој обавезе неузроковања значајне штете, јер додатно отежава њену примену у пракси. Раздвајање процедуралних од материјалних обавеза, у овом случају раздвајање обавезе поступања са дужном пажњом у спречавању значајне прекограничне штете, и обавезе поступања са дужном пажњом у неузроковању значајне штете у пракси прилично замагљује садржину обавезе неузроковања значајне штете.³⁹⁶

5.4. Дужна пажња у Конвенцији УН о водотоковима

У погледу посебних околности у којима се одвијају међународни односи који настају поводом управљања међународним водотоковима,

³⁹⁵ Међународни суд правде, *Certain Activities Carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v Nicaragua)*; *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v Costa Rica)*, Judgment of 16 December 2015, I.C.J. Reports 2015, 665.

³⁹⁶ Види више о томе код Jutta Brunnée, „Procedure and Substance in International Environmental Law: Confused at a Higher Level“, *European Society of International Law Reflections*, 5/2016, 6.

стандард дужне пажње захтева додатно нијансирање конкретних обавеза државе. Садржина стандарда дужне пажње мора да узме у обзир и различите економске могућности држава да испуњавају своје обавезе очувања животне средине међународног водотока. Циљ успостављања заједничких правила коришћења међународних водотокова јесте да се постигне што веће учешће држава у поретку који успоставља та правила, а да се притом оне не оптерете неразумним нормативним захтевима.

Комисија за међународно право је у свој Нацрт чланова о непловидбеном коришћењу међународних водотокова уврстила члан 7, у коме се, у верзији нацрта из 1991. године, поставља „чврста облигација циља неузроковања штете“.³⁹⁷ Члан 7. изричито прописује да ће „државе водотока користити међународни водоток на начин којим неће нанети осетну штету“.³⁹⁸ Верзија из 1991. године прерађена је у каснијој верзији из 1994. године и ова потоња је послужила као основа за усвајање Конвенције УН о непловидбеном коришћењу међународних водотокова од 1997. На први поглед се уочава да је верзија из 1994. године измењена како би добила на флексибилности у тумачењу, њоме се мења облигација циља у обавезу дужне пажње,³⁹⁹ дакле облигацију средства. Коментар Комисије на Нацрт чланова из 1994. недвомислено истиче да члан 7. „поставља општу обавезу државама водотока да се понашају са дужном пажњом приликом коришћења међународног водотока, на начин који не наноси значајну штету другим државама водотока“.⁴⁰⁰ У наставку Коментара се са одобравањем помиње дефиниција „дужне пажње“ која се налази у пресуди арбитражног трибунала у случају *Алабама*, према којој се дужна пажња описује као „пажња сразмерна важности ствари и достојанству и снази силе која је спроводи“, и као „брига коју државе уобичајено показују приликом управљања стварима у унутрашњим односима“.⁴⁰¹

³⁹⁷ Attila Tanzi, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague/ Boston, 2001, 151.

³⁹⁸ Комисија за међународно право, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2(2)/1991, 66.

³⁹⁹ Attila Tanzi, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague/ Boston, 2001, 152.

⁴⁰⁰ International Law Commission, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session* (1994), UN Doc. A/ 49/ 10/ 1994, 236.

⁴⁰¹ *The Geneva Arbitration (The Alabama Case)* наведено према Owen McIntyre, *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Ashgate, London, 2013, 38.

Кључни појам за контекст међународних водотокова који се користи у овом делу пресуде је „важност ствари“. Важност ствари се у начелу може односити на природу активности којом се користе ресурси међународног водотока. То значи да, ако је активност сама по себи опасна, стандард дужне пажње је готово изједначен са одговорношћу за активности високог ризика, или како наводи Мекефри:

„брига која се захтева је тако велика да се приближава објективној одговорности; потребна је стварна гаранција да се такав штетни догађај неће десити“.⁴⁰²

У наставку Коментара комисије се указује на праву природу односа између правила о неузроковању значајне штете које се налази у члану 7. и начела правичног и разумног коришћења из чланова 5. и 6. Коментар објашњава да правило неузроковања значајне штете „није створено с намером да гарантује да приликом коришћења међународног водотока значајна штета неће наступити“, већ да „је то обавеза понашања, не обавеза резултата“.⁴⁰³

Танци и Аркари обраћају пажњу на терминолошку нијансу у изразима који се користе у нацрту чланова са једне стране Радне групе Генералне скупштине УН, а са друге стране коначног предлога члана 7(1) који је предложила Комисија за међународно право 1994. године. Израз који је замењен у нацрту Радне групе гласио је: „вршиће с дужном пажњом“, док је у коначан предлог нацрта ушао израз „предузеће све разумне мере“. Мишљење је овог пара аутора да се садржина и природа обавезе, овом разликом у изразима, којима се описује обавеза коришћења међународног водотока од стране државе на начин који неће узроковати значајну штету, не мења. Та обавеза не одступа од једног идентичног стандарда дужне пажње. Нови склоп речи само изражава појам дужне пажње на најстрожи, иако и даље потпуно апстрактни начин.⁴⁰⁴

У току израде верзије Нацрта члана 7(1) из 1994, Комисија се у знатној мери ослањала на добро засновану уговорну праксу где се

⁴⁰² Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 373.

⁴⁰³ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session* (1994), UN Doc. A/ 49/ 10/ 1994, 237.

⁴⁰⁴ Attila Tanzi, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague/ Boston, 2001, 153.

државе уговорнице обично обавезују да предузму све „практично могуће“ или „потребне“ мере да спрече, умање или ублаже загађивање и његове штетне последице.⁴⁰⁵ У вези са тим уговорним одредбама један аутор је изнео запажање:

„Јасно је да такви споразуми не заснивају строгу обавезу уздржавања од загађивања (облигацију циља), већ само обавезу да се „настоји“ на основу правила дужне пажње да се спречи, контролише и умањи загађивање. Из тог разлога повреда такве обавезе повлачи одговорност за прекршај (*rectius*: недостатак дужне пажње)“.⁴⁰⁶

Још једном је јасно да се испуњење обавезе дужне пажње предвиђене чланом 7. обично везује за усвајање, на националном или регионалном нивоу, ваљаних законских или управних прописа и стандарда. Тачно је да би чисто формално усвајање таквих стандарда и даље било недовољно обезбеђење да ће се обавеза и испунити, па се стога они морају допунити активним настојањима на пољу њиховог извршења. Према Танцију и Аркарију: „Обавеза дужне пажње у спречавању ће бити испуњена, не само усвајањем законских и управних прописа, већ и кроз истинско извршење тих прописа“.⁴⁰⁷ У овом контексту, прописи се односе на законе који се баве заштитом животне средине уопште и посебно загађењем воде.

Мекефри поставља низ занимљивих питања у вези са функционисањем стандарда дужне пажње на практичном нивоу. Он напомиње да је неколико чланова Комисије изразило забринутост да

⁴⁰⁵ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session* (1994), UN Doc. A/ 49/ 10/ 1994, 237 па надаље.

⁴⁰⁶ Ово разликовање на терминолошкој основи одговорности за повреду облигације средства и облигације циља, у међународном праву као и у нашем облигационом праву не постоји, нити је она битна јер је основ одговорности у оба случаја исти, видети Riccardo Pisillo-Mazzeschi, „Forms of International Responsibility for Environmental Harm“, *International Responsibility for Environmental Harm*, (eds. F. Francioni, T. Scovazzi), Graham & Trotman, London, 1991, 19. Види такође и Riccardo Pisillo-Mazzeschi, „The Due Diligence Rule and the Nature of International Responsibility of States“, *German Yearbook of International Law*, 35/1992, 36 ; као и Pierre Mari Dupuy, „La diligence due dans le droit international la responsabilité“, *Aspects Juridiques de la Pollution Transfrontière* (ed. OECD), 1977, 396.

⁴⁰⁷ Attila Tanzi, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague/ Boston, 2001, 154.

би овај стандард могао неоправдано да иде у прилог држави из које штета потиче, јер „само држава из које штета потиче може да има приступ доказним средствима која показују да ли је или није поступила с дужном пажњом како би спречила осетну штету по другу државу водотока.⁴⁰⁸ Стога, он са задовољством примећује, да је током расправа у Комисији било предложено, да држава из које штета потиче треба да сноси терет доказивања да је поступала са дужном пажњом.⁴⁰⁹ Мекефри такође сматра да, иако је мало вероватно да би у таквом случају дошло до истицања било каквих правних или дипломатских потраживања према држави која није поступила с дужном пажњом (на пример јер није усвојила ваљане законске и управне мере), та држава би учинила повреду обавезе поступања са дужном пажњом иако из таквог немарног поступања није настала значајна штета.⁴¹⁰ У овом закључку је наглашена природа обавезе дужне пажње, природа као облигације средства, а не облигације циља. Коначно, указујући на природу односа између обавезе неузроковања значајне штете и начела правичног и разумног коришћења у Конвенцији УН о водотоковима, Мекефри увиђа да чак и ако држава из које штета потиче јесте поступила са дужном пажњом у покушају да спречи штету која је ипак наступила, она би исто тако морала да докаже да је њено коришћење водотока које је узроковало значајну штету било правично и разумно. Ако држава из које штета потиче успе у томе, погођена држава би морала да трпи штету иако би одговарајућа накнада могла да буде плаћена на основу члана 7(2).⁴¹¹ Мекефри објашњава:

„Чак и ако је држава из које штета потиче поступила са дужном пажњом и њено коришћење је правично и разумно, она би могла да надокнади штету погођеној држави на одговарајући начин као део укупне правичне равнотеже користи и штете ... овај облик накнаде се најбоље схвата као део „пакета“ користи и терета који сачињавају режим правичног и разумног коришћења“.⁴¹²

⁴⁰⁸ Мекефри цитира извештај Комисије из 1988, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2, део 2, 30, 163, Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 375.

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ *Ibid*, 379.

⁴¹¹ *Ibid*, 375-377.

⁴¹² *Ibid*, 377.

Дакле, иако штета може бити дозвољена, ако потиче од облика коришћења који је генерално правичан и разуман, није извесно да ће она бити и толерисана ако је држава из које штета потиче поступала без дужне пажње.

Вероватно да је из перспективе заштите животне средине међународног водотока најзначајније да Комисија за међународно право предлаже да „обавеза дужне пажње, као објективни стандард, може да се изведе из уговора који регулишу коришћење међународних водотокова“,⁴¹³ као и „из разних вишестраних конвенција“.⁴¹⁴ Као пример овог првог, коментар Комисије наводи члан 4(10) Уговора о водама Инда између Индије и Пакистана у коме се наводи:

„Свака уговорна страна изражава своју решеност да спречи, колико је то могуће, непотребно загађење речних вода које може негативно да утиче на коришћења сличне природе ... и прихвата да предузме све разумне мере да обезбеди да, пре него што се било какав комунални или индустријски отпад пусти у реке, према њему буде поступано на начин, где је то потребно, који материјално не угрожава та коришћења...“⁴¹⁵

Примери релевантних вишестраних конвенција су члан 194(1) УН Конвенције о праву мора из 1982, која захтева од држава да предузму „све потребне мере да спрече, умање и контролишу загађење морске животне средине из сваког извора, користећи притом најбоља практична средства која су им на располагању и у складу са њиховим способностима...“;⁴¹⁶ Члан 1. Лондонске конвенције о спречавању загађења мора бацањем отпада и других материја из 1972, која захтева од држава да „предузму све практичне кораке да спрече загађивање мора путем потапања отпада и других материја...“;⁴¹⁷ Члан 2. Бечке конвенције о заштити озонског омотача од 1985, која обавезује уговорне стране да „предузму све одговарајуће мере ... да заштите људско здравље и животну средину од штетних последица ...“;⁴¹⁸ Члан

⁴¹³ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session* (1994), UN Doc. A/ 49/ 10/ 1994, 237.

⁴¹⁴ *Ibid*, 238.

⁴¹⁵ 1960 Indus Waters Treaty, 419 UNTS 125.

⁴¹⁶ The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), (1982) 21 ILM 1261.

⁴¹⁷ Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, (1972) 11 ILM 1294.

⁴¹⁸ Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, (1987) 26 ILM 1529.

7(5) Велингтонске конвенције о регулисању делатности око минералних добара Антарктика из 1988, која захтева да „свака уговорна страна уложи одговарајуће напоре ... у циљу да нико не приступи делатностима око минералних добара Антарктика које су супротне циљевима и начелима ове Конвенције“;⁴¹⁹ Члан 1(2) Конвенције о процени прекограничног утицаја на животну средину из 1991, која захтева од уговорних страна да установе, у вези са предложеним делатностима које могу да изазову значајни прекогранични утицај, „поступак процене утицаја на животну средину која омогућава учешће јавности и припрему документације о процени утицаја на животну средину ...“;⁴²⁰ и члан 2(1) Хелсиншке конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера из 1992, која каже да ће „уговорне стране предузети све потребне мере да спрече, контролишу и смање сваки прекогранични утицај“.⁴²¹

Према томе, коментар Комисије за међународно право се односи или само на посебне одредбе конвенција о животној средини које се углавном баве коришћењем појединих водотокова, или на конвенције које се у целини баве питањима заштите животне средине. Посебно је индикативно да Комисија помиње Еспоо конвенцију (о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту) и Хелсиншку конвенцију о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера, имајући у виду значај који се у овој првој придаје процени прекограничног утицаја на животну средину за поступање које одговара стандарду дужне пажње и у складу је са правилом неузроковања штете генерално, као и чињеницу да је ова друга пример најразвијенијих и најпрецизнијих правила, приступа и стандарда у заштити животне средине међународних водотокова.

Коментар Комисије се такође позива и на анализу спора између Немачке и Швајцарске око загађења вода реке Рајне, који је настао око питања да ли је Швајцарска поступала са дужном пажњом у случају коришћења заједничке реке за потребе развоја своје индустрије. Швајцарска је у преговорима признала да није поступала са дужном

⁴¹⁹ Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities, (1988) 27 ILM 868.

⁴²⁰ Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, (1991) 30 ILM 802.

⁴²¹ The Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, (1992) 31 ILM 1312.

пажњом у спречавању индустријског акцидента јер није на адекватан начин регулисала пословање сопствене фармацеутске индустрије.⁴²²

На основу наведеног стиче се закључак да је у разматрању састава и структуре члана 7. Конвенције УН о водотоковима заштита животне средине међународног водотока била прилично јака покретачка идеја међу члановима Комисије. Мекефри истиче:

„Мора се имати у виду да је велики напредак остварен на прецизирању садржаја појма дужне пажње у општем међународном праву животне средине, имајући у виду поготово заједничка природна добра. На тим пољима, поступање са дужном пажњом ... генерално значи усвајање и извршење законских и управних мера које штите друге државе и области ван граница националне јурисдикције. Стандард заштите – колико строге заштитне мере треба да буду – може у неким случајевима да се одреди према међународно договореним минималним стандардима у овој области“.⁴²³

Мекефри објашњава да, поред уговора, ови стандарди могу да се нађу и у „таквим меким правним изворима као што су резолуције, одлуке међународних тела, као и акциони планови попут Агенде 21“.⁴²⁴ Иако признаје да у случају међународних водотокова може да се покаже да је проналажење таквих опште прихваћених минималних стандарда у односу на конкретну проблематичну активност тешко, с обзиром на јединственост околности које владају на сваком водотоку и мали број глобалних извора на овом пољу,⁴²⁵ Мекефри истовремено сматра да је то „мање случај у регионима као што је Западна Европа где постоји значајна сличност стандарда и пракси“.⁴²⁶ Слично тврди и Нолкемпер, када каже да потребан стандард дужне пажње може бити одређен

⁴²² Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission on the Work of its Forty-Sixth Session* (1994), UN Doc. A/ 49/ 10/ 1994, 239. За детаљнију анализу овог спора види Riccardo Pisillo-Mazzeschi, „Forms of International Responsibility for Environmental Harm“, *International Responsibility for Environmental Harm* (eds. F. Francioni, T. Scovazzi), Graham & Trotman, London, 1991, 31; Alexandra Kiss, „‘Tchernobôle’ ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques“, *Annuaire Français de Droit International*, 33/1987, 719.

⁴²³ Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 374.

⁴²⁴ *Ibid.*

⁴²⁵ *Ibid.*, 374-375.

⁴²⁶ *Ibid.*, 375.

„путем упућивања на техничке стандарде као што је најбоља доступна технологија“.⁴²⁷ Још једном би Хелсиншка конвенција из 1992. о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера могла да буде врло упутна у овом погледу.

Такође, очигледно да је Конвенција УН о водотоковима од 1997. замишљена као примена „једног уобичајеног стандарда дужне пажње у погледу правила неузроковања штете с једне стране, и обавезе заштите и очувања (животне средине и екосистема међународног водотока) коју садржи Део IV, са друге“.⁴²⁸ Заиста, Радна група Генералне скупштине УН је додала свом тумачењем саопштењу, које се односи на чланове 21-23, следећу реченицу:

„Као што се види у коментару Комисије за међународно право, ови чланови налажу државама водотока поступање према стандарду дужне пажње“.⁴²⁹

Танци и Аркари у том смислу наводе:

„Разлог овог саопштења је да, *ex abundante cautela*, избегне ситуацију да се поменуте одредбе тумаче на начин који би дао основу једном неразумном ставу да су обавезе заштите и очувања облигације циља, које би, последично, биле сматране аутоматски прекршеним једноставном чињеницом да је дошло до умањења квалитета воде у водотоку“.⁴³⁰

Према томе, иако обавеза неузроковања значајне штете по другу приобалну државу путем загађивања међународног водотока или ометања екосистема водотока може да буде у великој мери разрађена у оквиру Конвенције, њено тачно нормативно значење остаје да буде одређено кроз разматрање стандарда који се траже у посебним околностима.

⁴²⁷ André Nollkaemper, *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: between Discretion and Constraint*, Graham & Trotman, Dordrecht, 1993, 50– 51.

⁴²⁸ Attila Tanzi, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague/ Boston, 2001, 154.

⁴²⁹ Генерална скупштина УН, *Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, Report of the Sixth Committee convening as the Working Group of the Whole, UN Doc. A/ 51/ 869 (1997), 5.

⁴³⁰ Attila Tanzi, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague/ Boston, 2001, 154.

Иако би испуњење обавезе поступања са дужном пажњом приликом спречавања настанка значајне штете из члана 7. генерално могло да обухвати усвајање законских или управних прописа о заштити животне средине, јасно је да оно „не може никако да захтева строго униформне стандарде примењиве на све државе без разлике“.⁴³¹ Један навод Арбитражног трибунала у случају *Alabama* о „достојанству и снази силе која поступа“ у датој делатности, дозвољава да се узму у обзир способности државе која је у питању.⁴³² У погледу „разних вишестраних конвенција“ које помиње коментар Комисије на члан 7, члан 194(1) Конвенције о праву мора УН из 1982, на пример, захтева од држава да користе „најбоља практична средства која су им на располагању и у складу са њиховим могућностима ...“.⁴³³ На сличан начин, члан 2. Лондонске конвенције о спречавању загађења мора путем бацања отпада и других материја захтева од уговорних страна да предузму мере „у складу са својим научним, техничким и привредним делатностима“.⁴³⁴ Такође, Принцип 11. Рио декларације из 1992, чија је важност приликом тумачења потврђена изричитим помињањем ове Декларације у преамбули Конвенције УН о водотоковима, иако се односи на општу обавезу држава да усвоје делотворно законодавство у области животне средине, каже да ће „стандарди примењени у неким земљама бити неодговарајући и недовољно економски и социјално исплативи по друге земље, поготово земље у развоју“.⁴³⁵

Било би, међутим, нетачно, извући одавде закључак да примена ове „заједничке али различите одговорности“ или „унутаргенерацијске правичности“ на обавезу неузроковања значајне штете има за последицу да се релевантни стандард дужне пажње одређује на основу унутрашњих правила и стандарда. У случају *Alabama*, Арбитражни трибунал је одбацио аргумент Велике Британије да стандарде дужне пажње треба вредновати у светлости бриге коју владе уобичајено показују према домаћим питањима и јасно констатовао да Велика

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² *The Geneva Arbitration (The Alabama Case)*, наведено према Owen McIntyre, *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Ashgate, London, 2013, 38.

⁴³³ (1982) 21 ILM 1261.

⁴³⁴ (1972) 11 ILM 1294.

⁴³⁵ (1992) 31 ILM 874.

Британија „не може да оправда себе за неуспех поступања са дужном пажњом тако што би тврдила да није поседовала довољно правних средстава на располагању“.⁴³⁶

Сличан приступ има и Комисија за међународно право у свом Коментару на Нацрт чланова о међународној одговорности државе за противправне акте где се констатује да је „привредни ниво развијености држава важан чинилац који треба узети у обзир приликом одређивања да ли је држава поступила у складу са обавезом дужне пажње. Међутим, привредни ниво развијености државе не може да буде разлог за ослобођење државе од те обавезе“.⁴³⁷ У контексту одговорности државе за међународне противправне акте, Комисија наводи међу чиниоцима које је потребно узети у обзир приликом постизања правичне равнотеже интереса: „стандарде спречавања које државе које могу бити погођене примењују на исте или упоредиве делатности и стандарде који се примењују у упоредивој регионалној или међународној пракси“.⁴³⁸ И поред тога, чињеница да се обраћа пажња на настајуће начело „заједничке али различите одговорности“ или „унутаргенерацијске правичности“ је потпуно у складу са савременим струјањима у међународном праву животне средине и такође јача наш аргумент да је члан 7. у великој мери окренут ка спречавању настанка штете по животну средину.

Коначно, у складу са наводом Комисије о „стандардима који се примењују у упоредној регионалној или међународној пракси“, који смо горе поменули, Танци и Аркари додају још нешто. Да би се на основу текста релевантних уговора идентификовао поменути објективни стандард обавезе дужне пажње поступања приликом коришћења међународног водотока, а у циљу неузроковања значајне штете:

„најрелевантнији уговор у ту сврху који изричито помиње Комисија као референтни оквир за сазнање обавезе дужне пажње је ... Конвенција Економске комисије УН за Европу из 1992 ... формулација члана 7(1) коинцидира са језиком који се користи у

⁴³⁶ *The Geneva Arbitration (The Alabama Case)*, наведено према Owen McIntyre, *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Ashgate, London, 2013, 38.

⁴³⁷ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission on the Work of its Fiftieth Session*, UN GAOR 53rd Sess., Suppl. No. 10, UN Doc. A/ 53/ 10 (1998), 36.

⁴³⁸ *Ibid*, 56-57.

члану 2(1) Конвенције Економске комисије УН за Европу из 1992 ... ова коинциденција у изради текста оба члана може да послужи као основ за тврдњу да конкретно одређивање „свих одговарајућих мера“ које се имају предузети у сваком датом случају на основу члана 7. Конвенције УН о водотоковима – на пример стандарда дужне пажње којима се треба руководити – треба да се изврши у светлости конкретнијих руководећих начела која се садрже у Конвенцији Економске комисије УН за Европу из 1992, наиме, са посебном пажњом посвећеном екостандардима као што су „најбоља доступна технологија“ (члан 3(1)(f)), и „најбоље праксе у области животне средине“ (члан 3(1)(g)), као и „претходна процена утицаја на животну средину“ (члан 3(1)(h)), и „начело предострожности“ (члан 2(5)(a)).⁴³⁹

Према томе, могуће је успоставити непосредну везу између, са једне стране, стандарда дужне пажње који се очекује од државе водотока на основу члана 7(1) Конвенције УН о водотоковима у сваком датом случају коришћења водотока, и са друге стране нарастајућег скупа прецизних начела, приступа, оперативних стандарда и процедуралних и информационих захтева који се све више развијају у оквиру међународног права животне средине. Да је такав развој догађаја заиста стваран, изричито потврђује и Међународни суд правде у случају *Габчиково-Нађмарош*, када каже:

„У области заштите животне средине ... нове норме и стандарди су развијени, који се налазе у великом броју извора насталих у последње две деценије. Те нове норме морају да се узму у обзир, исто као што и ти нови стандарди морају да носе одговарајућу тежину, не само када државе разматрају нове делатности, већ и када настављају са делатностима које су биле започете у прошлости.“⁴⁴⁰

5.5. Дужна пажња у Хелсиншкој конвенцији

Члан 2(1) Хелсиншке конвенције предвиђа: „Стране ће предузети све одговарајуће мере за спречавање, контролу и смањење било каквог

⁴³⁹ Attila Tanzi, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague/ Boston, 2001, 156.

⁴⁴⁰ Међународни суд правде, *Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, The Hague, 25 September 1997, (1997) ICJ Reports 7, 78, 140.

прекограничног утицаја“. У ставу 2. истог члана се ова обавеза прецизира у погледу циљева који се морају постићи поменутим мерама: еколошки засновано и рационално управљање водом, очување водних ресурса и заштита животне средине; разумно и правично коришћење прекограничних вода; очување и, према потреби, враћање екосистема у првобитно стање. У ставу 5. се истиче блиска повезаност између правила неузроковања значајне штете и начела заштите животне средине – предострожност приликом испуштања опасних материја у прекограничне воде; да трошкове мера сноси загађивач; да се водним ресурсима управља тако да се не угрожавају потребе будућих генерација.

Трећи члан конвенције предвиђа низ законских, административних, техничких и финансијских мера које су стране дужне да усвоје како би омогућиле извршење својих обавеза из конвенције. У члану 2(6) се обавеза неузроковања повезује и са општим начелом интегрисаног управљања водним ресурсима.

Предузимање свих одговарајућих мера за спречавање прекограничног утицаја није обавеза која настаје једнократно, у случају непосредно предстојеће опасности од настанка штетног утицаја. У питању је дугорочна и проактивна обавеза која се суштински своди на предвиђање ситуација у којима штета може настати и превентивно деловање на основу тих предвиђања. Приобалне државе морају константно да усвајају и примењују потребне превентивне мере, много пре него што опасност по прекограничне водотокове постане очигледна, поготово јер више малих и изолованих промена у квалитету и количини воде може у скупу да узрокује непредвидиве штетне последице попут раширеног и трајног загађења.⁴⁴¹

Настанак прекограничног утицаја, пак, доводи до активирања друга два елемента обавезе неузроковања значајне штете у Хелсиншкој конвенцији – предузимања свих одговарајућих мера за контролу и за умањење тог утицаја. Дакле, релевантна је чињеница настанка прекограничног утицаја. Ако је држава извора прекограничног утицаја претходно већ прекршила обавезу спречавања, јер није поступала са дужном пажњом, паралелно постоји њена међународна одговорност за тај прекршај и обавеза контроле и умањења последица тог прекршаја. Та

⁴⁴¹ Види више код Attila Tanzi, Alexandros Kolliopoulos, „The No-Harm Rule“, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (eds. Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke, Rémy Kinna), Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2015, 137.

држава прво мора да престане са својим противправним понашањем, ако је оно трајног карактера и да испоштује своју примарну обавезу спречавања, али ће морати и да испуни своју секундарну обавезу повраћаја у пређашње стање или исплате компензације. Често се у пракси дешава да су мере које држава извора мора да предузме да би контролисала или умањила штету у исто време и мере које је обавезна да предузме на основу њене одговорности за повреду примарне обавезе. Једна обавеза се не може заменити другом. Другим речима, држава која је прекршила стандард дужне пажње не може да се правда тиме што је после настанка значајне штете испоштовала обавезе контроле и умањења штете. Односно, ако настане значајна штета, држава извора мора да предузме све одговарајуће мере контроле и умањења штете (у мери у којој је то могуће и кроз процес консултација са погођеном државом), чак и ако је са дужном пажњом претходно поступала да настанак штете спречи.

Израз „све одговарајуће мере“ несумњиво упућује на закључак да је обавеза спречавања, контроле и смањења прекограничног утицаја у конвенцији постављена као обавеза дужне пажње. Насупрот томе, у члану 3(1) стране уговорнице се обавезују да предузму конкретне мере да обезбеде постизање одређених циљева, што значи да се од њих очекује друга врста облигације, виши степен одговорности за постизање одређеног резултата. Та облигација циља се остварује усвајањем и применом мера које се наводе у овом члану. Члан 3. се бави загађивањем као врстом штете, те је овде одговорност државе строже постављена. Са друге стране, члан 2(1) представља класичан облик стандарда дужне пажње, који дозвољава носиоцу обавезе одређен степен флексибилности у погледу начина и рокова испуњења обавеза. Притом, што је већа опасност од настанка прекограничног утицаја, већа је и пажња која се мора посветити тој опасности.⁴⁴²

Флексибилност се односи и на способност уговорне стране да испуни своје обавезе. Ниво економске, технолошке и административне развијености може да се разликује од државе до државе. Што не значи да оне државе које нису објективно у стању да контролишу своју територију могу да се понашају као да за њих обавезе из конвенције не важе. Оне и даље морају да поступају у доброј вери према осталим приобалним државама и да покажу да су бар покушале да обавезе испуне. Дакле, сарадња међу приобалним државама је кључна за процену да ли се нека

⁴⁴² Guide to implementing the Water Convention, <http://www.unece.org/index.php?id=33657>, 20.10.2018, пара. 65, 11.

држава понела у доброј вери, то јест да ли је испунила стандард дужне пажње, наравно узимајући у обзир конкретне околности случаја и особине сваког појединог водотока.⁴⁴³ У Хелсиншкој конвенцији се налази низ посебних одредби које даље прецизирају садржину обавезе дужне пажње. Такође, и у анексима на конвенцију се користе стандардне процедуре које се током времена и развоја научно-технолошке базе могу и еволутивно тумачити, рецимо „најбоља расположива технологија“ (Анекс I) или „најбоље еколошке праксе“ (Анекс II). У складу са тим, конвенција обавезује стране да се стално прилагођавају развоју стандарда у заштити вода како би наставиле да испуњавају обавезу дужне пажње из члана 2(1). У истом циљу се усвајају, додуше необавезујуће, смернице и други документи, које техничка тела за имплементацију конвенције израђују, а одобрава их Конференција страна уговорница.⁴⁴⁴

Хелсиншка конвенција садржи три врсте нормативних механизма које помажу странама уговорницама да одреде у сваком конкретном случају, у складу са одликама конкретног водотока, њему приобалних држава, врсте и озбиљности штетног утицаја, које су то одговарајуће превентивне мере које морају да предузму. Када се мере одреде оне морају да се усвоје и примене у унутрашњем правном и административном систему како би се испунила обавеза дужне пажње. Најпре, члан 2(2) поставља четири циља које дате мере морају да испуне: а) борба против загађења; б) еколошки засновано и рационално управљање прекограничним водама, очување водних ресурса и заштита животне средине; в) коришћење вода на правичан и разуман начин; очување и према потреби враћање у првобитно стање екосистема. Израз „посебно“ из члана 2(2) указује да су наведени циљеви конкретизација општег циља обавезе неузроковања значајне штете из члана 2(1), што значи да нису у питању само примера ради наведене смернице за одређење свих одговарајућих мера. Став 5. члана 2 допуњује опште правило неузроковања значајне штете са еколошком нормативом, ту се налази начело предострожности, начело загађивач плаћа и начело одрживог коришћења, што су све додатни индикатори за одређење садржине одговарајућих превентивних мера. Коначно, члан 3. предвиђа посебне законске и финансијско-техничке мере које приобалне

⁴⁴³ René Lefebvre, *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability*, Brill, Nijhoff, 1996, 66-67.

⁴⁴⁴ Види више код Attila Tanzi, „Regional contributions to international water cooperation: the UNECE contribution“, *International Law and Freshwater* (eds. Laurence Boisson de Chazournes, Christina Leb, Mara Tignino), Edward Elgar, 2013, 162-167.

државе морају да усвоје и примене, као што су граничне вредности емисија или критеријуми квалитета воде. Те мере све заједно треба да се предвиде акционим планом за борбу против прекограничног утицаја у коме би се, поред осталог, нашли и издавање дозвола за обављање активности повезаних са коришћењем водотокова на основу најбољих расположивих технологија, обавеза спровођења процене утицаја на животну средину, израда планова у случају ванредних околности.

Обавеза спречавања, контроле и смањења прекограничног утицаја се састоји из формалних (процедуралних) и материјалних обавеза. Процедуралне обавезе су обавеза консултација (члан 10), обавеза размене информација (члан 13), обавеза обавештавања (члан 14), обавеза спровођења процене утицаја на животну средину (члан 3(1)(h)). Све су те обавезе заправо конкретизација општег начела сарадње из члана 2(6). Процедуралне обавезе имају двоструку улогу: да подстакну државу да са што већом пажњом испуни своју материјалну обавезу неузроковања значајне штете, и да поставе критеријуме за оцену да ли је држава поступала са дужном пажњом приликом спречавања настанка значајне штете. На пример, ако не испуни обавезу размене информација о активности која може да узрокује значајну штету, или не спроведе процену утицаја на животну средину те активности, држава не може да прецизно предвиди могуће штетне последице од коришћења водних ресурса по територију друге приобалне државе. Све се своди опет на постојање сарадње између приобалних држава. Сарадња се притом, према сугестији конвенције, може али и не мора најбоље одвијати кроз заједничка тела за управљање водним ресурсима (члан 9). И без оснивања заједничких тела приобалне државе ће консултације морати да спроводе, или преко за ту сврху посебно формираних државних органа, или преко посебно обучених јединица државне управе у постојећим органима. Мере око којих се усагласе на основу тих консултација могу да спроводе засебно, наравно уз координацију истих тих органа и јединица, или заједнички, ако имају заједничка тела, или да формирају ад хок тела за имплементацију сваке појединачне мере.

Без обзира на начин за који се приобалне државе одреде, обавезе процедуралног карактера морају бити испуњене јер су оне кључни доказ за скидање одговорности за настанак значајне штете са поједине државе, то јест кључни доказ да је држава и поред настанка значајне штете поступала са дужном пажњом у спречавању настанка штете. А када значајна штета настане, опет те исте процедуралне обавезе одређују садржину материјалне обавезе контроле и смањења значајне штете.

6. ПОСЕБНЕ ОБАВЕЗЕ НЕУЗРОКОВАЊА ЗНАЧАЈНЕ ШТЕТЕ

6.1. Процедурализација одговорности за неузроковање значајне штете

Последње деценије међународно водно право доживљава процват. Приметна је све израженија тенденција у међународним односима да државе износе спорове чији је предмет повезан са узроковањем значајне штете пред међународне судове и арбитраже. Понекад се ти спорови односе на ширу област узроковања значајне штете по животну средину, и у контексту који немају непосредне везе са међународним водотоковима, али свеједно, деловањем судова се потврђује постојање обавезе неузроковања значајне штете као део корпуса општег међународног права и прецизира се њена садржина и начин на који се она у пракси остварује. Случај *Фабрике целулозе на реци Уругвај* и пресуда Међународног суда правде који је решавао овај спор између Аргентине и Уругваја око коришћења водних ресурса заједничке реке је у том смислу парадигматичан и биће посебно обрађен у последњем поглављу ове монографије у оквиру студије случаја. Поменимо на овом месту неколико других, карактеристичних предмета.

У предмету *Запрашивање хербицидима из ваздуха*, који је вођен пред Међународним судом правде, Еквадор је навео да су дезинфекциона средства која је Колумбија испустила дуж или у близини заједничке границе две земље прешла ту границу и да су изазвала значајне штетне последице на територији Еквадора.⁴⁴⁵ Спор није доведен до судског завршетка јер су се стране у спору споразумно расправиле.⁴⁴⁶

У спору између Јапана и Аустралије око лова на китове, Аустралија је оптужила Јапан да је предузео опширни програм лова на китове у оквиру свог истраживачког програма на основу специјалне дозволе у области Антарктика, те да је тиме прекршио Међународну конвенцију о регулисању лова на китове и друге међународне обавезе за очување

⁴⁴⁵ Међународни суд правде, *Aerial Herbicide Spraying (Ecuador v. Colombia)*, Application instituting proceedings, 3.

⁴⁴⁶ Саопштење Међународног суда правде о уклањању овог случаја са листе предмета доступно на <https://www.icj-cij.org/files/case-related/138/17526.pdf>, 20.8.2018.

морских сисара и морске животне средине.⁴⁴⁷ У пресуди од 31. марта 2014. године Суд је утврдио да специјалне дозволе које је Јапан издавао за убијање, заробљавање и третирање китова у вези са „циљевима научног истраживања“ нису биле у складу са одредбама Конвенције о лову на китове. У складу са тим, Суд је наредио Јапану да обустави издавање даљих дозвола за лов на китове и да повуче дотада већ издате.⁴⁴⁸

У спору између Коста Рике и Никарагве пред Међународним судом правде, предмет спора се специфично односио на одговорност за спречавање прекограничне штете по животну средину. Никарагва се током поступка ослањала на одредбе о обавези спречавања настанка штете садржане у многобројним међународним уговорима како би доказала да је Коста Рика изградњом пута дуж заједничке границе две државе прекршила своју обавезу неузроковања значајне прекограничне штете.⁴⁴⁹ У својој пресуди од 16. децембра 2015. Суд је утврдио да је изградња пута узроковала ризик од значајне прекограничне штете и да је Коста Рика прекршила своју обавезу према општем међународном праву да спроведе процену утицаја на животну средину. С обзиром да Коста Рика није испунила ову обавезу, Суд није могао да утврди да ли је Коста Рика била у обавези да нотификује Никарагву и да се са њом консултује. У погледу накнаде штете Никарагви, Суд је закључио да је сама деклараторна пресуда о противправном понашању Коста Рике довољна мера задовољења.⁴⁵⁰

Тренутно се пред Међународним судом правде води спор између Чилеа и Боливије око статуса и коришћења воде реке Силала.⁴⁵¹

⁴⁴⁷ Међународни суд правде, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan)*, Application instituting proceedings, 31 May 2010, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/148/15951.pdf>, 20.8.2018.

⁴⁴⁸ Међународни суд правде, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment, I.C.J. Reports 2014, 226.

⁴⁴⁹ Међународни суд правде, *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, Application of the Republic of Nicaragua Instituting Proceedings Against the Republic of Costa Rica, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&case=152&code=ncr2&p3=0>, 20.8.2018.

⁴⁵⁰ Међународни суд правде, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)* и *Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v. Costa Rica)*, Judgment, I.C.J. Reports 2015, 665.

⁴⁵¹ Међународни суд правде, *Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala (Chile v. Bolivia)*, Application Instituting Proceedings, 6 June 2016, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/162/162-20160606-APP-01-00-EN.pdf>, 20.8.2018. Види више

Међународни суд за право мора је донео веома важно саветодавно мишљење о одговорности држава које финансирају активности у области међународне морске зоне.⁴⁵²

У пресуди арбитражног трибунала у спору између Исламске републике Пакистан и Републике Индије, у пресуди је истакнуто како нема сумње да су државе, према савременом општем међународном праву, у обавези да, приликом планирања и развијања пројеката који могу да нанесу штету суседним државама, узму у обзир интересе заштите животне средине.⁴⁵³

Закључак свих наведених пресуда је да у суштини опште међународноправне обавезе неузроковања значајне штете лежи стандард дужне пажње. Кад год држава планира да предузме неку активност која са собом носи ризик од настанка прекограничне значајне штете, или има обавештења да се таква активност одвија на њеној територији, она мора да предузме све кораке које овај стандард захтева како би у највећој могућој мери елиминисала њене штетне прекограничне последице.

Имајући у виду тај закључак, у овом одељку биће анализирана веза између стандарда дужне пажње као правне природе општег начела неузроковања штете и посебних процедуралних обавеза спречавања, контроле и смањења значајне штете. Обавезе спречавања, контроле и смањења значајне штете могу да постоје и као посебне примарне обавезе међународног права. У том смислу оне су, кроз низ међународних уговора и праксу међународних судова и трибунала, постале у великој мери део општег обичајног међународног права. Уосталом, и Комисија за међународно право их је у свом раду на тај начин кодификовала. Међутим, њихова садржина још увек није довољно прецизирана, а начин на који се примењују у пракси

о позадини спора и ставомима страна у спору у раду Михајло Вучић, „Silala basin dispute – implications for the interpretation of the concept of international watercourse“, *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 65(4)/2017, 91-111.

⁴⁵² Међународни суд за право мора, *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, Seabed Dispute Chamber of the International Tribunal of the Law of the Sea, Case No 17, 1 February, 2011.

⁴⁵³ Стални арбитражни суд, *Indus Waters Kishenganga Arbitration (Islamic Republic of Pakistan v The Republic of India)*, Final Award, 20 December 2013, <https://pcacases.com/web/sendAttach/48>, 20.8.2018.

неоправдано фаворизује државу из које штета потиче. Оно што је кључно за нашу анализу јесте да ове обавезе, поред свог аутономног постојања, истовремено представљају и суштину опште обавезе дужне пажње државе према активностима које могу да узрокују значајну прекограничну штету, а одвијају се на њеној територији. Другим речима, у случају настанка значајне штете, оне су критеријуми за одређивање да ли је одговорност државе у пракси настала или не.

6.2. Опште начело интегрисаног управљања водним ресурсима

6.2.1. Концепт интегрисаног управљања

Генерално посматрано, данашњи проблеми везани за пропадање природних добара у свету последица су недостатака досадашње интеграције између различитих облика управљања тим добрима. Примењен на област управљања прекограничним водним добрима, концепт одрживог развоја би подразумевао не само интеграцију интереса садашње и будућих генерација за коришћење међународног водотока, већ и интеграције развојних политика и политика заштите животне средине водотока.⁴⁵⁴

Методолошки посматрано, интеграција је неопходна на различитим нивоима управљања: интеграција сектора политике (како на националном тако и на међународном нивоу); интеграција одговорности различитих одсека државне управе у вези са коришћењем водних добара; интеграција различитих научних дисциплина које се везују за управљање животном средином и њену заштиту; интеграција између међународне, регионалне и државне сарадње у управљању водним

⁴⁵⁴ Како сам раније навео у својим радовима, један од циљева којима тежи концепт одрживог развоја је одрживо коришћење природних ресурса од стране државе: "Нагласак је на рационалном и одрживом управљању природним ресурсима и екосистемима, укључујући и заштиту биолошке разноврсности и извора свеже воде, уз преокрет у приступу климатским променама, проблема загађивања и претераном риболову", види Mihajlo Vučić, "Načelo održivog razvoja kao osnovna norma savremenog međunarodnog pravnog poretka, Monism & Dualism (ed. Marko Novaković), Pravni Fakultet, Institut za uporedno pravo, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013, 363.

добрима; и коначно интеграција између различитих облика коришћења водних добара.⁴⁵⁵

Акциони план из Мар дел Плате, који је усвојила Конференција УН о води 1977. године, први је међународноправни извор који спомиње интегрисано управљање водним добрима. Препоруке и одлуке овог плана посматрају процес управљања водом на један свеобухватан начин. Помиње се процена потреба за коришћењем воде, политика коришћења, планирање и управљање, размена информација, истраживање, регионална и међународна сарадња.⁴⁵⁶

Агенда 21, коју је усвојила Конференција УН о животној средини и развоју одржана у Рио де Жанеиру 1992, садржи Поглавље 18. под насловом „Заштита квалитета и доступности свежих водних добара и примена интегрисаних приступа приликом развоја, управљања и коришћења водних добара“.⁴⁵⁷ Интегрисано управљање водним добрима је једна од седам програмских области које покрива Поглавље 18. у коме се каже: „Интегрисано управљање водним добрима се заснива на схватању воде као интегралног дела екосистема, природног, друштвеног и привредног добра, чији квантитет и квалитет утичу на природу њеног коришћења“.⁴⁵⁸

Глобално партнерство за воду је такође понудило дефиницију интегрисаног управљања водним добрима: „Процес који промовише координирани развој и управљање водним, земљишним и другим повезаним ресурсима, како би се максимизирале користи за економско и друштвено благостање на правичан начин, а да се не угрози одрживост виталних екосистема“.⁴⁵⁹

⁴⁵⁵ Видети више код Dan Tarlock, „International Water Law and the Protection of River System Ecosystem Integrity“, *Brigham Young University Journal of Public Law*, 10(2)/1996, 181-211.

⁴⁵⁶ Види више код Asit K. Biswas, „United Nations Water Conference Action Plan – Implementation Over the Past Decade“, *International Journal of Water Resources Development*, 4(3)/1988, 148-159.

⁴⁵⁷ Уједињене нације, Agenda 21, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, 20.8.2018, пара. 18.8.

⁴⁵⁸ *Ibid.*

⁴⁵⁹ Светско партнерство за воду, „Потреба за интегрисаним приступом“, текст доступан на: <http://www.gwp.org/The-Challenge/What-is-IWRM/>, 20.10.2018.

У члану 5. Берлинских правила Удружења за међународно право се каже: „Државе ће улагати најбоље напоре како би управљале површинским, подземним, и осталим повезаним водама на јединствен и свеобухватан начин“.⁴⁶⁰ Удружење за међународно право схвата интегрисано управљање као јединствени приступ држава које деле међународни водоток управљању водама тог водотока, путем режима који узима у обзир повезаност површинских, подземних, и других са њима повезаних вода. У питању је, дакле, уклањање правне фикције о дезинтеграцији међународног водотока на одвојене делове, који потпадају под различите државне суверенитете, путем свакодневног заједничког управљања међународним водотоком. Поред ове прекограничне интеграције управљања, предвиђа се и интеграција управљања водним добрима са осталим повезаним природним добрима. Члан 6. Берлинских правила каже: „Државе ће улагати најбоље напоре да ваљано integriшу управљање водама са управљањем другим добрима“.⁴⁶¹ У коментару члана 6. се наводи да је сврха интегрисаног управљања водотоковима минимизација штете по квалитет самог водотока и његове животне средине.⁴⁶²

Самит о води Светског савета за воду, одржан у Будимпешти 2013. године, последњи је у низу великих међународних скупова који доноси закључке о потреби интегрисаног управљања. Како се наводи у једном од циљева коначног саопштења са самита: „Потребно је побољшати интегрисано и међу-секторско управљање водним ресурсима; остварити интегрисано управљање водним ресурсима на нивоу сваке прекограничне реке или акифера, како би се максимизовале користи од воде на правичан, ефикасан и одржив начин, како би се повећала безбедност исхране и енергетског снабдевања, заштитили екосистеми и побољшале услуге које се од њих добијају и повећала продуктивност воде“.⁴⁶³

⁴⁶⁰ Удружење за међународно право, „Берлинска правила о водним ресурсима“, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/Annex_IV_Berlin_Rules_on_Water_Resources_ILA.pdf, 20.10.2018, 13.

⁴⁶¹ *Ibid*, 14.

⁴⁶² *Ibid*.

⁴⁶³ Светски савет за воду, „Одрживи свет је свет водне безбедности“, Саопштење са Самита о води у Будимпешти, 11. октобар 2013, http://www.budapestwatersummit.hu/data/images/Budapest_Water_Summit_Statement_Final_11_October_2013.pdf, 20.10.2018.

Конвенција УН о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера (Хелсиншка конвенција),⁴⁶⁴ до сада је најзначајнији међународноправни извор за прецизно дефинисање начина примене интегрисаног управљања водним ресурсима у пракси. На петој седници Састанка уговорних страна у Женеви 2009. године је усвојен и Водич за имплементацију Хелсиншке конвенције, који је од знатне помоћи за практичне проблеме примене интегрисаног управљања водним ресурсима.⁴⁶⁵ У наставку овог одељка ћемо представити како примене одредби Хелсиншке конвенције о интегрисаном управљању водним ресурсима служе у пракси за утврђивање одговорности државе за спречавање или смањење прекограничних утицаја. Притом ћемо се позабавити и анализом посебног међународног уговора који се заснива на Хелсиншкој конвенцији, Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав (Дунавска конвенција),⁴⁶⁶ као примера како се опште одредбе Хелсиншке конвенције транспонују на микро-ниво. У вези са тим, укратко ћемо анализирати и одредбе Директиве о водама Европске уније,⁴⁶⁷ јер се у Дунавској конвенцији наводи да координирано имплементирање ове директиве представља начин за имплементацију интегрисаног управљања.

6.2.2. Интегрисано управљање у Хелсиншкој конвенцији

Члан 1(1) Хелсиншке конвенције одмах на почетку ставља до знања колико је управљање међународним водотокovima интегрисано по својој природи. У њему се предмет регулисања Конвенције дефинише као „све површинске и подземне воде које чине границе између две или више држава, пресецају те границе или се налазе на њима“. У члану 2(1) поставља се кровно начело неузроковања значајне штете приликом

⁴⁶⁴ The Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, (1992) 31 ILM 1312.

⁴⁶⁵ Текст Водича доступан на званичним језицима на сајту Економске комисије УН за Европу, <http://www.unece.org/index.php?id=33657&L=0>, 20.10.2018.

⁴⁶⁶ Закон о потврђивању Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав је објављен у "Сл. листу СРЈ-Међународни уговори", 2/2003.

⁴⁶⁷ Европска унија, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy, 23 October 2000, OJ L 327, 22.12.2000, 1–73.

управљања, које се дефинише као обавеза предузимања свих могућих мера ради спречавања, контроле и смањења било каквог прекограничног утицаја. У члановима 2. и 3. се даље ближе дефинишу све могуће мере за постизање овог циља, међу којима се нарочито наглашавају еколошки засновано и рационално управљање водом (чл. 2(1) (b)), правично и разумно коришћење прекограничних вода (чл. 2(1) (v)), очување и према потреби враћање екосистема у првобитно стање (чл. 2(1) (g)). Све ове одредбе говоре о томе да коришћење и заштита водних добара представља један дугорочан и уравнотежен процес. Уравнотеженост процеса се огледа у потреби за интеграцијом управљања на унутрашњем, а поготово на међународном плану, како би се ускладили различити интереси за коришћењем воде приобалних држава. Дугорочност процеса се огледа у томе што све ове обавезе представљају један оквир за сталну сарадњу држава које деле међународни водоток.

Још 1992. године је Економска комисија УН за Европу (ЕКЕ) објавила „Препоруке државама чланицама о екосистемски заснованом управљању водама“, које су усвојили виши саветници влада држава чланица ЕКЕ. На основу тог документа касније су настале и „Смернице за екосистемски приступ управљању водама“, усвојене децембра 1993. године од истог тела. Мере које се предлажу у овим документима за остварење екосистемског приступа у пракси су надзор, процена утицаја, циљеви квалитета воде.⁴⁶⁸ На основу ових препорука покренути су многи двострани и регионални пројекти интегрисаног управљања водним ресурсима, рецимо холандско-немачки пројекат на реци Вехт (Vecht).⁴⁶⁹ Свеобухватни приступ управљању водним ресурсима увек за крајњи циљ има човека и његова природна права.⁴⁷⁰ Производња воде за пиће и коришћење воде за производњу електричне енергије су

⁴⁶⁸ Види више код Heide Jekel, „Integrated Water Resources Management as a Tool to Prevent or Mitigate Transboundary Impact“, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes Its Contribution to International Water Cooperation*, (eds. Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke, Rémy Kinna), Nijhoff, Brill, 2015, 231.

⁴⁶⁹ Више информација о пројекту на званичном вебсајту – <http://www.interessen-im-fluss.de/en/home/>, 20.10.2018.

⁴⁷⁰ Види више у том смислу код Farnaz Shirani, „Cooperation in International Water Law and States, Human Rights Obligation to Fulfill the Human Right to Water“, *Global Journal of Politics and Law Research*, 5(1)/2017, 50-90.

најбољи примери тог циља. Међутим, постоји потреба и да се очувају природна станишта биљног и животињског света као таква.⁴⁷¹

Хелсиншка конвенција у свом члану 2(2) садржи захтев уговорницама да користе водне ресурсе разумно, на један еколошки свестан начин, који је дугорочно одржив. Нагласак је на заштити самог водотока као природног ресурса и његове животне средине, како би опстао на корист и каснијим корисницима, али и како би се спречила штета која може бити узрокована другим приобалним државама, ако се ови захтеви коришћења не поштују. Концепција негативних прекограничних утицаја је широко постављена у тексту конвенције:

„сваки значајан штетан утицај на животну средину који је последица промене стања прекограничних вода изазван људском активношћу, чије се физичко порекло у потпуности или делом налази на подручју под јурисдикцијом једне од Страна, а који доводи до штетних последица на подручју под јурисдикцијом друге Стране.“ (члан 1(2)).

Оваква дефиниција покрива све људске активности и све врсте животне средине, па и климу и пејзаж. Дакле, не ради се само о простој штети путем загађења воде, насталог у држави на горњем току, које природним путем загади воду за пиће у држави низводно од ње. Штета може да настане и тако што изградња бране у држави на горњем току узрокује умањење количине воде у доњем току, те настане поремећај у воденом екосистему на територији државе која се налази низводно. Са

⁴⁷¹ Интегрисани или екосистемски приступ управљању водним ресурсима врло су уско повезане правне концепције, те се често и поистовећују. Како наводе Бруне и Туп: „Једноставно речено, екосистемски приступ захтева разматрање целокупног система, а не његових посебних саставних делова. Живе врсте и њихова физичка околина морају да се препознају као међусобно повезани, и нагласак мора да буде на међусобним утицајима између различитих подсистема и на њиховим одговорима на тешкоће које трпе од људске делатности. Не само да међусобна повезаност подразумева приступе управљању који су широко засновани у просторном смислу; она подразумева да људска активност и коришћење животне околине поштују потребу одржавања „интегритета екосистема“, другим речима, способности система за самосталну организацију“, Jutta Brunnée, Stephen J. Toope, „Environmental Security and Freshwater Resources: A Case for International Ecosystem Law“, *Yearbook of International Environmental Law*, 5/1994, 55. Види још и Jutta Brunnée, Stephen J. Toope, „Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building“, *American Journal of International Law*, 91(1)/1997, 26; Owen McIntyre, „The Emergence of an Ecosystem Approach to the Protection of International Watercourses under International Law“, *Review of European Community and International Environmental Law*, 13(1)/2004, 1.

друге стране, државе које се налазе на доњем току могу да препрече пролаз миграторним врстама ка њиховим узводним стаништима, тако што инсталирају заштитне механизме од олујних поплава које долазе са мора, или што поставе уставе за омогућавање пловидбе, или рад хидроцентрала. Исправљање тока у државама горњег тока може да изазове штетне последице у државама које се налазе низводно.

Радна група за интегрисано управљање водним ресурсима Хелсиншке конвенције подржава примену конвенције тако што се фокусира на међусекторске активности које имају за циљ спречавање, контролу и смањење прекограничних утицаја, промовисање екосистемског приступа, очување и обнову екосистема повезаних са водом и подршку привикавању на климатске промене.⁴⁷² На тај начин се кроз заједничко управљање држава потписница конвенције у пракси остварује њихова одговорност за спречавање настанка значајне штете.

6.2.3. Интегрисано управљање и одговорност за неузроковање значајне штете

Како смо већ навели, правило неузроковања значајне штете је један од носећих стубова Хелсиншке конвенције. Конвенција предвиђа низ практичних корака за операционализацију у пракси начела спречавања, контроле и смањења негативних прекограничних утицаја. Неки од ових практичних корака обавезни су за све уговорне стране (чланови 3-6), неки само за приобалне стране (чланови 9-16). Слив водотока је основна јединица управљања, те се сви извори негативних утицаја на целом подручју слива морају узети у обзир приликом интегрисаног управљања. Уговорне стране се обавезују да развију, усвоје, примене и, у највећој могућој мери, ускладе релевантне законске, административне, економске, финансијске и техничке мере како би се спречило, контролисало и смањило загађивање, али и сваки други негативни утицај који може да узрокује значајну штету: опасне материје, нутријенти, високе вредности штетних емисија, отпадне воде, тачкасти и расути извори загађивања. Мере морају да обухвате надзор, консултације и информисање, процене утицаја на животну средину, израду планова за непредвиђене околности, истраживање и развој, упозорења и поступање у ванредним ситуацијама. Притом су надзор,

⁴⁷² О активностима и циљевима Радне групе види http://www.unece.org/env/water/meetings/documents_wgiwrm.html, 20.10.2018.

информисање, спречавање, контрола и смањење негативног утицаја обавезни за све уговорнице. Разлика код обавеза приобалних уговорница је само у томе што су детаљније прописане, тако да њихова сарадња мора да буде интензивнија и складнија.

Применом свих ових метода ствара се један режим интегрисаног управљања. У оквиру режима тако постају познати сви могући извори негативног утицаја на међународни водоток, као и сва расположива правна и техничка средства којима се ти извори могу отклонити или ублажити, кроз сарадњу свих заинтересованих држава. Дакле, кључно је одржавати режим константно освежен најскоријим подацима о стању на водотоку. Зато је толико важна и посебна обавеза размене информација и података између приобалних држава. Заједнички надзорни програми могу да помогну у прикупљању тих података. Потребно је и стандардизовати методе процене података, установити јединствене или бар упоредиве граничне вредности емисија. На основу тих заједнички прикупљених података и усклађених резултата процене, могу се координирати интегрисани одговори у циљу спречавања, контроле и смањења негативног прекограничног утицаја. Неопходно је и да се уговорнице међусобно обавештавају о планираним мерама коришћења, те да се о тим мерама консултују, како би се израдиле прецизне процене утицаја планираних мера.

Најбољи начин да се све ове мере остваре јесте да стране изграде посебна управна тела која би била задужена за прекограничну сарадњу. Она би морала бити снабдевена људством и материјалним средствима да обављају те задатке. Закони о водама на унутрашњем плану треба да дефинишу стандарде заштите животне средине. Ти стандарди морају да буду једнаки или барем упоредиви међу различитим државама како би се постигла интегрисаност управљања. Потребна је и заједничка институционална платформа на којој се стране састају у редовним размацима да разговарају о заједничком управљању међународним водотоком. Зато се у члану 9(1) Хелсиншке конвенције предвиђа:

„Приобалне стране ће, на бази једнакости и узајамности, закључити билатералне или мултилатералне споразуме или друге договоре ако не постоје, или прилагодити постојеће када је потребно да се отклоне супротности са основним начелима ове конвенције, ради дефинисања узајамних односа и понашања у погледу спречавања, контроле и смањења прекограничног утицаја.“

Члан 9(2) предвиђа да ће ови споразуми или договори обезбедити оснивање заједничких тела са заједничким задацима као што су прикупљање и вредновање података, праћење квалитета и квантитета воде, утврђивање граничних вредности емисија отпадних вода или израда усаглашених акционих програма. Много је таквих споразума и тела створено на подручју примене Хелсиншке конвенције.⁴⁷³ Сва та заједничка тела управљају међународним рекама и језерима, али се њихова ефикасност веома разликује.⁴⁷⁴ Немачка, на пример, сарађује са другим државама на 8 од 10 својих међународних водотокова.⁴⁷⁵ Заједничка тела су најчешће формирана у виду међународних комисија за речне сливове. Притом, основ формирања комисије није увек међународни уговор. Сарадња Немачке и Холандије на сливу реке Емс је успостављена разменом писама надлежних министара.⁴⁷⁶ Било како да су установљене, све комисије имају своје оперативне структуре које се брину о организацији редовних састанака политичких и техничких представника свих страна, чиме се омогућава стална размена информација и заузимање заједничких ставова поводом предузимања потребних мера. Стални контакти и заједничке активности временом стварају поверење између партнера. Поверење омогућава да се лакше постигне уравнотежавање супротстављених интереса за коришћењем воде. На редовним састанцима и дискусијама долази до лакшег усаглашавања ставова и предупређује се избијање спорова.

Све време када говоримо о интегрисаном управљању, морамо имати у виду да се државе разликују у правним, техничким и економским параметрима релевантним за управљање водним ресурсима. Унутрашња законодавства нису идентична, чак ни међу члановима ЕУ.

⁴⁷³ Списак свих се може наћи на сајту <http://www.unece.org/index.php?id=26343>, 20. 10.2018.

⁴⁷⁴ Види више о различитим капацитетима и перформансама заједничких тела за управљање међународним водотоковима на подручју важења Хелсиншке конвенције код Susanne Schmeier, *Governing International Watercourses, River Basin Organisations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes*, Routledge, New York, 2013.

⁴⁷⁵ Heide Jekel, „Integrated Water Resources Management as a Tool to Prevent or Mitigate Transboundary Impact“, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes Its Contribution to International Water Cooperation*, (eds. Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke, Rémy Kinna), Nijhoff, Brill, 2015, 236.

⁴⁷⁶ *Ibid*, 237.

Преговарачи су такође условљени сопственим специфичностима које потичу од другачије културе, менталитета и образовања.

6.2.4. Интегрисано управљање у оквиру Дунавске конвенције

Дунавском конвенцијом од 1994. је основана Међународна комисија за заштиту слива реке Дунав. Конвенција се у великој мери ослања на Директиву о водама ЕУ те је и цитира у својој преамбули. Конвенцији је приступило 14 држава, као и ЕУ. Слив Дунава је тако постао речни слив са највећим степеном међународног учешћа у свету. Стране уговорнице се разликују у великој мери једне од других по нивоу привредног развоја и историјским и друштвеним околностима у којима су развијале своје коришћење водних ресурса најдуже европске реке. Чланице Дунавске конвенције су како чланице ЕУ, тако и земље кандидати, или само потенцијални кандидати за чланство.

Међусекторски односи су конвенцијом успостављени на разне начине. Пре свега је то случај са пловидбом, а од скора и са прозводњом електричне енергије у хидроцентралама. Свуда се тражи уравнотежен приступ коришћењу и заштити воде дунавског слива. Октобра 2007. године, након дугог процеса преговарања са свим заинтересованим чиниоцима, Дунавска комисија је усвојила заједничко саопштење са комисијом за слив реке Саве о развоју унутрашње пловидбе и заштити животне средине.⁴⁷⁷ Министарства транспорта и животне средине свих подунавских земаља су била укључена у ове преговоре. Саопштење предвиђа будући приступ у процесу уравнотежавања потреба пловидбе и животне средине, тако што објашњава релевантне правне норме, тренутно стање пловидбе у сливу Дунава и разлоге за заштиту изузетних природних лепота ове реке. На крају саопштења се дају препоруке за интегрисано управљање и планирање. У неколико прилога, уз саопштење се објашњавају и наводе релевантне правне одредбе, мере које се могу предузети и постојећи пројекти. Две радионице су уследиле након овог заједничког саопштења на којима су отклоњени извесни неспоразуми који су иначе могли да прерасту у већи спор.⁴⁷⁸

⁴⁷⁷ Текст доступан на <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/joint-statement-navigation-environment>, 20.10.2018.

⁴⁷⁸ Види излагање троје стручњака из Србије у вези са нестабилним дном и обалама Дунава код Апатина које је изазвало опасност за житеље локалних општина,

Други пример међусекторске сарадње су „Руководна начела за одрживи развој хидроелектрана у сливу Дунава“, која су усвојена јуна 2013. након серије састанака и радионица са заинтересованим чиниоцима.⁴⁷⁹ Начела постављају оквир за политику развоја хидроенергетског сектора, идентификују користи од тог развоја, као и могуће негативне утицаје који могу створити сукобе, те предлажу начине за решавање могућих спорова. На пример, предлаже се доношење мера за повраћај у пређашње стање екосистема у случају техничких унапређења постојећих хидроелектричних централа, или стратешко планирање у погледу развоја нових хидроцентрала. Предлаже се и стални процес размене искустава. Ова начела су од значаја и за примену Директиве о водама ЕУ, јер хидроенергија неминовно представља изазов за заштиту животне средине.

Дунавска комисија је прва европска речна комисија која је усвојила стратегију привикавања на климатске промене.⁴⁸⁰ Стратегија се заснива на студијама и пројектима који су урађени на унутрашњем и на међународном нивоу. Стратегија објашњава могуће сценарије утицаја климатских промена на слив Дунава, као и могуће мере привикавања. Стратегија наводи руководна начела за привикавање и објашњава како се она уклапају у остале активности Дунавске комисије, поготово у имплементацију Директиве о водама ЕУ и Директиве о контроли ризика од поплава.⁴⁸¹

Сви ови примери нам говоре о томе колико је интегрисано управљање водним добрима важан аспект одговорности државе за испуњење обавезе неузроковања значајне штете приликом управљања ресурсима на конкретном међународном водотоку.

заштићене природне зоне и водени транспорт на тој деоници, <http://www.icpdr.org/flowpaper/app/#page=1>, 20.10.2018. Током радионице договорено је са колегама из Хрватске да се заједничким напорима отклоне наведени проблеми.

⁴⁷⁹ Види <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/hydropower>, 20.10.2018.

⁴⁸⁰ <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/climate-change-adaptation>, 20.10.2018. Види такође и анализу Dragoljub Todić, Vladimir Grbić, „Dunavska saradnja u oblasti klimatskih promena i pozicija Srbije u upravljanju vodnim resursima“, *Megatrend revija*, 12(3)/2015, 231-246.

⁴⁸¹ Директива 2007/60/ЕС Европског парламента и Савета од 23. октобра 2007. о вредновању ризика и управљању ризицима од поплава, ОЈ Л 288, 6.11.2007, 27-34.

6.2. Обавеза обавештавања о планираним мерама

Обавеза обавештавања о планираним мерама или „обавеза нотификације“ подразумева да држава која треба да одобри активност код које постоји ризик од настанка значајне прекограничне штете, мора да обавести о постојећим плановима за ту активност све државе на које последице дате активности могу евентуално да утичу. Обавеза нотификације јавља се у многим уговорним изворима међународног права, али није увек истоветно формулисана.

Члан 3. Еспоо конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту предвиђа да држава на чијој територији треба да се одвија активност (држава порекла), мора да обавести другу државу која може бити погођена планираном активношћу.⁴⁸² Конвенција детаљно регулише поступак нотификације. Држава порекла мора да проследи информације о предложеној активности, укључујући и планове о предложеној процени утицаја на животну средину и о природи одлуке о наставку активности, као и да одреди разуман временски оквир у коме потенцијално погођена страна може да одговори на нотификацију. Ако потенцијално погођена страна не одговори у року, онда држава порекла може да настави са поступком одобрења дате активности. Напротив, ако потенцијално погођена страна саопшти да жели да учествује у поступку процене утицаја на животну средину, онда држава порекла мора да јој проследи све потребне информације и да одреди начин на који ће две државе размењивати податке о поступку процене утицаја. Ако начин који је одређен не доведе до задовољавајућих резултата, онда се спор може упутити Анкетној комисији превиђеној Анексом IV уз конвенцију, која одлучује о постојању обавезе нотифицирања.

Анкетна комисија је поступала на тај начин у спору између Румуније и Украјине око пловног канала који је Украјина прокопала на својој страни делте Дунава. Румунија се жалила да није била обавештена о предложеном пројекту. Анкетна комисија је утврдила да би предложени пројекат могао да има штетне последице по животну средину у шест одвојених подручја и закључила да је Украјина морала да обавести Румунију. Украјина је након ове одлуке обећала да ће спровести процену

⁴⁸² Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention), (1991) https://www.unece.org/env/eia/about/eia_text.html, 20.8.2018.

утицаја на животну средину, али није пристала да ревидира одлуке које је поводом предложеног пројекта дотада донела.⁴⁸³

Комитет за имплементацију Еспоо конвенције је недавно имао прилику да одлучује о тужби поводом непримењивања конвенције и допринео додатно прецизирању садржаја обавезе нотификације. Азербејџан је тужио Јерменију да није испунила своје обавезе према конвенцији приликом изградње нуклеарног постројења. Азербејџан је истакао да га Јерменија није ваљано обавестила о својим плановима за изградњу реактора из два разлога: прво, изабрано средство комуникације (електронска пошта) није било пуноважно према конвенцији, а друго, нотификација је уследила тек након што је било обавештено јавно мњење у самој Јерменији. Комитет за имплементацију је одлучио да електронска пошта јесте пуноважно средство комуникације за потребе нотификације, иако се у конвенцији не наводе пуноважна средства комуникације. Међутим, Комитет је утврдио да је Јерменија прекршила обавезу нотификације јер је најпре обавестила своје јавно мњење.⁴⁸⁴

Није увек јасно где је разлика између обавезе нотификације и обавезе спровођења процене утицаја на животну средину. Нотификација о плановима за пројекат који може да произведе штетне прекограничне последице најчешће садржи неку врсту прелиминарног вредновања утицаја на животну средину. Разлика је донекле вештачка. Окова поводом тога примећује:

„нотификација мора да буде праћена информацијама које могу да омогуће потенцијално погођеној држави да процени последице предложене активности“.⁴⁸⁵

Дефинитивно, дакле, потребне информације морају да садрже неке елементе процене утицаја на животну средину.

Детаљне одредбе о поступку нотификације, конкретно везане за управљање међународним водним ресурсима, кодификоване су

⁴⁸³ Види више о овом спору код Bogdan Aurescu, „The Ukrainian ‘Bystroe Canal’ Project in the Danube Delta: Between Political Interest and International Environmental Law: The Report of the First Espoo Inquiry Commission“, *Revue Hellenique du Droit International*, 59/2006, 553.

⁴⁸⁴ Извештај Комитета за имплементацију са 21. седнице, Doc ECE/MPEIA/IC/2011/4, 20. јун 2011, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/implementation/implementation_committee_meetings.htm, 20.8.2018, 12, 27-28, 33 и 36.

⁴⁸⁵ Phoebe N. Okowa, „Procedural Obligations in International Environmental Agreements“, *British Yearbook of International Law*, 67/1996, 300.

Конвенцијом УН о водотоковима од 1997. Члан 12. Конвенције каже да држава која планира да реализује, или која одобри мере које могу да имају значајан негативни утицај на друге државе, мора да благовремено о томе обавести те државе. Такође, држава порекла ће проследити све потребне техничке податке и информације потенцијално погођеним државама водотока. Насупрот одредби Еспоо конвенције, која оставља држави порекла да одреди временски рок за одговор потенцијално погођеној држави, Конвенција УН о водотоковима изричито предвиђа временски рок од 6 месеци у коме се одговор мора доставити држави порекла (члан 13). Овај рок се по потреби може продужити за још 6 месеци. Мекефри објашњава да изричито помињање процена утицаја у члану 12. „јесте резултат компромиса између одређених делегација које су веровале да посебан захтев процене утицаја на животну средину треба да буде убачен, и других делегација које су се противиле таквој идеји“.⁴⁸⁶

Обавеза обавештавања је широко прихваћена низом међународних уговора који регулишу рад нуклеарних постројења.⁴⁸⁷ У питању су махом двострани уговори који обавезом обавештења терете државу у којој се налази нуклеарно постројење, али и вишестрана конвенција о нуклеарној безбедности.⁴⁸⁸ Обавезу обавештавања проналазимо и у члану 206. Конвенције УН о праву мора који предвиђа да држава чије планиране активности могу да узрокују штету треба да обавести, када је то практично могуће, надлежну међународну организацију или да објави резултате своје процене.⁴⁸⁹ Међународна организација заузврат треба да објави садржину датог обавештења. Као што се види из формулације члана 206, обавеза нотификације из Конвенције о праву мора није чврста. Најпре, тек када постоји „значајно загађење“ или „значајне и штетне последице по морску животну средину“, обавештење ће се проследити „када је то практично могуће“. То је још једна лоша последица компромисне природе ове конвенције.⁴⁹⁰

⁴⁸⁶ Stephen McCaffrey, *The Law of International Watercourses*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 408.

⁴⁸⁷ Види за примере чланак Alan Boyle, „Nuclear Energy and International Law: An Environmental Perspective“, *British Yearbook of International Law*, 60/1989, 280.

⁴⁸⁸ Convention on Nuclear Safety, 1963 UNTS 293, члан 17(iv).

⁴⁸⁹ 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, 20.8.2018.

⁴⁹⁰ Види више код Robin Churchill, Vaughan Lowe, *The Law of the Sea*, Juris Publishing, Inc, 1999, 354–355.

Обавеза обавештавања је предмет регулисања и других вишестраних међународних уговора који уређују различите области заштите животне средине, као што су Конвенција о биолошкој разноврсности од 1992,⁴⁹¹ Конвенција о прекограничним последицама индустријских удеса од 1992,⁴⁹² Конвенција о прекограничном кретању опасног отпада и његовом уклањању од 1989,⁴⁹³ али и кодификаторских подухвата међународних струковних тела – Монреалска правила о загађивању вода међународног дренажног слива Удружења за међународно право од 1982,⁴⁹⁴ и меких правних извора попут Рио декларације о човековој животној околини.

Судска и арбитражна пракса такође указује на обичајноправни статус обавезе обавештавања. Арбитражна пресуда у предмету *Језеро Лану* прва је признала постојање обавезе обавештавања, али само у оквиру двостраног уговора о коришћењу заједничког водотока између Француске и Шпаније.⁴⁹⁵ У предмету *Фабрика МОКС*, тужилац у спору, Ирска, је у свом захтеву за одређивање привремених мера изнела схватање да је обавеза обавештавања део општег међународног права,⁴⁹⁶ мада у неколико пресуда у овом спору Ирске и Велике Британије, који се годинама развлачио пред више међународних инстанци (Међународни трибунал за право мора, Арбитражни трибунал на основу Анекса VII Конвенције о праву мора,⁴⁹⁷ Европски суд

⁴⁹¹ (1992) 31 ILM 822, члан 14(d).

⁴⁹² (1992) 31 ILM 1333, чланови 3. и 10.

⁴⁹³ (1989) 28 ILM 657, члан 6.

⁴⁹⁴ Удружење за међународно право, Комитет за међународна водна добра, „Rules on Water Pollution in an International Drainage Basin“, *Report of the Montreal Conference*, 1982, члан 5.

⁴⁹⁵ *Lake Lanoux Arbitration (France V. Spain)*, 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101, текст одлуке доступан на <http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU/Full/En/COU-143747E.pdf>, 20.2.2018, цитати са страница 281 и 317.

⁴⁹⁶ Међународни трибунал за право мора, *MOX Plant case (Ireland v United Kingdom)*, Case no 10 (ITLOS Request for Provisional Measures), 9. новембар 2001, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_10/request_ireland_e.pdf, 20.8.2018.

⁴⁹⁷ Арбитражни трибунал основан на основу члана 287. и члана 1. Анекса VII Конвенције УН о праву мора за спор око Фабрике МОКС, међународног кретања радиоактивних материјала и заштите морске животне средине Ирског мора, *The MOX Plant Case (Ireland V. United Kingdom)*, Order N° 3, 24. јун 2003, http://www.worldcourts.com/pca/eng/decisions/2003.06.24_Ireland_v_United%20Kingdom.pdf, 20.8.2018.

правде⁴⁹⁸), не говори се ништа о томе. Потврда статуса обавезе обавештавања у општем међународном праву присутна је у пресуди Међународног суда правде у предмету *Фабрике целулозе*, где је Суд утврдио да је тужена држава, Уругвај, био у обавези да обавести заједничку комисију за граничну реку Уругвај и суседну државу на водотоку, Аргентину, о плановима који могу да имају последице по животну средину реке. С обзиром на природу планиране активности, Уругвај је био обавезан да обавести Аргентину и заједничку комисију пре него што је одобрио дозволе за имплементацију пројекта.⁴⁹⁹ Из пресуде се јасно види да је носилац обавезе обавештавања држава порекла која мора да обавести све потенцијално погођене државе. Иако обавештење о таквим пројектима може да доспе до потенцијално погођене државе и преко медија, невладиних организација за заштиту животне средине и других неформалних канала комуникације, то не значи да држава порекла не мора да испуни обавезу путем обавештења које путује званичним каналима комуникације.

Статус обавезе обавештавања као норме међународног права није тако проблематичан као њена тачна садржина. Обавеза се не јавља на један хомоген и једнако прецизан начин у свим својим еманицијама кроз набројане изворе међународног права. Комисија за међународно право је покушала да кодификује садржину обавезе у свом Нацрту правила о спречавању прекограничне штете од ризичних активности. Члан 8. Нацрта предвиђа да држава порекла мора да обавести државе које могу да буду погођене планираном активношћу на њеној територији. Обавештена држава мора да одговори на обавештење у року од 6 месеци. Током тог рока држава порекла не сме да настави са имплементацијом планиране активности. Занимљиво је да Међународни суд правде у пресуди у предмету *Фабрике целулозе* није сматрао да пропуштање обавезе обавештавања треба да спречи Уругвај да настави са изградњом фабрике. Што значи да Суд третира забрану даље имплементације као забрану вршења саме делатности која може да узрокује значајну штету суседној држави, а не и припрему за вршење те делатности.

⁴⁹⁸ Европски суд правде, *Commission of the European Communities v Ireland*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 30 May 2006, Case C-459/03, European Court Reports 2006 I-04635.

⁴⁹⁹ Међународни суд правде, *The Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay*, ICJ Rep. (2010) 14, 96, 121.

Члан 8. је скоро реч по реч пренет из рада Комисије за међународно право на тему непловидбеног коришћења међународних водотокова. Члан 12. Конвенције УН о водотоковима предвиђа:

„Пре него што држава водотока почне са реализацијом или одобри реализацију планираних мера које могу имати значајан негативан утицај на друге државе водотока, она ће о томе благовремено доставити обавештење тим државама. Такво обавештење морају пратити одговарајући стручни подаци и информације, укључујући и резултате процене утицаја на животну средину, како би се обавештеним државама омогућило да процене могуће последице планираних мера.“⁵⁰⁰

Држава порекла, дакле, обавезно доставља обавештење свим државама водотока које могу да буду угрожене планираним мерама у значајној мери, при чему да ли може да настане „значајан негативни утицај“, и по коју државу водотока, одлучује она сама. Поводом значења израза „значајан негативни утицај“, Комисија за међународно право у свом коментару објашњава:

„Праг предвиђен овим стандардом треба да буде нижи од прага „значајне штете“ из члана 7. Према томе, „значајан негативни утицај“ не мора да достигне ниво „знатне штете“ у оквиру значења члана 7. „Значајна штета“ није одговарајући стандард за покретање поступака...“⁵⁰¹

Према томе праг који потенцијална штета мора да пређе да би се активирала обавеза обавештења из члана 12. је нижи од прага који важи за активирање обавезе неуроковања значајне штете из члана 7. Конвенције УН о водотоковима. Тиме се постиже проширење домена одговорности државе за спречавање штете. Многи аутори се слажу да је најшири могући домен одговорности за покретање формалних поступака спречавања евентуалних штетних последица у интересу свих страна које користе заједнички водоток.⁵⁰²

⁵⁰⁰ 1997 United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (New York, 21 May 1997), (1997) 36 ILM 700.

⁵⁰¹ Комисија за међународно право, *Report of the International Law Commission on the work of its fortieth session (1988)*, United Nations General Assembly Official Records, forty-fifth session, Supplement No. 10(A/43/10), 35–36.

⁵⁰² У том смислу види Charles B. Bourne, „The International Law Commissions Draft Articles on the Law of International Watercourses: Principles and Planned Measures“, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 3/1992, 70.

Мекефри поставља питање да ли се израз „значајан негативан утицај на друге државе водотока“ из члана 12. односи и на негативан утицај на будуће развојне пројекте у тим државама, или је ограничен на постојеће стање ствари. Највећи број аутора сматра да би шире тумачење било непрактично и непотребно везивање за неки потенцијални будући тренутак у коме развојни пројекат може да се деси.⁵⁰³ Мекефрија у суштини брине систематско тумачење члана 12. и члана 17(2), који се односи на обавезу консултација и преговарања (о којој нешто касније), а у коме се наводи:

„Консултације и преговори водиће се на таквој основи да свака држава мора у доброј вери узети у обзир права и легитимне интересе друге државе“.

Мекефри мисли да свака држава водотока легитимно може да сматра за свој интерес будуће коришћење вода на њеној територији, који се мора узети у обзир у примени члана 12. Супротно тумачење би довело до ситуације да само постојећа коришћења водног ресурса уживају заштиту од значајног негативног утицаја, што би фаворизовало државе које су се раније у времену развиле и приграбиле водни ресурс у своју корист. Како год да будућа пракса протумачи ову одредбу, будућа коришћења свакако уживају заштиту дејством начела правичног и разумног коришћења из члана 5, јер се међу чиниоцима који се изричито наводе као они које треба узети у обзир у погледу разумног и правичног коришћења налазе „постојећа и потенцијална коришћења водотока“ (члан 6(1)(е)).

Према Конвенцији УН о водотоковима, предвиђена је и варијанта евентуалног изостанка обавештења. Члан 18(1) каже да, ако држава порекла, која планира коришћење водотока са потенцијалом значајног негативног утицаја на другу државу, одлучи да не обавести ту државу о плану, потенцијално погођена држава може, ако има „разумне основе да верује“ да планиране мере могу да имају значајне штетне последице по њу, захтева обавештење на основу члана 12. Тај захтев мора да буде пропраћен документованим објашњењем из кога се види основ захтева. У случају наставка неспоразума око датог питања, Конвенција захтева од две државе да приступе консултацијама и преговорима предвиђеним у члану 17. (члан 18(2)), током којих држава која планира мере треба, уколико се од ње то затражи, да се

⁵⁰³ Тако тврди Бурн, наводећи истоветан став још неких аутора, *Ibid*, 71.

„уздржи од реализације или издавања дозвола за реализацију датих мера, у року од шест месеци, осим уколико није другачије договорено“ (члан 18(3)). Конвенција предвиђа и хитни поступак реализације планираних мера код кога изостаје ова обавеза уздржавања:

„у случају да је реализација планираних мера од највеће хитности у циљу јавног здравља, јавне безбедности или других подједнако важних интереса“ (члан 19(1)).

Сличан скраћени поступак се предвиђа у случају ванредне ситуације, која се чланом 28(1) дефинише као:

„ситуација која узрокује или представља непосредну претњу изазивања озбиљне штете држави водотока или другим државама и која изненадно настаје због природних узрока, као што су поплаве, пролом леда, клизање земљишта или земљотрес, или због активности људи, као што су индустријски акциденти“.

Тада држава водотока може „одмах да предузме све могуће мере које околности захтевају, да спречи и отклони штетне последице ванредне ситуације“ (члан 28(3)). Са друге стране она мора да „без одлагања и најефикаснијим доступним средствима, обавести друге потенцијално угрожене државе и надлежне међународне организације о свакој ванредној ситуацији која настане на њеној територији“ (члан 28(2)). Интересантно је да обавеза обавештавања у условима ванредне ситуације има проширен круг адресата, преко других држава водотока ка свакој „потенцијално угроженој држави“. Морамо да нагласимо да, у сваком од изузетака од дужности обавештавања које смо навели, материјлна правила у вези са разумним и правичним коришћењем и обавеза неузроковања значајне штете настављају да се примењују на све мере које могу бити имплементиране.

Још један изузетак од опште обавезе обавештавања предвиђен је чланом 31. Конвенције УН о водотоковима који дозвољава државама порекла да задрже „податке или информације од виталног значаја по националну одбрану или безбедност“. Пошто у тексту нема даљих упутстава око тога када се информације могу сматрати значајним по националну одбрану или безбедност, јасно је да ова одредба може да буде широко коришћена у циљу заобилажења обавезе обавештавања. На пример, држава порекла лако може да тврди да је свака информација која се односи на брану или постројење за производњу електричне енергије осетљива са становишта националне безбедности. Међутим, члан 31. захтева од држава да „сарађују у доброј вери са другим

државама водотока са тежњом да обезбеде што је могуће више информација у датим околностима“ (став 2).

Према члану 15, државе којима је обавештење упућено треба да доставе своје налазе држави која је упутила обавештење што је могуће раније, у оквиру рока од 6 месеци прописаног Конвенцијом. Ако држава којој је упућено обавештење утврди да би реализација планираних мера била у несагласности са начелом правичног и разумног коришћења или обавезом неузроковања значајне штете, она ће уз своје налазе приложити документовано објашњење, наводећи разлоге за такве налазе.

Конечно, према члану 16, ако у року од 6 месеци држава порекла не прими одговор од обавештене државе, она може, поштујући обавезе правичног и разумног коришћења и неузроковања значајне штете, да настави са реализацијом планираних мера у сагласности са обавештењем и свим другим подацима и информацијама које је претходно доставила обавештеној држави. Сваки евентуални захтев за компензацијом обавештене државе која није одговорила у року, може бити компензован трошковима које је сносила држава порекла, а који су настали због предузимања активности након истека рока за одговор, а које иначе не би биле предузете да је држава којој је обавештење упућено приговорила у року. Ради се о својеврсном правном концепту позајмљеном из националних управноправних система који се назива „ћутање управе“, где ћутање органа коме је неки захтев упућен након истека предвиђеног рока аутоматски значи да се са тим захтевом орган саглашава. Министарство за спољне послове Сједињених Америчких Држава у својој анализи међународног водног права даје тумачење по коме сагласност обавештене државе „не мора да буде изричито дата; пошто јој је пружена прилика за приговор, њено ћутање се може узети као пристајак“.⁵⁰⁴

Главни циљ поступка обавештавања према Конвенцији УН о водотоковима је, према томе, двострук: да олакша договорену, практичну примену начела правичног и разумног коришћења из члана 5, и да обезбеди поштовање обавезе нечињења значајне штете из члана 7. Гледано са становишта општег међународног права, обавеза обавештавања терети државу порекла да пружи обавештења о свим потенцијалним негативним утицајима који могу бити релевантни за

⁵⁰⁴ Mr William Griffin, Memorandum of the State Department, Legal Aspects of the Use of Systems of International Waters, S. Doc. No. 118, 85th Cong., 2nd Sess., 91 (1958).

заштиту интереса других држава водотока. Праг штетног утицаја који активира примену ове обавезе нижи је од прага значајне штете, али садржински није јасно у чему је разлика. Нити се то на основу расположиве праксе може утврдити. Циљно тумачење ове обавезе, која је превентивног карактера, било би да се за сваки пројекат који укључује коришћење ресурса заједничког водотока мора обавестити друга страна, те да се за пројекте потенцијално штетне по животну средину мора доставити и процена утицаја као саставни део документације у прилогу обавештења. На основу поступања Међународног суда правде, видимо да се под значајним штетним утицајем на животну средину не сматра изградња фабрике чија делатност може да буде еколошки контроверзна, већ само пуштање у погон такве фабрике.

6.3. Обавеза спровођења процене утицаја на животну средину

Обавеза спровођења процене утицаја на животну средину током фазе планирања одређене активности део је општег међународног права. Јавља се као појавни облик меког права у препорукама и декларацијама разних међународних организација за заштиту животне средине, као што су Организација за економску сарадњу и развој (ОЕСР),⁵⁰⁵ Организација за пољопривреду и исхрану (ФАО),⁵⁰⁶ Програм УН за животну средину (УНЕП).⁵⁰⁷ Такође, још од 1989, када је донета њена Директива о процени утицаја у области животне средине,⁵⁰⁸ Светска банка финансира пројекте који обавезно претходно пролазе поступак процене утицаја на животну средину како би се установиле

⁵⁰⁵ Препорука Савета ОЕСР – Анализа последица значајних јавних и приватних пројеката по животну средину, OECD/LEGAL/0130, 14. новембар 1974; Препорука Савета ОЕСР – Процена пројеката са значајним утицајем на животну средину, OECD/LEGAL/0172, 8. мај 1979; Препорука Савета ОЕСР – Процена утицаја на животну средину пројеката и програма развојне помоћи, OECD/LEGAL/0220, 20. јун 1985.

⁵⁰⁶ Види FAO, *Environmental impact assessment and monitoring in aquaculture*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper, Рим, 2009.

⁵⁰⁷ UNEP, *Goals and Principles of Environmental Impact Assessment*, UNEP/ GC/ DEC/ 14/ 25, 1987.

⁵⁰⁸ Види више код Norman Lee Clive George, *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*, John Wiley and Sons, Chichester, 2013, 243.

њихове могуће унутрашње, прекограничне и глобалне последице по животну средину, тако да су ти поступци сада правило којим све главне развојне агенције условљавају додељивање средстава за пројекте.⁵⁰⁹ То је посебно значајно у вези са међународним водотоковима. У овој области планиране мере коришћења или развоја водних добара обично подразумевају масивне инфраструктурне инвестиције. Највећи број међународних водотокова се налази у земљама у развоју које не могу саме да изнесу те инвестиције. Многи аутори истичу да најнеразвијеније земље врше процене утицаја на животну средину само када је то услов за међународну помоћ.⁵¹⁰

Као чврста правна обавеза, предвиђена је међународним уговорима у различитим областима заштите животне средине. Важнији примери су Конвенција о заштити Нордијске животне средине од 1974,⁵¹¹ Конвенција УН о праву мора од 1982. (члан 206),⁵¹² УНЕП Конвенција о регионалним морима,⁵¹³ Конвенција о заштити природних добара и животне средине Јужнопацифичког региона од 1986,⁵¹⁴ Базелска конвенција о прекограничном кретању отпада од 1989,⁵¹⁵ Протокол о Антарктику од 1991,⁵¹⁶ Оквирна конвенција УН о Климатским променама од 1992 (члан

⁵⁰⁹ О осталим агенцијама види код William V. Kennedy, „Environmental Impact Assessment and Multilateral Financial Institutions“, J. Petts (ed.), *Handbook of Environmental Impact Assessment: Environmental Impact Assessment in Practice – Impact and Limitations*, Blackwell, Oxford, 1999, 98.

⁵¹⁰ У том смислу види следеће радове: John H. Knox, „The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment“, *American Journal of International Law*, 96/2002, 297; Christopher Wood, *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*, Longman, Harlow, 1995, 303; Norman Lee Clive George, *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*, John Wiley and Sons, Chichester, 2013, 48.

⁵¹¹ Nordic Convention on the protection of the environment, (1974) 13 ILM 511, члан 6.

⁵¹² 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, 20.8.2018.

⁵¹³ У које спадају Барселонска конвенција о потапању од 1976, Анекс III; Кувајтска конвенција од 1978, члан XI; Конвенција из Абиџана од 1981, члан 13; Конвенција из Лиме од 1981, члан 8; Конвенција из Џеде од 1982, члан XI; Картагенска конвенција од 1983, члан 12; Конвенција из Најробија од 1985, члан 13; Конвенција из Нумеа од 1986, члан 16.

⁵¹⁴ Оригинални текст на енглеском доступан у (1987) 26 ILM 38.

⁵¹⁵ Оригинални текст на енглеском доступан у 28 ILM (1989) 657, члан 4(2)(f) и Анекс V(A).

⁵¹⁶ Оригинални текст на енглеском доступан у 30 ILM (1991) 1461, члан 8 и Анекс I.

4(1)(ф)),⁵¹⁷ Конвенција о биолошкој разноврсности од 1992. (члан 7(ц) и 14(1)(а)).⁵¹⁸ Године 1991, Економска комисија за Европу УН је усвојила свеобухватну Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспоо Конвенција).⁵¹⁹

Треба имати у виду да је поступак процене утицаја на животну средину одавно познат институт у унутрашњем праву. Сједињене Америчке Државе су прва држава у свету која је увела обавезу спровођења поступка процене утицаја, одредбама Националног закона о политици животне средине од 1969,⁵²⁰ док су чланице тадашње Европске Економске Заједнице од 1988. биле у обавези да установе унутрашња правила о проценама утицаја да би испоштовале Директиву Европског савета о процени последица одређених јавних и приватних пројеката на животну средину од 1985.⁵²¹ Неки облик процена утицаја је сада установљен унутрашњим правним системима тако великог броја држава,⁵²² да Бирни и Бојл сматрају да је овај поступак:

„Тако чврсто заснован у унутрашњој државној пракси да се може сматрати општим правним начелом или чак обавезом обичајног

⁵¹⁷ UN Framework Convention on Climate Change (adopted 9 May 1992, entered into force 24 March 1994), <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>, 20.10.2018.

⁵¹⁸ UN Convention on Biological Diversity (adopted 5 June 1992, entered into force 29 December 1992), (1992) 31 ILM 822.

⁵¹⁹ 1991 UNECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1989 UNTS 309.

⁵²⁰ The National Environmental Policy Act of 1969, доступан на https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/ceq/NEPA_full_text.pdf, 20.10.2018.

⁵²¹ Directive 85/337 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment [1985] OJ L175/40, измењена Директивом 97/11, [1997] OJ L73/5.

⁵²² Види анализу унутрашњег законодавства многих држава код: Annie Donnelly, Barry Dalal-Clayton, Ross Hughes, *A Directory of Impact Assessment Guidelines*, IIED, London, 1998, где аутори наводе примере преко 90 држава; или код Робинсона, Nicholas A. Robinson, „International Trends in Environmental Impact Assessment“, *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 19/1992, 591, где аутор анализира правне прописе и системе у овом погледу у преко 40 држава; Седлер, пак, процењује да преко сто држава има националне системе процена утицаја, Barry Sadler, *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*, Canadian Environmental Agency, Ottawa, 1996; Што се тиче земаља у развоју, још крајем прошлог века преко 70 држава имало је неки облик законодавства по овом питању, види Marceil Yeater, Lal Kurukulasuriya, „Environmental Impact Assessment Legislation in Developing Countries“, *UNEPs New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development* (eds. S. Lin, L. Kurukulasuriya), UNEP, Nairobi, 1995, 259.

права да државе спроводе процене утицаја на животну средину у складу са консензусом из Рио декларације о животној средини и развоју од 1992“.⁵²³

У том смислу, можда се упоредним прегледом садржине унутрашње обавезе процене утицаја могу извући неки закључци који би били макар оријентационог карактера за њену примену на међународном нивоу. Међутим, свакако је далеко важније како је ова обавеза нормирана у кључним међународним изворима који је непосредно или посредно регулишу.

6.3.1. Еспоо конвенција

Од међународних извора који непосредно регулишу поступак процене утицаја на животну средину, Еспоо конвенција је до сада најистанчанији документ. Она садржи два различита регулаторна режима за потенцијално штетне активности. Први Анекс уз конвенцију предвиђа листу активности за које се обавезно мора спровести поступак процене утицаја. Ова листа није исцрпљујућа, уговорне стране могу да у међусобном споразуму листу прошире и на друге активности. Такође, на основу члана 2(5), држава која сматра да нека активност, која иначе није на листи, може да узрокује значајне негативне прекограничне последице по њу, може да и за њу захтева, од државе на чијој се територији активност планира, спровођење процене утицаја. „Значајне негативне последице“ су праг опасности који активира ово право. У Анексу III наведено је неколико критеријума који могу да буду од користи у процени да ли је неопходно спровести поступак процене утицаја на захтев угрожене стране. Узима се у обзир обим и локација планиране активности, као и природа и врста штете која од ње може настати. Ови критеријуми су субјективног карактера, њих цени држава која планира активност, што је ставља у надређен положај у односу на државу која се осећа угроженом.

Праг значајне штете поново се јавља, као и код материјалне обавезе неузроковања значајне штете, као кључан појам за прецизно дефинисање тренутка у коме настаје обавеза. Подсетимо да Комисија за међународно право, у коментарима на свој Нацрт чланова о спречавању прекограничне штете од опасних активности, наводи да

⁵²³ Patricia W Birnie, Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2009, 131.

значајна штета представља праг штете који је виши од „приметне“ штете, али да он не мора да достигне ниво „озбиљне“ или „суштинске“ штете.⁵²⁴ Овако дефинисана, значајна штета обухвата све могуће штетне последице по животну средину, а истовремено искључује неозбиљне захтеве страна које се сматрају угроженим. Дакле, праг значајне штете је у овом случају мањи него код материјалне обавезе неузроковања значајне штете.

Еспоо конвенција доноси и одредбе о садржини обавезе процене утицаја. Члан 4(1) предвиђа минималну врсту и количину података, које други Анекс уз конвенцију детаљније прописује за поједине активности. Уговорнице морају да у те податке укључе опис предложене активности, алтернативне методе извођења дате активности, опис дела животне средине који је угрожен, опис могућих последица по тај део и опис превентивних мера које држава која активност планира мора предузети. Потребно је укључити, логично, и информације и методе којима се дошло до закључка да процену утицаја није ни потребно спровести. Колико су одредбе члана 4(1) и Анекса II само индикативног карактера показује и случај у коме је Комитет за имплементацију конвенције решавао о питању да ли је Белорусија правилно применила одредбе конвенције о процени утицаја. Комитет је констатовао да није у његовој надлежности да утврђује садржину процене утицаја која је у конкретном случају била спроведена.⁵²⁵ Ради се, дакле, о интерном односу између страна.

Комисија за међународно право је такође остала нема када је у питању садржина обавезе процене утицаја из члана 8. Нацрта чланова о спречавању прекограничне штете од опасних активности. Коментар на Нацрт чланова јасно тумачи да сам члан 8. не прецизира садржину поступка процене. Само се констатује да садржина поступка процене зависи од садржине ризика од настанка штете.⁵²⁶ Конкретна садржина процене биће одређена унутрашњим законодавством државе која

⁵²⁴ Комисија за међународно право, *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2001, 388.

⁵²⁵ Извештај комитета за имплементацију о својој 27. седници, Doc ECE/MPEIA/IC/2013/2 (12–14 март 2013), 29.

⁵²⁶ Комисија за међународно право, *Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2001, 158.

спроводи поступак процене.⁵²⁷ Циљеви и начела УНЕП-а о процени утицаја на животну средину такође нису од помоћи. Тако да се Еспоо конвенција до сада може узети као најпрецизнији међународни уговор који прописује обавезу процене утицаја на животну средину. Међутим, њен недостатак је што је регионалног карактера, позивање на њене одредбе ван круга држава које су је ратификовале могло би се спровести само доказивањем да садржи одредбе општег обичајног карактера.

6.3.2. Хелсиншка конвенција

Прекогранична процена утицаја уобичајена је обавеза у двостраним и вишестраним уговорима као и државној пракси у међународном водном праву.⁵²⁸ Хелсиншка конвенција о прекограничним водотоковима и међународним језерима Економске комисије УН за Европу од 1992. изричито захтева:

„у сврху спречавања, контроле и смањења прекограничног утицаја, Стране ће развити, усвојити, применити и, у највећој могућој мери, ускладити релевантне законске, административне, економске, финансијске и техничке мере, да би обезбедиле, између осталог ... да се врши процена утицаја на животну средину и друге анализе“.⁵²⁹

У наставку Хелсиншке конвенције се поново помиње процена утицаја, у члану 11(3) стоји:

„Приобалне стране ће редовно вршити заједничку или усклађену процену стања прекограничних вода и ефикасности мера за спречавање, контролу и смањење прекограничног утицаја. Резултати ових оцена биће доступни јавности у складу са одредбама члана 16. ове конвенције.“

У члану 16. се иначе предвиђа да ће се приобалне стране старати да се учине доступним јавности информације о стању прекограничних

⁵²⁷ *Ibid*, 158–59.

⁵²⁸ О томе генерално види код Ludwik A. Teclaff, *Water Law in Historical Perspective*, William S. Hein Co, New York, 1985, 240; André Nollkaemper, *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint*, Graham & Trotman, Dordrecht, 1993, 180.

⁵²⁹ United Nations Economic Commission for Europe Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, Helsinki, 1992, <https://www.unece.org/env/water/text/text.html>, 20.8.2018, чл. 3(1)(ж).

вода, о планираним и предузетим мерама за спречавање, контролу и смањење прекограничног утицаја и ефикасности тих мера. Информације се односе на циљеве квалитета вода, издате дозволе и услове који се морају испунити, резултате узорковања воде и ефлуента добијених у оквиру праћења и процена, као и на резултате провере испуњености циљева квалитета воде или услова из дозвола. Поменуте информације морају да се ставе јавности на увид у сваком разумном моменту без накнаде и да се омогући представницима јавности добијање копија тих информација по разумној цени. Окова у вези са чланом 16. примећује:

„То може да значи да грађани државе у којој се налази извор утицаја, као и грађани друге државе, имају могућност да изнесу своја виђења онима од којих зависи доношење одлука“.⁵³⁰

6.3.3. Конвенција УН о водотоковима

За разлику од Хелсиншке конвенције, Конвенција УН о водотоковима од 1997. не захтева изричито спровођење процене утицаја на животну средину пре имплементације планираних пројеката или активности који могу да узрокују значајне последице. Међутим, Окова мисли да се и поред тога може тврдити, да чак и у оним приликама када не постоји изричита одредба, процена утицаја на животну средину се може посредно установити из других формалних обавеза, посебно обавезе обавештавања других држава о планираним активностима које могу да нанесу прекограничну штету.⁵³¹ Од свих чланова Конвенције УН о водотоковима само члан 12, који се бави обавезом држава водотока да обавесте друге државе водотока о планираним мерама са могућим штетним последицама, изричито помиње процену утицаја на животну средину. У њему се наводи:

„Пре него што држава водотока почне са реализацијом или одобри реализацију планираних мера које могу имати значајан негативан утицај на друге државе водотока, она ће о томе благовремено доставити обавештење тим државама. Такво обавештење морају пратити одговарајући стручни подаци и информације, укључујући

⁵³⁰ Phoebe N. Okowa, „Procedural Obligations in International Environmental Agreements“, *British Yearbook of International Law*, 67/1996, 278.

⁵³¹ *Ibid*, 279.

и резултате процене утицаја на животну средину, како би се обавештеним државама омогућило да процене могуће последице планираних мера“.⁵³²

Дакле, изричито се признаје да је поступак процене утицаја неопходан како би се извршила обавеза обавештавања. Идентично помињање процене утицаја, у вези са обавезом обавештавања, садржи Измењени протокол о заједничким водотоковима Јужноафричке заједнице за развој.⁵³³

Да је обавеза спровођења процене утицаја на животну средину планираних пројеката и активности у управљању међународним водотоком део општег међународног права потврђује и Удружење за међународно право које истиче ову обавезу као носећи стуб шире обавезе неузроковања значајне штете у режиму међународног водног права у својим Берлинским правилима од 2004.⁵³⁴ Ова правила посвећују посебно поглавље број VI о „Проценама утицаја“, у коме се, између осталог, предвиђа:

„Државе предузимају сталне и претходне процене утицаја програма, пројеката или активности које могу да имају значајне последице по водену животну средину или одрживи развој вода“ (члан 29(1)).“

У наставку истог поглавља се набрајају утицаји који треба да буду процењени: на људско здравље и безбедност, на животну средину, на постојеће или будуће економске активности, на културне или друштвено-економске услове и на одрживост коришћења вода (члан 29(2)).

Берлинска правила ближе прецизирају садржину обавезе процене утицаја тако што предвиђају обавезни минимум информација које морају да се прикупе током поступка. Ту спадају: процена вода и животних средина које могу да буду угрожене; опис предложене активности и њених могућих последица, са нарочитим нагласком на све прекограничне последице; идентификацију потенцијално угрожених екосистема, у шта треба укључити и процену утицаја на живе и неживе

⁵³² 1997 United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses (New York, 21 May 1997), (1997) 36 ILM 700.

⁵³³ Revised Southern African Development Community Protocol on Shared Watercourses, 2000, 40 ILM 321, члан 4(1)(b).

⁵³⁴ Удружење за међународно право, *Berlin Rules on Water Resources Law*, 2004, <http://www.asil.org/ilib/WaterReport2004.pdf>, 20.8.2018.

ресурсе датог водног слива или сливова; опис одговарајућих мера за смањење загађивања које могу да сведу штету по животну средину на минимум; процену институционалних аранжмана и средстава на располагању у датом дренажном сливу или сливовима; процену извора и нивоа загађења у датом дренажном сливу или сливовима, као и њихове последице на људско здравље, интегритет животне средине и њене погодности; идентификацију људских активности које могу бити угрожене; објашњење метода за предвиђање и пратећих претпоставки, као и релевантних података који су коришћени приликом прикупљања датих информација, укључујући и неутврђене и неизвесне чињенице, укључујући и процену ризика од великих удеса; где је то могуће, нацрт програма управљања и надзора и планова пост-пројектне анализе; процену разумних алтернатива, међу којима и алтернативу непредузимања активности; адекватан сажетак свега наведеног који није техничке природе (члан 31).

У Берлинским правилима налази се и обавеза државе да сваком лицу, држављанину друге државе водотока, коме је нанета штета, или му прети озбиљна опасност од наношења штете путем програма, пројеката или активности повезаних са водама на територији државе извора штете, мора да се омогући да учествује, у истом обиму и под истим условима као и домаћи држављанин, у поступку процене утицаја на животну средину (члан 30).

У члану 18, који се односи на „Јавно учешће и приступ информацијама“, предвиђа се да информације доступне јавности обухватају, али се и не ограничавају на, процене утицаја у вези са управљањем водама“ (став 3), док се у коментару на овај члан објашњава да је често најефикаснија метода за омогућавање приступа информацијама давање јавности на увид садржине поступка процене утицаја на животну средину, што је и посебна обавеза према обичајном међународном праву⁵³⁵. С тим у вези, у коментару на члан 2(2) се тврди да државе, како би испуниле своје обавезе према међународном праву, посебно у погледу процене утицаја на животну средину, али не нужно само те обавезе, морају да инвестирају у изградњу капацитета да би обезбедиле потребну техничку експертизу⁵³⁶. Коначно, у коментару на члан 29. се изричито наводи став Удружења за међународно право да

⁵³⁵ *Ibid*, коментар, 25.

⁵³⁶ *Ibid*, 9.

се пракса спровођења поступка процене утицаја уобличила у правило обичајног међународног права, барем у погледу прекограничних последица“.⁵³⁷

6.3.4. Међународна судска и арбитражна пракса

Државе се ослањају на постојање опште међународноправне обавезе вршења процене утицаја на животну средину у прекограничном контексту у неколико међународних спорова.

У предмету пред Међународним судом правде *Нуклеарни тестови*, Нови Зеланд је у свом захтеву поводом француских подземних нуклеарних тестова истакао:

„Понашање Француске је противправно јер узрокује, или може да узрокује, увођење радиоактивног материјала у морску животну средину, док је Француска у обавези да, пре спровођења својих подземних нуклеарних тестова, понуди доказе да они неће имати за последицу увођење таквих материја у ту животну средину, у складу са начелом предострожности које је широко прихваћено у савременом међународном праву“.⁵³⁸

Иако је већина судија одбацила захтев Новог Зеланда без улажења у меритум, три судије у издвојеним мишљењима тврде да би Суд, да је саслушао Нови Зеланд, схватио да је у питању *prima facie* случај. Поготово судија Палмер тврди да начело предострожности и са њим повезана обавеза процене утицаја на животну средину, у случајевима „када активности могу да имају значајне последице по животну средину“, могу да се сматрају начелима обичајног међународног права у области животне средине.⁵³⁹ Исто тако и судија Вирамантири примећује да је обавеза прекограничне процене утицаја „достигла ниво општег признања те и овај Суд треба да је узме у обзир“,⁵⁴⁰ и закључује, на основу информација изнетих пред Суд, да је постојала очигледна обавеза процене утицаја према тадашњем стању међународног права животне

⁵³⁷ *Ibid*, 31.

⁵³⁸ Међународни суд правде, *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, 290.

⁵³⁹ Издвојено мишљење судије Палмера (Palmer), *Ibid*, 412.

⁵⁴⁰ Издвојено мишљење судије Вирамантири (Weeramantry), *Ibid*, 344.

средине.⁵⁴¹ Нови Зеланд је у великој мери засновао своје аргументе на обавези примене начела предострожности, а према ставовима обојице поменутих судија, обавеза процене утицаја је саставни део овог начела, мада се Нови Зеланд донекле позивао и на обавезу процене утицаја из члана 12. Конвенције у Нумеи од 1986. о заштити природних добара и животне средине Јужно-пацифичког региона.⁵⁴²

Мађарска се, у свом првобитном поднеску Међународном суду правде у предмету *Брана на Дунаву*,⁵⁴³ такође ослањала на начело предострожности, које она види као везу између обавезе сарадње и обавезе неузроковања прекограничне штете по животну средину. Мађарска је сматрала да се начело предострожности садржи у члану 3. Еспоо конвенције, који она тумачи као израз општег међународног права, а чија садржина захтева од држава, које предлажу мере које могу да изазову значајне штетне прекограничне последице, да обавесте друге потенцијално угрожене државе, да деле доступне техничке податке и информације, да се са њима консултују и преговарају у доброј вери. Мађарска је истакла да ова обавеза захтева да се спроведе адекватна процена утицаја. Суд се, нажалост, није осврнуо на ове аргументе, али је индикативно истакао да се норме и стандарди животне средине морају узети у обзир „не само када државе припремају нове активности, већ и када настављају са активностима које су започеле у прошлости“.⁵⁴⁴

Суд се коначно изјаснио о статусу обавезе процене утицаја на животну средину у трећем покушају, када је у предмету *Фабрике целулозе* потврдио да је та обавеза норма општег међународног права.⁵⁴⁵ Дакле, иако је предмет спора било тумачење конкретног двостраног уговора између Аргентине и Уругваја, Суд је нормативни статус ове обавезе тумачио на основу општих одредби међународног права. Међутим, Суд

⁵⁴¹ *Ibid*, 345.

⁵⁴² Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region, Noumea, 24 November 1986, 26 ILM (1987) 38.

⁵⁴³ Међународни суд правде, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, Institution of Proceedings, Special Agreement, 2. јул 1993, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/10835.pdf>, 20.10.2018.

⁵⁴⁴ Међународни суд правде, *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)* (1997), Пресуда од 25. септембра 1997, ICJ Reports 7, 140.

⁵⁴⁵ Међународни суд правде, *The Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay*, Пресуда од 20. априла 2010, ICJ Rep. (2010) 14, 204.

се није бавио садржином обавезе процене утицаја. Само је потврдио став Комисије за међународно право из коментара на Нацрт чланова о спречавању прекограничне штете од опасних активности да је садржина обавезе процене утицаја у сваком конкретном случају дефинисана унутрашњим законодавством државе која процену спроводи.⁵⁴⁶

У предмету *Нирекс (Nirex)*, Република Ирска је поднела захтев за спровођење јавне истраге пред државним органима Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске како би се проверила исправност пријаве за изградњу објекта за складиштење нуклеарног отпада у области Камбрије, региона на обали Ирског мора. Ирска је сматрала да начело предострожности обавезује Велику Британију да размотри могући утицај предложеног пројекта на животну средину.⁵⁴⁷ Поред тога, Ирска је је захтевала да се спроведе детаљан поступак процене утицаја као и да се јавности предоче информације о могућим алтернативним местима изградње. Међутим, у овом предмету, Ирска је своје захтеве засновала првенствено на праву Европске уније, те арбитража није имала потребе да се бави обичајним међународним нормама.

Нешто скорије, две исте државе су водиле спор пред Арбитражним трибуналом за право мора. Позадина спора се тицала потапања у Ирском мору извесних количина радиоактивног отпада који је прозведен, или је настао као последица рада постројења МОКС у Селафилду.⁵⁴⁸ Ирска је сматрала да има право да захтева од Велике Британије да спроведе правилну процену утицаја на животну средину рада постојења, у складу са чланом 206. Конвенције УН о праву мора од 1982. У току овог захтева за привременим мерама, Трибунал је изјавио да се ради о главном питању које се не може решити до доношења коначне одлуке. У повезаном захтеву Међународном суду за право мора за привремене мере до доношења одлуке Арбитражног трибунала, Ирска је истакла, између осталог, да је Велика Британија, на основу члана 206, у обавези да изврши претходну процену утицаја рада

⁵⁴⁶ *Ibid*, 205.

⁵⁴⁷ Пренето према Owen McIntyre, *Environmental Protection of International Watercourses Under International Law*, Ashgate, London, 2013, 92.

⁵⁴⁸ Стални арбитражни суд, *Ireland v. United Kingdom (Order No. 3 – Suspension of Proceedings on Jurisdiction and Merits and Request for Further Provisional Measures)*, http://www.worldcourts.com/pca/eng/decisions/2003.06.24_Ireland_v_United%20Kingdom.pdf, 20.10.2018.

постројења на животну средину, као и утицаја прекограничног кретања радиоактивног отпада повезаног са постројењем.⁵⁴⁹ Суд за право мора је одбио да нареди привремене мере, али је наредио странама у спору да приступе консултацијама и размени информација о могућем утицају рада постројења МОКС.⁵⁵⁰

Иако на први поглед делује да је ово одлука која заправо утврђује обавезу размене информација, а не процене утицаја, исти се суд у одлуци о привременим мерама у предмету *Исушивање земљишта у и око Мореуза Јохор (Малезија против Сингапура)*, у којој је Сингапур наређено да изврши процену утицаја на животну средину пре започињања пројекта исушивања, позива изричито на своју претходну одлуку у случају *Фабрике МОКС*.⁵⁵¹ Суд је наложио обема странама у спору да сарађују у оквиру комитета који би проучио утицај предложеног пројекта на животну средину. Следећи тај налог, стране су решиле споразумно спор и тиме је поступак обустављен.

У свом саветодавном мишљењу о активностима у зони морског дна, Веће Међународног суда за право мора је изразило нешто другачије виђење садржине обавезе процене утицаја. Иако се позвало на одлуку Међународног суда правде у предмету *Фабрике целулозе*, није се сложило са ставом МСП да се садржина обавезе утврђује према одредбама унутрашњег права државе која спроводи поступак процене. Напротив, Веће је сматрало да се садржина обавезе процене утицаја утврђује према препорукама и прописима о активностима у зони морског дна које усваја Међународна власт за морско дно.⁵⁵² Ипак, специфичност режима поморског права, у коме постоји посебна међународна организација која се стара о заједничкој територији над којом не постоје партикуларитети државне суверености, ограничава примену овог саветодавног мишљења на област међународног водног права.

⁵⁴⁹ Међународни суд за право мора, *Ireland v. United Kingdom The MOX Plant Case (Ireland V. United Kingdom)*, Order N° 3, 24. јун 2003, http://www.worldcourts.com/pca/eng/decisions/2003.06.24_Ireland_v_United%20Kingdom.pdf, 20.8.2018, 405.

⁵⁵⁰ *Ibid*, 89(1).

⁵⁵¹ Међународни суд за право мора, *Case Concerning Land Reclamation by Singapore in and Around the Straits of Johor (Malaysia v Singapore)*, Одлука о привременим мерама од 8. октобра 2003, ITLOS Reports 2003, 10.

⁵⁵² Међународни суд за право мора, *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area*, Seabed Dispute Chamber of the International Tribunal of the Law of the Sea, Case No 17, Саветодавно мишљење од 1. фебруара 2011, 149.

У пресуди у спору између Костарике и Никарагве (*Изградња пута дуж реке Сан Хуан и Извесне активности Никарагве у граничном појасу*, спојени поступци по меусобним тужбама),⁵⁵³ Међународни суд правде се позабавио питањем процене ризика од настанка значајне штете као разлога за активирање обавезе спровођења процене утицаја. Суд је констатовао да се процена ризика врши на основу начела предострожности, дакле није потребно да постоји потпуна научна утемељеност доказа у прилог постојања ризика. У једном од својих ранијих истраживања на ту тему, приметио сам да је врло важно што Суд у овој пресуди тумачи да се процена ризичности пројекта цени на основу контекста и обима пројекта, као и да свака делатност која има утицаја на животну средину носи обориву претпоставку ризичности.⁵⁵⁴

У последњој пресуди једног арбитражног трибунала која се тичала питања процене утицаја на животну средину у прекограничном контексту, спору између Исламске републике Пакистан и Републике Индије о водама реке Инд, истакнуто је како нема сумње да су државе обавезане савременим општим међународним правом да приликом планирања и развијања пројеката који могу да нанесу штету суседним државама узму у обзир интересе заштите животне средине.⁵⁵⁵ Пресуда се позива на предмет *Фабрике целулозе*, али ништа не каже конкретно о садржини обавезе процене утицаја, те се узима да се овим потврђује да је садржина обавезе одредива према одредбама унутрашњег права државе која спроводи поступак процене утицаја.

6.3.5. Веза обавезе спровођења процене утицаја са обавезом узроковања значајне штете

Можемо закључити да нам међународна судска и арбитражна пракса јасно говори да је обавеза процене утицаја на животну средину за активности које могу да узрокују штетне прекограничне последице

⁵⁵³ Међународни суд правде, *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, I.C.J. Reports 2015, 665.

⁵⁵⁴ Миајло Вучић, "Процена утицаја на животну средину у пракси Међународног суда правде", *Међународни проблеми* 1/2016, 90.

⁵⁵⁵ Стални арбитражни суд, *Indus Waters Kishenganga Arbitration (Islamic Republic of Pakistan v The Republic of India)*, Final Award, 20 December 2013, <https://pcacases.com/web/sendAttach/48>, 20.8.2018.

обавезна по општем међународном праву, али нам не нуди никакву конкретизацију њене садржине, осим упућивања на одредбе унутрашњег права државе која спроводи поступак процене. То је свакако највећа мана ове обавезе. Нема сумње да различити капацитети државних управа, различити степени независности и ефикасности судског поступка, па чак и различити нивои свести и подршке грађанског друштва, могу да произведу знатно различите квалитете процене утицаја у различитим поступцима.⁵⁵⁶ Различити стандарди процене утицаја у унутрашњим правним системима могу да произведу и неспоразуме између заинтересованих држава водотока око техничких питања, било око ваљаности одређених техничких решења, било око начина на који се тумаче резултати добијени поступком процене.⁵⁵⁷ Дакле, потребно је да се идентификује неки минимални садржај обавезе процене утицаја на међународном нивоу да би се олакшала њена практична примена и отклонила неправична привилегија државе која спроводи поступак процене утицаја.

Окова, анализом Еспоо конвенције и УНЕП начела и смерница, долази до извесних кључних, минималних елемената добре процене утицаја.⁵⁵⁸ Најпре, процена мора да буде спроведена већ у фази планирања предложеног пројекта или активности, како би остало довољно времена за правилну анализу резултата. Друго, до завршетка консултација са свим потенцијално угроженим државама, држава која предлаже активности које могу да изазову прекограничну штету не сме са њима да настави. Треће, природа предложене активности и њене могуће последице по животну средину, онако како их идентификује процена утицаја, морају да буду јасно установљене и прослеђене потенцијално угроженима. Подразумева се да у погледу сваког обавештења и потоњих консултација на основу обавештења, стране морају да поступају у доброј вери. Можемо се сложити са овом оценом и констатовати да Еспоо конвенција у суштини покрива све ове минималне елементе. У њој лежи велики потенцијал, те у будућности

⁵⁵⁶ У том смислу види расправу Бочвеја, 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*, 14/2003, 209.

⁵⁵⁷ То истиче и Сендс, Philippe Sands, „International Environmental Litigation and Its Future“, *University of Richmond Law Review*, 32/1999, 1638.

⁵⁵⁸ Phoebe N. Okowa, „Procedural Obligations in International Environmental Agreements“, *British Yearbook of International Law*, 67/1996, 282-285.

и поред свог регионалног карактера она кроз праксу може да буде афирмисана као каталог одредби општег карактера.

Коначно, какав је однос обавезе процене утицаја са обавезом неузроковања значајне штете? Очигледно да, поред тога што се одговорност државе може утврђивати и самостално за пропуштање спровођења процене утицаја, та чињеница је такође и показатељ да држава није са дужном пажњом поступала према обавези неузроковања значајне штете. Дакле, ако би настала значајна штета од неке активности за коју није урађена процена утицаја на животну средину, држава одговорна за тај пропуст би прекршила аутоматски обавезу неузроковања значајне штете. У својој расправи о односу ове две обавезе слично закључује и Нокс:

„Принцип 21 (аутор мисли на начело из Рио декларације, *прим. М.В.*) по логици ствари изгледа да захтева ... процену прекограничног утицаја на животну средину. У супротном, материјална забрана прекограничне штете би у великој мери постала бесмислена, осим као нека накнадна основа за одређивање накнаде која се дугује оштећеној држави“.⁵⁵⁹

6.4. Посебна одговорност у ванредним ситуацијама

Ванредне ситуације, било да настају деловањем природног (поплаве нпр.) или људског фактора (индустријски удеси) захтевају посебан степен одговорности државе за спречавање настанка значајне штете од таквих хаварија. Ванредна ситуација подразумева да се потенцијални узрок настанка значајне штете већ догодио, али размере и територијално простирање штете још нису видљиве. Чак се може догодити, на крају, да штета и не буде прекограничног карактера, али неке обавезе државе на чијој територији се ванредна ситуација догађа свеједно морају да се испуне.

На првом месту ту је обавеза обавештавања свих потенцијално угрожених држава о настанку ванредне ситуације, једноставније речено обавеза упозорења. Колико је обавеза правовременог обавештавања потенцијално угрожених и суседних држава о постојању ванредне ситуације битна, може се видети на примеру индустријских удеса у

⁵⁵⁹ John H. Knox, „The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment“, *American Journal of International Law*, 96/2002, 295-296.

Чернобиљу и Сандозу. Експлозија нуклеарног реактора у Чернобиљу 1986. била је праћена закашњењем совјетских власти од чак 72 сата да обавесте Међународну агенцију за атомску енергију и угрожене државе.⁵⁶⁰ То је подстакло седам водећих индустријских држава, које су се непосредно потом састале на економском скупу Г-7 у Токију 5. маја 1986, да издају саопштење о последицама удеса у коме се наводи: „Свака држава ... је одговорна за брзо достављање потпуних и детаљних информација о нуклеарним ванредним ситуацијама и удесима, поготово о оним са могућим прекограничним последицама. Свака од наших држава прихвата такву одговорност...“.⁵⁶¹ Постоје тумачења појединих аутора да ова изјава говори да су државе које чине Г-7 обавезу упозорења видеде као последицу постојећих начела обичајног међународног права.⁵⁶² У року од три месеца након удеса, Међународна агенција за атомску енергију (ИАЕА) сазвала је посебан састанак владиних експерата како би се припремиле две конвенције. Конвенција о раном обавештавању у случају нуклеарног удеса,⁵⁶³ и Конвенција о помоћи у случају нуклеарног удеса или радиолошке опасности,⁵⁶⁴ отворене су за потписивање 26. септембра 1986. на посебној седници Генералне конференције ИАЕА. Прва конвенција је ступила на снагу 27. октобра 1986, а друга 26. фебруара 1987. Обе конвенције је ратификовао велики број држава.

Међутим, само неколико недеља касније, тачније 1. новембра 1986, ватра која је избила у индустријском комплексу за производњу и складиштење агрохемијских материја „Сандоз“ у Швајцарској довела је до испуштања отровних хемикалија у ваздух, а затим и у реку Рајну, што

⁵⁶⁰ Види уопштено о инциденту код Philippe Sands, *Chernobyl: Law and Communication*, Grotius, Cambridge, 1988, 1-6.

⁵⁶¹ „International Atomic Energy Agency: Statement Summarizing Decisions Taken at the Special Session of the Board of Governors Concerning the Chernobyl Nuclear Accident“, *International Legal Materials*, 25(4)/1986, 1005-1006.

⁵⁶² A. O. Adede, *The IAEA Notification and Assistance Conventions in Case of a Nuclear Accident*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1987, 20.

⁵⁶³ Convention on Early Notification of a Nuclear Accident, 26 September 1986, <https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/convention-early-notification-nuclear-accident>, 20.10.2018.

⁵⁶⁴ Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency, 26 September 1986, <https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/convention-assistance-case-nuclear-accident-or-radiological-emergency>, 20.10.2018.

је узроковало масован помор животињског света низводно од комплекса. Швајцарске власти су отезале са обавештавањем потенцијално угрожених и суседних држава чак 24 сата, што је у великој мери умањило њихову способност да предузму мере за контролу и смањење загађења.⁵⁶⁵ У оба случаја, Чернобиља и Сандоза, кашњење у обавештавању о настанку ванредне ситуације активирало је одговорност државе на чијој територији су оне настале, јер није правовремено обавестила друге државе које су могле да предузму одговарајуће мере како би минимизирале штетне последице ванредних ситуација на својим територијама.

Из разлога овако тешких последица услед неодговорног понашања државе на чијој територији се догоди ванредна ситуација, међународни правници се упињу да докажу, како обавеза обавештавања суседних и потенцијално погођених држава у случајевима прекограничне ванредне ситуације по стање животне средине, или представља део обичајног међународног права,⁵⁶⁶ или је бар у процесу настајања.⁵⁶⁷ Постојање ове обавезе према обичајном међународном праву констатовао је и Међународни суд правде у случајевима *Крфски канал* и *Никарагва*. У случају *Крфског канала*, Суд је истакао обавезу Албаније да упозори бродове о опасностима којима су били изложени у албанским територијалним водама,⁵⁶⁸ а у *Никарагви* је поново потврдио обавезу држава да упозоре друге о опасностима којима могу бити изложени.⁵⁶⁹

⁵⁶⁵ Више о чињеничним и правним околностима случаја види код Devereaux F. McClatchey, „Chernobyl and Sandoz One Decade Later: the Evolution of State Responsibility for International Disasters 1986-1996“, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 25/1996, 662.

⁵⁶⁶ На пример: Ulrich Beyerlin, „Neighbour States“, *Encyclopedia of Public International Law* (ed. R. Bernhardt), Max Planck Institute, Heidelberg, 10/1981, 313; или Oscar Schachter, *International Law in Theory and Practice*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, 373.

⁵⁶⁷ Jan Schneider, „State Responsibility for Environmental Protection and Preservation“, *International Law: A Contemporary Perspective*, (eds. Richard Falk, Friedrich Kratochwil, Saul H. Mendlovitz), Westview Press, Boulder, CO, 1985, 613. Види такође од истог аутора: Jan Schneider, *World Public Order of the Environment*, University of Toronto Press, Toronto, 1979, 159.

⁵⁶⁸ Међународни суд правде, *Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)*, Пресуда у меритуму од 9. априла 1949, (1949) ICJ Reports, 4.

⁵⁶⁹ Међународни суд правде, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, 14.

Обавеза упозорења је на различите начине дефинисана и у великом броју уговорних извора у области животне средине. У сваком појединачном случају, она има за циљ да државама којима прети удес катастрофалних размера пружи прилику да усвоје стратегије евакуације или друге противмере.⁵⁷⁰ У неким уговорним режимима, чврстина обавезе и њена тачна садржина одређују се кроз процену мноштва важних чинилаца, попут природе и озбиљности могуће штете по животну средину, географске близине потенцијално погођене државе месту удеса, као и економског или другог значаја интереса који могу бити угрожени.⁵⁷¹ У обимном прегледу државне праксе која се односи на обавезу упозорења у обичајном међународном праву, Вудлајф закључује да је ова обавеза најдетаљније регулисана у ситуацијама које се баве коришћењем заједничког природног добра, као што је систем међународног водотока.⁵⁷² Према речима овог аутора:

„Пошто коришћење заједничког природног добра повећава ризик од прекограничне штете по животну средину, постоји широка подршка у круговима правне науке и државне праксе за постојање обавезе упозорења држава о свакој ванредној ситуацији која може да изазове изненадне штетне последице по њихову животну средину“.⁵⁷³

Као подршку свом закључку, он наводи и Начело 9. УНЕП Нацрта начела понашања у области животне средине за руковођење државама у очувању и хармоничном коришћењу природних добара које деле две или више држава,⁵⁷⁴ као и Нацрт чланова о загађивању воде међународног дренажног слива Удружења за међународно право.⁵⁷⁵

⁵⁷⁰ На пример, члан 6. Конвенције из Базела о контроли прекограничног кретања опасног отпада и његовом одлагању (1989), Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal (1989) 28 ILM 657; Члан 10. Конвенције о прекограничним последицама индустријских удеса од 1992, Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents (1992) 31 ILM 1333.

⁵⁷¹ Узмимо за пример критеријуме из Анекса III Еспоо Конвенције о процени прекограничног утицаја на животну средину од 1991, Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention), (1991) https://www.unece.org/env/eia/about/eia_text.html, 20.8.2018.

⁵⁷² Пренето према Owen McIntyre, *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Routledge, London, New York, 2016, 346.

⁵⁷³ *Ibid.*

⁵⁷⁴ *Ibid.*

⁵⁷⁵ *Ibid.*

Удружење за међународно право стоји на истом становишту у својим Берлинским правилима о праву водних добара од 2004,⁵⁷⁶ која садрже читаво поглавље VII о „Изузетним ситуацијама“, у коме се налазе детаљна правила о обавези држава да обавесте друге угрожене државе и надлежне међународне организације о настанку „Изузетних услова“ (члан 32), или „Удеса са високим степеном загађења“ (члан 33), као и да пренесу све информације о догађајима који могу да изазову поплаве (члан 34), и о условима којима се испуњавају договорени критеријуми у вези са опасношћу од суша (члан 35).

У складу са развојем догађаја у обичајном међународном праву, Конвенција УН о водотоковима од 1997. предвиђа посебне обавезе државе у случају ванредне ситуације (члан 28). Према ставу 1. члана 28. ванредна ситуација је ситуација која узрокује или представља непосредну претњу изазивања озбиљне штете држави водотока или другим државама и која изненадно настаје због природних узрока, као што су поплаве, пролом леда, клизање земљишта или земљотрес, или због активности људи, као што су индустријски акциденти. Обавеза државе на чијој територији настаје ванредна ситуација је да без одлагања и најефикаснијим доступним средствима, обавести друге потенцијално угрожене државе и надлежне међународне организације о настанку ванредне ситуације (став 2.). Дакле, ова обавеза је условљена тиме што штета која може да настане мора да буде „озбиљна“. У питању је терминолошки другачији праг од прага „значајне“ штете који конвенција тражи ради активирања обавезе неузроковања значајне штете и њених пратећих обавеза. Пракса нам за сада не даје неке смернице да ли је и суштински у питању нижи праг штете који се тражи за активирање посебне одговорности у случају ванредних ситуација. Чини се да би такво тумачење било логично јер је кључна одлика ове обавезе да она мора да се изврши без одлагања, те да нема времена за тачну процену степена штете, јер се могу очекивати катастрофалне последице у супротном.

Хелсиншка Конвенција о прекограничним водотоковима и међународним језерима од 1992. предвиђа у члану 14. (систем упозоравања и узбуђивања) следеће обавезе државе водотока:

⁵⁷⁶ Удружење за међународно право, *Berlin Rules on Water Resources Law*, 2004, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/Annex_IV_Berlin_Rules_on_Water_Resources_ILA.pdf, 20.10.2018.

„Приобалне стране ће се без одлагања међусобно обавештавати о свакој критичној ситуацији која би могла имати прекогранични утицај. Оне ће, када је потребно, успоставити и користити усклађене или заједничке системе комуникације, упозоравања и узбуђивања у циљу добијања и преношења информација. Ти системи функционисаће на основу усклађених поступака и средстава за пренос и обраду података, о чему ће се Приобалне стране договорити. Приобалне стране ће се узајамно обавестити о надлежним органима или контактима одређеним у те сврхе.“

Дакле, овде нема условљености обавезе упозорења неким одређеним прагом прекограничног утицаја, што је много боље решење у односу на Конвенцију УН о водотоковима. С обзиром на комплементарност две конвенције треба систематски тумачити да је обавеза упозорења активирана самом чињеницом настанка ванредне ситуације која може изазвати прекограничну штету, независно од тога колика и каква та штета може да буде.

Остаје још да размотримо да ли прекограничне ванредне ситуације на међународним водотоковима према обичајном међународном праву намећу још неке додатне обавезе, поред основне обавезе упозорења свих држава које могу да буду угрожене. Може се заступати став да, како би имала практичног дејства, обавеза упозорења мора да буде праћена комплементарним обавезама као што су обавеза пружања помоћи, обавеза развијања планова за заустављање последица ванредне ситуације, или обавеза достављања таквих информација које би помогле угроженим државама да минимизују прекограничне штетне последице. У области опште заштите животне средине, како Удружење за међународно право,⁵⁷⁷ тако и Експертска група Светске комисије за животну средину и развој,⁵⁷⁸ помињу обавезе које су пратеће уз примарну обавезу упозорења. Иако Вудлајф сумња да постоји обичајноправни статус пратећих обавеза у општем праву заштите

⁵⁷⁷ Види Удружење за међународно право, *First Report of the Committee on Legal Aspects of Long-Distance Air Pollution, Report of the Sixty-First Conference*, 1984, 380, Owen McIntyre, *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Routledge, London, New York, 2016, 347.

⁵⁷⁸ World Commission on Environment and Development, *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations*, London/Boston, Graham & Trotman/M. Nijhoff, 1987, 133.

животне средине, он признаје да таква обавеза може да постоји у случају заштите заједничког природног добра.⁵⁷⁹

Хелсиншка Конвенција од 1992. предвиђа по том питању да ће приобалне стране на захтев једне од њих пружити узајамну помоћ (члан 15(1)). Договор приобалних страна треба да разради ове поступке. Конвенција у члану 15(2) предвиђа да поступци морају да садрже решења око: усмеравања, контроле, координације и надгледања помоћи; локалних средстава и услуга стране која тражи помоћ, укључујући, према потреби, и поједностављивање формалности у вези са преласком границе; договоре о ослобађању од одговорности, о обештећењу или пружању надокнаде за страну која помаже или за њено особље, као и за транзит преко територије треће стране, ако је потребно; (г) начине надокнаде за услуге пружања помоћи.

Конвенција УН о водотоковима предвиђа да је одговорност на држави водотока на чијој територији настане ванредна ситуација да, у сарадњи са потенцијално угроженим државама, а по потреби и надлежним међународним организацијама, одмах предузме све могуће мере које околности захтевају, да спречи и отклони штетне последице ванредне ситуације (члан 28, став 3.). Конвенција предвиђа и евентуалну обавезу државе на чијој територији настане ванредна ситуација да припреми планове за ванредне ситуације у циљу одговора на њих, када је то потребно, а у сарадњи, по потреби, са другим, потенцијално погођеним државама и надлежним међународним организацијама (члан 28, став 4.). Дакле, обавеза сарадње у спречавању и отклањању штете била би обавезујућа, а обавеза израде планова само опционог карактера. Опет, систематским тумачењем обе конвенције долазимо до закључка да је пратећа обавеза обавези упозорења обавеза сарадње на пружању помоћи за спречавање и отклањање штете са осталим угроженим државама водотока, те да су модалитети те сарадње детаљно регулисани, али да се посебним споразумом заинтересованих страна могу и строже и потпуније регулисати.

⁵⁷⁹ Пренето према Owen McIntyre, *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Routledge, London, New York, 2016, 347.

7. СТУДИЈА СЛУЧАЈА – ФАБРИКЕ ЦЕЛУЛОЗЕ НА РЕЦИ УРУГВАЈ

Предмет *Фабрике целулозе на реци Уругвај* пред Међународним судом правде кључан је за разумевање садржине обавезе дужне пажње државе према активностима коришћења ресурса међународног водотока, а самим тим и општег начела неузроковања значајне штете. Према Мекинтајеру, пресуда у овом предмету је садржину обавезе дужне пажње повезала са процедуралним обавезама држава у међународном водном праву и тиме јасно истакла како је за испуњење обавезе неузроковања значајне штете приликом коришћења међународног водотока довољно предузети низ процедуралних корака, чијим испуњењем би се са државе аутоматски скидала свака даља одговорност за евентуално насталу значајну штету.⁵⁸⁰ Због ове кључне интерпретације сматрамо да позадина предмета и садржина пресуде на овом месту треба да буду детаљније изложене.

7.1. Позадина спора

Влада Уругваја је одобрила изградњу две фабрике целулозе на обали реке Уругвај, међународног водотока који чини природну границу државе Уругвај и Аргентине. Аргентина се 4. маја 2006. године обратила тужбом против Уругваја Међународном суду правде, поднетом на основу члана 60(1) Статута реке Уругвај од 1975. године.⁵⁸¹ Том приликом је навела да је Уругвај прекршио Статут од 1975. тако што је дао дозволу за изградњу и пуштање у погон две фабрике целулозе на реци Уругвај, чиме су настале последице по квалитет воде реке Уругвај и по области у додиру са водама те реке. У Статуту се на основу Уговора из Монтевидеа од 1961,⁵⁸² који успоставља речну границу између Аргентине и Уругваја,

⁵⁸⁰ Owen McIntyre, „The Proceduralisation and Growing Maturity of International Water Law: *Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)*”, International Court of Justice, 20 April 2010“, *Journal of Environmental Law*, 22(3)/2010, 475.

⁵⁸¹ Међународни суд правде, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Application Instituting Proceedings, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/135/10779.pdf>, 20.8. 2018. Даљи наводи о чињеничним околностима предмета потичу из овог текста.

⁵⁸² Енглеска верзија текста доступна у 635 UNTS No. 9074, 98, потписан између Аргентине и Уругваја у Монтевидеу, Уругвај, 7. априла 1961.

ствара режим за коришћење реке и настоји се да се створи заједнички механизам у циљу оптималног и разумног коришћења Реке Уругвај, уз строго поштовање права и обавеза које настају на основу уговора и других међународних споразума на снази између уговорница (члан 1.). Статут из 1975. поставља неколико општих материјалних правила у циљу заштите реке и више процедуралних захтева за обавештавање о појединим пројектима или активностима. Поред тога, њиме се успоставља и Административна Комисија за реку Уругвај (АКРУ), заједничка комисија за управљање речним сливом у чијој је надлежности олакшавање билатералне комуникације и консултација између приобалних држава око питања која се тичу коришћења реке.

Пројекат изградње прве фабрике, који је израдила локална компанија СМВ за рачун шпанске компаније ENCE, предложен је Националном директорату за животну средину Уругваја 22. јула 2002. У прилогу пројекта је достављена и процена утицаја на животну средину. У исто време је обавштена и АКРУ, али је она од уругвајских власти захтевала додатне информације. Међутим, ти поновљени захтеви никада нису услишени. Уругвај је издао еколошку дозволу за пројекат 9. октобра 2003. године, иако су списи које је тражила АКРУ достављени тек неколико недеља касније, тачније 27. октобра 2003. Ови списи су од суштинске важности по обавезу делотворне нотификације према међународном праву, јер су садржали копију процене утицаја на животну средину која је достављена Националном директорату 22. јула 2002, коначни извештај о процени Директората датиран на 2. октобар 2003 и еколошку дозволу издату 9. октобра 2003. Аргентина се касније пожалила да списи нису ваљани за техничку процену пројекта и изразила је мишљење да Уругвај није испоштовао обавезу на основу члана 7. Статута од 1975. о нотификацији. Коначно, 7. новембра 2003. Уругвај је доставио Аргентини копију целог омота списка о пројекту, који је Аргентина проследила АКРУ 23. фебруара 2004, целих 19 месеци након што је пројекат иницијално достављен уругвајским властима. Иако је Уругвај одобрио почетак припремних грађевинских радова за новембар 2005, компанија СМВ је суспендовала радове на захтев председника Уругваја на 90 дана у марту 2006. и објавила намеру да у потпуности оконча пројекат на дан 21. септембра 2006.

Други пројекат, фабрика под називом „Орион“, изграђена је на уругвајској обали реке од стране локалне компаније, иза које је стајао инвеститор из Финске и започела је са радом 9. новембра 2007. Уругвајске власти су први пут о плану изградње обавештене крајем 2003,

а формална пријава за почетну еколошку дозволу поднета је 31. марта 2004, а допуњена 7. априла 2004. Након састанака између представника Ориона и АКРУ-а, крајем априла и октобра месеца 2004. године, АКРУ је затражио од Ориона да достави додатне информације о пројекту, али узалуд. 16. новембра 2004. АКРУ је упутио захтев Уругвају да им достави додатне информације о пријави за почетну еколошку дозволу, наишавши поново на ћутање. Истина, саветник АКРУ-а је присуствовао јавном слушању о теми пројекта 21. децембра 2004. 11. фебруара 2005. је Директорат за животну средину усвојио своју студију процене утицаја на животну средину предложеног пројекта и препоручио да надлежно министарство изда почетну еколошку дозволу за изградњу фабрике и припадајуће луке, што је министарство и учинило 14. фебруара. Иако је Аргентина накнадно оспорила издавање дозволе на основу сумње да је тиме прекршен Статут од 1975. у погледу процедуралних обавеза Уругваја, Уругвај је наставио да издаје дозволе за уређење локације за фабрику и пратеће радове 12. априла 2005, затим за изградњу припадајуће луке 5. јула 2005, а фабричког димњака и бетонских темеља 22. августа 2005. Накнадне дозволе су издате по отпочињању грађевинских и индустријских радова, при чему је Уругвај о свим издатим дозволама уредно обавештавао АКРУ. Техничка група високих експерата, коју су заједнички формирала министарства спољних послова обе стране на основу договора председника обе државе, је између августа 2005. и јануара 2006. одржала 12 састанака, али није успела да направи никакав помак у решавању насталог спора. Новембра 2006. године упућен је захтев шпанском краљу да се прими улоге посредника у помирењу страна у спору, али ни његова интервенција није довела до решења спора путем преговора.

Дакле, предмет спора се тицао тумачења и примене Статута од 1975, пре свега питања да ли је Уругвај поступио у складу са својим процедуралним обавезама на основу Статута када је одобрио изградњу поменуте две фабрике и да ли је поступио у складу са својим материјалним обавезама о заштити животне средине на основу Статута у периоду од почетка рада фабрике Орион.

7.2. Анализа Суда у погледу процедуралне одговорности државе за значајну штету

Уругвај је прихватио надлежност Суда на основу компромисорне клаузуле из Статута од 1975. у погледу захтева који се тичу загађења

или штете нанете реци Уругвај кршењем одредби Статута, укључујући и наводни штетни утицај пословања фабрике целулозе Орион на квалитет воде реке, али није прихватио тужбени захтев Аргентине у делу који повезује настало загађење ваздуха, визуелне и друге сметње и штетни утицај на туристичку индустрију као део спора око тумачења и примене Статута. Аргентина је сматрала да надлежност Суда на основу одредби Статута од 1975. мора бити шира од овога, истичући како заштита режима управљања реком обухвата и области које су погођене тим режимом управљања. Аргентина је практично прихватила „екосистемски“ приступ у управљању међународним водотоковима, позивајући се на члан 36. Статута, у коме се наводи да ће уговорне стране координирано, кроз АКРУ, предузимати потребне мере за спречавање сваке промене у еколошкој равнотежи и за контролисање штеточина и свих других штетних чинилаца у реци и у областима које су под утицајем реке. Суд није нашао везу између ове одредбе и захтева Аргентине који су се односили на штету од буке, визуелног загађења или непријатних мириса.⁵⁸³ Суд се, међутим, потрудио да истакне како му нису „достављени докази о вези између наводних непријатних мириса или загађења ваздуха са воденом животном средином реке“,⁵⁸⁴ што може да значи да би доказана веза између ових утицаја свакако активирала примену члана 36. и сходно прихватање екосистемског приступа од стране Суда.

Аргентина се такође позивала на чланове 1. и 41. Статута од 1975. као на упућујуће норме. У члану 1. се наводи да је основни циљ доношења Статута стварање заједничког механизма потребног за оптимално и разумно коришћење реке Уругвај, уз строго поштовање права и обавеза које настају на основу уговора и других међународних споразума на снази између уговорница. Члан 41. обавезује уговорнице да заштите и очувају водену животну средину, и поготово да спречавају њено загађивање, поштујући одговарајућа правила и усвајајући одговарајуће мере у складу са примењивим међународним споразумима и управљајући се, где је то релевантно, према смерницама и препорукама међународних експертских тела; да не умањују, у својим правним системима достигнут,

⁵⁸³ Међународни суд правде, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment of 20 April 2010, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf>, 20.8.2018, 52.

⁵⁸⁴ *Ibid*, сви даљи наводи потичу из текста пресуде.

ниво техничких стандарда за спречавање загађења воде и тежину казни предвиђених за њихово кршење; да обавештавају једна другу о свим правилима које планирају да усвоје у погледу загађивања воде, како би се постигла једнакост норми њихових правних система. Ове норме су према Аргентини упућујуће на обавезе страна уговорница према општем међународном праву и према бројним вишестраним међународним уговорима о заштити животне средине. Упућивање на те норме практично их чини саставним делом Статута и тако успоставља надлежност Суда за оцену да ли се Уругвај придржавао обавеза предвиђених тим нормама. Аргентина је истакла да би одредбе Статута од 1975. морале да буду тумачене динамично, у светлости свих релевантних правила која су примењива на уговорнице, како би тумачења Статута остала у складу са променама у стандардима заштите животне средине. У том смислу се Аргентина позвала на правила и начела међународног права као што су начело правичног, разумног и нешкодљивог коришћења међународних водотокова, начела одрживог развоја, превенције, предострожности и обавезе предузимања процене утицаја на животну средину, односно на релевантне међународне уговоре обавезујуће за стране у спору, као што су Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивљег биљног и животињског света од 1973, Рамсар конвенција о мочварама од међународног значаја од 1971, Конвенција УН о биолошкој разноврсности од 1992. и Стокхолмска конвенција о дуготрајним органским загађивачима од 2001. Аргентина је тврдила да су ове обавезе додатне и допунске у односу на обавезе изричито предвиђене Статутом од 1975. и да се морају поштовати приликом примене Статута, осим ако од њих не одступају посебна правила Статута, као *lex specialis*. Уругвај је тврдио да Статут од 1975. треба тумачити у светлости општег међународног права, али је истовремено истакао како то питање није од значаја за предмет спора, јер је његово тумачење Статута у складу са разним општим начелима међународног водног права и међународног права заштите животне средине, односно да су уговорне обавезе на које се Аргентина позива или ирелевантне за предмет спора, или су у питању обавезе које је Уругвај у потпуности испоштовао.

Након пажљивог текстуалног тумачења шпанског оригиналног текста члана 1. Статута од 1975, Суд је закључио да та одредба није никада имала за циљ да обавезе уговорних страна тумачи на основу обавеза уговорница из других међународних уговора. Такође, Суд није дошао до закључка да се у члану 41. налази упућујућа норма, која би у

текст Статута уклопила обавезе уговорница према међународним споразумима и другим нормама, већ да та норма ствара обавезе за уговорнице да своја регулаторна овлашћења врше у складу са примењивим међународним споразумима, у циљу заштите и очувања водене животне средине реке Уругвај. Према томе, Суд се није огласио надлежним да процени да ли се Уругвај понашао у складу са обавезама које предвиђају дате норме.

Суд је врло уско протумачио своју надлежност према члану 60(1) Статута – ограничио се само на своје право да протумачи и примени нормативне одредбе Статута и искључио могућност да процењује остале обичајне или уговорне обавезе које би потврдиле праксу и стандарде општег међународног права. То значи да се домет пресуде у смислу развоја општег међународног водног права може окарактерисати као ограничен. Међутим, исти став Суда налазимо и у ранијој пресуди у предмету *Брана на Дунаву*,⁵⁸⁵ где је утврђено да новонастале норме заштите животне средине могу да буду релевантне за одредбе Уговора из 1977. закљученог између Мађарске и Словачке, као страна у спору, у оним деловима у којима се уговорнице обавезују да усвоје мере заштите квалитета воде, природе и рибљег фонда, иако је истом приликом констатовао да не постоје перемпторне норме међународног права које би имале већу правну снагу од тих уговорних норми. Иако те уговорне одредбе захтевају усвајање заједничких мера на билатералном нивоу, пре него унутрашњих прописа предвиђених чланом 41. Статута од 1975, и једне и друге норме се могу окарактерисати као „еволуирајуће“, што значи да њиховим предвиђањем у уговору уговорнице препознају да постоји могућност потребе за прилагођавањем њихове садржине промењеним околностима током времена, јер „међународни уговор није статичан, већ је отворен за прилагођавање настајућим нормама међународног права“.⁵⁸⁶

Такво разумевање Суда је значајно за стални развој и примену правила и стандарда општег међународног права, јер много уговорних извора права међународних водотокова (али и других заједничких природних добара) садржи такве одредбе, које се сада морају тумачити тако да се обезбеди примена правила и стандарда који су у складу са

⁵⁸⁵ Међународни суд правде, *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, (1997), ICJ Reports 7.

⁵⁸⁶ *Ibid*, 112.

настајућим нормама међународног права заштите животне средине. Тако да ће даљи развој правила и начела међународног права заштите животне средине и међународног водног права итекако утицати на тумачење претходно склопљених уговорних аранжмана о коришћењу међународних водотокова. У том смислу треба посматрати и члан 21. Конвенције УН о водотоковима, који захтева од држава да „појединачно и по потреби заједнички, спречавају, смањују и контролишу загађивање међународног водотока које може да узрокује значајну штету другим државама водотока или њиховој животној средини, укључујући штету људском здрављу или безбедности, коришћењу вода за било коју корисну сврху или живим ресурсима водотока“, као и да „ће се на захтев било које од њих консултовати са циљем да постигну заједнички прихватљиве методе и мере“, укључујући постављање заједничких циљева и критеријума квалитета вода, утврђивање техника и пракси ради сузбијања загађења, и утврђивање листе материја чије увођење у воде међународног водотока се контролише.

У погледу наводне повреде процедуралних обавеза из Статута од 1975. које је учинио Уругвај, Суд је прихватио став Аргентине да су процедуралне и материјалне обавезе из Статута инхерентно повезане. Суд је навео да, путем сарадње, заинтересоване државе могу заједнички да управљају ризиком од настанка штете по животну средину која може да буде изазвана плановима неке од њих, а, у циљу спречавања те штете, да испуњавају и процедуралне и материјалне обавезе предвиђене Статутом.

Међутим, и поред ове инхерентне везе, Суд није био спреман да прихвати став да постоји недељивост обавеза, односно да повреда процедуралне обавезе аутоматски доводи до повреде материјалне обавезе, и уместо тога је утврдио да државе треба да одвојено одговарају за те обавезе. Суд је у прилог свом ставу истакао да се нигде у тексту Статута не може пронаћи потврда става да уговорница може да испуни своје материјалне обавезе поштујући само процедуралне обавезе, нити да повреда процедуралних обавеза аутоматски обухвата повреду материјалних обавеза.

Штавише, Аргентина је тврдила да процедуралне обавезе из Статута од 1975, које обухватају обавезу обавештавања, нотификације и преговарања, заједно чине интегрисану и недељиву целину у којој АКРУ као организација игра незаменљиву улогу. Аргентина одатле изводи закључак да је Уругвај повредом обавезе обавештавања на основу члана 7. повредио све процедуралне обавезе које проистичу из чланова 7-12,

те да су неформални контакти које су Аргентина или АКРУ имали са компанијама које су стајале иза пројекта недовољни да би се могло говорити о испуњењу обавезе формалне нотификације преко Комисије. Уругвај је истакао да се стране у спору могу сложити, узајамном сагласношћу, да користе различите канале комуникације како би успоставили сарадњу и да нису везане искључиво процедуралним аранжманима Статута. Имајући у виду обим и значај функција и одговорности које су на основу Статута од 1975. дате АКРУ-у (у шта спада и стварање правила у многим областима које су повезане са заједничким управљањем реком; или деловање у својству помирителја у било ком спору који настане између уговорница; чињеница да је АКРУ кључно тело за билатералну сарадњу у свим областима које покрива Статут, да је снабдевена правном способношћу како би обављала своје функције, да су јој на располагању сви потребни ресурси, информације и средства које су неопходне за њене активности, да има стално седиште и секретаријат чије особље ужива привилегије и имунитете, да је овлашћена да ствара помоћна тела), Суд је закључио да је АКРУ далеко од обичног преносног механизма између уговорница и да се не може свести само на опциони механизам који је доступан уговорним странама онда када одлуче да га користе. Суд се позвао на једну своју претходну одлуку о сличном питању,⁵⁸⁷ и утврдио да информације које су дошле до АКРУ преко заинтересованих компанија или других невладиних извора не могу да буду замена за обавезе које су наведене у члану 7, став 1, Статута од 1975, а чији је носилац држава потписница Статута.

У погледу тренутка када је Уругвај требало да информише АКРУ о пројекту и обима тражене информације, Суд се сложио са Аргентином да је АКРУ требало обавестити пре одобрења или почетка имплементације пројекта и да садржина обавезе обавештавања треба да буде одређена у светлости циља информације, на пример да информација треба да Комисији омогући да привремено одлучи, у кратком року од 30 дана, да ли је план подобан да узрокује значајну штету другој страни. Суд се ослонио на дужну пажњу као на практично средство за остварење

⁵⁸⁷ У питању је предмет *Одређена питања о узајамној помоћи у кривичним стварима*, Међународни суд правде, *Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France)*, Judgment of 4 June 2008, 150, где је Суд утврдио да информације које је влада Џибутија сазнала из медија не могу да буду разлог за одбијање помоћи коју је тражила Француска на основу члана 17. Конвенције о узајамној помоћи у кривичним стварима потписане између Џибутија и Француске.

обичајноправне обавезе неузроковања значајне штете, одбивши да прихвати аргумент Уругваја да обавеза информисања не мора да буде извршена у најранијим фазама планирања, јер тада још нису доступне све информације које би могле помоћи Комисији да утврди да ли план може да узрокује значајну штету другој држави, то јест да тренутак у коме тражена информација постаје доступна може да падне и након издавања почетне еколошке дозволе. Суд се ослонио на текст члана 7. шпанске верзије Статута од 1975, који разликује обавезу обавештавања АКРУ-а, како би се јој омогућило да спроведе прелиминарно истраживање да ли предвиђени план потпада под процедуру сарадње, а ако потпада, тада се активира шира обавеза нотификације друге стране, која треба да садржи и техничке податке потребне за анализу могућег утицаја планираних радова на пловидбу, режим управљања реком или квалитет њених вода. Суд је стога протумачио да члан 7. захтева од Уругваја да обавести АКРУ чим доспе у посед плана који је развијен довољно да омогући АКРУ-у да спроведе прелиминарну процену, иако поднете информације можда не садрже пуну процену утицаја пројекта на животну средину. Суд је такође недвомислено утврдио да дужност информисања АКРУ-а настаје у тренутку када овлашћени орган добије пројекат ради издавања почетне еколошке дозволе, а пре самог издавања дозволе. Пошто је пажљиво испитао разне садржаје комуникација између Уругваја и АКРУ-а, Суд је закључио да је Уругвај, пропустивши да обавести АКРУ о планираним радовима пре издавања почетне еколошке дозволе, прекршио обавезу из члана 7. става 1. Статута од 1975.

Вреди истаћи да је Суд препознао средишњу улогу процене утицаја на животну средину у контексту шире и временски следејуће обавезе нотификације о плану пројекта на основу члана 7. ставова 2. и 3. Статута од 1975. Такође је истакао и да та нотификација мора да претходи издавању почетне еколошке дозволе. Суд је утврдио да је Уругвај претпоставио своје законодавство међународној обавези нотификације која је била заснована међународним правним уговором – Статутом од 1975, јер је издао почетну еколошку дозволу и дозволу за изградњу пре слања формалне нотификације.⁵⁸⁸

⁵⁸⁸ На тај начин Уругвај је прекршио обичајно правило међународног права које је наведено и у Бечкој Конвенцији о међународним уговорима у члану 27 – страна не може да се позове на одредбе свог унутрашњег права као на изговор за неизвршавање међународног уговора, видети текст у “*Međunarodni ugovori*”, *Službeni list SFRJ*, broj 30/1972.

7.3. Анализа Суда у погледу материјалне одговорности државе за значајну штету

На почетку разматрања материјалноправних аспеката спора, Суд је одбио став Аргентине да се Статут од 1975. може тумачити тако да терет доказивања одсуства ризика од настанка значајне штете услед деловања фабрике Орион пада на Уругвај, на основу начела предострожности. Суд не спори да начело предострожности може да буде од значаја за тумачење и примену Статута, али сматра да опште начело тумачења *onus probandi incumbit actori* (терет доказивања је на тужиоцу) има већу снагу, што значи да је обавеза оне стране која тврди да постоје неке чињенице да докаже постојање тих чињеница. Стране у спору су изнеле супротстављене верзије чињеница и поткрепиле их различитим студијама и извештајима. Наравно да је било обостраних оспоравања независности аутора који су израдили студије, поузданости и комплетности података, јасноће и утемељености закључака, тако да је Суд решио да уместо да се изјасни о тим налазима и мишљењима сам утврди све чињенице на основу доказа који су му достављени.

Аргентина је сматрала да је Уругвај нарушио своје обавезе на основу чланова 1, 27, 35, 36 и 41(а) Статута од 1975. и друге обавезе на основу општег уговорног и обичајног међународног права које су неопходне за примену Статута од 1975. Суд је протумачио да члан 1. Статута декларише циљ његовог усвајања, а то је „оптимално и разумно“ коришћење реке и закључио да тај израз служи као руководеће начело за тумачење свих материјалних обавеза, али да само за себе није извор права и обавеза. Оптимално и разумно коришћење је могуће постићи путем поштовања обавеза које Статут предвиђа у погледу заштите животне средине и заједничког управљања заједничким водним ресурсом који је предмет регулисања Статута.

Суд је тако повукао паралелу између декларисаног циља оптималног и разумног коришћења и процеса уравнотежавања супростављених интереса приобалних држава који лежи у основи начела правичног и разумног коришћења међународног водотока, другог тежишног начела општег међународног водног права. Суд је конкретно истакао да се оптимално и разумно коришћење може постићи уравнотежавањем права и потребе страна уговорница да користе реку за привредне и трговинске активности са једне стране, а са друге стране обавезом обе уговорнице да штите животну средину реке од сваке штетне активности која потиче са њихових територија.

У погледу члана 27, који се односи на право сваке стране да користи воде реке које се налазе у њеној надлежности за потребе домаћинства, здравствене, индустријске и пољопривредне потребе, Суд је поново нагласио везу процедуралних правила са правичним одмеравањем интереса обе стране. Недвомислено је потврдио, истовремено, да ова одредба, која се наизглед бави само привредним облицима коришћења заједничких водних ресурса, мора да узме у обзир и чиниоце животне средине. Суд је навео да чланови 7-12. Статута од 1975. обавезују сваку од уговорних страна која жели да ужива то право коришћења, те да коришћење не може бити правично и разумно ако се не узму у обзир интереси друге приобалне државе за коришћење водног ресурса и заштите животне средине тог ресурса.

У погледу члана 35, који обавезује стране на управљање земљиштем, шумама и подземним водама на начин који не утиче значајно на режим реке или квалитет њених вода, Суд је утврдио да Аргентина није доставила доказе који потврђују њен став да су активности, попут сађења великих површина еукалиптуса, да би се обезбедила сировинска база за погон фабрике Орион, могле да имају такав утицај.

У погледу члана 36. који захтева од страна да координирају мере у циљу спречавања промена у еколошкој равнотежи реке, Суд је утврдио да ова обавеза лежи на обе стране подједнако, те да координацију мера треба спроводити кроз АКРУ, што је у суштини и урађено путем дефинисања стандарда које је усвојила ова комисија. Суд је додатно обавезао стране да заједнички раде на примени и извршењу тих мера. Обавеза дужне пажње, која је у члану 36. постављена као стандард координације мера, није била прекршена од стране Уругваја у конкретном случају, то јест Аргентина није успела да докаже да је Уругвај одбио да учествује у том заједничком координирању.

Члан 41. Статута од 1975. веома личи на члан 21. Конвенције УН о водотоковима, и за предмет спора његово тачно значење и правна важност били су од пресудног значаја. Суд је утврдио да обавеза из овог члана, која тражи од држава да усвоје правила и мере у оквиру свог унутрашњег правног поретка, није истоветна обавези сарадње на спровођењу регулаторних функција које Статут поверава АКРУ-у, али је њој комплементарна, као и да садржи у себи стандард дужне пажње у смислу обавезе понашања сваке државе, а не обавезе постизања одређеног резултата. Другим речима, свака страна је у обавези да усвоји у свом правном поретку правила и мере који су потребни за остварење обавеза из међународних уговора и техничких стандарда, а не да у

сваком случају мора да обезбеди потпуну заштиту водне животне средине и да спречи било какво загађивање воде. Такође, мере које свака страна усвоји, морају да буду у складу са стандардима квалитета воде које прописује АКРУ. У складу са тим, Суд је установио да се повреда обавеза и постојање штетних последица утврђује на основу правила садржаних у Статуту од 1975, правила и техничких стандарда који су усвојени заједничким радом у оквиру АКРУ, и прописа које обе стране усвајају на основу одредби члана 41.

Од великог је значаја за даљи развој једног кохерентног и практично примењивог режима правила међународног водног права да је у Суд у контексту обавезе дужне пажње према заштити и очувању водне животне средине из члана 41. заузео став да је Уругвај био у обавези да спроведе процену утицаја на животну средину пројеката изградње фабрика. Суд је недвосмислено нагласио да активности које могу да узрокују прекограничну штету морају да буду подвргнуте процени утицаја на животну средину како би се испунила обавеза заштите и очувања водне животне средине.

Суд се позвао на своју ранију праксу, која је установила да у одређеним ситуацијама уговорне одредбе морају да се тумаче тако да се узме у обзир развој међународног права. Стога је закључио да општа обавеза заштите и очувања из члана 41(а) мора да буде тумачена у складу са праксом која је последњих година узела маха међу државама – да се процена утицаја на животну средину сматра обавезом према општем међународном праву у случају ризика да ће нека индустријска активност узроковати значајни штетни утицај у прекограничном контексту, а поготово ако је у питању заједничко природно добро. Штавише, Суд је нагласио да стандард дужне пажње, као и обавеза опреза и спречавања коју он подразумева, не би био испуњен ако страна која планира активности од којих може да настане штетни утицај по режим реке или квалитет њених вода не предузме процену утицаја на животну средину тих активности.

Међутим, Суд није покушао да разради главне елементе који морају бити испуњени према општем међународном праву да би се процена сматрала адекватном. Иако Еспоо Конвенција од 1991. поставља неколико суштинских елемената за прекограничну процену утицаја на животну средину,⁵⁸⁹ Суд је истакао да стране у спору нису потписнице

⁵⁸⁹ 1991 UNECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1989 UNTS 309.

конвенције, те да Начело 5. Циљева и начела процене утицаја на животну средину Програма УН за животну средину (УНЕП),⁵⁹⁰ само предвиђа да, приликом процене утицаја, последице по животну средину треба размотрити у мери у којој су оне од значаја по животну средину. Према томе, садржина сваке конкретне процене утицаја мора да буде одређена унутрашњим законодавством сваке државе, или у поступку издавања дозволе за конкретни пројекат. Суд је свакако потврдио да процена утицаја на животну средину мора да се изведе пре отпочињања имплементације пројекта.

У посебним околностима овог случаја, Суд је утврдио да је неопходно размотрити два аспекта спровођења процене утицаја како би се утврдила њена ваљаност. Најпре, у вези са ставом Аргентине да процена утицаја коју је спровео Уругвај није садржала анализу алтернативних места изградње фабрике Орион у односу на већ изабрано еколошки ризично место, Суд је утврдио, на основу Коначне кумулативне студије утицаја коју је 2006. године израдила Међународна финансијска корпорација, да су алтернативне локације заправо биле проучаване и да је изабрана погодна локација, јер испуштања материја из фабрике у реку нису прешла границе прописане стандардима квалитета воде које је прописао АКРУ. Такође, Аргентина је сматрала да је међународно право прекршено јер процена утицаја није консултовала становништво које може бити погођено пројектом, али је Суд утврдио да не постоји правна обавеза консултовања становништва погођеног пројектом у изворима на које се позива Аргентина односно да је Уругвај свакако предузео активности у правцу консултација погођеног становништва, и то како са своје, тако и са аргентинске стране реке.

Још једно важно питање материјалноправних обавеза поставило се у вези са ваљаношћу производне технологије коришћене у фабрици Орион. Аргентина је сматрала да на основу члана 5(d) Стокхолмске конвенције о трајним органским загађивачима од 2001, за коју је сматрала да је примењива на основу упућујуће клаузуле члана 41(a), Уругвај има обавезу да користи најбоље доступне технике (BAT).⁵⁹¹ Суд није прихватио Стокхолмску конвенцију као релевантну, и констатовао

⁵⁹⁰ Усвојене од стране УНЕП Управног савета на 14. седници, 14/25 Dec. 1987 (UNEP/WG.152/4 Annex (1987)).

⁵⁹¹ Best available techniques, Међународни суд правде, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment of 20 April 2010, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/135/135-20100420-JUD-01-00-EN.pdf>, 20.8.2018, 225.

да на основу доступних доказа испуштање материја у реку није у нескладу са BAT. Суд је констатовао да нема доказа да фабрика не поштује стандарде Статута од 1975, стандарде АКРУ-а, примењиве прописе обе стране, али и истакао чињеницу да производни процес у Ориону представља најшире прихваћени метод производње у свету, што је утврдио на основу документа Комисије ЕУ од 2001. године – „Документ о најбољим доступним техникама у индустрији целулозе и папира ради интегрисаног спречавања загађивања и референтне контроле“.⁵⁹²

Последње питање материјалног права којим се у оквиру члана 41. и обавезе заштите и очувања водене животне средине Суд позабавио, односило се на стварни утицај који испуштања материја из фабрике имају на квалитет вода реке, у смислу промене њиховог хемијског састава, као и какве последице настају по биолошку разноврсност. Суд је одбацио оптужбе које је Аргентина изнела да се Уругвај није придржавао стандарда очувања квалитета воде, али је на основу поднетих доказа закључио да државе које планирају пројекте, који могу да утичу на заједничке природне ресурсе, морају да покажу висок стандард дужне пажње како би заштитиле те ресурсе од штете.⁵⁹³ У погледу тврдње Аргентине да је фабрика Орион узроковала загађење ваздуха, Суд није пронашао довољно доказа да су емисије ношене ветром узроковале штетне утицаје у воденој животној средини, тако да није могао бити примењен члан 41, нити заснована надлежност Суда.

7.4. Анализа Суда у погледу накнаде штете

Дакле, Суд је закључио да Уругвај није испоштовао своје процедуралне обавезе из Статута од 1975, али није пронашао довољно доказа за закључак да Уругвај није показао довољан степен дужне пажње, или да су испуштања из фабрике Орион имала штетне последице

⁵⁹² Овај документ Комисија издаје редовно у складу са променама у статусу најбољих доступних техника. Последњи релевантан документ може се пронаћи под називом „Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Production of Pulp, Paper and Board“, *Industrial Emissions Directive 2010/75/EU (Integrated Pollution Prevention and Control)*, група аутора, Европска Комисија, 2015, http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/BREF/PP_revised_BREF_2015.pdf, 20.8.2018.

⁵⁹³ Види више код Cymie R. Payne, „Pulp mills on the River Uruguay: The international court of justice recognizes environmental impact assessment as a duty under international law“, *American Society of International Law Insights*, 14(9)/2010, 1-11.

по живи свет или квалитет воде или еколошку равнотежу реке. Према томе, Уругвај није прекршио своје обавезе на основу члана 41.

Најбитнији део пресуде односи се на став Аргентине да су процедуралне и материјалне обавезе које предвиђа Статут од 1975. уско повезане и да не могу бити одвојене једне од других приликом расправе о накнади штете. Стога је Аргентина захтевала да се фабрика демонтира јер је потпуна реституција примарна форма накнаде штете за акте противне међународном праву. Суд је, међутим, сматрао да је његова одлука о противправном карактеру понашања Уругваја према својим процедуралним обавезама сама по себи мера задовољења за Аргентину, имајући у виду да су се повреде процедуралних обавеза догодиле у прошлости и да су у међувремену престале, па нема разлога да се нареди њихова обустава.

Суд се позвао на своју ранију праксу која говори да приликом одређивања надокнаде штете треба настојати да се избегне несразмера између вредности штете и вредности надокнаде, односно да треба досудити задовољење или компензацију ако су у конкретном случају погодније форме накнаде штете него реституција. С обзиром на то, Суд је установио да, пошто Уругвај није био спречен да настави са изградњом и пуштањем у рад фабрике Орион након истека периода предвиђеног за преговоре, и пошто није повредио ниједну материјалну обавезу из Статута од 1975, демонтирање фабрике не би представљало ваљани правни лек за повреду процедуралних обавеза.

Такође, Суд није могао да подржи захтев Аргентине за компензацијом у погледу наводне економске повреде, јер није утврђено да је Уругвај прекршио неку материјалну обавезу. Нити је Суд био спреман да, у одсуству неких посебних околности случаја, испуни захтев Аргентине и нареди Уругвају да пружи гаранције како ће се у будућности уздржавати од блокирања примене Статута, нарочито приликом поступка консултација, сматрајући да се добра вера на страни Уругваја претпоставља. Суд је, такође, одбио захтев Уругваја да Суд потврди декларативном одлуком његово право да настави да управља фабриком Орион у складу са одредбама Статута од 1975, јер је сматрао да таква одлука нема практичног значаја у одсуству повреде материјалних обавеза. Суд је нагласио и да обавеза сарадње две државе на основу Статута од 1975. обухвата трајни мониторинг индустријског постројења попут фабрике Орион.

7.5. Одговорност за штету у сплету материјалних и процедуралних обавеза

Суд је потврдио да постоји функционална веза између процедуралних и материјалних обавеза како би се остварио циљ правичног и одрживог управљања заједничким природним добром, те је разјаснио хијерархијски однос процедуралних и материјалних правила у уговорним режимима и општем међународном праву. Однос између правичног и разумног коришћења и обавезе неузроковања значајне штете је притом нарочито размотрен, тако што је Суд потврдио да оба начела морају нормативно да буду разрађена низом процедуралних подобавеза, међу којима су обавеза нотификације, обавеза консултације и преговарања, обавеза размене информација, и остале обавезе које се групно свode на обавезу сарадње. Суд је приметио да процедуралне и материјалне обавезе стоје као комплементарне у остварењу циљева Статута наведених у члану 1. (оптимално и рационално коришћење реке Уругвај), као и да су материјалне обавезе доста широко дефинисане, док су процедуралне уже и конкретније постављене и олакшавају имплементацију циљева кроз сталан процес консултације између заинтересованих страна.

Суд је препознао средишњи значај механизма сарадње, у који спадају процедурални захтеви и институционални аранжмани попут АКРУ-а, како за начело правичног и разумног коришћења, које је повезао са начелом одрживог развоја,⁵⁹⁴ тако и за обавезу неузроковања значајне штете. На тај начин широка начела материјалног међународног водног права, непогодна за практичну примену, сазревају као чврсте и јасне правне норме кроз процес своје „процедурализације“.

Међутим, Суд је одвојено испитивао поштовање тих обавеза од стране туженог у спору, те је тако имплицитно потврдио да се оне могу раздвојити, као што у конкретном случају повреда процедуралних обавеза није за последицу имала настанак прекограничне штете, или неке друге неправичне и неразумне повреде интереса у коришћењу

⁵⁹⁴ О вези између правичности и идеје одрживог развоја писао сам раније у контексту разраде начела правичног и разумног коришћења: „Правичност је потребна као заштитник оних интереса који нису обично препознати од стране традиционалног права, као што је благостање будућих генерација и интереси природне околине”, Михајло Вучић, „Правичност и коришћење заједничких водних добара”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 75/2017, 123.

вода реке Уругвај од стране Аргентине. Дакле, одговорност државе за повреду процедуралних обавеза настаје без потребе да се утврди повреда материјалних обавеза. Исто тако, ако држава, која отпочиње неки пројекат који потенцијално може да узрокује прекограничну штету, испоштује све своје процедуралне обавезе у вези са тим пројектом, али штета ипак настане, стандард дужне пажње код процедуралних обавеза игра двоструку улогу. Поред чињенице да држава свакако мора да испоштује своје процедуралне обавезе, било да је уопште настала нека штета или не, како не би била одговорна за кршење међународног права, њено поштовање процедуралних обавеза ће истовремено створити претпоставку да она није одговорна за кршење обичајноправног правила неузроковања значајне штете. Дакле, поштовање процедуралних обавеза је суштински елемент у анализи да ли је стандард дужне пажње испоштован приликом спречавања настанка значајне прекограничне штете.

Суд је нагласио изузетан значај АКРУ-а у свим аспектима имплементације нормативних одредби Статута од 1975. Кроз Комисију се остварује правично и разумно коришћење као један међудржавни процес, пре него јасно нормативно правило које диктира одређени исход. На тај начин је Суд прецизирао и садржину овог нормативно недореченог, растегљивог и недовољно јасно у теорији схваћеног крвног начела међународног водног права, које је у сталној интеракцији са обавезом неузроковања значајне штете. Суд је у завршном параграфу своје пресуде истакао и једно идеолошко становиште, по коме су стране у спору током година кроз АКРУ успоставиле трајну и делотворну традицију сарадње и координације, која је прерасла у заједницу интереса и права у управљању реком Уругвај и у заштити њене животне средине. Тиме је Суд повезао теоријски концепт „заједнице интереса“, који инспирише савремено схватање начела правичног и разумног коришћења, са обавезом сарадње.

Идентификација стандарда дужне пажње у пракси је изузетно битна за питање да ли је држава испунила све обавезе које се садрже у правилу неузроковања значајне штете. У том смислу Суд је нарочито нагласио један посебан аспект дужне пажње, обавезу информисања суседне државе о датом пројекту или активности које има потенцијалне прекограничне ефекте у најкраћем могућем року од његовог зачетка. Суд се послужио обавезама које настају на основу обичајног правила спречавања како би боље протумачио прецизан садржај уговорних одредби Статута од 1975. Суд је утврдио да, у суштини, држава мора да

обавести суседну државу чим се нађе у поседу плана пројекта или активности који је довољно развијен да би омогућио прелиминарну процену, или у тренутку када је за то овлашћени орган добио пројекат са захтевом за издавање почетне еколошке дозволе, а свакако пре издавања те дозволе. Иако Суд на крају није утврдио да је дошло до повреде стандарда дужне пажње, јер је изостала прекогранична штета, јасно је да држава у којој би потенцијални пројекат треба да се имплементира може само правовременим и потпуним обавештавањем државе која може бити погођена да добије потпуну слику о могућим последицама пројекта. Дужна пажња захтева од државе на чијој територији пројекат треба да се имплементира да се уз разумне напоре информише о чињеничним и правним аспектима који могу бити доведени у везу са планираним пројектом или активношћу, те да правовремено предузме одговарајуће кораке да на ове правне и чињеничне аспекте одговори.⁵⁹⁵ Дакле, можемо закључити да је за делотворну и значајну примену стандарда дужне пажње на пројекте или активности који могу имати штетних прекограничних утицаја, обавеза нотификације дводелна – почетна нотификација чим се добију сазнања о постојању плана о имплементацији активности или пројекта; потоња детаљна нотификација која садржи резултате процене утицаја на животну средину.

Други важан аспект стандарда дужне пажње који је Суд рамотрио је улога добре вере у испуњењу обавезе спречавања прекограничне штете, а у контексту преговарања о планираном пројекту или активности чији је поступак предвиђен Статутом од 1975. Суд је утврдио да је Уругвај прекршио своју обавезу да преговоре води на смислен начин тако што је одобрио планирану активност и започео са њеном имплементацијом пре него што су преговори завршени.⁵⁹⁶ Суд је нагласио да обавеза преговарања не значи и обавезу постизања споразума, али је утврдио да је Уругвај прекршио процедуралну обавезу преговарања у доброј вери.

⁵⁹⁵ Ово је став и Комисије за међународно право и правне теорије, види више код Robert P. Barnidge, „The due diligence principle under international law“, *International Community Law Review*, 8(1)/2006, 86.

⁵⁹⁶ О доброј вери у вођењу преговора са нарочитим освртом на случај Фабрика целулозе види код: Teresa Liguori, „The principle of good faith in the Argentina-Uruguay pulp mills dispute“, *Water Law*, 20(2/3)/2010, 70-75.

Најзначајнији део одлуке по развој међународног водног права и нарочито одговорности државе за штету приликом коришћења међународних водотокова односи се на став Суда према коме је процена утицаја на животну средину суштински корак у процедури делотворне нотификације држава суседа на водотоку, односно да је спровођење процене утицаја међународноправна обавеза код планираних активности или пројеката који могу да узрокују прекограничну штету. Суд је утврдио, следећи своју функционалну везу процедуралних и материјалних обавеза, да је процена утицаја не само суштински елемент обавезе нотификације него и стандарда дужне пажње на основу које се цени одговорност државе за спречавање настанка значајне штете.

Суд је обавезу спровођења процене утицаја на животну средину описао као обавезу према општем међународном праву, што значи да је она нераскидиво везана за обичајноправну обавезу спречавања значајне прекограничне штете која је кодификована чланом 7. Конвенције УН о водотоковима. Суд је посебно нагласио да обавеза спровођења процене утицаја није диспозитивна одредба, те да се не може изменити путем преговора. Додуше, Суд није био спреман да у својој анализи обради неки минимум садржине ове обавезе у међународном праву, него је истакао да је на свакој држави да својим унутрашњим прописима одреди садржину процене утицаја на животну средину у сваком поједином случају. У погледу нотификације, Суд је истакао да она служи да обавести другу страну да је покренут поступак процене у коме она може и треба да узме учешћа како би се са пуним познавањем чињеница утврдиле све потенцијалне опасности по животну средину.

8. ЗАКЉУЧАК

Убрзано пропадање водотокова услед загађивања и нерационалног управљања, у садејству са климатским променама које могу донети даље изазове по одрживо коришћење водних ресурса, доводи до потребе за што чвршћим и прецизнијим правним правилима која уређују коришћење међународних водотокова. У складу са тим, ова монографија настоји да систематизује и објасни појам, правну природу, садржину и практичну примене једног од кључних начела међународног водног права – начела неузроковања значајне штете.

Начело неузроковања значајне штете подразумева ограничења сувереном искоришћавању природних ресурса који се налазе на територији једне државе. Савремено међународно водно право схвата начело неузроковања значајне штете као правило које покушава да помири два делимично супротстављена циља: циљ сваке државе да оствари суверенитет над природним ресурсима лоцираним на својој територији, и циљ спречавања државе да тим природним ресурсима узрокује значајну штету. Ти ресурси се морају користити на начин који не узрокује значајну штету другим државама и територијама ван државне надлежности и контроле. Примењено на област међународних водотокова, начело неузроковања значајне штете подразумева да једна приобална држава може да користи ресурсе водотока уз поштовање права других држава водотока на коришћење тог истог водотока, што значи да једна приобална држава мора да пази да њена коришћења не узрокују значајну штету по та права других приобалних држава. Широка прихваћеност начела неузроковања значајне прекограничне штете у низу међународних уговора, декларацијама међународних организација, кодификаторским подухватима међународних струковних организација, и судској и арбитражној пракси, доказ је да ово начело има карактер општег обичајног правила међународног права.

Начело неузроковања значајне штете се, у нормативној конструкцији међународног водног права, спроводи у живот кроз интеракцију са друга два основна начела ове правне области – материјалноправног начела правичног и разумног коришћења и процесноправног начела сарадње. Однос неузроковања значајне штете са правичним и разумним коришћењем је однос комплементарности.

Правично и разумно коришћење служи као метод за одређивање расподеле водних ресурса једног међународног водотока на све приобалне државе. У оквиру тог метода узима се у обзир низ чинилаца који утичу на процес добијања резултата расподеле. Неузроковање значајне штете је један од равноправних чинилаца који се мора узети у обзир приликом одређивања резултата расподеле. Чак се њему, у ситуацијама када постоји више супростављених захтева за коришћењем ресурса међународног водотока, при чему нема довољне количине ресурса да подмири све потребе, мора дати предност у значају. У том смислу, важна је веза основних људских потреба и неузроковања значајне штете као чинилаца процеса одређивања правичних и разумних удела. Свака штета која значајно нарушава могућност задовољења основних људских потреба аутоматски је неправична и неразумна, односно проглашава то коришћење које је узроковало дату штету неправичним и неразумним. Посебно је то случај са загађењем воде или животне средине међународног водотока као врсте штете, јер код њега важи необорива претпоставка да је коришћење које загађује у значајној мери неправично и неразумно.

Однос неузроковања значајне штете и начела сарадње држава међународног водотока однос је циља и средстава. Начело сарадње је процесно начело које омогућава, дејством различитих механизма, попут размене информација, консултација, преговарања, обавештавања, оснивања заједничких тела за управљање водотоковима, да државе водотока спроведу у живот циљ неузроковања значајне штете. Сарадња се у том смислу јавља као средство превенције, то јест спречавања настанка значајне штете, али и лечења, то јест контроле и смањења значајне штете ако она ипак настане.

Правно релевантна штета која потпада под домет начела неузроковања значајне штете мора да испуни низ критеријума. Пре свега, она треба да потиче од делатности коју обавља сама држава, преко својих органа или предузећа у свом власништву, или од делатности која се одвија на територији над којом држава има контролу. Штета мора да пређе границу те државне територије. Треће, мора да постоји физичка веза између узрочне активности и настале штете. Коначно, штета мора да буде значајна. Значајна штета је праг који се налази негде између занемарљиве штете која се може и мора трпети од стране погођене државе и катастрофалне штете која би била непоправљива. Значајна штета може да се огледа у умањењу квантитета или квалитета водних ресурса, у штети по људско здравље и безбедност, флору и фауну

међународног водотока, повезане екосистеме, па чак и по културно наслеђе које са водотоком чини јединствену целину. Међународни уговори, судска и арбитражна пракса и ставови доктрине не одређују довољно јасно где се налази праг значајности код степеновања штете. У сваком случају, одређивање прага значајне штете сложено је питање које зависи пре свега од самих заинтересованих држава и њиховог процеса сарадње. У том смислу у овој монографији се прихвата извесна релативизација појма значајне штете по којој се неузроковање значајне штете везује за испуњење процесних обавеза: интегрисаног управљања водотоковима, обавештавања о планираним мерама, процене утицаја на животну средину (нарочито) и адекватним реаговањем у ванредним ситуацијама. Другим речима, у пракси посматрано, испуњење ових обавеза ће у највећем броју случајева спречити значајну штету или је контролисати и смањити испод прага значајности тако да се питање компензације не би ни постављало. Процесна функција одређивања прага штете служи за одређивање тренутка у коме једна приобална држава, у уверењу да је претрпела штету као последицу понашања друге приобалне државе, може да изнесе ово питање пред ту другу државу, са легитимним очекивањем да ће друга држава желети да одговори на ваљан начин. У том смислу терет доказивања значајне штете лежи на држави која ту чињеницу износи. Ако успе да докаже настанак значајне штете, терет доказивања се пребацује на државу штетника која мора да докаже неки основ за искључење своје одговорности, осим ако је у питању ситуација када штета настаје од изузетно опасног загађења где је одговорност апсолутна.

Правна природа обавезе неузроковања значајне штете је стандард дужне пажње. Овај појам у међународном праву означава правни стандард који служи за процену да ли се неки субјект, чије деловање изазива штетне последице, приликом предузимања штетне делатности понашао са потребним степеном бриге који се може разумно захтевати од њега. У различитим међународноправним режимима дошло је до нормативне и институционалне фрагментације која је открила значајна размимоилажења у примени дужне пажње, како у погледу ширине примене, тако и у погледу садржине самог стандарда. Та фрагментација је присутна и на нивоу посебног режима међународног водног права. Уопштено посматрано, дужна пажња подразумева предузимање мера ради спречавања или минимизације могућности за настанак значајне штете, при чему се те мере цене према датим околностима сваког водотока, способностима државе која их предузима и величини ризика

од настанка значајне штете. Посебне околности самог водотока биће пресликане у посебним уговорима билатералног или регионалног карактера о коришћењу међународних водотокова који ће поставити адекватне стандарде дужне пажње за те околности. У погледу величине ризика, активности се могу степеновати, тако да одређене активности носе са собом стандард дужне пажње који се приближава објективној одговорности. То су изузетно ризичне активности (ризичне саме по себи, попут рада нуклеарних постројења) које могу да изазову врло значајну прекограничну штету. Зато државе међусобно закључују уговоре који регулишу те активности и предвиђају објективну одговорност како би осигурале неку врсту накнаде штете за невине жртве. За остале активности степеновање стандарда дужне пажње зависи од јачине непосредности везе дате активности са последицама по животну средину које могу да изазову. Стандард дужне пажње разликује се и према способности сваке државе да га испуни, према нечему што се другачије назива заједничка али различита одговорности држава. Државе у развоју не могу да контролишу активности на својој територији на исти начин као развијене државе, што утиче на оцену да ли су прекршиле обавезу дужне пажње. Што не значи да су неразвијене државе потпуно лишене терета обавезе неузроковања значајне штете. Кључно је да ли су оне у доброј вери приступиле сарадњи са погођеним државама, у складу са својим скромним способностима. Како би свака држава могла да испуни своју обавезу дужне пажње, потребно је да усвоји многе прописе који се односе на спречавање прекограничне штете. На првом месту је прописивање јасних поступака за спровођење процена утицаја на животну средину и добијања дозвола за активности за које се разумно може претпоставити да могу узроковати штету животної средини. Прописи се доносе у циљу минимизирања ризика од значајне прекограничне штете по животну средину других држава или области ван надлежности држава. Држава мора да предузме све правне, управне и друге мере укључујући и одговарајуће механизме надзора. Уколико поменуте активности обављају приватна предузећа, обавеза је државе да успостави одговарајући регулаторни оквир и да га примењује. Међутим, унутрашње законодавство није једино меродавно за одређивање да ли је стандард дужне пажње испуњен. Обавеза дужне пажње мора да се изврши и у светлости конкретнијих руководећих начела која се садрже у међународном праву, при чему Хелсиншка конвенција, са својим софистицираним системом екостандарда као што су најбоља доступна технологија и најбоље праксе у области животне

средине, као и претходна процена утицаја на животну средину и начело предострожности, представља најбољи правни оквир. Да не постоје ови заједнички међународни стандарди, проналажење опште прихваћених минималних стандарда у односу на конкретну проблематичну активност било би изузетно тешко, с обзиром на јединственост околности које владају на сваком водотоку и мали број глобалних извора на овом пољу. Међутим, у региону Западне Европе, у коме је настала ова конвенција, постоји значајна сличност стандарда и пракси, те ће приступањем све већег броја држава овој конвенцији доћи до позитивних преливања из нормативног текста конвенције у унутрашње законске текстове држава чланица, односно до глобализације ових стандарда и пракси. На крају, видљиво је да обавезе процедуралног карактера морају бити испуњене јер су оне кључни доказ за скидање одговорности за настанак значајне штете са поједине државе, то јест кључни доказ да је држава и поред настанка значајне штете поступала са дужном пажњом у спречавању настанка штете. А када значајна штета настане, опет те исте процедуралне обавезе одређују садржину материјалне обавезе контроле и смањења значајне штете.

У оквиру посебних процедуралних обавеза којима се спроводи у живот начело неузроковања значајне штете на првом месту је општи принцип интегрисаног управљања водним ресурсима међународног водотока. Интеграција подразумева интеграцију сектора политике, интеграцију одговорности различитих одсека државне управе, интеграцију различитих научних дисциплина, интеграцију између међународне, регионалне и државне сарадње у управљању водним добрима, интеграцију између различитих облика коришћења водних добара. Слив водотока се посматра као интегрална јединица управљања. Државе морају да развијају законске, административне, економске, финансијске и техничке мере за спречавање, контролу и смањење значајне штете, да спроводе надзор над потенцијално штетним активностима, да приступају консултацијама и размени података, спроводе процене утицаја на животну средину, израђују планове за неподвижене околности. Применом свих ових метода ствара се један режим интегрисаног управљања. Дакле, кључно је одржавати режим константно освежен најскоријим подацима о стању на водотоку. Зато је толико важна и посебна обавеза размене информација и података између приобалних држава. Заједнички надзорни програми могу да помогну у прикупљању тих података. Стандардизација метода процене података, установљивање јединствених или упоредивих граничних

вредносних емисија доводи до боље координације и одговора на изазове потенцијално штетниј активности. Најбољи начин да се све ове мере остваре јесте да приобалне државе изграде посебна управна тела која би била задужена за прекограничну сарадњу.

Обавеза обавештавања о планираним мерама коришћења међународног водотока подразумева да приобална држава која треба да одобри активност код које постоји ризик од настанка значајне прекограничне штете, мора да обавести о постојећим плановима за ту активност све државе на које последице дате активности могу евентуално да утичу. Главна улога поступка обавештавања о планираним мерама је да олакша договорену, практичну примену начела правичног и разумног коришћења, и да обезбеди поштовање обавезе нечињења значајне штете. Гледано са становишта општег међународног права, обавеза обавештавања терети државу порекла активности да пружи обавештења о свим потенцијалним негативним утицајима који могу бити релевантни за заштиту интереса других држава водотока. Праг штетног утицаја који активира примену ове обавезе нижи је од прага значајне штете, али садржински није јасно у чему је разлика. Нити се то на основу расположиве праксе може утврдити. Циљно тумачење ове обавезе, која је превентивног карактера, било би да се за сваки пројекат који укључује коришћење ресурса заједничког водотока мора обавестити друга страна, те да се за пројекте потенцијално штетне по животну средину мора доставити и процена утицаја као саставни део документације у прилогу обавештења. На основу поступања Међународног суда правде, видимо да се под значајним штетним утицајем на животну средину не сматра изградња фабрике чија делатност може да буде еколошки контроверзна, већ само пуштање у погон такве фабрике.

Обавеза процене утицаја на животну средину активности које могу да изазову прекограничну штету део је општег обичајног међународног права, што је потврдио и Међународни суд правде. Врло је битно за остварење начела неузроковања значајне штете у пракси да Светска банка финансира пројекте који обавезно претходно пролазе поступак процене утицаја на животну средину како би се установиле њихове могуће унутрашње, прекограничне и глобалне последице по животну средину, тако да су ти поступци сада правило којим све главне развојне агенције условљавају додељивање средстава за пројекте. То је посебно значајно у вези са међународним водотоковима, јер у овој области планиране мере коришћења или развоја водних добара обично

подразумевају масивне инфраструктурне инвестиције. Такође, највећи број међународних водотокова се налази у земљама у развоју које не могу саме да изнесу те инвестиције. На основу позитивних одредби међународног права, пре свега Еспоо конвенције, али и Хелсиншке конвенције, могуће је идентификовати критеријуме ваљане процене утицаја. Најпре, процена мора да буде спроведена већ у фази планирања предложеног пројекта или активности, како би остало довољно времена за правилну анализу резултата. Друго, до завршетка консултација са свим потенцијално угроженим државама, држава која предлаже активности које могу да изазову прекограничну штету не сме са њима да настави. Треће, природа предложене активности и њене могуће последице по животну средину, онако како их идентификује процена утицаја, морају да буду јасно установљене и прослеђене потенцијално угроженима. Подразумева се да у погледу сваког обавештења и потоњих консултација на основу обавештења, стране морају да поступају у доброј вери. Процена утицаја на животну средину је најважнији процесни механизам за остварење циља начела неузроковања значајне штете јер је њено одсуство *prima facie* показатељ да држава није са дужном пажњом поступала према обавези неузроковања значајне штете. Дакле, ако би настала значајна штета од неке активности за коју није урађена процена утицаја на животну средину, држава одговорна за тај пропуст би прекршила аутоматски обавезу неузроковања значајне штете. У супротном, материјална забрана прекограничне штете би у великој мери постала бесмислена, с обзиром да би настанак значајне штете највероватније обесмислио даљу корист од међународног водотока за све приобалне државе. Тада би ова забрана могла да послужи само као основа за одређивање накнаде која се дугује оштећеној држави.

Коначно, ванредне ситуације на међународном водотоку, било да настају деловањем природног (поплаве нпр.) или људског фактора (индустријски удеси) захтевају посебан степен одговорности државе за спречавање настанка значајне штете од таквих хаварија. Ванредна ситуација подразумева да се потенцијални узрок настанка значајне штете већ догодио, али размере и територијално простирање штете још нису видљиве. Чак се може догодити, на крају, да штета и не буде прекограничног карактера, али неке обавезе државе на чијој територији се ванредна ситуација догађа свеједно морају да се испуне. То је пре свега обавеза правовременог упозорења свих суседних и потенцијално угрожених држава као и међународних организација

надлежних за управљање водотоком. Систематским тумачењем Конвенције УН о водотоковима и Хелсиншке конвенције долазимо до закључка да осим обавезе упозорења међународно водно право предвиђа и обавезу сарадње државе на чијем делу водотока је настала ванредна ситуација на пружању помоћи за спречавање и отклањање штете са осталим угроженим државама водотока, те да су модалитети те сарадње детаљно регулисани, али да се посебним споразумом заинтересованих страна могу и строже и потпуније регулисати.

Из студије случаја види се да једном када дође до спора између приобалних држава око коришћења међународног водотока судови неће бити склони да улазе у материјалноправна питања попут утврђивања да ли је значајна штета заиста настала већ ће досудити правду на основу поштовања процедуралних аспеката начела неузроковања значајне штете. Дакле, судови ће упућивати стране на механизам сарадње, који се мора спроводити уз поштовање свих посебних обавеза процедуралног карактера, поготово процене утицаја на животну средину, обавештења о планираним мерама и размене информација. Тиме се наглашава идеја да су приобалне државе у некој врсти заједнице у оквиру које треба да траже најбоља могућа решења за своје спорове око коришћења водотока, поступајући у доброј вери једне према другима, поштујући међународноправне процесне обавезе и стандарде заштите животне средине и добре праксе које прописује међународно право.

ЛИТЕРАТУРА

Доктрина

- Adede A. O., *The IAEA Notification and Assistance Conventions in Case of a Nuclear Accident*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1987.
- Akehurst Michael B., "International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law", *Netherlands Yearbook of International Law*, 16/1985.
- Andrassy Juraj, „Les Relations Internationales de Voisinage“, *Recueil des Cours*, 79(2)/1951.
- Aréchaga Eduardo J. De, „International Legal Rules Governing the Use of Waters of International Watercourses“, *Inter-American Law Review*,. 2, 1960.
- Aréchaga Eduardo J. De, „International Law in the Past Third of a Century“, *Recueil des Cours*, 159/1978-I.
- Aurescu Bogdan, „The Ukrainian ‘Bystroe Canal’ Project in the Danube Delta: Between Political Interest and International Environmental Law: The Report of the First Espoo Inquiry Commission“, *Revue Hellenique du Droit International*, 59/2006.
- Ballarino Tito, „Private International Law Questions and Catastrophic Damage“, *Recueil des Cours*, 220/1990.
- Barnidge Robert P., „The due diligence principle under international law“, *International Community Law Review*, 8(1)/2006.
- Barrett Scot, *Environment and Statecraft: The Strategy of Environmental Treaty-Making*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Bates Bryson, Zbigniew W. Kundzewicz, Shaohong Wu, Jean Palutikof (eds.), *2008: Climate Change and Water*, Technical Paper of the Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC Secretariat, Geneva, 2008.
- Benvenisti Eyal, „Collective Action in the Utilization of Shared Freshwater: The Challenges of International Water Resources Law“, *American Journal of International Law*, 90/1996.
- Beyerlin Ulrich, „Neighbour States“, *Encyclopedia of Public International Law* (ed. R. Bernhardt), Max Planck Institute, Heidelberg, 10/1981.

- Beyerlin Ulrich, Thilo Marauhn, *International Environmental Law*, Hart Publishing, Oxford, 2011.
- Birnie Patricia W., Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- Birnie Patricia, Alan Boyle, Catherine Redgwell, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- Biswas Asit K., „United Nations Water Conference Action Plan – Implementation Over the Past Decade“, *International Journal of Water Resources Development*, 4(3)/1988.
- 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*, 14/2003.
- Bourne Charles B., „The Right to Utilize the Waters of International Rivers“, *Canadian Yearbook of International Law*, 3/1965.
- Bourne Charles B., „The International Law Commission’s Draft Articles on the Law of International Watercourses: Principles and Planned Measures“, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 3/1992.
- Boyle Alan, „Nuclear Energy and International Law: An Environmental Perspective“, *British Yearbook of International Law*, 60/1989.
- Boyle Alan, Catherine Redgwell, *Birnie, Boyle, and Redgwell’s International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
- Brownlie Ian, „A Survey of Customary Rules of Environmental Protection“, *Natural Resources Journal*, 13/1973.
- Brunnee Jutta, Stephen J. Toope, „Environmental Security and Freshwater Resources: A Case for International Ecosystem Law“, *Yearbook of International Environmental Law*, 5(1)/1994.
- Brunnée Jutta, Stephen J. Toope, „Environmental Security and Freshwater Resources: Ecosystem Regime Building“, *American Journal of International Law*, 91(1)/1997.
- Brunnée Jutta, „Procedure and Substance in International Environmental Law: Confused at a Higher Level“, *European Society of International Law Reflections*, 5/2016.
- Cassese Antonio, *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Caflich Lucius, „Regulation of the uses of international watercourses“, *International Watercourses: Enhancing Cooperation and Managing*

- Conflict*, (ed. S. Salman and L. Boisson de Chazournes), World Bank, Washington, D.C, 1998.
- Caponera Dante A., *Principles of Water Law and Administration: National and International*, CRC Press, Rotterdam, 2007.
- Churchill Robin, Vaughan Lowe, *The Law of the Sea*, Juris Publishing, Inc, 1999.
- Clarke Alistair R., Flavia R. Loures, „Introduction“, *The UN watercourses convention in force: strengthening international law for transboundary water management* (eds. F. R. Loures, A. R. Clarke), Routledge, New York, 2013.
- Conca Ken, Fengshi Wu, Ciqi Mei, „Global Regime Formation or Complex Institution Building? The Principled Content of International River Agreements“, *International Studies Quarterly*, 50(2)/2006.
- Crawford James, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- Crawford James, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- Dellapenna Joseph W., „The customary international law of transboundary fresh waters“, *International Journal of Global Environmental Issues*, 1(3-4)/2001.
- Dombrowsky Ines, *Conflict, cooperation, and institutions in international water management*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007.
- Donelly Annie, Barry Dalal-Clayton, Ross Hughes, *A Directory of Impact Assessment Guidelines*, IIED, London, 1998.
- D'Souza Radha, „Contextualising inter-state water disputes in India“, *Geoforum*, 33/2002, 261.
- Dunn Frederick Sherwood, *The Protection of Nationals*, The Johns Hopkins press, Baltimore, 1932.
- Dupuy Pierre Mari, „La diligence due dans le droit international la responsabilité“, *Aspects Juridiques de la Pollution Transfrontière* (ed. OECD), 1977.
- Dupuy Pierre-Marie, „Overview of the Existing Customary Legal Regime Regarding International Pollution“, *International Law and Pollution* (ed. Daniel Barstow Magraw), University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1991.
- Eckstein Gabriel E., Commentary on the U.N. International Law Commission's Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers, *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, 18(3)/2007.

- Elmusa Sharif, „Equitable Utilization and Significant Harm: Focus International Water Law on Development“, *Arab World Geographer*, 7(4)/2004.
- Elmusa Sharif, *Water conflict: Economics, politics, law and the Palestinian-Israeli water resources*, Institute for Palestine Studies, Washington, D.C., 1997.
- FAO, *Environmental impact assessment and monitoring in aquaculture*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper, Рим, 2009.
- Gaja Giorgio, „River Pollution in International Law“, *Recueil des Cours*, 1973.
- George Norman Lee Clive, *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*, John Wiley and Sons, Chichester, 2013.
- Glassner Martin Ira, „The Rio Lauca: Dispute over an International River“, *Geographical Review*, 60(2)/1970.
- Gleick Peter H., „The Human Right to Water“, *Water Policy*, 1(5)/1999.
- Glennon Michael J., „Has International Law Failed the Elephant?“, *American Journal of International Law*, 84(1)/1990.
- Griffin William, Memorandum of the State Department, Legal Aspects of the Use of Systems of International Waters, S. Doc. No. 118, 85th Cong., 2nd Sess., 91 (1958).
- Guide to implementing the Water Convention, <http://www.unece.org/index.php?id=33657>, 20.10.2018.
- Hallum Victoria, „International Tribunal for the Law of the Sea: The MOX Nuclear Plant Case“, *Review of European Community and International Environmental Law*, 11(3)/2002.
- Handl Günther, „Territorial Sovereignty and the Problem of Transnational Pollution“, *American Journal of International Law*, /69, 1975.
- Handl Günther, „Balancing of Interests and International Liability for the Pollution of International Watercourses: Customary Principles of Law Revisited“, *Canadian Yearbook of International Law*, 13/1976.
- Handl Günther, „The International Law Commission's Draft Articles on the Law of International Watercourses (General Principles and Planned Measures): Progressive or Retrogressive Development of International Law“, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 3/1992.
- Hendry Sarah, „The EU Water Framework Directive – Challenges, Gaps and Potential for the Future“, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 14/2017.

- Hessbruegge Jan Arno, „The Historical Development of the Doctrines of Attribution and Due Diligence in International Law“, *New York University Journal of International Law and Politics* 36/2004.
- Hey Ellen, „Sustainable Use of Shared Water Resources: The Need for a Paradigmatic Shift in International Watercourses Law“, *The Peaceful Management of Transboundary Resources* (eds. G. H. Blake et al.), Graham & Trotman/ Martinus Nijhoff, Dordrecht/ Boston/ London, 1995.
- Higgins Rosalyn, *Problems and Processes: International Law and How We Use It*, Oxford University Press Oxford, 1994.
- Hillel Daniel, *Rivers of Eden : The Struggle for Water and the Quest for Peace in the Middle East*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Hunt Constance D., „Implementation: Joint Institutional Management and Remedies in Domestic Tribunals (Articles 26-28 and 30-32 ILC Draft Rules)“, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 3/1992.
- Hyde Charles Cheney, *International law chiefly as interpreted and applied by the United States*, Little, Brown, and company, Boston, 1922.
- Jekel Heide, „Integrated Water Resources Management as a Tool to Prevent or Mitigate Transboundary Impact“, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes Its Contribution to International Water Cooperation*, (eds. Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke, Rémy Kinna), Nijhoff, Brill, 2015.
- Jervan Marte, „The Prohibition of Transboundary Environmental Harm: An Analysis of the Contribution of the International Court of Justice to the Development of the No-harm Rule“, *PluriCourts Research Paper*, 14-17/2014.
- Kennedy David, „Primitive Legal Scholarship“, *Harvard International Law Journal*, 27/1986.
- Kennedy William V., „Environmental Impact Assessment and Multilateral Financial Institutions“, J. Petts (ed.), *Handbook of Environmental Impact Assessment: Environmental Impact Assessment in Practice – Impact and Limitations*, Blackwell, Oxford, 1999.
- Khassawneh Awn, „The International Law Commission and Middle East waters“, *Water in the Middle East: Legal, political and commercial implications* (ed. J.A. Allan, C. Mallat), Tauris Publishers, New York, London, 1995.

- Kiss Alexandra, „Tchernobôle” ou la pollution accidentelle du Rhin par les produits chimiques“, *Annuaire Français de Droit International*, 33/1987.
- Kiss Alexandre, Dinah Shelton, *International Environmental Law*, Transnational Pub, Ardsley, New York, 1991.
- Kiss, Alexandra, „Abuse of Rights“, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2006, <http://opil.ouplaw.com/abstract/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1371?rskey=Qt92lv&result=1&prd=EPIL>, 20.8.2018.
- Knox John H., „The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment“, *American Journal of International Law*, 96/2002.
- Koskenniemi Martti, „Peaceful Settlement of Environmental Disputes“, *Nordic Journal of International Law*, 60/1991.
- Koskenniemi Martti, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Kotzé Louis J., „In Search of a Right to a Healthy Environment in International Law“, *The Human Right to a Healthy Environment* (eds. John H. Knox, Ramin Pejan), Cambridge University Press, Cambridge, 2018.
- Kroes Marjon, „The Protection of International Watercourses as Sources of Fresh Water in the Interest of Future Generations“, *The Scarcity of Water: Emerging Legal and Policy Responses* (eds E. H. P. Brans, E. J. de Haan, J. Rinzema and A. Nollkaemper), Kluwer Law International, The Hague, 1997.
- Kuokkanen Tuomas, *International Law and the Environment: Variations on a Theme*, Kluwer Law International, The Hague, 2002.
- Lammers Johan, *Pollution of International Watercourses*, Martinus Nijhoff, Boston/The Hague/Dordrecht/Lancaster, 1984.
- Latin American and Caribbean Summit Declaration of Brazilia on the Environment, *International Legal Materials*, 28(5)/1989).
- Leb Christina, „The Right to Water in a Transboundary Context: Emergence of Seminal Trends“, *Water International*, 37/2012.
- Lefeber René, *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Liability*, Brill/Nijhoff, The Hague, 1996.
- Lester A. P., „River Pollution in International Law“, *American Journal of International Law*, 57, 1963.
- Liguori Teresa, „The principle of good faith in the Argentina-Uruguay pulp mills dispute“, *Water Law*, 20(2/3)/2010.

- Lipper Jerome, „Equitable utilization“, *The law of international drainage basins*, (ed. A.H. Garretson, R. D. Hayton, C. J. Olmstead), New York University Law School, New York, 1967.
- Lynham Greg, „The Sic Utere Principle as Customary International Law: A Case of Wishful Thinking?“, *James Cook University Law Review*, 2/1995.
- McCaffrey Stephen, *The Law of International Watercourses*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- McCaffrey Stephen, „The 1997 UN Convention: Compatibility and Complementarity“, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (eds. Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke, Rémy Kinna), Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2015.
- McCaffrey Stephen, „The Human Right to Water“, *Fresh Water and International Economic Law* (eds. E. Brown Weiss, L. Boisson de Chazournes, N. Bernasconi-Osterwalder), Oxford University Press, Oxford, 2005.
- McCaffrey Stephen, „The UN Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Prospects and Pitfalls“, *World Bank Technical Paper 414*, http://www.unece.org/env/water/cwc/legal/UNConvention_McCaffrey.pdf, 20.8.2018.
- McClatchey Devereaux F., „Chernobyl and Sandoz One Decade Later: the Evolution of State Responsibility for International Disasters 1986-1996“, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 25/1996.
- McIntyre Owen, „Environmental Protection of International Rivers, Case Analysis of the ICJ Judgment in the Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/ Slovakia)“, *Journal of Environmental Law*, 10/1998.
- McIntyre Owen, „The Emergence of an ‘Ecosystem Approach’ to the Protection of International Watercourses under International Law“, *Review of European Community & International Environmental Law*, 13(1)/2004.
- McIntyre Owen, „The Proceduralisation and Growing Maturity of International Water Law: Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)“, International Court of Justice, 20 April 2010“, *Journal of Environmental Law*, 22(3)/2010.
- McIntyre Owen, *Environmental Protection of International Watercourses Under International Law*, Ashgate, London, 2013.

- McIntyre Owen, *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Routledge, London-New York, 2016.
- Mechlem Kerstin, „Water as a Vehicle for Inter-State Cooperation: A Legal Perspective“, *Fao Legal Papers Online*, 32/2003.
- Mensah Thomas A., „Using Judicial Bodies for the Implementation and Enforcement of International Environmental Law“, *International Law between Universalism and Fragmentation* (eds. I. Buffard/J. Crawford/A. Pellet/S. Wittich), Koninklijke Brill NV, 2008.
- Milanović Marko, „Aerial Herbicide Spraying Case Dead in the Air“, <https://www.ejiltalk.org/aerial-herbicide-spraying-case-dead-in-the-air/>, 20.8.2018.
- Moore John Bassett, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, Gov't Print Off, Washington, 1898.
- Nollkaemper André, *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: between Discretion and Constraint*, Graham & Trotman, Dordrecht, 1993.
- Nollkaemper André, „The Contribution of the International Law Commission to International Water Law: Does it Reverse The Flight from Substance?“ , *Netherlands Yearbook of International Law*, 27/1996.
- Oblak Jacqueline A., Water and Health in Lake of the Woods and Rainy River Basins, 2009, <http://www.ijc.org/files/publications/Water%20and%20Health%20in%20Rainy-LoW%20Basins.pdf>, 20.8.2018.
- O'Connell Daniel Patrick, *International Law – Vol 1*, Stevens & Sons, London 1965.
- Okowa Phoebe N., „Procedural Obligations in International Environmental Agreements“, *British Yearbook of International Law*, 67/1996.
- Организација за европску безбедност и сарадњу, Извештај о састанку у Софији на тему заштите животне средине, доступно на <https://www.osce.org/eea/14075>, 20.10.2018.
- Payne Cymie R., „Pulp mills on the River Uruguay: The international court of justice recognizes environmental impact assessment as a duty under international law“, *American Society of International Law Insights*, 14(9)/2010.
- Pearce Fred, *The Damned: Rivers, Dams, and the Coming World Water Crisis*, London, Bodley Head, 1992.
- Perrez Franz Xaver, „The relationship between „Permanent Sovereignty“ and the obligation not to cause transboundary environmental damage“, *Environmental Law*, 26(4)/1996.

- Pisillo-Mazzeschi Riccardo, „Forms of International Responsibility for Environmental Harm“, *International Responsibility for Environmental Harm*, (eds. F. Francioni, T. Scovazzi), Graham & Trotman, London, 1991.
- Pisillo-Mazzeschi Riccardo, „The Due Diligence Rule and the Nature of International Responsibility of States“, *German Yearbook of International Law*, 35/1992.
- Pisillo-Mazzeschi Riccardo, „The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States“, *State Responsibility in International Law* (ed. René Provost), Routledge, 2002.
- Tafesse Tesfaye, *The Nile question: Hydropolitics, legal wrangling, modus vivendi and perspectives*, LIT VELAG London, 2001.
- Tarlock Dan, „Water Security, Fear Mitigation and International Law“, *Hamline Law Review*, 31(3)/2008.
- Rahman Reaz, „The Law on the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Dilemma for Lower Riparians“, *Fordham International Law Journal*, 8/1995.
- Ramcharan Bertrand G., *The International Law Commission: Its Approach to the Codification and Progressive Development of International Law*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1977.
- Razzaque Jona, „Trading Water: The Human Factor“, *Review of European Community and International Environmental Law*, 13(1)/2004.
- Rieu-Clarke Alistair, Ruby Moynihan, Bjørn-Oliver Magsig, *UN Watercourses Convention User's Guide*, IHP-HELP Centre for Water Law, Policy and Science, Dundee, 2012.
- Rieu-Clarke Alistair, „Remarks on the Drafting History of the Convention“, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (eds. Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke, Rémy Kinna), Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2015.
- Robinson Nicholas A., „International Trends in Environmental Impact Assessment“, *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 19/1992.
- Sadler Barry, *Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*, Canadian Environmental Agency, Ottawa, 1996.
- Salman Salman M.A., „The United Nations Convention ten years later. Why has its entry into force proven difficult?“, *Water International*, 32(1)/2007.

- Sands Philippe, *Chernobyl: Law and Communication*, Grotius, Cambridge, 1988.
- Sands Philippe, „International Environmental Litigation and Its Future“, *University of Richmond Law Review*, 32/1999.
- Sands Philippe, Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- Schachter Oscar, *International Law in Theory and Practice*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991.
- Schachter Oscar, „The Emergence of International Environmental Law“, *Journal of International Affairs*, 44/1991.
- Schindler Dietrich, „The Administration of Justice in the Swiss Federal Court in the Intercantonal Disputes“, *American Journal of International Law*, 15/1921.
- Schmeier Susanne, *Governing International Watercourses, River Basin Organisations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes*, Routledge, New York, 2013.
- Schneider Jan, *World Public Order of the Environment*, University of Toronto Press, Toronto, 1979.
- Schneider Jan, „State Responsibility for Environmental Protection and Preservation“, *International Law: A Contemporary Perspective*, (eds. Richard Falk, Friedrich Kratochwil, Saul H. Mendlovitz), Westview Press, Boulder, CO, 1985.
- Shirani Farnaz, „Cooperation in International Water Law and States, Human Rights Obligation to Fulfill the Human Right to Water“, *Global Journal of Politics and Law Research*, 5(1)/2017.
- Smith Herbert, *The Economic Uses of International Rivers*, King & Son, London, 1931.
- Stephens Tim, *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Stone Christopher D., „Should Trees Have Standing?—Towards Legal Rights for Natural Objects“, *Southern California Law Review*, 45/1972.
- Subedi Surya P., „Resolution of International Water Disputes: Challenges for the 21st Century“, *Permanent Court of Arbitration International Bureau, Resolution of International Water Disputes*, Kluwer Law International, The Hague, 2003.

- Светски савет за воду, „Одрживи свет је свет водне безбедности“, Саопштење са Самита о води у Будимпешти, 11. октобар 2013, http://www.budapestwatersummit.hu/data/images/Budapest_Water_Summit_Statement_Final_11_October_2013.pdf, 20.10.2018.
- Светско партнерство за воду, „Потреба за интегрисаним приступом“, <http://www.gwp.org/The-Challenge/What-is-IWRM/>, 20.10.2018.
- Tanzi Atilla, Maurizio Arcari, *The United Nations Convention on the Law of International Watercourses*, Kluwer Law International, The Hague-Boston, 2001.
- Tanzi Atilla, „Comparing the 1992 UNECE Helsinki Water Convention with the 1997 UN New York Convention on international water-course: harmonization over conflict“, *Questions of International Law*, 8/2014.
- Tanzi Atilla, „Codifying the Minimum Standards of the Law of International Watercourses: Remarks on Part One and a Half“, *Natural Resources Forum*, 21/1997.
- Tanzi Atilla, „Regional contributions to international water cooperation: the UNECE contribution“, *International Law and Freshwater* (eds. Laurence Boisson de Chazournes, Christina Leb, Mara Tignino), Edward Elgar, 2013.
- Tanzi Atilla, Alexandros Kolliopoulos, „The No-Harm Rule“, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (eds. Atilla Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke, Rémy Kinna), Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2015.
- Tarlock Dan, „International Water Law and the Protection of River System Ecosystem Integrity“, *Brigham Young University Journal of Public Law*, 10(2)/1996.
- Teclaff Ludwik A., *Water Law in Historical Perspective*, William S. Hein Co, New York, 1985.
- The Handbook for Integrated Water Resources Management in Transboundary Basins of Rivers, Lakes and Aquifers*, 2012, <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/the-handbook-for-integrated-water-resources-management-in-transboundary-basins-of-rivers-lakes-and-aquifers-inbo-gwp-2012-english.pdf>, 20.8.2018.
- Todić, Dragoljub Vladimir Grbić, „Dunavska saradnja u oblasti klimatskih promena i pozicija Srbije u upravljanju vodnim resursima“, *Megatrend revija*, 12(3)/2015.

- Trombitcaia Iulia, Sonja Koeppel, „From a Regional towards a Global Instrument – The 2003 Amendment to the UNECE Water Convention“, *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (eds. Attila Tanzi, Owen McIntyre, Alexandros Kolliopoulos, Alistair Rieu-Clarke, Rémy Kinna), Brill Nijhoff, Leiden/Boston, 2015.
- Utton Albert E., „International Water Quality Law“, *Natural Resources Journal*, 13/1973.
- Utton Albert E., „Which Rule Should Prevail in International Water Disputes: That of Reasonableness or that of No Harm?“, *Natural Resources Journal*, 16/1996.
- Vattel Emmerich de, *The Law of Nations or the Principles of Natural Law*, Liberty fund, Indianapolis, 2008.
- Vinogradov Stanislav, „Regime Building for Transboundary Waters: The Evolution of Legal and Institutional Frameworks in the EECCA Region“, *Journal of Water Law*, 18(3)/2007.
- Viñuales Jorge, „The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assessment“, *Fordham International Law Review*, 32/2008.
- Vučić Mihajlo, „The Ecosystem Approach in the Environmental Protection of the Danube River Basin Wetlands“, *Danube Strategy – Strategic Significance for Serbia* (eds. Nevenka Jeftić Šarčević, Edit Stojić Karanović), Institute of International Politics and Economics, Belgrade, 2012.
- Vučić Mihajlo, „Načelo održivog razvoja kao osnovna norma savremenog međunarodnog pravnog poretka, Monism & Dualism (ed. Marko Novaković), Pravni Fakultet, Institut za uporedno pravo, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2013.
- Вучић Михајло, *Право непловидбене употребе међународних водених токова у светлости принципа одрживог развоја*, Докторска дисертација, Београд, 2015.
- Vučić Mihajlo, „Procena uticaja na životnu sredinu u praksi Međunarodnog suda pravde“, *Međunarodni problemi* 1/2016.
- Вучић Михајло, „Правичност и коришћење заједничких водних добара“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 75/2017.
- Vučić Mihajlo, „Ljudsko pravo na vodu: između plemenite ideje i surove realnosti, *Pravni život*, 66/9, 2017.

- Вучић Михајло, „Silala basin dispute – implications for the interpretation of the concept of international watercourse“, *Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, 65(4)/2017.
- Wael Aallam, „The Relationship between the Principle of Equitable Utilization and no Harm Principle in the Law of International Rivers (Priority or Integration)“, *University of Bahrein Law Journal*, 12(2)/2015.
- Wilson Edward O., *The Diversity of Life*, Harvard University Press, 2010, Cambridge-Massachusetts, 2010.
- Wolf Aaron T., „Conflict and cooperation along international waterways“, *Water Policy*, 1(2)/1998.
- Wolf Aaron T., „International Rivers of the World“, *International Journal of Water Resources Development*, 15/1999.
- Woldetsadik Tadesse Kassa, „Remodelling Sovereignty: Overtures of a New Water Security Paradigm in the Nile Basin Legal Discourse“, *Sovereignty and the Development of International Water Law*, (eds. T. Tvedt , O. McIntyre, T.K. Woldetsadik), Volume 8: A History of Water Series III, Taruis, London 2015.
- Wood Christopher, *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*, Longman, Harlow, 1995, 303; Norman Lee Clive George, *Environmental Assessment in Developing and Transitional Countries*, John Wiley and Sons, Chichester, 2013.
- World Commission on Environment and Development, *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and Recommendations*, London/Boston, Graham & Trotman/M. Nijhoff, 1987.
- Wouters Patricia, „Allocation of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Efforts at Codification and the Experience of Canada and the United States“, *Canadian Yearbook of International Law*, 30/1992.
- Wouters Patricia, Alistair S. Rieu-Clarke, „The Role of International Water Law in Promoting Sustainable Development“, *Water Law*, 12/2001.
- Wouters Patricia K., Sergei Vinogradov, Andrew Allan, Patricia Jones, Alistair Rieu-Clarke, *Sharing Transboundary Waters: An Integrated Assessment of Equitable Entitlement: The Legal Assessment Model*, UNESCO, Paris, 2005.
- Wouters Patricia, Stanislav Vinogradov, B. O. Magsig “Water Security, Hydrosolidarity, and International Law: A River Runs Through It...“, *Yearbook of International Environmental Law*, 2009.

- Wouters Patricia, "An Assessment of the Recent Developments in International Watercourse Law through the Prism of the Substantive Rules Governing Use Allocation", *Natural Resources Journal*, 36/1996.
- Wouters Patricia, „The Legal Response to International Water Scarcity and Water Conflicts: The UN Watercourses Convention and Beyond“, *German Yearbook of International Law*, 42/1999.
- Wouters Patricia, "Sovereignty Revisited—Examining The Rules of International Law that Govern Transboundary Water Resources with a Focus on Upstream/Downstream State Practice—Possible Lessons Learned for the Euphrates-Tigris“, *Water Law and Cooperation in the Euphrates-Tigris Region* (eds. Aysegul Kibaroglu et al), Martinus Nijhoff, 2013.
- Xue Hanqin, *Transboundary Damage in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- Yeater Marceil, Lal Kurukulasuriya, „Environmental Impact Assessment Legislation in Developing Countries“, *UNEPs New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development* (eds. S. Lin, L. Kurukulasuriya), UNEP, Nairobi, 1995.
- Zawahri Neda A., „Third party mediation of international river disputes: The case of the Indus basin“, *International Negotiation*, 14(2)/2009.
- Zawahri Neda A., Sara McLaughlin Mitchell, „Fragmented Governance of International Rivers: Negotiating Bilateral versus Multilateral Treaties“, *International Studies Quarterly*, 55/2011.
- Zeitoun Mark, Michael Talhami, Karim Eid-Sabbagh, „The Influence of Narratives on Negotiations and Resolution of the Upper Jordan River Conflict“, *International Negotiation*, 18/2013.
- Zhonga Yong, Fuqiang Tiana, Heping Hua, David Greyb, Michael Gilmont, „Rivers and reciprocity: perceptions and policy on international watercourses“, *Water Policy*, 18/2016.

Међународни уговори

1871. Уговор између Велике Британије и САД о пријатељском решавању свих узрока спорова између две стране потписан у Вашингтону, [1870-1871] 61 BSP 40.
1921. Конвенција и Статут о режиму пловних водотокова од међународног значаја, 7 LNTS 35.

1923. Конвенција о развоју хидрауличне енергије која погађа више од једне државе, 36 LNTS 76.
1944. Уговор између Мексика и САД о коришћењу вода река Колорадо, Тихуана и Рио Гранде, <https://www.ibwc.gov/Files/1944Treaty.pdf>, 20.8.2018.
1956. Уговор између Немачке, Француске и Луксембурга око отварања за пловидбу реке Мозел, BGBL 1956 II, 1838.
- 1960 Уговор о водама реке Инд, 419 UNTS 125.
1961. Уговор из Монтевидеа о речној граници између Аргентине и Уругваја 635 UNTS No. 9074, 98.
1963. Бечка конвенција о међународним уговорима, „Međunarodni ugovori”, *Službeni list SFRJ*, 30/1972.
1963. Конвенција о нуклеарној безбедности, 1963 UNTS 293.
1963. Бернска конвенција о Међународној комисији за заштиту Рајне, Technische informatie over de publicatie Overeenkomst nopens de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging, met Protocol van ondertekening, *Tractatenblad Van Het Koninkrijk Der Nederlanden*, 104/1963.
1963. Уговор између Мађарске и Румуније око режима државне границе и сарадње у граничним водама, 567 UNTS 330.
1964. Споразум између СССР и Пољске око коришћења вода у граничним водама, *United Nations Treaty Series*, 552/1966, 175.
1967. Уговор о начелима која регулишу активности држава у истраживању и коришћењу свемира, укључујући Месец и друга небеска тела.
1968. Афричка конвенција о очувању природе и природних добара, 1001 UNTS 4.
1971. Рамсар Конвенција о заштити мочварних подручја од међународног значаја, нарочито као станишта птица мочварица, UN Treaty Series No. 14583.
1971. Акт из Сантијага између Аргентине и Чилеа о хидролошким сливовима, *Yearbook of International Law Commission*, II(2)/1971, 324.
1972. Конвенција о спречавању загађивања мора путем избацивања отпада и других материја (1972) 11 ILM 1294.
1973. Уговор између Аргентине и Уругваја о Рио де ла Плати и припадајућој поморској граници, (1974) 13 ILM 251.

1974. Nordic Convention on the protection of the environment, (1974) 13 ILM 511.
1974. Конвенција о заштити морске животне средине области Балтичког мора, 13 ILM 546 (1974).
1974. Конвенција о спречавању загађивања на мору из копнених извора, 13 ILM 352 (1974).
1976. Барселонска конвенција о потапању
1976. Конвенција о заштити Медитеранског мора од загађивања, 15 ILM 290 (1976).
1978. Кувајтска конвенција
1978. Споразум између Канаде и САД о квалитету вода Великих језера, *Treaties in Force*, United States Department of State, 2006, 1383.
1979. Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима, 18 ILM 1442 (1979).
1981. Конвенција из Абиџана
1981. Конвенција из Лиме
1982. Конвенција из Џеде
1982. Конвенција Уједињених нација о праву мора, 21 ILM 1261 (1982).
1983. Картагенска конвенција
1983. Споразум између Канаде и Данске о сарадњи у погледу морске животне средине, 23 ILM 269 (1984).
1985. Конвенција из Најробија
1985. Бечка конвенција о заштити озонског омотача, (1987) 26 ILM 1529.
1985. АСЕАН Споразум о очувању природе и природних добара, *Environmental Policy and Law*, 15(2)/1985, 64.
1986. Конвенција о раном обавештавању у случају нуклеарног удеса, <https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/convention-early-notification-nuclear-accident>, 20.10.2018.
1986. Конвенција о помоћи у случају нуклеарног удеса или радиолошке опасности, <https://www.iaea.org/topics/nuclear-safety-conventions/convention-assistance-case-nuclear-accident-or-radiological-emergency>, 20.10.2018.
1986. Конвенција из Нумеа о заштити природних ресурса и животне средине Јужнопацифичког региона, 26 ILM (1987) 38.

1986. Конвенција о заштити природних добара и животне средине Јужнопацифичког региона, (1987) 26 ILM 38.
1988. Велингтонска конвенција о регулисању делатности око минералних добара Антарктика, (1988) 27 ILM 868.
1988. Кувајтски протокол о загађивању мора путем истраживања и искоришћавања епиконтиненталног појаса, *Environmental Policy and Law*, 19(1)/1989, 32.
1989. Базелска конвенција о прекограничном кретању отпада и његовом уклањању, 28 ILM (1989) 657.
1991. Протокол о Антарктику, 30 ILM (1991) 1461.
1991. Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспоо Конвенција), 1989 UNTS 309.
1992. Конвенција о прекограничним последицама индустријских удеса, (1992) 31 ILM 1333.
- 1992 Оквирна конвенција УН о климатским променама, (adopted 9 May 1992, entered into force 24 march 1994), <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>, 20.10.2018.
1992. Конвенција УН о биолошкој разноврсности (adopted 5 June 1992, entered into force 29 December 1992), (1992) 31 ILM 822.
- 1992 Хелсиншка конвенција о прекограничним водотоковима и међународним језерима, <https://www.unece.org/env/water/text/text.html>, 20.8.2018.
1992. Споразум између владе Украјине и владе Руске Федерације о заједничком коришћењу и заштити прекограничних водотокова.
1994. Конвенција о борби против дезертификације у оним земљама које су погођене озбиљном сушом или/и дезертификацијом, поготово у Африци, (adopted 14 October 1994, entered into force 26 December 1996), (1994) 1954 UNTS 3.
1994. Споразум о оснивању Светске трговинске организације, (1994) 33 ILM 1144.
1994. Мировни уговор између Израела и Јордана, (1995) 34 ILM 43.
1994. Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав, Закон о потврђивању Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав, "Сл. лист СРЈ-Међународни уговори", 2/2003;
1994. Споразуми о заштити река Меза и Шелт, (1995) 34 ILM 851.

1995. Споразум о сарадњи за одрживи развој слива реке Меконг, 34 ILM 864.
1996. Конвенција о међународној комисији за реку Одру, <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?step=0&redirect=true&treatyId=611>, 20.10.2018;
1997. Конвенција Уједињених нација о праву непловидбених коришћења међународних водотокова, (1997) 36 ILM 700.
1997. Споразум између владе Руске федерације и владе Републике Естоније о сарадњи на заштити и разумном коришћењу прекограничних вода.
1998. Споразум о основним начелима сарадње на разумном коришћењу и заштити прекограничних водотокова држава чланица Заједнице независних држава, <http://faolex.fao.org/docs/texts/mul-67001.doc>, 20.10.2018;
1999. Конвенција о заштити Рајне, <https://www.iks.org/de/>, 20.10.2018.
1999. Протокол о води и здрављу уз Конвенцију о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера и Амандмана на чл. 25. и 26. Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера, "Службени гласник РС – Међународни уговори", 1/2013.
2000. Измењени Протокол о заједничким водотоковима Јужноафричке заједнице за развој, 40 ILM 321.
2001. Споразум између кабинета министара Украјине и владе Белорусије о заједничком управљању и заштити прекограничних водотокова.
2002. Споразум између владе Руске федерације и владе Белорусије о сарадњи у области заштите и разумног коришћења прекограничних водотокова.
- 2003 Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters to the 1992 Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and to the 1992 Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, Кијев, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-16&chapter=27&clang=_en, 20.10.2018.
2003. Конвенција о заштити нематеријалног културног наслеђа, <https://ich.unesco.org/en/convention>, 20.10.2018.

2011. Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама, *Council of Europe Treaty Series* - No. 210.

Судска пракса

Међународни суд правде:

SS Lotus (France v Turkey), 1927 PCIJ (Ser. A) No 10.

Case Relating to the Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder, Permanent Court of Justice Judgement No 16 of 10 September 1929, 27.

Corfu Channel (United Kingdom v. Albania), Пресуда у меритуму од 9. априла 1949, (1949) ICJ Reports, 4.

Colombian-Peruvian asylum case, Judgment of November 20th 1950 : I.C.J. Reports 1950, 277.

North Sea Continental Shelfcase, Judgment, I.C.J. Reports 1969, 44.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, 14.

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, 290.

Nuclear Tests case, Australia v. France, ICJ Rep. (1974), 253; и *New Zealand v. France*, ICJ Rep. (1974), 457.

Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1992, 244.

Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Institution of Proceedings, Special Agreement, 2. јул 1993, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/10835.pdf>, 20.10.2018.

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, advisory opinion, ICJ Rep. (1996), 226.

Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) (1997), Пресуда од 25. септембра 1997, ICJ Reports 7.

Certain Questions of Mutual Assistance in Criminal Matters (Djibouti v. France), Judgment of 4 June 2008, 150.

Aerial Herbicide Spraying (Ecuador v. Colombia), Application instituting proceedings, 3.

Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of Congo v Uganda) [2005] ICJ Rep 168.

Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan), Application instituting proceedings, 31 May 2010, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/148/15951.pdf>, 20.8.2018.

Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening), Judgment, I.C.J. Reports 2014, 226.

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Application Instituting Proceedings, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/135/10779.pdf>, 20.8.2018.

Case Concerning Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay, Пресуда од 20. априла 2010, ICJ Rep. (2010) 14, 204.

Construction of a Road in Costa Rica along the San Juan River (Nicaragua v Costa Rica), Application of the Republic of Nicaragua Instituting Proceedings Against against the Republic of Costa Rica, <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&case=152&code=ncr2&p3=0>, 20.8.2018.

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, I.C.J. Reports 2015, 665.

Dispute over the Status and Use of the Waters of the Silala (Chile v. Bolivia), Application Instituting Proceedings, 6 June 2016, <https://www.icj-cij.org/files/case-related/162/162-20160606-APP-01-00-EN.pdf>, 20.8.2018.

Арбитражни судови:

Alabama Claims Arbitration (United States/Great Britain) (1872) 29 RIAA 125.

Island of Palmas arbitration, Netherlands v. the United Kingdom, 1928, RIAA vol. 2, 839.

The Trail Smelter arbitration, the United States v. Canada, 1938 and 1941, RIAA vol. 3, 1905-1982.

Lake Lanoux Arbitration (France V. Spain), 1957, 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101, текст одлуке доступан на <http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU/Full/En/COU-143747E.pdf>, 20.2.2018.

Ireland v. United Kingdom (Order No. 3 – Suspension of Proceedings on Jurisdiction and Merits and Request for Further Provisional Measures),

http://www.worldcourts.com/pca/eng/decisions/2003.06.24_Ireland_v_United%20Kingdom.pdf, 20.8.2018.

Indus Waters Kishenganga Arbitration (Islamic Republic of Pakistan v The Republic of India), Final Award, 20 December 2013, <https://pcacases.com/web/sendAttach/48>, 20.8.2018.

Међународни суд за право мора:

The MOX Plant Case (Ireland V. United Kingdom), Order N° 3, 24. јун 2003, http://www.worldcourts.com/pca/eng/decisions/2003.06.24_Ireland_v_United%20Kingdom.pdf, 20.8.2018.

MOX Plant case (Ireland v United Kingdom), Case no 10 (ITLOS Request for Provisional Measures), 9. новембар 2001, https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_10/request_ireland_e.pdf, 20.8.2018.

Case Concerning Land Reclamation by Singapore in and Around the Straits of Johor (Malaysia v Singapore), Одлука о привременим мерама од 8. октобра 2003, ITLOS Reports 2003, 10.

Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, Seabed Dispute Chamber of the International Tribunal of the Law of the Sea, Case No 17, Саветодавно мишљење од 1. фебруара 2011, 149.

Акти међународних организација

Комисија за међународно право:

Second Report of Special Rapporteur McCaffrey“, *Yearbook of the International Law Commission*, 1986.

First Report of Special Rapporteur Rosenstock, UN. Doc. A/ CN. 4/ 451 (1993).

Fourth Report of the Special Rapporteur, Mr. Stephen C. McCaffrey“, *Yearbook of The International Law Commission*, II(1)/1988.

Report of the Commission to the General Assembly on the work of its thirtieth session“, *Yearbook of The International Law Commission*, 2(2)/1978.

The Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, Report of the Commission to the General Assembly on the Work of its Thirty-Second Session, A/CN.4/SER.A/1993/Add.1 (Part 2).

Report of the International Law Commission on the work of its fortieth session (1988), United Nations General Assembly Official Records, forty-fifth session, Supplement No. 10(A/ 43/ 10).

Report of the Commission to the General Assembly on the work of its forty-third session“, *Yearbook of the International Law Commission*, 2(2)/1991, 1994.

Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth session, 2 May - 22 July 1994, http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A_49_10.pdf, 22.4.2018.

Report of the International Law Commission on the Work of its Fiftieth Session, UN GAOR 53rd Sess., Suppl. No. 10, UN Doc. A/ 53/ 10 (1998), 36.

Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2001.

Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, 2008.

Удружење за међународно право:

„The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers“, *Report of the Fifty-Second Conference of the International Law Association*, 1967.

„Supplementary Rules applicable to Flood Control“, *Report of the Fifty-Fifth Conference*, New York 1972.

„Rules on Water Pollution in an International Drainage Basin“, *Report of the Montreal Conference*, 1982.

„Rules on International Groundwaters“, *Report of the Sixty-Second Conference*, Committee on International Water Resources Seoul, 1986.

First Report of the Committee on Legal Aspects of Long-Distance Air Pollution, *Report of the Sixty-First Conference*, 1984.

„Complimentary Rules Applicable to International Water Resources“, *Report of the Seoul Conference*, 1986.

Berlin Rules on Water Resources Law, 2004, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/meetings/legal_board/2010/annexes_groundwater_paper/Annex_IV_Berlin_Rules_on_Water_Resources_ILA.pdf, 20.10.2018.

ILA Study Group on Due Diligence in International Law Second Report, 2016, <http://www.ila-hq.org/download.cfm/docid/EB075BB9-E130-4B48-99745A01E9E1E8FB>, 20.8.2018.

Институт за међународно право:

Resolution on the Pollution of Rivers and Lakes and International Law - Athens, 12 September 1979, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 58/1979.

Resolution on the Use of International Non-Maritime Waters - Salzburg, 11 September 1961, *Annuaire de l'Institut de droit international*, 49/1961.

Акти Европског права:

Directive 85/ 337 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment [1985] OJ L175/ 40, измењена Директивом 97/ 11, [1997] OJ L73/ 5.

Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy, 23 October 2000, OJ L 327, 22.12.2000.

„Best Available Techniques (BAT) Reference Document for the Production of Pulp, Paper and Board“, *Industrial Emissions Directive 2010/75/EU (Integrated Pollution Prevention and Control)*, група аутора, Европска Комисија, 2015, http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/BREF/PP_revised_BREF_2015.pdf, 20.8.2018.

Европски суд правде, *Commission of the European Communities v Ireland*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 30 May 2006, Case C-459/03, European Court Reports 2006 I-04635.

Директива 2007/60/ЕС Европског парламента и Савета од 23. октобра 2007. о вредновању ризика и управљању ризицима од поплава, OJ L 288, 6.11.2007.

Међународна агенција за атомску енергију:

„Statement Summarizing Decisions Taken at the Special Session of the Board of Governors Concerning the Chernobyl Nuclear Accident“, *International Legal Materials*, 25(4)/1986.

Уједињене нације:

Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, United Nations, Department of Public Information, 1945.

1970 Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations (GA Res. 2625 (XXV).

General Assembly resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, "Permanent sovereignty over natural resources".

Co-operation between States in the field of the environment, UNGA Res. 2995(XXVII), UN GAOR Supp. (No. 30), UN Doc. A/ 8732 (1972).

Co-operation in the field of the environment concerning natural resources shared by two or more States, UNGA Res. 3129 (XXVIII), U.N. GAOR Supp. (no. 30A), UN Doc. A/ 9030/ Add. 1 (1973).

Water Security & the Global Water Agenda, текст доступан на <http://www.fao.org/3/a-i2930e.pdf>, 20.8.2018.

Генерална скупштина, Resolution 65/154, 20/12/2010, 2010.

Report of the Sixth Committee convening as the Working Group of the Whole A/C.6/51/NUW/WG/CRP.28.

Report of the Sixth Committee convening as the Working Group of the Whole A/C.6/51/NUW/WG/CRP.53.

Report of the Sixth Committee convening as the Working Group of the Whole, A/C.6/51/NUW/WG/CRP.18.

Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, June 1972, <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>, 20.8.2018.

Програм за животну средину, „UNEP Governing Council Decision“, 19 May 1978, (1978) 17 ILM 1097.

Програм за животну средину, Environmental Law Guidelines and Principles on Shared Natural Resources, UNEP/ IG/ 12/ 2 (1978).

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

Програм Уједињених нација за животну средину, *Atlas of International Freshwater Agreements*, <http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/atlas/>, 20.8.2018.

Report of the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 3– 14 June 1992), UN Doc. A/ CONF. 151/ 26, vol. II, 1992.

Agenda 21, <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, 20.8.2018.

Генерална скупштина, Светска повеља о природи од 1983. (World Charter for Nature G.A.Res.37/7, 17 U.N.Doc. A/37/51 1983);

Стокхолмска Декларација Конференције Уједињених Нација о животној средини од 1972. (Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, U.N. Doc.A/Conf.48/14).

Организација за европску сарадњу и развој

Препорука Савета ОЕСР – Анализа последица значајних јавних и приватних пројеката по животну средину, OECD/LEGAL/0130, 14. новембар 1974.

Препорука Савета ОЕСР – Процена пројеката са значајним утицајем на животну средину, OECD/LEGAL/0172, 8. мај 1979;

Препорука Савета ОЕСР – Процена утицаја на животну средину пројеката и програма развојне помоћи, OECD/LEGAL/0220, 20. јун 1985.

CIP - Каталогизација у публикацији
- Народна библиотека Србије, Београд

341.224:502.51

ВУЧИЋ, Михајло, 1985-

Механизми остваривања начела неузроковања штете у пракси управљања међународним водотоковима / Михајло Вучић. - Београд : Институт за међународну политику и привреду, 2019 (Нови Сад : Сајнос доо). - 275 стр. ; 24 cm

"Монографија је резултат рада на пројекту Министарства просвете, науке и технолошког развоја: 'Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима - спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти, из програма основних истраживања код Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије' (евиденциони број 179029)." --> колофон. - Тираж 150. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија: стр. 251-275.

ISBN 978-86-7067-260-4

a) Međunarodno vodno pravo b) Vode - Zaštita - Međunarodno pravo
c) Međunarodne reke - Начело неузроковања значајне штете -
Međunarodno pravo

COBISS.SR-ID 274588684



ИСБН 978-86-7067-260-4