

OKRUGLI STOL PRAVNA ZAŠTITA MORA

*u organizaciji Znanstvenog vijeća za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava
Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti,
pod predsjedanjem akademika Jakše Barbića,
u suradnji s Jadranskim zavodom*

Uvodna izlaganja:

1. Dr. sc. Marijan Ahel, znanstveni savjetnik, Institut Ruđer Bošković – Zavod za istraživanje mora i okoliša, Laboratorij za analitiku i biokemiju organskih spojeva (sa suradnicima): *“Prirodne značajke, stanje kvalitete okoliša i problemi zaštite Jadrana”*
2. Prof. dr. sc. Maja Seršić, redovni profesor, Katedra za međunarodno pravo, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu: *“Razvoj međunarodnopravne zaštite morskog okoliša i aktualni problemi”*
3. Prof. dr. sc. Dorotea Ćorić, redovni profesor, Katedra za pomorsko i općeprometno pravo, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci: *“Pravni sustavi odgovornosti za onečišćenje mora s pomorskih objekata”*
4. Lukša Čičovački, dipl. ing., načelnik Sektora za nadzor i upravljanje pomorskim prometom, traganje i spašavanje i zaštitu mora, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Uprava sigurnosti plovidbe: *“Upravnopravni nadzor primjene i provedbe nacionalnih i međunarodnih propisa o zaštiti morskog okoliša”*
5. Doc. dr. sc. Adriana Vincenca Padovan, znanstveni suradnik, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Jadranski zavod: *“Značaj pomorskog osiguranja u pravnoj zaštiti mora”*

Sažeci:

Prirodne značajke, stanje kvalitete okoliša i problemi zaštite Jadrana

Dr. sc. Marijan Ahel, Zavod za istraživanje mora i okoliša, Institut Ruđer Bošković, Zagreb

Dr. sc. Grozdan Kušpilić, Institut za oceanografiju i ribarstvo, Split

Dr. sc. Nevenka Mikac, Zavod za istraživanje mora i okoliša, Institut Ruđer Bošković, Zagreb

Dr. sc. Robert Precali, Centar za istraživanje mora, Institut Ruđer Bošković, Rovinj

Dr. sc. Tvrtko Smital, Zavod za istraživanje mora i okoliša, Institut Ruđer Bošković, Zagreb

Jadransko more je poluzatvoreni ogranak Sredozemnog mora duboko uvučen u evropsko kopno te u pogledu mogućih antropogenih utjecaja i problema zaštite predstavlja izuzetno osjetljiv sustav. Intenzivna litoralizacija Jadranskog mora, snažan rast turizma i pomorskog prometa te klimatske promjene donijeli su mnogobrojne nove izazove i ukazali na potrebu stvaranja dugoročne strategije za očuvanje prirodnih vrijednosti Jadranskog mora i održivo gospodarenje njegovim resursima. Provedba preventivnih i interventnih mjera zaštite za održivi razvoj jadranskog prostora podrazumijeva maksimalnu uključenost i suradnju svih relevantnih nacionalnih institucija, ali i usklađenu multilateralnu regionalnu suradnju svih zemalja jadranske regije. Prirodne značajke Jadranskog mora kao relativno plitkog bazena ukazuju na njegov ograničeni prihvatni kapacitet, posebno u najsjevernijem dijelu koji, zbog intenzivnog utjecaja sjevernotalijanskih rijeka, često poprima osobine velikog estuarija. Dominantni sustav cirkulacije u Jadranskom moru, karakteriziran uzlaznom strujom uz istočnu obalu te izlaznom strujom uz talijansku obalu, doprinosi smanjenju utjecaja kopnenih unosa talijanskih rijeka na opterećenje hrvatskog dijela Jadrana, ali stvaranje povremenih zatvorenih sustava cirkulacije može značajno povećati antropogene pritiske na pojedine dijelove jadranskog bazena. Pri tom treba naglasiti da je učestalost takvih prilika bila značajno povećana tijekom posljednjih nekoliko desetljeća kao posljedica klimatskih promjena. Najvažniji problemi zaštite okoliša, a time i održivog razvitka hrvatskog dijela Jadrana, su prekomjerna urbanizacija obalnog područja, posebno u vezi s povećanjem turističkih kapaciteta, utjecaj ribarstva i marikulture na degradaciju prirodnih staništa i smanjenje bioraznolikosti, povećani pomorski promet, uključujući i nautički turizam, povećan unos hranjivih soli, organskog opterećenja i specifičnih opasnih tvari riječnim donosima i ispuštanjem komunalnih i industrijskih otpadnih voda, intenziviranje eksploatacije ugljikovodika te sve učestalija pojava invazivnih vrsta. Posljednje procjene ekološkog i kemijskog stanja u hrvatskom dijelu Jadrana ukazuju da je kvaliteta okoliša još uvijek uglavnom dobra, pri čemu treba naglasiti da postoje značajne razlike između antropogenih pritisaka u otvorenim vodama Jadrana, koje su pretežno oligotrofne i slabo opterećene opasnim tvarima i priobalnim područjima koja mogu pokazati značajno lokalno pogoršanje kvalitete morskog okoliša. U ovom prilogu dat će se sažeti pregled stanja kvalitete okoliša u hrvatskom dijelu Jadrana i ukazati na glavne probleme zaštite i održivog korištenja prirodnih resursa.

Razvoj međunarodnopravne zaštite morskog okoliša i aktualni problemi

Prof. dr. sc. Maja Seršić, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu

Međunarodnopravna pravila posvećena zaštiti i očuvanju morskog okoliša - kao i međunarodno pravo okoliša općenito - sustavno se razvijaju od sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća. Pri tom je prijelomnu ulogu imala Konferencija UN-a o čovjekovom okolišu, održana 1972. u Stockholmu. Načela i preporuke sa Stockholmske konferencije potaknula su usvajanje brojnih, pretežno regionalnih, međunarodnih ugovora posvećenih zaštiti i očuvanju morskog okoliša, kojima su obuhvaćeni svi izvori onečišćenja morskog okoliša. Za Hrvatsku je bilo osobito značajno pokretanje Programa za regionalna mora, u okviru kojeg je na Sredozemlju stvoren uspješni regionalni sustav pravila posvećenih zaštiti morskog okoliša.

Za sustavni razvoj međunarodnog prava zaštite morskog okoliša na globalnoj razini najznačajnija je Konvencija UN-a o pravu mora, preciznije njen XII. dio, koji, zasnovan na ugovornoj praksi država nakon Stockholmske konferencije, zaokružuje dotadašnji razvoj prava zaštite i očuvanja morskog okoliša te postavlja temelje za njegov daljnji razvoj.

Osamdesetih godina prošlog stoljeća postaje jasno da postojeći napori za zaštitom i očuvanjem okoliša nisu dostatni. Koncept održivog razvoja postaje ključnim pojmom novog pristupa zaštiti i očuvanju okoliša. Radi promicanja na globalnoj razini načela održivog razvoja sazvana je 1992. u Rio de Janeiru Konferencija UN o okolišu i razvoju, na kojoj su kao glavni dokumenti usvojeni Deklaracija o okolišu i razvitku i Agenda 21. Zaštitom oceana, mora i obalnih područja bavi se poglavlje 17. Agende 21, koje naglašava da odredbe Konvencije UN o pravu mora pružaju odgovarajući pravni okvir za ostvarivanje zaštite i održivog razvitka morskog i obalnog okoliša i njihovih prirodnih bogatstava. U ostvarivanje tog cilja Agenda 21 upućuje da morsko i obalno područje treba uzimati kao cjelinu čije gospodarenje mora biti povezano i zasnovano na predviđanjima i oprezu.

Na svim sastancima koji su uslijedili nakon Rija (izvanredno zasjedanje Opće skupštine 1997, summit u Johannesburgu 2002., Rio+20 u Riju 2012. i dr.) progres u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja ocijenjen je sporijim nego što je planirano. Od pozitivnih pomaka na polju zaštite i očuvanja morskog okoliša naglašeno je poboljšanje u pristupu očuvanju raznolikosti morskih vrsta. Dokumenti sa svih sastanaka opetovano pozivaju na primjenu Konvencije UN-a o pravu mora, promicanje primjene poglavlja 17. Agende 21, promicanje regionalne suradnje, podizanje razine sigurnosti plovidbe i zaštitu morskog okoliša od onečišćenja, posebno s kopnenih izvora i s brodova.

Regionalni sustav zaštite i očuvanja morskog okoliša Sredozemlja još je od 1995. usklađen s novim pristupima promoviranim na Konferenciji u Riju. Hrvatska je stranka svih relevantnih protokola uz (izmijenjenu) regionalnu Barcelonsku konvenciju. Za zaštitu i očuvanje Jadrana ključna je njihova implementacija i daljnje aktivno sudjelovanje Hrvatske u regionalnim aktivnostima sredozemnih država usmjerenim na zaštitu morskog okoliša i obalnog područja

Pravni sustavi odgovornosti za onečišćenje mora s pomorskih objekata

Prof.dr.sc. Dorotea Ćorić, Pravni fakultet, Sveučilište u Rijeci

Republika Hrvatska kao obalna država na Jadranskom moru čije su glavne gospodarske djelatnosti vezane uz more, pored obveze, ima poseban interes za očuvanje prirodne raznolikosti Jadranskog mora. Zaštita morskog okoliša u Republici Hrvatskoj provodi se kao zaštita posebne sastavnice okoliša kroz odgovarajući pravni okvir koji obuhvaća standarde prevencije i suzbijanja onečišćenja, mjere nadzora te represivne propise kojima se uređuju pravne posljedice nastalog onečišćenja. Pravni režim zaštite morskog okoliša često se proučava prema ishodištima, tj. područjima ili objektima odakle potječe onečišćenje.

U ovom se radu posvećujemo onečišćenju mora s pomorskih objekata (brodova i drugih plovni objekata, te platformi za obavljanje djelatnosti u podmorju) i to pitanju izvanugovorne odgovornosti za naknadu štete koju brod ili drugi pomorski objekt prouzroči morskome okolišu. Delikt onečišćenja mora razlikuje se od uobičajenih štetnih protupravnih posljedica. Kako bi se žrtvama onečišćenja osigurala brza i odgovarajuća naknada valja imati odgovarajuće pravne sustave građanske odgovornosti za štete nastale kao posljedice onečišćenja mora. Oni trebaju uvažiti sve posebnosti takvih odštetnih zahtjeva (ishodište onečišćenja, subjekte koji sudjeluju u plovidbenoj i drugim djelatnostima na moru, objekte koji se koriste, područje nastale štete, itd.) u odnosu na klasične građanskopravne zahtjeve.

S tim u svezi, u radu se daje prikaz obilježja posebnih sustava građanske odgovornosti za onečišćenje mora s brodova koji su usvojeni na međunarodnoj razini, a koji se primjenjuju u Republici Hrvatskoj. Oni pokrivaju onečišćenja mora uljem s tankera te pogonskim gorivom s drugih brodova. Pri analizi navedenih sustava posebna pažnja posvetit će se pitanju procjene i priznavanju zahtjeva za naknadu štete zbog onečišćenja mora. U okviru onečišćenja mora s brodova naglasit će se nedostatak posebnih propisa kojima se uređuje pitanje odgovornosti za onečišćenje prouzročeno prijevozom opasnih i štetnih tvari. Nadalje, posebna pažnja posvetit će se pitanju izvanugovorne odgovornosti za štetu zbog onečišćenja mora s platformi. Navedeno pitanje aktualno je u Republici Hrvatskoj s obzirom na usvojeni Plan i program istraživanja i eksploatacije ugljikovodika u podmorju Jadrana. Novi zakonski okvir usvojen 2014. godine koji regulira obavljanje tih djelatnosti ne sadrži posebne odredbe o navedenoj odgovornosti pa se razmatraju rješenja pomorskih kao i propisa općeg obveznog prava koja se primjenjuju. Zaključno se daje ocjena postojeće pravne regulative kao i prijedlozi mogućih izmjena i dopuna posebice u pravcu usvajanja jedinstvenog sustava odgovornosti za onečišćenje mora od djelatnosti u podmorju.

Upravnopravni nadzor primjene i provedbe nacionalnih i međunarodnih propisa o zaštiti morskog okoliša

Lukša Čičovački, dipl. ing., načelnik Sektora za nadzor i upravljanje pomorskim prometom, traganje i spašavanje i zaštitu mora, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Uprava sigurnosti plovidbe

U unutarnjim morskim vodama, teritorijalnom moru i gospodarskom pojasu Republike Hrvatske prema prosjeku u posljednjih pet godina svake godine zabilježi se 50 incidenata manjih onečišćenja mora od čega 25 onečišćenja od nepoznatog počinitelja, 14 onečišćenja s plovnih objekata, te 11 onečišćenja s kopna.

Na godišnjoj razini Sustav obveznog javljanja brodova- ADRIREP bilježi cca 7.200 putovanja brodova (mahom tankera) koji prevezu 75 milijuna tona opasnih i štetnih tvari kao teret, dok je u hrvatskim lukama u 2015. godini 11,5 milijuna tona opasnih i štetnih tvari.

Iako nismo svjedočili većim pomorskim nesrećama na Jadranu koje bi imale za posljedicu onečišćenje mora većih razmjera, broj i razmjeri operativnih onečišćenja su zabrinjavajući, posebice onih onečišćenja zauljenim vodama i brodskim otpadom.

Sankcioniranje prekršitelja – onečišćivača mora moguće je prekršajno, s osnove Pomorskog zakonika, ali i Zakona o pomorskom dobru i lukama, kao i kazneno. U pravilu, nadležne lučke kapetanije upućuju prikupljenu dokumentaciju nadležnim državnim odvjetništvima na daljnje postupanje u istražnom i kaznenom postupku pri čemu je uloga lučkih kapetanija u prikupljanju i vještačenju dokaznog materijala minorizirana u odnosu na policiju.

Pored „klasičnih“ onečišćenja zauljenim vodama, brodskim otpadom, pogonskim gorivom i slično, počesto se zanemaruje najčešći oblik značajnog onečišćenja mora, a to je onečišćenje odlaganjem odnosno potonućem samog plovnog objekta ili njegovih pertinencija odnosno njegove podrtine.

Značajni negativni učinci pomorskog prometa na morski okoliš jesu oni koji uzrokuju iznenadna i operativna onečišćenja mora s pomorskih objekata poglavito nesreće pri prijevozu nafte i naftnih prerađevina kao i odbacivanje broskog otpada i ostataka tereta u more. Iznenadna onečišćenja predmet su međudržavnog Subregionalnog plana intervencija za sprječavanje, spremnost za i

reagirane na iznenadna onečišćenja Jadranskog mora većih razmjera, te nacionalnog Plana intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora.

Jedan od ključnih ciljeva *Strategije prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2014. do 2030. godine* jesu aktivnosti povezane s izbjegavanjem, smanjenjem i ublažavanjem utjecaja prometa na okoliš. Jedan od ciljeva *Strategije pomorskog razvitka RH 2014.-2020.* vezan je za zaštitu morskog okoliša fokusiran na smanjenje štetnih posljedica onečišćenja s pomorskih objekata, a koji bi se mogao ostvariti uvođenjem i primjenom standarda stručnog osposobljavanja i certifikacije sudionika u intervencijama kod onečišćenja mora s brodova, osiguranjem specijaliziranog broda za intervencije u slučaju onečišćenja mora velikih razmjera, obnovom i modernizacijom flote brodova-čistača, te dostupnosti opreme i uređaja za djelovanje kod onečišćenja mora, ali i uspostava Jadranske konvencije za zaštitu mora od onečišćenja na temeljima Sporazuma o suradnji na zaštiti voda Jadranskog mora i obalnih područja od zagađivanja od 14. veljače 1974. godine, između bivše Jugoslavije i Talijanske Republike radi multidisciplinarnog rješavanja problema okoliša u Jadranskom prostoru. Također, temeljno jest potrebno unaprijediti sustav inspekcijskog nadzora pomorskih plovih objekata hrvatske državne pripadnosti u cilju osiguranja cjelovite primjene odredbi nacionalnog zakonodavstva i međunarodnih normi vezanih za zaštitu morskog okoliša od onečišćenja, te utemeljiti posebne službe za istrage i kazneni progon onečišćivača morskog okoliša.

Republika Hrvatska je od 30. svibnja 2008. godine punopravna korisnica 'CleanSeaNet' servisa u sklopu usluga Europske agencije za sigurnost plovidbe (EMSA), čime je postala aktivni sudionik europskog sustava satelitskog nadzora i otkrivanja naftnih mrlja na moru. U skladu s Europskom Direktivom 2005/35/EC Europskog Parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o onečišćenju mora s brodova i uvođenju kazni za prekršaje (SL L 255 30.9.2005) koja je u potpunosti prenesena u pravni poredak Republike Hrvatske Kaznenim zakonom (NN 125/11). Hrvatska također raspolaže Sustavom za nadzor i upravljanje pomorskim prometom kojim je moguće u stvarnom vremenu nadzirati sumnjivo kretanje pomorskih objekata, te njihova identifikacija nadzornim kamerama velikih dometa i sustavom za automatsku identifikaciju brodova. Temeljem Uredbe o jedinstvenom pomorskom sučelju ovi sustavi objediniti će se u jedinstvenu operativnu i analitičku sliku na moru koja će uključivati i tzv. Earth Observation Services, te omogućiti lakše otkrivanje potencijalnih onečišćivača.

U konceptu Jedinstvenog pomorskog sučelja kritičnu kariku predstavlja oceanografsko i atmosfersko modeliranje. Iako u RH postoji visokorazvijeni znanstveni oceanografski model, on još nije uveden u operativnu primjenu neophodnu kako za analitiku i identifikaciju mogućih onečišćivača tako i za planiranje operativnog djelovanja sanacije onečišćenja.

Pored navedenoga ostaje niz otvorenih pitanja koja uključuju između ostaloga razvoj metoda za procjene i obračun šteta za morski okoliš, uspostavu mehanizama integralnog djelovanja na izvanredne događaje na moru s ciljem provedbe optimalnog procesa, uvođenje obavezne „risk assessment“ metodologije kao osnove za dimenzioniranje odaziva operatera i javnih službi, uređenja pitanja uvjeta kojima moraju udovoljavati luke, ali i objekti za istraživanje i eksploataciju ugljikovodika, uređenje tržišta pomorskih osiguranja posebice osiguranja od štete po morski okoliš kroz uspostavu mehanizama za akreditiranje osiguravatelja gdje god je to moguće, kao i primjena novog modela upravljanja brodskim otpadom, te niz drugih poboljšanja.

Značaj pomorskog osiguranja u pravnoj zaštiti mora

Doc. dr. sc. Adriana Vincenca Padovan, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Jadranski zavod

Pomorsko osiguranje koje poglavito obuhvaća osiguranje pomorskih objekata, tereta koji se prevoze morem te raznih odgovornosti u pomorstvu, može znatno utjecati na svaku od tri osnovne komponente zaštite morskog okoliša, tj. na prevenciju, intervenciju i na popravljavanje štete od onečišćenja mora s pomorskih objekata.

U dijelu prevencije onečišćenja mora, značajna je uloga pomorskih osiguratelja u vidu utjecaja na osiguranike brodare i vlasnike pomorskih objekata, odnosno kompanije koje upravljaju tim objektima, kroz konkretne mjere prevencije pomorskih šteta te u suzbijanju podstandardnog brodarstva na globalnoj razini kroz nametanje minimalnih tehničkih i operativnih standarda. Razlikujemo sredstva utjecaja na osiguranike pretežno praktične tehničke ili komercijalne prirode (npr. prethodni pregledi brodova, kontinuirani programi inspekcija, praćenje i analiza šteta, politika utvrđivanja premije s obzirom na kvalitetu rizika, odbitne franšize, i sl.) te pravna sredstva utjecaja na osiguranike, tj. uobičajene uvjete osiguranja. Među potonjima primjerice navodimo posebno ugovorene uvjete o vlasništvu, klasi poslovodstvu, zastavi, posadi, usklađenosti s ISM i ISPS kodeksima, uvjet sposobnosti broda za plovidbu, obvezu prijavljivanja svih relevantnih okolnosti osiguratelju, ograničenja područja plovidbe, vrste trgovine, nemogućnost osiguranja šteta prouzročenih namjerom osiguranika i sl. Međutim, nisu svi pomorski osiguratelji u jednakom položaju utjecaja na tehničke i operativne standarde svojih osiguranika. Primjerice, P&I klubovi imaju jači utjecaj (osiguranje i reosiguranje utemeljeno na načelu uzajamnosti), dok su osiguratelji trupa i stroja ograničeni konkurencijom. Snaga uloge osiguratelja u prevenciji ovisi o njihovom položaju na tržištu, konkurentnosti i dosljednosti u provedbi standarda kvalitete. Tako je nelojalna konkurencija među osigurateljima štetna, te je važno osigurati provedbu primjerenih statusnih propisa, eliminaciju nelojalne konkurencije, minimum kvalitete osigurateljnih i reosigurateljnih usluga, društvenu odgovornost osiguratelja i stvaranje uvjeta u kojima će se na tržištu održati samo kvalitetni i pouzdani osiguratelji.

Nadalje, izravan je interes pomorskih osiguratelja, kao krajnjih nositelja financijskih rizika povezanih s pomorskim nesrećama i onečišćenjem mora s pomorskih objekata, u efikasnosti sustava pripravnosti, akcije i intervencije. Uloga pomorskog osiguranja u tom smislu se očituje u razvoju pomorskopravnih instituta spašavanja i uklanjanja podrtnine, poglavito u razvoju elementa zaštite okoliša u Konvenciji o spašavanju 1989. i Konvenciji o uklanjanju podrtnina 2007., u razvoju široko primijenjenih standardnih obrazaca ugovora o spašavanju, Lloydove arbitraže u Londonu, ali i u konkretnim slučajevima intervencija spašavanja i uklanjanja podrtnina kod pomorskih nesreća, gdje raspodjela rizika među osigurateljima brodova, tereta i P&I klubova diktira dinamiku odnosa među svim zainteresiranim stranama. Osiguratelji kao krajnji nositelji financijskog rizika interventnih operacija spašavanja i uklanjanja podrtnine odlučuju o konkretnim interventnim operacijama, izdaju jamstva i bitno utječu na konačan rezultat tih operacija.

Konačno, u dijelu popravljavanja štete očituje se primarna uloga osiguratelja odgovornosti brodarka i vlasnika pomorskih objekata, a to je naknada štete uslijed onečišćenja mora. Prva razina popravljavanja štete funkcionira na relaciji oštećenik – štetnik, tj. primarno naknadu štete duguje

sam štetnik. Svakom uređenom društvu cilj je riješiti najveći dio problema upravo na privatnopravnoj razini. Za ostvarivanje toga principa u praksi, kad je riječ o onečišćenjima mora i enormnim štetama koje iz toga mogu proizaći, potrebno je ustrojiti sustav koji će garantirati sposobnost štetnika da ispuni svoju zakonsku obvezu naknade štete. Takav sustav danas je nezamisliv bez osiguranja koje stoji iza štetnika, osiguravajući njegovu odgovornost za onečišćenje. Ovdje je fokus na poziciji i ulozi pomorskih osiguranja u okviru međunarodnih konvencija o odgovornosti i naknadi štete od onečišćenja mora, osobito na trendu uvođenja obveznih osiguranja, izravne tužbe protiv osiguratelja te režima objektivne i ograničene odgovornosti broдача. Potrebno je kritički razmotriti stvaran doseg i učinkovitost sustava obveznih osiguranja odgovornosti za onečišćenje mora, ukazati na nedostatke i dati eventualne prijedloge za ispravljanje tih nedostataka u pravnom smislu.