

МЕБУНАРОДНО РЕГУЛИСАЊЕ И КОНТРОЛА ЗАГАБИВАЊА МЕБУНАРОДНИХ РЕКА И ВОДЕНИХ ПУТЕВА (Подтема за Београдску светску конференцију „Светски мир путем права“)

Појам загађивања вода и потреба од забране. — Више чинилаца, који су у зависности од човекове воље, утичу да се измени природни састав воде. Тако, у првом реду, концентрација становништва у великим градовима утиче на мењање квалитета воде река и језера које дотичу град. Наиме, органски отпаци које носи канализација проузрокују појаву силне вегетације водених биљака које касније угину, распадају се и тиме стварају отровне материје које штетно утичу на корисне живе организме у овим водама.

Загађивању вода у великој мери доприноси и индустрија. Индустријски отпаци — киселине, нафтени деривати, хемикалије и друге отровне материје или материје са лошом изгледом или мирисом, вода која се после неког индустријског процеса испушта загађена, као и прање руде и сличне појаве, штетно утичу на квалитет вода.

Ови и њима слични чиниоци штетно утичу на коришћење ових вода. Загађена вода, пре свега, угрожава здравље људи, јавну хигијену, затим риболов, пољопривреду, па чак има и повратно штетно дејство на индустрију (корозија на инсталацијама, нарочито код хидроцентрала).

Наука је пронашла начине за спречавање штетних последица од оваквог коришћења вода. То су, пре свега, прочишћавање и одвођење загађене воде у безопасна места. Неке државе су донеле и прописе за регулисање овог проблема⁽¹⁾.

(1) У Југославији је, поред Основног и републичког закона о водама у том циљу донето више посебних прописа. Такви су савезни прописи: Правилник о опасним материјама које се не смеју уносити у воде и Правилник о врстама и начину осматрања и испитивања квантитативних и квалитативних промена вода. У СР Босни и Херцеговини то су: Уредба о класификацији вода и Уредба о категоризацији вода, у СР Црној Гори — Уредба о класификацији и категоризацији вода, у СР Хрватској — Уредба о класификацији вода и Уредба о категоризацији водених токова. СР Словенија донела је Правилник за sestavo obratnih poslovnikov za obratovanje o čistilnim napravami in za njihovo vzdrževanje ter za vodstvo obratnih dnevnikov i Navodilo o načinu preračunavanja količine onesnažene vode in stopnje njene onesnaženosti v enote (популацијске квалитетне Е). СР Србија донела је Уредбу о класификацији вода, Решење о одређивању организација које испуњавају услове за утврђивање степена пречишћавања испуштених загађених вода, Упутство о начину и поступку за утврђивање постигнутог степена пречишћавања испуштене загађене воде. — Види: Збирка савезних и републичких прописа о водама, Изд. „Службени лист СФРЈ“, Београд, 1970.

Међутим, када су у питању међународне реке и водени путеви, мере које једна држава предузима на својој територији за очување чистоће воде река и водених путева, могу бити узалудне ако и друге прибрежне државе не предузму исте такве мере. Значи, јавља се потреба за међународно регулисање и контролу загађивања међународних река и водених путева. Поставља се питање да ли постоје таква правила међународног права?

Правила билатералних уговора о забрани загађивања вода. — Проблем се може посматрати са аспекта учињене штете. Наиме, једна држава може да буде у ситуацији да трпи штету од загађене воде која долази са територије друге, обично узводне, прибрежне државе. У том случају може се поставити питање надокнаде штете, међународне одговорности државе за учињену штету⁽²⁾.

Праве се и покушаји да се проблем реши у смислу начела „правичности“ на тај начин што би се упоредиле користи које би једна држава имала са штетама које се чине таквим коришћењем вода, да се оне загађују, и тиме чине штетним за коришћење у другој држави⁽³⁾.

Међутим, ово може бити неадекватно или недовољно. Наиме, оштећена држава може сматрати да никаква накнада штете не може бити адекватна, већ се јавља потреба да се забрани загађивање вода међународних река и водених путева, ако се тиме наноси озбиљна штета другој прибрежној држави. Поставља се, с тим у вези, питање постојања или непостојања међународних правила о забрани загађивања вода.

Неки билатерални уговори држава, а посебно они који се односе на риболов у међународним рекама и воденим путевима, садрже оваква правила.

Од двостраних уговора које смо анализирали, треба споменути споразум о рекама на немачко-данској граници од 1922. године који садржи одредбе којима се дозвољава само такво коришћење вода којим се не врши њихово загађивање (чл. 29), а предвиђа се и материјална одговорност због загађивања вода отпуштањем отпадних вода од индустрије, које наноси штету рибарству у овим водама (чл. 45).

Уговор о граници између Немачке и Француске од 1925. садржи одредбу (чл. 44), којом се две државе обавезују да предузму потребне мере да би се обезбедила чистоћа граничних река и канала. Овакву одредбу садржи и уговор о граничним питањима између Немачке и Пољске од 27. јануара 1926. године (чл. 30).

Посебне одредбе Конвенције о граничним рекама између Немачке и Литве од 29. јануара 1928. године (чл. 28) забрањују бацање отпадних материјала, цркнуте стоке, топљење лана и конопље и слично, које би штетно утицало на рибарство, а установљава се и обавеза двеју државе да прочишћавају и одржавају у добром стању реке у свом сектору. У

(2) У овом смислу изјашњавају се: GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, t. I, 1953, стр. 383; EAGLETON, *The Use of the Waters of International Rivers*, *Canadian Bar Review*, vol. 33, 1955, стр. 1026; dr. M. VIVOD, *ILA, Report of the Forty-Seventh Conference*, Дубровник, 1956, стр. 236; ИЛА, Резолуција из Дубровника, принцип VII.

(3) LAYLIN, *The Use of the Waters of International Rivers*, *Comments*, *ILA, Dubrovnik Conference*, 1956, стр. 17.

овом циљу успоставља се и систем инспекције на рекама. Део IV Граничног статута Мабарске и ЧСР, који је усвојен Конвенцијом од 14. новембра 1928. године, који се односи на рибарство у граничним водама, садржи одредбу којом се тражи спречавање загађивања вода топљењем лана и отпуштањем отпадних вода од индустрије.

Уговор о граници између Немачке и Белгије од 7. новембра 1929. године забрањује предузимање мера (чл. 56) или изградњу инсталација (чл. 60) које би могле да загаде воду у граничним водоводима.

Споразум између Белгије и Велике Британије о режиму вода на границама између Тангањике и Руанда-Урунди од 22. новембра 1934. године забрањује (чл. 3) индустријске и рударске операције којима се загађују реке и њихове притоке.

Споразумом између САД и Канаде о каналу St. Lawrence од 27. фебруара 1959. године садржи следећу одредбу која се односи на загађивање вода: „(ф) Особље које ради на машинама, инсталацијама, бродовима, чамцима, који се употребљавају у раду, дужно је да се уздржи од везивања чамца за обалу, избацивања пепела, отпадака од нафте и друго што је штетно по здрвље, благостање и делатности сопственика односно корисника прибрежног земљишта, или од проузроковања било каквог другог узнемиравања канадске територије за време или после свршетка радова. Влади САД исто тако се скреће пажња на чл. 33. канадског Закона о риболову и на чл. 40. Упутства за спровођење Конвенције о птицама селицама, који се доносе на загађивања вода, а посебно на његов штетни утицај по рибе и птице селице”.

Интересантна је и одредба члана IV (10) Уговора о реци Инд од 1960. године, која гласи: „Свака страна изјављује спремност да спречи, колико је то могуће, загађивање вода река које би могло да штетно утиче на коришћење вода које је постојало на дан ступања уговора и слажу се да предузму све потребне мере да се обезбеди, пре пуштања воде из канализације или индустрије у реке, да она буде подвргнута, кад је то потребно, таквом процесу који ће омогућити да она не буде штетна при коришћењу. Критеријум о потребном процесу прочишћавања воде треба да одговара уобичајеном у таквим случајевима”.

И неки уговори Југославије садрже такве одредбе. Тако, Протокол о рибарству у граничним језерима и рекама са Албанијом од 1957. године предвиђа доношење заједничких прописа, између осталог и о мерама за заштиту од загађивања језера и река.

Споразум о снабдевању водом Горичке општине, закључен са Италијом 1954. године и обновљен 1957, у члану 7, садржи обавезу Управе Горичких водовода (Југославије) да стално и редовно чисти (филтрира и дезинфикује) воду у резервоару Мрзљак, према методама и системима који су били у пракси до склапања споразума. Исту одредбу садржи и аранжман о снабдевању водом из Миљског водовода који је закључен са истом државом 1958. године.

Споразум о Мури од 1954. године ставља у надлежност мешовитој југословенско-аустријској комисији за Муру да расправља о мерама за спречавање загађивања односно за прочишћавање вода (чл. 1 Статута Комисије). У току свог рада ова Комисија расправљала је и предузимала

мере за заједничку контролу квалитета воде, као, на пример, формирање поткомисије за испитивање квалитета воде које се врши два пута годишње, коришћење лабораторије у Гершаку за испитивање квалитета воде, тј. за свакодневно праћење физичких и хемијских својства воде, као и за праћење биолошког и бактериолошког загађивања воде и др.

Споразум о рибарству у пограничним водама између Југославије и Мађарске од 1957. године садржи одредбу (чл. 5) којом се забрањује загађивање граничних вода топљењем лана и сличног и отпуштањем отпадних вода и таквих материјала које штетно утичу на рибљи фонд, без обзира на то на који начин и са које удаљености долазе ове материје у граничне воде. Уколико се једна држава не придржава ове одредбе, предвиђа се да ће она накнадити штету. Скоро идентичне одредбе садржи и Споразум о рибарству у пограничним водама између Југославије и Румуније од 1961. године (чл. 9), као и Споразум о рибарству у пограничним водама између Југославије и Бугарске од 1962. године (чл. 5).

Споразум о водопривредним питањима са Албанијом, Бугарском, Румунијом и Мађарском и статүти мешовитих комисија стављају у надлежност ових комисија да разматрају мере које су потребне за спречавање загађивања вода.

Овако често понављање сличних одредаба у билатералним уговорима може да допринесе стварању обичајних правила или доношењу мултилатералних конвенција о забрани загађивања вода међународних река и водених путева.

Спорови због штета од загађених вода. — Интензивно загађивање вода међународних река и водених путева већ доводи до спорова између суседних и прибрежних земаља.

Овде се може споменути арбитражна одлука о топионици Trail од 1941. године. У пресуди се заступа схватање да је држава дужна да заштити друге државе од штетних аката појединаца који се налазе под њеном јурисдикцијом и због тога проглашава Канаду одговорном због рада ове топионице, одређује се накнада штете и забрањује њен рад. Тамо је била реч о загађивању ваздуха и вегетације у суседној држави (САД), али, по аналогији, ово би се могло односити и на загађивање вода (што је споменуто у пресуди), односно ова пресуда може да послужи као преседан у случају спора због загађивања вода међународних река и водених путева и накнаде штете због истог.

У другом једном случају 1964. године дошло је до антиамеричких демонстрација мексичких сељака због загађивања реке Колорадо. Ови су захтевали од конзулата САД да се најхитније реши отицање загађених (сланих) вода у реку Колорадо у области Мексикали. Демонстрације су биле резултат безнадежности 300.000 мексичких пољопривредника којима је претила опасност од пустоши у веома кратком року. Загађене воде Колорада већ су онемогућиле узгајање памука, житарица и других култура на око 100.000 ха, а постојала је опасност да се угрози око 350.000 ха ораница Мексикалија. Мешовита комисија техничара, образована још 1962. године, припремила је, на иницијативу Мексика, пројекте за отклањање овог извора тешкоћа, али изгледа да су локалне власти САД и заинтересовани са америчке стране одбили да предузму било какву акцију. Мек-

сико је поново затражио од САД да се најжитније реши овај оштар спор. Питање је постављено пред највишим инстанцама — председницима Мексика и САД. Овај акт називан је и економском агресијом и платформом политичког притиска, пошто се долина Мексикали сматрала озбиљним партнером у производњи памука, житарица и других пољопривредних култура⁽⁴⁾.

Треба споменути да је у једном случају (1956. године), не на основу арбитражне или судске одлуке, већ по решењу мешовите комисије, Југославија тражила и добила накнаду у материјалу и новцу због штета које су биле учињене једној нашој фабрици Лепенки због загабених вода Муре, до чега је дошло због отпуштања и чипћења акумулација аустријских хидроцентрала на овој међународној реци.

Међународна сарадња за спречавање и забрану загађивања. — Пред раније споменуте билатералне сарадње држава, посебне напоре за спречавање и забрану загађивања вода чине поједини органи и специјализоване установе Уједињених нација. Тако, 1954. године Економско-специјални савет доноси резолуцију⁽⁵⁾ којом се препоручује владама и одговарајућим специјализованим установама Уједињених нација да обрате посебну пажњу проблему очувања квалитета воде и спречавању загађивања. Четири године касније група експерата Уједињених нација израдила је студију о интегралном уређењу речних базена, у којој се, поред осталог, истиче потреба од прикупљања података о средствима која се употребљавају за спречавање загађивања и истраживање могућности за склапање конвенције о борби против загађивања међународних река⁽⁶⁾. И још једном резолуцијом (675/XXV)⁽⁷⁾ Економско-социјални савет даје препоруке у вези са борбом против загађивања у индустријски развијеним земљама и за спречавање загађивања у земљама које су на почетку индустријализације.

У седишту Уједињених нација формиран је Центар за развитак водних богатства (ЦМВРХ) који, између осталог, проучава методе и средства за спречавање загађивања⁽⁸⁾. Други органи и агенције Уједињених нација који се баве овим питањем, јесу Економска комисија за Европу, УНЕСКО, ФАО, Светска здравствена организација и Међународна агенција за атомску енергију. Ова последња је 1959. године организовала у Монаку научну конференцију за одстрањивање радиоактивних отпадака. Иста установа даје иницијативу да једна група експерата изради норме које би требало применити да би се спречило испуштање радиоактивних отпадака у међународним рекама⁽⁹⁾.

(4) Наведено према Танјуговим извештајима — „Политика“ од 15. јуна и 31. јула 1964. године.

(5) E/Resolution (XVII) 20, Resolutions adopted by the Council at its 623rd Meeting, ASCOR, 18 th Session, Annexes, Ag. item, 4, 1954, стр. 8.

(6) *Development intégré des bassins fluviaux, Rapport d'un collège d'experts*, UN, E/3066, 1958, стр. 66.

(7) E/3319, *Centre de mise en valeur des ressources hydrauliques, Premier rapport biennale, ESCOR, 29 session, Suppl. special*, стр. 6.

(8) *Ibnd.*

(9) *Op. cit.*, стр. 12.

Најактивнији орган Уједињених нација у овом проблему јесте, изгледа, Економска комисија за Европу. Ова комисија приступила је изради обимног плана о активностима на овом пољу, који је изложен у извештају Е/ЕЦЕ/312 који је био разматран на њеној тринаестој сесији⁽¹⁰⁾. План предвиђа: (1) пружање помоћи владама у циљу образовања комисија за контролу загађивања и изради типских правила за рад ових комисија, (2) указивање помоћи у разради арбитражног поступка, (3) склапање међународног уговора о правилима за коришћење водних ресурса, (4) формирање групе експерата који ће бити натоварени новим задацима, (5) организовање унутрашњих и међународних река. Такви предлози достављени су Савету⁽¹¹⁾ и владама држава чланица ове Комисије⁽¹²⁾.

Комисија је већ израдила списак организација, националних и међународних комисија, друштава, истраживачких установа које раде на овом проблему, као и списак експерата којима се владе могу обратити ради помоћи у решавању ових проблема⁽¹³⁾.

Економска комисија за Европу, у сарадњи са ФАО, Светске здравствене организације и Међународне агенције за атомску енергију, организовала је и Конференцију владиних експерата о проблему загађивања вода у Европи, која је одржана од 22. фебруара до 3. марта 1961. године. На овој конференцији владини представници констатовали су, прво, да постоји потреба међународне сарадње како би мере против загађивања биле ефикасне. Делегације су, као друго, усвојиле препоруке владиних експерата које траже да Економска комисија за Европу у сарадњи са специјализованим агенцијама буде центар мера против загађивања, а које би се састојале у повременим саветовањима, размени искустава, размени посета и слично. Истакнуто је и мишљење да овај проблем има одређени значај у међународном праву и да Комисија, у сарадњи са другим организацијама, може да приступи изради међународних правила о спречавању загађивања међународних река. Истакнут је и захтев за израду студија о методама за прочишћавање вода, затим, да све државе воде рачуна да се спречи загађивање вода пре него што исте напусте њену територију. Више делегација известиле су Конференцију о мерама које су њихове земље предузеле против загађивања вода.

У току 1961. и 1962. године ова Комисија израдила је списак лабораторија, организовала је, уз сагласност влада, теренске студије о загађивању Рајне и друго⁽¹⁵⁾.

Доктрина. — У доктрини међународног права постоји конфронтација супротних схватања забране загађивања вода. Негативно схватање заступа Sauser-Hall⁽¹⁶⁾. Он не оспорава постојање зависности квалитета

(10) E/3071, *Coopération internationale en matière du développement des ressources hydrauliques, Rapport du Secrétaire Générale, ESCOR, 25 session, Annex II*, стр. 31.

(11) *Op. cit.*, стр. 29.

(12) E/ECE/356, *Commission économique pour l'Europe, Rapport annuel, 1959, ESCOR, 28. session, Suppl. 3*, стр. 20.

(13) F/ECE/421, *CEE, Rapport annuel, 1961, ESCOR, 32 session, Suppl. 3*, стр. 25.

(14) *Op. cit.*, стр. 25,54—55.

(15) CEE, *Rapport, annuel, 1961—1962, Suppl. 3*, стр. 28—29, 56—57.

(16) SAUSER-HALL, *L'utilisation industrielle des fleuves internationaux, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye, vol. 83, t. II, 1953*, стр. 479—481.

воде једне реке од предузимања мера на свим рекама истог слива и да за то није довољно што једна држава забрањује загађивање вода, ако то не учине и друге државе на истом сливу. Међутим, изгледа да овај аутор постојање овакве обавезе доводи у зависност од међународног карактера вода, какав немају све воде истог слива, већ само веће међународне реке.

Супротно од њега, Andrassy заступа схватање да често понављање истих одредаба билатералних уговора које забрањују загађивање вода, као и арбитражне одлуке у том смислу, потврђује постојање општеприхваћеног правила о забрани загађивања вода међународних река, уколико се тиме наноси озбиљна штета другој прибрежној држави⁽¹⁷⁾.

Институт за међународно право у својој Мадридској резолуцији од 1911. године заступа становиште да је „свако штетно мењање квалитета воде, свако бацање штетних материја (од фабрика и др.) забрањено”.

Светско удружење за међународно право (ИЛА) у познатој Дубровачкој резолуцији од 1956. године заступа схватање да је држава одговорна ако се загађивањем вода проузрокује озбиљна штета другој прибрежној држави. Њујоршком резолуцијом од 1958. године ИЛА доноси препоруку о спречавању загађивања вода. У Хамбургу 1960. године исто удружење доноси и посебну препоруку о контроли загађивања, која сугерише образовање специјалних комисија за контролу загађивања за сваки слив, на основу споразума прибрежних држава, као и обављање претходних студија за сваки слив од стране установа које се баве таквом контролом.

Закључак. — Нама се чини да изложено показује да данас преовлађује свест како код појединаца, тако и код влада већег броја држава, да загађивање вода иде на штету како територијалне државе, тако и других прибрежних држава и да су сазрели услови да се донесу општа међународна правила којима ће се забранити загађивање вода, а, пре свега, забранити загађивање вода међународних река и водених путева.

Др Тодор Цунов

РЕЗЮМЕ

Международное регулирование и контроль загрязнения международных рек и водных путей

Настоящий труд был прочтен на белградском съезде Ассоциации „Мир в свете с помощью права”. В нем излагается понятие загрязнения вод и указывается на необходимость создания национальных и международных норм о запрещении загрязнения. В поисках указанных правил автор подвергает анализу положения двухсторонних договоров многих прибрежных государств, в том числе и Югославии, о запрещении загрязнения вод, знакомит с юридическими точками зрения, изложенными в спорах из-за убытков от загрязненных вод, дает ретроспективный обзор международ-

(17) ANDRASSY, *Les relations internationales de voisinage*, RC vol. 79, 1952, t. II, стр. 122—125.

ного сотрудничества в области борьбы с загрязнением и его запрещения, в частности с участием Объединенных Наций, а затем излагает точку зрения доктрины международного права по данному вопросу. На основании изложенного автор приходит к выводу, что у отдельных лиц и у правительств большинства стран одержало верх сознание, что загрязнение вод причиняет вред всем государствам и что созданы условия для принятия общих международных правил, которые-бы запрещали загрязнение вод международных рек и водных путей.

SUMMARY

International Regulation and Control of Pollution of International Rivers and Water Ways

The present paper was a co-report at the Belgrade Conference of the World Peace Through Law. It treats the concept of water pollution and the need for national and international rules prohibiting it. In search of such rules the author is analyzing the rules of bilateral treaties of several contiguous states and of Yugoslavia governing water pollution he states the legal standpoints that have been maintained in the law suits for damage through polluted water, he gives a retrospective survey of international cooperation in preventing and legally prohibiting pollution, in particular through United Nations action, and then states the standpoint of the doctrine of international law on this matter. On the ground of these statements, the author concludes that both individuals and of governments of many countries is are fully aware that water pollution is harmful both to territorial and other contiguous states, and that conditions are ripe to enact general international rules prohibiting pollution of international rivers and water ways.

RÉSUMÉ

Le règlement et le contrôle international de la pollution des fleuves internationaux et des voies navigables

Le présent travail a été le thème secondaire à la Conférence de Belgrade de l'association La paix mondiale par le droit. Dans cette étude est exposée la notion de la pollution des eaux et la nécessité de l'élaboration des règles nationales et internationales de l'interdiction de celle-ci. Dans la recherche de telles règles l'auteur analyse les règles des contrats bilatéraux de plusieurs Etats riverains ainsi que de la Yougoslavie sur l'interdiction de la pollution des eaux, il expose les points, de vue juridiques sur lesquels on s'est basé dans les litiges, à cause des dommages provoqués par les eaux polluées, il donne la rétrospective de la coopération internationale aux fins de l'empêchement et de l'interdiction juridique de la pollution, en particulier par la voie de l'action des Nations Unies, ensuite il expose la position prise dans la doctrine du droit international sur ce sujet. En se basant sur tout ce qui précède l'auteur conclut que l'opinion prédomine, tant chez les individus que chez les gouvernements d'un grand nombre d'Etats, que la pollution des eaux porte dommage tant à l'Etat territorial qu'aux autres Etats riverains et que les conditions sont mûres pour adopter les règles internationales générales par lesquelles sera interdite la pollution des eaux des fleuves internationaux et des voies navigables.