

*Др Тајјана Д. Буџарски, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
T. Bugarski@pf.uns.ac.rs*

*Др Бојан Н. Тубић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
B. Tubic@pf.uns.ac.rs*

*Др Милана М. Писарић, асистент са докторатом
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
M. Pisaric@pf.uns.ac.rs*

МЕЂУНАРОДНОПРАВНА ЗАШТИТА РЕКЕ ДУНАВ*

Сажетак: Овај рад се бави истраживањем заштите реке Дунав на међународном плану. Најважнији акти у овој области јесте Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав, која је усвојена у Софији 1994. године. Она предвиђа систем надзора и сарадње међу државама. Циљеве уговорнице ове Конвенције размењују расположиве податке, између осталог, о општим условима животној средини река у сливу Дунава, стеченом искуству о примени и реализацији најбољих досађујих техника и резултата истраживања и развоја, подацима о емисији и мониторингу, предузетим и планираним мерама за превенцију, контролу и смањење прекоричног утицаја и другим питањима. Конвенцијом је основана и Међународна комисија за заштиту реке Дунав која се бави реализацијом циљева и одредби ове Конвенције. Она израђује предлоге и препоруке који се упућују странама уговорницама.

* Овај рад је резултат истраживања на пројекту „Биосенсинг технологије и глобални систем за континуирана истраживања и интегрисано управљање екосистемима“ (бр. пројекта – 43002). Средства за реализацију овог пројекта обезбедило је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Кључне речи: *живојина средина, Дунав, Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунава, Међународна комисија за заштитиу реке Дунав.*

1. УВОД

Дунав је друга највећа река у Европи, са својих 2780 километара али је свакако најзначајнији пловни ток у смислу међународног речног саобраћаја и представља основну везу у централној Европи, која спаја овај регион са Црним морем. Поред тога што представља један од најзначајнијих речних транспортних путева у Европи, постоји и велики потенцијал у непловидбеном коришћењу ове реке. Басен реке Дунав покрива око 800 хиљада квадратних километара и протеже се од извора ове реке у Немачкој до румунских и украјинских обала, дуж ушћа реке у Црно море. Она тече кроз 10 земаља, од којих само три нису у Европској унији: Република Србија, Молдавија и Украјина. Ова међународна организација је усвојила стратегију за руковођење овом реком.

Животни ресурси се деле преко државних граница и превазилазе националне интересе. Ово је посебно случај са регионом Дунава, који укључује и планинске области као што су делови Алпа, Карпати и планина Балкан. Овај регион је богат флором и фауном, која је по много чему јединствена. Међутим, људска активност негативно утиче на екосистем и због тога је сарадња неопходна, јер се последице занемаривања животне средине осећају и у другим деловима реке. Постојеће структуре сарадње би требало ојачати и посветити се одрживом коришћењу реке Дунав.

Статус басена реке Дунав био је регулисан двостраним, вишестраним међународним уговорима, као и различитим облицима међународне администрације, још од 19. века. Ови уговори су се углавном односили на побољшање пловидбе, контролу поплава, хидроенергију и трговину дуж воденог тока. Сада се посебна пажња поклања непловидбеном коришћењу реке Дунав.

Вода постаје све ређи ресурс и постоји могућност да спорови око ње постану чешћи и све сложенији. За сада не постоји консензус о закључивању једног универзалног уговора који би регулисао коришћење и дељење међународних водотока, а што би помогло у спречавању будућих сукоба око коришћења речних басена у разне сврхе.¹ Регион Дунава је један од најзначајнијих међународних речних басена на свету, са бројним притокама и подземним водама. Потребно је обезбедити добар квалитет воде у складу

¹ Salman, M. A., Salman, „International Water Disputes: A new Breed of Claims, Claimants and settlement Institutions“, *Water International*, 2/2006, 10.

са Оквирном директивом о водама, коју је донела Европска унија.² Најзначајнији акт који је донет за заштиту вода Дунавског слива је свакако Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав, која је усвојена 1994. године у Софији³ (у даљем тексту: Конвенција), а ступила на снагу четири године касније.

2. РАЗВОЈ ЗАШТИТЕ РЕКЕ ДУНАВ

Радови на реци Дунав су непосредно мењали физичке карактеристике животне средине око ове реке. Ови радови су примарно били извођени са циљем контроле поплава. Ове мере су касније биле комбиноване са онима за регулисање пловидбе и стварање хидроенергије. Питање пловидбе је регулисано углавном у оквиру Конвенције о режиму пловидбе на Дунаву,⁴ коју су подунавске државе потписале 1948. године у Београду, а која је ступила на снагу 1964. године. Овој Конвенцији је претходила Дунавска конвенција из 1856. године која је успоставила први међународни режим за очување слободне пловидбе Дунавом. Примену Конвенције из 1948. године надгледа Дунавска комисија, са седиштем у Будимпешти. Државе уговорнице треба да предузму мере да обезбеде да њихов део реке Дунав буде плован и да не спречавају или отежавају пловидбу на пловном току Дунава.

Поред пловидбе, Дунав је интензивно коришћен за стварање хидроенергије и то нарочито у другој половини XX века. Око 40 пројеката за стварање хидроелектрана, само у Немачкој и Аустрији, је окончано у овом периоду.⁵ Ове активности су довеле до промена у хидроморфологији и квалитету воде у самој реци.

Државе које се налазе у сливу ове реке су препознале потребу за сарадњом у области заштите животне средине у овој области. Тако је усвојена Декларација о сарадњи подунавских земаља о проблемима управљања водама, посебно заштити реке Дунав од загађења, која је прописана 13. децембра 1985. године (Букурештанска декларација). Она је обавезала државе да развију интегрисани систем руковођења водама. Сарадња у региону је ојачана

² Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, Official Journal L 327, 22.12.2000, p. 1.

³ Конвенција о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунава, „Службени лист СРЈ – Међународни уговори“ бр. 2/2003. (Конвенција је ступила на снагу 22. октобра 1998. године).

⁴ Конвенција о режиму пловидбе на Дунаву, која је закључена 1948. године у Београду, „Службени лист ФНРЈ“, бр. 8/49.

⁵ Libor Jansky, Masahiro Murakami, Nevelina I. Pachova, *The Danube: Environmental monitoring of an international river*, Tokyo, 2004, 19.

шест година касније путем Програма животне средине за басен реке Дунав, који је захтевао од сваке државе да усвоји или дефинише јединствене системе мониторинга, законе о одговорности за прекогранично загађивање, правила за заштиту мочварних подручја и смернице за очување области од еколошког значаја. Овај програм је предвидео и развој Стратешког акционог плана, који наводи конкретне мере и краткорочне циљеве.

Завршетком Хладног рата, стекли су се услови да државе источне и централне Европе узму активније учешће у међународној заштити животне средине. Државе Дунавског басена су и пре доношења Конвенције о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунав биле стране уговорнице универзалних и регионалних међународних уговора који су на посредан и непосредан начин штитили животну средину. На пример, поједине подунавске државе биле су стране уговорнице Конвенције из Хелсинкија о заштити прекограничних водотока из 1992. године.⁶

3. ЦИЉЕВИ ДОНОШЕЊА КОНВЕНЦИЈЕ

У самој преамбули Конвенције државе уговорнице⁷ указују на већ предузете мере подунавских земаља, билатералну и мултилатералну сарадњу, као и процесе од стране Економске комисије УН за Европу и тадашње Европске заједнице на пољу унапређења сарадње на билатералним и мултилатералним нивоима, за заштиту и контролу прекограничног загађења, одрживо управљање водама, рационално коришћење и очување водних ресурса. Такође, позивају се и на Конвенцију о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера, од 17. марта 1992. године, као и на Конвенцију о заштити Црног мора од загађења од 21. априла 1992. године.

Стране уговорнице су усвојиле Конвенцију са циљем постизања одрживог и правичног коришћења реке, укључујући очување, унапређење и рационално коришћење површинских и подземних вода. Државе су се обавезале да ће контролисати опасности које проистичу из несрећа које укључују опасне супстанце. Такође, једна од обавеза јесте и допринос смањењу загађивања Црног мора из реке Дунав. Државе сарађују по питањима руковођења воденим током и предузимају одговарајуће правне, административне и техничке мере како би задржали и потенцијално унапредили садашњи ниво квалитета воде и заштите животне средине.

⁶ Joanne Linnerooth-Bayer, Susan Murcott, „The Danube River Basin: International Cooperation or Sustainable Development“, *Natural Resources Journal* 36/1996, 541.

⁷ Државе уговорнице су: Аустрија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Чешка Република, Немачка, Мађарска, Молдавија Црна Гора, Румунија, Србија, Република Словачка, Словенија и Украјина. Европска унија је такође страна уговорница Конвенције.

4. ПРЕДМЕТ РЕГУЛИСАЊА КОНВЕНЦИЈЕ

Имајући у виду хитност мера за смањење загађивања и рационално еколошко коришћење вода, у Конвенцији је предвиђено да стране уговорнице утврде одговарајуће приоритете и јачају, усаглашавају и координирају мере које се предузимају или ће се предузети на националном и међународном нивоу у читавом дунавском базену у циљу остваривања одрживог развоја и заштите животне средине реке Дунав. Овај циљ се посебно односи на еколошко коришћење водених ресурса у градовима, индустрији и пољопривреди као и на чување и обнављање екосистема, а и на друге потребе везане за људско здравље.

Државе су дужне да поштују одређена начела заштите животне средине, па тако начело „загађивач плаћа“ и начело предострожности⁸ чине основу свих мера које имају за циљ заштиту реке Дунав и вода у Дунавском сливу. Такође, сарадња у области управљања водама је оријентисана на управљање водама без штетних последица што значи на критеријуме одрживог развоја без последица по животну средину.

Предмет Конвенције су одређене мере, уколико узрокују или ће узроковати прекогранични утицај. Те мере су: испуштање отпадних вода, унос нутријената и других опасних материја из тачкастих и нетачкастих извора, као и топлотно оптерећење, планиране активности и мере на пољу грађевинских радова на води, посебно када се ради о регулисању као и контроли отицаја и нивоа акумулирања на водотоковима, контроли поплава, смањењу опасности од леда, као и утицају конструкција, у или поред водотокова на његов хидраулични режим, друге планиране активности и мере за потребе коришћења, као што је коришћење водених снага, пребацивање и исцрпљивање воде, рад постојећих хидротехничких објеката, нпр. акумулација, хидроцентрала, мере за превенцију утицаја на животну средину укључујући: погоршање хидролошких услова, ерозију, абразију, плављење, проток наноса, мере за заштиту екосистема, као и руковање супстанцама опасним по воду и предострожна превенција акцидената.⁹

Према самој Конвенцији предвиђене су консултације и заједничке активности у оквиру Међународне комисије сходно одредбама ове Конвенције, као и размена информација по билатералним и мултилатералним споразумима, правним одредбама и мерама у области управљања водама; размена правних докумената и директива и других публикација; друге форме размене информација и искуства.

⁸ Видети: Бојан Тубић, „Начело предострожности у међународном праву животне средине и међународној судској пракси“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2014, 367-384.

⁹ Члан 3 Конвенције.

Предвиђено је да стране уговорнице развијају, усвајају и спроводе одговарајуће законске, административне и техничке мере и обезбеђују националне предуслове и потребну основу за обезбеђење ефикасне заштите квалитета вода и одрживог развоја и тако спречавају, контролишу и смањују штетне прекограничне утицаје.

С овим циљем стране уговорнице су се обавезале да ће посебно или заједно пратити услове природних водних ресурса у сливу реке Дунав применом договорених параметара за квантитет и квалитет, укључујући одговарајуће технологије. Такође, преузеле су обавезу да усвоје правне одредбе за захтеве који укључују временска ограничења за испуштање отпадних вода, за руковање супстанцама опасним по воду; као и за смањење испуштања нутријентних материја или опасних материја из нетачкастих извора, посебно за примену нутријената као и супстанци за заштиту биља и пестицида у пољопривреди.

Државе уговорнице предузимају одговарајуће мере с циљем превенције или смањења прекограничног утицаја и одрживог и праведног коришћења водних ресурса као и очувања еколошких ресурса и посебно треба да побрине ресурсе подземних вода, подложне дугорочној заштити као и зоне заштите значајне за постојеће или будуће залихе воде за пиће. Државе треба да спрече загађење ресурса подземних вода, посебно оних који су дугорочно резервисани за снабдевање водом за пиће, нарочито када се ради о нитратима, супстанцама за заштиту биља и пестицидима као и о другим опасним материјама.¹⁰

5. МЕЂУНАРОДНА КОМИСИЈА ЗА ЗАШТИТУ РЕКЕ ДУНАВ

Конвенцијом је основана Међународна комисија за заштиту реке Дунав (у даљем тексту Комисија), која се бави реализацијом циљева и одредби Конвенције. Комисија израђује предлоге и препоруке који се упућују странама уговорницама.

Статут Комисије¹¹ успоставља њен правни субјективитет који је неопходан за обављање њених функција и постизање циљева. Комисија може да закључује уговоре, стиче и располаже непокретном и покретном имовином, покреће и учествује у судским поступцима и да предузима и друге активности које могу да буду неопходне или корисне за њене циљеве и активности.¹²

¹⁰ Ibid. члан 6.

¹¹ Члан 10 Статута Међународне комисије за заштиту реке Дунав – Анекс IV уз Конвенцију о сарадњи на заштити и одрживом коришћењу реке Дунава, *op. cit.*

¹² Члан 2 Уговора између Међународне комисије за заштиту реке Дунав и Републике Аустрије о седишту Међународне комисије за заштиту реке Дунав, који је закључен 2000.

Комисија се састоји од делегација које именују стране уговорнице. Свака страна уговорница именује највише пет делегата укључујући шефа делегације и његовог заменика, а свака делегација може имати неколико експерата који се баве специјалним питањима.¹³ Комисија се састаје најмање једном годишње на позив председника, а ванредне састанке сазива председник на захтев најмање три делегата. Консултације шефова делегација се могу одржавати између састанака Комисије. Свака делегација има један глас.¹⁴

Комисија оснива одређена експертска тела. Она је основала Сталну радну групу, а за неке области рада и специфичне проблеме основане су сталне или *ad hoc* експертске групе. Сталну радну групу чине делегати свих страна уговорница. Она именује свог председавајућег и одређује крајњи број делегата. Комисија такође одређује број експерата који учествују у раду експертских група.¹⁵ Основан је Стални секретаријат са седиштем у Бечу. Комисија именује извршног секретара који обавља функције које су потребне за административни аспект Конвенције и за рад Комисије као и друге задатке поверене Извршном секретару од стране Комисије.¹⁶

Комисија треба да примењује Конвенцију и њени задаци су: заштита водних ресурса басена реке Дунав, за будуће генерације, чувањем природне равнотеже и спречавањем штета по животну средину узрокованих поплавама, као и обезбеђивањем одрживости речног система у региону. У том циљу, Комисија је спровела значајан број пројеката и програма, као што су: Програм за смањење загађивања Дунава (1997-1999), Заједнички акциони програм (2001-2005), Регионални пројекат Дунав (2002-2006), Акциони програм за поплаве, План руковођења басеном реке Дунав и остали.¹⁷ Она одлучује о сарадњи са међународним и националним организацијама или са другим телима која су ангажована или заинтересована за заштиту и управљање водом реке Дунав и вода у сливу или општа питања заштите вода и управљању водама.¹⁸

Комисија је развила формалне и неформалне односе са другим међународним организацијама и партнерима,¹⁹ како би остварила своје функције.

године. Доступно на: <https://www.icpdr.org/main/sites/default/files/FINAL%20-%20Seat%20Agreement%20-%20English%20-%20ICPDR%20vs%20AT.pdf> 24.12.2016.

¹³ Члан 1 Статута, *op. cit.*

¹⁴ *Ibid.*, чланови 3 и 4.

¹⁵ *Ibid.*, члан 6.

¹⁶ *Ibid.*, члан 7.

¹⁷ <http://www.internationalwatersgovernance.com/danube-river-basin.html> 25.12.2016.

¹⁸ Члан 18 Конвенције.

¹⁹ На пример, са Институтом за екологију амбијенталних вода из Лајбница (Institute of Freshwater Ecology and Inland Fisheries of Leibniz) и са Институтом за квалитет вода и руковођење отпадом са Техничког универзитета у Бечу (Institute for Water Quality and Waste Management at the Technical University of Vienna), са којима постоје одређени истраживачки пројекти.

Међу њима је и Дунавска комисија, са којом је успостављена сарадња у погледу заједничких одговорности у погледу заштите животне средине и унутрашње пловидбе.

Заштита животне средине је одговорност целе друштвене заједнице и активно учешће јавности је једно од основних начела одрживог руковођења водама. Ово је било препознато у тренутку потписивања Конвенције. До данас су 23 организације добиле посматрачки статус и на основу тога сарађују са Комисијом. То су владине и невладине организације, као и оне које представљају привредни сектор. То су, на пример: Дунавска комисија, Дунавски форум за животну средину, Европско удружење за воде, Међународно удружење за истраживање Дунава, Међународни хидролошки програм УНЕСКА, Међународна комисија за слив реке Саве, Регионални центар за животну средину за централну и источну Европу и друге.²⁰ Ово је у складу са начелима о доступности информација²¹ и са Архуском конвенцијом.²² Поменуте организације су овлашћене да примају одређене информације од Комисије и да учествују на различитим састанцима, програмима и пројектима који се спроводе под окриљем Конвенције, али не могу да учествују у поступку одлучивања Комисије.

6. ПРОГРАМИ МОНИТОРИНГА ПРЕДВИЂЕНИ КОНВЕНЦИЈОМ

Стране уговорнице Конвенције сарађују на пољу мониторинга и процена утицаја на животну средину. Оне усаглашавају или омогућавају поређење метода за мониторинг и процену како их примењују на националном нивоу, посебно у областима квалитета водотока, контроле емисија, прогнозирању поплава и биланса вода, са циљем постизања резултата за упоређивање који би се укључили у заједнички мониторинг и активности процене.

Државе уговорнице су преузеле обавезу да развију заједничке или усаглашене методе за мониторинг и процену испуштања отпадних вода. Оне треба да периодично процењују стање квалитета реке Дунав и напредак као резултат предузетих мера с циљем превенције, контроле и смањења прекограничног утицаја. Резултати су презентовани јавности кроз одговарајуће публикације.²³

²⁰ <https://www.icpdr.org/main/icpdr/observers> 27.12.2016.

²¹ Видети: Бојан Тубић, „Право на информисање о животној средини у међународним правним актима“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2012, 343-363.

²² Rodoljub Etinski, Specific Features of Human Rights Guaranteed by the Aarhus Convention, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* 2/2013, 71–92; Milana Pisarić, „Implementation of the Aarhus Convention“, *Proceedings from XII International Eco-Conference*, 21st – 24th September 2011, Novi Sad, 215-223.

²³ Члан 9 Конвенције.

Одредбе о сарадњи на пољу мониторинга и процене утицаја су, између осталог, реализоване кроз деловање Мреже за транснационални мониторинг у басену реке Дунав. Она постоји од 1996. године,²⁴ али су прве активности на овом плану предузете још у Декларацији из Букурешта када је успостављен програм мониторинга који је садржавао 11 прекограничних сектора на реци Дунав.

У циљу добијања бољег увида у квалитет воде предузете су комплементарне активности на плану мониторинга, у басену реке Дунав. Ово је организовано у облику Заједничких акција дуж целе реке. Прва од њих је изведена 2001. године и за резултат је имала кључне информације за карактеризацију области басена реке Дунав, како је било предвиђено Оквирном директивом о водама. Након успеха ове прве акције, на министарском састанку држава чланица Конвенције одржаном у децембру 2004. године, усвојена је Дунавска декларација²⁵ која је исказала потребу да се организује друга Заједничка акција на Дунаву. Она је организована у августу и септембру 2007. године и требало је да укључи и информације предвиђене применом Оквирне директиве ЕУ о водама. Посебни циљеви ове акције су: испитивање приоритетних загађивача и других хазардних супстанци, микробиолошка анализа, подржавање еколошке и хемијске процене реке Дунав у складу са Оквирном директивом, промовисање јавне свести и друго. Ова акција представља значајан допринос ширењу информација о квалитету воде, међу грађанима дунавских земаља и помогла је да се подигне брига јавности о питањима заштите воде.

Трећа Заједничка акција је организована 2013. године и њени циљеви су били: прикупљање информација о параметрима који нису били покривени текућим мониторинзима, добијање података који су упоредиви за целу реку, јер долазе из истог извора и промовисање рада Комисије и подизање свести о управљању водама.²⁶

7. РЕШАВАЊЕ СПОРОВА У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ У ДУНАВСКОМ БАСЕНУ

У области међународног права заштите животне средине јављају се спорови који су везани за одређени регион и обично се односе на област у близини државних граница, или су у питању спорови који су израз сукоба

²⁴ <https://www.icpdr.org/main/activities-projects/tmn-transnational-monitoring-network> 25.12.2016.

²⁵ <http://www.icpdr.org/main/sites/default/files/FINAL%20-%20Danube%20Declaration.pdf> 25.12.2016.

²⁶ <http://www.danubesurvey.org/> 26.12.2016.

између животне средине и развоја. Спорови око водних ресурса све су чешћи у међународним односима, због њиховог растућег значаја и све веће угрожености индустријализацијом која доводи до еколошке деградације ових ресурса. Неки од спорова су решени мирним путем,²⁷ док поједини чекају на решавање. У погледу реке Дунав најзначајнији спор до сада је био онај између Мађарске и Словачке поводом планираног хидролошког пројекта Габчиково Нађмарош који се налазио на њиховој заједничкој граници.²⁸ Државе су се сагласиле да спор буде поднет на решавање Међународном суду.

У овом случају радило се о заједничком пројекту Мађарске и Чехословачке о прављењу хидроелектране на реци Дунав, на граници ове две државе. Овај пројекат је предвиђен Уговором из 1977. године. Након пада комунистичких влада у овим државама, крајем осамдесетих година прошлог века, у Мађарској су овај пројекат повезивали са старим режимом и нису желели да наставе са испуњавањем свог дела уговорне обавезе. Поједини аутори сматрају да је погубно наслеђе комунистичких режима у централној и источној Европи оптерећивало економски развој држава овог региона.²⁹ Након измена мађарског устава, у октобру 1989. године, омогућени су слободни избори и парламент је великом већином изгласао повлачење Мађарске из пројекта. Чехословачка је скоро завршила своје део посла и није желела да напусти пројекат, већ је осмислила привремено решење – изградњу додатних постројења која би могла да омогуће рад постројења Габчиково и без оног у Нађмарошу, иако би то решење било мање ефикасно. Оно је изазвало велике проблеме по животну средину. Дошло је до уништења одређених станишта, односно флоре и фауне у региону, затим до контаминирања речних обала канализацијом и других водених ресурса. као и до пропадања хиљада хектара шума и обрадивог земљишта.

У Словачкој, део пројекта – Габчиково, постао је симбол напора за стварање самосталне државе. Такође, уколико пројекат не би био завршен, појавио би се значајан недостатак електричне енергије у овој држави. Стога, радови на делу Габчиково су настављени 1990. и 1991. године. Словачка је стекла независност 1. јануара 1993. године, али је још у мају 1992. године Мађарска обавестила тадашњу Чехословачку да једнострано отказује уговор о изградњи постројења Габчиково-Нађмарош.

Две државе су се сложиле да спор поднесу на решавање Међународном суду, који је требало да одговори на питања: да ли је Мађарска имала право да напусти свој део пројекта, да ли је Словачка могла да примени своје тзв.

²⁷ На пример, спор између Египта или Судана поводом реке Нил, или Индије и Пакистана поводом система реке Инд, који је решен уз посредовање Светске банке.

²⁸ Case Concerning Gabčíkovo Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ Reports 1997.

²⁹ Aaron Schwabach, *International Environmental Disputes*, Oxford, 2006, 49.

привремено решење и које су правне последице одлуке Мађарске, из 1992. године, о окончању Уговора?³⁰

Суд је донео одлуку да Мађарска није имала право да суспендује и казније напусти радове на свом делу пројекта Габчиково-Нађмарош.³¹ Такође, Словачка и Чехословачка пре ње прекршиле су обавезе из Уговора тако што су спровеле у дело привремено решење. Наиме према самом Уговору изградња система Габчиково-Нађмарош је предвиђена као један недељиви систем који није могао да се изврши једностраним активностима. У погледу трећег питања, Мађарска је навела пет аргумената у погледу легалности и валидности своје ноте о окончању Уговора из 1977. године. Један од разлога је био и настанак нових норми међународног права заштите животне средине. Суд није прихватио став да је одрживи развој међународно обичајно правило.³²

Одлука Суда је била да иако су обе стране прекршиле Уговор из 1977. године, ово реципрочно понашање није довело до окончања Уговора, нити може да послужи као оправдање за његово окончање.³³ Понашање Словачке, које представља континуирано кршење Уговора, треба да се измени и да буде у складу са њим, на тај начин да се поново успостави заједнички режим, који би одражавао најбољи начин за концепт заједничког коришћења подељених водених ресурса за постизање циљева поменутих у Уговору.

Суд је препознао да су питања животне средине централна у овом спору, али је сматрао да она могу да буду решена у границама Уговора и није се конкретно позивао на питања прекограничних водених токова, нити је успоставио преседан и пресудио о питању прекограничне штете по животну средину.³⁴ Он је заузео став да се за процену ризика по животну средину морају узети у обзир важећи стандарди. Намеће се обавеза државама уговорницама да одржавају квалитет воде реке Дунав и да штите природу. Нове норме и стандарди који су садржани у међународним инструментима донетим након 1977. године, треба да буду узети у разматрање и да им се да одређена тежина. Према мишљењу Суда, стране у овом спору треба да воде

³⁰ Milovan Vuković, Danijela Voza, Nada Štrbac, Ljiljana Takić, „Cooperation over International Water Resources: a Case from the Danube River Basin“, *Sociológia* 3/2014, 337.

³¹ Case Concerning Gabčíkovo Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), ICJ Reports 1997, Judgment of 25 September 1997.

³² Видети: Бојан Тубић, „Начело одрживог развоја у међународним правним актима и пракси Међународног суда“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2013, 391-411.

³³ Heiko Fürst, „The Hungarian-Slovakian Conflict over the Gabčíkovo-Nagymaros Dams: An Analysis“, <http://www.columbia.edu/cu/ece/research/intermarium/vol6no2/furst3.pdf> 29.12.2016.

³⁴ Caroline Katona, „Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, Hungary versus Slovakia (1997)“, *Glendon Journal of International Studies* 7/2014, 11.

рачуна о последицама по животну средину рада електране. Нарочито, потребно је да се пронађе задовољавајуће решење за количину воде која ће бити пуштена у старо корито Дунава и притоке на обе стране реке.

Спор између Мађарске и Словачке је и даље нерешен.³⁵ Он је настао пре доношења Конвенције из Софије. Поједини аутори сматрају да би решавање спорова на основу Конвенције укључило научна истраживања, размену података и консултације између страна у спору и других погођених држава и да би се узеле у обзир далекосежне последице пројекта. Највероватније би резултат била много боља комуникација и разумевање, ако не и постизање самог споразума, где би последице по животну средину превагнуле над трошковима и користима развоја појединих држава. Такође, сама Комисија би представљала форум за преговоре између држава у спору, у циљу постизања обострано прихватљивог решења.³⁶

Према самој Конвенцији, уколико између две или више страна уговорница дође до спора око тумачења или примене Конвенције решење ће се наћи кроз преговоре или кроз неки други вид решавања спорова прихватљив за стране уговорнице у спору, по потреби уз помоћ Комисије. Ако стране у спору нису у стању да га реше на овај начин у разумном року, али не дужем од 12 месеци пошто је Комисија обавештена о спору од страна у спору, спор ће се обавезно решити преко Међународног суда правде, или арбитражом.³⁷

8. ЗАШТИТА ДУНАВА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Органи Европске уније су препознали да је сарадња међу државама на пољу заштите реке дунавског региона од изузетног значаја, јер се еколошки ресурси деле преко државних граница и превазилазе националне интересе. Једно од најзначајнијих питања јесте обезбеђивање квалитета воде, што је уређено Оквирном директивом о водама.³⁸ Потребно је одрживо руковођење водама, заједничко смањење загађивања од органских или опасних супстанци. Све подунавске државе су 2009. године усвојиле План руковођења речним басеном,³⁹ који је поставио конкретне циљеве и мере којима се они

³⁵ Gábor Baranyai, Gábor Bartus, "Anatomy of a deadlock: a systemic analysis of why the Gabčíkovo-Nagymaros dam dispute is still unresolved", *Water Policy* 18/2016, 39-49.

³⁶ Rhoda Margesson, "Reducing conflict over the Danube waters: equitable utilization and sustainable development", *Natural Resources Forum* 1/1997, 34.

³⁷ Члан 24 Конвенције.

³⁸ Видети: Бојан Тубић, „Оквирна директива Европске уније о водама и њена примена у пракси суда ЕУ“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2012, 1263-1279.

³⁹ Danube River Basin Management Plan (2009)

https://www.icpdr.org/flowpaper/viewer/default/files/DRBM_Plan_2009.pdf 26.12.2016.

требају постићи. Такође, на нивоу Европске уније су предузете активности на заштити становника Дунавског региона од штетних догађаја, као што су поплаве и индустријске несреће које имају значајне штетне прекограничне последице. Ово је постигнуто директивама о поплавама, отпаду или еколошкој одговорности. Регионална сарадња је неопходна због заштите инфраструктуре, примене дуготрајних еколошких решења и учења из претходних искустава.

Европска комисија је, 8. децембра 2010. године, донела и објавила Стратегију ЕУ за дунавски регион, која се састоји од Саопштења⁴⁰ и Акционог плана.⁴¹ Ови документи су дефинисали суштину регионалне сарадње у области Дунава, а развиле су је обалне државе, које су, уз Европску комисију, процениле реалне потребе дунавског региона и предложили су један документ о којем су се сагласиле и у политичком и у техничком смислу. Државе региона, које нису у ЕУ, су позване да се придруже овом документу. Европски парламент је један од партнера у процесу развоја и примене Стратегије ЕУ за Дунавски регион. Он је, 21. јануара 2010. године усвојио резолуцију којом се тражило да Европска комисија усвоји један Акциони план за примену пројеката који промовишу еколошко коришћење Дунава за пловидбу, очување и побољшање квалитета воде и развој еко-туризма.⁴²

Губитак природних станишта ствара притисак на флору и фауну и утиче на укупан квалитет животне средине. Циљ ЕУ за 2020. годину у области биодиверзитета треба да се постигне заустављањем губитака биодиверзитета и екосистема и њиховим поновним успостављањем.⁴³ Циљеви стварања области заштите природе могу да се остваре само са поштовањем еколошких захтева целог региона.

⁴⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Union Strategy for the Danube Region, COM(2010) 715/4 <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/71/72/EU%20Strategy%20for%20Danube%20Region.pdf> 27.12.2016.

⁴¹ Action plan, accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Union Strategy for the Danube Region, SEC(2010) 1489 <http://www.danube-region.eu/component/edocman/?task=document.viewdoc&id=34&Itemid=0> 27.12.2016.

⁴² Emilian Dobrescu, Adriana Grigorescu, *The European Union Strategy for the Danube – Preliminaries, mechanisms, positions, priorities and effects*, 175. <http://revecon.ro/articles/2011-1/2011-1-10.pdf> 27.12.2016.

⁴³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020, COM/2011/0244/

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN> 28.12.2016.

9. ЗАКЉУЧАК

Међународни водотоци су данас угрожени људском делатношћу и због тога је потребно да се заштите националним законодавствима али и међународним правилима. Конвенција о заштити и одрживом коришћењу реке Дунав представља најзначајнији извор који штити слив реке Дунав. Она предвиђа систем надзора и сарадње међу државама. Стране уговорнице ове Конвенције размењују расположиве податке, између осталог, о општим условима животне средине река у сливу Дунава, стеченом искуству о примени и реализацији најбољих доступних техника и резултата истраживања и развоја, подацима о емисији и мониторингу, предузетим и планираним мерама за превенцију, контролу и смањење прекограничног утицаја и другим питањима. Конвенцијом је основана и Међународна комисија за заштиту реке Дунав која се бави реализацијом циљева и одредби ове Конвенције. Она израђује предлоге и препоруке који се упућују странама уговорницама. Комисија сарађује и са бројним владиним и невладиним организацијама, од којих је најзначајнија Европска унија. Она је донела посебна правила у вези са заштитом и одрживим развојем реке Дунав.

Конвенција предвиђа и механизме за решавање спорова који се могу јавити у вези са њеном применом. Најзначајнији спор у вези са реком Дунав био је онај између Мађарске и Словачке, поводом пројекта Габчиково-Нађмарош, који је укључивао и питања заштите животне средине на овој реци. Пресуда Међународног суда је донета пре ступања на снагу Конвенције, па није могао да буде употребљен механизам који је њоме установљен. Циљ Конвенције и јесте сарадња између држава и спречавање сукоба између држава поводом коришћења реке Дунав.

Tatjana D. Bugarski, Ph. D., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
T. Bugarski@pf.uns.ac.rs

Bojan N. Tubić, Ph. D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
B. Tubic@pf.uns.ac.rs

Milana M. Pisarić, Assistant with Ph. D.
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
M. Pisaric@pf.uns.ac.rs

International Legal Protection of the River Danube

Abstract: *This paper deals with the protection of the river Danube on international level. The most important legal act in this field is the Convention on cooperation for the protection and sustainable use of the Danube river, which was adopted in Sofia in 1994. It stipulates a system of supervision and cooperation among states. The Contracting Parties to the Convention exchange the available information on the general conditions of the riverine environment within the catchment area of the Danube River, experience gained in the application and operation of the best available techniques and results of research and development, emission and monitoring data, measures taken and planned to be taken to prevent, control and reduce transboundary impact and other issues. The Convention established International Commission for the Protection of the Danube River which deals with the realization of the aims and provisions of this Convention. It elaborates proposals and recommendations addressed to the Contracting Parties.*

Keywords: *environment, Danube, Convention on cooperation for the protection and sustainable use of the Danube river, International Commission for the Protection of the Danube River.*

Датум пријема рада: 13.05.2017.