

UDK:
Bibliid 1451-3188, 8 (2009)
Год VIII, бр. стр.
Изворни научни рад
Март 2009.

ОКВИРНО УПУТСТВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ВОДАМА

мр. Милан С. КОСОВИЋ*

ABSTRACT

The basic idea herein is: “Water is not a commercial product like any other but rather a heritage which must be protected, defended and treated as such.” (*WFD recital, paragraph 1*) and thus it has to be internationally recognized as a common good. Rational use, protection and pollution of water became a global issue. The water is a strategic resource which either stirs or limits the progress of each community. The European Union’s Water Framework Directive, a document which all other water regulations stem from, needs to be examined due to the apocalyptic attitude our society has towards its water resources.

Кључне речи: Легислатива ЕУ, интегрално управљање, мониторинг вода, транспарентност, цена, имплементација.

1) СВРХА

Оквирно упутство Европског парламента и Савета од 23. октобра 2000. године, о успостављању оквира за деловање Заједнице у области водне политике има циљ да успостави оквир за заштиту копнених, површинских, прелазних, обалних и подземних вода, којим се спречава даље погоршање њиховог стања и штити и унапређује статус акватичних екосистема, у складу са њиховим потребама за водом, копнених и мочварних екосистема, који директно зависе од акватичних екосистема. Оквирно упутство има сврху да промовише одрживо коришћење вода засновано на дугорочној заштити расположивих водних ресурса. Његовом применом се обезбеђује смањивање прогресивног загађивања површинских вода и спречава њихово даље загађење, помаже се смањивању ефеката поплава и

* Јавно комунално предузеће Београдски водовод и канализација.

суша и тако обезбеђује довољно квалитетних површинских и подземних вода потребних за одрживо, урванотежено коришћење. Значајно је да се Оквирним упутством ЕУ о водама смањује загађивање подземних вода, штити територијалне и приморске воде. Све то води осигурању напретка против загађења вода и њиховој заштити од загађења у будућности. Упутство, не само што обезбеђује управљачки рам за свеукупну политику и регулативу за заштиту вода, већ исто тако реструктурира прописе и замењује „раније пакете” правила у току транзицијског периода ЕУ. Заштита вода заузима важно место у врло обимном законодавству ЕУ о заштити животне средине. Упутство је утолико важније што су водни ресурси у ЕУ врло угрожени. Упутство нуди све механизме који су потребни да би се остварило одрживо управљање водним сектором у ЕУ наредних година. Основно полазиште, код доношења овог Упутства, било је следеће: „Вода није комерцијални производ као било који други већ је, пре свега, наслеђе које се мора штитити, бранити и третирати као такво”¹

II) МЕРЕ ЕУ

Нова европска политика у вези са водама, преко њене системске легислативе Оквирног упутства о водама (*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*), налаже следеће циљеве: Свеобухватну заштиту свих вода. Овај циљ подразумева, узимајући у обзир природну интеракцију међу њима, у квалитативном и квантитативном смислу, уз примену принципа интегралног управљања водним ресурсима и то површинским, подземним, мешовитим и морским водама. Постизање доброг статуса вода у року од 15 година, подразумева утврђивање хидролошких, хемијских и биолошких стандарда, коришћења воде за посебне намене, одређивање посебних циљева, као и систематски мониторинг вода, интегрално управљање речним сливом, чак и преко административних и међународних граница, укључује планове управљања сливом и координиране програме мониторинга који се базирају на квантитативним, еколошким и хемијским карактеристикама и циљевима заштите, комбиновани приступ у вези са стандардима за граничне вредности дозвољених емисија и мисија (пријема), подразумева граничне вредности дозвољене емисије од стране извора загађивања у акватичну животну средину, како би се задовољили минимални стандарди квалитета воде реципијента. То се

¹ Милена Петровић, „Еколошко право ЕУ“, у Зборнику радова, „Право Европске уније“, Правни факултет у Крагујевцу, 1996, стр. 207-217.

остварује контролом испуштања отпадних вода, при чему се дефинишу максимално допуштене количине загађења које извор загађивања може да испусти у воду. Контролом квалитета воде дефинише се минимални ниво квалитета реципијента, који није штетан за здравље и животну средину, чиме се одређују и контролишу границе кумулативног уноса загађења воде. Упутство би требало да помогне даљу интеграцију заштите и одрживог управљања водама у друга подручја као што су енергетика, саобраћај, пољопривреда, рибарство, регионални развој и туризам.² Начин примене Упутства је јединствен. Подразумева учешће свих заинтересованих страна. укључујући Европску комисију, државе чланице ЕУ, државе кандидате и друге. Примена Упутства отпочета је Заједничком стратегијом примене коју су Европска комисија и Државе чланице ЕУ усагласиле у мају 2001. године. Европска комисија је објавила документ: „Заједничка стратегија за имплементацију Оквирног упутства о водама”.

III) САДРЖАЈ

Почеци европске политике у вези са водама датирају од 70-тих година XX века, када су усвојени Програм и правно обавезујући прописи. Регулација је у то време била фокусирана на чисту воду. На нивоу ЕУ донето је више прописа из области чистих вода и то за чисту воду за пиће и људску употребу, чисту воду за производњу хране, чисту воду за пливање и купање, чисту воду као саставни део животне средине и чисту воду као саставни део локалног и регионалног наследства.³ Потреба за чистом водом за пиће и људску употребу учинила је да брига о води постане и једна од приоритетних области заштите животне средине и најсвеобухватније регулисано питање од стране законодавства ЕУ. Почевши од раних 70-тих до 2000. године, политика у вези са заштитом вода спроводила се преко Акционих програма за заштиту животне средине и правила.⁴ Постоје три фазе у развоју прописа у области заштите вода. Прва фаза започела је са Упутством о површинским водама из 1975. године и кулминирала је 1980. године са Упутством о води за пиће (80/778/ЕЕС), допуњена Упутством

² Драгољуб Тодић, *Савремена политика и право животне средине*, Мегатренд универзитет, Београд 2002, стр. 124.

³ Биљана Љујић, Анкица Алексић, „Директива ЕУ у области политике вода основа за хармонизацију са европском легислативом, Вода и санитарна техника”, *Удружења за технологију воде и санитарно инжењерство*, 2004, број 4, стр. 9.

⁴ “Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption”, *Official Journal* L330, 05/12/1998, pp. 32-54.

(98/83/ЕЕС). Поред овога, донети су прописи за стандард квалитета вода за риболов, међуграничне воде, воде за купање и за подземне воде. Као основни Акт за контролу испуштања, усвојено је Упутство о опасним супстанцама и његова Подупутства за различите појединачне супстанце. Друга фаза легислативе развијала се на основу прегледа постојеће и обухвата Упутство о пречишћавању урбаних отпадних вода и Упутство о нитритима. Извршене су ревизије Упутства о води за пиће и Упутства о води за купање, а у циљу њиховог усавршавања, развијен је Акциони програм за подземне воде и Предлог Упутства о еколошком квалитету вода. Године 1996. усвојено је Упутство о интегралном спречавању и контроли загађивања од стране великих индустријских погона. На нивоу земаља чланица ЕУ и на европском нивоу, у то време постојала су два различита приступа остварењу захтева за чистом водом и то онај који се бави квалитетом воде. Њиме се дефинише минимални захтев за квалитет воде за коришћење, углавном примењиван у првој фази Оквирног упутства ЕУ о водама. Други, коме је циљ контрола испуштања максимално допуштене количине загађујућих супстанци, које се испуштају из одређеног извора у водену средину. Питање који је од ових приступа бољи, постало је предмет дуге научне и политичке дебате. Ово је проузроковало да многе институције на нивоу ЕУ, земље чланице, као и различите интересне групе, из својих разлога и интереса, почну да предлажу нове одредбе у вези са регулативом која се односи на контролу испуштања. Иако су се на нивоу ЕУ суочили са истинским проблемима и трошковима за имплементацију тих нових Упутстава, и надаље су се појављивала нова Упутства и Акциони програми. Резултат је био тај, да је број Упутстава, који је ступио на снагу, порастао на 15. Трећа фаза развоја правних оквира почела је 1995. године. Тада је Европска комисија реаговала на претходну праксу, тако што је почела да истиче потребу ширег приступа заједничком, интегралном управљању водама. На тај начин свеобухватно је извршена интеграција разједињених делова законодавства, које покрива различите типове вода и различито коришћење истих. Притисак на воду од стране различитих корисника воде све је већи, а њихови интереси су веома често супротни. У овом тренутку опште је прихваћен став да се планирању и управљању водним ресурсима мора прићи интегрално, уз уважавање широког спектра услова (природних, економских, еколошких, социјалних, политичких и других), који дефинишу све водопривредне области као што су коришћење вода, заштиту вода и одбрану од штетног дејства вода. Интегралним планирањем и управљањем водним ресурсима потребно је постићи хармонизацију ових услова. Уз све ово, мора се постићи очување квалитета вода у повољним

границама за екосистеме, који су ослоњени на воде и при томе се мора обезбедити заштита насеља, индустрија и других материјалних добара од штетног дејства вода. Да би се на националном нивоу постигло планирање и управљање водним ресурсима неопходно је поседовати адекватну легислативу, добру организованост институција, информациону и техничку подршку, као и свест сваког појединца о потреби да се о води адекватно брине. Европска комисија је 2001. године усвојила заједничку стратегију за имплементацију Оквирног упутства о водама. Основни циљ овог документа је, као што је речено, постизање кохерентности и хармонизације у процесу имплементације Упутства у свим земљама ЕУ. Сви међународни форуми у сектору вода, оцењују да су досадашње активности на имплементацији Оквирног упутства о водама биле врло интензивне, уз активно учешће скоро свих европских земаља. Овај закључак је веома значајан, јер сведочи о општој сагласности око стратегије и политике у сектору вода у Европи..

а) Дистрикт речног слива

Речни сливови представљају велике хидрографске целине. Свака држава, чланица ЕУ, мора формирати Агенције по речним сливовима које имају ингеренције за спровођење поменутог Упутства.

б) Систематски мониторинг вода

Мониторинг вода подразумева пројектовање, скупљање, мерење, складиштење, коришћење и процену свих релевантних биолошких и еколошких података неопходних за формирање ефикасног, одрживог и интегрисаног система за управљање водама, утврђивање статуса и трендова, идентификацију узрока и извора угрожавања квалитета вода и њихово рангирање по приоритетности.

в) Цена воде

Са аспекта нашег будућег укључивања у ЕУ, посебно је важан став у Упутству о политици цена воде. Све земље чланице морају водити усаглашену политику у погледу одређивања цена воде. Цена мора бити таква да стимулише контролисану и рационалну потрошњу воде, да би се спречило њено неодговорно расипање. Постоје три основне категорије потрошача а то су индустрија, пољопривреда и домаћинства. Препоручује се да се за све три категорије одреде различите тарифе. Веома је важна и препору-

ка да свака држава мора да води рачуна о социјалним, економским и еколошким ефектима политике цена воде и „водних услуга”. Правилно утврђивање цена (*water pricing police*) подразумева одржавање истинског трошка принципа „корисник плаћа”, принципа „загађивач плаћа” (*polluter pay*) принципа „потпуна накнада трошкова”

г) Јавност и транспарентност

Посебну пажњу заслужује Поглавље Упутства ЕУ о партиципацији јавног мњења у доношењу стратешких одлука у водопривреди које обавезује на активно учешће јавности, што је кључ мудрог управљања водама. Однос према јавном мњењу не сме бити ограничен на информисање, већ на учешће у доношењу одлука (*participation, not information*). Укључивање јавности, подразумева информисање, консултовање и транспарентност, усклађивање интереса различитих група и проширивање учешћа јавности. Овакав однос према јавности може се илустровати примером Француске где је у Закон о водама уграђен став о обавезној партиципацији јавног мњења у доношењу стратешких водопривредних планова. Сваки водопривредни ентитет мора имати Савет за газдовање водама, кога сачињавају представници јавности регионалних институција и директних корисника воде, уз учешће надлежних водопривредних институција. Код доношења планова захтева се стриктно респектовање демократске процедуре и потпуна транспарентност одлучивања.⁵

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Нова ера у историји управљања водама у Европи започела је 22. децембра, 2000. године. Тог дана је у службеном листу ЕУ објављено Оквирно упутство о водама (*Water Framework Directive-WFD 2000/60/EC*). Земље чланице ЕУ усвајањем Оквирне директиве о водама преузеле су обавезу да прописе уграде у своја законодавства до краја 2003. године. Конкретно, државе су се обавезале да одреде појединачне сливове на својој територији и да их групишу у појединачна водна подручја. Уједно су преузеле обавезу да институционализују спровођење обавеза и да изврше анализу стања водних подручја у складу са притисцима, утицајима и економским параметрима коришћења вода, укључујући установљавање регистра заштићених подручја унутар појединог водног подручја до 2004. године. У сарадњи са Европском комисијом државе су преузеле обавезу да изврше ка-

⁵ <http://www.lesagencesdeleau.fr/> 20.02.2009.

либрацију класификацијских система еколошког статуса до 2006. године (Члан 8.). На основу исправног мониторинга и анализе карактеристика речних сливова, државе су дужне да успоставе и Програм мера за постизање еколошких циљева Оквирног упутства о водама, да израде и објаве Планове управљања речним сливовима за сваки поједини речни слив, укључујући и одређење јако измњених водних тела до 2009. године (Члан 13., Члан 4.3). Посебне обавезе односе се на спровођење политике цена воде у сврху очувања одрживости водних ресурса до 2010. године. Сама операционализација подразумева рок за реализацију Програма мера до 2012. године. Према Оквирној директиви, државе су дужне спровести Програме мера како би постигле еколошке циљеве-добар статус вода, до 2015. године.

V) ИЗВОРИ

1. "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 of the European Community*, L 327, 22. 12. 2000, p. 1-73.
2. Милена Петровић, „Еколошко право Европске уније”, у Зборнику радова, *Право Европске уније*, стр.207-217, Правни факултет, Крагујевац, 1996.
3. Слободан Петковић, Милан Димкић, *Могућности побољшања институционалног положаја водопривреде у Републици Србији*, Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду РС и Институт „Јарослав Черни”, Београд, 2006, стр 43.
4. Гордана Илић-Гасми, „Право Европске уније” Универзитет Сингидунум, Београд, 2006, стр. 275.
5. Биљана Љујић, Анкица Алексић, “Вода и санитарна техника”, *Удружења за технологију воде и санитарно инжењерство*, 2004, број 4, стр 9.
6. Драгољуб Тодић, “Савремена политика и право животне средине”, Мегатренд универзитет, Београд, 2002, стр. 124.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако у Србији постоје бројни прописи везани за воду, који су у сагласности са Упутством, чињеница да се дешавају тешке хаварије (акциденти на водама), указује на то да је свест о одговорности за ресурсе на врло

ниском нивоу. Отуда потреба да се што пре усвоји национална стратегија систематског квалитета вода, која подразумева усклађивање критеријума за захтевани квалитет воде са Оквирним упутством ЕУ о води. У Србији се не поштују закони о заштити животне средине и не води се рачуна о очувању природних ресурса државе. Поштовање Закона о заштити животне средине од велике је важности за европске интеграције Србије, пошто је законодавство из те области треће по важности у земљама чланицама ЕУ. Осим применљивости закона, највећи проблем биће промена навика и успостављање много одговорнијег односа према води. То, пре свега, значи усвајање познате еколошке максиме „Ово што имамо нисмо наследили од предака, већ смо позајмили од потомака”. А навике мења ефикасна казнена политика. За ефикасну казнену политику потребна је свест државних органа који ће је донети и реализовати. „Први европски изазов српској водопривреди је, у ствари изазов држави и друштву. Развијена Европа придаје води и водопривреди неупоредиво већи значај него што је то случај у Србији. Полазећи од премисе да је вода најважнији стратешки ресурс 21. века, развијене европске земље посвећују водопривреди велику пажњу, дају јој прворазредан институционални статус и за њу одвајају замашна финансијска средства. Такав третман водопривреда има у свим чланицама ЕУ. То значи да ће Србија о томе морати да поведе рачуна, уколико жели у Европу”.⁶ „Унија се понаша као држава посебно после појаве јединствене валуте”.⁷ И у националном законодавству и у пракси, требало би настојати да се примени оно што је потекло у оквирима ЕУ, а што је најкорисније за државу и друштво у нашој земљи. Најважнији прописи у Републици Србији из ове области су:

- а) Закон о заштити животне средине Републике Србије⁸
- б) Закон о водама Републике Србије.⁹ Најважнији правни Акт помоћу којег се управља водним ресурсима у Републици. Садржи Одредбе о површинским и подземним водама, пијаћој води, термално-минералним водама, пограничним и прекограничним водама и другим воденим токовима

⁶ Слободан Петковић, Милан Димкић, *Могућности побољшања институционалног положаја водопривреде у Републици Србији*, Министарство за пољопривреду, шумарство и водопривреду Републике Србије, Институт „Јарослав Черни”, 2006, стр. 43.

⁷ Гордана Илић-Гасми, *Право Европске уније*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2006, стр. 275.

⁸ „Службени гласник РС”, бр. 135/ 2004.

⁹ „Службени гласник РС”, бр.46/91; 53/93; 67/93; 48/94; 54/96.

- в) Правилник о хигијенској исправности воде за пиће.¹⁰ Заснован на Смерницама Светске здравствене организације, који саджи 10 листа за дефинисање квалитета пијаће воде. Али, како је наша земља усвојила стратегију приближавања нашег законодавства законодавству ЕУ, треба очекивати да ће наши законодавци узети у обзир Оквирно упутство о водама ЕУ приликом доношења Прописа о заштити нашег водног богатства. Ово је утолико потребније, што се водним богатством не управља на одговарајући начин.

¹⁰ „Службени лист Савезне Републике Југославије”, бр. 42/1998.