

LEGISLATIVA U SEKTORU VODA SRBIJE I HARMONIZACIJA SA EVROPSKIM DIREKTIVAMA¹

Sanja Zlatanović

1. UVOD

1.1. Raspoloživost vodnih resursa u svetu i kod nas

Sistematizovani podaci pokazuju da se u svetu troši oko pedeset posto raspoloživih zaliha pitke vode, procenjuje se da bi već za dve decenije potrošnja dostigla i 80 posto svih kapaciteta. Potreba racionalnog pristupa u potrošnji zaliha pitke vode na globalnom nivou sve je izraženija kroz mnoge apele i kampanje, uz opšti zaključak da se na svetske rezerve vode definitivno ne može gledati jednako kao i na zalihe nafte. Naime, za naftu je već poznato (i primenjuje se) nekoliko alternativnih rešenja dok za pitku vodu nema zamene. Stav UN je da voda postaje sve više strateška sirovina 21. veka. Evropska unija je, takođe, usvojila zajednički osnov upravljanja vodama kroz dokument „Okvirna direktiva o vodama EU“, koji mnogi popularno nazivaju „evropski ustav o vodama“. Ključni princip tog dokumenta izražen je tvrdnjom da "voda nije komercijalni proizvod kao neki drugi, nego nasleđe koje treba čuvati, zaštititi i shodno tome postupati".

Prema podacima Evropske agencije za zaštitu životne sredine (EEA) u proseku se dnevno troši prevelika količina vode, procene pokazuje da se nepotrebno rasipanje vode kreće između 20 do 40 posto od zahvaćenih količina. Zato je, kako se sve više navodi, potreban novi pristup u upravljanju evropskim vodnim resursima, smanjenjem potrošnje, „diciplinovanjem“ potrošača kroz radikalno povećanje cena. Razlozi su navodno u katastrofičnim procenama prema kojima će do 2070. godine suša će biti više pravilo nego izuzetak na evropskom kontinentu. Za poslednjih 30 godina šteta koja je uzrokovana sušom dostigla je 100 milijardi eura, s tim što je samo suša u 2003. godini iznosila 8,7 milijardi eura.

U prvim godinama 21. veka pred realnošću nestašice pitke vode i intenzivnog zagađenja zaliha vode Ujedinjene nacije su 2003. godinu proglasile Međunarodnom godinom pitke vode s ciljem skretanja pažnje čovečanstvu na potrebu što hitnije zaštite svetskih zaliha pitke vode. U uvodnom dokumentu koji je pratio „godinu pitke vode“ naglašena je realna mogućnost da se u budućnosti, do koje se možda i neće tako dugo čekati, jer se ratovi više neće voditi zbog nafte ili nekih drugih politički izazvanih problema nego zbog - vode! Podstaknuti ovom inicijativom UN, na Svetskom forumu o vodi održanom 2003. godine u japanskom gradu Kyotou uz učešće 1000 predstavnika iz 160 zemalja glavna tema bila je uticaj siromaštva i mogućih sukoba na svetske izvore pitke vode. S tog skupa je upućen apel bogatim zemljama da ulože dodatni napor i namenski izdvoje samo jedan cent po svakom potrošenom kubiku vode. S tim novcima, bila je ideja, da se do 2015. godine prepolovi broj stanovnika sveta koji nemaju pristup pitkoj vodi i osnovnim sanitarnim uslovima. Protekli period, nažalost, pokazuje da nema mesta optimizmu koji bi govorio o konkretnom uspehu tog apela. Naime, razvijene zemlje su na svetskom Samitu održanom još 1992. godine u Rio de Žaneiru prihvatile obavezu o godišnjem izdvajanju od samo 0,7 posto bruto društvenog proizvoda (GDP) u istu svrhu. Taj zaključak, nažalost, nije realizovan ni u jednoj zemlji. Tokom poslednje decenije 20. veka postalo je nesporno da su snabdevanje pitkom vodom i zaštita životne sredine glavni problemi i izazovi održivog razvoja današnje civilizacije. Deo analitičara čak veruje da moć koju imaju naftni lobiji kroz grupaciju OPEC nije

¹ Odbranjen seminarski rad (15.04.2009) na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu iz predmeta *Pravo zaštite čovekove okoline*. Predmetni nastavnik Dr Stevan Lilić, red. prof.

još dugog veka, smatraju da je OPEC definitivno stigao blizu tačke koja završava silaznom putanjom. Za deceniju-dve strategiju svetskih događaja, smatraju, određivaće kartel koji će u međuvremenu uspeti da pod svoje vlasništvo stavi najveće zalihe pitke vode na Zemlji.

Ova predviđanja se zasnivaju na naglašenoj vezi između nivoa ekonomskog i društvenog razvoja i specifične potrošnje po stanovniku koja varira u svetu u dosta širokom spektru. Potrošnja vode po stanovniku godišnje u najnerazvijenijim zemljama iznosi prosečno oko 40-50 m³, a prosečno 700 m³ po stanovniku godišnje u Evropi i ekstremno velike potrošnje u SAD od oko 2.500 m³/stanovniku zbog velike potrošnje u poljoprivredi i industriji. Analize su pokazale da se u tehnološki najrazvijenijim fazama razvoja jedne zemlje potrošnja vode istovremenom racionalizacijom i recirkulacijom može zadržati u granicama od 1.300 do 1.500 m³ po stanovniku godišnje. Neki autori navode i dodatnu količinu za potrebe očuvanja akvatičnih ekosistema, čime se donja granica samodovoljnosti u raspoloživosti voda jedne zemlje podiže na 3.000 m³ po stanovniku godišnje koja je neophodna za njen održiv razvoj. Ovaj indikator samodovoljnosti u raspoloživosti voda je već dostignut u većini razvijenih zemalja bez uzimanja u obzir i dodatne količine kao faktora očuvanja vodenih ekosistema, a problem se još dramatičnije zaoštava uvođenjem pojma domaćih (voda koje se formiraju na nacionalnoj teritoriji) i tranzitnih voda koje dodatno usložnjavaju uslove održivog korišćenja vode kao obnovljivog resursa. Zato strategija održivog korišćenja vodnih resursa treba da definiše način korišćenja, razvoj i upravljanje kvalitetom i kvantitetom površinskih i podzemnih voda na integralan način, uz ostvarivanje ekonomskih i socijalnih potreba stanovništva i istovremeno održavanje sistema životne sredine. Vodni resurs je obnovljivi resurs površinskih i podzemnih voda koga karakterišu količina, kvalitet i položaj.²

Dobar ilustrativni primer je Srbija na čijoj se teritoriji formira protok od oko 16 milijarde m³ domaćih voda koje se uslovno mogu smatrati obnovljivim resursom, što specifično iznosi oko 1.500 m³ po stanovniku godišnje i svrstava nas u siromašnija područja Evrope. Za snabdevanje vodom stanovništva koriste se dominantno podzemne, a nešto manje površinske vode. Ukupno zahvaćena količina vode procenjuje se na oko 735 miliona m³/god, od čega stanovništvo koristi oko 45%, industrija i javna potrošnja čine oko 25%, dok su ostalih 30% potrošnja pri preradi vode i gubici u mreži. Nepovratni gubici kod vodosnabdevanja procenjuju se na oko 20% zahvaćene vode. Prosečna specifična potrošnja vode po stanovniku u Srbiji iznosi oko 350 l/st na dan (za gradove oko 400, a za sela oko 250 l/st na dan). Stanje vodosnabdevanja se razlikuje po područjima, kako u pogledu izgrađene infrastrukture, tako i u pogledu pouzdanosti vodosnabdevanja (po vremenu, količini i kvalitetu). Ovo je uslovljeno različitom gustinom naseljenosti, stepenom privredne aktivnosti i raspoloživim kapacitetima izvorišta, gubicima u mreži i drugim faktorima. U centralnoj Srbiji u pojedinim opštinama, pa čak i regionima (Šumadija, jug Srbije, itd.), postoji manjak vode za piće tokom cele godine, dok se na nekim prostorima ovaj problem javlja u letnjim mesecima. Takođe, u pojedinim opštinama postoji problem kvaliteta voda, a naročito na celoj teritoriji Vojvodine.³

1.2. Stanje kvaliteta voda u Srbiji

Našim zakonskim propisima, Uredbom o kategorizaciji vodotoka i Uredbom o klasifikaciji voda u Republici Srbiji vodotoci su razvrstani u I, IIa, IIb, III i IV klasu prema zadatim graničnim vrednostima pokazatelja kvaliteta. Kategorizacija se vrši na osnovu sledećih pokazatelja: (1) Suspendovane materije, (2) Ukupni suvi ostatak, (3) pH, (4) Rastvoreni kiseonik, (5) BPK₅, (6)

² *Indikatori održivog razvoja i upravljanje vodnim resursima*, Nebojša Veljković, Zadužbina Andrejević, Beograd, 2006.

³ *Strategije održivog korišćenja prirodnih resursa*, Izveštaj radne grupe za vodne resurse, Republička Direkcija za vode, 2006.

Stepen saprobnosti po Libmanu, (7) Stepen biološke produktivnosti, (8) Najveći broj koliformnih klica, (9) Vidljive otpadne materije, (10) Primetna boja, (11) Primetan miris.⁴

Kvalitet površinskih voda redovno prate nadležne službe Republičkog hidrometeorološkog zavoda prema Programu koji na godišnjem nivou donosi Vlada. Mreža monitoring stanica obuhvata 159 profila na 84 vodotokova. Ispitivanja se vrše jednom mesečno i obuhvataju fizičko-hemijske, mikrobiološke i saprobiološke analize. Kvalitet I i I/II klase očuvan je samo u izvorišnim delovima reka Đetinje, Studenice, Rzava, Moravice, Mlave i Visočice. U najzagađenije vodotokove (van klase) spadaju: Kereš, Krivaja, Zlatica, Begej, delovi kanalskog sistema DTD, Topčiderska reka, Studva i Veliki Lug. Generalno se može reći da je kvalitet vode u vodotokovima nedovoljno dobar. Prema podacima za period 2002-2005. godina kvalitet I klase po odabranim parametrima zadovoljen je na manje 1% mernih profila, dok II klasu zadovoljava svega oko 20% profila po parametru zasićenje kiseonikom i oko 45% po parametrima biološka potrošnja kiseonika i mikrobiološka ispravnost. To znači da je u proseku na više od polovine svih profila voda bakteriološki zagađena i nosi povećano organsko zagađenje. Realno stanje verovatno je i lošije, jer nisu svi vodotokovi obuhvaćeni klasifikacijom, zbog redukovanog obima ispitivanja.

U Agenciji za zaštitu životne sredine Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja je razvijen poseban set indikatora životne sredine za oblast voda koji je namenjen izveštavanju za javnost, za stručnjake i donosiocce političkih odluka (lokalna samouprava, državni organi). Indikatori se zasnivaju na tradicionalnim parametrima fizičko-hemijskog i mikrobiološkog kvaliteta voda na osnovu kojih je kreiran opisni indikator metodom Serbian Water Quality Index (*SWQI*). Ovom metodom deset odabranih parametara (zasićenost kiseonikom, BPK₅, amonijum jon, pH vrednost, ukupni azot, ortofosfati, suspendovne materije, temperatura, elektroprovodljivost i koliformne bakterije) svojim koncentracijama reprezentuju kvalitet površinskih voda svodeći ih na jedan indeksni broj od 0-100. Prema pojedinačnim indeksnim vrednostima kvaliteta za *SWQI* kreirani su pet opisnih indikatora kvaliteta: **veoma loš**, **loš**, **dobar**, **veoma dobar** i **odličan**.⁵

Prema analizi indikatora *SWQI* sa 134 stanica na teritoriji Srbije u 2007. godini, opisni indikator **odličan** je zastupljen na 7% stanica, **vrlo dobar** na 17%, **dobar** 58%, **loš** 16% i **veoma loš** na 2% stanica. Kako ovom metodom kvalitet vodotokova izražen opisnim indikatorom **dobar**, **vrlo dobar** i **odličan** odgovara I i II klasi kvaliteta vode prema našoj Uredbi o klasifikaciji voda, znači da je 82% uzoraka zadovoljavalo naše propise o kvalitetu površinskih voda.⁶

1.3. Mere za zaštitu voda u Srbiji

U Srbiji samo u 19 opština postoje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV), 14 sa biološkim i 5 sa mehaničkim prečišćavanjem. Samo u 7 opština je počela izgradnja PPOV, od toga 6 postrojenja sa biološkim tretmanom, a 11 opština je prijavilo da planira izgradnju i to 9 mehaničkih i 2 biološka postrojenja za prečišćavanje. Kada se ova analiza posmatra u odnosu na broj stanovnika koji su priključeni na kanalizacioni sistem stanje u ovoj oblasti je još više zabrinjavajuće, jer je samo oko 16% stanovništva priključeno na PPOV, od toga oko 80% na biološko prečišćavanje (samo oko 13% stanovništva).

⁴ Uredba o klasifikaciji voda međurepubličkih vodotoka, međudržavnih voda i voda obalnog mora Jugoslavije, Sl.list SFRJ 6/78

⁵ Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2006, Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine, 2007.

⁶ Isto.

Samo u 62% opština se planira izgradnja postrojenja za prečišćavanje, a 10% opština ovu vrstu komunalnih objekata uopšte nema u razvojnim planovima. Kada se uporede podaci o ukupnom procentu stanovnika priključenih na PPOV u Srbiji sa zemljama u Evropi dobija se još poražavajuća slika stanja naše zemlje u ovoj oblasti. Podaci su grupisani za zemlje prema regionima i to: *sever* (Norveška, Švedska, Finska; ukupno 89% stanovnika), *centar* (Austrija, Danska, Engleska i Vels, Holandija, Nemačka, Švajcarska; ukupno 89% stanovnika); *jug* (Grčka, Španija; ukupno 52% stanovnika), *istok* (Estonija, Mađarska, Poljska; ukupno 51% stanovnika), *jugoistok* (Bugarska, Turska; ukupno 17% stanovnika) i Srbija sa samo 8% stanovnika koji su priključeni na PPOV.⁷

Na osnovu prezentovanih podataka jasno je da je najslabiji deo sistema zaštite vodnih resursa u Srbiji primena zakonske regulative u delu prečišćavanje otpadnih voda. U domenu ekonomije neophodna je izmena politike cena vode primenom naknade za korišćenje i zaštitu voda. Potrebna finansijska sredstva u oblasti zaštite voda premašuju 2 milijarde € za izgradnju sistema za kanalisanje naselja i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, za sva naselja veća od 2.000 ES (ekvivalentnih stanovnika) prema dokumentu Direktiva 91/271/EEC.

2. INSTITUCIONALNI OKVIR U SEKTORU VODA U SRBIJI

2.1. Nadležnosti u vodoprivredi

Na osnovu Zakona o ministarstvima Republike Srbije obrazuju se ministarstva i posebne organizacije i utvrđuje njihov delokrug. Neka od njih su nadležna za određene aspekte upravljanja u vodoprivredi.⁸

2.1.1. **Republička direkcija za vode**, prema članu 8 ovog zakona, kao organ uprave u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, obavlja poslove državne uprave i stručne poslove koji se odnose na: politiku vodoprivrede; višenamensko korišćenje voda; vodosnabdevanje, izuzev distribucije vode; zaštitu od voda; sprovođenje mera zaštite voda i plansku racionalizaciju potrošnje vode; uređenje vodnih režima; praćenje i održavanje režima voda koji čine i presecaju granicu Republike Srbije.

2.1.2. **Ministarstvo za infrastrukturu**, prema članu 11 ovog zakona, obavlja poslove državne uprave u oblasti železničkog, drumskog, vodnog i vazdušnog saobraćaja, koji se odnose na: uređenje i obezbeđenje saobraćajnog sistema; realizaciju projekata izgradnje saobraćajne infrastrukture; unutrašnji i međunarodni prevoz i intermodalni transport; uređenje i bezbednost tehničko-tehnološkog sistema saobraćaja; obligacione i svojinskopravne odnose; inspekcijски nadzor; strategiju razvoja saobraćaja, planove razvoja i planove vezane za organizaciju saobraćajnog sistema i organizaciju prevoza; izdavanje upotrebne dozvole za saobraćajni objekat i infrastrukturu; homologaciju vozila, opreme i delova vozila; organizovanje finansijske i tehničke kontrole; međunarodne poslove u oblasti saobraćaja; mere za podsticanje istraživanja i razvoja u oblasti saobraćaja.

2.1.3. **Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu**, prema članu 12 ovog zakona, obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: sistem državne uprave i organizaciju i rad ministarstava i posebnih organizacija; zaštitnika građana; upravnu inspekciju; upravni postupak i upravni spor; izbore za republičke organe; radne

⁷ (1) *The European Environment, State and Outlook 2005*, EEA. (2) *Indikatori životne sredine u Republici Srbiji - Kratak vodič*, Agencija za zaštitu životne sredine, 2007.

⁸ *Zakon o ministarstvima Republike Srbije ("Službeni glasnik RS"*, broj 65/2008)

odnose u državnim organima; stručno usavršavanje zaposlenih u državnim organima; matične knjige; pečate; političko i drugo organizovanje, izuzev sindikalnog organizovanja; neposredno izjašnjavanje građana; jedinstveni birački spisak; sistem lokalne samouprave i teritorijalne autonomije i izbore za organe lokalne samouprave; radne odnose u jedinicama lokalne samouprave i autonomnim pokrajinama; teritorijalnu organizaciju Republike Srbije. Nadležnost ovog ministarstva u oblasti upravljanja u vodoprivredi je sadržana u odredbi člana koji se odnosi na sistem lokalne samouprave i teritorijalne autonomije i obuhvata organizacione aspekte javnih komunalnih preduzeća koja se bave vodosnabdevanjem i odvođenjem otpadnih voda.

2.1.4. **Ministarstvo zdravlja**, prema članu 17 ovog zakona, obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: sistem zdravstvene zaštite; sistem obaveznog zdravstvenog osiguranja, drugih oblika zdravstvenog osiguranja i doprinosa za zdravstveno osiguranje; bliže uređivanje prava iz zdravstvenog osiguranja; učestvovanje u pripremi i sprovođenju međunarodnih sporazuma o obaveznom socijalnom osiguranju; sadržaj zdravstvene zaštite, očuvanje i unapređenje zdravlja građana i praćenje zdravstvenog stanja i zdravstvenih potreba stanovništva; organizaciju zdravstvene zaštite; stručno usavršavanje i specijalizaciju zdravstvenih radnika; zdravstvenu inspekciju; organizaciju nadzora nad stručnim radom zdravstvene službe; obezbeđivanje zdravstvene zaštite iz javnih prihoda; zdravstvenu zaštitu stranaca; evidencije u oblasti zdravstva; uslove za uzimanje i presađivanje delova ljudskog tela; proizvodnju i promet lekova, medicinskih sredstava i pomoćnih lekovitih sredstava i inspeksijske poslove u tim oblastima; proizvodnju i promet opojnih droga i prekursora nedozvoljenih droga; iskopavanje i prenošenje umrlih lica u zemlji, prenošenje umrlih lica iz inostranstva u zemlju i iz zemlje u inostranstvo; sanitarnu inspekciju; zdravstveni i sanitarni nadzor u oblasti zaštite stanovništva od zaraznih i nezaraznih bolesti, zdravstvene ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe u proizvodnji i prometu, javnog snabdevanja stanovništva higijenski ispravnom vodom za piće i drugim oblastima određenim zakonom; kontrolu sanitarno-higijenskog stanja objekata pod sanitarnim nadzorom i sredstava javnog saobraćaja; sanitarni nadzor nad licima koja su zakonom stavljena pod zdravstveni nadzor, kao i nadzor nad postrojenjima, uređajima i opremom koja se koristi radi obavljanja delatnosti pod sanitarnim nadzorom; utvrđivanje sanitarno-higijenskih i zdravstvenih uslova objekata pod sanitarnim nadzorom u postupcima izgradnje ili rekonstrukcije i redovnu kontrolu nad tim objektima; sanitarni nadzor na državnoj granici.

2.1.5. **Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja**, prema članu 20 ovog zakona, obavlja poslove državne uprave koji se odnose i na: prostorno planiranje i urbanizam; utvrđivanje uslova za izgradnju objekata; uređivanje stambenih odnosa i stambenog poslovanja; građevinarstvo; građevinsko zemljište; komunalnu infrastrukturu i komunalne delatnosti; poslove inženjerske geodezije; inspeksijski nadzor u oblasti urbanizma, građevina i komunalne infrastrukture, kao i druge poslove određene zakonom. **Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja** obavlja poslove državne uprave koji se odnose i na: sistem zaštite i održivog razvoja prirodnih bogatstava, odnosno resursa (vazduha, voda, zemljišta, mineralnih sirovina, šuma, riba, divljih biljnih i životinjskih vrsta); inspeksijski nadzor u oblasti održivog korišćenja prirodnih bogatstava i zaštite životne sredine i u drugim oblastima određenim zakonom; izradu bilansa rezervi podzemnih voda, normativa i standarda za izradu geoloških karata; izradu programa istražnih radova u oblasti osnovnih geoloških istraživanja koja se odnose na održivo korišćenje resursa, a za podzemne vode i detaljnih istražnih radova; obezbeđivanje materijalnih i drugih uslova za realizaciju tih programa; sistem zaštite i unapređenja životne sredine; osnove zaštite životne sredine; zaštitu prirode; zaštitu ozonskog omotača; praćenje klimatskih

promena; prekogranično zagađenje vazduha i vode; utvrđivanje i sprovođenje zaštite prirodnih celina od značaja za Republiku Srbiju; utvrđivanje uslova zaštite životne sredine u planiranju prostora i izgradnji objekata; ranu najavu akcidenata; zaštitu od buke i vibracija; zaštitu od jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja; proizvodnju, promet otrova i drugih opasnih materija, izuzev droga i prekursora; upravljanje hemikalijama; upravljanje otpadom, izuzev radioaktivnim otpadom; odobravanje prekograničnog prometa otpada i zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta.

- 2.1.6. **Agencija za zaštitu životne sredine**, kao organ uprave u sastavu Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja sa svojstvom pravnog lica, obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: razvoj, usklađivanje i vođenje nacionalnog informacionog sistema zaštite životne sredine (praćenje stanja činilaca životne sredine, katastar zagađivača i dr.); prikupljanje i objedinjavanje podataka o životnoj sredini, njihovu obradu i izradu izveštaja o stanju životne sredine i sprovođenju politike zaštite životne sredine; razvoj postupaka za obradu podataka o životnoj sredini i njihovu procenu; vođenje podataka o najboljim dostupnim tehnikama i praksama i njihovoj primeni u oblasti zaštite životne sredine; saradnju sa Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine (EEA) i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje (EIONET).

3. ZAKONSKI OKVIR U SEKTORU VODA U SRBIJI

Na osnovu nadležnosti koja proističu iz Zakona o ministarstvima Republike Srbije više zakona uređuju oblast voda.

- 3.1. **Zakon o vodama** je osnovni zakon u Republici Srbiji kojim se uređuje zaštita voda, zaštita od štetnog dejstva voda, korišćenje i upravljanje vodama, kao dobrima od opšteg interesa, uslovi i način obavljanja vodoprivredne delatnosti, organizovanje i finansiranje vodoprivredne delatnosti i nadzor.⁹ Odredbe ovog zakona odnose se na sve površinske i podzemne vode, uključujući vodu za piće, termalnu i mineralnu vodu, na granične i državnom granicom presečene vodotoke i međurepubličke vode u granicama Republike Srbije. Način zaštite voda je ovim zakonom propisan odredbom člana 2, stav 1, gde stoji da se vode mogu koristiti na način kojim se ne ugrožavaju prirodna svojstva vode, ne dovodi u opasnost život i zdravlje ljudi, ne ugrožava biljni i životinjski svet, prirodne vrednosti i nepokretna kulturna dobra. Način korišćenja voda je ovim zakonom propisan odredbom člana 2, stav 2, gde stoji da vodu prirodnih vodotoka, prirodnih jezera, prirodnih izvora, javnih bunara i javnih česmi mogu koristiti svi, pod jednakim uslovima za zadovoljavanje životnih potreba.
- 3.2. **Zakon o zaštiti životne sredine** uređuje integralni sistem zaštite životne sredine kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici.¹⁰ Sistem zaštite životne sredine, koji je propisan u članu 2 ovog zakona, čine mere, uslovi i instrumenti za: (1) održivo upravljanje, očuvanje prirodne ravnoteže, celovitosti, raznovrsnosti i kvaliteta prirodnih vrednosti i uslova za opstanak svih živih bića; (2) sprečavanje, kontrolu, smanjivanje i sanaciju svih oblika zagađivanja životne sredine. Pojedini izrazi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sledeće značenje: *životna sredina* jeste skup prirodnih i stvorenih vrednosti čiji kompleksni međusobni odnosi čine okruženje, odnosno prostor i uslove za život; *kvalitet životne sredine* jeste stanje životne sredine koje se iskazuje

⁹ *Zakon o vodama* („Službeni glasnik RS“ br.46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96)

¹⁰ *Zakon o zaštiti životne sredine* („Sl. Glasnik. RS“ br.135/04)

fizičkim, hemijskim, biološkim, estetskim i drugim indikatorima; *prirodne vrednosti* jesu prirodna bogatstva koja čine: vazduh, voda, zemljište, šume, geološki resursi, biljni i životinjski svet.

Sistem zaštite životne sredine, u okviru svojih ovlašćenja, članom 4 ovog zakona obezbeđuju: (1) Republika; (2) autonomna pokrajina; (3) opština, odnosno grad (u daljem tekstu: jedinica lokalne samouprave); (4) preduzeća, druga domaća i strana pravna lica i preduzetnici koji u obavljanju privredne i druge delatnosti koriste prirodne vrednosti, ugrožavaju ili zagađuju životnu sredinu (u daljem tekstu: pravna i fizička lica); (5) naučne i stručne organizacije i druge javne službe; (6) građanin, grupe građana, njihova udruženja, profesionalne ili druge organizacije. Svi subjekti sistema zaštite životne sredine dužni su da čuvaju i unapređuju životnu sredinu. Obaveze subjekata u ostvarivanju sistema zaštite životne sredine propisane su u članu 5 ovog zakona, gde stoji da, su Republika, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, pravna i fizička lica odgovorna za svaku aktivnost kojom menjaju ili mogu promeniti stanje i uslove u životnoj sredini, odnosno za nepreduzimanje mera zaštite životne sredine. Pravna i fizička lica dužna su da u obavljanju svojih delatnosti obezbede: racionalno korišćenje prirodnih bogatstava; uračunavanje troškova zaštite životne sredine u okviru investicionih i proizvodnih troškova, primenu propisa, odnosno preduzimanje mera zaštite životne sredine, u skladu sa zakonom.

3.3. **Zakonom o lokalnoj samoupravi** uređuju se jedinice lokalne samouprave, kriterijumi za njihovo osnivanje, nadležnosti, organi, nadzor nad njihovim aktima i radom, zaštita lokalne samouprave i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave.¹¹ Opština, preko svojih organa, u skladu sa članom 20 stav 5 ovog zakona, uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti (prečišćavanje i distribucija vode, prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda, proizvodnja i snabdevanje parom i toplom vodom, linijski gradski i prigradski prevoz putnika u drumskom saobraćaju, održavanje čistoće u gradovima i naseljima, održavanje deponija, uređivanje, održavanje i korišćenje pijaca, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, javnih parkirališta, javna rasveta, uređivanje i održavanje groblja i sahranjivanje i dr.), kao i organizacione, materijalne i druge uslove za njihovo obavljanje. Takođe, zakonom o zaštiti životne sredine, prema odredbama člana 4 stav 3, jedinice lokalne samouprave su dužne da čuvaju i unapređuju životnu sredinu.

3.4. **Zakonom o komunalnim delatnostima** određuju se komunalne delatnosti i uređuju opšti uslovi i način njihovog obavljanja.¹² Opština, grad, odnosno grad Beograd (u daljem tekstu: opština), u skladu sa ovim zakonom, uređuje i obezbeđuje uslove obavljanja komunalnih delatnosti i njihovog razvoja. Komunalnu delatnost obavlja javno komunalno, odnosno drugo preduzeće i preduzetnik, zavisno od prirode komunalne delatnosti i konkretnih uslova i potreba u opštini, u skladu sa zakonom i propisima donetim na osnovu zakona. Komunalne delatnosti, u smislu ovog zakona član 4 stav 1 i 2, su delatnosti proizvodnje i isporuke komunalnih proizvoda i pružanje komunalnih usluga, koji su nezamenjiv uslov života i rada građana i drugih subjekata na određenom području, i to: (1) prečišćavanje i distribucija vode i (2) prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda. Komunalne delatnosti iz člana 4. ovog zakona jesu: 1) prečišćavanje i distribucija vode je sakupljanje, prerada, odnosno prečišćavanje vode i isporuka vode korisnicima za piće i druge potrebe, vodovodnom mrežom do mernog instrumenta potrošača; 2) prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda je sakupljanje i uklanjanje otpadnih, atmosferskih i površinskih voda sa javnih površina kanalizacijom, odvodnim kanalima, drenažom ili na drugi način, njihovo prečišćavanje i

¹¹ Zakon o lokalnoj samoupravi, "Sl. glasnik RS", br. 129/07.

¹² Zakon o komunalnim delatnostima, Službeni glasnik RS, br. 16/97, 42/98.

ispuštanje iz mreže, održavanje kanalizacione mreže, kanala, slivnika i drugih objekata za uklanjanje voda, čišćenje septičkih jama, kao i sakupljanje iskorišćenih voda od priključka potrošača na uličnu mrežu i odvođenje kanalizacionom mrežom, prečišćavanje i ispuštanje iz mreže.

3.5. **Zakonom o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa** određene su delatnosti koje u oblasti: proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije; proizvodnje i prerade uglja; istraživanja, proizvodnje, prerade, transporta i distribucije nafte i prirodnog i tečnog gasa; prometa nafte i naftnih derivata; železničkog, poštanskog i vazdušnog saobraćaja; telekomunikacija; izdavanja službenog glasila Republike Srbije; informisanja; izdavanja udžbenika; korišćenja, upravljanja, zaštite i unapređivanja dobara od opšteg interesa (vode, putevi, mineralne sirovine, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač), kao i komunalne delatnosti. Delatnosti u smislu ovog člana jesu i delatnosti od strateškog značaja za Republiku, kao i delatnosti neophodne za rad državnih organa i organa jedinice lokalne samouprave, utvrđene zakonom.¹³

4. HARMONIZACIJA NACIONALNOG ZAKONODAVSTVA U SEKTORU VODA SA EVROPSKIM DIREKTIVAMA

4.1. Okvirna Direktiva Evropske unije o vodama

Evropska unija odredila je svoju dugoročnu politiku u domenu voda kada su Evropski parlament i Savet Evropske unije 23. oktobra 2000. godine usvojili Okvirnu direktivu o vodama (Water Framework Directive EU/WFD – 2000/60/EC).¹⁴ Usvajanjem ove Direktive Evropska unija je u potpunosti obnovila svoju politiku u domenu voda. Osnovna platforma za izradu Direktive je upravljanje vodnim resursima na nivou rečnih basena i pozitivna iskustva u primeni zakona Evropske unije u oblasti zaštite voda u prethodnih 25 godina. Sam postupak formiranja predloga odvijao se u prisustvu predstavnika korisnika voda. Ovakav pristup omogućio je da se razmotre svi značajni problemi i da se u ovom momentu nađu adekvatna zakonska rešenja za sve vode i usaglasi politika cene vode koja će se primenjivati u zemljama Evropske unije. U Direktivi formulisani su određeni uslovi koji treba da omoguće sprovođenje usvojene politike održivog korišćenja voda i zaštite voda. Osnovni cilj Okvirne direktive je dovodenje svih prirodnih voda u "dobro stanje", tj. obezbeđenje dobrog hidrološkog, hemijskog i ekološkog statusa voda.

U okviru Direktive predviđen je niz pristupa i konkretnih aktivnosti, od kojih su najvažniji sledeći:

- a) Zemlje članice Evropske unije treba da utvrde posebne rečne basene (slivove) koji se nalaze u okviru njihovih državnih granica i da ih označe kao područja rečnih basena (slivna područja). Ova područja, u okviru kojih su obuhvaćene i podzemne vode i obalske vode, predstavljaju osnovnu jedinicu za kvantitativnu i kvalitativnu procenu vodnih resursa i racionalno upravljanje, član 3.
- b) Zemlje članice treba da zaštite, unaprede i obnove sve površinske vode da bi se obezbedilo "dobro stanje" voda u toku narednih 15 godina. Isto se odnosi i na podzemne vode, s tim što se mora obezbediti ravnoteža između zahvatanja podzemnih voda i njihovog obnavljanja, član 4.

¹³ *Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa*, "Službeni glasnik RS", br. 25/00 25/02 107/05 i 108/05).

¹⁴ *Direktive Evropske Unije o vodama*, Republička Direkcija za vode, Ministarstvo za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu Republike Srbije, 2005.

- c) Uvođenje politike cene vode na način koji će podstaći mudro korišćenje voda, a time doprineti i ispunjenje postavljenih ciljeva zaštite životne sredine, član 9. Ova politika će se primenjivati u svim vodoprivrednim oblastima prema usvojenim principima utvrđivanja cene vodnih usluga i ona treba da stimuliše racionalnu i kontrolisanu potrošnju vode. Pri utvrđivanju cene vode i vodnih usluga svaka država mora da vodi računa o društveno-ekonomskim i ekološkim efektima. Tretman vode kao robe odraziće se i na jačanje svesti i interesa stanovništva, posebno budućih direktnih korisnika, u izboru optimalnih, tehnički i ekonomski najpovoljnijih rešenja održivog korišćenja voda.
- d) Zemlje članice moraju da pripreme planove upravljanja rečnim basenima (slivnim područjima) u okviru svoje teritorije. Ako se radi o međunarodnim rečnim basenima, države moraju obezbediti koordinaciju aktivnosti radi pripreme jedinstvenog plana upravljanja, član 13.
- e) Zemlje članice treba da podstiču aktivno učešće svih zainteresovanih strana u pripremi, formiranju, prezentaciji i noveliranju planova za upravljanje rečnim basenim (slivnim područjima). Planovi moraju proći određenu proceduru, koja podrazumeva javnu informisanost i dinamički plan realizacije određenih aktivnosti, član 14 i član 15.
- f) Da bi se sprečilo zagađenje vode, a time i ugrožavanje akvatičnog ekosistema, usvojene su posebne mere. Svrha istih je progresivno smanjenje opasnih materija. U okviru ovih mera treba da se usvoji spisak opasnih materija i spisak posebno opasnih materija, koje se moraju prve ukloniti. Pored toga, treba da se utvrde granične vrednosti drugih opasnih materija u emisiji. Ovo je važno za industriju i druge korisnike voda koji moraju da sačine planove svojih aktivnosti, član 16.
- g) Sprovođenje postavljenih ciljeva zahteva usvajanje novih zakona, regulative i administracije, član 24.

Osnovni principi sadržani u Direktivi primenjivaće ne samo u zemaljama članicama Evropske unije, već i zemaljama kandidatima za prijem u Evropsku uniju i u više zemalja koje su započele proces pridruživanja. Očigledno je da će ovaj dokument biti osnova za preduzimanje konkretnih planova upravljanja vodnim resursima u okviru međunarodnih rečnih basena u Evropi. Ovo znači da Srbija mora da započne, sa usklađivanjem nacionalnih zakona, propisa, standarda, institucija u domenu voda i životne sredine sa onima koje je prihvatila Evropska unija.

4.2. Aktivnosti Srbije na primeni Direktive Evropske Unije o vodama

U procesu primene Direktive Evropske Unije o vodama u Srbiji se mora izvršiti radikalna reorganizacija u vodoprivredi, koja se odnosi na promenu u načinu upravljanja vodnim resursima, organizaciji vodoprivrede, načinu finansiranja, zakonskoj regulativi, učešću javnosti, edukaciji, jačanju i ulozi naučnih institucija itd.¹⁵

- 1) Osnovni principi reorganizacije i institucionalnog jačanja su: organizacija upravljanja vodama na nivou rečnih basena (slivnih područja), zakonodavna podrška, obezbeđenje finansijskih sredstava, razmena informacija o kvantitetu i kvalitetu voda. Pristup upravljanja na nivou rečnog basena (slivnog područja) mora biti ugrađen u vodno zakonodavstvo. Takvo zakonodavstvo je osnova za organizovanje vodoprivrede, planiranje, upravljanje i odlučivanje, integraciju i koordinaciju aktivnosti, finansiranje,

¹⁵ *Sprovođenje politike integralnog upravljanja vodnim resursima u Srbiji*, Jelena Muškatirović, Institut za vodoprivredu "Jaroslav Černi", Beograd, <http://www.jcerni.co.yu/srpski/projekti/mon4.pdf>

spvođenje upravljačkih odluka, izdavanje dozvola, inspeksijske poslove, spvođenje kaznenih odredbi i druge aktivnosti.

- 2) Integracija interesa društvenih, državnih i privatnih organizacija u domenu korišćenja, zaštite i uređenja voda zahteva novu organizaciju vodoprivrede sa razvijenom upravljačkom i administrativnom službom. Koordinacija aktivnosti različitih institucija omogućava da se ostvare ciljevi politike održivog upravljanja vodama. Pored toga, neophodno je uspostavljanje institucionalnih mehanizama koji će obezbediti integraciju i saradnju različitih korisnika voda, interesnih grupa i javnosti.
- 3) Pristup upravljanja na nivou rečnog basena (slivnog područja) mora biti ugrađen u vodno zakonodavstvo. Takvo zakonodavstvo je osnova za organizovanje vodoprivrede, planiranje, upravljanje i odlučivanje, integraciju i koordinaciju aktivnosti, finansiranje, spvođenje upravljačkih odluka, izdavanje dozvola, inspeksijske poslove, spvođenje kaznenih odredbi i druge aktivnosti.
- 4) Obezbeđenje finansijskih sredstava za korišćenje voda na principima održivog razvoja zahteva i novi tretman vode kao resursa. Voda mora postati ekonomska kategorija da bi se politika razvoja društva uskladila sa politikom zaštite voda i ekosistema. Ovaj pristup, sadržan u Okvirnoj direktivi, uvođenjem ekonomske cene vode treba da obezbedi najveći deo prihoda za efikasno poslovanje i razvoj vodoprivrede. Naplatom vodnih usluga mogu se obezbediti sigurni izvori finansiranja, kao i kontinualni priliv sredstava za vodosnabdevanje, odvođenje i prečišćavanje voda, zaštitu od štetnog dejstva voda, zaštitu voda, izgradnju vodoprivredne infrastrukture, kao i za zaštitu životne sredine.
- 5) Svest ljudi o vodi kao prirodnom resursu, koji već sada ne može da zadovolji rastuće potrebe stanovništva za vodom za piće, je jedan od bitnih faktora u primeni pristupa upravljanju vodama sadržanom u Direktivi Evropske Unije o vodama. Neophodno je preduzeti aktivnosti, imajući u vidu iskustva stečena u zemljama Evropske unije, da se formira javna svest o održivom korišćenju i zaštiti voda i obezbeđenju značajnog učešće svih slojeva stanovništva u procesima odlučivanja u domenu voda.¹⁶

5. ZAKLJUČAK

Integralno upravljanje vodnim resursima postavlja nove ciljeve, principe i standarde u kreiranju politike i potrebnom okruženju za njenu implementaciju. Globalne i međunarodne konvencije, a posebno Okvirna direktiva o vodama Evropske unije, predstavljaju bitna dokumenta za aktivnosti u domenu korišćenja, zaštite voda i zaštite od voda, koje mora da sprovede Republika Srbija u narednom periodu. Uvođenje nove politike zahteva značajne promene u dosadašnjoj praksi planiranja i upravljanja vodama, institucionalnoj organizovanosti, zakonskoj regulativi, finansiranju itd. Činjenica da Republika Srbija planira da konkuriše za prijem u Evropsku uniju 2009/10. godine na određen način nameće potrebu da se što pre započne sa aktivnostima koje treba obezbede primenu osnovnih principa i uslova sadržanih u Okvirnoj direktivi o vodama Evropske unije. Brojni problemi sa kojima je suočena Srbija, od društveno-ekonomskih do političkih, u velikoj meri će otežati iznalaženje optimalnih rešenja i njihovu harmonizaciju sa rešenjima koja su prihvatile zemlje Evropske unije. Država, kao inicijator, mora da pruži svu potrebnu podršku da se svi složeni i nagomilani problemi u vodoprivredi reše uvažavajući prirodno okruženje, potencijale i realne mogućnosti i osnovne principe i zahteve definisane u Okvirnoj direktivi o vodama Evropske unije.

¹⁶ *Upitnik za merenje stavova i znanja o Okvirnoj Direktivi o vodama*, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede/Republička direkcija za vode

6. PRILOG

UPITNIK ZA MERENJE STAVOVA I ZNANJA O OKVIRNOJ DIREKTIVI O VODAMA¹⁷

(Ukoliko nemate odgovor na neko pitanje, ostavite ga otvoreno.)

Koliko vam je značajno da imate čiste reke i vode?

veoma značajno				nije značajno
1	2	3	4	5

Koliko je značajno imati ispravnu vodu za piće?

veoma značajno				nije značajno
1	2	3	4	5

Procenite troškove proizvodnje jednog m³ vode za piće.

ispod 100 dinara	100 – 500 dinara	više od 500 dinara
------------------	------------------	--------------------

Ko treba da plati ove troškove, po vašem mišljenju?

država	potrošači	i jedni i drugi
--------	-----------	-----------------

Da li obraćate pažnju na potrošnju vode?

uvek	ponekad	nikad
------	---------	-------

Da li je ispravno računati cenu vode na osnovu potrošene količine vode?

da	ne znam	ne
----	---------	----

Koliko se slažete sa sledećim stavovima?

veoma se slažem	donekle se slažem	nemam stav	donekle se ne slažem	veoma se ne slažem
1	2	3	4	5

Voda je pitanje životne sredine.

Voda je pitanje ekonomije.

Voda je pitanje socijalne zaštite.

Voda je pitanje ljudskih prava.

¹⁷ Republička direkcija za vode, <http://www.minpolj.sr.gov.yu>

Da li ste nekada čuli za Zakon o vodama ili čitali o njemu?

da

ne znam

nikada

Ukoliko jeste, da li se sećate gde je to bilo?

Ukoliko jeste, čega se sećate?

Da li ste ikada čuli o Okvirnoj direktivi o vodama?

da

ne znam

nikada

Ukoliko jeste, da li se sećate gde je to bilo?

Ukoliko jeste, čega se sećate?

Molimo vas na kraju da odgovorite na nekoliko pitanja o vama lično. Ovi odgovori su dobrovoljni. Svrha zbog koje nam ovi podaci trebaju je da vas možemo kontaktirati kroz devet meseci i pozvati da ponovo odgovorite na ova ista pitanja, kako bismo videli da li se nešto promenilo u vašim stavovima.

Ime i prezime: _____

Grad: _____

E-mail: _____

Uzrast: 5-12 13-20 21-35 36-50 51-70

Stručna sprema:

- Osnovna škola
- Gimnazija
- Srednja stručna škola
- Student
- Viša škola / univerzitet