

Др Драгољуб Тодић*
Виши научни сарадник, Институт за
међународну политику и привреду, Београд

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 628.11:502.211(204)[497.11:4-672EU]

UDK: 341.224(497.11:4-672EU)

Рад примљен: 30.09.2015.

Рад прихваћен: 18.10.2015.

УПРАВЉАЊЕ ВОДНИМ РЕСУРСИМА И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ

Апстракт: У раду се указује на основне елементе од значаја за разумевање обавеза Републике Србије (РС) које проистичу из процеса придруживања Европској унији (ЕУ), у делу који се односи на управљање водним ресурсима. Општи оквир је одређен значајем водних ресурса за савремене међународне односе, као и правилима којима се регулише процес усклађивања националних прописа са прописима ЕУ. У раду се даје пресек најзначајнијих прописа РС и ЕУ у области управљања водним ресурсима укључујући и статус у међународним уговорима у овој области. Указује се и на правила којима се регулише процес усклађивања прописа. Дају се назнаке о достигнутом нивоу усклађености националних прописа са кључним прописима ЕУ у области управљања водним ресурсима.

Полази се од става да је процес придруживања РС ЕУ основни чинилац који одређује њен актуелни положај и политику у области управљања водним ресурсима. У том контексту управљање водним ресурсима спада у групу прописа ЕУ који се, у оквиру Поглавља 27, најтеже преносе и примењују у унутрашњи правни систем. Констатује се да је процес усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ, за највећи број прописа, отпочео, али ће за достизање потпуне усаглашености бити потребно још неколико година. РС је тренутно чланица свих релевантних међународних мултилатералних уговора у области управљања водним ресурсима, осим Њујоршке конвенције о праву непловидбених коришћења међународних водотокова. Међутим, регулисање билатераних односа са суседним државама и даље се може сматрати једним од питања које би могло бити значајније унапређено.

Кључне речи: водно право, управљање водним ресурсима, прописи РС, прописи ЕУ, усаглашавање националних прописа, Поглавље 27, међународни уговори.

* d.todic@diplomacy.bg.ac.rs

1. Увод

У литератури која се бави питањем управљања водним ресурсима, нарочито оним који имају прекогранични карактер, снажно се наглашава значај вода за савремене међународне односе и безбедност. Основни оквири расправе омеђени су, између осталог, и појмовима „природни ресурси“, „рат за ресурсе“, „животна средина“, „климатске промене“, „људска права“, „еколошка безбедност“, „заједничка одговорност“, „правични удео у коришћењу прекограничних водотокова“, „заједничка баштина“, итд. Управљање водним ресурсима, својом ширином и концепцијским дилемама, задире у велики број различитих питања која су повезана са развојем, међународним односима и безбедности у целини (Stucki, 2005; Wolf, 1998, UNEP, 2015). Отуда и расправе о развоју права које за свој предмет регулисања има управљање водним ресурсима, постају или имају тенденцију да постану, на специфичан начин мултидисциплинарне (Cullet, 2011). Између појединачних и заједничких интереса држава императиви међународне сарадње имају своје све јаче упориште и у формалним изворима права (McCaffrey, 2014). У расправама које су посвећене регионалним аспектима управљања водним ресурсима у први план се истичу питања која су повезана са проценама нивоа и карактера угрожености (или потенцијалне угрожености) појединих делова света, где се питање расподеле водних ресурса и начина њиховог коришћења поставља у нарочито изоштреној форми. У европском региону начин и правила управљања водним ресурсима (ЕЕА, 2015: 62–68) су условљени стањем водних ресурса као и решењима садржаним у релевантним регионалним међународним уговорима, специфичностима правног система ЕУ, односно решењима садржаним у изворима права ЕУ, као и извесним специфичностима националног права појединих држава.

За европске интеграције државе која је у процесу придруживања Европској унији (ЕУ), као што је Република Србија (РС), управљање водним ресурсима представља једно од најосетљивијих питања у групи питања која се разматрају у оквиру Поглавља 27. Неколико разлога доприноси томе. Сложеност процеса управљања водним ресурсима и везе између ових питања и других развојних питања, као и (релативно) високи захтеви који проистичу из прописа ЕУ могу се сматрати општим околностима. Лидерске амбиције ЕУ, као међународне организације, у различитим областима у вези са животном средином и климатским променама, отварају нове дилеме за државе које се налазе ван ЕУ, а посебно за државе које имају амбиције да постану чланице ове организације. Остваривање концепта одрживог развоја у условима укупне транзиције привреде и друштва за државе попут РС отежано је бројним специфичним околностима наслеђеним из

прошлости. (Тодић, Димитријевић, 2014). Полазећи од искуства других држава које су постале чланице ЕУ у последњим циклусима проширења ове организације (Тодић, Грбић, Антевски, 2014), може се рећи да је за РС, која се тренутно налази у фази интензивног усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ, управљање водним ресурсима једно од питања које има утицај на различите друге области и бројне привредне гране (пољопривреду, енергетику, саобраћај, туризма, итд). Због тога би се, методолошки посматрано, могло сматрати оправданим претходно расправљати о изазовима повезаним са стањем у привредним гранама кључним за РС, односно у гранама права које се односе на ове привредне гране.¹

2. Усклађивање националних прописа са прописима ЕУ

Усклађивање националних прописа са прописима ЕУ детерминисано је са више чинилаца. Вероватно је да би у материјалном смислу требало уважавати факторе као што су: расположивост и стање водних ресурса, стање инфраструктуре, власнички односи и структура, институционални капацитети у сектору вода, систем норми којим се уређује читав сет питања од директног и посредног значаја за водне ресурсе, итд.² У формалном смислу изгледа да би се четири околности могле сматрати кључним: 1) тренутно стање националних прописа у области управљања водним ресурсима, 2) прописи ЕУ у области управљања водним ресурсима са којима се национални прописи треба да усаглашавају, 3) процедура усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ, и 4) процена нивоа усаглашености националних прописа са прописима ЕУ.

2.1. Национални прописи РС у области управљања водним ресурсима

Централни елемент система националних норми РС у области управљања водним ресурсима чини Закон о водама³ са десетак подзаконских прописа

1 Што значајно превазилази амбиције аутора и простор предвиђен за овај рад.

2 Што превазилази оквире овог рада. У овом раду се опредељујемо за указивање на неколико детерминанти које имају формални или наглашеније формални карактер. Ово, пре свега, због тога што се и сам процес усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ, бар у овој фази ЕУ интеграција, може сматрати више формалним. Спровођење прописа се у методологији праћења напретка одвојено разматра. Осим тога, у преговорима се за спровођење прописа, евентуално, уговрају тзв. прелазни рокови, за разлику од усаглашавања прописа које мора бити у целини обављено пре пријема у организацију (Тодић, Грбић, 2014).

3 *Сл. гласник РС*, 30/10, 93/12.

донетих на основу овог закона или претходног Закона о водама.⁴ Важећи закон не препознаје формулацију „управљање водним ресурсима“, али користи формулацију „интегрално управљање водама“. Интегрално управљање водама (за шта се у Закону користи и формулација „управљање водама“), које је дефинисано као „скуп мера и активности усмерених на одржавање и унапређење водног режима, обезбеђивање потребних количина вода захтеваног квалитета за различите намене, заштиту вода од загађивања и заштиту од штетног дејства вода“, предмет је регулисања IV поглавља Закона.⁵ Од укупно 228 чланова Закона на поглавље које је означено као „интегрално управљање водама“ отпада 89 чиме су регулисана следећа конкретнија питања: надлежност, начела,⁶ територијалне основе за управљање водама (јединствен водни простор, водна подручја, мелиорационо подручје),⁷ планска документа за управљање водама (Стратегија управљања водама, План управљања водама, Годишњи програм управљања водама;⁸ Водна делатност (уређење водотока и заштита од штетног дејства вода, уређење и коришћење вода, заштита вода од загађивања, издавање и одузимање лиценце).⁹

4 *Сл. гласник РС*, 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96, 101/2005 – др. закон и 30/2010). Међу подзаконским прописима, посебан значај имају следећи: Уредба о утврђивању водопривредне основе Републике Србије (*Сл. гласник РС*, 11/2002), Уредба о утврђивању Општег плана за одбрану од поплава за период од 2012. до 2018. године (*Сл. гласник РС*, 23/2012), Уредба о утврђивању Програма управљања водама у 2015. години (*Сл. гласник РС*, 21/15), Уредба о висини накнада за водеза 2015. годину (*Сл. гласник РС*, 15/15), Уредба о утврђивању мониторинга статуса вода за 2015. годину (*Сл. гласник РС*, 46/15), Уредба о класификацији вода (*Сл. гласник РС*, 5/68), Уредба о категоризацији водотока (*Сл. гласник РС*, 5/68), Уредба о граничним вредностима емисије загађујућих материја у воде и роковима за њихово достизање (*Сл. гласник РС*, 67/2011, 48/2012), Уредба о граничним вредностима загађујућих материја у површинским и подземним водама и седименту и роковима за њихово достизање (*Сл. гласник РС*, 50/2012), итд.

5 Чл. 24–113.

6 Чл. 24, 25.

7 Чл. 26–28.

8 Чл. 29–42.

9 Члан 43–112. Иначе, коришћење вода обухвата коришћење, између осталог и „водних снага за производњу електричне енергије и погон уређаја“, поред коришћења: 1) површинских и подземних вода за снабдевање водом за пиће, санитарно-хигијенске потребе, за потребе индустрије и друге намене; 2) воде за наводњавање; 4) воде за рибање; 5) воде за пловидбу; 6) воде за спорт, рекреацију и туризам (члан 71). Коришћење вода врши се у складу са овим законом и посебним законима и сваки корисник је дужан да воду користи на начин којим се не ускрађује право коришћења вода другим лицима и не угрожавају циљеви животне средине.

Посматрано са становишта циљева „мера и активности“ о којима се говори у Закону, проистиче неколико различитих области деловања које обухвата управљање водним ресурсима. То су: 1) „одржавање и унапређење водног режима“, 2) обезбеђивање потребних количина вода захтеваног квалитета за различите намене, 3) заштита вода од загађивања и 4) заштита од штетног дејства вода. Притом се, под појмом „водни режим“ подразумева „природно и/или људским активностима проузроковано квантитативно и/или квалитативно стање подземних и површинских вода на одређеном простору и у одређеном времену“.¹⁰ Под заштитом вода се подразумева „скуп мера и активности којима се квалитет површинских и подземних вода штити и унапређује, укључујући и од утицаја прекограничног загађења, ради: 1) очувања живота и здравља људи; 2) смањења загађења и спречавања даљег погоршања стања вода; 3) обезбеђења нешкодљивог и несметаног коришћења вода за различите намене; 4) заштите водних и приобалних екосистема и постизања стандарда квалитета животне средине у складу са прописом којим се уређује заштита животне средине и циљеви животне средине.“¹¹ Заштита од штетног дејства вода обухвата „мере и радове за заштиту од поплава спољним и унутрашњим водама (у даљем тексту: заштита од поплава) и од леда, заштиту од ерозије и бујица и отклањање последица таквог деловања вода.“ Овоме треба додати и дефиницију појма „управљање ризицима од штетног дејства вода“ који обухвата: „израду прелиминарне процене ризика од поплава, израду и спровођење планова управљања ризицима од поплава, општег и оперативних планова одбране од поплава, спровођење редовне и ванредне одбране од поплава, спровођење одбране од леда на водотоцима и заштиту од ерозије и бујица.“¹²

Полазећи од свих елемената горе наведене дефиниције појма „интегрално управљање водама“ јасно је да би већи број прописа у различитим другим областима могао имати одређен значај за ова питања. У групи прописа који за свој основни предмет регулисања, према уобичајној класификацији, немају примарно питања која се односе на управљање водним ресурсима, значајан број њих се на различите начине односе на ова питања или могу бити значајни за њих. Посебну пажњу заслужују прописи у неколико јасно препознатљивих група. То су: сви прописи који се односе на област животне средине (нарочито прописи којима се регулише управљање отпадом, заштита природе, индустријско загађење, управљање хемикалијама, хоризонтално законодавство, итд), прописи у

10 Чл. 3, т. 10.

11 Чл. 92.

12 Чл. 45.

области енергетике (нарочито група прописа која се односи на обновљиве изворе енергије, односно коришћење хидропотенцијала), прописи у области рударства и геолошких истраживања (нарочито у делу који се односи на подземне воде), прописи у области изградње и просторног планирања, прописи у области пољопривреде (нарочито прописи којима се регулише област наводњавања и одводњавања), прописи којима се регулише област комуналних делатности, прописи у области ванредних ситуација, здравства, прописи у области пословања и инвестиција, итд. Питање међусобне усаглашености ових прописа и прописа у области вода заслужује да буде детаљније анализирано.

У расправи о националним прописима у области управљања водним ресурсима одабир питања која могу бити посебно и знатно детаљније анализирана суочен је са више дилема методолошког карактера. Ипак, једно од интересантних питања које, без обзира на методолошки приступ, залужује да се на њега укаже је повезано са могућности да се на природном добру може стећи концесија или право коришћења, односно искоришћавања, односно да се на добрима у општој употреби може стећи право предвиђено посебним законом (концесија, закуп и сл.). Притом би требало имати у виду да је развој стања у области управљања водним ресурсима (и другим природним богатствима) под снажним утицајима ширих глобализацијских процеса, без обзира у које се формалне оквире поједина законодавна решења стављала и без обзира на који начин се она образлагала. Земље попут Србије немају могућности да реално сагледају економске, безбедносне и социјалне последице појединих важећих законских решења (укључујући и решења садржана у управо предложеним изменама и допунама Закона о водама). Будућност начина управљања водним ресурсима води ка моделима који су на специфичан начин међусобно и на први поглед контрадикторни (нпр. у неким елементима централизација а у неким потпуна децентрализација, итд), али и „фино“ интернационализовани у смислу јачања компетенција међународних инстудија и губитка елемената традиционално схваћеног суверенитета држава. У таквим околностима специфична социјална (класна) фрагментација биће радикално заостравана са различитим последицама које такав модел располагања природним ресурсима може да има на социјалну стабилност појединачних друштва. Ригидност таквог развоја ситуације може до извесног нивоа бити ублажена одређеним инструментима којима организације, као што је ЕУ, располажу.

2.2. Прописи ЕУ у области управљања водним ресурсима

Надлежност и циљеви ЕУ у области управљања водним ресурсима део су укупне надлежности које ове организација има у области животне средине која је дефинисана релевантним одредбама Лисабонског уговора (Тодић, Грбић, 2012; Vedder, 2010). Надлежност ЕУ у области животне средине дефинисана је експлицитно чланом 4 Уговора о функционисању ЕУ и то као подељена надлежност између Уније и држава чланица. Дакле, послови и активности у области животне средине су у истој групи као и активности у области економске, социјалне и територијалне кохезије, пољопривреде и рибарства (осим очувања морских биолошких ресурса), заштите потрошача, транспорта, енергетике, трансевропских мрежа, нека питања у области јавног здравља, итд.

Важеће прописе ЕУ који се односе на заштиту и управљање водама чини 39 различитих аката.¹³ Или, према другој методологији листа прописа обухвата 51 основни пропис са бројним изменама и допунама – који су на снази.¹⁴ Према основном предмету свога регулисања, односно, према основном предмету заштите, све најзначајније изворе ЕУ у области заштите вода могли би груписати на неколико група: прописи којима се регулише питање емисије опасних супстанци у површинске воде, прописи којима се утврђују циљеви квалитета вода, прописи којима се регулише третман урбаних отпадних вода, прописи у области заштите река, прописи који се односе на заштиту подземних вода, прописи којима се регулише заштита мора од загађивања.

Основни концепцијски прилаз политике у области вода у ЕУ дефинисан је у Директиви Европског парламента и Савета 2000/60/ЕЦ којом се успоставља оквир за деловање Заједнице у области политике вода.¹⁵ Листа најзначајнијих прописа ЕУ укључује, између осталог, и Директиву 2008/105/ЕЗ Европског парламента и Већа од 16. децембра 2008. о нормама квалитета животне средине у области политике вода,¹⁶ Директиву о ква-

13 За сажетке појединих прописа видети на сајту:http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/environment.html?root_default=SUM_1_CODED%3D20,SUM_2_CODED%3D2006&obsolete=false (19. 9. 2015).

14 Directory of European Union legislation, As at 12/09/2015, 22–28.<http://eur-lex.europa.eu/browse/pdf/directories/legislation.html?file=chapter%2015.pdf&classification=in-force> (19. 9. 2015).

15 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 (*OJ L 327, 22. 12. 2000, 1–73*). За превод на српски језик видети: Републичка дирекција за воде (2005).

16 Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on environmental quality standards in the field of water policy, amending and subsequently

литету воде намењене за људску потрошњу 98/83/ЕЦ,¹⁷ Директиву 2006/7/ЕЗ о управљању квалитетом воде за купање,¹⁸ Директиву о води за љускаре (2006/113/ЕЦ),¹⁹ Директиву о загађивању узрокованом неким опасним материјама испуштеним у водену животну средину Заједнице (2006/11/ЕЗ),²⁰ Директиву Савета 91/271/ЕЕЗ о пречишћавању комуналних отпадних вода,²¹ Директиву 2006/118/ЕЗ Европског парламента и Већа од 12. децембра 2006. о заштити подземних вода од загађивања и деградације,²² Директиву о заштити вода од загађивања изазваног нитратима из пољопривредних извора (91/676/ЕЕЦ),²³ Директиву 2007/60/ЕЗ о процени и управљању поплавним ризицима,²⁴ итд.

2.3. Процедура усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ

Једна од основних карактеристика стања националних прописа у области управљања водним ресурсима повезана је са чињеницом да се они налазе у процесу интензивног усаглашавања са прописима ЕУ већ неколико година. Највећа група прописа релевантна за управљање водним ресурсима усвојена је 2009. године, иако је процес усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ почео неколико година раније. Тада је усвојен већи број закона у области животне средине, управо на

repealing Council Directives 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC and amending Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council (*OJ L 348, 24. 12. 2008. 84–97*).

17 Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption (*OJ L 330, 5.12.1998, 32–54*).

18 Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC (*OJ L 64, 4. 3. 2006, 37–51*).

19 Directive 2006/113/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the quality required of shellfish waters (codified version) (*OJ L 376, 27. 12. 2006, 14–20*).

20 Directive 2006/11/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community (Codified version) (*OJ L 64, 4. 3. 2006, 52–59*).

21 Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment (*OJ L 135, 30. 5. 1991, 40–52*).

22 Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration (*OJ L 372, 27. 12. 2006, 19–31*).

23 Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (*OJ L 375, 31. 12. 1991, 1–8*).

24 Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks (*OJL, 288, 6. 11. 2007, 27–34*).

трагу матрице о усаглашавању националних прописа са прописима ЕУ. Важећи Закон о водама из 2010. године, такође је припремљен и усвојен са превасходним циљем усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ. Отуда нормативни оквир који регулише саму процедуру усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ представља изузетно значајно питање. Поступак усклађивања националних прописа са прописима ЕУ је регулисан Пословником Владе.²⁵ Поред Устава, за поступак усаглашавања националних прописа основни значај имају Закон о државној управи,²⁶ Закон о Народној скупштини,²⁷ Пословник Народне скупштине РС,²⁸ Јединствена методолошка правила за израду прописа,²⁹ итд. Са више аргумената се може расправљати о неким слабостима процеса (Тодић, Драгишић, 2014). Један део могућих приговора повезан је са (не)могућности учешћа заинтересоване јавности у процедури припреме прописа и њиховом усвајању, као и транспарентности целог поступка. Други део се односи на место и улогу анализе ефеката прописа. И поред постојања анализе ефеката прописа (као формалног инструмента), одсуство јасне обавезе сагледавања стварних могућности привреде и друштва да примене неки пропис може се сматрати једном од кључних слабости постојећег система усаглашавања националних прописа. Једним од спорних елемената се може сматрати и могућност која је остављена предлагачу закона да уопште не достави анализу ефеката закона (чак ни такву анализу каква се тренутно примењује).³⁰ Иако предлагач закона у тим ситуацијама има обавезу да то „посебно образложи”, може се поставити питање каквог значаја то образложење има са становишта квалитета законског предлога, односно могућности да се контролишу разлози због којих предлагач процењује да не треба да приложи анализу ефеката закона. Процедури се може приговорити и са становишта транспарентности, укључујући и могућност јавности да приступи табелама усклађености националних прописа са прописима ЕУ, као докумената који се прилажу уз предлог закона. Иако се они све чешће могу пронаћи уз документацију која прати предлог закона, постоји пракса где то изостаје. Посебан проблем у вези са усаглашавањем прописа може да представља и пракса усвајања закона по хитном поступку.

25 *Сл. гласник РС*, 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13.

26 *Сл. гласник РС*, 79/2005, 101/2007, 95/2010.

27 *Сл. гласник РС*, 9/10.

28 *Сл. гласник РС*, 52/10.

29 *Сл. гласник РС*, 21/10.

30 За досадашњу праксу видети мишљења Републичког Секретаријата за јавне политике. <http://www.rsjp.gov.rs/misljenje/2015> (24. 9. 2015).

2.4. Процене нивоа усаглашености националних прописа са прописима ЕУ

У последњим проценама Европске комисије (2014) констатује се, између осталог, да су неопходна знатна улагања како би се модернизовали капацитети за прераду воде за пиће у свим врстама агломерација. „Стратешко планирање улагања у смањење загађења воде и даље је отежано због непостојања националне стратегије за заштиту вода“.³¹ „Непостојање постројења за прераду отпадних вода у Београду ограничава обухват улагања у прераду отпадних вода у узводним градским агломерацијама. У међувремену није било даљег проширења мреже за мониторинг. Потребно је знатно ојачати капацитете Дирекције за воде Министарства пољопривреде како би она управљала преношењем и применом обимног законодавства ЕУ о водама. Снажне поплаве које су се догодиле у мају показују да је неопходно брзо побољшање система и инфраструктуре за спречавање поплава и управљање водама“ (Европска комисија, 2014: 100, 101). Планирано је да потпуно усклађивање националних прописа са прописима ЕУ, за највећи део прописа, буде остварено до 2018. Године (Канцеларија за европске интеграције, 2014). Ради даљег усаглашавања са прописима ЕУ припремљене су и значајне измене и допуне постојећег Закона о водама и оне се налазе у процесу јавне расправе. Процене нивоа тренутне транспонованости појединачних прописа ЕУ у национални правни систем показују да се ради о различитим нивоима. Тако, на пример, процењује се да је Директива 2000/60/ЕЦ, којом се успоставља оквир за деловање Заједнице у области политике вода, као кључни општи пропис ЕУ у области вода, транспонована у прописе РС око 78% (Министарство пољопривреде и заштите животне средине, 2015). Директива 91/271/ЕЕЦ, која се тиче третмана урбаних отпадних вода је само делимично транспонована у правни систем РС (39%) преко одредаба Закона о водама, Правилника о емисијама у граничне вредности воде, итд. А потпуно транспновање очекује се 2018. Скроман степен транспновања остварен је у односу на Директиву 2006/118/ЕЦ о заштити подземних вода (30%). Потпуно транспновање очекује се крајем 2018. године. Директива о води за пиће (98/83/ЕЦ) транспонована је око 60% и то преко Закона о водама, Закона о здравственој заштити, Закона о безбедности хране, Правилника о хигијенској безбедности пијаће воде и осталих подзаконских прописа. Најнижи ниво транспозиције је остварен у погледу Директиве 2008/105/ЕЦ о стандарду квалитета животне средине у области политике вода (10%). Пуна транспозиција се очекује до краја 2018. Низак ниво транспозиције

31 Нацрт стратегије управљања водама на територији Републике Србије налази се у фази јавне расправе и очекује се да, након тога, Стратегија буде усвојена.

је достигнут и са Директивом о нитратима (91/676/ЕЦ) – око 14%. Пуна транспозиција, ако се очекује до краја 2018. Директива 86/278/ЕЕЦ о заштити животне средине и посебно земљишта, када се канализациони муљ користи у пољопривреди, је такође у раним фазама транспозиције (15%), а потпуна транспозиција се очекује до краја 2018. године. Директива 2006/7/ЕЦ о управљању квалитетом воде за купање је, такође, у раним фазама транспозиције (око 20%). Процене указују да је око 79% Директиве о процени и управљању ризицима од поплава (2007/60/ЕЦ) транспоновано у правни систем РС. Оперативни план Владе из 2015. предвиђа доношење нових прописа и мера у овој области, а пуна транспозиција Директиве ће бити достигнута 2018. године.

3. Међународни уговори у области управљања водним ресурсима

3.1. ЕУ и међународни уговори у области управљања водним ресурсима

Други сегмент усклађивања националних прописа са прописима ЕУ повезан је са питањем чланства РС у одговарајућим међународним уговорима. Општа правила међународног права у области заштитевода (Salman 2007, Bourne 1996) установљена су одредбама неколико међународних уговора у којима су Заједница и државе чланице стране уговорнице. У делу међународних уговора који се односе на заштиту и управљање рекама неколико њих, у којима је Заједница страна уговорнице, заслужује посебну пажњу. То су: Бонска конвенција за заштиту Рајне од хемијског загађивања, Споразум из Регенсбурга о сарадњи и одрживом управљању водним ресурсима Дунавског базена, Магдебуршка конвенција о Међународној комисији за заштиту Елбе, Софијска конвенција о сарадњи за заштиту и одрживо управљање реком Дунав, Конвенција о Међународној комисији за заштиту Одре од загађивања, Одлука Савета 95/308/ЕЦ о закључивању, под покровитељством Заједнице, Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотока и међународних језера (Хелсиншка конвенција, 1992). Неки од наведених међународних уговора од непосредног су значаја за РС и питање чланства РС у њима се сматра приоритетним.

Међу изворима права који регулишу питања заштите мора од загађивања најзначајнијим се могу сматрати одлуке које се односе на потврђивање међународних уговора, односно прихватање и разраду обавеза из међународних уговора и то: Одлука Савета 75/437/ЕЕЦ о одобравању Конвенције о спречавању загађивања мора са копнених извора (Париска

конвенција)³², Одлука Савета 85/613/ЕЕЦ о усвајању, под покровитељством Комисије, програма и мера у вези са испуштањима живе и кадмијума у оквиру Конвенције о спречавању загађивања мора са копнених извора,³³ Одлука Савета 77/585/ЕЕЦ о закључивању Конвенције за заштиту Средоземног мора од загађивања,³⁴ Одлука Савета 84/358/ЕЕЦ, која се тиче закључивања Споразума о сарадњи у решавању загађења Северног мора уљем и другим штетним супстанцама,³⁵ Одлука Савета 93/350/ЕЕЦ, која се тиче споразума о сарадњи за заштиту обала и вода Североисточног Атлантика од загађења, Одлука Савета 94/156/ЕЦ о приступању Заједнице Конвенцији о заштити морске животне средине подручја Балтичког мора (Хелсиншка конвенција, 1974),³⁶ Одлука Савета 94/157/ЕЦ о закључивању, под покровитељством Заједнице, Конвенције за заштиту морске средине подручја Балтичког мора (Хелсиншка конвенција, 1992),³⁷ Одлука Савета 98/249/ЕЦ од 7. октобра 1997. године о закључивању Конвенције о заштити морске средине Североисточног Атлантика (Париска конвенција),³⁸ итд. У овом делу прописа ЕУ, за РС се најзначајнијим се може сматрати уговор који се односи на заштиту Средоземног мора од загађивања.

32 75/438/ЕЕЦ: Council Decision of 3 March 1975 concerning Community participation in the Interim Commission established on the basis of Resolution No III of the Convention for the prevention of marine pollution from land-based sources, (OJ L 194, 25/07/1975, 0022 – 0022).

33 85/613/ЕЕЦ: Council Decision of 20 December 1985 concerning the adoption, on behalf of the Community, of programmes and measures relating to mercury and cadmium discharges under the convention for the prevention of marine pollution from land-based sources, (OJ L 375, 31. 12. 1985, 20–44).

34 77/585/ЕЕЦ: Council Decision of 25 July 1977 concluding the Convention for the protection of the Mediterranean Sea against pollution and the Protocol for the prevention of the pollution of the Mediterranean Sea by dumping from ships and aircraft, (OJ L 240, 19. 9. 1977, 1–2). У вези са овим језакључено неколико протокола и измена протокола.

35 84/358/ЕЕЦ: Council Decision of 28 June 1984 concerning the conclusion of the Agreement for cooperation in dealing with pollution of the North Sea by oil and other harmful substances, (OJ L 188, 16/07/1984, 0007 – 0016).

36 94/156/ЕЦ: Council Decision of 21 February 1994 on the accession of the Community to the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area 1974 (Helsinki Convention), (OJ L 73, 16. 3. 1994, 1–1).

37 94/157/ЕЦ: Council Decision of 21 february 1994 on the conclusion, on behalf of the Community, of the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (Helsinki Convention as revised in 1992), (OJ L 73, 16. 3. 1994, 19–19).

38 98/249/ЕЦ: Council Decision of 7 October 1997 on the conclusion of the Convention for the protection of the marine environment of the north-east Atlantic, (OJ L 104, 3. 4. 1998, 1–1).

3.2. Чланство РС у међународним уговорима у области управљања водним ресурсима

Као што је већ назначено, релевантност питања чланства РС у међународним уговорима у области управљања водним ресурсима за процес ЕУ интеграција проистиче из више околности међу којима се најочигледнијом може сматрати она која је повезана са чињеницом да су ЕУ, као организација, или државе чланице појединачно, чланице одређеног броја међународних уговора. На тај начин се питање чланства у неком међународном уговору државе кандидата за чланство у ЕУ на изванредан начин изједначава са питањем усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ, односно појављује се као елемент од значаја за чланство у овој организацији. (Тодић, 2015: 34–53). Притом би требало имати у виду да није безначајна чињеница да је ограничен број држава чланица ЕУ ратификовао поменути међународни уговор.

А) У основи чланство РС у међународним уговорима у области управљања водним ресурсима треба посматрати као део укупног чланства у међународним уговорима у области животне средине и другим сродним областима (Vukasović, Todić, 2012: 63–68). Као што се види из Табеле 1, РС је чланица кључних међународних мултилатералних уговора у области управљања водама. Ипак, треба констатовати да РС није чланица Конвенције о праву непловидбених коришћења вода, која је недавно ступила на снагу. Од регионалних мултилатералних уговора РС није чланица Конвенције о заштити Црног мора од загађивања.

Табела 1. Статус РС и ЕУ у међународним уговорима у области управљања водним ресурсима

	ЕУ	СР
Конвенција о праву непловидбених коришћења вода (1997)	-	-
Конвенција о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера (1992)	+	+
Амандмани на члан 25. и 26. Конвенције о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера (2003)	+	+
Протокол о води и здрављу (1999)	³⁹	+

³⁹ Међутим, већина држава чланица ЕУ су чланице Протокола. То су: Белгија, Хрватска, Чешка, Естонија, Француска, Немачка, Мађарска, Литванија, Летонија, Луксембург, Холандија, Португалија, Румунија, Словачка, Шпанија.

Протокол о грађанској одговорности и надокнади штете проузроковане прекограничним ефектима индустријских удеса на прекограничним водама (2003)	- ⁴⁰	-
Конвенција о сарадњи за заштиту и одрживо коришћење реке Дунав (1994)	+ ⁴¹	+
Оквирни споразум за слив реке Саве (2002)	- ⁴²	+
Споразум о заштити вода река Тисе (1990)	- ⁴³	+
Конвенција о заштити морске средине и обалних региона Средоземног мора од загађивања (1976) са протоколима	+	-
Конвенција о заштити Црног мора од загађивања	- ⁴⁴	-

Извор: сајтови међународних уговора (статус чланства)

Б) РС је чланица кључних међународних мултилатералних уговора у области животне средине, од значаја за управљање водама, глобалног и регионалног карактера. То укључује, између осталог, Конвенцију о мочварама које су од међународног значаја, нарочито као станишта птица мочварица,⁴⁵ Конвенцију о биолошкој разноврсности,⁴⁶ Картагена протокол о биолошкој заштити уз Конвенцију о биолошкој разноврсности, са анексима,⁴⁷ Конвенцију о очувању миграторних врста дивљих животиња,⁴⁸ Конвенцију о очувању европске дивље флоре и фауне и природних станишта Европе,⁴⁹ Конвенцију о заштити и одрживом развоју Карпата,⁵⁰ Протокол о заштити и одрживом коришћењу биолошке и предеоне разноврсности уз Оквирну конвенцију о заштити и одрживом развоју Карпата,⁵¹ Протокол о одрживом управљању шумама уз Оквирну конвенцију о заштити и одрживом развоју Карпата,⁵² Протокол о одрживом

40 Од чланица ЕУ до сада је једино Мађарска ратификовала.

41 Од држава чланица ЕУ, стране уговорнице су: Аустрија, Бугарска, Чешка Република, Немачка, Мађарска, Румунија, Словачка, Словенија.

42 Од држава ЕУ чланица, стране уговорнице Споразума су једино Словенија и Хрватска.

43 Од ЕУ-27 држава, ратификовале Мађарска, Румунија и Словачка.

44 Од држава ЕУ, чланице су Бугарска и Румунија. Остале чланице су: Украјина, Грузија, Руска Федерација, Турска.

45 Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори, 9/77.

46 Сл. лист СРЈ – Међународни уговори, 11/01.

47 Сл. лист СЦГ – Међународни уговори, 16/05.

48 Сл. гласник РС – Међународни уговори, 102/07.

49 Сл. гласник РС – Међународни уговори, 102/07.

50 Сл. гласник РС – Међународни уговори, 102/07.

51 Сл. гласник РС – Међународни уговори, 1/13.

52 Сл. гласник РС – Међународни уговори, 5/15.

туризму уз Оквирну конвенцију о заштити и одрживом развоју Карпата,⁵³ Европску конвенцију о пределу,⁵⁴ итд.

В) Иако питање билатералних односа са појединим државама није на исти начин релевантно за процес ЕУ интеграција као што је случај са мултилатералним уговорима, односно није непосредно упоредиво са стањем чланства у мултилатералним уговорима у области управљања водним ресурсима, оно не може бити игнорисано из више разлога.⁵⁵ Односи РС са суседним државама у области управљања водним ресурсима регулисани су нормама садржаним у билатералним споразумима из ранијег периода закљученим са неким суседним државама. Таква је ситуација са Мађарском, Румунијом и Бугарском. У погледу регулисања односа са суседним државама бившим чланицама СФРЈ, РС нема регулисане односе ни са једном државом из ове групе. Највећи помак у погледу регулисања билатералних односа учињен је припремним активностима ради закључивања споразума са Хрватском.

4. Закључак

Сложеност управљања водним ресурсима проистиче, највећим делом, из растућег значаја вода и системских веза које постоје између управљања водним ресурсима и различитих привредних грана. Отуда и разумевање норми водног права подразумева узимање у обзир норми из различитих других грана. На постојећа решења у националном законодавству треба посматрати у контексту ширих глобализацијских изазова управљања природним ресурсима који делују ограничавајуће на могућности јаснијег профилисања и уважавања специфично националних интереса. Транзициони карактер норми у области водног права везује се углавном за текући процес ЕУ интеграција. За ову фазу ЕУ интеграција РС кључном

53 *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 5/15.

54 *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, 4/2011.

55 Питање веза између билатералних и мултилатералних уговора је посебно питање. Билатералним уговорима се прецизније уређују поједина питања која су од непосредног значаја само за две државе, али начин њиховог уређивања (или не регулисања) може имати утицај на остваривање циљева који су непосредно повезани са мултилатералним уговорима, односно прописима ЕУ секундарног карактера када се ради о државама кандидатима за чланство у ЕУ. Отуда се и питање постојања билатералних уговора и начин њиховог (не)спровођења узимају као један од чинилаца који има значај за управљање водним ресурсима у целини, односно процес усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ, односно ЕУ интеграције. Овоме би требало додати и околности које проистичу из чињенице да су неке државе суседи РС са којима постоје услови за закључивање споразума, чланице ЕУ или су у процесу приступања.

детерминантом може се сматрати процес усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ, где су уочени одређени проблеми који се везују за транспарентност поступка, учешће јавности и примену анализе ефеката прописа. У контексту процеса усаглашавања прописа усвојен је Закон о водама (2010), који представља централни елемент система управљања водним ресурсима. Ради даљег усаглашавања са прописима ЕУ, припремљене су измене и допуне овог закона. Читав сет прописа у области животне средине усвојен је у последњих неколико година са искључивим циљем транспоновања релевантних прописа ЕУ у национални правни систем. Остварен је различит ниво транспоновања прописа ЕУ. За један део прописа ЕУ остварен је значајан напредак, али се један део њих налази у почетној фази. Предвиђено је да се овај процес заврши до 2018. године. У погледу чланства у релевантним међународним уговорима може се констатовати да је РС чланица кључних међународних уговора у области управљања водним ресурсима, од значаја за регион у којем се налази. Ипак, РС није чланица Њујоршке конвенције о праву непловидбених коришћења међународних водотокова, али то питање у овој фази не би требало да представља значајнији проблем будући да се ради о уговору који је прошле године ступио на снагу. Међутим, стање билатералног регулисања односа у области управљања водама са суседним државама не може се сматрати задовољавајућим.

Литература

Bourne B. C. (1996). The International Law Association's Contribution to International Water Resources Law, *Natural Resources Journal*, Vol. 36, Spring, 155–216.

Cullet, P. (2011). Water Law in a Globalised World: the Need for a New Conceptual Framework, *Journal of Environmental Law*, 23:2/, 233–254.

Directory of European Union legislation, As at 12/09/2015, 22–28.<http://eur-lex.europa.eu/browse/pdf/directories/legislation.html?file=chapter%2015.pdf&classification=in-force> (19. 9. 2015).

Европска комисија (2014). Извештај о напретку, Република Србија, 2014, који прати Саопштење комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, Стратегија проширења и кључни изазови за период 2014–2015. {ЦОМ (2014) 700 коначни}, привремено коначна верзија, Брисел http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf (22. 4. 2015).

ЕЕА (2015). *The European environment — state and outlook 2015: synthesis report*, European Environment Agency, Copenhagen.

Канцеларија за европске интеграције (2014). *Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније 2014–2018*, Београд, 756–851, 435–454.

McCaffrey, S.C. (2014). International Water Cooperation in the 21st Century: Recent Developments in the Law of International Watercourses, *Review of European Community & International Environmental Law*, 23 (1), 4–14.

Министарство пољопривреде и заштите животне средине (2015). *Пост Скрининг документ – животна средина и климатске промене*, Радна верзија, Београд.

Републичка дирекција за воде (2005). *Директиве Европске уније о водама*, Београд.

Salman M.A.S. (2007). The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law, *Water Resources Development*, Vol. 23(4), 625–640.

Stucki, P. (2005). *Rethinking the Nexus between Water Scarcity and Armed Conflict - Water Wars or Water Peace?*, PSIS Occasional Paper I Number 3/2005, Programme for Strategic and International Security Studies, Geneva: The Graduate Institute of International Studies

Тодић, Д. (2015). Међународни уговори, услови за чланство у Европској унији и Република Србија, *Европско законодавство*, бр. 51/2015, стр. 34–53.

Тодић, Д., Драгишић, Н. (2014). ЕУ и Србија: од обавезе усаглашавања националних прописа са прописима ЕУ и њихове примене до прелазних рокова, *Европско законодавство*, 47–48, 30–39.

Тодић, Д., Грбић, В., Антевски М. (2014). Придруживање Европској унији и одрживи развој, Београд: Институт за међународну политику и привреду.

Тодић, Д., Грбић, В. (2014). Економско-географски аспекти анализе прелазних рокова у уговорима о приступању Европској унији, *Мегатренд ревија*, 11(1), 53–72.

Тодић, Д., Грбић, В. (2012). Лисабонски уговор и политика и прописи ЕУ у области животне средине, *Европско законодавство*, 41, 70–83.

Todić, D., Dimitrijević, D. (2014). Priority goals in international co-operation of the Republic of Serbia in the field of environment and sustainable development,

International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics: 14(2).163–179.

UNEP (2015). *Freshwater Law and Governance: Global and Regional Perspectives for Sustainability*, Nairobi.

Vedder H. (2010). The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy, *Journal of Environmental Law*, doi: 10.1093/jel/eqq001 First published online: February 24, 2010.

Vukasović, V., Todić, D. (2012). *Environmental Law in Serbia*, Kluwer Law International BV Wolf, T. A. (1998). Conflict and cooperation along international waterways, *Water Policy*, 1/2, 251–265.

Dragoljub Todić, Ph.D.

Senior Research Associate,

Institute of International Politics and Economics, Belgrade

WATER RESOURCES MANAGEMENT AND EUROPEAN INTEGRATION OF SERBIA

Summary

The paper points to the main elements important for understanding the obligations arising from the process of accession of the Republic of Serbia (RS) to the European Union (EU) as related to water resources management. The general framework is determined by the importance of water resources for contemporary international relations as well as the rules governing the process of harmonizing the national legislation with the EU legislation. This paper provides an overview of the most important regulations of the RS and the EU in the field of water resources management, including its status in international treaties. Drawing upon the rules governing the harmonization process, the paper provides indicators of the achieved level of compliance of national legislation with key EU regulations in the field of water resources management.

The provided analysis is based on the premise that the process of joining the EU is the main factor that determines the current position and policy of RS in the field of water resources management. In that context, management of water resources falls into the group of EU regulations which are, within the framework of Chapter 27, most difficult to transpose and apply in the internal legal system. Although the process of harmonizing the national legislation with the EU legislation has been underway as regards a vast number of regulations, the process of reaching full

compliance is likely to take a couple of years. Concurrently, it has been estimated that the full implementation of legislation harmonized with the EU legislation will take at least two decades, primarily due to the substantial financial resources to be invested in the development of water infrastructure. In terms of participation in the activities undertaken within the framework of international agreements in the field of water resources management and the state's membership in relevant international treaties, it is noted that in the last decade the RS has managed to counterbalance the delay which was, for the most part, a consequence of the circumstances generated in the last decade of the 20th century. The RS is currently a state party to all the relevant international multilateral agreements in the field of water resources management, except for the New York Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses. However, regulation of bilateral relations with neighboring countries is still considered to be one of the issues that could be significantly improved.

Keywords: *water law, water management, RS regulations, EU regulations, harmonization of national legislation, Chapter 27, international agreements.*