

Grupa autora

**UPOREDNA ANALIZA ZAKONA,
PODZAKONSKIH AKATA I PROPISA EU
U OBLASTI REGULISANJA OTPADNIH VODA I
ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE ODNOSNO
GRADA NOVOG SADA**

Beograd, Novi Sad, 2021.

GRUPA AUTORA

UPOREDNA ANALIZA ZAKONA, PODZAKONSKIH AKATA I PROPISA EU U OBLASTI REGULISANJA OTPADNIH VODA I ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE ODNOSNO GRADA NOVOG SADA

Izdavač

Institut za uporedno pravo Beograd Terazije 41, Beograd

Za izdavača

prof. dr Vladimir Čolović

Recenzenti

prof. dr Mirko Kulić

prof. dr Vladimir Đurić

prof. dr Jelena Čeranić Perišić

Priprema za štampu

Ana Ranković Lukman

Štampa

Sajnos, d.o.o., Novi Sad

ISBN 978-86-80186-66-5

Tiraž: 200

Monografska studija predstavlja rezultat rada na istoimenom projektu u okviru analize postojeće pravne regulative u oblasti upravljanja otpadnim vodama, a koja je obuhvatila međunarodne konvencije koje je ratifikovala Republika Srbija, propise EU, propise pojedinih država, propise Republike Srbije i propise Grada Novog Sada.

Projekat pod navedenim naslovom koji je predmet ove monografske studije je finansiran sredstvima za sufinansiranje istraživačkih i razvojnih projekata i programa iz oblasti zaštite životne sredine na teritoriji Grada Novog Sada za 2020, a što je rezultat učešća na istoimenom Javnom konkursu.

SADRŽAJ

1.	CILJ ANALIZE, POSTOJEĆI PROBLEMI, METODE ISTRAŽIVANJA	9
2.	PRAVNI OKVIR REPUBLIKE SRBIJE O OTPADNIM KOMUNALNIM VODAMA	13
2.1.	MEĐUNARODNE KONVENCIJE KOJE JE RATIFIKOVALA REPUBLIKA SRBIJA	13
2.2.	NACIONALNI PROPISI	16
2.2.1.	<i>Klasifikacija voda</i>	16
2.2.2.	<i>Vodni objekti</i>	16
2.2.3.	<i>Granične emisije</i>	18
2.2.4.	<i>Merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i monitoring otpadnih voda</i>	18
2.2.5.	<i>Uzorkovanje otpadnih voda i osnovni parametri otpadnih voda</i>	21
2.2.6.	<i>Specifični parametri za tehnološke otpadne vode</i>	21
2.2.7.	<i>Specifični parametri za komunalne otpadne vode</i>	21
2.2.8.	<i>Zagađujuće materije, zagađujuće supstance u podzemnim i površinskim vodama, parametri hemijskog statusa površinskih i podzemnih voda</i>	22
2.2.9.	<i>Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za otpadne vode</i>	25
2.2.10.	<i>Rokovi za dostizanje graničnih vrednosti</i>	25
2.2.11.	<i>Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za tehnološke otpadne vode pre njihovog ispuštanja u javnu kanalizaciju</i>	26
2.2.12.	<i>Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za tehnološke i druge otpadne vode koje se neposredno ispuštaju u recipijent</i>	26
2.2.13.	<i>Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za vode koja se posle prečišćavanja ispuštaju iz sistema javne kanalizacije u recipijent</i>	27
2.2.14.	<i>Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za otpadne vode koje se ispuštaju u recipijent iz septičke i sabirne jame</i>	27
2.2.15.	<i>Poljoprivredna zemljišta</i>	28
2.2.16.	<i>Šume</i>	28
2.3.	REGULISANJE ULOGE DRŽAVNIH ORGANA I PRAVNIH LICA U TRETMANU OTPADNIH VODA	29
2.3.1.	<i>Zdravstvena zaštita (nivoi Srbije, APV, lokalne samouprave), javno zdravlje (nivoi Srbije, APV, lokalne samouprave)</i>	30
2.3.2.	<i>Plan zaštite voda od zagađivanja</i>	31
2.3.3.	<i>Načela integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja i integrisana dozvola</i>	31
2.3.4.	<i>Komunalne delatnosti i isporuka vode</i>	33
2.3.5.	<i>Komunalni inspektor</i>	34

2.3.6. Meteorološki i hidrološki poslovi i zaštita voda	34
2.3.7. Zabrane i obaveze zagađivača, obaveza dostavljanja izveštaja od strane privrednih subjekata, zagađenja sa plovila	36
2.3.8. Pravna lica nadležna za vršenje ispitivanja kvaliteta otpadnih voda, kvaliteta površinskih i podzemnih voda i za praćenje havarijskih zagađenja voda, rokovi za dostizanje graničnih vrednosti (obaveze pravnih lica i preduzetnika), sistematsko praćenje statusa voda – davanje i oduzimanje licence	39
2.3.9. Vodna dozvola i građevinska dozvola	40
2.3.10. Finansiranje upravljanja vodama	41
2.3.11. Nadzor – inspekcijski nadzor, inspektor za zaštitu životne sredine (mere i uzimanje uzoraka vode)	42
2.3.12. Kaznene odredbe: prekršaji i privredni prestupi	44
2.3.13. Nadležnost APV, javna preduzeća, nadležnost lokalne samouprave	45
2.3.14. Novi Sad	45
2.4. FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE	47
2.4.1. Zaštita životne sredine i javno-privatno partnerstvo	48
3. PRAVNI OKVIR EVROPSKE UNIJE O OTPADNIM KOMUNALNIM VODAMA	49
3.1. STRATEŠKI OKVIR EVROPSKE UNIJE ZA UPRAVLJANJE OTPADNIM VODAMA	49
3.2. DIREKTIVA EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA 2000/06/EZ O USPOSTAVLJANJU OKVIRA ZA DELOVANJE ZAJEDNICE U OBLASTI POLITIKE VODA (OKVIRNA DIREKTIVA O VODAMA)	51
3.2.1. Definicija dobrog ekološkog statusa, dobrog hemijskog statusa i dobrog kvantitativnog statusa	53
3.2.2. Sredstva za postizanje dobrog ekološkog statusa	54
3.2.3. Odstupanja od obaveza iz Okvirne direktive o vodama	56
3.3. DIREKTIVA SAVETA OD 21. MAJA 1991. GODINE O TRETMANU KOMUNALNIH OTPADNIH VODA 91/271/EEZ IZMENJENA I DOPUNJENA DIREKTIVOM KOMISIJE 98/15/EZ OD 27. FEBRUARA 1998. GODINE, UREDBOM 1882/2003 I UREDBOM 1137/2008	57
3.3.1. Obaveze za države članice	58
3.3.2. Definicije ključnih pojmova	62
3.3.3. Sprovedbena odluka Komisije od 26. juna 2014. godine o formatima za izveštavanje o nacionalnim programima za sprovođenje Direktive Saveta 91/271/EEZ	65
3.3.4. Radni dokument Komisije iz 2019. godine: Evaluacija Direktive Saveta 91/271/EEZ od 21. maja 1991. godine o tretmanu komunalnih otpadnih voda	67
3.3.4.1. Metodi pripreme Evaluacije Direktive Saveta	67

3.3.4.2. Pogodnosti koje se odnose na rešenja iz Direktive Saveta i njeno sprovođenje	67
3.3.4.3. Ograničenja koja se odnose na rešenja iz Direktive Saveta i njeno sprovođenje	68
3.3.4.4. Modeli finansiranja za sprovođenje Direktive Saveta	70
3.4. UREDBA O MINIMALNIM ZAHTEVIMA ZA PONOVNU UPOTREBU VODE	71
4. ANALIZA USKLAĐENOSTI NACIONALNIH PRAVNIH PROPISA SA ANALIZIRANIM PRAVNIM TEKOVINAMA EVROPSKE UNIJE	79
4.1. USKLAĐENOST PROPISA REPUBLIKE SRBIJE SA OKVIRNOM DIREKTIVOM O VODAMA	79
4.1.1. Odredbe Okvirne direktive o vodama koje nisu transponovane u naše zakonodavstvo	82
4.1.2. Odredbe Okvirne direktive o vodama koje su transponovane u naše zakonodavstvo	82
4.2. USKLAĐENOST REGULATORNOG OKVIRA REPUBLIKE SRBIJE SA DIREKTIVOM O TRETMANU KOMUNALNIH OTPADNIH VODA	85
4.2.1. Strateški dokumenti od značaja za transpoziciju Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda	86
4.2.1.1. Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju iz 2011. godine	86
4.2.1.2. Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine	86
4.2.1.3. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA 2018-2021)	87
4.2.1.4. Godišnji izveštaj Evropske komisije o politici EU proširenja za Republiku Srbiju za 2020. godinu	87
4.2.2. Usklađenost nacionalnih propisa sa odredbama Direktive saveta o tretmanu komunalnih voda	88
4.2.2.1. Stepen usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa definicijama ključnih pojmova iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda	88
4.2.2.2. Stepen usklađenosti ostalih odredbi nacionalnog zakonodavstva sa rešenjima iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda	90
4.2.3. Osvrt	92
5. PRIMERI DOBRE UPOREDNE PRAKSE	95
5.1. OPŠTA PITANJA OD ZNAČAJA ZA USKLAĐIVANJE PROPISA SA PRAVNIM TEKOVINAMA EU U OBLASTI OTPADNIH VODA	99
5.2. UPOREDNI MODELI UPRAVLJANJA OTPADNIM VODAMA	100
5.2.1. Neposredno javno upravljanje: Hrvatska	103

5.2.2. Povereno javno upravljanje: Nemačka	105
5.2.3. Povereno privatno upravljanje: Mađarska	107
5.2.4. Povereno privatno upravljanje: Češka	110
5.2.5. Dodatne napomene	111
6. STAVOVI U VEZI SA TRETMANOM OTPADNIH VODA U PRAKSI U REPUBLICI SRBIJI	115
6.1. IZVEŠTAVANJE O ISPUŠTENIM VODAMA – REGULATIVA, SAMOPROCENA	115
6.1.1. <i>Da li smatrate da je regulativa koja se odnosi na izveštavanje ispuštenim otpadnim vodama adekvatna?</i>	115
6.1.2. <i>Da li se u potpunosti pridržavate regulative koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama?</i>	116
6.2. KAPACITETI PRIVREDNIH SUBJEKATA – PRAĆENJE STANDARDA	117
6.2.1. <i>Da li smatrate da su kapaciteti privrednih subjekata u pogledu ispuštanja otpadnih voda u skladu sa postojećim standardima i regulativama?</i>	117
6.2.2. <i>U kojoj meri nepostojanje odgovarajućih kapaciteta u pogledu ispuštanja otpadnih voda sprečava nove investicije privrednih subjekata?</i>	118
6.3. POŠTOVANJE PROPISA U PRAKSI	120
6.3.1. <i>Da li se privredni subjekti pridržavaju u praksi propisa koji regulišu materiju vezanu za otpadne vode?</i>	120
6.4. SANKCIJE ZA NEPOŠTOVANJE PROPISA	121
6.4.1. <i>Da li smatrate da su sankcije za nepoštovanje propisa u vezi sa otpadnim vodama adekvatne?</i>	121
6.5. DOSTIZANJE EU STANDARDA	122
6. 5.1. <i>Da li privredni subjekti imaju planove i kapacitete za dostizanje EU standarda u pogledu ispuštanja otpadnih voda?</i>	122
6.5.2. <i>Da li smatrate da je podrška države privrednim subjektima u pogledu dostizanja ekoloških EU standarda adekvatna?</i>	123
6. 6. STANJE SISTEMA ZA PRERADU OTPADNIH VODA	124
6.6.1. <i>Da li smatrate da je stanje sistema za preradu otpadnih voda odgovarajuće?</i>	124
6.7. IZGRADNJA SISTEMA ZA PRERADU OTPADNIH VODA	125
6.7.1. <i>Da li smatrate da su podsticaji države za poslove izgradnje sistema za preradu otpadnih voda dovoljni i pravovremeni?</i>	125
6.8. KOORDINACIJA JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA U PREDUZIMANJU MERA ZA SPREČAVANJE ZAGAĐENJA VODA	126
6.8.1. <i>Kako ocenjujete saradnju i koordinaciju javnog i privatnog sektora u preduzimanju mera za sprečavanje zagađenja voda</i>	126
6.9. REGULISANJE ULOGE INSPEKCIJE	127

6.9.1. Šta je po Vašem mišljenju potrebno da bi rad inspekcije u oblasti otpadnih voda bio konstruktivniji?	127
6.10. KONTROLA PRIVREDNIH SUBJEKATA OD STRANE INSPEKCIJE	129
6.10.1. Kako ocenjujete kontrole privrednih subjekata u oblasti otpadnih voda od strane inspekcije?	129
6.11. INSPEKCIJSKA NADLEŽNOST U OBLASTI OTPADNIH VODA	130
6.11.1. Da li su prema Vašem mišljenju kapaciteti za inspeksijski nadzor u oblasti otpadnih voda adekvatni?	130
6.12. OCENA ULOGE INSPEKCIJE	131
6.12.1. Da li smatrate da inspekcije doprinose unapređenju stanja u oblasti otpadnih voda?	131
6.13. KLJUČNI IZAZOVI U REGULISANJU UPRAVLJANJA OTPADNIM VODAMA	132
6.14. STANJE PROPISA SRBIJE U OBLASTI OTPADNIH VODA U ODNOSU NA MEĐUNARODNE IZVORE I IZVORE EU	133
6.14.1. Da li smatrate da su propisi Republike Srbije iz oblasti otpadnih voda usklađeni sa međunarodnim propisima i regulativom EU?	133
6.15. SARADNJA LOKALNIH SAMOUPRAVA U OBLASTI ZAŠTITE ZAGAĐENJA VODA	134
6.15.1 Da li smatrate da postoji saradnja organa jedinica lokalnih samouprava iz oblasti zaštite zagađenja voda?	134
6.15.2. Da li jedinice lokalne samouprave raspolažu dovoljnim kapacitetom, kadrovima i novčanim sredstvima potrebnim za sprovođenje zaštite zagađenja voda?	135
7. DODATNI OSVRT NA STAVOVE	137
8. ZAKLJUČAK	141
9. PREPORUKE	145
BIBLIOGRAFIJA	149

1. CILJ ANALIZE, POSTOJEĆI PROBLEMI, METODE ISTRAŽIVANJA

Zdrava ekologija, odnosno zdrava životna sredina predstavlja imperativ međunarodne zajednice u celini, i kao takva ulazi u sistem ljudskih prava koja su proklamovana u okviru Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima kao prava „treće generacije“ takozvana „solidarna prava“, odnosno prava na zdravu životnu sredinu.¹ Dodaćemo, da je očuvanje i unapređivanje zdrave životne sredine i opredeljenje naše zemlje, Republike Srbije. U skladu sa tim, Ustavom Republike Srbije se predviđa da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Takođe, svako je, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran za zaštitu životne sredine, te je dužan da je čuva i poboljšava.² Jedan od neizostavnih segmenata zaštite životne sredine je upravljanje otpadnim vodama. Ono je „prepoznato kao jedan od prioriteta u brojnim strateškim dokumentima, deo je skoro svake zvanične politike koja analizira oblast voda, dok je u procesu definisanja pregovaračke pozicije za poglavlje 27. identifikovano kao finansijski zahtevna oblast koja nosi 64% od ukupnog iznosa Kapitalnih troškova (CAPEX) za vodni podsektor“.³ U vezi sa tim, ovde je potrebno da se naglasi da je pitanje otpadnih voda veliki izazov za adekvatno rešavanje. Ono je to tim pre na nivou jedinica lokalne samouprave. S jedne strane sam Zakon o vodama ustanovljava niz obaveza jedinici lokalne samouprave, dok, sa druge strane, lokalna samouprava, koliko god bila dobro organizovana i maksimalno predana u poslovima izvorne i poverene nadležnosti, ne može sama da iznese promene bez strategija državnih institucija, odnosno koordinacije sa njima.

Stoga, najopštiji cilj ove analize je bacanje drugačijeg svetla na jednu problematiku, izuzetno važnu, za sveukupno valjano rešavanje problema koji se tiče tretmana otpadnih voda. Drugim rečima, za adekvatno rešavanje ovog problema neophodno je sazdati odgovarajući sistem pravnih pravila ili u tom smislu poboljšati postojeći. Dalje, posebni ciljevi proizlaze iz naziva, što implicira da se radi o uporednoj analizi zakona, podzakonskih akata Republike Srbije i propisa Evropske unije u oblasti regulisanja otpadnih voda, te uloga lokalne samouprave, odnosno Grada Novog Sada uz analizu i utvrđivanje stavova o dosadašnjoj primeni propisa u postojećem gradskom sistemu upravljanja otpadnim vodama. Pored toga, cilj je, u meri u kojoj je to moguće, i proučavanje praktičnih rezultata primene postojećih pravnih rešenja, te predlaganje pravaca izmena i dopuna pravnih propisa u cilju unapređenja ove oblasti na teritoriji Grada Novog Sada, a u kontekstu i prava Evropske unije i odabраниh praksi njenih država članica. Na kraju, po prikupljanju povratnih informacija od odgovarajućih subjekata koji aktivno učestvuju u upravljanju otpadnim vodama, razmatraju se i potencijalne izmene i dopune pravnih propisa radi

¹ V. Jović, J. Subić, Pravna zaštita voda u Srbiji i Evropskoj uniji sa posebnim osvrtom na zaštitu reke Dunav, *Dunavska strategija Evropske unije u 21. veku*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2016, 197.

² Čl. 74 Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006.

³ Stanje o oblasti upravljanja otpadnim vodama, NALED, Beograd 2020, 4.

stvaranja pomenutog odgovarajućeg pravnog okvira. Sem toga, određuju se i definišu „neuralgične“ tačke u ovoj pravnoj materiji, kao i predlozi, mogućnosti i smernice za njihovo rešavanje. Na ovaj način izvršena analiza predstavlja dobru osnovu za otvaranje dijaloga različitih zainteresovanih strana i osnovu za definisanje mera koje je potrebno preduzeti kako bi se stanje upravljanja ovom oblašću moglo unaprediti.

Projekat je realizovan trofazno. Prva faza je, razume se, bila usredsređena na sistematizaciju svih relevantnih pravnih propisa, hijerarhijski, od nivoa centralne vlasti do nivoa lokalne samouprave Grada Novog Sada. U okviru nje je „omeđen“ odgovarajući pravni okvir koji odgovara određenom predmetu, odnosno cilju istraživanja. Osim nacionalnih pravnog okvira, sistematizovani su i pravni propisi Evropske unije koji obuhvataju opšti režim upravljanja vodama, te režim koji je usmeren na upravljanje komunalnim otpadnim vodama. Ovakav izbor opravdan je s obzirom na nadležnosti koje su nacionalnim zakonodavstvom poverene Gradu Novom Sadu, među kojima se nedvosmisleno izdvaja upravo ova nadležnost. Istovremeno su identifikovani i primeri različitih modela upravljanja komunalnim otpadnim vodama u uporednoj praksi, kako bi se pružio celovit uvid u moguće načine regulisanja ovog pitanja na nacionalnom i nivou lokalnih samouprava.

U drugoj fazi, a kako bi se stvorila nužna kopča između normativnog i faktičkog, istraživači su realizovali niz dubinskih intervjuva (*in-depth interviews*) sa rukovodiocima uprava Grada Novog Sada (kao predstavnika jedinice lokalne samouprave koja je nosilac brojnih obaveza predviđenih institucionalnim okvirom u ovoj oblasti), zatim i drugim pravnim licima i preduzetnicima koji se bave tretmanom otpadnih voda (ispuštanjem, prečišćavanjem ispitivanjem kvaliteta itd.), te udruženjima građana koji deluju na teritoriji Grada Novog Sada i čije je delovanje fokusirano na monitoring i obaveštavanje javnosti u pogledu ugrožavanja i zaštite životne sredine, a posebno kvaliteta vode, zemljišta i vazduha, te sa po jednim predstavnikom Ministarstva zaštite životne sredine Republike Srbije i Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam i zaštitu životne sredine, kao i JVP Vode Vojvodine.

Na kraju, u trećoj, završnoj fazi projekta sumirani su i obrađeni zaključci proistekli iz prve dve faze, te je na osnovu kompletnog rada izrađena studija koja sadrži obrazložene predloge neophodnih izmena i dopuna postojeće pravne regulative u cilju efikasnijeg i ekonomski racionalnijeg upravljanja otpadnim vodama na lokalnom nivou.

Istraživačke metode koje su bile primenjene radi ispitivanja predmeta projekta su intervju, anketa, normativni, egzegetički, te uporednopravni metod. Primenom egzegetičkog pristupa, tumačeni su različiti pravni tekstovi, u vidu različitih naučnih članaka, monografija i studija, kako bi se stekao uvid u postojeća teorijska shvatanja. Kroz intervju sa predstavnicima relevantnih aktera u ovoj oblasti prikupljeni su podaci o načinu rada u praksi. Dobijeni rezultati iz intervjuva javne uprave i privatnog sektora i uz sprovedenu analizu pokazali su najveće nedostatke sistema upravljanja otpadnim vodama za privredne subjekte. Na taj način prikaz stanja u ovoj oblasti nadograđen je prikazom iskustava iz prakse, sagledane iz različitih uglova, odnosno različitih pozicija relevantnih aktera u sistemu upravljanja otpadnim vodama. Odgovori na postavljena pitanja su obrađena statistički i nisu predstavljeni tabelarno već je sumiran opšti utisak obavljenih razgovora sa fokusom na karakteristične odgovore. Sveobuhvatan uvid u stanje

upravljanja otpadnim vodama nije moguć bez analize aktivnosti privrednih subjekata koje se odnose na otpadne vode i analizu odnosa između privrednih subjekata, sa jedne strane, i države, lokalnih samouprava, javnih preduzeća i drugih institucija, sa druge strane u vezi sa poslovima iz ove oblasti, a koji su od javnog interesa, posebno kada je reč o sadržini propisa i načinu njihove primene. U cilju dobijanja jasnije slike u pogledu izveštavanja o ispuštenim vodama, kapaciteta privrednih subjekata, poštovanja propisa u praksi, dostizanja standarda Evropske unije, stanja sistema za preradu otpadnih voda, koordinacije javnog i privatnog sektora u preduzimanju mera za sprečavanje zagađenja voda, uloge i značaja inspekcije, ključnih izazova u regulisanju otpadnim vodama, saradnje lokalnih samouprava u oblasti zaštite zagađenja voda i stanja propisa Republike Srbije u oblasti otpadnih voda, sprovedeno je istraživanje putem anketnog upitnika.

Korišćenje normativnopravnog metoda omogućilo je da se utvrdi obim, sadržina i kvalitet regulatornih rešenja, kako u našoj tako i u drugim zemljama, te da utvrde standardi na nivou Evropske unije sa kojima je potrebno usklađivati domaće propise. Dok je normativnopravni metod dominantno korišćen radi predstavljanja i analize propisa kako na nacionalnom nivou, tako i na nivou Evropske unije, prilikom analize njihove međusobne usklađenosti korišćen je uporednopravni metod kao i *gap* analiza. U okviru *gap* analize primenjen je deskriptivni metod, uz usvajanje elemenata zvaničnog pristupa u izradi tabela usklađenosti sa pravnim aktima Evropske unije, gde se se ispituje usklađenost celokupnog nacionalnog pravnog okvira sa odredbama pojedinačnog akta Evropske unije. Normativnopravni, egzegetički i uporednopravni pristup primenjeni su takođe prilikom analize dobrih uporednih praksi.

Na kraju, kao rezultat svih sprovedenih aktivnosti, uz primenjenu metodologiju, pred vama se nalazi studija koja se sastoji iz osam delova. Nakon uvodnog dela, u kojem su istaknuti ciljevi analize, te ukratko problemi i metode istraživanja u drugom delu je istraživani pravni okvir o otpadnim komunalnim vodama. U okviru drugog dela, prvo su obrađene relevantne međunarodne konvencije koje je ratifikovala Republika Srbija i koja su u skladu sa ustavnim rešenjima deo unutrašnjeg pravnog poretka naše zemlje. Nakon toga, obrađen je nacionalni pravni okvir, a u okviru njega posebno pitanja uloge državnih organa, autonomnih pokrajina, lokalne samouprave, te drugih pravnih lica u tretmanu otpadnih voda, uz obrađeno pitanje finansiranja lokalne samouprave u ovoj oblasti. Imajući u vidu opredeljenje Republike Srbije da postane član Evropske unije, a s obzirom na neposredne nadležnosti Grada Novog Sada, analiziran je pravni okvir Evropske unije u oblasti upravljanja komunalnim otpadnim vodama. Posebno se obratila pažnja na Direktivu Evropskog parlamenta i Saveta 2000/06/EC o uspostavljanju okvira o delovanju zajednice u oblasti politike voda (Okvirna direktiva o vodama) koja je na snazi od 22.12.2000. godine, kao i Direktivu Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda 91/271/EEZ iz 1991. godine od 21.05.1991. godine, koja je izmenjena i dopunjena Direktivom Komisije 98/15/EC od 27.02.1998, kao i Uredbama 1882/2003 i 1137/2008. Na osnovu drugog i trećeg dela, u četvrtom je sledila analiza usklađenosti nacionalnih pravnih propisa sa analiziranim pravnim tekovinama Evropske unije, čime se daje odgovor na veoma važno pitanje, a imajući u vidu pomenuto strateško opredeljenje Republike Srbije za članstvom u Evropskoj uniji, o stepenu usklađenosti srpskih propisa sa onima na nivou

Unije. U petom delu su istaknuti primeri dobre evropske uporedne prakse. Na osnovu identifikovanih pravnoteorijskih modela upravljanja komunalnim otpadnim vodama, odabrane su države članice Evropske unije koje predstavljaju paradigmatične primere ovih modela, a koje istovremeno, s obzirom na svoju pravnu tradiciju i geografski položaj mogu poslužiti kao ilustrativni uporedivi modeli za Grad Novi Sad. Za detaljniju uporednu analizu sistema upravljanja komunalnim otpadnim vodama stoga su odabrane Mađarska, Češka, Hrvatska i Nemačka, dok su rešenja drugih država, kao što su Rumunija, Holandija i Finska u analizu uvedena kontekstualno. Posebna pažnja posvećena je i analizi stanja u oblasti upravljanja komunalnim otpadnim vodama na nivou Evropske unije, uz osvrt na troškove koje postizanje odgovarajućih standarda podrazumeva, kao i na moguće načine finansiranja ovih aktivnosti. U šestom delu publikacije se ispituju stavovi prakse, kao svojevrsna kopča teorije i praktičnih problema u ovoj oblasti. Naime, belodano je da potpuni uvid u stanje upravljanja otpadnim vodama nije moguć bez analize aktivnosti privrednih subjekata koje se odnose na otpadne vode i analizu odnosa između privrednih subjekata, sa jedne strane, i države, lokalnih samouprava, javnih preduzeća i drugih institucija, sa druge strane u vezi sa poslovima iz ove oblasti, a koji su od javnog interesa, posebno kada je reč o sadržini propisa i načinu njihove primene. Na pomenute stavove se pruža dodatni osvrt u sedmom delu, dok, kao logična posledica prethodnog rada, u osmom delu sledi iznošenje odgovarajućih zaključaka, te se na osnovu njih, što je i važnije, donose i odgovarajuće preporuke. One su važne, jer u ovoj oblasti, u kojoj je, evidentno je to, potrebno mnogo novca, promiče nekako da je isto tako neophodno i sačiniti odgovarajući i usklađeni sistem pravnih propisa, koji će služiti kao osnov i zamajac čitavom procesu. On bi trebalo da bude sačinjen po meri i za one koji ga primenjuju, a sve radi ostvarivanja kako njihovog, tako i opšteg interesa, te ostvarivanja da se efikasno omogući i njegova primena u slučaju da određeni subjekti ne postupaju u skladu sa usvojenim propisima. Valja uvek da se ima na umu da će tek onda uloženi novac biti iskorišćen na najefikasniji mogući način, što će dovesti do zaštite životne sredine, u interesu svih nas koji na ovoj planeti obitavamo.

Autori dela 2 u ovoj publikaciji su prof.dr Vladimir Čolović i dr Miloš Stanić. Delovi 3, 4 i 5 koautorski su doprinos dr Vesne Ćorić, dr Mirjane Glintić i dr Ane Knežević Bojović. Delovi 1, 7, 8 i 9 zajednički su doprinos dr Vesne Ćorić, dr Ane Knežević Bojović, dr Mirjane Glintić i prof. dr Vladimira Čolovića i dr Miloša Stanića. Deo 6 autorski je doprinos prof. dr Milana Počuče, doc. dr Sanje Škorić, doc. dr Joka Dragojlovića, doc. dr Maje Subotin, doc. dr Nenada Stefanovića, mastera Gorana Milojevića, mastera Tanje Praštalo i mastera Milice Tegeltije, koji su takođe i sprovodili intervju.

2. PRAVNI OKVIR REPUBLIKE SRBIJE O OTPADNIM KOMUNALNIM VODAMA

2.1. MEĐUNARODNE KONVENCIJE KOJE JE RATIFIKOVALA REPUBLIKA SRBIJA

Republika Srbija je potpisnik nekoliko međunarodnih sporazuma koji, između ostalog, regulišu i tretman otpadnih voda. Posvetićemo pažnju odredbama samo dve Konvencije, imajući u vidu da nas interesuje tretman otpadnih voda samo na području Grada Novog Sada.

Prvi međunarodni izvor kome ćemo posvetiti pažnju je Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav⁴ koja je u domaće zakonodavstvo, kada je Dunav u pitanju, uvela sledeće principe: 1) princip saradnje, kao i princip održivog korišćenja prirodnih izvora, (čl. 2), a u cilju očuvanja vrednosti kvaliteta voda i živog sveta Dunava; 2) princip konsultacije, kao oblik saradnje u praksi (članovi 4 i 11); 3) princip razmene informacija (čl. 12) 4) princip prevencije i princip legislativnog definisanja usklađenog (održivog) razvoja na nivou nacionalnih zakonodavstava, (čl. 5) definisanje obaveze ugovornica na prevenciju i razvoj zakonodavstva u ovom cilju i 5) princip standardizacije u naporima za očuvanje kvaliteta voda (čl. 7), uvođenje obaveze propisivanja i poštovanja limita zagađivanja Dunava (u kom cilju je formiran i Aneks II Konvencije) kao i obavezu sprovođenja monitoringa u tom cilju (čl. 9).

Znači, strane ugovornice moraju da nastoje da: - ostvare održive i pravedne ciljeve u upravljanju vodama, uključujući zaštitu, poboljšanje i racionalno korišćenje površinskih i podzemnih voda u slivu, koliko je to moguće; - ulože sve napore na kontrolisanju rizika proisteklih iz vanrednih situacija u koje su uključene materije opasne za vodu, poplave i kretanje leda rekom Dunav; - da doprinesu smanjenju zagađenja Crnog mora iz izvora u slivu. Zatim, strane ugovornice su dužne da sarađuju na bitnim pitanjima u oblasti upravljanja vodama i da preduzimaju sve odgovarajuće pravne, administrativne i tehničke mere, kako bi održali i poboljšali stanje životne sredine i kvaliteta vode reke Dunav i voda u njegovom slivu. U vezi sa tim, strane ugovornice moraju da utvrde odgovarajuće prioritete, kao i da rade na usaglašavanju mera koje će se preduzimati na nacionalnom i međunarodnom nivou u čitavom dunavskom bazenu u cilju ostvarivanja održivog razvoja i zaštite životne sredine reke Dunav. Navedeno se posebno odnosi na ekološko korišćenje vodnih resursa u gradovima, industriji i poljoprivredi kao i na čuvanje i obnavljanje ekosistema, a i na druge potrebe vezane za ljudsko zdravlje. Saradnja u oblasti upravljanja vodama biće orijentisana na upravljanje vodama bez štetnih posledica na kriterijume održivog razvoja i bez posledica po životnu sredinu, a koji se istovremeno odnose na: - održavanje globalnog kvaliteta života; - održavanje kontinuiranog pristupa prirodnom resursima; - izbegavanje trajnih oštećenja životne sredine i zaštita ekosistema; - ostvarenje preventivnog pristupa. Ova Konvencija predviđa minimum mera koje su strane ugovornice dužne da preduzmu. One mogu da predvide

⁴ Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav, *Sl.list SRJ-Međunarodni ugovori*, br. 2/2003.

i sprovedu mere koje su strožije od mera predviđenih Konvencijom.

Što se tiče tretmana otpadnih voda, Konvencija predviđa sledeće mere i aktivnosti:

1. Ugovornice moraju da definišu plan aktivnosti, koje obuhvataju mere, koje uzrokuju ili će uzrokovati prekogranični uticaj. Deo tih mera se odnosi i na ispuštanje otpadnih voda, unos nutrijenata i drugih opasnih materija iz tačkastih i netačkastih izvora, kao i toplotno opterećenje;
2. Strane ugovornice moraju da usvoje pravne odredbe koje uključuju vremenska ograničenja za ispuštanje otpadnih voda;
3. Strane ugovornice će, uzimajući u obzir predloge Međunarodne komisije, utvrditi ograničenja emisije, koja će se primenjivati na pojedine industrijske sektore ili industrije u smislu zagađivanja, koja će se, na najbolji način bazirati na tehnologijama sa ili malo odnosno, nimalo otpada na izvoru. Kada se ispuštaju opasne materije, ograničenja emisije će se bazirati na najboljim raspoloživim tehnologijama za smanjivanje na izvoru i/ili za prečišćavanje otpadnih voda. Za gradske otpadne vode, ograničenja emisije se baziraju na primeni bar biološkog ili ekvivalentnog nivoa tretmana.
4. U vezi sa efikasnim ograničenjem emisija, strane ugovornice će osigurati potrebne preduslove i realizaciju mera, koje se odnose na obavezu da se, bez ikakvih izuzetaka, ispuštanje otpadnih voda bazira na dozvoli koju odobrava kompetentna institucija unapred i za ograničen period važnosti;
5. Strane ugovornice su dužne da razviju i usaglase metode za monitoring i procenu ispuštanja otpadnih voda, a što uključuje obradu, procenu i dokumentaciju podataka, uzimajući u obzir granski specifične pristupe ograničenju emisije;
6. Najzad, strane ugovornice su dužne da, po odluci Međunarodne komisije, razmenjuju podatke o propisima za ispuštanje otpadnih voda.

Drugi međunarodni izvor koji je Republika Srbija potpisala je **Ramsarska konvencija o močvarama koje su od međunarodnog značaja naročito kao staništa ptica močvarica**, a u bivšoj SFRJ je doneta Uredba o ratifikaciji navedene Konvencije⁵. Inače, ova Konvencija je usvojena 02.02.1971. godine u gradu Ramsar, u Iranu. Ovu Konvenciju navodimo zato što se na teritoriji Novog Sada nalazi Specijalni rezervat prirode „Koviljsko-petrovaradinski rit“. Koviljsko-petrovaradinski rit je 1989. godine proglašen za međunarodno značajno stanište ptica (IBA). 2004. godine je uvršten u spisak zaštićenih područja zavisnih od vode i značajnih za basen Dunava.

Po odredbama Ramasarske konvencije svaka strana ugovornica je dužna da označi odgovarajuće močvare na svojoj teritoriji, koje se upisuju u spisak močvara od međunarodnog značaja. Izbor tih močvara za spisak treba vršiti na osnovu njihovog međunarodnog značaja prema ekološkom, botaničkom, zoološkom, limnološkom ili hidrološkom smislu. Na prvom mestu treba uključiti močvare od međunarodnog značaja za ptice močvarice u bilo koje godišnje doba. Svaka strana ugovornica se stara da što pre

⁵ Uredba o ratifikaciji Konvencije o močvarama koje su od međunarodnog značaja naročito kao staništa ptica močvarica, *Sl.list SFRJ-Međunarodni ugovori*, br. 9/1977.

bude obaveštena da li se usled tehnološkog razvoja, zagađenosti ili čovekovog uticaja, ekološki karakter bilo koje močvare promenio, da li se menja ili ima izgleda da se promeni, na njenoj teritoriji (član 2).

Strane ugovornice imaju obavezu da se međusobno savetuju o izvršavanju obaveza koje proističu iz ove Konvencije, naročito u slučaju kada se neka močvara prostire preko teritorija više od jedne strane ugovornice ili kad strane ugovornice dele vodni sistem (član 5, st.1).

Ramsarskom konvencijom je predviđeno da Međunarodni savez za konzervaciju prirode i prirodnih bogatstva vrši tekuće administrativne poslove shodno ovoj Konvenciji sve dok strane ugovornice dvotrećinskom većinom ne imenuju neku drugu instituciju za te poslove. Između ostalog, tekuće administrativne dužnosti su: - vođenje spiska močvara koje su od međunarodnog značaja i prikupljanje obaveštenja od ugovornica o bilo kakvim dodacima, proširenjima, sužavanjima ili brisanjem močvara sa navedenog spiska; - prikupljanje informacija od strana ugovornica o svim promenama u ekološkom karakteru močvara (član 8).

Ramsarska konvencija ne propisuje konkretne pravne mere koje bi imale za cilj da obezbede njenu primenu, odnosno sankcionisanje kršenja njenih odredbi u svakoj pojedinačnoj državi. Kako u pogledu prirode i karaktera ovih mera Konvencija ne postavlja bilo kakva ograničenja, nema razloga da tu ne budu svrstane i krivičnopravne i (ili) prekršajnopravne sankcije. Tako se primena odredaba Konvencije može obezbediti inkriminisanjem određenih ponašanja kojima se ugrožava prirodno stanište pojedinih životinjskih vrsta, uključujući tu i močvare kao prirodna staništa ptica močvarica kao krivičnih dela ili prekršaja.⁶

Otpadne vode u našoj zemlji završavaju u rečnim tokovima i jezerima, direktno ili indirektno preko: gradskih kanalizacija, septičkih jama ili laguna. Uticaj otpadnih voda u smislu remećenja prirodne ravnoteže vodenih ekosistema i direktnog ugrožavanja životne sredine zavisi od njihove količine i prirode. Najopasnije su industrijske otpadne vode, koje odlikuje visok stepen zagađenosti, ali i toksičnosti, što je direktni oblik neželjenog i zabranjenog negativnog tehnogenog uticaja na elemente životne sredine. Krajnji rezultat uticaja industrijskih otpadnih voda je da putem lanaca ishrane različiti toksini dospevaju i u čovekov organizam.⁷

Izveštaji sa terena potvrđuju da su ramsarska područja izložena zagađenju usled izlivanja otpadnih voda u složene i osetljive močvarne ekosisteme. Takvo stanje izaziva opravdanu zabrinutost naučne i šire javnosti i zahteva adekvatnu preventivnu i represivnu državnu reakciju.⁸

Za implementaciju Ramsarske konvencije u Srbiji i izveštavanje o stanju i merama očuvanja zaštićenih močvarnih područja je u ovom trenutku zaduženo Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine. U poslednjem izveštaju o primeni Ramsarske

⁶ V.Joldžić, A.Batrićević, V.Stanković, *Pravni okviri za zaštitu životne sredine od negativnih tehnogenih uticaja*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2017., 136.

⁷ *Ibid.*, 136-137.

⁸ *Ibid.*, 137.

konvencije u Srbiji istaknuto je da se princip razumnog korišćenja močvara nastoji uključiti u strateške dokumente za: upravljanje vodnim resursima, održivi razvoj, poljoprivredu i zaštitu biodiverziteta, ali i da postoje određene poteškoće u pogledu usklađivanja ovog principa sa interesima šumarstva, vodoprivrede, prostornog planiranja, infrastrukture i lovstva.⁹

Istraživanja potvrđuju da je potrebno da se upravljanje vodama u potpunosti realizuje u skladu sa načelima Zakona o vodama, što do sada nije činjeno. Na taj način bi se realno ostvarila ne samo generalna zaštita voda već i posebna zaštita močvarnih područja, što je i naša međunarodno pravna obaveza, na koji bi način bili realizovani: 1. načelo održivog razvoja i 2. načelo celovitosti. Prvo podrazumeva upravljanje vodama tako da se potrebe sadašnjih generacija zadovoljavaju na način kojim se ne ugrožava mogućnost budućih da zadovolje svoje potrebe. To znači da se mora obezbediti korišćenje voda zasnovano na dugoročnoj zaštiti raspoloživih vodnih resursa. Načelo celovitosti podrazumeva poštovanje prirodnih procesa čija je značajna komponenta voda, kao i povezanosti i međuzavisnosti akvatičnih i priobalnih ekosistema.¹⁰

2.2. NACIONALNI PROPISI

2.2.1. Klasifikacija voda

Radi zaštite i poboljšanja kvaliteta površinskih voda vrši se klasifikacija vodnih tela površinskih voda, u zavisnosti od njihovog ekološkog i hemijskog statusa. Radi zaštite i unapređenja kvaliteta podzemnih voda vrši se klasifikacija vodnih tela podzemnih voda, u zavisnosti od njihovog kvantitativnog i hemijskog statusa. Ministar nadležan za poslove vodoprivrede i ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine bliže propisuju parametre ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda, kao i kvantitativnog i hemijskog statusa podzemnih voda. Klasifikovana vodna tela površinskih voda, odnosno klasifikovana vodna tela podzemnih voda evidentiraju se u planu upravljanja vodama. Revizija izvršene klasifikacije vodnih tela površinskih voda vrši se na osnovu rezultata monitoringa statusa voda, što je regulisano Zakonom o vodama Republike Srbije (dalje: ZVS).¹¹

2.2.2. Vodni objekti

Vodni objekti su građevinski i drugi objekti, koji zajedno sa uređajima koji im pripadaju čine tehničku, odnosno tehnološku celinu, a služe za obavljanje vodne delatnosti. Vodni objekti su dobra od opšteg interesa, osim objekata koje su pravna i fizička lica izgradila za svoje potrebe.¹²

⁹ *Ibid.*, 144.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Čl. 111 Zakona o vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018 - dr. zakon.

¹² Čl. 13 ZVS.

Prema nameni vodni objekti se dele na vodne objekte za: 1) uređenje vodotoka; 2) zaštitu od poplava, erozije i bujica; 3) zaštitu od štetnog dejstva unutrašnjih voda - odvodnjavanje; 4) korišćenje voda; 5) sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda i zaštitu voda; 6) monitoring voda.¹³

Vodni objekti za sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda i zaštitu voda su: glavni kolektori, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, postrojenja za preradu otpadnih muljeva, postrojenja za preradu procednih voda sanitarnih deponija čvrstog otpada, ispusti iz postrojenja u prijemnik (recipijent) i drugi pripadajući uređaji, kao i brane sa akumulacijama za poboljšanje kvaliteta voda.¹⁴

Godišnji program upravljanja vodama je planski dokument kojim se određuju vodni objekti, vrsta i obim radova, odnosno poslova koji se finansiraju u periodu za koji se godišnji program donosi, visina sredstava za realizaciju radova, odnosno poslova, visina učešća i druga pitanja vezana za izgradnju, rekonstrukciju, sanaciju i održavanje vodnih objekata i za obavljanje poslova koji se, u smislu ovog zakona, smatraju poslovima od opšteg interesa. Godišnji program mora biti u skladu sa Strategijom i planom upravljanja vodama. Vlada, a na teritoriji autonomne pokrajine nadležni organ autonomne pokrajine, donosi godišnji program.¹⁵

Pod upravljanjem vodnim objektima u javnoj svojini, u smislu ovog zakona, smatra se izgradnja, rekonstrukcija, sanacija i održavanje (redovno i investiciono) vodnih objekata na vodnom zemljištu, vršenje prava investitora u ime Republike Srbije, odnosno autonomne pokrajine, unapređivanje, čuvanje i staranje o njihovom namenskom korišćenju. Javno vodoprivredno preduzeće upravlja vodnim objektima za uređenje vodotoka i za zaštitu od poplava na vodama I reda i vodnim objektima za odvodnjavanje, koji su u javnoj svojini.

Pored tih objekata, javno vodoprivredno preduzeće upravlja i branama sa akumulacijama, vodnim objektima za zaštitu od erozija i bujica na slivovima akumulacija, prevodnicama na kanalima i sistemima za navodnjavanje koji su u javnoj svojini, osim objekata koja su pravna lica izgradila za svoje potrebe. Javno vodoprivredno preduzeće odgovara za upravljanje tim vodnim objektima do visine sredstava predviđenih godišnjim programom upravljanja iz člana 42. stav 1. Zakona o vodama. Pravno lice, preduzetnik i fizičko lice koje je za svoje potrebe izgradilo vodne objekte dužno je da njima upravlja i da ih održava u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonima. Ministar propisuje način održavanja vodnih objekata.¹⁶

¹³ Čl. 14 ZVS.

¹⁴ Čl. 19 ZVS.

¹⁵ Čl. 19 ZVS.

¹⁶ Čl. 23 ZVS.

2.2.3. Granične emisije

Prema Zakonu o vodama, granične vrednosti emisija obuhvataju masu, izraženu određenim specifičnim parametrima, koncentraciju i/ili nivo emisije koji ne mogu biti prekoračeni u toku jednog ili više vremenskih perioda.¹⁷ U svrhu sprečavanja pogoršanja kvaliteta vode i životne sredine, određuju se fizičko-hemijski parametri i granične vrednosti emisije zagađujućih materija, kao i načini i uslovi ispuštanja zagađujućih materija i primene graničnih vrednosti emisije, i to za: 1) tehnološke otpadne vode pre njihovog ispuštanja u javnu kanalizaciju; 2) tehnološke i druge otpadne vode koje se neposredno ispuštaju u recipijent; 3) vode koje se posle prečišćavanja ispuštaju iz sistema javne kanalizacije u recipijent; 4) otpadne vode koje se ispuštaju u recipijent iz septičke i sabirne jame. Vlada, na predlog ministra i ministra nadležnog za poslove zaštite životne sredine, utvrđuje fizičko-hemijske parametre i granične vrednosti emisije zagađujućih materija, načine i uslove ispuštanja zagađujućih materija, kao i načine i uslove primene graničnih vrednosti emisije, te rokove za njihovo dostizanje.¹⁸

2.2.4. Merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i monitoring otpadnih voda

Prema odredbama Pravilnika o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima¹⁹ monitoring otpadnih voda je merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda koje ima za cilj da obezbedi informacije i neophodne podatke o količinama otpadnih voda, koncentraciji i masenom protoku zagađujućih materija u otpadnim vodama i prečišćenim otpadnim vodama. Monitoring se vrši na osnovu tri grupe uzoraka. Prvo, to je kompozitni uzorak, koji je mešavina pojedinačnih uzoraka otpadne vode ili prečišćene otpadne vode uzetih u određenom vremenskom intervalu. Učestalost uzimanja pojedinačnih uzoraka od kojih se priprema kompozitni uzorak zavisi od protoka otpadnih i prečišćenih otpadnih voda. Kompozitni uzorak je proporcionalan vremenu ili protoku. Drugo, reprezentativni uzorak je uzorak koji reprezentuje aktuelni sastav otpadne vode. Treće, trenutni uzorak je uzorak uzet u datom trenutku sa određenog mesta. Svrha merenja količine i ispitivanja kvaliteta otpadnih voda je trostruka. Prvo, to je provera usaglašenosti sa graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vodi (GVE) i efikasnosti rada postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Drugo, utvrđivanje uticaja ispuštenih otpadnih voda na prijemnik. Treće, prikupljanje podataka za vođenje registara u skladu sa propisima u oblasti voda i zaštite životne sredine.²⁰

¹⁷ Čl. 3 ZVS.

¹⁸ Čl. 93 ZVS.

¹⁹ Čl. 2 Pravilnika o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima, *Sl. glasnik RS*, br. 33/2016 (dalje: Pravilnik).

²⁰ Čl. 3 Pravilnika.

Monitoring otpadnih voda vrši pravno lice, odnosno preduzetnik koji ispušta otpadne vode u prijemnik i/ili javnu kanalizaciju u skladu sa zakonom kojim se uređuju vode, a sve u skladu sa tehničkim uslovima za sprovođenje monitoringa, preko pravnog lica ovlašćenog za ispitivanje otpadnih voda ili, pak, samostalno, ukoliko ispunjava za to uslove u skladu sa zakonom kojim se uređuju vode. Lice koje poseduje uređaj za prečišćavanje otpadnih voda vrši monitoring otpadnih voda pre i posle njihovog prečišćavanja. Ako u procesu proizvodnje u određenom pogonu ili delu pogona nastaju otpadne vode koje sadrže opasne materije, vrši se monitoring unutrašnjih tokova tih otpadnih voda pre njihovog spajanja sa drugim tokovima otpadnih voda. Učestalost merenja količine i ispitivanja kvaliteta otpadnih voda vrši se u skladu sa dinamikom nastajanja otpadnih voda i primenjenim metodama za njihovo prečišćavanje ili predtretman, a na osnovu propisa kojim se uređuju granične vrednosti emisije.²¹

Monitoring obuhvata nekoliko radnji, kao što su, merenje protoka otpadne vode za vreme uzorkovanja na datom mernom mestu i merenje količine otpadnih voda; uzorkovanje otpadnih voda za potrebe njihovog ispitivanja; merenja koja se sprovede na terenu: temperatura vode i vazduha; pH otpadnih voda tokom perioda uzorkovanja; barometarski pritisak; izgled (prisustvo kapljica ulja, krpe, dlake itd.); taložive materije; elektroprovodljivost; miris; promena mutnoće i boje; pripremu, transport i skladištenje uzoraka otpadnih voda; ispitivanje osnovnih i specifičnih fizičko-hemijskih i hemijskih parametara koji obuhvataju i ekotoksikološke parametre i mikrobiološku analizu otpadnih voda; izračunavanje prosečne vrednosti emisije zagađujućih materija, emisije toplote, godišnje količine otpadnih voda, zatim izračunavanje emitovanih zagađujućih materija (opterećenje otpadnih voda), kao i izračunavanje masenog bilansa otpadnih voda; proračun efikasnosti prečišćavanja otpadnih voda za određene parametre, te izradu izveštaja o izvršenim merenjima.²²

Monitoring otpadnih voda sprovodi se kontinualno, kada se vrši 24-časovno merenje količine otpadne vode, osnovnih i specifičnih parametara kvaliteta otpadnih voda, u skladu sa propisom kojim se uređuju granične vrednosti emisije i/ili vodnom dozvolom ili integrisanom dozvolom, a posebno u slučaju kada otpadna voda sadrži opasne materije. Moguće je i periodično sprovođenje, u slučajevima kada otpadna voda nastaje i ispušta se periodično u redovnim vremenskim intervalima tokom godine ili u toku sezonskog rada ukoliko se otpadna voda ne ispušta tokom cele kalendarske godine, u skladu sa propisom kojim se uređuju granične vrednosti emisije i/ili vodnom dozvolom i integrisanom dozvolom.²³

Merenje količine se vrši za komunalne, tehnološke i rashladne otpadne vode, kontinualno ili diskontinualno. Kontinualno merenje se vrši u slučaju konstantnog nastajanja i ispuštanja otpadnih voda, pomoću uređaja, merača protoka i njime se obezbeđuju različiti podaci.²⁴ Diskontinualno merenje se vrši u slučaju sezonskih/povremenih aktivnosti kada je

²¹ Čl. 4 Pravilnika.

²² Čl. 5 Pravilnika.

²³ Čl. 6 Pravilnika.

²⁴ Čl. 7 Pravilnika.

nastajanje i ispuštanje otpadne vode povremeno. Količina otpadnih voda u toku uzorkovanja se ne meri u dva slučaja. Prvo, kada je projektovani godišnji obim tehnološke i rashladne otpadne vode iz postrojenja manji od 30 m³/dan i ukoliko mali protok otpadnih voda ne dozvoljava sprovođenje merenja protoka. Drugo, u slučaju malih komunalnih sistema za prečišćavanje otpadnih voda koji prečišćavaju otpadnu vodu za naselja manja od 500 ekvivalentnih stanovnika (ES),²⁵ gde mali protok otpadnih voda ne omogućava merenja tog protoka. Merenje količine otpadnih voda vrši se u skladu sa srpskim standardima.²⁶

Godišnja količina otpadnih voda utvrđuje se merenjima otpadnih voda pre uliva u prijemnik. Godišnja učestalost periodičnih merenja za uređaje za koje se vrši diskontinualno merenje izvodi se i raspoređuje ravnomerno u periodu rada uređaja u sezoni. Godišnja količina otpadnih voda određuje se za kalendarsku godinu na koju se odnosi monitoring.²⁷ Merenje količine otpadnih voda, odnosno protoka vrši se uređajima za merenje koji su postavljeni, ugrađeni na cevovodu ili šahtu profila koji formira visinu vodenog stuba koji se podudara sa odgovarajućim protokom vode. Lice ugrađuje merač protoka vode koji ima sertifikat od organa nadležnog za mere i dragocene metale. Merač se postavlja neposredno pre ispuštanja otpadnih voda u prijemnik, odnosno javnu kanalizaciju. Pri kontinualnom merenju protoka otpadnih voda koristi se merno mesto (šaht) na ulazu otpadnih voda u uređaj za prečišćavanje ili se koristi merno mesto na izlazu iz postrojenja, ako se može dokazati veza između ova dva protoka.²⁸

Ispitivanje kvaliteta otpadnih voda vrši se putem uzoraka koji se zahvataju pre i posle mesta ispuštanja otpadnih voda. Uzorak bi trebalo da bude reprezentativan sa aspekta kolebanja (promene) količine i kvaliteta otpadne vode i preduzimaju se sve mere predostrožnosti u skladu sa zahtevom standarda SRPS ISO/IEC 17025, koje sprečavaju bilo kakve promene u uzorcima u intervalu između uzorkovanja i ispitivanja.²⁹ Kontinualna merenja temperature otpadnih voda koja su propisana aktom kojim se uređuju granične vrednosti emisije, vrše se tako da se iz njihovih rezultata mogu izračunati dnevne prosečne vrednosti toplotne emisije.³⁰ Mesto uzorkovanja otpadnih voda određuje se uzimajući u obzir promene sastava otpadnih voda u vremenu i prostoru. Mesto uzorkovanja je: mesto izliva otpadne vode u prijemnik; mesto pre i posle postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i mesto na unutrašnjem toku otpadne vode ukoliko otpadne vode sadrže opasne materije.³¹

²⁵ Više o definiciji ovog pojma videti u daljem tekstu pod „Ekvivalent stanovništva/ ekvivalent u broju stanovnika“.

²⁶ Čl. 7 Pravilnika.

²⁷ Čl. 8 Pravilnika.

²⁸ Čl. 9 Pravilnika.

²⁹ Čl. 10 Pravilnika.

³⁰ Čl. 11 Pravilnika.

³¹ Čl. 12 Pravilnika.

2.2.5. Uzorkovanje otpadnih voda i osnovni parametri otpadnih voda

Uzorkovanje prečišćenih i/ili neprečišćenih otpadnih voda vrši se uzimanjem kompozitnog ili trenutnog uzorka u zavisnosti od dinamike ispuštanja otpadnih voda, kao i od tehnološkog procesa.³² Osnovni parametri otpadnih voda su protok (minimalni, maksimalni i srednji dnevni), temperatura vazduha, temperatura vode, barometarski pritisak, boja, miris, vidljive materije, taložive materije (nakon 2h), pH vrednost, biohemijska potrošnja kiseonika količina kiseonika (BPK₅), hemijska potrošnja kiseonika (HPK), sadržaj kiseonika, suvi ostatak, žareni ostatak, gubitak žarenjem, suspendovane materije i elektroprovodljivost. Ispitivanje osnovnih parametara vrši se za sve otpadne vode.³³

2.2.6. Specifični parametri za tehnološke otpadne vode

Nadležni organ za izdavanje integrisane i vodne dozvole, može propisati i ispitivanje dodatnih specifičnih parametara, ako se na osnovu analize tehnološkog procesa i kvaliteta vode prijemnika u procesu izdavanja vodnih i integrisanih dozvola utvrdi da: taj parametar značajno utiče na kvalitet vode prijemnika u koji se direktno ili indirektno ispušta tehnološka otpadna voda, u skladu sa propisima kojima se uređuju status i granične vrednosti zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i kvalitet vode za kupanje; postoji rizik da vodno telo u koje se ispuštaju tehnološke otpadne vode neće postići ciljeve zaštite životne sredine zbog tog parametra; vodno telo u koje se ispuštaju tehnološke otpadne vode je preopterećeno zagađenjem a date otpadne vode sadrže parametar koji je uzrok takvog preopterećenja; parametar, prema propisima kojima se uređuju naknade za zagađivanje voda, ulazi u obračun te naknade; plan upravljanja vodama i program mera zahtevaju praćenje tog parametra za dati prijemnik.³⁴

2.2.7. Specifični parametri za komunalne otpadne vode

Specifični parametri za komunalne otpadne vode propisani su aktom jedinice lokalne samouprave o ispuštanju otpadnih voda u javnu kanalizaciju i aktom kojim se uređuju granične vrednosti emisije. U slučaju kada se otpadne vode iz domaćinstva i industrije zajedno odvođe, transportuju i prečišćavaju, mere se specifični parametri koji zavise od sastava tehnoloških otpadnih voda koje se ulivaju u javnu kanalizaciju. U ovom slučaju obuhvataju parametre koji imaju štetan uticaj na biološku razgradnju otpadnih voda i parametre koji značajno utiču na kvalitet ostataka iz postrojenja ili uređaja za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda. Nadležni organ za izdavanje integrisane i

³² Čl. 13 Pravilnika.

³³ Čl. 17 Pravilnika.

³⁴ Čl. 18 Pravilnika.

vodne dozvole, propisuje i ispitivanje dodatnih specifičnih parametara.³⁵

Pri uzorkovanju, pripremi uzoraka, njihovom čuvanju i skladištenju, rukovanju sa uzorcima, kao i pri ispitivanju na terenu i analizi uzoraka otpadnih voda primenjuju se referentne metode prema zahtevu standarda SRPS ISO/IEC 17025. Ukoliko takvih standarda nema mogu se primeniti odgovarajući međunarodni i evropski standardi kao i nestandardizovane metode razvijene u akreditovanim laboratorijama i validovane prema zahtevu standarda SRPS ISO/IEC 17025 koji daju ekvivalentne rezultate u pogledu merne nesigurnosti ispitivanja u skladu sa zahtevima propisa kojim se uređuju granične vrednosti emisije.³⁶

2.2.8. Zagađujuće materije, zagađujuće supstance u podzemnim i površinskim vodama, parametri hemijskog statusa površinskih i podzemnih voda

Emisija je ispuštanje prioriternih supstanci iz izvora zagađivanja u površinske vode; *maksimalna dozvoljena koncentracija* je maksimalna koncentracija pojedinačne prioritretne supstance ili grupe prioriternih supstanci na svakom mernom mestu monitoringa, koja ne može da se prekorači za površinske vode u celini, radi izbegavanja ozbiljnih nepovratnih kratkoročnih posledica za ekosisteme. Ukoliko su rezultati merenja za pojedine prioritretne supstance na svakom mernom mestu monitoringa u površinskim vodama ispod granice kvantifikacije ili su niže od vrednosti maksimalnih dozvoljenih koncentracija, uzima se da je ta vrednost nova vrednost maksimalno dozvoljene koncentracije za tu prioritretnu supstancu; *mesto ispuštanja* je mesto utvrđeno geografskim koordinatama na kome se otpadne vode koje sadrže pojedinačne prioritretne supstance ispuštaju u površinske vode.³⁷ Pravno lice i preduzetnik koji ispušta prioritretne supstance u površinske vode uskladiće svoje emisije sa standardima kvaliteta životne sredine u skladu sa rokovima datim u Planu zaštite voda od zagađivanja. Vlada bliže utvrđuje rokove za usklađivanje emisije sa standardima kvaliteta životne sredine za navedena lica nakon sprovedenog monitoringa osnovnog (nultog) nivoa prioriternih supstanci.³⁸

Uredbom o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje utvrđuju se granične vrednosti zagađujućih supstanci u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu, kao i rokovi za njihovo dostizanje.³⁹ Ova uredba se ne primenjuje: kod posledica nesrećnih slučajeva ili izuzetnih okolnosti prirodnog uzroka koji se realno ne mogu predvideti,

³⁵ Čl. 19 Pravilnika.

³⁶ Čl. 20 Pravilnika.

³⁷ Čl. 2 Uredbe o graničnim vrednostima prioriternih i prioriternih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje, *Sl. glasnik RS*, br. 24/2014 (dalje: Uredba – hazardne supstance).

³⁸ Čl. 10 Uredbe – hazardne supstance.

³⁹ Čl. 1 Uredbe o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje, *Sl. glasnik RS*, br. 50/2012 (dalje: Uredba – zagađujuće materije u površinskim i podzemnim vodama).

izbeći ili ublažiti; u slučaju procene nadležnih organa da unošenje zagađujućih materija u podzemne vode nije tehnički moguće sprečiti ili ograničiti bez korišćenja: mera koje bi povećale rizik po zdravlje ljudi i životinja ili kvalitet životne sredine u celini, ili mera za uklanjanje količina zagađujućih materija iz zagađenog zemljišta ili podslojeva zemljišta ili drugačije kontrole njihovog proceđivanja, za čije sprovođenje je neophodno uložiti finansijska sredstva koja daleko premašuju koristi koje proizilaze iz primene tih mera.⁴⁰ Zabranjeno je unošenje zagađujućih materija u podzemne vode ukoliko takva aktivnost može dovesti do pogoršanja stanja odnosno do pogoršanja postojećeg hemijskog statusa podzemne vode, što se procenjuje na osnovu podataka dobijenih sprovođenjem monitoringa, u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast voda i zaštita životne sredine. Granične vrednosti zagađujućih materija navedenih u Uredbi menjaju se i/ili dopunjuju sa novim zagađujućim materijama u skladu sa novim podacima o zagađujućim materijama, grupama zagađujućih materija ili indikatorima, u cilju zaštite zdravlja ljudi i životinja i životne sredine, a u skladu sa planom zaštite voda od zagađivanja.⁴¹

Uredbom o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje utvrđuju se granične vrednosti emisije za određene grupe ili kategorije zagađujućih supstanci, odnosno materija i to za: tehnološke otpadne vode pre njihovog ispuštanja u javnu kanalizaciju; tehnološke i druge otpadne vode koje se neposredno ispuštaju u recipijent; vode koje se posle prečišćavanja ispuštaju iz sistema javne kanalizacije u recipijent i otpadne vode koje se iz septičke i sabirne jame ispuštaju u recipijent, kao i rokovi za njihovo dostizanje. Odredbe ove Uredbe ne primenjuju se na emisije nastale iz procesa termičkog tretmana otpada.⁴² Granične vrednosti emisije za određene grupe ili kategorije zagađujućih materija u vodama se nalaze u prilogu Uredbe.

Ova Uredba je značajna, jer se u članu 3. definiše značenje pojedinih izraza koji su bitni za pitanje otpadnih voda. Tako se definiše da je *BPK5* ili biohemijska potrošnja kiseonika količina kiseonika (O₂) neophodna za razgradnju organskih materija u otpadnim vodama od strane heterotrofnih mikroorganizama u toku prvih pet dana kultivacije pod odgovarajućim uslovima; *druge otpadne vode* su komunalne otpadne vode i sve otpadne vode koje nisu tehnološke i koje vode poreklo iz objekata koji služe za uzgoj životinja (npr. riba) ili obavljanje stomatološke delatnosti i drugih zanatskih delatnosti koje nemaju tehnološke otpadne vode; *efluent* je naziv za tehnološke otpadne vode koje se prečišćene ili neprečišćene ispuštaju u javnu kanalizaciju ili u površinske vode, kao i otpadne vode javne kanalizacije koje se prečišćene ili neprečišćene ispuštaju u površinske vode; *kompozitni uzorak* je mešavina pojedinačnih uzoraka otpadne vode ili prečišćene otpadne vode uzetih u određenom vremenskom intervalu. Frekvencija zahvatanja pojedinačnih uzoraka od kojih se priprema kompozitni uzorak zavisi od protoka otpadnih i prečišćenih otpadnih voda. Kompozitni uzorak je proporcionalan vremenu i protoku; *slučajni (trenutni) uzorak*

⁴⁰ Čl. 3 Uredbe – zagađujuće materije u površinskim i podzemnim vodama.

⁴¹ Čl. 8 Uredbe – zagađujuće materije u površinskim i podzemnim vodama.

⁴² Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje, *Sl. glasnik RS*, br. 67/2011, 48/2012, 1/2016 (dalje: Uredba – emisija zagađujućih materija).

je pojedinačni uzorak otpadne vode ili prečišćene otpadne vode uzet u datom vremenu sa određenog mesta; *dvočasovni uzorak* je uzorak otpadne vode ili prečišćene otpadne vode koji se sastoji od najmanje pet slučajnih uzoraka uzetih u toku dva časa u intervalima ne manjim od dva minuta; *vode koje se posle prečišćavanja ispuštaju iz sistema javne kanalizacije u recipijent* (u daljem tekstu: komunalne otpadne vode) su otpadne vode koje prvenstveno vode poreklo iz domaćinstava ili su mešavina upotrebljene vode iz domaćinstva sa tehnološkim vodama i/ili atmosferskim vodama. Komunalne otpadne vode su i otpadne vode koje se sakupljaju putem javne kanalizacije i vode poreklom prvenstveno iz javnih ustanova, hotela, restorana, kampova, bolnica ili poslovnih zgrada (otpadne vode iz domaćinstva) ili iz postrojenja i objekata koji služe u druge svrhe osim navedenih, pod uslovom da po sastavu odgovaraju komunalnim otpadnim vodama i/ili da se biološkim tretmanima ove otpadne vode mogu podjednako efikasno prečišćavati kao i otpadne vode iz domaćinstva; *odgovarajuće prečišćavanje otpadnih voda* je obrada otpadnih voda bilo kojim postupkom i/ili načinom kojim se postižu zahtevane granične vrednosti emisije (GVE), odnosno ne narušava dobar status površinske vode nakon ispuštanja u recipijent.

Opasne materije su materije koje su toksične, razgradljive, bioakumulativne i imaju štetno dejstvo na život i zdravlje ljudi, kao i na životnu sredinu; *operativni monitoring* je monitoring koji ima za cilj da obezbedi informacije i neophodne podatke o koncentraciji i masenom protoku zagađujućih materija u otpadnim vodama i prečišćenim otpadnim vodama; *ostatak iz procesa prečišćavanja otpadnih voda* je mulj obrađen ili neobrađen iz postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda; *otpadne vode* su vode sa izmenjenim prirodnim fizičkim, hemijskim i/ili biološkim osobinama kao rezultat ljudske aktivnosti, kao i atmosferske i druge vode; *otpadne vode iz domaćinstva* su otpadne vode iz stambenih naselja koje potiču pretežno od ljudskih metabolizama i kućnih aktivnosti; *prethodno prečišćavanje voda (predtretman)* je uklanjanje grubog suspendovanog i plivajućeg materijala, inertnog materijala, plivajućeg ulja i ujednačavanje protoka otpadne vode i koncentracije zagađujućih materija u otpadnim vodama. Ono obuhvata i obradu tehnoloških i drugih otpadnih voda u skladu sa zahtevima za ispuštanje tehnoloških otpadnih voda u sistem javne kanalizacije; *primarno prečišćavanje* je prečišćavanje otpadnih voda fizičkim i/ili hemijskim postupkom koji obuhvata taloženje suspendovanih materija ili druge postupke u kojima se BPK5 ulaznih otpadnih voda smanjuje za najmanje 20% pre ispuštanja, a ukupne suspendovane materije ulaznih otpadnih voda se smanjuju za najmanje 50%; *sekundarno prečišćavanje* je prečišćavanje otpadnih voda postupkom koji uključuje biološko prečišćavanje sa sekundarnim taloženjem ili drugi postupak kojim se uklanja 70 - 90% BPK5 ulaznih otpadnih voda i 75% HPK ulaznih otpadnih voda; *tercijarno prečišćavanje* je prečišćavanje otpadnih voda postupkom kojim se uz sekundarno prečišćavanje dodatno uklanja fosfor za 80% i/ili azot za 70 - 80%; *tehnološke otpadne vode* su otpadne vode koje se izlivaaju iz tehnoloških postrojenja, odnosno industrijskih objekata, i iz prostorija koje se koriste za vršenje zanatske delatnosti, osim sanitarnih otpadnih voda i atmosferskih voda; *HPK* ili hemijska potrošnja kiseonika je hemijski potrebna količina kiseonika za oksidaciju organskih komponenata i neorganskih soli, a izražava se potrošnjom kiseonika (O₂) u mg/l.

2.2.9. Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za otpadne vode

Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za otpadne vode, u zavisnosti od tehnoloških postrojenja, izražavaju se kao: koncentracija posmatrane zagađujuće materije u prečišćenoj otpadnoj vodi ili količina zagađujuće materije u prečišćenoj vodi koja može da se ispusti u zavisnosti od kapaciteta proizvodnje, količine dobijenog proizvoda ili upotrebljene sirovine.

U slučaju da ne može da se dostigne granična vrednost emisije, neophodno je postići odgovarajuću efikasnost procesa prečišćavanja otpadnih voda. Efikasnost procesa prečišćavanja izražava se kao % smanjenja određenog parametra zagađenja ili kao količina ispuštene zagađujuće materije po jedinici dobijenog proizvoda ili po jedinici utrošene sirovine. Ona se izračunava na osnovu opterećenja otpadne vode i prečišćene otpadne vode tom zagađujućom materijom. Merenje količina i kvaliteta otpadnih voda i efikasnosti procesa prečišćavanja u određenom vremenskom periodu vrši se radi kontrole postizanja navednih zahteva.⁴³

2.2.10. Rokovi za dostizanje graničnih vrednosti

Pravno lice ili preduzetnik koji ima postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i/ili koja svoje otpadne vode ispušta u recipijent ili javnu kanalizaciju, dužno je da svoje emisije uskladi sa graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vodi propisanih ovom uredbom, najkasnije do 31. decembra 2025. godine.

Izuzetno, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda iz aglomeracija sa opterećenjem većim od 2000 ES koja svoje komunalne otpadne vode ispuštaju u recipijent uskladiće svoje emisije sa graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija propisanih ovom uredbom najkasnije do 31. decembra 2040. godine, a za komunalne otpadne vode koje se ispuštaju iz aglomeracija sa opterećenjem manjim od 2000 ES uskladiće svoje granične vrednosti emisije zagađujućih materija u skladu sa planom upravljanja vodama.

Pravno lice ili preduzetnik, koje ima navedena postrojenja koje ispušta svoje otpadne vode u recipijent ili javnu kanalizaciju dužno je da donese Akcioni plan za dostizanje graničnih vrednosti emisije u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ove uredbe, te da njime utvrdi rokove za postepeno dostizanje tih graničnih vrednosti, kao i da postupi saglasno Akcionom planu u skladu sa ovom uredbom. Pravno lice ili preduzetnik dužno je da podnese izveštaj o sprovođenju Akcionog plana ministarstvima nadležnim za poslove zaštite životne sredine i vodoprivrede, svake dve godine od dana donošenja Akcionog plana.⁴⁴

Izuzetno, za postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola u skladu sa zakonom kojim se uređuje integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine, nadležni organ može utvrditi drugačije rokove za dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih

⁴³ Čl. 4 Uredbe - emisija zagađujućih materija.

⁴⁴ Čl. 19 Uredbe - emisija zagađujućih materija.

materija u postupku izdavanja te dozvole, u skladu sa propisima u oblasti integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine.⁴⁵

Novčanom kaznom od 500.000 do 1.000.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice ako ne podnese izveštaj o sprovođenju Akcionog plana ministarstvima nadležnim za poslove zaštite životne sredine i vodoprivrede, svake dve godine od dana donošenja Akcionog plana. Za ovaj prekršaj kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 25.000 do 50.000 dinara, kao i preduzetnik novčanom kaznom od 250.000 do 500.000 dinara.⁴⁶

2.2.11. Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za tehnološke otpadne vode pre njihovog ispuštanja u javnu kanalizaciju

Granične vrednosti emisije za određene grupe ili kategorije zagađujućih materija za tehnološke otpadne vode, pre njihovog ispuštanja u javnu kanalizaciju, date su u prilogu Uredbe o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje.

Ispuštanje tehnoloških otpadnih voda u sistem javne kanalizacije vrši se u skladu sa aktom o ispuštanju otpadnih voda u javnu kanalizaciju koji donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave. Kada akt za ispuštanje otpadnih voda u sistem javne nije donet, primenjivaće se granične vrednosti emisije iz Priloga 2. Glava III Uredbe. Kada pravno lice, preduzetnik, odnosno fizičko lice ispušta otpadne vode koje vode poreklo iz tehnoloških procesa i od drugih aktivnosti i postupaka, a u kojima je utvrđeno prisustvo zagađujućih materija ili jedinjenja koja nisu navedena u Prilogu 2. Glava III, pre njihovog ispuštanja u javnu kanalizaciju, nadležni organ jedinice lokalne samouprave propisuje granične vrednosti emisije za te zagađujuće materije ili jedinjenja. U slučaju da nadležni organ jedinice lokalne samouprave ne propiše granične vrednosti emisije a tehnološki uslovi su slični kao u nekom od odeljaka Priloga 2. primenjivaće se granične vrednosti iz odgovarajućeg odeljka.⁴⁷

2.2.12. Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za tehnološke i druge otpadne vode koje se neposredno ispuštaju u recipijent

Prilogom 2. Uredbe utvrđene su granične vrednosti emisije zagađujućih materija za tehnološke i druge otpadne vode koje se neposredno ispuštaju u recipijent za pojedina industrijska postrojenja i druge zagađivače.⁴⁸ Izuzetno, strože granične vrednosti emisije zagađujućih materija za tehnološke i druge otpadne vode od onih iz člana 9. ove uredbe

⁴⁵ Čl. 20 Uredbe - emisija zagađujućih materija.

⁴⁶ Čl. 20a Uredbe - emisija zagađujućih materija.

⁴⁷ Čl. 8 Uredbe - emisija zagađujućih materija.

⁴⁸ Čl. 9 Uredbe - emisija zagađujućih materija.

moгу se utvrditi u skladu sa propisima kojima se uređuju vode, zaštita životne sredine i integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine.⁴⁹

2.2.13. Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za vode koja se posle prečišćavanja ispuštaju iz sistema javne kanalizacije u recipijent

Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za komunalne otpadne vode koje se ispuštaju u recipijent date su u prilogu Uredbe. Granične vrednosti emisije zagađujućih supstanci za komunalne otpadne vode, u zavisnosti od kapaciteta postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, odnosno u odnosu na ES, takođe su date u Prilogu. U slučaju kada se prečišćene komunalne otpadne vode ispuštaju u površinske vode koje se koriste za kupanje i rekreaciju, vodosnabdevanje i navodnjavanje, moraju ispuniti i zahtevane granične vrednosti date u Prilogu 2. Najmanji broj uzoraka koje je potrebno uzeti tokom godine za analizu prečišćenih komunalnih otpadnih voda, u zavisnosti od kapaciteta postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, dat je u Prilogu 2. Dozvoljen maksimalan broj uzoraka u toku godine koji može odstupati od granične vrednosti emisije za prečišćene komunalne otpadne vode, u zavisnosti od ukupnog broja uzoraka uzetih u toku godine, dat je u Prilogu 2. Ovo se odnosi na uzorke sa ekstremnim vrednostima, koje se javljaju kao posledica vanrednih situacija (npr. jake kiše iznad proseka).⁵⁰

Komunalne otpadne vode koje se ispuštaju iz sistema javne kanalizacije u recipijent moraju najmanje ispuniti date granične vrednosti emisije za postrojenje sa sekundarnim prečišćavanjem iz Priloga 2. Do izgradnje postrojenja sa sekundarnim prečišćavanjem, u skladu sa rokovima datim u planu zaštite voda od zagađivanja, ispuštanje komunalnih otpadnih voda vrši se u skladu sa uslovima iz vodnih dozvola, uz ispitivanje kvaliteta otpadnih voda u odnosu na pokazatelje za planirani stepen prečišćavanja i sa kontinuiranim zapisom praćenja količine ispuštene otpadne vode iz sistema javne kanalizacije.⁵¹

2.2.14. Granične vrednosti emisije zagađujućih materija za otpadne vode koje se ispuštaju u recipijent iz septičke i sabirne jame

Radi sprečavanja pogoršanja kvaliteta vode i životne sredine, određuju se fizičko-hemijski parametri i granične vrednosti emisije zagađujućih materija, kao i načini i uslovi ispuštanja zagađujućih materija i primene graničnih vrednosti emisije, i to za: otpadne vode koje se ispuštaju u recipijent iz septičke i sabirne jame. Vlada, na predlog ministra nadležnog za poslove vodoprivrede i ministra nadležnog za poslove zaštite životne sredine, utvrđuje fizičko-hemijske parametre i granične vrednosti emisije zagađujućih materija,

⁴⁹ Čl. 10 Uredbe - emisija zagađujućih materija.

⁵⁰ Čl. 13 Uredbe - emisija zagađujućih materija.

⁵¹ Čl. 14 Uredbe - emisija zagađujućih materija.

načine i uslove ispuštanja zagađujućih materija, kao i načine i uslove primene graničnih vrednosti emisije i rokove za njihovo dostizanje.⁵²

Otpadne vode iz septičkih i sabirnih jama ispuštaju se isključivo u javnu kanalizaciju. Izuzetno, u slučaju kada se otpadne vode iz septičkih i sabirnih jama ne mogu ispustiti u javnu kanalizaciju, za njihovo neposredno ispuštanje u recipijent primenjuju se granične vrednosti emisije zagađujućih materija u skladu sa članom 13. st. 1. i 3. Uredbe.⁵³

2.2.15. Poljoprivredna zemljišta

Mulj koji je nastao u procesu prečišćavanja komunalnih otpadnih voda obrađuje se, koristi ili odlaže na način kojim se ne ugrožava životna sredina i zdravlje ljudi, u skladu sa ovim zakonom, propisom kojim se uređuju granične vrednosti emisije zagađujućih materija u vode i posebnim zakonima kojima se uređuje poljoprivredno zemljište i upravljanje otpadom.⁵⁴ Ostaci od prečišćavanja komunalnih otpadnih voda mogu se koristiti u poljoprivredne i druge svrhe (npr. za pokrivanje deponija, za popravljavanje pejzaža) ukoliko ispunjavaju propisane granične vrednosti emisije iz Priloga 2 Uredbe o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje. Republički poljoprivredni inspektor je ovlašćen da zabrani ispuštanje i odlaganje opasnih i štetnih materija na poljoprivrednom zemljištu i kanalima za navodnjavanje u količini koja može da ošteti i smanji proizvodnu sposobnost poljoprivrednog zemljišta i kvalitet vode za navodnjavanje. O preduzetim merama inspektor donosi rešenje. Na rešenje inspektora može se izjaviti žalba ministru, kako reguliše Zakon o poljoprivrednom zemljištu Republike Srbije (dalje: ZPZ).⁵⁵

2.2.16. Šume

Šume imaju opštekorisnu i privrednu funkciju. Opštekorisne funkcije šuma su: opšta zaštita i unapređivanje životne sredine postojanjem šumskih ekosistema; očuvanje biodiverziteta; prečišćavanje vode, snabdevanje i zaštita podzemnih tokova i izvorišta pijaćom vodom.⁵⁶

Zabranjeno je odvodnjavanje i izvođenje drugih radova kojima se vodni režim u šumi menja tako da se ugrožava opstanak ili vitalnost šume. Pri izradi i sprovođenju projekata uređivanja izvorišta voda u šumskim ekosistemima, koji se donose u skladu sa posebnim propisima, neophodno je obezbediti dovoljnu količinu slobodne vode (biološki

⁵² Čl. 93 ZVS.

⁵³ Čl. 18 Uredbe - emisija zagađujućih materija.

⁵⁴ Čl. 98 ZVS.

⁵⁵ Čl. 84 Zakona o poljoprivrednom zemljištu, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, 65/2008 - dr. zakon, 41/2009, 112/2015, 80/2017 i 95/2018 - dr. zakon.

⁵⁶ Čl. 6 Zakona o šumama, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010, 93/2012, 89/2015, 95/2018 (drugi zakon) (dalje: ZŠ).

minimum) radi zadovoljavanja potreba biljnog i životinjskog sveta u šumi. Radovi mogu da se izvode ako je na projekat prethodno pribavljena saglasnost Ministarstva, a na teritoriji autonomne pokrajine saglasnost nadležnog organa autonomne pokrajine.⁵⁷

2.3. REGULISANJE ULOGE DRŽAVNIH ORGANA I PRAVNIH LICA U TRETMANU OTPADNIH VODA

Ustav Republike Srbije predviđa da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju.⁵⁸ Ciljevi zaštite životne sredine, kada je o vodama reč, obuhvataju sprečavanje pogoršanja, zaštitu i unapređivanje svih vodnih tela površinskih voda i zaštitu, unapređenje i obnavljanje svih tela podzemnih voda, a radi ostvarivanja dobrog statusa površinskih i podzemnih voda i zaštićenih oblasti.⁵⁹

Vode se mogu koristiti i opterećivati, a otpadne vode ispuštati u vode uz primenu odgovarajućeg tretmana, na način i do nivoa koji ne predstavlja opasnost za prirodne procese ili za obnovu kvaliteta i količine vode i koji ne umanjuje mogućnost njihovog višenamenskog korišćenja. Zaštita i korišćenje voda ostvaruje se u okviru integralnog upravljanja vodama preduzimanjem i sprovođenjem mera za očuvanje površinskih i podzemnih voda i njihovih rezervi, kvaliteta i količina, kao i zaštitom u skladu sa posebnim zakonom. Zaštita voda ostvaruje se preduzimanjem mera sistematskog i kontrolnog praćenja kvaliteta voda, smanjivanjem zagađivanja voda zagađujućim materijama ispod propisanih graničnih vrednosti i preduzimanjem tehničko-tehnoloških i drugih potrebnih mera za njihovo prečišćavanje, kako bi se sprečilo unošenje u vode opasnih, otpadnih i dugih štetnih materija, kao i praćenjem uticaja zagađenih voda na zdravlje ljudi, životinjski i biljni svet i životnu sredinu. Zaštita voda obuhvata i zaštitu voda od uticaja prekograničnog zagađenja, tako da se obezbeđuje očuvanje voda u celini.⁶⁰

Konkretno, kada se radi o otpadnim vodama, pravno lice i/ili preduzetnik koji ima postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda ili treba da ih izgradi i koji ispušta svoje otpadne vode u recipijent ili javnu kanalizaciju, osim postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole, dužan je da donese akcioni plan za postepeno dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u vode, utvrdi rokove za njihovo postepeno dostizanje, kao i da postupa saglasno akcionom planu, a u skladu sa propisom kojim se uređuju granične vrednosti emisije zagađujućih materija u vode i rokovi za njihovo dostizanje. Takođe, mulj koji je nastao u procesu prečišćavanja komunalnih otpadnih voda mora se tretirati, odlagati i koristiti na način da se ne ugrozi životna sredina i zdravlje ljudi, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita voda od zagađivanja. Mulj koji je nastao u procesu prečišćavanja tehnoloških otpadnih voda mora se tretirati, odlagati i koristiti u skladu sa zakonom

⁵⁷ Čl. 50 ZŠ.

⁵⁸ Čl. 74 Ustava Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006.

⁵⁹ Čl. 3 ZVS.

⁶⁰ Čl. 23 Zakona o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 (drugi zakon), 72/2009 (drugi zakon), 43/2011 (Odluka Ustavnog suda), 14/2016, 76/2018, 95/2018 (drugi zakon) (dalje: ZZŠ).

kojim se uređuje upravljanje otpadom, osim mulja koji je rudarski otpad, nastao u procesu eksploatacije i pripreme mineralnih sirovina.⁶¹ Posebni zakoni, a u zavisnosti od materije koju regulišu predviđaju određene zabrane, pa tako se zabranjuje ispuštanje i odlaganje opasnih i štetnih materija na poljoprivrednom zemljištu i kanalima za navodnjavanje u količini koja može da ošteti i smanji proizvodnu sposobnost poljoprivrednog zemljišta i kvalitet vode za navodnjavanje,⁶² kao i ispuštanje voda, otpadnih voda i drugih tečnosti na put.⁶³ Pre nekoliko godina predlagalo se uvođenje diferencirane i selektivne naknade za ispuštanje otpadnih voda iz naselja i industrije i formiranje nacionalne laboratorije za vazduh i vodu.⁶⁴

2.3.1. Zdravstvena zaštita (nivoi Srbije, APV, lokalne samouprave), javno zdravlje (nivoi Srbije, APV, lokalne samouprave)

Svako, a posebno Republika Srbija i autonomna pokrajina, odgovoran je za zaštitu životne sredine.⁶⁵ Društvenu brigu za zdravlje na nivou Republike Srbije čine mere privredne, zdravstvene i socijalne politike kojima se stvaraju uslovi za sprovođenje zdravstvene zaštite, očuvanje i unapređenje zdravlja ljudi, kao i mere kojima se usklađuje delovanje i razvoj sistema zdravstvene zaštite.⁶⁶ Društvena briga za zdravlje na nivou autonomne pokrajine i na nivou jedinice lokalne samouprave obuhvata mere za obezbeđivanje i sprovođenje zdravstvene zaštite od interesa za građane, koje se sprovode na teritoriji autonomne pokrajine.⁶⁷

Sprovođenje javnog zdravlja u oblasti životne sredine i zdravlja stanovništva obuhvata praćenje i analizu stanja životne sredine, odnosno analizu vode (površinske i podzemne vode, vode koje se koriste za piće i rekreaciju), vazduha, zemljišta, buke, vibracija, jonizujućeg zračenja, nejonizujućeg zračenja, otpadnih voda i otpada.⁶⁸ Društvena briga za javno zdravlje na nivou Republike Srbije obuhvata: praćenje stanja životne sredine (vode, vazduha, zemljišta, buke, vibracija, jonizujućeg i nejonizujućeg zračenja i otpada) i uticaja faktora životne sredine na zdravlje ljudi; obezbeđivanje uslova za snabdevanje stanovništva zdravstveno ispravnom vodom za piće i zdravstveno bezbednom hranom, dispoziciju otpadnih materija i odgovarajuće uslove životne sredine i radne okoline. Društvenu brigu za javno zdravlje sprovodi Vlada preko organa državne uprave.⁶⁹ Društvena briga za javno

⁶¹ Čl. 23 ZZŽS.

⁶² Čl. 84 ZPZ.

⁶³ Čl. 49 Zakona o putevima, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2018 i 95/2018 - dr. zakon (dalje: ZP).

⁶⁴ Nacionalna strategija održivog razvoja, *Sl. glasnik RS*, br. 31/2012.

⁶⁵ Čl. 74 Ustava Republike Srbije.

⁶⁶ Čl. 9 Zakona o zdravstvenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, br. 25/2019 (dalje: ZZZ).

⁶⁷ Čl. 12 i 13 ZZZ.

⁶⁸ Čl. 8 Zakona o javnom zdravlju, *Sl. glasnik RS*, br. 15/2016 (dalje: ZJZ).

⁶⁹ Čl. 13 ZJZ.

zdravlje na nivou autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave obuhvata mere za obezbeđivanje i sprovođenje aktivnosti u oblastima delovanja javnog zdravlja, u okviru posebnih programa iz oblasti javnog zdravlja, od interesa za stanovništvo na teritoriji autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.⁷⁰

2.3.2. Plan zaštite voda od zagađivanja

Zaštita voda sprovodi se u skladu sa planom zaštite voda od zagađivanja, koji naročito sadrži: listu aglomeracija, mere za kontrolu, sprečavanje, prekidanje i smanjivanje unošenja u površinske i podzemne vode hazardnih supstanci, mere za sprečavanje unošenja i odlaganje otpadnih i drugih materija na područjima na kojima to može uticati na pogoršanje kvaliteta voda, mere za prečišćavanje otpadnih voda, mere prevencije i kontrole unošenja rasutih zagađenja radi sprečavanja njihovog uticaja, mere zaštite akvatičnih ekosistema i drugih ekosistema koji neposredno zavise od akvatičnih ekosistema od hazardnih i prioriternih supstanci, uključujući i prioriternu hazardnu supstancu, način sprovođenja interventnih mera u određenim slučajevima zagađivanja, organe i pravna lica koji su dužni sprovesti pojedine mere i radove, rokove za smanjenje zagađivanja vode, odgovornosti i ovlašćenja u vezi sa sprovođenjem zaštite voda, izgradnje objekata, sa pratećim uređajima za prečišćavanje otpadnih voda i druge mere potrebne za zaštitu i unapređenje kvaliteta voda. Plan mora da bude u skladu sa Strategijom i planom upravljanja vodama.⁷¹

Plan zaštite voda od zagađivanja donosi Vlada, na predlog Ministarstva, za period od šest godina. Ministarstvo svake druge godine, računajući od dana donošenja plana zaštite voda od zagađivanja, podnosi izveštaj Vladi o izvršenju tog plana.⁷² Plan zaštite voda od zagađivanja i akcioni plan zaštite životne sredine koji donosi Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine, moraju da budu usklađeni.⁷³

2.3.3. Načela integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja i integrisana dozvola

Integrisana dozvola se izdaje za postrojenja i aktivnosti koja mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra.⁷⁴ Integrisana dozvola jeste odluka nadležnog organa doneta u formi rešenja kojom se odobrava puštanje u rad postrojenja ili njegovog dela, odnosno obavljanje aktivnosti čiji sastavni deo čini dokumentacija sa utvrđenim uslovima kojima se garantuje da takvo postrojenje ili aktivnost

⁷⁰ Čl. 14 ZJZ.

⁷¹ Čl. 94 ZVS.

⁷² Čl. 95 ZVS.

⁷³ Čl. 96 ZVS.

⁷⁴ Čl. 1 Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 25/2015 (dalje: ZKZZS).

odgovaraju zahtevima predviđenim ovim zakonom.⁷⁵ Operater jeste svako fizičko ili pravno lice koje, u skladu sa propisima, upravlja postrojenjem ili ga kontroliše ili je ovlašćen za donošenje ekonomskih odluka u oblasti tehničkog funkcionisanja postrojenja i na čije ime se izdaje integrisana dozvola; zahtev za izdavanje integrisane dozvole jeste pisani akt koji operater, zajedno sa propisanom dokumentacijom podnosi nadležnom organu radi izdavanja integrisane dozvole za rad postrojenja.⁷⁶

Postrojenje jeste stacionarna tehnička jedinica u kojoj se izvodi jedna ili više aktivnosti koje su utvrđene posebnim propisom i za koje se izdaje integrisana dozvola, kao i svaka druga aktivnost kod koje postoji tehnička povezanost sa aktivnostima koje se izvode na tom mestu i koja može proizvesti emisije i zagađenje. Postojeće postrojenje jeste postrojenje koje je pušteno u rad, u skladu sa propisima koji su važili do dana stupanja na snagu ovog zakona ili za koje je dobijena integrisana dozvola ili koje, po mišljenju nadležnog organa, u potpunosti ispunjava uslove za podnošenje zahteva za dobijanje integrisane dozvole za rad, pod uslovom da takvo postrojenje bude pušteno u rad najkasnije u roku utvrđenom ovim zakonom, prema programu usklađivanja pojedinih privrednih grana sa odredbama ovog zakona.⁷⁷

Osnovna načela integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja su:

- načelo predostrožnosti, koje znači da svaka aktivnost mora biti sprovedena na način da se: ne prouzrokuje bilo kakvo znatno zagađenje; spreče ili smanje emisije na samom izvoru zagađivanja koje dovode do zagađenja vazduha, vode i zemljišta; spreči ili smanji korišćenje neobnovljivih prirodnih resursa i energije; spreči ili smanji stvaranje otpada; svede na minimum rizik po zdravlje ljudi, životnu sredinu i materijalna dobra;
- načelo integrisanosti i koordinacije, koje znači integrisani pristup izdavanja dozvola je usklađen postupak izdavanja dozvole u kom učestvuje više od jednog nadležnog organa koji preduzimaju mere za efikasan i integrisan pristup ovom postupku;
- načelo održivog razvoja koje je ustanovljeno radi ostvarivanja veće održive ravnoteže između ljudskih aktivnosti i društveno-ekonomskog razvoja s jedne strane i resursa i sposobnosti obnavljanja prirode s druge strane; režim integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja obezbeđuje se izdavanjem dozvola, utvrđivanjem uslova za održivo korišćenje prirodnih resursa, sirovina i energije;
- načelo hijerarhije upravljanja otpadom znači da hijerarhija upravljanja otpadom predstavlja redosled prioriteta u praksi upravljanja otpadom koji čine: sprečavanje stvaranja otpada i redukcija, odnosno smanjenje korišćenja resursa i smanjenje količina i/ili opasnih karakteristika nastalog otpada; ponovna upotreba, odnosno korišćenje proizvoda za istu ili drugu namenu; reciklaža, odnosno tretman otpada radi dobijanja sirovine za proizvodnju istog ili drugog proizvoda; iskorišćenje, odnosno korišćenje vrednosti otpada (kompostiranje, povrat energije i dr);
- načelo „zagađivač plaća“ znači da zagađivač mora da snosi pune troškove posledica

⁷⁵ Čl. 2 ZKZŽS.

⁷⁶ Čl. 2 ZKZŽS.

⁷⁷ *Ibid.*

svojih aktivnosti, odnosno troškove nastale ugrožavanjem životne sredine, koji uključuju troškove za ugrožavanje i rizik po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini, odnosno vraćanja lokacije u zadovoljavajuće stanje životne sredine posle zatvaranja postrojenja ili prestanka obavljanja aktivnosti;

- načelo javnosti ustanovljeno je u cilju informisanja javnosti o radu postrojenja i o njihovom mogućem uticaju na životnu sredinu, kao i u cilju obezbeđenja pune otvorenosti postupka izdavanja dozvola, javnost mora imati pristup informacijama koje se odnose na zahtev za izdavanje dozvole za nova postrojenja ili za bitne izmene u radu postrojenja, izradu nacрта dozvole, rešenja o izdavanju dozvole i o svakom njenom obnavljanju, kao i na relevantne podatke dobijene monitoringom.⁷⁸

Vlada Republike Srbije propisuje vrste aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje dozvola.⁷⁹ Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine izdaje dozvolu u skladu sa ovim zakonom za postrojenja i aktivnosti za koja dozvolu ili odobrenje za izgradnju i početak rada, odnosno izvođenje ili obavljanje aktivnosti, izdaje drugo nadležno ministarstvo. Pokrajinski organ nadležan za poslove zaštite životne sredine izdaje dozvolu u skladu sa ovim zakonom za postrojenja i aktivnosti za koja dozvolu ili odobrenje za izgradnju i početak rada, odnosno izvođenje ili obavljanje aktivnosti, izdaje drugi nadležni pokrajinski organ. Organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine izdaje dozvolu u skladu sa ovim zakonom za postrojenja i aktivnosti za koja dozvolu ili odobrenje za izgradnju i početak rada, odnosno izvođenje ili obavljanje aktivnosti, izdaje drugi nadležni organ jedinice lokalne samouprave.⁸⁰

2.3.4. Komunalne delatnosti i isporuka vode

Komunalne delatnosti u smislu ovog zakona su delatnosti pružanja komunalnih usluga od značaja za ostvarenje životnih potreba fizičkih i pravnih lica kod kojih je jedinica lokalne samouprave dužna da stvori uslove za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njihovim vršenjem. Komunalne delatnosti su delatnosti od opšteg interesa. Između ostalog, komunalne delatnosti su i snabdevanje vodom za piće, te prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda.⁸¹

Snabdevanje vodom za piće je zahvatanje, prečišćavanje, prerada i isporuka vode vodovodnom mrežom do mernog instrumenta potrošača, obuhvatajući i merni instrument. Prečišćavanje i odvođenje atmosferskih i otpadnih voda je sakupljanje, odvođenje, prečišćavanje i ispuštanje otpadnih, atmosferskih i površinskih voda sa površina javne namene, odnosno od priključka korisnika na uličnu kanalizacionu mrežu, tretman

⁷⁸ Čl. 3 ZKZŽS.

⁷⁹ Čl. 4 ZKZŽS.

⁸⁰ Čl. 5 ZKZŽS.

⁸¹ Čl. 2 Zakona o komunalnim delatnostima, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2011, 104/2016, 95/2018 (dalje: ZKD).

otpadnih voda u postrojenju za prečišćavanje, crpljenje, odvoz i tretiranje fekalija iz septičkih jama.⁸²

2.3.5. Komunalni inspektor

Opštinski, odnosno gradski komunalni inspektor ovlašćen je da:

- vrši uvid u opšte i pojedinačne akte, evidencije i drugu dokumentaciju vršilaca komunalne delatnosti i drugih pravnih i fizičkih lica;
- sasluša i uzima izjave od odgovornih lica kod vršilaca komunalne delatnosti i drugih pravnih i fizičkih lica;
- pregleda objekte, postrojenja i uređaje za obavljanje komunalne delatnosti i poslovne prostorije radi prikupljanja neophodnih podataka;
- fotografiše i snimi prostor u kome se vrši inspekcijski nadzor, kao i druge stvari koje su predmet nadzora;
- naloži rešenjem da se komunalna delatnost obavlja na način utvrđen zakonom i propisima na osnovu zakona;
- naloži rešenjem izvršavanje utvrđenih obaveza i preduzimanja mera za otklanjanje nedostataka u obavljanju komunalne delatnosti;
- pregleda objekte, postrojenja i uređaje koji služe korišćenju komunalnih usluga, uključujući i one koje predstavljaju unutrašnje instalacije i pripadaju korisniku komunalne usluge;
- naloži rešenjem korisniku izvršenje utvrđenih obaveza, kao i otklanjanje nedostataka na unutrašnjim instalacijama i da pristupi tim instalacijama prilikom izvršenja rešenja kojim je naložio otklanjanje nedostataka ili isključenje korisnika sa komunalnog sistema;
- izriče novčanu kaznu prekršajnim nalogom u skladu sa zakonom kojim se uređuju prekršaji;
- podnosi zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno prijavu za privredni prestup ili krivično delo ukoliko oceni da postoji sumnja da je povredom propisa učinjen prekršaj, privredni prestup ili krivično delo.⁸³

2.3.6. Meteorološki i hidrološki poslovi i zaštita voda

Meteorološka i hidrološka delatnost su delatnosti od interesa za Republiku Srbiju u pogledu zaštite života ljudi i materijalnih dobara od delovanja meteoroloških i hidroloških elementarnih nepogoda i katastrofa, kao i racionalnog korišćenja vremenskih uslova, klime i vodnih resursa, a u cilju održivog privrednog razvoja Republike Srbije. Te delatnosti ostvaruju se kroz razvoj i funkcionisanje meteorološkog

⁸² Čl. 3 ZKD.

⁸³ Čl. 34 ZKD.

i hidrološkog sistema rane najave meteoroloških i hidroloških elementarnih nepogoda i katastrofa, programe istraživanja stanja i promena vremena, klime i režima voda, poslove primene meteorologije i hidrologije i osposobljavanje kadra za obavljanje ovih delatnosti. Sistemi, programi i poslovi u okviru tih delatnosti, kao delatnosti od interesa za Republiku Srbiju, sastavni su deo međunarodnih meteoroloških i hidroloških programa i informacionih sistema.⁸⁴

Monitoring kvaliteta voda jeste sistematsko instrumentalno merenje i/ili određivanje fizičko-hemijskih, hemijskih, bioloških i mikrobioloških osobina vode i određivanje sadržaja zagađujućih materija u vodama, uključujući i sedimente; *podaci kvaliteta voda* jesu vrednosti parametara kvaliteta voda dobijene fizičko-hemijskim, hemijskim, biološkim i mikrobiološkim merenjima, osmatranjima i/ili njihovom obradom; *podzemne vode* jesu sve vode koje su ispod površine zemlje u zoni zasićenja i u dodiru sa površinom zemlje ili potpovršinskim slojem; *vodno telo podzemne vode* jeste posebna zapremina podzemne vode unutar jednog ili više vodonosnih slojeva; *stanje voda* jeste skup kvantitativnih i kvalitativnih vrednosti parametara površinskih i podzemnih voda u definisanom momentu vremena ili vremenskom intervalu, obrađenih i predstavljenih na način koji obezbeđuje objektivnu ocenu o ovoj komponenti prirodne sredine; *hidrološko merenje i osmatranje* jeste instrumentalno merenje i/ili određivanje vrednosti jednog ili više hidroloških elemenata; *hidrološko obezbeđenje* jeste skup mera, aktivnosti i poslova na prikupljanju, obradi, analizi, prognozi i distribuciji hidroloških podataka i informacija o tekućem i očekivanom stanju površinskih i podzemnih voda od značaja za bezbednost života ljudi i materijalnih dobara; *hidrološki podaci* jesu kvantitativne vrednosti hidroloških elemenata i pojava koje su dobijene hidrološkim merenjima i osmatranjima i/ili njihovom obradom na hidrološkim stanicama upisanim u Registar mreža državnih meteoroloških i hidroloških stanica i dopunskih mreža meteoroloških i hidroloških stanica; *hidrološka stanica* jeste mesto sa odgovarajućim objektom, instrumentima i opremom za izvršavanje propisanog programa hidroloških merenja i osmatranja, uključujući i program monitoringa kvaliteta voda.⁸⁵ Meteorološka i hidrološka delatnost zasnivaju se na načelu javnosti, što znači da su svi zvanični meteorološki i hidrološki podaci i informacije kao i podaci o kvalitetu vazduha i voda - javni i istovremeno dostupni svim korisnicima.⁸⁶

Republički hidrometeorološki zavod je organ je organ državne uprave - posebna organizacija sa statusom pravnog lica koja obavlja meteorološke i hidrološke poslove i to:

- planiranje, uspostavljanje, funkcionisanje i razvoj meteorološkog i hidrološkog računarskog i telekomunikacionog sistema za prikupljanje, razmenu i distribuciju podataka i informacija o stvarnom i prognoziranom stanju vremena, klime i voda, kao i podataka o kvalitetu vazduha i voda; uspostavljanje, funkcionisanje i razvoj meteorološkog i hidrološkog analitičkog-prognostičkog sistema i hidrometeorološkog sistema rane najave za izradu i izdavanje vremenskih, klimatskih, agrometeoroloških, biometeoroloških, hidroloških i hidrogeoloških

⁸⁴ Čl. 2 Zakona o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2010 (dalje: ZMHD).

⁸⁵ Čl. 3 ZMHD.

⁸⁶ Čl. 4 ZMHD.

analiza, prognoza i upozorenja na meteorološke i hidrološke elementarne nepogode i katastrofe, za izradu i izdavanje analiza i prognoza kvaliteta voda u slučaju havarijskih zagađenja, kao i za modeliranje i prognozu prekograničnog atmosferskog transporta i depozicije zagađujućih materija i radionuklida u slučaju udesa i akcidenata;

- uspostavljanje i razvoj baza meteoroloških i hidroloških podataka i podataka o kvalitetu vazduha i voda, obrada, objavljivanje i arhiviranje podataka; uspostavljanje međunarodne saradnje u oblasti meteorologije i hidrologije i sprovođenje međunarodnih konvencija i standarda u oblasti meteorologije, hidrologije, monitoringa i istraživanja klimatskih promena i kvaliteta vazduha i voda; meteorološke i hidrološke poslove i poslove monitoringa prekograničnog zagađenja vazduha i voda za potrebe upravljanja vodama i zaštite životne sredine; poslove primenjene meteorologije, klimatologije i hidrologije za potrebe privrednih i drugih delatnosti, a naročito za potrebe ocene rizika, planiranja i zaštite od meteoroloških i hidroloških elementarnih nepogoda i drugih nesreća, izrade stručnih mišljenja u postupku izdavanja vodoprivrednih uslova, prostornog i urbanističkog planiranja i izdavanja hidroloških i meteoroloških uslova, projektovanja i izgradnje javnih objekata od opšteg interesa utvrđenih zakonom i izrada specijalnih meteoroloških, klimatskih i hidroloških analiza i informacija.

2.3.7. Zabrane i obaveze zagađivača, obaveza dostavljanja izveštaja od strane privrednih subjekata, zagađenja sa plovila

Radi zaštite kvaliteta voda, zabranjeno je: unošenje u površinske vode otpadnih voda koje sadrže hazardne i zagađujuće supstance iznad propisanih graničnih vrednosti emisije koje mogu dovesti do pogoršanja trenutnog stanja; unošenje svih hazardnih supstanci u podzemne vode; unošenje ostalih zagađujućih supstanci u podzemne vode u meri u kojoj uzrokuju pogoršanje ili značajne i stalne uzlazne trendove koncentracija zagađujućih supstanci u podzemnim vodama; ispuštanje otpadne vode u stajaće vode, ako je ta voda u kontaktu sa podzemnom vodom, koja može prouzrokovati ugrožavanje dobrog ekološkog ili hemijskog statusa stajaće vode; ispuštanje sa plovnih objekata ili sa obale zagađujućih supstanci koje direktno ili indirektno dospevaju u vode, a potiču od bilo kog uređaja sa broda ili uređaja za prebacivanje na brod ili sa broda; ispuštanje prekomerno termički zagađene vode; odlaganje u vode mulja, obrađenog ili neobrađenog, iz postrojenja za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda; korišćenje đubriva ili sredstava za zaštitu bilja u obalnom pojasu do 5 m; ispuštanje u javnu kanalizaciju otpadnih voda koje sadrže hazardne supstance: korišćenje napuštenih bunara kao septičkih jama; ostavljanje u koritu za veliku vodu prirodnih i veštačkih vodotoka i jezera, kao i na drugom zemljištu, materijala koji mogu zagađivati vode; pranje vozila, mašina, opreme i uređaja u površinskim vodama i na vodnom zemljištu.⁸⁷

⁸⁷ Čl. 97 ZVS.

Prema čl. 98. st. 1 Zakona o vodama, pravno lice, preduzetnik, odnosno fizičko lice koje ispušta ili odlaže materije koje mogu zagaditi vodu, osim fizičkog lica koje koristi vodu za piće, sopstvene i sanitarne potrebe, dužno je da te materije, pre ispuštanja u sistem javne kanalizacije ili recipijent, delimično ili potpuno odstrani kao i da prečisti otpadne vode, u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonima koji uređuju oblast zaštite životne sredine, odnosno propisa donetih na osnovu tih zakona.

Prema čl. 98. st. 2 Zakona o vodama, prečišćavanje otpadnih voda vrši se do nivoa koji odgovara graničnim vrednostima emisije ili do nivoa kojim se ne narušavaju standardi kvaliteta životne sredine recipijenta, u skladu sa propisima kojima se uređuju granične vrednosti zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama, granične vrednosti prioriternih, hazardnih i drugih zagađujućih supstanci i propisom kojim se uređuju granične vrednosti emisije zagađujućih materija u vode, uzimajući stroži kriterijum od ova dva.

Izuzetno, strože uslove ispuštanja otpadnih voda, odnosno strožije vrednosti od propisanih graničnih vrednosti emisije iz čl. 98. st. 2. Zakona o vodama utvrđuju se vodnom i/ili integrisanom dozvolom u skladu sa propisom iz stava 2. pomenutog člana a na osnovu standarda kvaliteta životne sredine i graničnih vrednosti iz člana 93a ovog zakona i zakona kojim se uređuje integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine. Radi obezbeđivanja prečišćavanja otpadnih voda, lice iz čl. 98 st. 1 Zakona o vodama koje ispušta otpadnu vodu u recipijent ili javnu kanalizaciju dužno je da obezbedi sredstva i utvrdi rokove za izgradnju i pogon uređaja, odnosno postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u skladu sa akcionim planom za dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u vode, planom zaštite voda od zagađivanja i planom upravljanja vodama. Akt o ispuštanju otpadnih voda u javnu kanalizaciju donosi nadležni organ jedinice lokalne samouprave. Mulj koji je nastao u procesu prečišćavanja komunalnih otpadnih voda obrađuje se, koristi ili odlaže na način kojim se ne ugrožava životna sredina i zdravlje ljudi, u skladu sa ovim zakonom, propisom kojim se uređuju granične vrednosti emisije zagađujućih materija u vode i posebnim zakonima kojima se uređuje poljoprivredno zemljište i upravljanje otpadom.⁸⁸

Pravno lice, preduzetnik, odnosno fizičko lice koje ispušta ili odlaže materije koje mogu zagaditi vodu, osim fizičkog lica koje koristi vodu za piće, dužno je da postavi uređaje za merenje i kontinuirano meri količine otpadnih voda, da ispituje parametre kvaliteta otpadnih voda i njihov uticaj na recipijent, da izveštaje o izvršenim merenjima čuva najmanje pet godina i da iste dostavlja javnom vodoprivrednom preduzeću, ministarstvu nadležnom za poslove zaštite životne sredine i Agenciji za životnu sredinu jednom godišnje. Ukoliko neko od ovih lica ima uređaje, objekte, odnosno, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, dužno je da meri količine i ispituje kvalitet otpadnih voda pre i posle prečišćavanja, da obezbedi redovno funkcionisanje uređaja, objekata, odnosno, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i da vodi dnevnik njihovog rada. Ako u procesu proizvodnje u određenom pogonu ili delu pogona nastaju otpadne vode koje sadrže opasne materije, navedena lica su dužna da obavljaju merenje količina i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda pre njihovog spajanja sa ostalim tokovima otpadnih voda. Ministar i ministar nadležan za poslove

⁸⁸ Čl. 98 ZVS.

zaštite životne sredine bliže propisuju: način, uslove i mesto za postavljanje uređaja za merenje količina, uzimanje uzoraka i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i njihovog uticaja na recipijent; sadržinu izveštaja o izvršenim merenjima količina i ispitivanja kvaliteta otpadnih voda i njihovog uticaja na recipijent i način i rokove njegovog dostavljanja.⁸⁹

Pravno lice koje vrši sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda i zaštitu voda dužno je da vrši kontrolu ispravnosti objekata za sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda, pre svega u pogledu vodnepropusnosti, svakih pet godina, a u slučaju uređaja za merenje količina otpadnih voda jedanput godišnje. Kontrolu ispravnosti objekata vrši ovlašćeno pravno lice, u skladu sa Zakonom o vodama i zakonom kojim se uređuje izgradnja objekata, i o tome izdaje potvrdu. Ovo se odnosi i na septičke i sabirne jame.⁹⁰

U luci, pristaništu, marini i zimovniku moraju biti postavljeni uređaji za preuzimanje otpadnih mineralnih ulja, uljnih smeša, otpadnih voda i drugih otpadnih materija sa plovnih objekata, u skladu sa posebnim zakonom.⁹¹ Vlasnik, odnosno korisnik naftovoda i uređaja za prihvatanje, preradu i čuvanje mineralnih ulja, dužan je da ih održava na način da onemogući oticanje i curenje ulja u vode, u skladu sa posebnim zakonom.⁹² Ako građanin, vlasnik, odnosno korisnik dela obale, zapovednik plovnog objekta i drugo odgovorno lice na plovnom objektu primeti da je došlo do zagađivanja voda u vodotoku ili jezeru, dužno je da bez odlaganja obavesti jedan od nadležnih organa (kapetaniju pristaništa, ministarstvo, ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine, ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, i javno vodoprivredno preduzeće).⁹³

Zabranjeno je ispuštanje otpadne vode sa: plovila namenjenih za prevoz putnika sa više od 50 kabina; putničkih plovila, namenjenih za prevoz više od 50 putnika. Ministar nadležan za poslove vodoprivrede uz saglasnost ministra nadležnog za poslove zaštite životne sredine i ministra nadležnog za poslove vodoprivrede, propisuje mere koje se preduzimaju u cilju sprečavanja zagađenja sa plovila, postupanje sa zauljenim i zamašćenim materijama, otpadnim uljima i ostacima goriva, mere koje se odnose na prikupljanje, sortiranje i označavanje komunalnog i drugog posebnog otpada, zahteve koje moraju da ispunjavaju brodovi, plutajući objekti i prijemne stanice u cilju sprečavanja zagađenja, način čišćenja tovarnog prostora, odnosno tankova, kao i način ispuštanja ostataka tereta i zahteve za posude za ostatke, postupanje sa otpadnim vodama na putničkom brodu, kao i granične i kontrolne vrednosti na ispustu pogona za prečišćavanje otpadnih voda na putničkom brodu, vrste tehničkih sredstava koja su potrebna za reagovanje na izlivanje, način postupanja organa koji su nadležni za reagovanje na zagađenje koje je prouzrokovano ploidbom i obavezne elemente tehničkih i operativnih planova za sprečavanje zagađenja,

⁸⁹ Čl. 99 ZVS.

⁹⁰ Čl. 100 ZVS.

⁹¹ Čl. 102 ZVS.

⁹² Čl. 103 ZVS.

⁹³ Čl. 104 ZVS.

odnosno smanjivanje i ublažavanje posledica nastalog zagađenja.⁹⁴ Zabrana se ne odnosi se na putnička plovila čija postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda poseduju uverenje o odobrenju tipa. Zapovednik plovila vodi i redovno ažurira knjige ulja, sanitarne otpadne i kaljužne vode i dnevnik broskog smeća i iste na zahtev državnih organa daje na uvid.⁹⁵

2.3.8. Pravna lica nadležna za vršenje ispitivanja kvaliteta otpadnih voda, kvaliteta površinskih i podzemnih voda i za praćenje havarijskih zagađenja voda, rokovi za dostizanje graničnih vrednosti (obaveze pravnih lica i preduzetnika), sistematsko praćenje statusa voda – davanje i oduzimanje licence

Ispitivanje kvaliteta otpadnih voda može da vrši pravno lice koje je ovlašćeno od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede za obavljanje tih poslova. Ministar rešenjem ovlašćuje pravno lice iz st. 1. i 2. ovog člana, ako ima: 1) akt o dodeli akreditacije od strane nadležnog akreditacionog tela; 2) reference za obavljanje poslova iz stava 1. ovog člana. Rešenje ministra iz stava 3. ovog člana je konačno u upravnom postupku i protiv njega se može pokrenuti upravni spor. Spisak ovlašćenih pravnih lica st. 1. i 2. ovog člana objavljuje se na veb-sajtu Ministarstva.⁹⁶

U slučaju havarijskog zagađenja voda, organ uprave nadležan za sprovođenje državnog monitoringa kvaliteta voda dužan je da, po saznanju o havarijskom zagađenju, bez odlaganja obavesti ministarstvo, ministarstvo nadležno za poslove zdravlja, ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, javno vodoprivredno preduzeće i jedinicu lokalne samouprave na čijoj je teritoriji nastalo zagađenje. Drugo ovlašćeno pravno lice koje vrši monitoring statusa voda dužno je da, po saznanju za havarijsko zagađenje voda, bez odlaganja o tome obavesti organ uprave nadležan za sprovođenje državnog monitoringa kvaliteta voda. Organ uprave nadležan za sprovođenje državnog monitoringa kvaliteta voda dužan je da neprekidno prati kretanje talasa havarijskog zagađenja vode duž vodotoka sve do trenutka prestanka havarijskog zagađenja i o tome obaveštava ministarstvo, ministarstvo nadležno za poslove zdravlja, ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, ministarstvo nadležno za unutrašnje poslove, javno vodoprivredno preduzeće i jedinicu lokalne samouprave na čijoj je teritoriji nastalo zagađenje.⁹⁷

Poslovi za čije obavljanje javno preduzeće, odnosno drugo pravno lice mora da ima licencu jesu: sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda sistemom javne kanalizacije; održavanje regulacionih i zaštitnih objekata i pratećih uređaja na njima. Ove poslove može da obavlja javno preduzeće, odnosno drugo pravno lice koje

⁹⁴ Čl. 63 Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama, *Sl.glasnik RS*, br. 73/2010, 121/2012, 18/2015, 96/2015 (drugi zakon), 92/2016, 104/2016 (drugi zakon), 113/2017 (drugi zakon), 41/2018, 95/2018 (drugi zakon), 37/2019 (drugi zakon), 9/2020.

⁹⁵ Čl. 66 Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama.

⁹⁶ Čl. 105 ZVS.

⁹⁷ Čl. 106 ZVS.

je upisano u odgovarajući registar za obavljanje tih poslova. Licencu može da dobije lice koje ispunjava uslove u pogledu tehničko-tehnološke opremljenosti i organizacione i kadrovske osposobljenosti. Licenca se izdaje za određeno područje, odnosno vodnu jedinicu ili deo vodne jedinice (sektor, deonica i hidromelioracioni sistem). Licenca se izdaje rešenjem Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, na zahtev lica, na period od pet godina. Pre izdavanja podnosilac zahteva je dužan da pribavi mišljenje javnog vodoprivrednog preduzeća. Rešenje o izdavanju licence i oduzimanju licence je konačno u upravnom postupku i protiv tog rešenja može se pokrenuti upravni spor. Javno preduzeće, odnosno pravno lice kome je oduzeta licenca može da podnese zahtev za izdavanje nove licence, po isteku roka od godinu dana od dana donošenja rešenja o oduzimanju licence. Ministarstvo vodi evidenciju o izdatim i oduzetim licencama.⁹⁸

Pravno lice ili preduzetnik koji ima postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i/ili koja svoje otpadne vode ispušta u recipijent ili javnu kanalizaciju dužno je da svoje emisije uskladi sa graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode propisanih ovom uredbom, najkasnije do 31. decembra 2025. godine. Izuzetno, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda iz aglomeracija sa opterećenjem većim od 2000 ES koja svoje komunalne otpadne vode ispuštaju u recipijent uskladiće svoje emisije sa graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija propisanih ovom uredbom najkasnije do 31. decembra 2040. godine, a za komunalne otpadne vode koje se ispuštaju iz aglomeracija sa opterećenjem manjim od 2000 ES uskladiće svoje granične vrednosti emisije zagađujućih materija u skladu sa planom upravljanja vodama.

Pravno lice ili preduzetnik, koje ima postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i/ili koje ispušta svoje otpadne vode u recipijent ili javnu kanalizaciju dužno je da donese Akcioni plan za dostizanje graničnih vrednosti emisije u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ove Uredbe, njime utvrdi rokove za postepeno dostizanje tih graničnih vrednosti, kao i da postupa saglasno Akcionom planu u skladu sa ovom uredbom. Pravno lice ili preduzetnik dužno je da podnese izveštaj o sprovođenju Akcionog plana ministarstvima nadležnim za poslove zaštite životne sredine i vodoprivrede, svake dve godine od dana donošenja Akcionog plana.⁹⁹ Izuzetno, za postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola u skladu sa zakonom kojim se uređuje integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine, nadležni organ može utvrditi drugačije rokove za dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u postupku izdavanja te dozvole, u skladu sa propisima u oblasti integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine.¹⁰⁰

2.3.9. Vodna dozvola i građevinska dozvola

Vodni uslovi se izdaju za: industrijski i proizvodni objekat za koji se zahvata i dovodi voda iz površinskih ili podzemnih voda i čije se otpadne vode ispuštaju u površinske

⁹⁸ Čl. 112 ZVS.

⁹⁹ Čl. 19 Uredbe – emisija zagađujućih materija.

¹⁰⁰ Čl. 20 Uredbe – emisija zagađujućih materija.

vode ili javnu kanalizaciju, za koje građevinsku dozvolu izdaje ministarstvo ili organ autonomne pokrajine nadležan za poslove građevinarstva; vodne objekte u sastavu javne kanalizacije (glavni kolektor, postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda i objekat za odvođenje i ispuštanje prečišćenih otpadnih voda); proizvodni i drugi objekat, za koji se zahvata i dovodi voda iz površinskih ili podzemnih voda i čije se otpadne vode ispuštaju u površinske vode, ili javnu kanalizaciju, za koje građevinsku dozvolu izdaje nadležni organ jedinice lokalne samouprave.¹⁰¹

Vodnom dozvolom se utvrđuju način, uslovi i obim korišćenja voda, način, uslovi i obim ispuštanja otpadnih voda, skladištenja i ispuštanja hazardnih i drugih supstanci koje mogu zagaditi vodu, kao i uslovi za druge radove kojima se utiče na vodni režim. Vodnu dozvolu izdaje organ, odnosno javno vodoprivredno preduzeće, nadležno za izdavanje vodnih uslova. Pre izdavanja vodne dozvole za objekte i radove za koje vodnu dozvolu izdaje Ministarstvo i nadležni organ autonomne pokrajine podnosilac zahteva je dužan da pribavi izveštaj javnog vodoprivrednog preduzeća o ispunjenosti uslova iz vodnih uslova, vodne saglasnosti ili vodne dozvole. Vodna dozvola izdaje se na određeno vreme, a najduže za period od 15 godina.¹⁰² Vodna dozvola ne izdaje se za ispuštanje otpadnih voda domaćinstava i pravnih lica koja vode korišćene za piće i sanitarne potrebe ispuštaju u sistem javne kanalizacije.¹⁰³

Građevinsku dozvolu za izgradnju objekata izdaje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva, ako Zakonom o planiranju i izgradnji nije drugačije određeno. Ministarstvo izdaje građevinsku dozvolu I za izgradnju objekata, međuregionalnih i regionalnih objekata vodosnabdevanja i kanalizacije, postrojenja za pripremu vode za piće kapaciteta preko 200 l/s i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda kapaciteta preko 200 l/s.¹⁰⁴ Poverava se autonomnoj pokrajini izdavanje građevinskih dozvola za izgradnju objekata određenih u članu 133. Zakona o planiranju i izgradnji, koji se u celini grade na teritoriji autonomne pokrajine. Poverava se jedinicama lokalne samouprave izdavanje građevinskih dozvola za izgradnju objekata koji nisu određeni u članu 133. Zakona o planiranju i izgradnji.¹⁰⁵

2.3.10. Finansiranje upravljanja vodama

Poslovi od opšteg interesa koji se finansiraju u skladu sa Zakonom o vodama, između ostalog, jesu: izgradnja i rekonstrukcija vodnih objekata iz člana 18. stav 1. tačka 1) ovog zakona, u javnoj svojini, kao i poslovi zaštite voda od zagađivanja, i to: izrada

¹⁰¹ Čl. 117 ZVS.

¹⁰² Čl. 122 ZVS.

¹⁰³ Čl. 124 ZVS.

¹⁰⁴ Čl. 133 Zakona o planiranju i izgradnji, Sl. glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon i 9/2020) (dalje: ZPI).

¹⁰⁵ Čl. 134 ZPI.

programa i sistematsko praćenje kvaliteta voda – monitoring; praćenje havarijskih zagađenja, organizacija i kontrola njihovog sprovođenja; sprovođenje dugoročnih i kratkoročnih mera za sprečavanje, ublažavanje i kontrolu zagađivanja voda; izgradnja i rekonstrukcija vodnih objekata za sakupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda i zaštitu voda (glavni kolektori, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, postrojenja za preradu otpadnih muljeva i ispustu iz postrojenja u prijemnik) u javnoj svojini. Ostali poslovi od opšteg interesa su u skladu sa Zakonom i izrada i sprovođenje planskih dokumenata, programa i normativnih akata; izrada studija i izvođenje istražnih radova za potrebe integralnog upravljanja vodama, izrada tehničke dokumentacije iz oblasti uređenja vodotoka i zaštite od štetnog dejstva voda, uređenja i korišćenja voda i zaštite voda od zagađivanja; poslovi međunarodne saradnje u oblasti voda.¹⁰⁶ Sredstva za finansiranje poslova iz člana 150. ovog Zakona obezbeđuju se iz: budžeta Republike Srbije; budžeta autonomne pokrajine; naknada za vode; koncesione naknade; ostalih izvora. Sredstva iz stava 1. tač. 3) i 4) ovog člana su javni prihod. Sredstva iz stava 1. ovog člana mogu se koristiti samo za namene određene ovim Zakonom.¹⁰⁷ Poslovi iz člana 150. stav 1. tač. 1), 2), 5) i 6) ovog Zakona na teritoriji Republike Srbije, osim teritorije autonomne pokrajine, finansiraju se iz budžeta Republike Srbije. Poslovi iz stava 1. ovog člana, osim poslova međunarodne saradnje, na teritoriji autonomne pokrajine finansiraju se iz budžeta autonomne pokrajine.¹⁰⁸

2.3.11. Nadzor – inspekcijski nadzor, inspektor za zaštitu životne sredine (mere i uzimanje uzoraka vode)

Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem odredaba Zakona o vodama i propisa donetih na osnovu ovog Zakona vrši Ministarstvo preko inspektora nadležnog za poslove vodoprivrede. Vodni inspektor vrši i inspekcijski nadzor nad primenom ovog zakona, drugih propisa i opštih akata koji se odnose na izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih objekata i izvođenje drugih radova koji mogu uticati na promene u vodnom režimu. Inspekcijski nadzor koji se odnosi na kvalitet otpadnih voda koje se ispuštaju u recipijent vrši ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine preko inspektora za zaštitu životne sredine. Autonomnoj pokrajini poverava se, kao povereni posao državne uprave, vršenje inspekcijskog nadzora iz st. 1, 2, 3. i 4. ovog člana na teritoriji autonomne pokrajine. Gradu Beogradu poverava se, kao povereni posao državne uprave, vršenje inspekcijskog nadzora iz st. 1, 2. i 4. ovog člana na teritoriji grada Beograda.¹⁰⁹ U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor za zaštitu životne sredine ima pravo i dužnost da proverava: da li ispuštene otpadne vode i otpadne vode koje se posle prečišćavanja ispuštaju u recipijent ispunjavaju uslove u pogledu graničnih vrednosti utvrđenih u

¹⁰⁶ Čl. 150 ZVS.

¹⁰⁷ Čl. 151 ZVS.

¹⁰⁸ Čl. 152 ZVS.

¹⁰⁹ Čl. 196 ZVS.

skladu sa članom 93. stav 2. ovog Zakona; da li se radi zaštite kvaliteta voda recipijenta primenjuju zabrane iz člana 97. tač. 1), 1a), 1b), 2), 4) i 6) ovog Zakona;¹¹⁰ da li pravna lica, preduzetnici i fizička lica ispunjavaju svoje obaveze iz člana 98. ovog Zakona; da li se obaveza ispitivanja otpadnih voda vrši u skladu sa članom 99. ovog Zakona. Pravno lice, preduzetnik i fizičko lice dužno je da inspektor za zaštitu životne sredine omogući vršenje nadzora, da mu bez odlaganja stavi na uvid i raspolaganje potrebnu dokumentaciju i druge dokaze i izjasni se o činjenicama koje su od značaja za vršenje nadzora.¹¹¹

U vršenju poslova iz člana 201. ovog Zakona inspektor za zaštitu životne sredine je ovlašćen da: zabrani ispuštanje otpadnih voda u slučajevima prekoračenja graničnih vrednosti emisije propisanih članom 93. stav 2. ovog Zakona; zabrani ispuštanje otpadnih voda u slučajevima predviđenim članom 97. tač. 1), 2), 4) i 6) ovog Zakona;¹¹² naloži licu koje ispušta otpadne vode da postavi uređaje za merenje i kontinuirano meri količine otpadnih voda, kao i da ispituje parametre kvaliteta otpadnih voda i da izveštaj o izvršenim merenjima dostavi javnom vodoprivrednom preduzeću, ministarstvu nadležnom za poslove zaštite životne sredine i organu uprave nadležnog za sprovođenje državnog monitoringa kvaliteta vode; naloži privremeni prestanak rada i obavljanje delatnosti licima iz člana 99. st. 1. i 2. ovog Zakona;¹¹³ naloži ispitivanje kvaliteta voda u slučajevima kada postoji sumnja da je došlo do prekoračenja graničnih vrednosti emisije; pregleda poslovne knjige i poslovne prostorije obveznika plaćanja naknade za zagađivanje vode iz ovog zakona, radi prikupljanja podataka potrebnih za obračun naknada; podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka i prijavu za privredni prestup, u skladu sa ovim Zakonom; preduzima druge mere i radnje za koje je ovlašćen ovim zakonom ili propisom donetim na osnovu njega.¹¹⁴

¹¹⁰ To je zabrana unošenja u površinske vode otpadnih voda koje sadrže hazardne i zagađujuće supstance iznad propisanih graničnih vrednosti emisije koje mogu dovesti do pogoršanja trenutnog stanja; unošenja svih hazardnih supstanci u podzemne vode; unošenja ostalih zagađujućih supstanci u podzemne vode u meri u kojoj uzrokuju pogoršanje ili značajne i stalne uzlazne trendove koncentracija zagađujućih supstanci u podzemnim vodama; zabrana ispuštanja otpadne vode u stajaće vode, ako je ta voda u kontaktu sa podzemnom vodom, koja može prouzrokovati ugrožavanje dobrog ekološkog ili hemijskog statusa stajaće vode; ispuštanja prekomerno termički zagađene vode; ispuštanje u javnu kanalizaciju otpadnih voda koje sadrže hazardne supstance iznad propisanih vrednosti, koje mogu štetno delovati na mogućnost prečišćavanja voda iz kanalizacije, koje mogu oštetiti kanalizacioni sistem i postrojenje za prečišćavanje voda, koje mogu negativno uticati na zdravlje lica koja održavaju kanalizacioni sistem.

¹¹¹ Čl. 201 ZVS.

¹¹² To je unošenje u površinske vode otpadnih voda koje sadrže hazardne i zagađujuće supstance iznad propisanih graničnih vrednosti emisije koje mogu dovesti do pogoršanja trenutnog stanja; ispuštanje otpadne vode u stajaće vode, ako je ta voda u kontaktu sa podzemnom vodom, koja može prouzrokovati ugrožavanje dobrog ekološkog ili hemijskog statusa stajaće vode; ispuštanje prekomerno termički zagađene vode; ispuštanje u javnu kanalizaciju otpadnih voda koje sadrže hazardne supstance.

¹¹³ To su pravno lice, preduzetnik, odnosno fizičko lice koje ispušta ili odlaže materije koje mogu zagađivati vodu, osim fizičkog lica koje koristi vodu za piće, sopstvene i sanitarne potrebe, kao i nabrojana lica koja imaju uređaje, objekte, odnosno, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda.

¹¹⁴ Čl. 204 ZVS.

2.3.12. Kaznene odredbe: prekršaji i privredni prestupi

Novčanom kaznom od 200.000 do 1.000.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice ako: ne vrši ispitivanje kvaliteta vode, registrovanje količina vode, ne postavi uređaje i ne preduzima mere za obezbeđenje tehničke ispravnosti uređaja, o merenjima količine i kvaliteta vode ne obavesti nadležne organe;¹¹⁵ ne vrši merenje količine i ispitivanje kvaliteta vode i ne dostavlja podatke o tome nadležnim organima,¹¹⁶ preduzme neku od radnji iz člana 97. Zakona; ne postavi uređaje za merenje, ne meri količine i ne ispituje kvalitet otpadnih voda i ako izveštaj o tome ne dostavi nadležnom javnom vodoprivrednom preduzeću;¹¹⁷ ne meri količine i ne ispituje kvalitet otpadnih voda pre i posle prečišćavanja, ne obezbeđuje redovno funkcionisanje uređaja za prečišćavanje otpadnih voda i ne vodi dnevnik njihovog rada;¹¹⁸ ne postavi uređaje za preuzimanje otpadnih mineralnih ulja, uljnih smeša, otpadnih voda i drugih otpadnih materija sa plovniha objekata;¹¹⁹ ne pribavi vodne uslove u skladu sa članom 115. Zakona; vodnom inspektor, sanitarnom inspektor i inspektor za zaštitu životne sredine ne omogući vršenje nadzora ili mu ne pruži potrebne podatke;¹²⁰ ne omogući vodnom inspektor, inspektor za zaštitu životne sredine pregled poslovnih knjiga i poslovnih prostorija radi prikupljanja elemenata potrebnih za obračun naknada;¹²¹ ne postupi po rešenju vodnog inspektora, sanitarnog inspektora i inspektora za zaštitu životne sredine.¹²² Za ovaj prekršaj kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 25.000 do 50.000 dinara. Za ovaj prekršaj vodni inspektor može naplatiti novčanu kaznu na licu mesta pravnom licu u iznosu od 20.000 dinara. Za prekršaj, vodni inspektor može naplatiti novčanu kaznu na licu mesta odgovornom licu u pravnom licu u iznosu od 5.000 dinara. Odgovorno lice u organu uprave nadležnom za sprovođenje državnog monitoringa kvaliteta voda ili drugom pravnom licu kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 25.000 do 50.000 dinara ako ne vrši sistematsko ispitivanje kvaliteta voda u vodotocima, u skladu sa godišnjim programom ili ako ne izvrši neku obavezu iz člana 109. ovog Zakona.¹²³

U Zakonu o zaštiti životne sredine se predviđa da će se kazniti pravno lice ukoliko ne donese akcioni plan za postepeno dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u vode i u njemu ne utvrdi rokove za njihovo postepeno dostizanje (član 23. stav 3); ne postupa u skladu sa akcionim planom za postepeno dostizanje graničnih vrednosti

¹¹⁵ U vezi sa članom 74. Zakona.

¹¹⁶ U vezi sa članom 78. st. 2. i 7 Zakona.

¹¹⁷ U vezi sa članom 99. st. 1. Zakona.

¹¹⁸ U vezi sa članom 99. st. 2. Zakona.

¹¹⁹ U skladu sa članom 102. Zakona u luci, pristaništu, marini i zimovniku moraju biti postavljeni uređaji za preuzimanje otpadnih mineralnih ulja, uljnih smeša, otpadnih voda i drugih otpadnih materija sa plovniha objekata, u skladu sa posebnim zakonom.

¹²⁰ U vezi sa članovima 199. stav 2, član 200. stav 2. i član 201. stav 2 Zakona.

¹²¹ U vezi sa članovima 202. stav 1. tačka 8) i član 204. stav 1. tačka 5 Zakona.

¹²² U vezi sa članovima član 202. stav 2, član 203. stav 2. i član 204. stav 2.

¹²³ Čl. 212 ZVS.

emisije zagađujućih materija u vode (član 23. stav 3); ispušta zagađujuće i opasne materije, otpadne vode ili emituje energiju u vazduh, vodu ili zemljište na način i u količinama, odnosno koncentracijama ili nivoima iznad propisanih (član 40. stav 2).¹²⁴ Pravna lica i preduzetnici koji ispuštaju svoje otpadne vode u recipijent ili javnu kanalizaciju, osim postrojenja koja podležu izdavanju integrisanih dozvola, dužni su da donesu akcioni plan iz člana 6. Zakona, u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona. Autonomna pokrajina, odnosno jedinice lokalne samouprave dužne su da donesu program zaštite životne sredine, akcione, odnosno sanacione planove iz člana 68. Zakona o zaštiti životne sredine u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.¹²⁵

2.3.13. Nadležnost APV, javna preduzeća, nadležnost lokalne samouprave

Opština, preko svojih organa, u skladu s Ustavom i zakonom: uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, lokalni prevoz, korišćenje građevinskog zemljišta i poslovnog prostora; stara se o zaštiti životne sredine.¹²⁶

AP Vojvodina, preko svojih organa, u oblasti zaštite životne sredine, u skladu sa zakonom: donosi akt o stavljanju prirodnog dobra pod zaštitu, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita prirode; donosi program zaštite životne sredine na svojoj teritoriji u skladu sa Nacionalnim programom, akcionim i sanacionim planom i svojim interesima i specifičnostima; obezbeđuje kontinualnu kontrolu i praćenje stanja životne sredine (monitoring) i donosi program monitoringa na svojoj teritoriji koji mora biti u skladu sa programom monitoringa koji donosi Vlada za period od dve godine; daje uslove za obezbeđenje mera i uslova zaštite životne sredine, na zahtev organa nadležnog za pripremu i donošenje prostornih i urbanističkih planova, a na osnovu uslova i mišljenja nadležnih stručnih organizacija; učestvuje u postupku pripreme i donošenja prostornih i urbanističkih planova i drugih planova.¹²⁷ AP Vojvodina, preko svojih organa, osniva Pokrajinski zavod za zaštitu prirode, radi obavljanja poslova zaštite prirode i prirodnih dobara koja se u celini nalaze na teritoriji AP Vojvodine.¹²⁸

2.3.14. Novi Sad

Na nivou Grada Novog Sada doneta je Odluka o uslovima i načinu organizovanja poslova u vršenju komunalnih delatnosti i isporuke voda i uklanjanja voda. Pojedini izrazi u

¹²⁴ Čl. 116 ZZŽS.

¹²⁵ Čl. 33 ZZŽS.

¹²⁶ Čl. 20 Zakona o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018 (dalje: ZLS).

¹²⁷ Čl. 25 Zakona o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, *Sl. glasnik RS*, br. 99/2009, 67/2012 - Odluka Ustavnog suda, 18/2020 (drugi zakon) (dalje: ZUNV).

¹²⁸ Čl. 26 ZUNV.

smislu ove Odluke imaju sledeće značenje: otpadne vode su upotrebljene vode iz domaćinstava i industrije, koje korisnik ispušta u javnu kanalizaciju; retenzioni bazen jeste objekat za smeštaj atmosferske i/ili otpadne vode; septička jama jeste podzemni objekat za smeštaj otpadnih voda na parceli korisnika, na delovima teritorije Grada gde ne postoji javna kanalizacija; „taložnik“ jeste objekat ispred crpnih stanica ili postrojenja za preradu otpadne vode, koji služi za izdvajanje taloživih materija u otpadnoj i/ili atmosferskoj vodi putem taloženja;¹²⁹

Isporuku vode i uklanjanje voda za korisnike obavlja javno komunalno preduzeće, osnovano od strane Grada za obavljanje ovih komunalnih delatnosti.¹³⁰ Pored zakonom propisanih obaveza, preduzeće je dužno da: stalno kontroliše sastav ispuštenih voda i po potrebi preduzima odgovarajuće mere; otkloni izliveno otpadne vode i njihove tragove sa javnih površina.¹³¹ Ako se, u skladu sa zakonom, organizuje štrajk u preduzeću, ono je dužno da obezbedi sledeći minimum procesa rada: funkcionisanje crpnih stanica za odvođenje otpadnih i atmosferskih voda, i čišćenje septičkih jama u obimu koji obezbeđuje zaštitu životne sredine.¹³²

Komunalna delatnost uklanjanje voda u smislu ove odluke je sakupljanje i uklanjanje otpadnih i atmosferskih voda sa javnih površina javnom kanalizacijom, njihovo prečišćavanje i ispuštanje iz javne kanalizacije, održavanje javne kanalizacije, čišćenje septičkih jama, kao i sakupljanje otpadnih voda od korisnika i odvođenje javnom kanalizacijom, prečišćavanje i ispuštanje iz javne kanalizacije.¹³³ Javna kanalizacija jeste skup tehničko-sanitarnih objekata i mera, kojima se obezbeđuje neprekidno i sistematsko sakupljanje, odvođenje, prečišćavanje i ispuštanje otpadnih i atmosferskih voda sa teritorije Grada u odgovarajuće prijemnike-recipiente.¹³⁴ Isporuka vode i uklanjanje voda vrše se putem odgovarajućih tehničkih sistema.¹³⁵ Javnom kanalizacijom se odvođe otpadne i atmosferske vode posebno (separatni sistem) ili otpadne i atmosferske vode zajedno (kombinovani sistem).¹³⁶

Novčanom kaznom u iznosu od 150.000,00 dinara kazniće se za prekršaj Preduzeće ako: ne kontroliše stalno sastav ispuštenih voda i ne preduzima odgovarajuće mere (član 20. tačka 8.), ne otkloni izliveno otpadne vode i njihove tragove sa javnih površina (član 20. tačka 9.). Za ove prekršaje kazniće se i odgovorno lice u preduzeću novčanom kaznom u iznosu od 25.000,00 dinara ili kaznom rada u javnom interesu u trajanju od 20 do 240 sati.¹³⁷

¹²⁹ Čl. 2 Odluke o uslovima i načinu organizovanja poslova u vršenju komunalnih delatnosti i isporuke voda i uklanjanja voda, *Sl.list grada Novog Sada*, br. 60/2010, 8/2011, 38/2011, 13/2014, 59/2016, 59/2019, 59/2020 (dalje. Odluka – komunalne delatnosti i isporuka voda).

¹³⁰ Čl. 3 Odluke – komunalne delatnosti i isporuka voda.

¹³¹ Čl. 20 Odluke – komunalne delatnosti i isporuka voda.

¹³² Čl. 50 Odluke – komunalne delatnosti i isporuka voda.

¹³³ Čl. 4 Odluke – komunalne delatnosti i isporuka voda.

¹³⁴ Čl. 6 Odluke – komunalne delatnosti i isporuka voda.

¹³⁵ Čl. 7 Odluke – komunalne delatnosti i isporuka voda.

¹³⁶ Čl. 8 Odluke – komunalne delatnosti i isporuka voda.

¹³⁷ Čl. 61 Odluke – komunalne delatnosti i isporuka voda.

Korisnik - kao pravno lice kazniće se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 60.000,00 dinara ako: se javna kanalizacija otpadnih voda koristi za odvođenje atmosferskih voda sa slivnih površina (krovova, dvorišta, staza i drugih betonskih površina i sl.) i ispuštanje sadržaja iz septičkih jama, te ako se javna kanalizacija atmosferskih voda koristi za odvođenje otpadnih voda. Za ove prekršaje kazniće se odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 dinara. kao i preduzetnik novčanom kaznom u iznosu od 40.000,00 dinara. Za te prekršaje kazniće se fizičko lice novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 dinara.¹³⁸

2.4. FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Kada je reč o finansiranju lokalne samouprave, jedinicama lokalne samouprave pripadaju izvorni prihodi ostvareni na njenoj teritoriji, i to: porez na imovinu, osim poreza na prenos apsolutnih prava i poreza na nasleđe i poklon; lokalne administrativne takse; lokalne komunalne takse; boravišna taksa; naknade za korišćenje javnih dobara, u skladu sa zakonom; koncesiona naknada; druge naknade u skladu sa zakonom; prihodi od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku za prekršaje propisane aktom skupštine jedinice lokalne samouprave, kao i oduzeta imovinska korist u tom postupku; prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini Republike Srbije, koje koristi jedinica lokalne samouprave, odnosno organi i organizacije jedinice lokalne samouprave i indirektni korisnici njenog budžeta; prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini jedinice lokalne samouprave; prihodi nastali prodajom usluga korisnika sredstava budžeta jedinice lokalne samouprave čije je pružanje ugovoreno sa fizičkim i pravnim licima; prihodi od kamata na sredstva budžeta jedinice lokalne samouprave; prihodi po osnovu donacija jedinici lokalne samouprave; prihodi po osnovu samodoprinosu.¹³⁹

Delatnosti od opšteg interesa, u smislu ovog zakona, jesu delatnosti koje su kao takve određene zakonom u oblasti: rudarstva i energetike, saobraćaja, elektronskih komunikacija, izdavanja službenog glasila Republike Srbije i izdavanja udžbenika, nuklearnih objekata, naoružanja i vojne opreme, korišćenja, upravljanja, zaštite, uređivanja i unapređivanja dobara od opšteg interesa i dobara u opštoj upotrebi (vode, putevi, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja i dr.), upravljanja otpadom i drugim oblastima. Delatnosti u ovom smislu jesu i komunalne delatnosti, kao i druge delatnosti određene zakonom kao delatnosti od opšteg interesa.¹⁴⁰

¹³⁸ Čl. 65 Odluke – komunalne delatnosti i isporuka voda.

¹³⁹ Čl. 6 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 - dr. zakon, 86/2019 - usklađeni din. izn. i 126/2020 - usklađeni din. izn. (dalje: ZFLS).

¹⁴⁰ Čl. 2 Zakona o javnim preduzećima, *Sl. glasnik RS*, br. 15/2016, 88/2019 (dalje: ZJP).

Javno preduzeće je preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne.¹⁴¹ Ako javno preduzeće osniva Republika Srbija, akt o osnivanju javnog preduzeća donosi Vlada, koja vrši prava osnivača. Ukoliko javno preduzeće osniva autonomna pokrajina, akt o osnivanju javnog preduzeća donosi skupština autonomne pokrajine, koja vrši prava osnivača. Ukoliko javno preduzeće osniva jedinica lokalne samouprave, akt o osnivanju javnog preduzeća donosi skupština jedinice lokalne samouprave, koja vrši prava osnivača.¹⁴²

2.4.1. Zaštita životne sredine i javno privatno partnerstvo

Uređivanje uslova, načina i postupka zaključivanja javnih ugovora, zasniva se na načelima: zaštite javnog interesa, efikasnosti, transparentnosti, jednakog i pravičnog tretmana, slobodne tržišne utakmice, proporcionalnosti, zaštite životne sredine, autonomije volje i ravnopravnosti ugovornih strana. *Načelo zaštite životne sredine* obuhvata načela definisana zakonom kojim se uređuje zaštita životne sredine kao što su: načelo integralnosti, načelo prevencije i predostrožnosti, načelo očuvanja prirodnih vrednosti, održivog razvoja, načelo odgovornosti zagađivača.¹⁴³

Javno telo podnosi predlog projekta JPP radi davanja saglasnosti i usvajanja sledećim organima za odobravanje projekata:

- 1) Vladi, ako je javni partner Republika Srbija ili drugo javno telo Republike Srbije;
- 2) Vladi autonomne pokrajine, ako je javni partner autonomna pokrajina ili drugo javno telo te autonomne pokrajine;
- 3) skupštini jedinice lokalne samouprave, ako je javni partner jedinica lokalne samouprave ili drugo javno telo te jedinice lokalne samouprave.¹⁴⁴

Predlog projekta JPP sadrži, između ostalog, i zahteve u oblasti zaštite životne sredine, u pogledu uslova rada, bezbednosti i zaštite zdravlja i sigurnosti zaposlenih koje angažuje privatni partner. U postupku pribavljanja saglasnosti, predlog projekta se dostavlja i Komisiji za javno-privatno partnerstvo radi davanja mišljenja i ocene da li se konkretni projekat može realizovati u formi JPP. Ako je Republika Srbija, odnosno javno telo Republike Srbije predlagač projekta javno-privatnog partnerstva i ako je procenjena vrednost tog projekta veća od 50 miliona evra, Komisija za JPP, pre davanja svog mišljenja, obavezno prethodno pribavlja mišljenje ministarstva nadležnog za poslove finansija. Ako navedeni organ za odobravanje u roku od tri meseca ne odobri predlog projekta niti zahteva njegovu izmenu, smatra se da predlog nije odobren.¹⁴⁵

¹⁴¹ Čl. 3 ZJP.

¹⁴² Čl. 5 ZJP.

¹⁴³ Čl. 5 Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016 (dalje: ZJPPK).

¹⁴⁴ Čl. 26 ZJPPK.

¹⁴⁵ Čl. 27 ZJPPK.

3. PRAVNI OKVIR EVROPSKE UNIJE O OTPADNIM KOMUNALNIM VODAMA

3.1. STRATEŠKI OKVIR EVROPSKE UNIJE ZA UPRAVLJANJE OTPADNIM VODAMA

Smatra se da je zaštita životne sredine postala posebna politika na nivou tadašnje Evropske zajednice kada su šefovi država i vlada zemalja članica na sastanku Evropskog saveta u Parizu 1972. godine iskazali potrebu za usvajanjem komunitarne politike zaštite životne sredine i pozvali na usvajanje odgovarajućeg akcionog programa. Jedinstvenim evropskim aktom uvedeno je posebno poglavlje posvećeno životnoj sredini, čime je razvijanje politike zaštite životne sredine na nivou evropskih zajednica dobilo i svoj pravni osnov. Ovaj pravac ozvaničen je u Ugovoru iz Mastrihta, dok je Ugovorom iz Amsterdama uspostavljena i obaveza da se zaštita životne sredine integriše u sve sektorske politike EU. Borba protiv klimatskih promena i održivi razvoj postavljeni su kao ciljevi Ugovora iz Lisabona.

Pitanja zaštite životne sredine su ostala u fokusu Evropske komisije i u mandatu predsednice Evropske komisije Ursule fon der Lajen. U Političkim smernicama za narednu Evropsku komisiju¹⁴⁶ kao prvi prioritet naveden je Evropski zeleni dogovor (*European green deal*), u okviru koga je najavljen cilj da Evropa postane prvi klimatski neutralan kontinent,¹⁴⁷ uz postepeni prelazak na nulti nivo zagađenja.¹⁴⁸ Ujedno, fon der Lajen je najavila predlaganje (i usvajanje) strategije rešavanja problema kvaliteta vazduha i vode, kao i akcionog plana za cirkularnu ekonomiju, usmerenog na održivu upotrebu resursa, posebno u sektorima u kojima se resursi intenzivno koriste, kao što su tekstilna industrija i građevinarstvo.¹⁴⁹

Ova važna politička poruka ubrzo je i konkretizovana - Evropski zeleni dogovor usvojen je krajem 2019. godine.¹⁵⁰ Evropski zeleni dogovor, kako se u njegovom tekstu i navodi, je strategija Evropske unije usmerena na to da Evropsku uniju transformiše u pravedno i prosperitetno društvo sa modernom, konkurentnom privredom, zasnovanom na efikasnoj potrošnji resursa. Istovremeno, ovom strategijom se teži očuvanju, uvećanju i zaštiti prirodnog kapitala Evropske unije te zdravlja i dobrobiti građana. U strategiji se

¹⁴⁶ POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2019-2024, dostupno i na / https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf, pristup 13. 10. 2012.

¹⁴⁷ *Ibid*, p. 5.

¹⁴⁸ *Ibid*, p. 7.

¹⁴⁹ *Ibid*.

¹⁵⁰ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The European Green Deal COM/2019/640 final, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>, pristup 18.10.2020. U tekstu analize se koristi nezvanični prevod ovog dokumenta na srpski jezik, Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Evropskom savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona Evropski zeleni dogovor, dostupan na http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=167, pristup 20.10.2020., po potrebi korigovan od strane autora poređenjem sa izvornikom na engleskom jeziku.

napominje da tranzicija ka Evropskoj uniji u kojoj do 2050. godine neće biti emisija gasova sa efektom staklene bašte mora biti pravedna i inkluzivna.

Važno je napomenuti da se na samom početku teksta Evropskog zelenog dogovora ističe da on predstavlja samo inicijalni plan ključnih politika i mera, te da će se on naknadno ažurirati, i ukazuje da će sve aktivnosti i politike Evropske unije morati da doprinose ciljevima Evropskog zelenog dogovora. Na ovaj način, Evropska unija je jasno pozicionirala pitanja zaštite životne sredine u centar svoje političke¹⁵¹ i zakonodavne aktivnosti, istovremeno ga stavljajući u širi kontekst ostvarivanja ciljeva održivog razvoja formulisanih na nivou Ujedinjenih nacija.

U odnosu na materiju zaštite vode, u Evropskom zelenom dogovoru se ističe da EU mora da bolje prati, izveštava, sprečava i otklanja zagađenje iz vazduha, vode, zemljišta i potrošačkih proizvoda. U tom cilju, u ovom dokumentu se najavljuje da će Evropska komisija u 2021. godini usvojiti akcioni plan nultog zagađenja vazduha, vode i zemljišta. Takođe se naglašava da će primena strategije „od njive do trpeze“, takođe najavljene u Evropskom zelenom dogovoru, smanjiti zagađenje uzrokovano primenom prekomernih količina đubriva i nutrijenata. Nadalje, Evropska komisija je istakla da će predložiti mere kojima će se rešavati problemi zagađenja uzrokovano oticanjem atmosferskih voda iz urbanih centara, novim ili posebno štetnim izvorima zagađenja kao što su mikroplastika i hemikalije, uključujući i farmaceutske proizvode. Takođe, postoji potreba da se analiziraju kombinovani efekti različitih zagađivača i nađu odgovarajuća rešenja. Na ovom mestu je važno istaći i da je Evropska unija procenila da je za ostvarenje ovako ambicioznih ciljeva do 2030. godine potrebno uložiti dodatnih 260 milijardi evra na godišnjem nivou. Kako bi se obezbedio trajan priliv ovih sredstava, Evropska komisija je najavila da će predstaviti Održivi evropski investicioni plan, koji će obuhvatiti sredstva odvojena za finansiranje održivih investicija, kao i predloge za jedan poboljšani okvir podrške zelenim investicijama.

U Evropskom zelenom dogovoru dodatno je istaknuto da ekološka tranzicija u Evropi može jedino biti efikasna ako najbliži susedi EU preduzmu jednako efikasne napore i aktivnosti u ovom cilju, a da će im EU pružiti podršku, između ostalog, kroz Zelenu agendu za Zapadni Balkan. Ova agenda konkretizovana je Ekonomskim i investicionom planom za Zapadni Balkan, koji je usvojen u oktobru 2020. godine¹⁵² a potom i u Smernicama za primenu Zelene agende.¹⁵³ U samom ekonomskom i investicionom planu se ističe da je

¹⁵¹ Reč „političke“ ovde treba razumeti kao aktivnost na razvijanju javnih politika.

¹⁵² COM(2020) 641 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS An Economic and Investment Plan for the Western Balkans. Dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf.

¹⁵³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, SWD/2020/223 final. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC022>.

potrebno da države Zapadnog Balkana ulože dodatne napore kako bi se smanjilo zagađenje vode, te sprovela zaštita voda i zaštita od poplava. U Aneksu ovog dokumenta kao istaknuti projekti izdvajaju se oni usmereni na održive i pouzdane načine za snabdevanje vodom i odlaganje otpadnih voda i otpada, uz konkretizaciju pojedinih projekata. U odnosu na Srbiju, radi se o projektima usmerenim na modernizovanje tretmana otpadnih voda u većim gradovima i gradovima srednje veličine.¹⁵⁴ U Smernicama se dodatno ukazuje da je glavni zadatak za države Zapadnog Balkana u predstojećem periodu implementacija pravnog okvira koji se odnosi na vode, što podrazumeva i ulaganja u vodnu infrastrukturu i upravljačku strukturu za održivo upravljanje vodama.

Najviši zvaničnici država Zapadnog Balkana podržali su Zelenu agendu za Zapadni Balkan na samitu u Sofiji održanom 10. novembra 2020. godine, potpisivanjem Sofijske deklaracije.¹⁵⁵ U ovoj deklaraciji su se države regiona dogovorile da Regionalni savet za saradnju koordiniše pripremu akcionog plana za sprovođenje deklaracije. Mere na čije sprovođenje su se države obavezale obuhvataju pet oblasti: klima, energija i mobilnost, cirkularna ekonomija, sprečavanje zagađenja, održiva poljoprivreda i proizvodnja hrane, i biodiverzitet. U odnosu na pitanje zaštite voda i otpadne vode, države Zapadnog Balkana su se u ovoj deklaraciji obavezale na sledeće:

- Implementaciju pravnih tekovina Evropske unije u odnosu na vodu (Okvirna direktiva o vodama, Direktiva o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda, Direktiva o nitratima)
- Modernizaciju infrastrukture za monitoring voda i postizanje dobrog statusa svih vodnih tela
- Izgradnju neophodne infrastrukture za prečišćavanje otpadnih voda
- Izradu i potpisivanje regionalnih sporazuma o prekograničnom zagađenju vazduha i vode.

Kao što se vidi, strateški okvir Evropske unije neposredno utiče i na ciljeve koje države sebi postavljaju u okviru procesa evropskih integracija. Otuda je od ključnog značaja pratiti ne samo razvoj pravnih tekovina Evropske unije i odgovarajuće prakse, već i ključne strateške dokumente EU.

3.2. DIREKTIVA EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA 2000/06/EZ O USPOSTAVLJANJU OKVIRA ZA DELOVANJE ZAJEDNICE U OBLASTI POLITIKE VODA (OKVIRNA DIREKTIVA O VODAMA)

Direktiva 2000/06/EZ je na snazi od 22. decembra 2000. godine i predstavlja ključni dokument za uspostavljanje okvira delovanja EU u oblasti voda. Jedinstvena je po tome što se po prvi put u jednom dokumentu uspostavlja pravni okvir za zaštitu svih voda, uključujući reke, jezera, ušća, priobalne vode i podzemne vode, kao i vodna tela koja

¹⁵⁴ Aneks, p. 3.

¹⁵⁵ Sofia Declaration on the Green Agenda for the Western Balkans.

je napravio čovek. O ovoj Direktivi se govori kao o okvirnoj, jer ona predviđa postojanje dodatnih mera koje treba da budu usvojene u EU u periodu nakon njenog donošenja.

Osnovni ciljevi Okvirne direktive o vodama predviđeni članom 1 su zaštita i poboljšanje vodenih ekosistema i podzemnih voda, promovisanje održive upotrebe vodenih izvora, smanjenje upotrebe i ispuštanja štetnih supstanci, smanjenje zagađenja podzemnih voda, kao i kontrolisanje posledica suša i poplava.

Donošenjem Okvirne direktive o vodama uspostavljena je obaveza svih država članica da harmonizuju svoje propise, kao i tehnički i administrativni pristup upravljanja vodama. Upravljanje vodama je usvajanjem Okvirne direktive o vodama iz administrativnih granica jedne države premešteno na područje unutar vodenog basena (sliva), kao prirodne i hidrološke jedinice, koja obuhvata ceo tok od izvora do ušća, uključujući i podzemne vode.¹⁵⁶ Tako je članom 3 predviđeno da države članice određuju pojedinačne vodene slivove na svom državnom području i, za potrebe ove Direktive, grupišu ih u pojedinačna vodena područja kako bi se obezbedio holistički pristup u zaštiti vode.

Integralni pristup predviđen Okvirnom direktivom podrazumeva i međunarodnu saradnju u prekograničnoj kontroli i upravljanju vodama. Radi se o tome da vodeni sliv prelazi granice jedne države članice, tako da se zahtevi za postizanjem ekoloških ciljeva utvrđenih ovom Direktivom moraju koordinisati dužinom celog slivnog područja, pa čak i kad se on prostire kroz više država članica ili prelazi granice Evropske unije. Kako bi se postigao što veći stepen razmene informacija između država članica i evropskih institucija, javnosti i drugih zainteresovanih lica, Komisija je uspostavila platformu pod imenom „CIRCABC“.¹⁵⁷

Prvi i ujedno najširi cilj Okvirne direktive o vodama iz člana 4, stav 1 je postizanje dobrog ekološkog stanja u svim telima podzemnih i površinskih voda do 2015. godine putem zaštite, unapređenja i obnove površinskih i podzemnih voda i sprečavanje svakog daljeg pogoršavanja stanja.¹⁵⁸ Pored toga je predviđeno postupno smanjivanje zagađenosti i postepeno isključivanje prioritetnih opasnih stvari. Za svaki rečni sliv se mora postići opšta zaštita vodene ekologije, posebnih područja, izvora pijaće vode i vode za kupanje. Moglo bi se reći da je više reč o operativnim i tehničkim ciljevima koji su postavljeni pred države članice. Za njihovo postizanje je prvobitno postavljen rok do 2015. godine, ali su sada prošireni do 2021. i 2027. godine. Od navedenih ciljeva i rokova postoje izuzeci, koji zahtevaju ispunjenost određenog broja pobrojanih uslova.

Pred sve države članice je postavljen cilj postizanja „dobrog statusa“ voda. Vode se klasifikuju u 5 klasa: visoka, dobra, osrednja, slaba i loša. Visok status znači da ne postoji ili je vrlo malo pritisak od strane ljudi na vodeno telo, dok dobar da postoje mala odstupanja od uspostavljenih standarda. Standard dobrog statusa se razlikuje u zavisnosti od toga da li je reč o površinskim ili podzemnim vodama. Za površinske vode se zahteva

¹⁵⁶ Tim je postignuta decentralizacij u donošenju odluka, koje je pomereni da bude što je moguće bliže mestu gde se voda koristi ili gde je došlo do uticaja po nju.

¹⁵⁷ CIRBAC je skraćenica od Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens.

¹⁵⁸ Pogoršanje stanja bi značilo da neko vodno telo pređe iz više klase u nižu.

da postignu dobar ekološki status, što je novina uvedena Okvirnom direktivom o vodama, i dobar hemijski status, a za podzemne vode se on sastoji u dostizanju dobrog hemijskog statusa i dobrog kvantitativnog statusa.

3.2.1. Definicija dobrog ekološkog statusa, dobrog hemijskog statusa i dobrog kvantitativnog statusa

Ekološki status se procenjuje najgorim rezultatom tri posebne procene biološkog, hemijskog i hidromorfološkog statusa. Direktiva sadrži nekoliko definicija različitih aspekata ekološkog statusa i takođe obezbeđuje jedan detaljan set parametara (u Aneksu V) kako bi se utvrdio status jezera, reka, prekograničnih voda (kao što su ušća) i obalnih voda.

Okvirna direktiva o vodama određuje dobro ekološko stanje kao stanje sistema u kom ne postoji nikakav antropološki pritisak, ili kao stanje malog biološkog odstupanja od referentnih vrednosti.¹⁵⁹ Direktiva koristi koncept referentnih vrednosti kako bi opisala biološke elemente kada su na najvišem nivou i kako bi omogućila ocene odstupanja od željenih dobrih standarda. Osnovna ideja je da se uz pomoć ovih referentnih vrednosti oceni koje je korake potrebno preduzeti da bi se došlo od trenutnog do željenog statusa. Proces ocene ekološkog statusa se zasniva na nekoliko elemenata koji nastoje da ukažu na odstupanje stanja sistema od stanja sistema koji ispunjava sve referentne vrednosti. Aneksom V uz Okvirnu direktivu o vodama navodi tri grupe elemenata za procenu kvaliteta sistema: biološke, hidromorfološke i fizičko-hemijske. Odlučivanje o stepenu ekološkog kvaliteta nekog vodnog tela zavisi od toga da li se element koji je najviše pogođen antropogenim promenama i uticajima poklapa sa normativnim definicijama za tu klasu ekološkog statusa. To znači da vodno telo ne može imati dobar ekološki status ako i jedan element ima vrednost koja značajno odstupa od referentnih vrednosti. Tako se može desiti da odstupanja samo jednog elementa mogu biti dovoljna da jedno vodno telo izgubi atribut dobrog ekološkog statusa. Dakle, uzimaju se u obzir parametri kao što su obilje vodene flore i faune, dostupnost hranljivih sastojaka, ali i stepen slanosti vode, njene temperature i zagađenosti. Potom, uticaj na konačnu odluku imaju i morfološke karakteristike vodnog tela, kao što su količina vode, protok vode, dubina i struktura vode u koritu i sl. Kako se na nivou Evropske unije usled biološke raznolikosti ne mogu uspostaviti standardi u pogledu kvaliteta biološke zajednice, predviđeno je da se kontrolom može ustanoviti samo mali stepen odstupanja od kvaliteta biološke zajednice, a koji bi se očekivao usled minimalnog antropološkog uticaja. Niz procedura za utvrđivanje stepena odstupanja od pomenutog kvaliteta konkretnog vodnog tela, kao i standardi za uspostavljanje određenih hemijskih i hidromorfoloških standarada, je ustanovljen kako bi se obezbedilo da sve države članice tumači date proceduer na jedinstven način. Radi se o relativno komplikovanom, ali neophodnom sistemu, koji uzima u obzir veliki broj parametara.

¹⁵⁹ Za vodna tela koja su ocenjena kao veoma modifikovana i veštačka predviđeno je da dostignu nivo dobrog ekološkog potencijala i dobrog hemijskog sastava. Dobar ekološki potencijal je je ekološki cilj koji uzima u obzir fizičke modifikacije neophodne da bi se održala mogućnost upotrebe ovih vodenih tela od strane ljudi.

Što se tiče dobrog hemijskog statusa, kao drugog dela zahteva pred površinskim vodama, on je definisan u skladu sa svim standardima kvaliteta ustanovljenim za hemijske supstance na nivou Evropske unije.¹⁶⁰ Okvirna direktiva o vodama sadrži procedure za obnavljanje tih standarda i uspostavljanje novih procedura. Na taj način se uspostavlja ispunjenost bar minimalnih standarda u pogledu hemijskog kvaliteta, naročito u pogledu veoma otrovnih supstanci. Pitanje zagađivanja površinskih voda Okvirna direktiva reguliše suštinski na dva načina – identifikovanjem i regulisanjem tzv. prioriternih opasnih supstanci, koje su ustanovljene u Aneksu X ove Direktive za celu Evropsku uniju, kao i zahtevanjem od država članica da na svom nacionalnom i lokalnom nivou prepoznaju opasne supstance koje će popisati u svom planu upravljanja slivom. Sve te mere se moraju preduzeti kako bi se smanjila emisija i ispuštanje prioriterno opasnih supstanci i ispunili standardi ekološkog kvaliteta iz Direktive o standardima ekološkog kvaliteta. Takođe se na taj način omogućava ostvarivanje dobrog hemijskog statusa iz člana 4 Okvirne direktive o vodama i Aneksa V, tačka 1.4.3.. Pored standarda iz Okvirne direktive o vodama, za određivanje dobrog hemijskog statusa značajnu ulogu imaju i drugi EU propisi kao što su Direktiva o industrijskim emisijama i propisi o pesticidima.

Što se tiče podzemnih voda, njihov status se u Okvirnoj direktivi o vodama posmatra na drugačiji način, jer se smatra da ove vode ni ne treba da budu zagađene. Iz tog razloga se uspostavljanje standarda u pogledu hemijskog kvaliteta ne smatra najboljim pristupom, jer se, između ostalog, na taj način stvara utisak da postoji dozvoljeni nivo zagađenosti koji države članice smeju da dosegnu. Veoma mali broj standarda je uspostavljen na nivou cele Evropske unije (u pogledu nitrata, pesticida i biocida) i oni se uvek moraju poštovati. Ali za opštu zaštitu, pristup u Direktivi je nešto drugačiji i više je preventivnog karaktera. Oglada se u zabrani direktnog ispuštanja u podzemne vode i nadzoru podzemnih voda kako bi se otkrile promene u hemijskom sastavu i sprečio svaki antropogeno izazvan vid zagađenja.

Pitanje kvantiteta je, takođe, pitanje od velikog značaja za podzemne vode. Svake godine postoji samo određeni nivo ponovnog punjenja u podzemnim vodama, a od tog punjenja je određeni deo potreban za održavanje povezanih ekosistema (bilo da se radi o površinskim vodenim telima ili močvarama). Dobro upravljanje podzemnim vodama dozvoljava da se izdvoji samo onaj deo punjenja koji nije potreban za ekologiju. Stoga Okvirna direktiva o vodama ograničava izdvajanje samo tog dela punjenja. Jedna od inovacija, dakle, predstavlja uspostavljanje pravng okvira za integrisano upravljanje podzemnim i površinskim vodama na nivou Evropske unije.

3.2.2. Sredstva za postizanje dobrog ekološkog statusa

Okvirna direktiva o vodama zahteva da se moraju primeniti sve postojeće kontrole zasnovane na kontroli kao deo osnovnih mera. Ali pored toga, Direktiva postavlja okvir za razvijanje tih daljih mera kontrole, kada osnovne i veće postojeće mere nisu dovoljne.

¹⁶⁰ Član 4 I Aneksa V Okvirne direktive o vodama.

Aneksom su predviđene supstance koje su najrizičnije, kao i set najpovoljnijih mera koje se imaju primeniti kako bi se smanjilo opterećenje vodenih tela tim supstancama.

Da bi se postigao dobar ekološki status, Okvirna direktiva o vodama predviđa nekoliko mera koje države članice moraju da izvrše. Reč je o sledećem:

- određivanje nadležnih organa u svakom rečnom slivu unutar njene teritorije;¹⁶¹
- izrada analize rečnog sliva uključujući:¹⁶²
 - analizu karakteristika svakog rečnog sliva;
 - pregled uticaja ljudske aktivnosti na vodu;
 - ekonomsku analizu korišćenja vode;
 - registar područja koja zahtevaju posebnu zaštitu;¹⁶³
- pregled svih vodnih tela koja se koriste za zahvatanje vode za ljudsku potrošnju i koja proizvode više od 10 m³ dnevno ili opslužuju više od 50 osoba.
- priprema planova za upravljanje rečnim slivom i programa mera, koji će se ažurirati svakih 6 meseci;
- uspostavljanje međunarodnih mehanizma za koordinaciju;

Takođe, vrlo bitna mera uvedena Okvirnom direktivom o vodama je monitoring statusa voda,¹⁶⁴ putem kog se ustanovljava stepen efikasnosti planova upravljanja rečnim slivom.¹⁶⁵ Pomenuti plan upravljanja rečnim slivom je vrlo bitna novina u Osnovnoj direktivi o vodama i predstavlja detaljan prikaz kako postići ciljeve predviđene za rečni sliv (ekološki status, kvantitativni status, hemijsko stanje i ciljeve predviđene za zaštićeno područje) u potrebnom vremenskom roku. Takođe, plan obuhvata sve rezultate pomenute analize: karakteristike rečnog sliva, pregled uticaja ljudskih aktivnosti na stanje vode u slivu, procenu efekta postojećeg zakonodavstva i ostale izazove u ispunjavanju postavljenih ciljeva.¹⁶⁶ Dodatna komponenta je da se mora izvršiti ekonomska analiza upotrebe vode u slivu, jer se time uspostavlja osnov za racionalnu raspravu o isplativosti različitih mogućih mera. Takođe, plan mora obuhvatati i spisak nadležnih institucija, kao i kratak prikaz bitnih informacija kako bi javnost mogla da se uključi.

Okvirna direktiva o vodama zahteva od svake države članice da obezbedi da su planovi i programi mera koordinisani za ceo sliv, što često podrazmeva učešće više država. Plan upravljanja mora biti pripremljen za svaki nacionalni i međunarodni vodeni sliv.

Tako, za površinske vode, takvi planovi treba da obuhvataju vodostaje i proticaje do stepena koji je značajan za ekološki i hemijski status i ekološki potencijal, kao i sam ekološki i hemijski status i ekološki potencijal. Za podzemne vode, takvi programi obuhvataju kontrolu hemijskog i kvantitativnog statusa, a za zaštićena područja takvi programi su dopunjeni

¹⁶¹ Član 3 Okvirne direktive o vodama.

¹⁶² Član 5 Okvirne direktive o vodama.

¹⁶³ Član 6 Okvirne direktive o vodama.

¹⁶⁴ Član 8 Okvirne direktive o vodama.

¹⁶⁵ Član 13 Okvirne direktive o vodama.

¹⁶⁶ Aneks VII Okvirne direktive o vodama.

specifičnim podacima sadržanim u legislativi Zajednice, na osnovu kojih su pojedina zaštićena područja uspostavljena. Navedeni planovi se dostavljaju Evropskoj komisiji.¹⁶⁷

U nastojanju da postignu ciljeve uspostavljene ovom Direktivom i pri donošenju programa mera, države članice mogu sprovođenje mera podeliti u faze radi povoljnijeg raspoređivanja troškova realizacije. Prema članu 24 Okvirne direktive rok za transpoziciju je bio do 2003. godine, dok je za 10 zemalja koje su pristupile 01.05.2004. godine i za dve zemlje koje su priključene 01.05.2007. rok bio dan pristupanja. U tom periodu je trebalo i identifikovati rečne basene i odrediti nadležna tela. Plan upravljanja i program mera se moraju obnavljati svakih šest godina. U planu upravljanja se moraju unositi podaci o uspešnosti primenjenih mera.

3.2.3. Odstupanja od obaveza iz Okvirne direktive o vodama

Države članice neće biti u obavezi prema ovoj Direktivi kada nisu u mogućnosti da postignu dobar status podzemnih voda, dobar ekološki status, ili dobar ekološki potencijal i prevenciju pogoršanja statusa vodnih tela površinskih ili podzemnih voda, kada je to rezultat izmena fizičkih karakteristika tela površinske vode ili promene nivoa podzemnih voda, ili je nemogućnost da se spreči pogoršanje statusa vodnog tela, iz visokog u dobar status, rezultat novih održivih, razvojnih aktivnosti čoveka.

Pored ovoga, moraju da budu zadovoljeni sledeći uslovi: da su preduzeti svi izvodljivi koraci za ublažavanje negativnih uticaja na status vodnog tela, kao i da su razlozi za te modifikacije ili promene specijalno utvrđeni i obrazloženi u planu upravljanja rečnim slivom. Razlozi za sprovedene modifikacije i promene moraju biti u konkretnom slučaju od većeg javnog interesa i/ili dobiti za okolinu i društvo nego što bi to bili Okvirnom direktivom propisani ciljevi sprečavanja daljeg pogoršanja, postizanja zaštite i unapređenja statusa vodenih ekosistema.¹⁶⁸ Potrebno je, dakle, da rezultati postignutim ovim modifikacijama ili promenama imaju veću težinu za dobit ljudskog zdravlja, očuvanje ljudske sigurnosti ili za održivi razvoj i da se korisni efekti dobijeni na ovaj način, ne mogu postići na drugi način.

Države članice takođe smeju da propuste da ispune uslove iz Direktive kada je to posledica novih modifikacija fizičkih karakteristika površinskih vodnih tela ili promena nivoa podzemnih voda, ili kada status vode opadne sa kategorije visokog na dobar, zbog novih aktivnosti održivog ljudskog razvoja. U takvim slučajevima države moraju da preduzmu sve praktične korake usmerene na regulisanje date situacije. Zatim, razlozi za promene treba da su od većeg javnog interesa ili koristi za životnu sredinu i društvo i donose poboljšanje u oblastima zdravlja stanovništva, bezbednosti, ili održivog razvoja. Takođe, potrebno je da se utvrdi da koristi ne bi mogle da se postignu drugim sredstvima zbog tehničkih problema ili pitanja troškova.

¹⁶⁷ Član 15 Okvirne direktive o vodama.

¹⁶⁸ Čl. 1 Okvirne direktive o vodama.

3.3. DIREKTIVA SAVETA OD 21. MAJA 1991. GODINE O TRETMANU KOMUNALNIH OTPADNIH VODA 91/271/EEZ IZMENJENA I DOPUNJENA DIREKTIVOM KOMISIJE 98/15/EZ OD 27. FEBRUARA 1998. GODINE¹⁶⁹, UREDBOM 1882/2003 I UREDBOM 1137/2008

Direktivom Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda 91/271/EEZ iz 1991. godine (u daljem tekstu: Direktiva Saveta) nastoji se zaštititi životna sredina i to pre svega površinske vode u Evropskoj uniji od štetnih uticaja, kao što je eutrofikacija, do kojih dolazi usled ispuštanja komunalnih otpadnih voda.¹⁷⁰ Direktiva Saveta reguliše prikupljanje, tretman¹⁷¹ i ispuštanje komunalnih otpadnih voda, kao i pravila u pogledu tretmana i ispuštanja otpadnih voda iz industrija kao što su, između ostalog, prehrambena industrija i industrija piva.¹⁷²

Izmene i dopune Direktive Saveta iz 1991. godine izvršene su Direktivom Evropske komisije iz 1998. godine. Izmene su imale za cilj otklanjanje problema do kojih je dolazilo u praksi prilikom tumačenja Tabele 2 Aneksa 1 Direktive Saveta u pogledu uslova za ispuštanje iz pogona za tretman komunalnih otpadnih voda u osetljiva područja – kao što su vode podložne eutrofikaciji.¹⁷³ Izmenjenom Tabelom 2 Aneksa 1 nastoje da se preciziraju uslovi koji se odnose na ispuštanje otpadnih voda u osetljiva područja koji se odnose koncentracije fosfora ili azota. Koncentracije fosfora i azota su značajne budući da se određuju kao parametar u pogledu ispuštanja komunalnih otpadnih voda u osetljiva područja podložna eutrofikaciji.¹⁷⁴ Zajedničko Direktivi Saveta iz 1991. godine i Direktivi Evropske komisije iz 1998. godine je to što se prepušta državama članicama da primene jedan (ukupni fosfor ili azot) ili oba parametra (i ukupni fosfor i ukupni azot), u zavisnosti od lokalne situacije. U narednim redovima najpre će se predstaviti osnovne obaveze koje proizilaze za države članice iz Direktive Saveta, a nakon toga i definicije ključnih pojmova iz Direktive Saveta koje olakšavaju razumevanje propisanih obaveza.

¹⁶⁹ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment.

¹⁷⁰ Član 1 stav 1 Direktive Saveta; Summary of Urban Waste Water Treatment, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28008&qid=1610572495116>, 10.01.2021. O drugim značajnim pravnim tekovinama Evropske unije koji se odnose na upravljanje otpadom više u: Prlja D., Stepić D., Savović D., „Upravljanje otpadom – Međunarodni propisi sa posebnim osvrtom na regulativu Evropske unije“, U: Čavoški A. i Knežević Bojović A (ur.), *Ekologija i pravo*, Institut za uporedno pravo, 2012, str. 150-166.

¹⁷¹ Reč „treatment“ pojavljuje se već u samom nazivu direktive i u zvaničnim dokumentima prevodi se kao „tretman“ (v. npr. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU, treća revizija, februar 2018). Međutim u pojedinim nezvaničnim prevodima, pomenuti termin prevodi se kao „obrada“ ili „prečišćavanje“. U ovoj publikaciji koristi se uglavnom termin „tretman“.

¹⁷² Član 1 Direktive iz 1991. godine; Summary of Urban Waste Water Treatment, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28008&qid=1610572495116>, 10.01.20221.

¹⁷³ Direktiva Komisije 98/15/EC od 27. februara 1998. godine, para. 3.

¹⁷⁴ Videti objašnjenja pojmova osetljiva područja i eutrofikacija u delu u kojem su sadržane definicije.

3.3.1. Obaveze za države članice

Najpre, bitno je imati u vidu da se pomenuta zaštita površinskih voda od štetnih uticaja ispuštanja otpadnih voda sprovodi na taj način što se Direktivom Saveta propisuje nivo tretmana koji se mora sprovesti da bi se otpadne vode mogle otpustiti u površinske vode.¹⁷⁵ U tom pogledu se državama članicama nameću brojne obaveze praćene složenim faznim režima uvođenja. Složenosti rešenja koje predviđa Direktiva dodatno doprinosi činjenica da se različite obaveze predviđaju u pogledu komunalnih i industrijskih otpadnih voda, budući da, kada je reč o funkcionisanju sistema za prikupljanje otpadnih voda, Direktiva propisuje obaveze jedino u pogledu komunalnih, a ne i industrijskih otpadnih voda.

Države članice se obavezuju da:

- 1. Obezbede u svim aglomeracijama koje imaju više od 2000 ES sisteme za prikupljanje komunalnih otpadnih voda, kao i sprovođenje prečišćavanja sekundarnim tretmanom prikupljenih komunalnih otpadnih voda;**¹⁷⁶
- 2. Obezbede u svim aglomeracijama sa više od 10 000 ES u kojima su površinske vode proglašene osetljivim područjima sisteme za prikupljanje komunalnih otpadnih voda kao i da sprovode prečišćavanje naprednijim tretmanom, odnosno da primenjuju strože kriterijume prečišćavanja.**¹⁷⁷ U tom kontekstu, značajna je i obaveza država članica da identifikuju osetljiva područja i da nakon četiri godine vrše proveru istih.¹⁷⁸

Bitno je imati u vidu da je Direktivom Saveta iz 1991. godine predviđen fazni režim u pogledu uvođenja dve prethodno navedene kategorije obaveze. Tačnije, predviđalo se da se ovaj režim postepeno uvodi tako što bi se obaveze države da obezbedi sisteme za prikupljanje otpadnih voda kao i potrebno prečišćavanje u aglomeracijama sa više od 10 000 ES čije su površinske vode proglašene osetljivim područjima smatrale prioriternim. Stoga, su države članice bile obavezane u tom pogledu počevši od 31. decembra 1998. godine, dok je za aglomeracije u kojima površinska voda nije proglašena osetljivim područjem predviđen kasniji rok. U tom pogledu se dalje pravila razlika između aglomeracija sa preko 15 000 ES za koje je obaveza počela da se primenjuje od 31. decembra 2000. godine, dok je tek pet godina kasnije počela da se primenjuje za aglomeracije između 2 000 i 15 000 ES.

Međutim, predviđen fazni režim ne obavezuje države koje su naknadno pristupile Evropskoj uniji. Naime, dok je za 15 država članica Evropske unije (Belgija, Danska, Austrija, Francuska, Finska, Grčka, Nemačka, Italija, Irska, Holandija, Luksemburg, Austrija, Švedska, Španija i Velika Britanija) krajnji rok za potpuno usaglašavanje sa ovom direktivom bio 31.

¹⁷⁵ www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/urban-waste-water-treatment.

¹⁷⁶ U pogledu termina „ekvivalent stanovništva“ vidi objašnjenje u delu koji sadrži definicije i objašnjenje ključnih pojmova. V. član 3, stav 1 Direktive Saveta.

¹⁷⁷ Član 5 stav 2 i član 3 stav 2; Summary of Urban Waste Water Treatment, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28008&qid=1610572495116>, 10.01.2021.

¹⁷⁸ Član 5. Objašnjenje i preciziranje pojma „osetljiva područja“ sadržana su u delu u kojem se predstavljaju ključne definicije iz Direktive.

decembar 2005. godine, za nove članice Evropske unije tzv. EU-13 (Hrvatska, Bugarska, Češka, Kipar, Letonija, Litvanija, Estonija, Malta, Mađarska, Rumunija, Poljska, Slovačka i Slovenija) fazni režimi za usaglašavanje sa ovom direktivom postavljeni su u sporazumima o njihovom pridruživanju.¹⁷⁹

Pored toga, Direktiva Saveta propisuje izuzetke u pogledu obe prethodno navedene kategorije obaveza, budući da predviđa da se koriste pojedinačni sistemi ili drugi odgovarajući sistemi kojima se ostvaruje isti nivo zaštite životne sredine, ukoliko uspostavljanje sistema za prikupljanje otpadnih voda nije opravdano zbog toga što ne bi pružilo nikakvu korist za životnu sredinu ili zbog toga što bi uključilo prekomerne troškove.¹⁸⁰

Drugi izuzetak odnosi se na slučajeve kada se ispušta komunalna otpadna voda u visokim planinskim regijama preko 1500 m nadmorske visine, gde je teško da se primeni delotvoran biološki tretman zbog niskih temperatura. Direktivom Saveta iz 1991. godine se previđa da u tim situacijama umesto sekundarnog (biološkog) može da se primeni manje zahtevan tretman, ukoliko detaljna istraživanja ukažu da ispuštanja nakon takvog tretmana neće negativno uticati na životnu sredinu.¹⁸¹

Kompleksnost režima koji se uvodi Direktivom Saveta ogleda se u tome što se regulišu i slučajevi kada se radi o prečišćavanju otpadnih voda koje se ispuštaju u površinske vode koje su poglašene „manje osetljivim područjima“. I pored toga što se u pogledu njihovog tretmana ne predviđaju zasebni fazni prelazni periodi (osim roka za identifikovanje manje osetljivih područja), uvođenje koncepta „manje osetljivih područja“ dodatno usložnjava odredbe ove direktive. U pogledu prečišćavanja ove vrste otpadnih voda, Direktiva Saveta predviđa da takva ispuštanja mogu da budu podvrgnuta manje zahtevnim uslovima prečišćavanja u odnosu na redovan režim prečišćavanja:

- **ukoliko sveobuhvatne studije ukažu da takva ispuštanja neće negativno da utiču na životnu sredinu kao i**
- **ukoliko se primeni primaran (mehanički) tretman.**

Pod redovnim režimom prečišćavanja smatraju se slučajevi kada se ne radi o ispuštanju u osetljiva ili manje osetljiva područja koji se regulišu članom 4 Direktive Saveta.¹⁸² Aneks 2 uz Direktivu Saveta je značajan zbog toga što predviđa, pored kriterijuma za identifikaciju osetljivih područja i kriterijume za identifikaciju manje osetljivih područja.

U ovom aneksu se kao oblasti koje su pogodne da budu određene kao „manje osetljiva područja“ ukoliko sveobuhvatne studije ukažu da ispuštanja u njih neće negativno da utiču na životnu sredinu navode između ostalog: otvoreni zalivi, estuari (levkasti zalivi karakteristični za niske obale na kojima je kolebanje plime vrlo veliko) i druge obalske vode sa dobrom razmenom vode koje nisu podesne da postanu eutrofne ili osiromašene

¹⁷⁹ Veljković, N, Petrović, Z, Šotić, A., Cibulić, V. „Perspektiva primene Evropske direktive o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda u Srbiji“, *Voda i sanitarna tehnika*, br. 1, januar-februar 2018., god. XLVIII, 7.

¹⁸⁰ Član 3 stav 3 Direktive Saveta.

¹⁸¹ Član 4 stav 2 Direktive Saveta.

¹⁸² Član 6 Direktive Saveta.

kiseonikom usled ispuštanja komunalnih otpadnih voda.¹⁸³

S druge strane, Direktivom Saveta vodno telo mora da se proglasi „osetljivim područjem“ ukoliko potpada pod jednu od sledećih grupa:

- prirodna slatkovodna jezera, druga slatkovodna vodna tela, estuari i obalske vode za koje se ustanovilo da su eutrofne ili koje u bliskoj budućnosti mogu da postanu eutrofne ukoliko se ne preduzme zaštitna mera;
- slatakovodne površinske vode namenjene za zahvatanje vode za piće koje mogu da sadrže veću koncentraciju nitrata od one utvrđene Direktivom Saveta od 16 juna 1975. godine koja se odnosi na kvalitet zahtevan za površinske vode koje su namenjene za zahvatanje vode za piće, ukoliko mera nije preduzeta;
- područja gde je dalji tretman u odnosu na tretman utvrđen članom 4 Direktive Saveta neophodan da bi se ispunili zahtevi iz drugih Direktiva Saveta.

U okviru prethodnih redova nastojalo se da se razgraniče pojmovi „osetljivog područja“ i „manje osetljivog područja“, na način na koji su predstavljeni u Aneksu 2 uz Direktivu Saveta. Drugi ključni pojmovi iz Direktive Saveta biće razjašnjeni u delu u kojem su sadržane definicije iz člana 2 Direktive Saveta.

- 3. Identifikuju manje osetljive oblasti i da nakon četiri godine vrše proveru iste, kao i da Evropskoj komisiji pruže relevantne informacije o gorenavedenim sprovedenim istraživanjima.**¹⁸⁴

Pored toga, složenosti režima ove direktive, doprinosi i obaveza država članica koja se odnosi na manje aglomeracije koja je počela da se primenjuje da počevši od kraja 2005. godine i **kojom se države članice obavezuju da:**

- 4. Obezbede prečišćavanje otpadnih voda „odgovarajućim odnosno primerenim tretmanom“ pre ispuštanja kako bi se dostigao potreban kvalitet vode koji se zahteva kako ovom tako i drugim direktivama.**¹⁸⁵

- Obaveza primene „odgovarajućeg tretmana“ je specifična pošto se odnosi isključivo na prečišćavanje pre ispuštanja otpadnih voda u manjim aglomeracijama. Tačnije, prečišćavanje primenom odgovarajućeg tretmana je obavezno za ispuštanje otpadnih voda u slatkovodne vode ili rečne vode na ušću u aglomeracijama manjim od 2000 ekvivalenta stanovništva, odnosno u slučaju ispuštanja u obalne vode u aglomeracijama manjim od 10 000 ekvivalenta stanovništva.¹⁸⁶

Pored toga, Direktivom iz 1991. godine se dalje obavezuju države članice da:

- 5. Projektuju, konstruišu i održavaju sisteme za prikupljanje otpadnih voda u aglomeracijama** koje su predmet ove direktive u skladu sa „najboljim tehničkim i stručnim znanjem koje ne podrazumeva prekomerne troškove“ u pogledu obima i karakteristika komunalnih otpadnih voda, sprečavanja curenja i ograničavanja

¹⁸³ Aneks 2, stav 3 Direktive Saveta.

¹⁸⁴ Član 6 Direktive Saveta.

¹⁸⁵ Član 7 Direktive Saveta.

¹⁸⁶ Član 7 Direktive Saveta.

- zagađenja vode usled olujnih poplava.
6. **Po potrebi ponovo upotrebe prečišćenu otpadnu vodu** opredeljujući se pri tome za način kojim se minimizira štetan uticaj po životnu sredinu. Direktiva sadrži u tom pogledu skoro identičnu odredbu u pogledu ponovne upotrebe mulja.¹⁸⁷ Pored toga, značajna je i obaveza država članica da obezbede da je odlaganje otpadnih voda sa pogona za tretman otpadnih voda izvršeno uz poštovanje postojećih propisa i/ili posebnih odobrenja.¹⁸⁸
 7. **Obezbede da biorazgradive industrijske otpadne vode sa pogona koji pripadaju industrijskim sektorima** navedenim u Aneksu 3 uz ovu direktivu (kao što su industrija prerade mleka, pivska industrija i industrija mesa), a koje pri tome ne prođu kroz pogone za tretman komunalnih otpadnih voda, moraju pre ispuštanja **da ispunjavaju posebne uslove za ispuštanje utvrđene prethodnim propisima i/ili posebnim odobrenjima.**¹⁸⁹ Nadležni organi su obavezni da predvide date posebne uslove za ispuštanje imajući u vidu prirodu industrije u pitanju ukoliko se radi o ispuštanju industrijskih otpadnih voda sa postrojenja koji predstavljaju 4 000 ES ili više.¹⁹⁰ U tom pogledu u Aneksu 1 ističe se da industrijska otpadna voda koja ulazi u sisteme za prikupljanje i pogone za tretman otpadnih voda mora da bude podvrgnuta prethodnom tretmanu kako bi se između ostalog **zaštitilo zdravlje zaposlenih** u sistemima za prikupljanje i pogonima za tretman otpadnih voda, kao i obezbedilo da ne dođe do oštećenja sistema za prikupljanje i pogona za tretman otpadnih voda.¹⁹¹
 8. **Nadziru ispuštanje komunalnih i industrijskih otpadnih voda iz odgovarajućih postrojenja, kao i odlaganje mulja.** U manje osetljivim područjima i u slučaju odlaganja mulja u površinske vode, države članice su u obavezi da dopune taj nadzor „relevantnim studijama“ koje potvrđuju da ispuštanje ili odlaganje ne utiče štetno na životnu sredinu.
 9. **Objavljaju dvogodišnje izveštaje o ispuštanju komunalnih otpadnih voda i odlaganju mulja u njihovim oblastima/područjima.** Dati izveštaji se dopunjuju po potrebi ažuriranim podacima o programu sprovođenja ove direktive koji svaka država članice priprema i prosleđuje Evropskoj komisiji svake druge godine.¹⁹²

¹⁸⁷ Član 14 Direktive Saveta.

¹⁸⁸ Član 12 Direktive Saveta.

¹⁸⁹ Tačnije, u Aneksu 3 se kao industrijski sektori navode: prerada mleka, proizvoda od voća i povrća, proizvodnja i flaširanje bezalkoholnih pića, prerada krompira, mesna industrija, pivarstvo, proizvodnja alkohola i alkoholnih pića, gajenje životinja koje se hrane biljnom hranom, proizvodnja želatina i lepka od krzna, kože i kostiju, proizvodnja slada i industrija prerade ribe.

¹⁹⁰ Član 13 Direktive Saveta; Kingston, S, Heyvaert, V., Čavoški, A. *European Environmental Law*, Cambridge 2017, 377.

¹⁹¹ Kod industrijskih otpadnih voda, ispuštanje i prečišćavanje je moguće ili povezivanjem na javnu kanalizaciju ili nezavisnim ispuštanjem i prečišćavanjem (prethodno prečišćavanje pre ispuštanja u javnu kanalizaciju). Granične vrednosti temperature, pH i sadržaja supstanci utvrđene su za svaku industriju posebno u odgovarajućoj uredbi.

¹⁹² Član 16 i član 17 Direktive Saveta.

3.3.2. Definicije ključnih pojmova

Direktiva o komunalnim otpadnim vodama sadrži relevantne definicije pojedinih ključnih pojmova. Pravilno i potpuno prenošenje direktive u nacionalno zakonodavstvo podrazumeva da pojmovi definisani u direktivama EU imaju isto značenje i u nacionalnom zakonodavstvu. Pri tome, nije neophodno doslovno preuzimanje definicija iz direktive, ali je važno da ključni pojmovi imaju isti domaćaj.

Pored definicija ključnih pojmova koje su, po pravilu, sadržane u jednom od početnih članova svake direktive, za pravilno prenošenje i uspešnu primenu odredbi iz ove direktive značajno je razumevanje koncepata „osetljivih područja“, „manje osetljivih područja“ kao i „industrijskih sektora“ na način na koji su oni predstavljeni u aneksima 2 i 3 uz ovu direktivu. Koncepti „osetljivih područja“, „manje osetljivih područja“ i „industrijskih sektora“ su objašnjeni ranije u tekstu. Aneks 1 je takođe značajan jer sadrži uslove koji treba da ispunjavaju komunalne otpadne vode. Međutim, osnovno objašnjenje samog pojma komunalnih otpadnih voda i njegovo razgraničenje od pojmova industrijskih otpadnih voda i otpadnih voda iz domaćinstva prvobitno je sadržano u članu 2 Direktive koji određuje ključne pojmove.

Direktiva sadrži, između ostalog, definicije sledećih pojmova:

1. „Komunalna otpadna voda“

„Komunalna otpadna voda“ označava otpadnu vodu iz domaćinstva ili mešavinu otpadne vode iz domaćinstva i industrijske otpadne vode i/ili kišnice:

a) „**otpadna voda iz domaćinstva**“ označava otpadnu vodu iz stambenih naselja i službi koja potiče pretežno iz metaboličkih procesa i kućnih poslova.

b). „**industrijska otpadna voda**“ predstavlja svaku otpadnu vodu koja je ispuštena iz prostora koje se koriste za obavljanje trgovinske ili industrijske delatnosti a koja ne predstavljaju otpadne vode iz domaćinstva ili kišnicu.

2. „Primarni tretman“ i „sekundarni tretman“

Pored pomenutog razgraničenja između pojmova „**komunalna otpadna voda**“, „**otpadna voda iz domaćinstva**“ i „**industrijska otpadna voda**“, značaj Direktive Saveta ogleda se i u tome što se njome definišu i razgraničavaju pojam primarnog od sekundarnog tretmana. Tako dok se „**primarni tretman** komunalnih otpadnih voda vezuje pre svega za njihovo fizičko ili hemijsko prečišćavanje, kod sekundarnog se (po pravilu) radi o biološkom prečišćavanju. Stoga, primarni tretman se u literaturi često označava kao mehanički, a sekundarni kao biološki.

Direktiva **Saveta** „**primarni tretman**“ definiše kao prečišćavanje komunalnih otpadnih voda posredstvom fizičkog ili hemijskog procesa koji uključuje odlaganje suspendovane čvrstih materija, ili druge procese u kojima je BPK5 dolazeće otpadne vode smanjen najmanje za 20% pre ispuštanja, a ukupna suspendovana čvrsta materija otpadne vode je smanjena za najmanje 50%.

Kao što je pomenuto ranije u tekstu, ispuštanja u označena „manje osetljiva područja“ mogu da se podvrgnu manje zahtevnim uslovima prečišćavanja koji se svode isključivo na primenu „primarnog tretmana“ (dakle, bez primene sekundarnog i tercijarnog tretmana) u odnosu na redovan režim ukoliko sveobuhvatne studije ukažu da takva ispuštanja neće negativno da utiču na životnu sredinu.¹⁹³

„**Sekundarnim tretmanom**“ označava se prečišćavanje komunalne otpadne vode posredstvom postupka koji (načelno) uključuje biološki tretman sa sekundarnim odlaganjem ili drugim postupkom u kojem se poštuju zahtevi ustanovljeni u Tabeli 1 Aneksa I uz ovu Direktivu.

Najzad, bitno je imati u vidu da iako Direktiva Saveta izričito ne spominje „tercijarni tretman“, smatra se da pod njim treba smatrati „tretman stroži od sekundarnog“ koji spominje Direktiva Sveta u kontekstu osetljivih područja i koji uključuje sekundarni tretman.¹⁹⁴ U literaturi se navodi da se ključna razlika između sekundarnog i tercijarnog tretmana ogleda u tome što se tercijarni tretman odnosi na zahtev za smanjenjem emisija azota i fosfora, budući da su oni suštinski za razvoj organizama odgovornih za eutrofikaciju.¹⁹⁵

3. „Aglomeracija“

U Direktivi se upotrebljava termin „**aglomeracija**“ kojim se označava oblast/područje u kojoj su stanovništvo i privredna delatnost dovoljno koncentrisani da omoguće prikupljanje i sprovođenje komunalnih otpadnih voda do pogona za tretman komunalnih otpadnih voda ili do krajnje tačke gde se vrši njeno ispuštanje.¹⁹⁶

4. „Eutrofikacija“

U Direktivi se „**eutrofikacija**“ definiše kao obogaćivanje vode nutrijentima, tačnije hranjivim materijama i to posebno jedinjenjima azota i/ili fosfora, uzrokujući na taj način ubrzan rast algi i viših biljaka što dovodi do nepoželjnih narušavanja ravnoteže između organizama koji žive u vodi i kvaliteta vode.¹⁹⁷ U literaturi se dodatno naglašava da komunalna otpadna voda (po pravilu) sadrži značajne količine jedinjenja azota i fosfora, koji dovode do burnog razvoja planktona i viših biljaka, te njeno ispuštanje može da izazove eutrofikaciju (naročito u prisustvu povišene temperature i osunčanosti).¹⁹⁸ Međutim, u praksi se sve više i više kod pojave eutrofikacije vodi računa o tome da li je nastupila neprihvatljiva eutrofikacija. Ispostavilo se da u praksi utvrđivanje da li je u određenom slučaju nastupila

¹⁹³ Član 6 Direktive Saveta.

¹⁹⁴ V, član 5 i Indicator Specification, Urban waste water treatment in Europe, dostupno na www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/urban-waste-water-treatment, 14.01.2021.

¹⁹⁵ Kingston, S. Heyvaert, V. Čavoški, A. 374.

¹⁹⁶ Član 2 stav 1 tačka 4 Direktive Saveta.

¹⁹⁷ Vidi član 2, stav 1, tačka 11 Direktive Saveta.

¹⁹⁸ Ljubisavljević, D, Đukić, A. „Prečišćavanje gradskih otpadnih voda u Republici Srbiji – Stanje i perspektive“, 2009, Docplayer, 292.

eutrofikacija u smislu Direktive Saveta predstavlja jedno od najkompleksnijih pitanja. Sud pravde EU u tom pogledu je 2009. godine u predmetima *Komisija protiv Finske* i *Komisija protiv Velike Britanije* primenio prilično stroge kriterijume prilikom utvrđivanja da li u konkretnim slučajevima došlo do eutrofikacije. Tako je u predmetu protiv Finske našao da „mora da postoji odgovarajuća **uzročna veza** između ispuštanja i zagađenja osetljivih područja.“ U odsustvu takve veze, iako voda (u konkretnom slučaju u Baltičkom moru) je pretrpela eutrofikaciju usled azota i drugih supstanci ta činjenica nije dovoljna sama po sebi za ustanovljavanje obaveze sprovođenja tercijarnog tretmana azota. Umesto toga, Komisija bi, za ustanovljavanje pomenute obaveze, trebalo da utvrdi da su ispuštanja azota sa pogona za tretman komunalnih otpadnih voda koja su se ulila u Baltičko more značajno doprinele eutrofikaciji datog mora.¹⁹⁹ Smatra se da je definicija „eutrofikacije“ postala ključna za određivanje osetljivih područja.²⁰⁰

5. „Ekvivalent stanovništva ili ekvivalent u broju stanovnika“

Pojam „**ekvivalent u broju stanovnika**“ u vrednosti 1 (1 ES) u smislu ove Direktive označava organsko biorazgradivo opterećenje koje ima petodnevnu biohemijsku potražnju kiseonika (BPK5) od 60 g kiseonika dnevno.²⁰¹ Budući da je definicija iz Direktive Saveta postavljena previše tehnički, ona se objašnjiva kao opterećenje otpadne vode zagađenjem za koje je odgovoran jedan stanovnik, odnosno organskim biorazgradivim opterećenjem čija petodnevna biohemijska potrošnja kiseonika iznosi 60 grama na dan.²⁰² Drugim rečima, ekvivalent u broju stanovnika dobija se tako što se osobine neke otpadne vode u pogledu sadržaja BPK5 uporede, odnosno podele sa uobičajenim vrednostima za komunalne otpadne vode. Polazi se, pri tome, od toga da svaki stanovnik priključen na kanalizacionu mrežu unosi za jedan dan 60 g BPK5 u otpadnu vodu.²⁰³

Značaj definicije koju uvodi Direktiva Saveta u pogledu pojma ekvivalenta u broju stanovnika ili ekvivalenta stanovništva (ES) ogleda se u tome što iz nje proizilazi pristup EU zakonodavca da se dati pojam veže sa vrednost BPK5. BPK5 označava petodnevnu biohemijsku potrošnju kiseonika. Dati indeks se upotrebljava kako bi se pratile količine organskih materija u otpadnim vodama. Dakle, posredstvom BPK5 se posredno definiše i prati prisustvo (često visokih) količina organskih materija u otpadnim vodama. Organske materije u vodi su podložne biohemijskoj oksidaciji što dovodi do trošenja rastvorenog kiseonika u vodi, te voda postaje anaerobna, truli što dovodi do razvoja štetnih gasova, kao što su CO₂, NH₃, CH₄ i H₂S. Takva voda postaje neodgovarajuća za sve dalje

¹⁹⁹ C-335/07 *Commission v. Finland* ECLI:EU:C:2009:612.

²⁰⁰ Kingston, S. Heyvaert, V., Čavoški, A. 375.

²⁰¹ Vidi član 2 stav 1 tačka 6 Direktive Saveta.

²⁰² Tematsko izvešće, *Kakvoća vode u dunavskom slijevu: ostvaren je napredak u provedbi Okvirne direktive o vodama, ali potrebni su dodatni napori*, 2015, 5 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_23/SR_DANUBE_PROGRESS_HR.pdf.

²⁰³ D. Ljubisavljević, A. Đukić, 293-294.

vodoprivredne upotrebe.²⁰⁴

Ovaj pristup obračunavanja ES bi trebalo da slede i države članice. Bitno je imati u vidu da se pored ovakvog pristupa, sreću i pristupi u kojima se pojam ekvivalentnog stanovništva vezuje za druge vrednosti na taj način što se uvode u analizu drugi parametri kvaliteta kao što su, na primer, ukupne organske materije, HPK, suspendovane materije ili čak poređenjem uticaja na vodoprijemnik industrijske i komunalne otpadne vode.²⁰⁵ Smatramo da puno usklađivanje sa odredbama Direktive Saveta zahteva uvođenje pristupa prilikom određivanja ES koji ona definiše.

3.3.3. *Sprovedbena odluka Komisije od 26. juna 2014. godine o formatima za izveštavanje o nacionalnim programima za sprovođenje Direktive Saveta 91/271/EEZ*²⁰⁶

Evropska komisija je usvojila 26. juna 2014. godine Sprovedbenu odluku o formatima za izveštavanje o nacionalnim programima za sprovođenje Direktive Saveta 91/271/EEZ (u daljem tekstu: Sprovedbena odluka). Datom Sprovedbenom odlukom se menja Odluka Komisije 93/481/EEZ od 28. jula 1993. godine o formatima za podnošenje nacionalnih programa predviđenih članom 17. Direktive Saveta. U Sprovedbenoj odluci se iznosi da je potrebna izmena postojećeg režima u pogledu formata u kojem se podnose nacionalni programi kako bi se izašlo u susret zahtevima za pojednostavljivanjem procedura, unapređivanjem transparentnosti, umanjnjem administrativnog opterećenja, kao i da bi se sledio novi unapređen pristup upravljanju podacima i izveštavanju.²⁰⁷

Izmenjeni formati koji se uvode Sprovedbenom odlukom iz 2014. godine nadovezuju se na napore Komisije da razvije jednostavan, jasan, predvidljiv i stabilan regulatorni okvir za poslovne subjekte, radnike i građane, između ostalog, posredstvom takovaznog Strukturiranog okvira sprovođenja i informisanja.²⁰⁸

Sprovedbenom odlukom iz 2014. godine se preciziraju obaveze država članica iz Direktive Saveta u pogledu izveštavanja svake druge godine Komisije po potrebi dopunjene i ažuriranim informacijama koje se odnose na njihove nacionalnim programe sprovođenja Direktive. Tačnije, Sprovedbenom odlukom se utvrđuju formati koji se moraju primeniti u kontekstu izveštavanja o nacionalnim programima sprovođenja Direktive Saveta.²⁰⁹ U Aneksu Sprovedbene odluke je navedeno pet tabela u skladu sa kojima je potrebno izveštavati o nacionalnim programima sprovođenja:

²⁰⁴ *Ibid.*, 292-294.

²⁰⁵ *Ibid.*, 293-294.

²⁰⁶ 2014/431/EU: Commission Implementing Decision of 26 June 2014 concerning formats for reporting on the national programmes for the implementation of Council Directive 91/271/EEC (notified under document C(2014) 4208).

²⁰⁷ Uvodna izjava 5, Sprovedbena odluka.

²⁰⁸ Uvodna izjava 4, Sprovedbena odluka.

²⁰⁹ Član 17 Direktive Saveta.

1. U prvoj tabeli se navode osnovne informacije, prevashodno o državi članici, instituciji i kontakt osobi.
2. U drugoj tabeli se navode:
 - a) strukturisane informacije o sistemima za prikupljanje komunalnih otpadnih voda (kao i individualnim sistemima i drugim odgovarajućim sistemima) za aglomeracije od 2000 ekvivalenta stanovništva i veće od 2000 ekvivalenta stanovništva koji ne ispunjavaju zahteve određenog referentnog datuma;
 - b) strukturisane informacije o sistemima za prikupljanje komunalnih otpadnih voda (kao i individualnim sistemima i drugim odgovarajućim sistemima) za aglomeracije od 2000 ekvivalenta stanovništva i veće od 2000 ekvivalenta stanovništva u pogledu kojih određenog referentnog datuma još uvek nije istekao utvrđeni rok.
3. U trećoj tabeli se navode:
 - a) strukturisane informacije o pogonima za tretman komunalnih otpadnih voda za aglomeracije od 2000 ES i veće od 2000 ES koji ne ispunjavaju zahteve određenog referentnog datuma;
 - b) strukturisane informacije o pogonima za tretman komunalnih otpadnih voda za aglomeracije od 2000 ekvivalenta stanovništva i veće od 2000 ekvivalenta stanovništva u pogledu kojih određenog referentnog datuma još uvek nije istekao utvrđeni rok.
4. U četvrtoj tabeli se daje vremenski pregled i finansijski iznosi u pogledu ukupnog kapaciteta projektovanja i tekućih i očekivanih investicionih troškova.
5. U petoj tabeli se pružaju informacije o drugim pitanjima koje je potrebno razmotriti prilikom izrade nacionalnog programa sprovođenja kao što su, između ostalog, informacije o tome kada i na koliko je usvojen program sprovođenja, da li se planira upotreba EU fondova za njegovo sprovođenje, da li je program sprovođenja javno dostupan, ko je nadležan za nadzor nad njegovom primenom, na koji način je u nacionalnom programu sprovođenja postavljen odnos sa drugim aktima EU.

Dakle, značaj novih formata svakako se ogleda i u tome nacionalni programi sprovođenja koji se izrađuju na osnovu njih sadrže dragocene informacije o finansijskom planiranju i potrebnim sredstvima.

Obaveza izrade programa sprovođenja i izveštavanja Evropske komisije o njima u izloženim formatima, počće da se primenjuje na Republiku Srbiju tek nakon njenog pristupanja Evropskoj uniji.

3.3.4. Radni dokument Komisije iz 2019. godine: Evaluacija Direktive Saveta 91/271/EEZ od 21. maja 1991. godine o tretmanu komunalnih otpadnih voda ²¹⁰

U narednim redovima predstaviće se metodi na osnovu kojih je pripremljen ovaj dokument, pogodnosti i ograničenja koje se odnose na rešenja iz Direktive Saveta i njeno sprovođenje, kao i modeli finansiranja za sprovođenje Direktive Saveta. Na kraju će se pružiti kratak osvrt na značaj ovog dokumenta za Republiku Srbiju.

3.3.4.1. Metodi pripreme Evaluacije Direktive Saveta

Evaluacija Direktive Saveta 91/271/EEZ od 21. maja 1991. godine o tretmanu komunalnih otpadnih voda (u daljem tekstu: Evaluacija Direktive Saveta) se prevashodno zasniva na analizi izveštaja o sprovođenju Direktive Saveta. Pored toga, Evaluacija Direktive Saveta uzima u obzir širok spektar drugih dokumenata kao što su dokumenti Evropske agencije za životnu sredinu, Evropskog revizorskog suda, Zajedničkog istraživačkog centra, naučne studije, kao i druge zvanične dokumente različitih nacionalnih i nadnacionalnih organa. Prilikom izrade Evaluacije Direktive Saveta sagledani su takođe i rezultati analize sprovedene u saradnji sa OECD-om, koji se odnose investicione potrebe i finansijske strategije usvojene za sektor upravljanja otpadnim vodama.²¹¹

3.3.4.2. Pogodnosti koje se odnose na rešenja iz Direktive Saveta i njeno sprovođenje

Izvršena ocena delotvornosti Direktive Saveta potvrđuje njenu uspešnost u pogledu smanjivanja opterećenja određenih zagađivača koje potiču iz komunalnih koncentrisanih izvora otpadnih voda, tačnije otpadnih voda iz domaćinstva i industrijske zagađenosti. Reč je o zagađivačima čije smanjenje se upravo nastojalo postići prilikom donošenja Direktive Saveta. U prilog delotvornosti Direktive Saveta navodi se da je širom Evrope opterećenje BPK u tretiranim otpadnim vodama smanjeno za 61%, dok je opterećenje azota smanjeno za 32%, a fostora za 44%. Direktiva Saveta je takođe doprinela smanjivanju brojnih hemikalija, iako ona sama nije prvobitno imala za neposredni cilj njihovo smanjivanje. Takođe, njom se doprinelo bezbednosti lokaliteta gde se nalazi voda za kupanje.²¹²

Kao jedan od ključnih razloga za njenu delotvornost ističe se to da su njena rešenja jasno formulisana što omogućava njihovo pravilno sprovođenje.²¹³ Takođe, Komisija u Evaluaciji Direktive Saveta ističe da se odredbama Direktive Saveta o primeni individualnih

²¹⁰ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EVALUATION of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment {SEC(2019)448final}-{SWD(2019)701final}.

²¹¹ Evaluacija Direktive Saveta, 2019, 1.

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*

i drugih odgovarajućih sistema, stvorio fleksibilan mehanizam koji dopušta da se uvažavaju lokalni uslovi i pri tome izbegnu neekonomične investicije.²¹⁴

Takođe, značajna je podrška koju Evropska komisija pruža u cilju unapređivanja sprovođenja Direktive Saveta. Njena podrška se ogleda u programima finansiranja, istraživanja i inovacija, kao i preduzimanju promotivnih aktivnosti usmerenih ka usaglašavanju sa Direktivom Saveta, ali i u pokretanju postupka za utvrđivanje kršenja prava Evropske unije, tačnije odredbi Direktive Saveta.²¹⁵

3.3.4.3. Ograničenja koja se odnose na rešenja iz Direktive Saveta i njeno sprovođenje

I pored navedenih pogodnosti, Direktiva Saveta je propustila da se u dovoljnoj meri osvrne na neka bitna pitanja. Takođe, i u procesu njenog sprovođenja naišlo se na probleme koji će biti predstavljeni u daljim redovima.

Komisija u Evaluaciji Direktiva Saveta identifikuje pitanja koja nisu u dovoljnoj meri regulisana u samoj Direktivi. To su:

1. **Pitanje poplava i oticanja nakon olujnih kiša:** Naime, iako na taj način nastale vode predstavljaju ozbiljan izvor opterećenja, one se u Direktivi Saveta spominju jedino u fusnoti u kojoj se naglašava da nije moguće izgraditi sisteme za prikupljanje otpadnih voda kao i pogone za njihov tretman koji bi bili u stanju da sakupe i prečiste svu vodu koja nastaje kao posledica jakih pljuskova i oluja. Stoga se u tom pogledu ostavlja diskrecija državam članicama da same odluče o merama koje primenjuju u takvim situacijama.²¹⁶ Ova pitanja dobijaju dodatno na značaju imajući u vidu koliko su česte teške olujne kiše usled klimatskih promena.²¹⁷
2. **Pitanje nastupanja kvarova individualnih sistema ili drugih odgovarajućih sistema:** Iako Direktiva Saveta predviđa mogućnost postojanja ovih sistema umesto uobičajenih sistema za prikupljanje otpadnih voda u tačno definisanim situacijama, ona propušta da definiše na koji način se nadzire rad ovih sistema. Sud pravde EU je ukazao na potrebu da se razviju smernice u ovoj oblasti.²¹⁸
3. **Pitanje malih aglomeracija ili nepovezane stambene jedinice:** Male aglomeracije, kao i nepovezane stambene jedinice nisu u potpunosti regulisane Direktivom Saveta i pored toga što predstavljaju značajan pritisak na 11% površinskih vodnih tela.²¹⁹
4. **Pitanje različitog tumačenja „osetljivih područja“:** U Evaluaciji Direktive Saveta se ukazuje da države članice na različit način tumače i određuju osetljiva područja naročito u kontekstu eutrofikacije i upravljanja nutrijentima. Iako je Sud intervenisao po tom pitanju i ustanovio definiciju, procena iz izveštaja iz 2014. godine potvrđuje

²¹⁴ *Ibid.*, 3.

²¹⁵ *Ibid.*, 1.

²¹⁶ Vidi Aneks 1 Direktive Saveta.

²¹⁷ Evaluacija Direktive Saveta, 2.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ *Ibid.*

da i dalje postoje drugačiji pristupi prilikom proglašavanja određenih područja za osjetljiva. Komisija ističe u Evaluaciji Direktive Saveta da bi se suzbijanjem ovih preostalih izvora zagađenja i preciziranjem pojedinih odredbi Direktive Saveta onmogučilo maksimiziranje njenih pogodnosti.²²⁰

5. **Pitanja ponovnog korišćenja otpadnih voda i mulja:** Direktiva Saveta sadrži ograničene odredbe u pogledu ponovnog korišćenja otpadnih voda i mulja. Bitno je napomenuti da iako postoji Direktiva iz 1989. godine koja se odnosi na kanalizacioni mulj, ona se u potpunosti ne primenjuje. Naime, dok su neke države članice EU postavile strože zahteve u odnosu na one postavljene Direktivom o kanalizacionom mulju, druge su u potpunosti zabranile upotrebu mulja u poljoprivredi vođeni razlogom zaštite javnog zdravlja. Dakle, zaključuje se da bi izmene i dopune režima koji se primenjuju na tretman i ponovnu upotrebu mulja bile dobrodošle.²²¹
6. **Pitanje tretmana industrijskih otpadnih voda koji se primenjuje u pogonima za tretman komunalnih otpadnih voda:** Komisija u Evaluaciji Direktive Saveta dodatno ukazuje na problem da u pogone za tretman komunalnih otpadnih voda dospevaju značajne količine industrijskih otpadnih voda, koje sadrže različite hemikalije - zagađivače. Iako tretman koji je propisan Direktivom Saveta u izvesnoj meri umanjuje prisustvo takvih zagađivača, on nije usmeren na njihovo potpuno otklanjanje. Zbog toga su neke države, poput Švajcarske, propisale da njihovi „prioritetni” pogoni za tretman su posebno usmereni na suzbijanje mikrozagađivača.²²²

U narednim redovima predstavice se problemi na koje se nailazi u vezi sa sprovođenjem Direktive Saveta. Komisija, na osnovu analiziranih podataka u Evaluaciji Direktive Saveta najpre iznosi stav da postoji u državama Evropske unije veliki stepen usaglašenosti nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom Saveta. Međutim, Komisija dalje ukazuje da se u nekim državama članicama znatno kasnilo u njenom sprovođenju, dok nekoliko država članica i dalje zaostaje sa sprovođenjem Direktive Saveta.

U tom kontekstu kao prepreke za njeno uspešno sprovođenje u Evaluaciji Direktive Saveta navodi se to što:

1. Pojedine države članice ne daju prioritet potrebnim investicijama da bi blagovremeno ispunile postavljene rokove.
2. Kod mnogih država članica često se nailazi na probleme koji proizilaze iz institucionalnih aranžmana na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, kao i na probleme koji se odnose na odsustvo administrativnih kapaciteta.
3. Države članice ne ulažu dovoljno u obnavljanje postojeće infrastrukture. Komisija naglašava u tom kontekstu da sprovođenje Direktive Saveta zahteva znatne i kontinuirane investicije u infrastrukturu i da je stoga sprovođenje snažno podržano posredstvom kohezione politike Evropske unije. Tačnije, EU je u sektor otpadnih voda posredstvom kohezione politike uložila 38,8 milijardi evra od 2000. godine,

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ *Ibid.*, 4.

²²² *Ibid.*, 3.

a prema procenama OECD-a još 253 milijardi evra će biti potrošeno u okviru Evropske unije do 2030. godine da bi se postigla ili održavala puna usklađenost sa Direktivom Saveta.²²³ Na značaj kontinuiranog delovanja u pogledu sprovođenja Direktive Saveta ukazuju podaci prema kojima neadekvatno tretirana ili netretirana komunalna otpadna voda i dalje predstavlja jedan od osnovnih razloga zbog kojih vode EU nisu dostigle dobar status u smislu Okvirne direktive o vodama. Pored toga, naučna zajednica, donosioci odluka, kao i šira javnost ukazuju na sve veći broj dokaza da kontaminanti u vodnim telima koji izazivaju veliku zabrinutost potiču od farmaceutskih proizvoda i mikroplastike. Na potrebu prečišćavanja vode od supstanci koje potiču od farmaceutskih proizvoda i mikroplastike, ukazano je i u dokumentu Komisije iz 2019. godine koji se bavi zaštitom životne sredine od supstanci koje potiču od farmaceutskih proizvoda.²²⁴

3.3.4.4. Modeli finansiranja za sprovođenje Direktive Saveta

Kada je reč o modelima finansiranja bitno je napomenuti da većina država članica u cilju finansiranja sprovođenja Direktive Saveta koristi kombinaciju vodnih tarifa i transfera javnog budžeta. Upravljanje vodama se u EU po pravilu zasniva bilo na modelu upravljanja od strane javnog sektora ili na modelu gde je upravljanje delegirano privatnom sektoru, dok je vodna infrastruktura po pravilu u državnom vlasništvu. S obzirom da domaćinstva plaćaju račune za vodu, može da se zaključi da puni povraćaj troškova za sada nije ostvaren u većini država članica Evropske unije. U tom kontekstu, Komisija u Evaluaciji Direktive Saveta ističe da pitanje dostupnosti vode može da se reši na nacionalnom ili lokalnom nivou uvođenjem socijalnih tarifa ili posredstvom drugih mera podrške. U tom pogledu Komisija posebno naglašava da bi uvođenje pomenutih socijalnih tarifa i subvencija bilo prihvatljivo u smislu člana 9 Okvirne direktive o vodama.²²⁵

Smatramo da se u ovom trenutku značaj Evaluacije Direktive Saveta za Republiku Srbiju ogleda u tome što se u njoj jasno ukazuje na pojedina problematična rešenja iz Direktive Saveta koja je potrebno pažljivo i promišljeno transponovati uz oslanjanje na iskustva drugih država članica kao i praksu Suda pravde Evropske unije, kao što je na primer slučaj kod tumačenja domašaja pojma „osetljivih područja“, pitanja koja se odnose na slučajevne tretmana otpadnih voda nakon teških olujnih kiša, itd. Pored toga, značaj ovog dokumenta za Republiku Srbiju sastoji se i u tome što se u njemu jasno ukazuje na probleme, pre svega finansijske, sa kojima se države članice sreću prilikom transponovanja Direktive Saveta uz ukazivanja na načine za moguća prevazilaženja istih. Rešavanju finansijskih problema pored analiziranog dokumenta Evropske unije mogu značajno da doprinesu i projektne analize koje su sprovedene u Republici Srbiji u okviru projekta Evropske unije pod nazivom „DSIP for Urban Wastewater Treatment Directive“. Iz njih proizilazi da

²²³ *Ibid.*, 1.

²²⁴ *Ibid.*, 3.

²²⁵ *Ibid.*, 1.

ukupno procenjeni troškovi za Republiku Srbiju za klasična postrojenja za prikupljanje i prečišćavanje otpadnih voda iznose oko 4,3 milijardi evra. Pretpostavlja se, međutim, da bi se ostvarile uštede od bar pola milijarde evra ukoliko bi se, umesto klasične, primenila inovativna tehnologija koja je već našla primenu, između ostalog, u Holandiji, Mađarskoj, Kini i Sjedinjenim Američkim Državama.²²⁶

3.4. UREDBA O MINIMALNIM ZAHTEVIMA ZA PONOVNU UPOTREBU VODE

Preveliko crpljenje vode u nekim državama predstavlja veliki problem zbog ograničenih vodnih resursa. Glavni zahtevi koji se odnose na potrošnju vode odnose se na potrošnju domaćinstava i na navodnjavanje. Stoga je moguća uloga prerađene vode kao alternativnog izvora snabedavanja vodom prepoznata u međunarodnim, evropskim i nacionalnim strategijama. Tako je, na primer, jedan od UN ciljeva održivog razvoja²²⁷ (SDG6) upravo usmeren na značajno povećanje recikliranja vode do 2030. godine.

Ponovna upotreba vode uobičajena je i uspešna praksa u nekoliko država članica Evropske unije, kao što su Kipar, Francuska, Malta, Portugalija, Italija i Španija, a primenjuje se i u Izraelu, Australiji i Singapuru. Ipak, ocena je da se za sada ova praksa nije u dovoljnoj meri zaživela na nivou cele Evropske unije. Kao osnovne prepreke za to identifikovane su ograničena svest javnosti i ključnih aktera o mogućim prednostima ponovnog korišćenja vode, kao i nepostojanje odgovarajućeg pravnog okvira. Evropska Komisija je otuda još 2018. godine izradila predlog Uredbe sa ciljem podsticanja ponovnog korišćenja vode.

U junu 2020. godine Uredba EU 2020/741 o minimalnim zahtevima za ponovnu upotrebu vode²²⁸ je i usvojena.

Uredbom se utvrđuju usklađeni parametri kojima se jamči sigurnost ponovne upotrebe vode u poljoprivrednom navodnjavanju. Uz to, Uredba je usmerena na to doprinese UN ciljevima održivog razvoja, naročito cilju 6 o dostupnosti i održivom upravljanju vodom i sanitarnim uslugama za sve, te cilju 12, o održivoj potrošnji i proizvodnji.

Uredba se neposredno oslanja na dva prethodna dokumenta Evropske komisije – na Plan zaštite evropskih vodnih resursa iz 2012. godine i Akcioni plan EU za cirkularnu ekonomiju.²²⁹

Uredba se primenjuje prilikom svake ponovne upotrebe pročišćenje **komunalne otpadne vode** za poljoprivredno navodnjavanje.²³⁰

²²⁶ Više o primeni novih tehnologija postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i njihovim prednostima u: Maksimović Č., „Ima li Srbija dovoljno mudrosti da postane vodeća zemlja u primeni novih tehnologija postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda“, *Vodoprivreda*, vol. 50, no. 294-296, str. 215-228, 2018.

²²⁷ <https://sdgs.un.org/goals/goal6>.

²²⁸ Regulation (EU) 2020/741 of the European Parliament and of the Council of 25 May 2020 on minimum requirements for water reuse, OJ L 177, 5.6.2020, p. 32–55.

²²⁹ Circular Economy Action Plan, dostupan na https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf, pristup 22.4.2021.

²³⁰ Član 2, stav 1 Uredbe.

Ova Uredba odnosi se na vodu koja se dobija preradom otpadne vode koja je prikupljena u sistema za prikupljanje i tretirana u postrojenima za tretman otpadnih voda u skladu sa Direktivom 91/271/EEZ i koja prolazi kroz dodatni tretman, bilo u postrojenju za tretman komunalne otpadne vode ili u posebnom postrojenju, kako bi se ispunili zahtevi iz Aneksa I Uredbe. Ovim Aneksom detaljnije je propisano šta se smatra navodnjavanjem poljoprivrednih površina, kao i standardi koji se odnose na razred i klase kvaliteta vode.

Pod navodnjavanjem poljoprivrednih površina podrazumeva se navodnjavanje sledećih vrsta poljoprivrednih kultura:

- prehrambenih poljoprivrednih kultura koje su namenjene za ishranu ljudi u sirovom ili neprerađenom stanju,
- prehrambenih poljoprivrednih kultura koje se prerađuju, a to su poljoprivredne kulture namenjenih za ishranu ljudi
- neprehrambenih poljoprivrednih kultura, a to su poljoprivredne kulture koje nisu namenjene za ishranu ljudi (npr. pašnjaci, krmno bilje, vlakna, ukrasno bilje, sjemenske kulture, energetske kulture i livadske kulture).

U Aneksu se izričito navodi da obrađenu vodu države članice mogu upotrebljavati i u dodatne svrhe (industrija, rekreacija, životna sredina).

Moguće je da neka država članica EU odluči da nije prikladno ponovo koristiti vodu za poljoprivredno navodnjavanje, na osnovu posebnih kriterijuma:

- geografskih i klimatskih uslova okruga ili njegovih dijelova;
- pritisaka na ostale vodene resurse i statusa takvih resursa;
- pritisaka i statusa površinskih voda u koje se ispušta pročišćena komunalna otpadna voda;
- troškove životne sredine i resursa obnovljene vode i ostalih vodnih resursa.²³¹

Takva odluka mora se valjano opravdati i redovno preispitivati, kako bi se uzele u obzir promenjive okolnosti. Osim ovog izuzeća, Uredbom se dopuštaju i vremenski ograničena izuzeća od pravila za istraživačke ili pilot projekte.

U Uredbi su sadržane sledeće definicije koje je potrebno detaljnije predstaviti:

(1) „nadležni organ” je organ koji je država članica imenovala za ispunjavanje njenih obaveza na osnovu ove Uredbe u pogledu izdavanja dozvola za proizvodnju obrađene vode ili snabdevanje tom vodom, u pogledu izuzeća za istraživačke ili pilot projekte kao u pogledu provera usklađenosti;

(2) „krajnji korisnik” je fizičko ili pravno lice, bilo da je reč o javnom ili privatnom subjektu, koje koristi obrađenu vodu za navodnjavanje poljoprivrednih površina;

(3) „komunalne otpadne vode” su komunalne otpadne vode kako su definisane u članu 2. tački 1. Direktive 91/271/EEZ;

(4) „tretirana voda” je komunalna otpadna voda tretirana u skladu sa zahtevima utvrđenim u Direktivi 91/271/EEZ i dodatno tretirana u postrojenju za tretiranje vode u skladu s 2. odeljkom Priloga I. ovoj Uredbi;

²³¹ Član 2, stav 2 Uredbe.

(5) „postrojenje za tretman vode“ je postrojenje ili drugi uređaj za tretman komunalnih otpadnih voda u kojem se dodatno prečišćavaju komunalne otpadne vode koji ispunjavaju zahteve utvrđene u Direktivi 91/271/EEZ, kako bi se proizvela voda koja je podobna za upotrebu navedenu u odeljku 1. Priloga I. ovoj Uredbi;

(6) „operator postrojenja za tretman vode“ je fizičko ili pravno lice kojea zastupa privatni subjekt ili javno telo i upravlja radom postrojenja za tretman vode ili ga kontroliše;

(7) „opasnost“ je biološki, hemijski, fizički ili radiološki agens koji može uzrokovati štetu ljudima, životinjama, poljoprivrednim kulturama ili biljkama, drugoj kopненоj bioti, vodenoj bioti, zemljištu ili životnoj sredini uopšte;

(8) „rizik“ je verovatnoća da će utvrđene opasnosti prouzrokovati štetu tokom određenog vremenskog okvira, uključujući težinu posledica;

(9) „upravljanje rizicima“ znači sistemsko upravljanje kojim se stalno osigurava da je ponovna upotreba vode bezbedna u određenom kontekstu;

(10) „preventivna mera“ je odgovarajuća radnja ili aktivnost kojom se može sprečiti ili ukloniti rizik za zdravlje ili životnu sredinu ili se takav rizik može smanjiti na prihvatljiv nivo;

(11) „tačka usklađenosti“ je tačka u kojoj operater postrojenja za tretman vode isporučuje obrađenu vodu sledećem subjektu u lancu;

(12) „prepreka“ je svako sredstvo, uključujući fizičke korake ili korake povezane s procesom ili uslovima upotrebe, kojim se smanjuje ili sprečava rizik od zaraze ljudi sprečavanjem kontakta između tretirane vode i proizvoda koji se konzumiraju i neposredno izloženih osoba, ili neko drugo sredstvo kojim se, na primer, smanjuje koncentracija mikroorganizama u tretiranoj vodi ili sprečava njihovo preživljavanje u proizvodima koji se konzumiraju.

(13) „dozvola“ je pisano ovlašćenje za proizvodnju tretirane vode ili snabdevanje njome za navodnjavanje poljoprivrednih površina u skladu s ovom Uredbom, koje izdaje nadležni organ

(14) „odgovorna strana“ je strana koja izvršava ulogu ili aktivnost u sistemu ponovne upotrebe vode, uključujući operatera postrojenja za tretman vode, operatera uređaja za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda ako se razlikuje od operatera postrojenja za tretman vode, relevantni organ koji nije imenovan nadležni organ, kao i operatera za distribuciju tretirane vode ili operatera za skladištenje obrađene vode;

(15) „sistem ponovne upotrebe vode“ su infrastruktura i drugi tehnički elementi potrebni za proizvodnju tretirane vode, snabdevanje njome i njenu upotrebu; on obuhvata sve elemente od ulazne tačke uređaja za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda do tačke u kojoj se obrađena voda upotrebljava za navodnjavanje poljoprivrednih površina, uključujući prema potrebi infrastrukturu za distribuciju i skladištenje.

U skladu sa članom 4 Uredbe, operator postrojenja za tretman vode mora obezbediti da obnovljena voda namenjena poljoprivrednom navodnjavanju u tački usklađenosti bude u skladu sa:

- minimalnim zahtevima za kvalitet vode utvrđenim u Prilogu 1. Uredbe – koji obuhvataju mikrobiološke elemente (kao što su nivou bakterija *E. coli*) i zahteve praćenja za rutinsko i validacijsko praćenje;

- svim dodatnim uslovima u vezi s kvalitetom vode koje je nadležni organ postavio u odgovarajućoj dozvoli.

Posle tačke usklađenosti, operater više ne podleže ovoj obavezi.

Operater je takođe dužan da prati kvalitet vode, to jest, da prati da li kvalitet vode odgovara navedenim uslovima. Ovim članom Uredbe nisu detaljnije propisane posledice koje mogu nastupiti za operatera ako se ne pridržava ove obaveze, ali su one propisane članom 7 Uredbe. Naime, u skladu sa ovim članom, nadležni organ, osim što izdaje dozvole (o čemu će biti više reči kasnije u tekstu), takođe i proverava usklađenost sa uslovima utvrđenim u dozvoli, što podrazumeva usklađenost sa minimalnim zahtevima i dodatnim uslovima. Provere usklađenosti se sprovode kao provere na terenu, provere na osnovu podataka o praćenju koji su dobijeni na osnovu Uredbe, kao i na drugi primeren način. Ukoliko utvrdi neusklađenost, nadležni organ zahteva od operatera postrojenja za obradu vode, a prema potrebi i od drugih odgovornih strana, da preduzmu sve potrebne mere kako bi se bez odlaganja ponovo uspostavila usklađenost. Nadležni organ će takođe zahtevati od njih da o tome odmah obaveste krajnje korisnike. Slično tome, u slučaju da nastupi incident koji utiče na usklađenost s uslovima utvrđenim u dozvoli, operater postrojenja za obradu vode ili svaka druga odgovorna strana dužni su da o tome odmah obaveste nadležni organ druge strane na koje bi to moglo uticati, kao i da nadležnom organu dostave informacije potrebne za procenu dejstva tog incidenta.

Kao što se vidi, u najvećem broju slučajeva opredeljenje evropskog zakonodavca ide za time da se postigne usklađenost, a ne ka sankcionisanju. Ipak, ako neusklađenost sa uslovima utvrđenim u dozvoli predstavlja značajan rizik za životnu srednu iil zdravlje ljudi ili životinja, operater postrojenja za tretman vode ili koja druga odgovorna strana moraju odmah obustaviti snabdevanje obrađenom vodom, dok nadležni organ ne utvrdi da je usklađenost ponovo uspostavljena.

Uredba kao još jednu obavezu operatera postrojenja za tretman vode propisuje i izradu plana upravljanja rizicima za ponovnu upotrebu vode.²³² Ova obaveza može se odnositi i na druge strane, kao i kranje korisnike. U planu upravljanja rizicima se moraju identifikovati odgovornosti svih strana za upravljanje rizicima u projektu ponovne upotrebe vode. U planu se naročito moraju utvrditi svi dodatni zahtevi u vezi sa kvalitetom vode, utvrditi odgovarajuće preventivne i/ili korektivne mere, kao i sve dodatne prepreke ili mere kojima se osigurava bezbednost sistema.

Kao što je ranije istaknuto, Uredbom je jasno propisano da je za proizvodnju obnovljene vode i snabdevanje takvom vodom za poljoprivredno navodnjavanje potrebna dozvola. Dozvolu, na zahtev odgovornih strana u sistemu ponovne upotrebe vode, uključujući, prema potrebi i krajnjeg korisnika u skladu s nacionalnim pravom, izdaje nadležni nacionalni organ. Ista ova lica ovlašćena su i da traže izmenu dozvole.

U dozvoli se utvrđuju obveze operatera postrojenja za tretman vode i, prema potrebi, svih drugih odgovornih strana. Sama dozvola se zasniva na planu upravljanja rzcicima i u njoj se, između ostalog, navodi i sledeće:

²³² Član 5 Uredbe.

- razred ili klase kvaliteta obnovljene vode i poljoprivrednu upotreba za koju je dopuštena obrađena voda, mesto upotrebe, postrojenja za obradu vode, te procenjena godišnja količina obrađene vode koju treba proizvesti
- uslovi u pogledu minimalnih zahteva za kvalitet vode i praćenje
- uslovi u pogledu dodatnih zahetva za operatera postrojenja za obnavljanje, koji su utvrđeni u planu upravljanja rizicima
- drugi uslovi potrebni za uklanjanje neprihvatljivih rizika za životnu sredinu i zdravlje ljudi i životinja, tako da svi rizici budu prihvatljivog nivoa
- period važenja dozvole
- tačka usklađenosti.

Osnovni elementi plana upravljanja rizicima navedeni su u Aneksu II Uredbe.

Dozvole se redovno pregledaju i po potrebi ažuriraju, barem u slučaju kada a) dođe do značajne promene kapaciteta, b) se oprema modernizuje c) ako se dodaju nova oprema ili procesi i d) dođe do značajnog dejstva promena klimatskih ili drugih uslova na ekološko stanje površinske vode.

Osim što, kao što je već istaknuto, nadležni nacionalni organ proverava ispunjenost uslova koji su navedeni u dozvoli, on redovno proverava i primenu planova upravljanja rizikom.

Ako je ponovna upotreba vode od prekograničnog značaja, države članice određuju kontakt tačku kako bi se prekogranična koordinacija olakšala.

Uredbom se dodatno utvrđuju pravila o podizanju svesti javnosti informacijama koje će se učiniti dostupnim javnosti i informacijama o praćenju i primeni. Konkretnije, u Uredbi se ukazuje da su uštede vodnih resursa do kojih dolazi zahvaljujući ponovnoj upotrebi vode tema opštih kampanja za podizanje svesti javnosti u državama članicama u kojima se obrađena voda upotrebljava za navodnjavanje poljoprivrednih površina. Države članice mogu sprovesti i kampanje za obaveštavanje krajnjih korisnika kako bi se osigurala optimalna i sigurna upotreba obrađene vode, a time i visoka nivo zaštite životne sredine, kao te zdravlja ljudi i životinja.

Što se tiče obaveštavanja javnosti, države članice u kojima se obrađena voda upotrebljava za navodnjavanje poljoprivrednih površina dužne su da javnosti učine dostupnim odgovarajuće i ažurirane informacije (ažuriranje se obavlja svake dve godine) o ponovnoj upotrebi vode na internetu ili na drugi način. Te informacije obuhvataju sledeće:

- kvantitet i kvalitet obrađene vode koja je isporučena u skladu sa Uredbom
- procenat obrađene vode koja je isporučena u skladu sa ovom Uredbom u državi članici
- dozvole koje su izdate ili izmenjene u skladu sa ovom uredbom, uključujući i uslove koje je postavio nadležni organ
- rezultate provera usklađenosti
- kontakt tačke.

U odnosu na prećenje sprovođenja Uredbe, države članica u kojima se obrađena voda koristi za navodnjavanje poljoprivrednih površina su dužne da, uz pomoć Evropske agencije za životnu sredinu, uspostave i objave, do 26. juna 2026. godine, a potom svakih šest godina ažuriraju, skup podataka koji uključuje i rezultate provere usklađenosti. Osim toga, one su dužne da uspostave, objave i zatim svake godine ažuriraju skup podataka koji sadrži informacije o slučajevima neusklađenosti sa uslovima utvrđenim u dozvoli, kao i informacije o merama koje su preduzete u skladu sa članom 7 Uredbe. Države članice moraju obezbediti da Komisija, Evropska agencija za životnu sredinu i Evropski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti imaju pristup skupovima podataka iz stava 1. Ove podatke potom koristid Evropska agencija za životnu sredinu kako bi redovno objavljivanja pregled na nivou Unije. Sam set podataka Uredbom nije definisan, ali se njom predviđa da Komisija može sprovedbenim aktom da propiše detaljna pravila u vezi sa formatom i prikazom informacija.

Uredba se primenjuje od 26. juna 2023. godine.

Kao što se može primetiti iz prethodnog prikaza, Uredbom propisane obaveze država članica moraju se dodatno preciznije regulisati nacionalnim propisima, naročito u onim državama u kojima slično zakonodavstvo ranije nije postojalo. Kao što joj samo ime i govori, Uredba se odnosi na minimalne standarde, a oni su u pojedinim državama već postojali²³³ - to je bio slučaj sa Kiprom, Grčkom, Francuskom, Italijom i Španijom. U Portugaliji standardi nisu bili propisani u zakonima kojima se reguliše ponovna upotreba vode, već u uslovima dozvole za obradu i distribuciju takve vode. U nekim državama članicama su postojale smernice za standarde kvaliteta vode namenjene ponovnoj upotrebi u poljoprivredne svrhe.²³⁴ U analizi koju je 2018. godine sproveo Komitet regiona u vezi sa tada samo predlogom Uredbe, pokazalo se da ni ovi minimalni standardi nisu bili uniformni, ali da će se najveće intervencije u zakonodavstvo država koje su već regulisale pitanje ponovne upotrebe vode odnositi na usvajanje plana upravljanja rizicima, praćenje poštovanja uslova iz dozvole, kao i podizanje svesti javnosti i obaveštavanje javnosti.

I sam evropski zakonodavac je u preambuli Uredbe istakao da ona treba da bude dovoljno fleksibilna kako bi omogućila nastavak prakse ponovne upotrebe vode, a da u isto vreme obezbedi da i druge države članice mogu da uvedu odgovarajuće propise i praksu u nekom kasnijem proizvodu. Indikativno je, međutim to što države članice moraju da valjano obrazlože svoju odluku da ne uvedu praksu ponovne upotrebe vode.

Ono što je evidentno jeste da je Uredbom ipak ostavljen prilično širok prostor državama članicama da detaljnije regulišu pitanja koja su uređena Uredbom, a pre svega nivo na kome će odrediti tela nadležna za izdavanje dozvola, kao i posebne uslove iz dozvole, te nacionalne kontakt tačke.

U pogledu obaveza Srbije u odnosu na ovu Uredbu u svetlu procesa pridruživanja Evropskoj uniji može se učiniti nekoliko napomena.

²³³ European Committee of the Regions, Water Reuse – Legislative Framework in EU Regions, p. 3 dostupno na: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Water-reuse.pdf>.

²³⁴ *Ibid.*

Na samom početku potrebno je ukazati da u praksi domaćih ministarstava ne postoji jedinstven stav u pogledu toga da li je u relativno ranoj fazi procesa pridruživanja potrebno voditi računa o usklađenosti sa Uredbama. U odnosu na ovu konkretnu Uredbu, važeći Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije²³⁵ ne prepoznaje Uredbu kao dokument u vezi sa kojim je planirano usaglašavanje nacionalnih propisa. Ostaje da se vidi da li će se krajem ove godine, kada istekne period primene ove verzije Nacionalnog programa, nadležni organi planirati neku, makar i pripremnu meru, usmerenu na usklađivanje propisa Srbije sa Uredbom.

Kao što se moglo videti iz prikaza sadržaja Uredbe, Uredbom je ostavljen značajan stepen diskrecije državama članicama u pogledu određivanja nadležnih tela. Kao i u odnosu na druge ključne pravne instrumente Evropske unije koji se odnose na upravljanje vodama, uključujući i otpadne vode, državama članicama je prepušteno da odaberu model upravljanja i nadležna tela. Otuda se osnovano može očekivati da će države članice u primeni ove Uredbe pitanja tela nadležnog za izdavanje dozvola i kontrolu, nacionalne kontakt tačke, kao i posebnih uslova za izdavanje dozvola za obradu vode, regulisati nacionalnim zakonodavstvom. U tom pogledu stoga će biti veoma teško izdvojiti neki univerzalno primenljiv primer dobre prakse koji bi Srbija mogla slediti.

²³⁵ Treća revizija.

4. ANALIZA USKLAĐENOSTI NACIONALNIH PRAVNIH PROPISA SA ANALIZIRANIM PRAVNIM TEKOVINAMA EVROPSKE UNIJE

U okviru ove celine predstaviće se analiza usklađenosti nacionalnih propisa za pravnim tekovinama Evropske unije koji su od značaja za oblast upravljanja otpadnim vodama. Zvanični postupak analize usklađenosti propisa sa pravnim aktima Evropske unije (tačnije sa direktivama, uredbama i odlukama Evropske unije) koji se u Republici Srbiji primenjuje podrazumeva izradu tabela usklađenosti od strane resornog ministarstva u postupku pripreme donošenja zakona, odnosno njegovih izmena i dopuna. U tabelama usklađenosti se svaka pojedinačna odredba direktive, pa i deo aneksa detaljno ocenjuje kao usklađena, neusklađena ili neprenosiva.²³⁶ Pri tome, je potrebno navesti razlog u slučaju neprenosivosti ili neusklađenosti određene odredbe ili dela aneksa.

Tabele usklađenosti kao veoma značajan instrument za usklađivanje nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama Evropske unije zahtevaju učešće stručnjaka različitih profila, naročito kada se radi o pravnim aktima Evropske unije koji sadrže brojna tehnička rešenja. Naime, bez učešća stručnjaka različitih profila teško je precizno utvrditi za pojedine odredbe ili anekse u kojoj su meri uspešno transponovani u nacionalno zakonodavstvo. Iz tog razloga, u okviru ove analize nisu izrađene detaljne tabele usklađenosti, već se opredeljivanjem za primenu deskriptivnog metoda nastojao predstaviti stepen usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa relevantnim pravnim aktima Evropske unije u delovima u kojima utvrđivanje usklađenosti ne zahteva pribegavanje multidisciplinarnom pristupu.

4.1. USKLAĐENOST PROPISA REPUBLIKE SRBIJE SA OKVIRNOM DIREKTIVOM O VODAMA

Republika Srbija, iako još uvek nije članica Evropske unije, već je preduzela određene korake ka usaglašavanju nacionalnih propisa sa propisima Evropske unije u oblasti upravljanja vodama. Ipak, u Nacionalnoj strategiji Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine iz 2011. godine istaknuto da su pravne tekovine na polju voda poprilično široke, teške, kompleksne za primenu i skupe za implementaciju.²³⁷

Prema izveštajima Evropske komisije o politici EU proširenja i za 2019. i 2020. godinu, stepen usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa komunitarnim pravom u oblasti kvaliteta voda se ocenjuje kao umeren. Srbija mora da i dalje ulaže napore u usklađivanje svog zakonodavstva sa *acquis*-em u ovoj oblasti, uz jačanje administrativnih kapaciteta za praćenje, sprovođenje i ostvarivanje međuinstitucionalne saradnje. Takođe, kao jedan od najvažnijih prioriteta izveštaj prepoznaje poboljšanje kapaciteta lokalne

²³⁶ Obrasci tabela usklađenosti su dostupni na sajtu Ministarstva za evropske integracije. V. www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/instrumenti-za-uskladjivanje-propisa, 30.03.2021.

²³⁷ 6.7. Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju, *Sl.glasnik RS*, br. 80/2011.

samouprave za upravljanje snadbjevanjem vodom i za upravljanje optadnim vodama, kao i uspostavljanje jasnih pravila o odgovornosti u vezi sa ovim nadležnostima.²³⁸

Kako Okvirna direktiva o vodama predstavlja najznačajniji deo zakonodavstva Evropske komisije u oblasti voda, kojim se integriše upravljanje vodnim telima u Evropskoj uniji sa ciljem postizanja njihovog dobrog statusa, Republika Srbija nastoji da njene odredbe implementira u svoje zakonodavstvo. Naime, obaveza implementacije ove Direktive je posledica članstva Srbije u Međunarodnoj komisiji za zaštitu reke Dunav. Srbija se na taj način obavezala da će pratiti konceptualne pristupe Okvirne direktive o vodama u okviru sliva Dunava i svoje prve korake u tom smeru je preuzela 2003. godine. Dakle, transpozicija ove Direktive je u podmakloj fazi.

Faze koje se moraju proći u implementaciji Okvirne direktive o vodama su:²³⁹

- Identifikacija vodnih područja i nadležnih tela
- Karakterizacija rečnog sliva
- Uspostavljanje monitoring mreže
- Početak javnih konsultacija
- Prezentacija nacrtu plana upravljanja
- Završetak plana upravljanja, koji uključuje i program mera
- Uvođenje politike cena voda
- Program mera koji postaje operativan
- Dostizanje ciljeva životne sredine, i
- Završetak prvog ciklusa upravljanja vodama.²⁴⁰

Usled kompleksnosti postavljenih zahteva, krajnji rok za potpunu implementaciju Okvirne direktive o vodama je 2041. godina prema Post skrining dokumentu koji je usvojila Vlada Republike Srbije.²⁴¹ Agencija za zaštitu životne sredine pri Ministarstvu za zaštitu životne sredine je donela specifične planove implementacije direktiva u sektoru voda,

²³⁸ European Commission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Serbia 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region 2019 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2019) 260 final}, 86. Takođe, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Serbia 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2020 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2020) 660 final} - {SWD(2020) 350 final} - {SWD(2020) 351 final} - {SWD(2020) 353 final} - {SWD(2020) 354 final} {SWD(2020) 355 final} - {SWD(2020) 356 final}, 106.

²³⁹ Raspored neophodnih aktivnosti je dostupan na: https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/timetable_en.htm, 22.02.2021.

²⁴⁰ Okvirnom direktivom o vodama je predviđen rok od 2000-2015. godine da države članice postignu navedene ciljeve.

²⁴¹ Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, 110. Potrebno je napomenuti da je Nacionalnom strategijom aproksimacije za ispunjenje tog cilja predviđena 2030. godina. Taj rok bi bio u skladu sa članom 4.4 Okvirne direktive o vodama, odnosno da finalni program mera za postizanje ciljeva iz oblasti životne sredine iz Okvirne direktive postane operativan u roku od tri godine od izrade finalnog plana upravljanja rečnim slivom. Prema predviđenom planu upravljanja rečnim slivom iz Zakona o vodama, to bi podrazumevalo da krajnji rok za implementaciju mera prema članu 11 Okvirne direktive o vodama bude 2033. godina.

uključujući i za Okvirnu direktivu o vodama, u okviru kog je obrađen status površinskih voda Srbije i smernice za razvoj plana i implementaciju monitoringa.²⁴²

Donošenjem Zakona o vodama, njegovim izmenama i dopunama, kao i donošenjem podzakonskih akata i njihovom revizijom u velikoj meri su prenete odredbe Okvirne direktive o vodama, i u skladu sa rokovima za prenošenje odredbi Okvirne direktive.²⁴³ Tokom 2014. godine Ministarstvo za zaštitu životne sredine je, uz pomoć projekta PLAC izvršilo procenu usklađenosti naših propisa sa Okvirnom direktivom o vodama. Neki od tada uočenih nedostatak i nerešenih pitanja su i danas pristuni, dok su neki otklonjeni Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o vodama iz 2016. i 2018. godine.

Zakonom o vodama se se uređuje pravni status voda, integralno upravljanje vodama, upravljanje vodnim objektima i vodnim zemljištem, izvori i način finansiranja vodne delatnosti, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, kao i druga pitanja značajna za upravljanje vodama.²⁴⁴

Što se tiče podzakonskih propisa donetim na osnovu Zakona o vodama, a u cilju implementacije Okvirne direktive o vodama i njenih aneksa, reč je o sledećim:

- Odluka o određivanju granica vodnih područja,²⁴⁵
- Pravilnik o referentnim uslovima za tipove površinskih voda,²⁴⁶
- Pravilnik o utvrđivanju vodnih tela površinskih i podzemnih voda,²⁴⁷
- Uredba o граниčnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim voda i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje,²⁴⁸
- Pravilnik o parameterima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda,²⁴⁹
- Uredba o utvrđivanju programa monitoringa statusa voda,²⁵⁰
- Pravilnik o određivanju vodnih jedinica i njihovih granica,²⁵¹
- Pravilnik o utvrđivanju kriterijuma za određivanje zaštićenih oblasti, i²⁵²
- Pravilnik o sadržini posebnog plana upravljanja vodama.²⁵³

²⁴² <https://eas.europa.rs/2018/04/27/seminar-specificni-planovi-implementacije-direktiva-u-sektoru-ot-pada/?lang=sr,m> 20.02.2021.

²⁴³ Tako i Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju.

²⁴⁴ Pre donošenja Zakona o vodama u periodu od 2009-2011. godine ispitivani su samo pojedini biološki i fizičko-hemijski parametri kvaliteta prema preporučenim standardima Okvirne direktive o vodama.

²⁴⁵ Odluka o određivanju granica vodnih područja, *Sl. glasnik RS*, br. 92/2017.

²⁴⁶ Pravilnik o referentnim uslovima za tipove površinskih voda, *Sl. glasnik RS*, br. 67/2011.

²⁴⁷ Pravilnik o utvrđivanju vodnih tela površinskih i podzemnih voda, *Sl. glasnik RS*, br. 96/2010.

²⁴⁸ Uredba - emisija zagađujućih materija.

²⁴⁹ Pravilnik o parametrima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda, *Sl. glasnik RS*, br. 74/2011.

²⁵⁰ Uredba o utvrđivanju godišnjeg programa monitoringa statusa voda za 2019. godinu, sa godišnjim programom monitoringa statusa voda za 2019. godinu, *Sl. glasnik RS*, br. 48/2019.

²⁵¹ Pravilnik o određivanju vodnih jedinica i njihovih granica, *Sl. glasnik RS*, br. 08/2018.

²⁵² Pravilnik o utvrđivanju kriterijuma za određivanje zaštićenih oblasti, *Sl. glasnik RS*, br. 13/2017.

²⁵³ Pravilnik o sadržini posebnog plana upravljanja vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 09/2017.

4.1.1. Odredbe Okvirne direktive o vodama koje nisu transponovane u naše zakonodavstvo

Tako i dalje u Zakonu o vodama nedostaju definicije podsliva, područja rečnog sliva, ciljeva zaštite životne sredine, kombinovanog pristupa, vodnih usluga, upotrebe vode i kontrole emisija. Pored toga, još uvek nije izvršeno prenošenje svih aneksa Okvirne direktive o vodama (izuzev Aneksa IX i Aneksa X), tako da se prenošenje Okvirne direktive o vodama ocenjuje kao delimično.

Takođe, član 4 Okvirne direktive o vodama o ciljevima životne sredine, član 9, stavovi 2 do 4 o povraćaju troškova vodenih usluga i član 10, stavovi 2 do 3 o kombinovanom pristupu nisu transponovani u Zakon o vodama. Na kraju, operativni i nadzorni monitoring voda u Srbiji je počeo, ali na način koji je samo delimično usaglašen sa Okvirnom direktivom o vodama (85 površinskih vodnih tela od 493, i 31 od 153 podzemnih vodnih tela).

4.1.2. Odredbe Okvirne direktive o vodama koje su transponovane u naše zakonodavstvo

U skladu sa članom 1 Okvirne direktive o vodama Zakonom o vodama i na osnovu njega donetih podzakonskih akata je obezbeđen pravni okvir za upravljanje površinskim i podzemnim vodom na teritoriji Republike Srbije, kao i vodotocima koji čine ili presecaju granice Republike Srbije, kao i njima pripadajućim podzemnim vodama.²⁵⁴

Neke od definicija iz člana 2 Okvirne direktive o vodama su direktno transponovane u čl. 3 Zakona o vodama. Definicije date u okviru člana 2 Okvirne direktive o vodama (2.20-2.28), a koje se tiču definicije vodnog statusa i potencijala kod nas su date u okviru člana 3 Zakona o vodama (čl. 3, st. 20-27), a potom su detaljnije razrađene u okviru Pravilnika o parametrima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda. Isto važi i za definiciju zagađivača iz člana 2, st. 31 Okvirne direktive o vodama, koja je prenetu u član 3 stav 30 Zakona o vodama, a potom posebno regulisana Uredbom o graničnim vrednostima prioriternih i prioriternih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo postizanje.

Član 3 Okvirne direktive o vodama je transponovan članom 7 Zakona o vodama, kojim je predviđeno da se utvrde vodna tela površinskih voda, uključujući veštačka vodna tela, značajno izmenjena vodna tela, kao i vodna tela podzemnih voda, a sve to u cilju postizanja dobrog ekološkog, hemijskog i kvantitativnog statusa voda ili njihovog dobrog ekološkog potencijala. U skladu sa ovom odredbom je Pravilnikom o utvrđivanju vodnih tela površinskih i podzemnih voda data tabela svih izdvojenih vodnih tela površinskih i podzemnih voda.

Propisivanjem obaveze donošenja plana upravljanja vodama (čl. 33 Zakona o vodama), kao i Strategije upravljanja vodama (čl. 30-32 Zakona o vodama) transponovana je obaveza iz člana 5 Okvirne direktive o vodama, koja predviđa obavezu država članica da izvrši analize karakteristika svakog vodnog područja, pregled uticaja aktivnosti čoveka

²⁵⁴ Čl. 2 ZVS.

na status površinskih i podzemnih voda i ekonomske analize korišćenja vode.

Član 7 Okvirne direktive o vodama je prenet u srpsko zakonodavstvo članom 110 Zakona o vodama, kojim je propisana obaveza vođenja registra zaštićenih oblasti, čiju sadržinu i način vođenja bliže određuju ministar nadležan za poslove vodoprivrede i ministar nadležan za zaštitu životne sredine. Posebnim pravilnikom se propisuju uslovi za proglašenje određene oblasti zaštićenom, Pravilnikom o utvrđivanju kriterijuma za određivanje zaštićenih oblasti.

Član 8 Okvirne direktive o vodama je transponovan putem članova 108 i 108 Zakona o vodama. Za godišnji program monitoringa je zadužena republička organizacija nadležna za hidrometeorološke poslove, koja kvartalno dostavlja izveštaje Ministarstvu i Agenciji za zaštitu životne sredine.²⁵⁵ Potom, u obavezi je da jednom godišnje dostavlja godišnji izveštaj o stanju i promenama kvaliteta voda. Izveštaj se dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove geologije, ministarstvu nadležnom za poslove zaštite životne sredine, ministarstvu zdravlja, kao i Javno vodoprivrednom preduzeću.

Članom 25 Zakona o vodama su u srpsko zakonodavstvo posvećeno zaštiti voda uvedena pravila „korisnik plaća“ i „zagađivač plaća“, čime su u članu 9 Okvirne direktive o vodama uspostavljena jasna pravila u pogledu obezbeđivanja sredstava za pokrivanje troškova zaštite i unapređenja kvaliteta voda, uključujući i monitoring voda. Prvo načelo praktično znači da je svako ko koristi vodno dobro i vodni objekat kao dobro od opšteg interesa, dužan da za njegovo korišćenje plati realnu cenu. Načelo „zagađivač plaća“ znači da je svako ko svojim aktivnostima prouzrokuje zagađenje vode dužan da snosi troškove mera za otklanjanje zagađenja.

Član 10 Okvirne direktive o vodama, koji predviđa kombinovani pristup za koncentrisane i rasute izvore zagađivanje, delimično je transponovan u čl. 98 Zakona o vodama. Dok Okvirna direktiva o vodama da će ispusti u površinske vode biti kontrolisani primenom graničnih vrednosti relevantnih emisija, kontrolom emisija zasnovanih na „najboljoj raspoloživoj tehnologiji“, i uz primenu „najbolje prakse“ u oblasti životne sredine, Zakon o vodama propisuje obavezu fizičkih i pravnih lica koja ispuštaju otpadnu vodu u površinske vode da ove vode prečiste do nivoa koji odgovara graničnim vrednostima emisije, odnosno do nivoa kojim se ne rešavaju standardi kvaliteta životne sredine. Dakle, u ovim aktima se kombinovani pristup određuje na različite načine.

Obaveza donošenja programa mera iz člana 11 Okvirne direktive o vodama je delimično transponovana u član 40 Zakona o vodama, koji, za početak, ne pravi razliku između osnovnih i dopunskih mera na način na koji to čini Okvirne direktiva o vodama.

Najznačajniji korak u implementaciji Okvirne direktive o vodama u Srbiji predstavlja pripremanje Plana upravljanja vodama na teritoriji Srbije za period 2021-2027. godine u skladu sa članom 13 Okvirne direktive o vodama i čije se usvajanje očekuje krajem 2021.

²⁵⁵ Prvi monitoring sproveden u Srbiji u skladu sa Okvirnom direktivom o vodama sproveden je 2012. godine. Taj program je pružio sveobuhvatan pregled statusa voda svakog slivnog područja, kako bi se ispunili kriterijumi za klasifikaciju vodnih tela i ocenu njihovog ekološkog i hemijskog statusa.

godine.²⁵⁶ Plan upravljanja vodama uključuje integrisani pristup zaštiti,²⁵⁷ poboljšanju i održivom upravljanju vodama i mora se revidirati svakih 6 godina. Usvajanjem ovog plana Srbija bi ušla u treći planski ciklus implementacije Okvirne direktive o vodama.²⁵⁸ Iako i Zakon o vodama i Strategija upravljanja vodama predviđaju pojam integralnog upravljanja vodama, postupak njegov realizacije je spor, jer se i dalje u praksi vodotokovima upravlja kao i ranije. Radi se o tome da i dalje postoji tendencija posmatranja vodnog tela nezavisno od ekosistema, koji prirodno čine njegov sastavni deo. Agencija za zaštitu životne sredine je 2018. godine izdala publikaciju „Status površinskih voda: Smernice za razvoj monitoringa u okviru planova upravljanja vodama“,²⁵⁹ čime se pokazao napredak u sprovođenju monitoringa u upravljanju vodama na način predviđen Okvirnom direktivom o vodama. Pored prikaza statusa površinskih voda, ovom publikacijom su postavljene i dalji osnovi za sprovođenje monitoringa biološkog i hemijskog kvaliteta voda, za šta u Srbiji i dalje nedostaju finansijska sredstva.

Član 14 Okvirne direktive o vodama je transponovan članovima 38, 39, 142 i članom 143 Zakonom o vodama, kojim je u srpsko zakonodavstvo ugrađeno načelo učešća javnosti. Predviđeno je da Ministarstvo, kao i Javno vodoprivredno preduzeće obaveštava javnost i Nacionalnu konferenciju za vode o pripremama za donošenje planova tri godine pre početka perioda na koji se plan odnosi, kao i o stanju i problemima u izradi planova dve godine pre početka perioda. Na kraju, plan se objavljuje godinu dana pre početka perioda na koji se plan odnosi.

Zahtevi iz aneksa Okvirne direktive o vodama su transponovani podzakonskim propisima, čime je postignuto rasterećenje samog Zakona o vodama. Tako je Aneks II Okvirne direktive o vodama transponovan Pravilnikom o referentnim uslovima (Službeni glasnik RS, br. 67/11) za tipove površinskih voda propisuju se referentni uslovi za svaki tip vodotoka, osim veštačkog, koji odgovaraju vrednostima elemenata kvaliteta pri odličnom ekološkom statusu tog tipa vodotoka. Specifični referentni uslovi određuju se za:

1. biološke parametre definisane kao značajne za ocenu ekološkog statusa za dati tip;
2. fizičko-hemijske parametre, relevantne za dati tip, koji su od značaja za biološke parametre;
3. hidromorfološke parametre, koji su od značaja za biološke parametre za dati tip.

Dodeljivanje određenog ekološkog statusa ili potencijala vodnom telu zavisi od stanja

²⁵⁶ U okviru Twinning projekta „Podrška planiranju politika u oblasti upravljanja vodama“ međunarodni tim iz Austrije, Nemačke i Holandije je pružio Direkciji voda pri Ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva prilikom izrade prvog Plana upravljanja vodama. Zahvaljujući tesnoj saradnji, kapaciteti Republičke direkcije za vode i javnih vodoprivrednih preduzeća „Srbijavode“ i „Vode Vojvodine“ prilagođeni su ciljevima Okvirne direktive o vodama.

²⁵⁷ Elementi plana upravljanja vodama su generalni opis karakteristika vodnih područja, prikaz značajnih pritiska i uticaja ljudskih aktivnosti, prikaz i kartu zaštićenih područja, kartu mreža monitoringa, rezime mere za postizanje ekoloških ciljeva, mere za primenu načela povrata troškova korišćenja voda, analizu ekonomskih mera, kao i mere javnog informisanja i konsultovanja i njihove rezultate i posledice.

²⁵⁸ U svrhu donošenja ovog Plana prethodno su doneti pripremni dokumenti, i to Predlog programa rada i dinamike izrade Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije 2021-2027, kao i predlog Izveštaja o značajnim pitanjima u oblasti upravljanja vodama u Republici Srbiji.

²⁵⁹ Tekst dostupan na: <http://www.sepa.gov.rs/download/VodeSrbije/StatusPovrsinskihVodaSrbije2.pdf>, 27.02.2021.

bioloških elemenata kvaliteta koji su u najvećoj meri pogođeni usled antropogenih aktivnosti, osim u slučajevima kada rezultati monitoringa fizičko-hemijskih ili hidromorfoloških elemenata kvaliteta ukazuju na nižu klasu statusa. Stoga se za šemu klasifikacije statusa baziranu na elementima kvaliteta može reći da predstavlja sistem “one-out all-out”.

Za sprovođenje nadzornog, operativnog i istraživačkog monitoringa iz Aneksa V Okvirne direktive o vodama u Srbiji su značajni sledeći podzakonski propisi doneti od 2010. godine: Pravilnik o utvrđivanju vodnih tela površinskih i podzemnih voda; Pravilnik o referentnim uslovima za tipove površinskih voda; Pravilnik o parametrima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda; Uredba o graničnim vrednostima prioriternih i prioriternih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje,²⁶⁰ Uredba o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje, kojom je izvršno razvrstavanje voda u 5 klasa²⁶¹ i Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje.²⁶²

Aneks X Okvirne direktive o vodama je transponovan putem Uredbe o o graničnim vrednostima za prioritne i prioritne opasne zagađujuće materije koje zagađuju površinske vode izmenjena je i dopunjena, tako da je povećan broj prioriternih supstanci koje se prate u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.

4.2. USKLAĐENOST REGULATORNOG OKVIRA REPUBLIKE SRBIJE SA DIREKTIVOM O TRETMANU KOMUNALNIH OTPADNIH VODA

Pre upuštanja u analizu usklađenosti odredbi Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda sa nacionalnim pravnim aktima, ukratko ćemo se osvrnuti na zahteve i smernice koje su postavljene nacionalnim strateškim dokumentima, kao i godišnjim izveštajem Evropske komisije o politici EU proširenja za Republiku Srbiju za 2020. godinu. Nakon toga, predstaviće se analiza usklađenosti sa nacionalnim zakonodavstvom.

²⁶⁰ Predviđa 59 prioriternih supstanci od kojih je 28 hazardnih supstanci u površinskim vodama, a koje su propisane kako bi se smanio godišnji nivo emisija i došlo do postepenog prestanka ispuštanja ovih supstanci u površinske vode.

²⁶¹ Ova Uredba propisuje EQS za ostale zagađujuće materije u površinskim vodama na osnovu kojih daje osnov za klasifikaciju voda u 5 klasa. Potom propisuje EQS za osnovne parametre kvaliteta podzemnih voda, kao i GV za ocenu kvaliteta sedimenta.

²⁶² Ova Uredba propisuje GVE za komunalne otpadne vode i 53 industrijska sektora i druge zagađivače, a utvrđene GVE se zasnivaju na primeni najboljih dostupnih tehnika.

4.2.1. Strateški dokumenti od značaja za transpoziciju Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda

U okviru ove celine će se hronološkim redosledom predstaviti nacionalni strateški dokumenti koji pružaju značajne informacije u pogledu dinamike transponovanja Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda.

4.2.1.1. Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju iz 2011. godine

Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju iz 2011. godine (u daljem tekstu: Strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine)²⁶³ procenjuje na osnovu prethodnog iskustva drugih država članica da će biti potrebne znatne investicije kako bi se nadomestio nizak nivo postojeće infrastrukture i standardnih usluga i to naročito na polju komunalnih otpadnih voda, kao i dostigli nivoi koji se zahtevaju pravnim tekovinama EU. U Strategiji za aproksimaciju u oblasti životne sredine se Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda kategorizuje u grupu direktiva „za koje su neophodna znatna finansijska sredstva“, odnosno spada u tzv. „teške direktive“. Pored toga što se u ovoj Strategiji proračunu troškova za transpoziciju date grupe direktiva u nacionalno zakonodavstvo posvećuje dosta pažnje, data Strategija je značajna i zbog toga što naglašava da će na kraju pristupnih pregovora biti dogovoren prelazni period za njihovu implementaciju. U Strategiji se dalje predviđa da bi sama transpozicija pomenutih direktiva, uključujući Direktivu o o tretmanu komunalnih otpadnih voda trebalo da bude završena do 2014. godine, dok bi u tom periodu aktivnosti koje se odnose na primenu i sprovođenje zakona trebalo da budu u početnoj fazi. Dodatno se navodi da bi trebalo da se u okviru krajnjeg perioda u trajanju od 2019. do 2030. godine završi implementacija Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda. U pogledu transponovanja Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda, Strategija ističe da je potrebno revidirati Zakon o vodama kako bi se između ostalog transponovala pomenuta direktiva.

4.2.1.2. Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine

Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije iz 2017. godine se pre svega bavi preduzetim merama i efektima tretmana komunalnih otpadnih voda. U tom smislu se razlozi za postojeće stanje u oblasti zaštite voda od zagađivanja prvenstveno pripisuju nedostatku sredstava za izgradnju i održavanje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, a ne odsustvu adekvatne regulative. Iako se u Strategiji najpre naglašava postojanje intencije zakonodavca da donošenjem Zakona o vodama uskladi datu materiju

²⁶³ Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju iz 2011. godine, *Sl. glasnik RS*, 80/2011-24.

sa direktivama EU u cilju zaštite životne sredine, nakon toga se ukazuje na to da je **zaštita voda od zagađivanja** najlošije uređena oblast u sektoru voda. S tim u vezi se naglašava da relativno dobar kvalitet voda većih vodotoka nije rezultat primene mera za zaštitu kvaliteta voda, već je posledica značajnog smanjenja industrijske proizvodnje.

4.2.1.3. Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA 2018-2021)

NPAA najpre ističe da su Zakonom o vodama, uključujući sve njegove izmene i dopune završno sa 2016. godinom,²⁶⁴ samo delimično transponovane odredbe direktiva iz oblasti upravljanja vodama. Dalje se navodi da se očekuje da će tek izradom novog Zakona o vodama do kraja 2019. godine i usvajanjem podzakonskih akata do kraja 2020. godine biti u potpunosti transponovane direktive iz oblasti voda.²⁶⁵ Nakon toga, NPAA detaljnije razmatra usaglašenost nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom o tretmanu komunalnih otpadnih voda i u tom pogledu navodi da je data Direktiva samo **delimično transponovana** kroz sledeće pravne akte:

1. Zakon o vodama
2. Uredbu o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje
3. Uredbu o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje
4. Pravilnik o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i sadržini izveštaja o izvršenim merama

4.2.1.4. Godišnji izveštaj Evropske komisije o politici EU proširenja za Republiku Srbiju za 2020. godinu

Evropska komisija u svom poslednjem godišnjem izveštaju o Republici Srbiji ocenjuje da je stepen usaglašenosti sa pravom EU o kvalitetu voda kao „umeren“. Dalje, Evropska komisija ističe da rad na izradi akcionog plana za sprovođenje Strategije o upravljanju vodama nije uznapredovao u 2020. godini, što sigurno dodatno utiče na pomenutu neusaglašenost. Kao jedan od glavnih izvora zagađenja vode, Evropska komisija i dalje navodi otpadne vode. U izveštaju se dalje navodi da neusklađenost sa standardima kvaliteta vode predstavlja izvor velike zabrinutosti u nekim oblastima i posebno se navodi problem sa arsenom. Zaključuje se da Republika Srbija treba da **učini značajne napore** na putu daljeg usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i da ojača administrativne kapacitete, naročito za nadzor, sprovođenje i međuinstitucionalnu saradnju.

²⁶⁴ Potrebno je imati u vidu da i pored toga, što su poslednje izmene i dopune Zakona o vodama izvršene 2018. godine, one nisu bile uzete u obzir u vreme izrade NPAA.

²⁶⁵ NPAA, str. 1103.

4.2.2. Usklađenost nacionalnih propisa sa odredbama Direktive saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda

U okviru ove celine prvo će se razmatrati usklađenost nacionalnog pravnog okvira sa definicijama ključnih pojmova iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda, a nakon toga i sa drugim rešenjima iz Direktive.

4.2.2.1. Stepen usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa definicijama ključnih pojmova iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda

Definicije sadržane u Direktivi Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda u nedovoljnoj meri su prenete u nacionalno zakonodavstvo.

1. Zakonom o vodama su doslovno transponovani jedino pojmovi „aglomeracija“, „jedan ekvivalentni stanovnik“ i „mulj“ iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda.²⁶⁶ S druge strane, način na koji je definisan termin „javna kanalizacija“ nije u potpunosti u skladu sa odredbama Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda.
2. I pored toga što se Pravilnik o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima navodi u NPAA kao jedan od četiri pravna akta posredstvom kojih se transponuje Direktiva Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda, datim Pravilnikom nije prenet ni jedan ključni pojam iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda.
3. Pravilnik o utvrđivanju vodnih tela površinskih i podzemnih voda ne spominje ni jedan od termina iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda, iako postoji prostor da se u okviru njega spomenu bar neki termini iz Direktive kao što su obalske vode, estuari i slično.
4. Uredba o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje od definicija ključnih pojmova iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda jedino prenosi definiciju „eutrofikacije“ u članu 2. Može se zaključiti da data definicija je na doslovan i potpun način prenet iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda u nacionalno zakonodavstvo.
5. Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje (u daljem tekstu: Uredba o graničnim vrednostima emisije) uspešno transponuje definicije nekoliko ključnih pojmova iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Reč je, najpre, o definicijama primarnog prečišćavanja, sekundarnog prečišćavanja i odgovarajućeg prečišćavanja otpadnih voda, kao i definicijama otpadnih voda iz domaćinstva i tehnoloških otpadnih voda.²⁶⁷ Pored toga, dobro rešenje ove uredbe predstavlja i to što ona sadrži i

²⁶⁶ Vidi član 3 ZVS i član 2 Direktive Saveta.

²⁶⁷ Vidi član 3 Uredbe.

definiciju tercijarnog prečišćavanja. Bitno je imati u vidu da definicija tercijarnog prečišćavanja nije eksplicitno sadržana u članu 2 Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda koji inače sadrži objašnjenja ključnih pojmova. Štaviše, Direktiva Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda ni ne koristi eksplicitno termin „tercijarno prečišćavanje“. I pored toga, postojanje i značaj tercijarnog prečišćavanja proizilazi iz drugih članova ove direktive, te stoga predstavlja dobro rešenje što je nacionalni zakonodavac načinio dodatni korak prilikom transponovanja odredbi iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda.

Uredba dalje sadrži nekoliko definicija koje se odnose na otpadne vode ili njihove delove. Čini se da date definicije nisu u potpunosti saobrazne sa Direktivom Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda, budući da pre svega ne prate strogo terminologiju ove Direktive. Dok se u Direktivi Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda koristi termin „komunalne otpadne vode“, u Uredbi se na nekoliko mesta u definicijama spominju jedino „otpadne vode“. Još veći problem predstavlja rešenje iz člana 3 stav 1 tačka 2 Uredbe koje sadrži zbunjujuću definiciju tzv. „drugih otpadnih voda“. Dati izraz je pre svega neobičan po nazivu. Pored toga, on u potpunosti ne odgovara konceptu i podeli komunalnih otpadnih voda iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Podsetimo, data podela u smislu Direktive obuhvata otpadne vode iz domaćinstva, kao i mešavinu otpadne vode iz domaćinstva i industrijske otpadne vode i/ili atomsferskih voda. Nasuprot tome, definicija iz Uredbe može dovesti do ozbiljnih zabuna budući da glasi „druge otpadne vode su komunalne otpadne vode i sve otpadne vode koje nisu tehnološke i koje vode poreklo iz objekata koji služe za uzgoj životinja (npr. riba) ili obavljanje stomatološke delatnosti i drugih zanatskih delatnosti koje nemaju tehnološke otpadne vode“. Dakle, iz ove definicije proizilazi da pojam komunalne otpadne vode ne uključuje industrijske vode, što je dijametralno protivno definiciji iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Stoga smatramo da bi bilo preporučljivo razmotriti mogućnost izmene ili ukidanja ove odredbe. Dodatno smatramo neodgovarajućim to što se nakon definicije „drugih otpadnih voda“ u okviru istog člana navodi previše dugačka definicija „komunalnih otpadnih voda“ (član 3 stav 1 tačka 5). Shvatamo intenciju zakonodavca da proširi pojam komunalnih otpadnih voda i na vode koje ne potiču iz industrije već iz drugih privrednih i vanprivrednih delatnosti, međutim čini se da je definicija mogla biti konciznije formulisana. Svakako je pozitivno to što data definicija između ostalog polazi od određenja koncepta komunalnih otpadnih voda na način koji je u skladu sa Direktivom o tretmanu komunalnih otpadnih voda, doduše uz poneutu previše opširnu nadogradnju.

Izvršena analiza usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa definicijama ključnih pojmova iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda pokazuje da su izvesni napori učinjeni i da su pojmovi „eutrofikacije“, „primarnog prečišćavanja“, „sekundarnog prečišćavanja“, „odgovarajućeg prečišćavanja“, „tercijarnog prečišćavanja“, „aglomeracija“, „jedan ekvivalentni stanovnik“, „mulj“, „otpadne vode iz domaćinstva“ i „tehnološke otpadne vode“ uspešno preneti u nacionalno zakonodavstvo. S druge strane, nacionalni zakonodavac propustio je da preuzme definicije „obalnih voda“ i „estauara“ iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Takođe koncept „sistema za prikupljanje

otpadnih voda“ nije na odgovarajući način transponovan. Pored toga, potrebno je imati u vidu da je potrebno izmeniti ili ukinuti pojedine definicije iz Uredbe o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje i to pre svega definiciju „drugih otpadnih voda“ i „otpadnih voda“ pošto stvaraju zabunu i mogu da ugroze razumevanje drugih pravilno transponovanih pojmova.

4.2.2.2. Stepen usklađenosti ostalih odredbi nacionalnog zakonodavstva sa rešenjima iz Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda

U okviru ove celine analiza usklađenosti je izvršena kategorizacijom u pogledu sledećih pitanja:

- **U pogledu obaveze država članica da obezbede (pred)uslove za ispuštanje biorazgradivih industrijske otpadne vode sa pogona koji pripadaju industrijskim sektorima:**

Uredba o graničnim vrednostima emisije sadrži odredbe u pogledu biorazgradivih **industrijskih otpadnih voda** koje se ispuštaju direktno u recipijent, što je u skladu sa članom 13 Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda u kojem se spominje da postupak i preduslovi za takvo ispuštanje moraju da ispunjavaju posebne uslove za ispuštanje utvrđene prethodnim propisima i/ili posebnim odobrenjima.²⁶⁸ U članu 9 Uredbe o graničnim vrednostima emisije kao relevantni industrijski sektori navode se sektori iz Aneksa 3 Direktiva Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Međutim, član 9 ide dosta šire, te navodi i različite sektore teške industrije koji nisu izričito navedeni u Aneksu 3 uz Direktivu. Najzad, metod iz Uredbe o graničnim vrednostima emisije kojim se određuje za svaki parametar jedinica mere i granična vrednost emisije nije u potpunosti usklađen sa Aneksima uz Direktivu Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda u kojoj se u pogledu svakog parametra navodi sledeće: određena koncentracija, u procentima izražen zahtevani minimum umanjenja, kao i metod koji je za svaki parametar propisuje kao referentni. Smatramo da bi bilo preporučljivo da dati prilozi uz Uredbu o graničnim vrednostima emisije se izmene kako bi približili rešenjima iz Aneksa Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Bitno je takođe napomenuti da Pravilnik o parameterima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda,²⁶⁹ uopšte ne sadrži odredbe o kvalitetu (izraženim kroz parametre i koncentraciju) koje bi trebalo da sadrži industrijska otpadna voda u slučajevima kada se neposredno ispušta, tačnije iz pogona koji pripadaju industrijskim sektorima.²⁷⁰ Sam naziv pravilnika, kao i predmet njegovog regulisanja ostavljaju prostor da se neka od pomenutih pitanja normiraju i ovim Pravilnikom.

268 Vidi između ostalog, članove 9 i 10 Uredbe - emisija zagađujućih materija.

269 Pravilnik o parametrima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda.

270 Vidi član 13 Direktive Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda.

- **Obaveze država članica koje se odnose na ispuštanje komunalnih otpadnih voda iz sistema javne kanalizacije u recepijent:**

Uredba o graničnim vrednostima emisije sadrži granične vrednosti i uslove koji se moraju ispoštovati u slučaju ispuštanja komunalnih otpadnih voda iz sistema javne kanalizacije u recepijent. Način na koji su postavljene granične vrednosti ne poklapa se u dovoljnoj meri sa načinom na koji to čini Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Zbog toga bi bilo preporučljivo da se odredbe Uredbi o graničnim vrednostima emisije približe aneksu Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda koji za svaki parametar navodi sledeće: određenu koncentraciju, u procentima izražen zahtevani minimum umanjenja, kao i metod koji je za svaki parametar propisuje kao referentni. Potrebno je i napomenuti da ni Pravilnik o parametrima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda,²⁷¹ ne sadrži odredbe o kvalitetu (izraženim kroz parametre i koncentraciju) koje bi trebalo da ispuni komunalna otpadna voda u trenutku ispuštanja iz pogona za tretman komunalnih otpadnih voda.²⁷²

- **U pogledu mogućnosti država članica da koriste individualne sisteme ili druge odgovarajuće načine prečišćavanja:**

Uredba o graničnim vrednostima emisije je u skladu sa rešenjima iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda u delu u kojem predviđa mogućnost korišćenja pojedinačnih sistema ili drugih odgovarajućih načina prečišćavanja kojima se postižu isti efekti prečišćavanja, tačnije ostvaruju granične vrednosti emisije ili isti nivo zaštite voda. Poput Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda, Uredba o graničnim vrednostima emisije predviđa da takva mogućnost postoji u slučaju da izgradnja sistema javne kanalizacije i prečišćavanja komunalnih otpadnih voda nije *ekonomski opravdana u odnosu na korist koju bi proizvela u smislu zaštite životne sredine*.²⁷³

- **U pogledu mogućnosti država članica da primene niži stepen prečišćavanja:**

Uredba o graničnim vrednostima emisije je samo delimično usklađena sa rešenjem iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda u pogledu mogućnosti primene nižeg stepena prečišćavanja. Naime, Uredbom o graničnim vrednostima emisije se predviđa mogućnost primene nižeg stepena prečišćavanja u slučaju kada viši stepen prečišćavanja komunalnih otpadnih voda iz aglomeracija manjih od 150.000 ES ne bi doprineo smanjenju zagrađenja recipijenta. Data mogućnost je predviđena članom 8 Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Međutim, u pogledu date mogućnosti Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda predviđa obaveznu primenu primarnog tretmana, dok član 16 Uredbe o graničnim vrednostima emisije predviđa kao minimalni zahtev primenu sekundarnog tretmana ili odgovarajućeg tretmana komunalnih otpadnih voda uz podnošenje relevantne dokumentacije Evropskoj komisiji. S druge strane, odredba člana

²⁷¹ Pravilnik o parametrima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda.

²⁷² Vidi rešenja iz Tabele 1 i 2 Aneksa 1 uz Direktivu Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda.

²⁷³ Vidi član 16. Uredbe i član 3 Direktive.

6 Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda koja se odnosi na slučajeve kada je dopuštena primena manje strogog prečišćavanja komunalnih otpadnih voda na putu ispuštanja u tzv. manje osetljive oblasti nije inkorporisana u naše nacionalno zakonodavstvo. Isto važi i za odredbu člana 4 Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda koja se odnosi na mogućnost primene manje zahtevnog režima prečišćavanja u slučaju kada se radi o ispuštanju vode na nadmorskoj visini višoj od 1500 m.²⁷⁴

- **U pogledu obaveze država članica da utvrde „osetljiva područja“ i „manje osetljiva područja“:**

Direktivom o tretmanu komunalnih otpadnih voda se jasno predviđa da države članice nemaju obavezu utvrđivanja osetljivih i manje osetljivih područja ukoliko se najzahtevniji režim predviđen Direktivom o tretmanu komunalnih otpadnih voda predvidi nacionalnim zakonodavstvom u pogledu celokupne državne teritorije. Međutim, budući da je ukazano na postojeća odstupanja važećeg nacionalnog režima od režima predviđenog Direktivom o tretmanu komunalnih otpadnih voda, data mogućnost neutvrđivanja osetljivih i manje osetljivih područja trenutno ne može da se primeni na Republiku Srbiju. Upravo zato ukazujemo da koncepti osetljivih područja i ranjivih područja, na način na koji su definisani Zakonom o vodama, a nisu u potpunosti saobrazni sa odredbama i ciljem Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda.²⁷⁵ Važeće zakonodavstvo bi stoga trebalo da u skladu sa rešenjima iz aneksa Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda detaljno utvrdi koncepte osetljivih i manje osetljivih područja. Iako Zakon o vodama predviđa nadležnost Vlade da na predlog **resornih ministara** utvrđuje kriterijume za određivanje osetljivih i ranjivih područja i određuje data područja, takvi akti za sada nisu doneti. Važeća Uredba o graničnim vrednostima emisije ni na jednom mestu ne spominje koncepte osetljivih i manje osetljivih područja, što predstavlja još jedan aspekt neusklađenosti sa Direktivom Saveta o tretmanu komunalnih otpadnih voda.

4.2.3. Osvrt

Da podsetimo, u Strategiji upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije iz 2017. godine ističe se da razloge za postojeće stanje u oblasti zaštite voda od zagađivanja treba prvenstveno pripisati nedostatku sredstava za izgradnju i održavanje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, a ne odsustvu adekvatne regulative. I pored toga, izvršena analiza usklađenosti pokazuje nedostatke nacionalnog regulatornog okvira u domenu transponovanja rešenja iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda. S tim u vezi, svakako prvi značajan korak na putu unapređenja postojećeg režima trebalo bi da bude donošenje Akcionog plana za sprovođenje Strategije o upravljanju vodama na teritoriji Republike Srbije. Imajući u vidu da se u izveštaju Evropske komisije o Republici Srbiji za 2020. godinu u tom pogledu spominje da se sa izradom Akcionog plana nije daleko otišlo,

²⁷⁴ Vidi član 4 Direktive.

²⁷⁵ Vidi članove 96a i 96b ZVS.

bilo bi dobro da se prilikom njegove izrade uzme u obzir uočena neusklađenost nacionalnog zakonodavstva sa odredbama Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Na taj način, omogućio bi se sistemski i koherentan pristup reformi nacionalnog zakonodavstva na putu ispravnog prenošenja Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda.

Pored ukazivanja na propust nacionalnih pravnih akata da inkorporišu definicije „obalnih voda“ i „estauara“ iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda, nedostatak nacionalnih rešenja u pogledu definisanja ključnih pojmova ogleda se i u tome što postojanje nedovoljno jasnih definicija „drugih otpadnih voda“ i „otpadnih voda“ u Uredbi o graničnim vrednostima emisije može da ugrozi razumevanje drugih pravilno transponovanih pojmova. Pored toga, potrebna je zauzimanje jasnijeg strateškog stava pa i normiranja da li će se u Republici Srbiji predviđati posebni režimi za osetljiva i manje osetljiva područja ili će na celokupnoj teritoriji da se primenjuje jednoobrazan i zahtevniji režim prikupljanja i tretmana komunalnih otpadnih voda. Ukoliko se prihvati režim utvrđivanja osetljivih područja i manje osetljivih područja, potrebno ih je utvrditi u nacionalnim propisima skladu sa zahtevima Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Pored toga, neophodno je unapređenje nacionalnih propisa kako bi se prevashodno precizno preuzele odredbe iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda, koje se odnose na gorenavedene mogućnosti primene nižeg stepena prečišćavanja, kao i na obavezu utvrđivanje parametara, njihovih vrednosti, kao i načina njihovog meranja u cilju tačnog utvrđivanja dopuštenosti ispuštanja komunalnih otpadnih voda.

5. PRIMERI DOBRE UPOREDNE PRAKSE

Pitanje prerade otpadnih voda i upravljanja njima potrebno je staviti i u kontekst praktičnih dostignuća, kako u državama članicama Evropske unije, tako i u drugim evropskim državama. Napominjemo da se zvanično dostupni podaci odnose na 2016. i 2017. godinu.

Prema podacima dostupnim na internet stranici Evropske agencije za životnu sredinu²⁷⁶ u 2017. godini većina evropskih država je skupljala i obrađivala komunalne otpadne vode od najmanje 80% svoje populacije. Ipak, ukazuje se da je tek 71-76% populacije u Bugarskoj, Litvaniji, Poljskoj i Sloveniji bilo priključeno na sistem za preradu otpadnih voda, dok je taj procenat bio još niži u Bosni i Hercegovini, Irskoj, Italiji, Slovačkoj i Srbiji, i iznosio 60-70%.

Budući da nije uvek pogodno ni moguće da se domaćinstva ili privredni subjektu povežu na javne sisteme za prikupljanje i preradu otpadnih voda – na primer, u udaljenim predelima gde je gustina populacije mala – jasno je da moraju postojiti i alternativna rešenja, kao što su septičke jame, ili manja postrojenja za preradu otpadnih voda. Ovakva decentralizovana rešenja, osim što su neminovna, kako ističe Kapodaglio (*Capodaglio*)²⁷⁷ mogu da ponude i dodatne prednosti, budući da su otpornija na prirodne pojave kao što su suša ili druge elementarne nepogode, ali i nestanak struje, i mogu se prilagoditi tako da pogoduju uspostavljanju cirkularne ekonomije na lokalnom nivou. Ipak, neophodno je da i ovakvi sistemi budu jasno obuhvaćeni nacionalnim zakonodavstvom i sistematičnim monitoringom.²⁷⁸

Iako su brojke koje se odnose na procenat ukupne populacije koji je povezan na sisteme za tretman otpadnih voda za većinu evropskih država ohrabrujuće, istovremeno je evidentno da je značajno manji procenat populacije priključen na sisteme u okviru kojih se sprovodi tercijarni tretman komunalnih otpadnih voda (na primer, none kojima se uklanjaju azot i fosfor). Što se tiče država članica Evropske unije, ovaj procenat, prema podacima Evropske agencije za životnu sredinu, iznosi 68,9%. I dok su neke evropske države, kao što su Finska, Nemačka, Švedska i Švajcarska već tokom 1990-ih imala postrojenja za tercijarni tretman komunalnih otpadnih voda, a neke u to uložile značajne napore u tokom dvehiljaditih (Grčka, Španija, Portugalija, Holandija..), dotle se u novim državama članicama Evropske unije, kao što su Bugarska, Češka, Mađarska, baltičke države, Rumunija i Slovenija, u ovakve investicije krenulo tek tokom poslednjih 5 godina. Istovremeno je važno istaći da su i neke države, kao što su Finska i Slovenija, označile skoro cele svoje

²⁷⁶ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/urban-waste-water-treatment/urban-waste-water-treatment-assessment-5>, 24.2.2021.

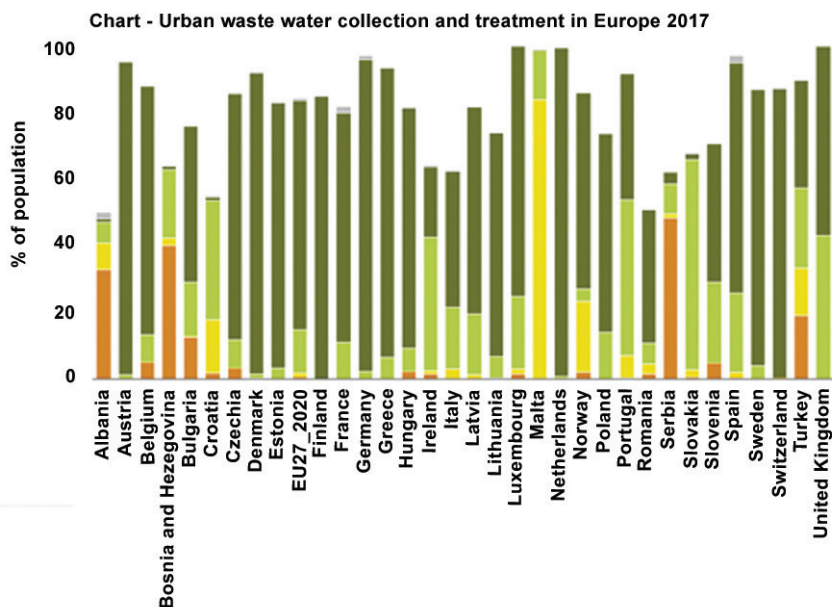
²⁷⁷ Capodaglio, A. „Integrated, Decentralized Wastewater Management for Resource Recovery in Rural and Peri-Urban Areas“, june 2017 https://www.researchgate.net/publication/317608186_Integrated_Decentralized_Wastewater_Management_for_Resource_Recovery_in_Rural_and_Per-Urban_Areas, 03.04.2021.

²⁷⁸ Grebot, B. et al, “Urban Waste Water –Non-Connected Dwellings Final report”, 2019, 72, <https://forum.eionet.europa.eu/nrc-eionet-freshwater/library/urban-waste-water-treatment/urban-waste-water-non-connected-dwellings/download/en/1/19-12-04%20Non-connected%20dwellings.pdf>, 18.2.2021.

teritorije kao osjetljiva područja, što u skladu sa odredbama Direktive o komunalnim otpadnim vodama, podrazumeva i strožije uslove za tretman komunalnih otpadnih voda.

U određenom broju država, među kojima se nalazi i Srbija (Albanija, Bosna i Hercegovina, Irska, Malta, Portugalija, Srbija, Slovačka, Turska, Ujedinjeno Kraljevstvo), više od 40% populacije je bilo obuhvaćeno tretmanom otpadnih voda ispod tercijarnog nivoa tokom 2017. godine.

Slika 1: Prikupljanje i tretman otpadnih voda u Evropi, 2017. godine



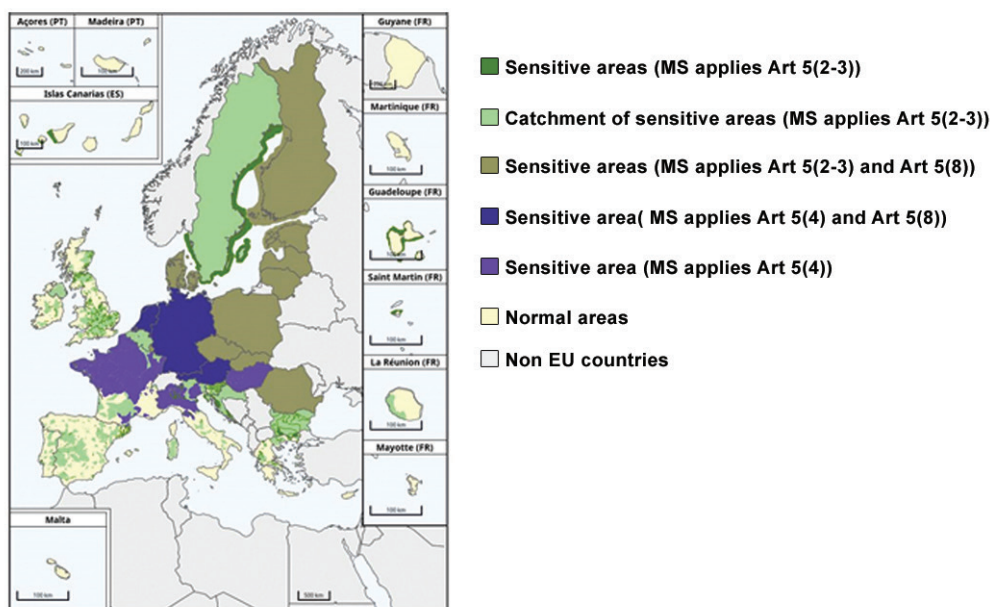
Izvor: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/urban-waste-water-treatment/urban-waste-water-treatment-assessment-5>, izvor podataka za grafikon: Population connected to wastewater treatment plants (env_ww_con) provided by Statistical Office of the European Union (Eurostat)

Prevod legende:

- Tretman nije preciziran
- Tercijarni
- Sekundarni
- Primarni
- Prikuplja se bez tretmana

Što se tiče osetljivih područja, važno je istaći da na 24% teritorije Evropske unije terciarni tretman komunalnih otpadnih voda nije obavezan.²⁷⁹ Podsetimo, u skladu sa Direktivom o komunalnim otpadnim vodama osetljive zone određuju same države članice, te od nacionalnog zakonodavca i zavisi i obavezni obuhvat terciarnim, odnosno strožim tretmanom. Na slici ispod dat je prikaz toga kako su države članice Evropske unije pristupile određivanju osetljivih zona. Zelenom, plavom i ljubičastom bojom obeležene su države koje su označile veliki deo svojih teritorija ili cele svoje teritorije kao osetljive zone, dok se u ograničen obuhvat osetljivih zona na slici vidi kao zelene oblasti na inače žutim delovima karte Evrope.

Slika 2: Pregled osetljivih zona u Evropskoj uniji 2016. godine

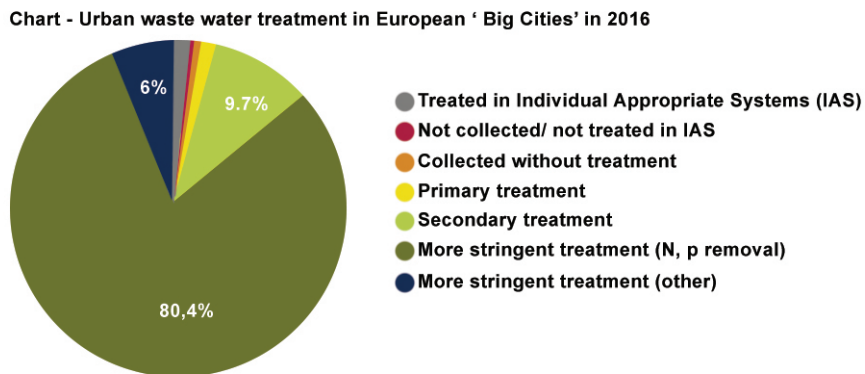


Izvor: Tenth report on the implementation status and programmes for implementation (as required by Article 17 of Council Directive 91/271/EEC, concerning urban waste water treatment

Zanimljiv je i podatak o tome kakav je tretman komunalnih otpadnih voda u državama članicama Evropske unije u velikim gradovima – pri čemu se podrazumevaju oni gradovi kojima ima više od 150000 ES.

²⁷⁹ REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Tenth report on the implementation status and programmes for implementation (as required by Article 17 of Council Directive 91/271/EEC, concerning urban waste water treatment) COM/2020/492 final.

Slika 3: Tretman komunalnih otpadnih voda u evropskim „velikim gradovima“ 2016. godine



Izvor: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/urban-waste-water-treatment/urban-waste-water-treatment-assessment-5>, izvor podataka za grafikon: Waterbase - UWWTD: Urban Waste Water Treatment Directive – reported data provided by European Environment Agency (EEA)

Prevod legende:

- Tretirano u pojedinačnim odgovarajućim sistemima
- Nije prikupljeno/nije tretirano u pojedinačnim odgovarajućim sistemima
- Prikupljeno bez tretmana
- Primarni tretman
- Sekundarni tretman
- Strožiji tretman (uklanjanje N i P)
- Strožiji tretman (drugi)

Dakle, kao što se vidi iz podataka za 2016. godinu, od ukupnih otpadnih voda u velikim gradovima Evropske unije čak 86% se prečišćava strožijim tretmanom, od čega 80,4% tretmanom koji podrazumeva uklanjanje azota i fosfora, 9,2% se prečišćava sekundarnim tretmanom, a samo 1% se tretira samo primarnim tretmanom. Ako ove podatke uporedimo sa podacima za 2013. i 2014. godinu,²⁸⁰ vidi se značajno povećanje, od nešto više od 10% obuhvata prečišćavanja vode tercijarnim tretmanom u velikim gradovima, i posledično smanjenje procenta komunalnih otpadnih voda prečišćenih samo sekundarnim tretmanom.

Sumarni prikaz vrste prečišćavanja komunalnih otpadnih voda u velikim gradovima Evropske unije, prema podacima za 2013. ili 2014. godinu, pokazuje da se od ukupnih otpadnih voda 75.4% prečišćava tercijarnim tretmanom, 21.4% sekundarnim, dok se svega 0.9% ukupnog opterećenja velikih gradova prečišćava samo primarnim tretmanom.

²⁸⁰ Veljković, N., Petrović, Z., Šotić, A., Cibulić, V., 9.

5.1. OPŠTA PITANJA OD ZNAČAJA ZA USKLAĐIVANJE PROPISA SA PRAVNIM TEKOVINAMA EU U OBLASTI OTPADNIH VODA

Na osnovu iskustva koje je Svetska banka imala u vezi sa usklađivanjem nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama Evropske unije, ona je 2018. godine izradila studiju²⁸¹ u vezi sa primenom direktive o komunalnim otpadnim vodama državama članicama Evropske unije koje se nalaze u dunavskom slivu. Analiza je bila usmerena na sedam novih država članica, to jest Bugarsku, Hrvatsku, Češku, Mađarsku, Rumuniju, Slovačku i Sloveniju, a uključuje i Austriju, kao staru državu članicu, radi poređenja.

U studiji su izneti važni podaci i zaključci, i formulisane preporuke za države kandidate, kao što je Srbija, usmerene na adekvatno usklađivanje propisa i prakse sa zahtevima Evropske unije u oblasti upravljanja otpadnim vodama.

U analizi se na početku navodi da, budući da se radi o bivšim socijalističkim državama, čija se populacija smanjuje, a opštni nivo ekonomskog razvoja nije na nivou onog u starim državama članicama Evropske unije, to znači da su uslovi koji se odnose na upravljanje komunalnim otpadnim vodama takođe različiti u odnosu na one u starim državama članicama. Iako je pitanje prečišćavanja otpadnih voda bilo jedno od prioritarnih u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, uprkos značajnim naporima i poboljšanjima – na primer, u proseku se u ovim državama u 2018 godini prečišćavalo oko 79% otpadnih voda – ove države i dalje zaostaju za drugim državama članicama Unije.

Takođe se ističe da je do 2018. godine osam država koje su predmet analize u primenu direktive o komunalnim otpadnim vodama uložilo ukupno **42,5 milijardi evra**, a da je potrebno još **57 milijardi evra** kako bi se postigla i održala puna usklađenost do 2040. godine. Svetska banka ukazuje da će države, kako bi mogle da finansiraju ovakva ulaganja u infrastrukturu potrebnu za prečišćavanje otpadnih voda, morati da pronađu dodatna sredstva, najverovatnije kroz **poreze** ili **naknade**. Važno je napomenuti da čak trećinu investicija u infrastrukturu od značaja za otpadne vode finansira Evropska unija.²⁸² Veliki deo troškova pokriven je iz kohezionih fondova Evropske unije. Što se tiče naknada za prečišćavanje vode, u ovoj studiji se ukazuje da one rastu kako bi se ispunili zahtevi usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, a 2015. godine su iznosile između 0,6 evra po metru kubnom u Bugarskoj do 2 evra po metru kubnom u Austriji.

Svetska banka je takođe ukazala da se kao jedan od ključnih problema u primeni direktiva o otpadnim vodama pokazao nedostatak institucionalnih kapaciteta kod subjekata koji treba da u praksi rade na poštovanju zahteva Evropske unije.

U studiji se kao preporuke za države kandidate za članstvo u Evropskoj uniji ističe:

- Neophodno je uložiti u proces boljeg planiranja kako bi se postigla usklađenost sa pravnim tekovinama EU, i istovremeno se ne sme potceniti vreme koje je potrebno da bi se ta usklađenost postigla

²⁸¹ Is the UWWTD Implementation Delivering Results for the People, the Economy, and the Environment of the Danube Region? A wastewater management assessment based on the World Bank's engagement, December 2018, dostupno na: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/31050>, 15.1.2021.

²⁸² Samo neki od tih projekata su ISPA, SAPARD, SAMTID projekti.

- Treba jasno proceniti koje su investicije neophodne kako bi se usklađenost postigla, i adekvatno sagledati tehničke i institucionalne kapacitete da se to ostvari.
- Potrebno je razviti strategiju finansiranja kako bi se obezbedilo pristupačno i održivo upravljanje otpadnim vodama. To podrazumeva finansiranje upravljanja otpadnim vodama iz naknada, poreza i transfera.
- Blagovremeno sprovesti neophodne reforme.

Kao što se vidi iz prethodnih podataka, postizanje pune usklađenosti sa zahtevima Direktive o komunalnim otpadnim vodama još uvek nije postignuto na nivou Evropske unije, i mnoge države treba da učine dodatne napore, uključujući i značajna ulaganja, kako bi ne samo postigle usklađenost, već i održavale postojeće sisteme.

5.2. UPOREDNI MODELI UPRAVLJANJA OTPADNIM VODAMA

Pitanje modela upravljanja vodama, uključujući i upravljanje otpadnim vodama, u državama članicama Evropske Unije nije pitanje pravnih tekovina Evropske unije. Ovo jasno proizilazi iz člana 14 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije²⁸³, kao i Protokola 26 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Naime, članom 14 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije regulisano je pitanje usluga od opšteg ekonomskog interesa. Njime je propisano da, s obzirom na mesto koje ove usluge imaju u zajedničkim vrednostima Unije, kao i njihovu ulogu u podsticanju socijalne i teritorijalne kohezije, Unija i države članice, svako u okviru svojih ovlašćenja i u oblasti primene Ugovorâ, vode računa o tome da takve usluge funkcionišu na osnovu načela i uslova, naročito ekonomskih i finansijskih, koji im omogućavaju da ispune svoju misiju. Evropski parlament i Savet, uredbama, u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, utvrđuju ta načela i uslove ne dovodeći u pitanje nadležnost država članica da, u skladu sa Ugovorima, obezbeđuju, naručuju i finansiraju takve usluge.

Nadalje, Protokolom 26 o uslugama od opšteg interesa propisano je da zajedničke vrednosti Unije u pogledu usluga od opšteg ekonomskog interesa u smislu člana 14. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije naročito obuhvataju:

- suštinsku ulogu i **široka diskreciona ovlašćenja nacionalnih, regionalnih i lokalnih organa vlasti u pružanju, naručivanju i organizovanju usluga** od opšteg ekonomskog interesa tako da to bude što bliže potrebama korisnika;
- raznolikost različitih usluga od opšteg ekonomskog interesa, kao i razlike u potrebama i preferencijama korisnika koje mogu da proizlaze iz različitih geografskih, društvenih ili kulturnih prilika;
- visok nivo kvaliteta, bezbednosti i pristupačnosti, jednak tretman i podsticanje univerzalnog pristupa i prava korisnika.

²⁸³ U analizi autori koriste prečišćene verzije Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije u prevodu koji je dostupan na internet stranici Ministarstva za evropske integracije Republike Srbije.

Konačno, članom 2, tačka 38 Okvirne direktive o vodama propisano je da su vodne usluge „sve usluge koje za domaćinstva, javne ustanove ili bilo koju privrednu aktivnost obezbeđuju: a) zahvatanje, akumuliranje, skladištenje, prečišćavanje i distribuciju površinske ili podzemne vode, b) prikupljanje i prečišćavanje otpadnih voda koje se zatim ispuštaju u površinske vode“.

Sa praktične strane, ponavljamo, to znači da **pitanje upravljanja vodnim uslugama, uključujući i upravljanje otpadnim vodama, ostaje u domenu nacionalnog prava država članica**. Kako se ističe sama definicija „vodnih usluga“ može se takođe razlikovati od države do države. Strogo jezički gledano, to bi mogao biti slučaj sa Uredbom o ponovnoj upotrebi otpadnih voda u poljoprivredne svrhe, budući da se Okvirna direktiva o vodama odnosi samo na prikupljanje i prečišćavanje otpadnih voda koje se zatim ispuštaju u površinske vode. Ipak, kao što je pokazano ranije u analizi, norme ove Uredbe pokazuju da je evropski zakonodavac u njoj išao pre svega za unifikacijom standarda kvaliteta vode i praćenja stanja vode, ostavljajući državama članicama da regulišu pitanje nadležnih tela i modela upravljanja.

Način na koji su vodne usluge regulisane, a samim tim i način na koji se upravlja vodama i otpadnim vodama regulisan u pojedinim državama članicama otuda proizilazi iz pravne i organizacione kulture svake konkretne države članice. Ipak, načelno se u teoriji izdvajaju četiri modela upravljanja vodnim uslugama:²⁸⁴

1. Neposredno javno upravljanje (*direct public management*) prema kome je odgovorno javno telo zaduženo za pružanje vodnih usluga i upravljanje njima. Ovo je model koji je ranije bio dominantan.
2. Povereno javno upravljanje (*delegated public management*), u kome je nadležno javno telo imenuje telo kojem poverava upravljanje. Tela kojima je povereno upravljanje ostaju javna, ali u nekim slučajevima, moguće je da u njima postoje i manjinski privatni akcionari.
3. Povereno privatno upravljanje (*delegated private management*) u kome nadležno javno telo određuje privredno društvo u privatnom vlasništvu i poverava mu upravljanje na osnovu vremenski ograničenog ugovora, najčešće o koncesiji. U državama u kojima je ovaj model uobičajen, lokalna samouprava zapravo deo svoje nadležnosti ugovorom poverava privatnim partnerima. Pravo svojine nad infrastrukturom zadržavaju javna tela.
4. Neposredno privatno upravljanje (*direct private management*) u kome su sve odgovornosti u vezi sa upravljanjem, kao i pravo svojine nad infrastrukturom, u privatnim rukama. Ovaj model se javlja u veoma malom broju evropskih država.

U najvećem broju država nailazi se na neku mešavinu prava tri modela.

U tabeli 1, prilagođenoj iz: iz Rücker. L. „Municipal water infrastructure in post-socialist Serbia: tensions between economic, political and ecological interests“, dat je ilustrativan pregled osnovnih odlika ovih modela i država u kojima se taj model dominantno primenjuje.

²⁸⁴ Van Dijk, M., Schouten, M. „The dynamics of the European water supply and sanitation market“ *AWRA International Speciality Conference* 2004.

Tabela 1

Model	Telo nadležno za upravljanje	Države u kojima se model dominantno primenjuje
Neposredno javno upravljanje	Nadležno javno telo, uglavnom lokalna samuprava, je odgovorno za pružanje usluga i za upravljanje. Usluge se mogu pružati neposredno, preko privrednog društva u vlasništvu lokalne samouprave ili preko vodnih zadruga ili udruženja.	Hrvatska (sa izuzetkom Zagreba), Finska, Luksemburg, Malta, Norveška, Austrija
Povereno javno upravljanje	Nadležno javno telo imenuje telo za upravljanje. Telo za upravljanje ostaje u okviru javnog sektora, ali je moguće da postoji i mali broj privatnih akcionora.	Belgija, Grčka, Irska, Italija, Nemačka, Škotska
Povereno privatno upravljanje	U klasičnom obliku, nadležno javno telo imenuje privatnog subjekta da upravlja vodnim uslugama na osnovu vremenski ograničenog ugovora.	Mađarska, Francuska, Španija, Češka
	U modelu javno-privatnog partnerstva, privatnom partneru se poverava pružanje usluga i odgovornosti koje se odnose na građenje infrastrukture, upravljanje njome i njeno održavanje tokom perioda za koji je zaključen ugovor. U ovom slučaju, uglavnom se radi o dugoročnim koncesijama.	(U ograničenoj primeni u Francuskoj i Portugaliji)
	U ugovoru u lizingu, koji se može smatrati varijacijom javno-privatnog partnerstva, privatni partner je zadužen za pružanje usluga i finansiranje, dok javno telo ostaje nadležno za kapitalna ulaganja i velike rekonstrukcije i sanacije.	(U ograničenoj primeni)
Neposredno privatno upravljanje	Sve aktivnosti obavlja i sve rizike snose privatni operatori, dok je javno telo nadležno samo za kontrolu i nadzor. Za primenu ovakvog modela neophodan je detaljan pravni okvir.	Engleska

U daljem tekstu daje se pregled sistema upravljanja otpadnim vodama u državama u kojima je zastupljen neki od prvih tri modela upravljanja, budući da je četvrti model u veoma ograničenoj primeni, dok će se drugi praktični primeri upravljanja otpadnim vodama prikazati kontekstualno.

5.2.1. Neposredno javno upravljanje: Hrvatska

U Hrvatskoj, kao što je ukazano ranije, većina vodnih usluga se pruža prema modelu direktnog javnog upravljanja. Što se tiče grada Zagreba, upravljanje otpadnim vodama odvija se po modelu delegiranog javnog upravljanja, odnosno koncesije.

U Hrvatskoj postoji nekoliko izvora prava koji su od značaja za upravljanje otpadnim vodama, ali nesumnjivo su najznačajniji sledeći:

- Zakon o vodama²⁸⁵ - njime se uređuje pravni status voda, vodnog dobra i vodnih građevina, upravljanje kvalitetom i količnom voda, zaštita od štetnog delovanja voda, detaljna melioracijska odgovdnja i navodnjavanje, delatnosti javnog snabedavanja vodom i javna odvodnja, posebne delatnosti za potrebe upravljanja vodama, institucionalna organizacija za obavljanje tih delatnosti i druga pitanja. Ujedno, hrvatski zakonodavac je na samom početku ovog zakona, u članu 2, ukazao da se njime u pravni sistem Hrvatske unose Okvirna direktiva o vodama i Direktiva o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda
- Zakon o vodnim uslugama²⁸⁶ - Ovim Zakonom uređuju se institucionalni okvir za pružanje vodnih usluga, cijena vodnih usluga, pravni položaj i održivo poslovanje isporučilaca vodnih usluga, rad Veća za vodne usluge i druga pitanja povezana sa pružanjem vodnih usluga. Za razliku od Zakona o vodama, ovim zakonom se ne unose pravne tekovine Evropske

Ugovor o koncesiji za prečišćavanje otpadnih voda u gradu Zagrebu zaključen je 2000. godine, na period od 28 godina. Potpisnici su grad Zagreb, kao koncedent, i Zagrebačke otpadne vod d.o.o. kao koncesionar. Ugovor o koncesiji je dodeljen po BOT (*build, operate, transfer*) modelu. Zagrebačke otpadne vode su privredno društvo registrovano u Hrvatskoj, a u dele u ovom društvu imaju WTE Wassertechnik GmbH iz Essena (48.5%), innogy Aqua GmbH iz Mülheima (48.5%), i gradsko preduzeće Vodoprivreda Zagreb d.d. (3%). Ugovorom se koncesionar obavezao da, između ostalog, projektuje, izgradi, održava i upravlja Centralnim uređajem za prečišćavanje otpadnih voda (CUPOVZ) Krajem 2020. godine Grad Zagreb je sa koncesionarom potpisao treći dodatak ugovora čiji je cilj finansiranje, projektovanje, građenje, rad i održavanje većeg stepena prečišćavanja otpadnih voda, dogradnjom CUPOVZ-a. Procenjeni trošak ovog projekta iznosio je 60 miliona evra, od čega je bilo predviđeno da EBRD finansira 20 miliona evra. Ipak, ceo projekat prate i kontroverze, budući da ukupna cena projekta ostaje nepoznata, a u troškovi koje je Grad Zagreb imao se ocenjuju kao previsoki, dok se samo postrojenje ocenjuje kao preskupo i neadekvatno potrebama (<https://bankwatch.org/public-private-partnerships/case-studies/zagreb-wastewater-treatment-plant-cupovz-croatia>)

<http://www1.zagreb.hr/zagreb/slglasnik.nsf/7ffe63e8e69827b5c1257e1900276647/1e6593ac008ca5b5c125863f0039b639?OpenDocument>. Šimić, V. "Pravni aspekti koncesije prečišćavanja otpadnih voda u Zagrebu", Građevinar 53 (2001) 4, p. 261-271

²⁸⁵ Zakon o vodama Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 66/19.

²⁸⁶ Zakon o vodnim uslugama Republike Hrvatske, Narodne novine 66/2019.

unije u nacionalno zakonodavstvo, već se regulišu ona pitanja koja su u isključivoj nadležnosti država članica.

Kao što se vidi, u Hrvatskoj je materija vodnih usluga izdvojena iz Zakona o vodama u poseban Zakon o vodnim uslugama (NN 66/19). Kako se navodi, ideja ovog zakona jeste da se uhvati ukoštac sa ozbiljnim i dugotrajnim problemima vodnokomunalnog sektora – a to su zastarela i neodržavana infrastruktura koja dovodi do velikih gubitaka pitke vode u sistemu (oko 50 %), slaba pokrivenost stanovništva uslugom javne odvodnje (53 %), neuravnotežena cena vodnih usluga.²⁸⁷ Reforma vodnih usluga se stoga zasniva na teritorijalnoj konsolidaciji uslužnih područja, odnosno, na ukрупnjavanju vodnokomunalnog sektora, kao što je bilo učinjeno i u Mađarskoj²⁸⁸, i zahtevu da na jednom uslužnom području postoji samo jedan pružalac vodnih usluga (član 8. Zakona).

Zakonom se izričito propisuje da su komunalne vodne građevine javna dobra u javnoj upotrebi, i da su vlasništvu javnog pružaoca vodnih usluga, koji njima upravlja, ako drugačije nije uređeno zakonom. Pod upravljanjem se podrazumevaju poslovi investitora gradnje komunalnih vodnih građevina, staranje o njihovom radu, održavanje, čuvanje i korišćenje.

Zakonom o vodnim uslugama predviđa se da delatnost vodnih usluga obavljaju javni isporučioци vodnih usluga. Izuzetak od toga predstavlja delatnost pražnjenja i odvođenja komunalnih otpadnih voda iz individualnih sistema odvodnje (pražnjenje septičkih jama), koje mogu obavljati i koncesionari, u skladu sa zakonom kojim se uređuju vode i Zakonom o vodnim uslugama. U tom slučaju se ovi poslovi poveravaju putem ugovora o nabavci javnih usluga. Zakonom je dalje propisano da se javni isporučilac vodnih usluga osniva kao društvo kapitala čiji su jeidni osnivači jedinice lokalne samouprave na uslužnom području, a izuzetno osnivač može biti i pravno lice čiji je jedini osnivač jedinica lokalne samouprave (član 12). Javni isporučilac ne može obavljati druge delatnosti, osim vodnih usluga, ali je zakonom propisano da izuzetno može obavljati i neke dodatne delatnosti, kao što su uzorkovanje i ispitivanje zdravstvene ispravnosti vode za ljudsku potrošnju za sopstvene potrebe, proizvodnja energije u procesu obavljanja delatnosti vodnih usluga, isporuka prečišćene vode u svrhu ponovnog korišćenja, upravljanja otpadnim muljem koji je nastao u procesu prečišćavanja otpadnih voda, i slično. Naročito je važno da Zakon propisuje da, ako javni isporučilac vodnih usluga upravlja uređajem za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda koji ima liniju za obradu otpadnog mulja, onda je dužan takođe i da obavlja delatnost upravljanja otpadnim muljem, u skladu s posebnim propisima o otpadu.

Kako bi mogla da obavljaju delatnosti vodnih usluga, pravna lica moraju ispunjavati, osim opštih uslova (društva kapitala, vlasništvo) i posebne uslove, kao uslove za početak poslovanja i uslove za efikasno poslovanje. Posebni uslovi za početak poslovanja su broj i kvalifikacije ključnih zaposlenih, dok su posebni uslovi za efikasno

²⁸⁷ Koprić I. et al., „Hrvatska javna uprava u 2019. godini“, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, godina 20., Poseban prilog uz broj 2./2020., 12.

²⁸⁸ O Mađarskoj će biti više reči kasnije u tekstu.

poslovanje npr. sposobnost upravljanja gubicima vode, sposobnost upravljanja uređajem za prečišćavanje otpadnih voda, sposobnost reakcije u situacijama nužde, i slično. Opšte i posebne uslove za početak poslovanja javnog isporučioaca vodnih usluga utvrđuje nadležno ministarstvo rešenjem, a rešenje se izdaje kao privremeno, na period od 2 godine. Posebne uslove za obavljanje delatnosti vodnih usluga propisuje Vlada Republike Hrvatske uredbom.

Kako ističu Koprić et al. (2020), Zakon zahteva i jednaku cenu vodnih usluga na uslužnim područjima, kao i balansiranje između zahteva za punim povraćajem troškova, s jedne, i socijalne prihvatljivosti, s druge strane. Zakon detaljno reguliše suvlasničke i saupravljačke odnose jedinica lokalne samouprave u javnim isporučiocima i propisuje kogentan mehanizam donošenja najvažnijih odluka skupštine isporučioaca, uključujući i odluku o ceni dvostrukom većinom (većinom po vlasničkim udelima i brožčanom većinom lokalnih jedinica – suvlasnika). Ovakvim normiranjem je učinjen pokušaj da se pomire interesi jedinica koje su manjinski suvlasnici sa javnim interesom da se odluke donose brzo i efikasno.

5.2.2. Povereno javno upravljanje: Nemačka

U skladu sa Okvirnom direktivom, kao dugoročni ciljevi zaštite voda u SR Nemačkoj predviđeni su:

- uspostavljanje i održavanje dobrog ekološkog i hemijskog statusa najkasnije do 2027. godine,
- obezbeđivanje odgovarajuće količine pijaće vode zadovoljavajućeg kvaliteta, kao i
- obezbeđivanje vode za ostale potrebe, koje su u javnom interesu.

Kako bi se ostvarili navedeni ciljevi, nemačka politika zaštite voda se zasniva na načelu preventivnog delovanja, načelu „zagađivač plaća“ i načelu saradnje između svih korisnika voda i svih zainteresovanih lica.

Ipak, najvažniji instrument za postizanje navedenih ciljeva jesu zakonski i podzakonski propisi. Što se tiče zakonodavnih nadležnosti za propise o zaštiti voda, u skladu sa nemačkim Ustavom ta nadležnost je na saveznom nivou. Savezne države mogu doneti propise koji se razlikuju od onih donetih na saveznom nivou, ali to ne sme biti slučaj kada se radi o propisima usvojenim na nivou Evropske unije, kao ni u pogledu propisa koji predviđaju pravila o

Prečišćavanjem otpadnih voda nastaju velike količine otpadnog mulja, koji postrojenje za obradu otpadnih voda, *Steinhof*, u gradu *Braunschweig*-u počeo da prerađuje i koristi kao đubrivo.

Ovo postrojenje, koje dnevno obradi preko 60 000 kubika otpadnih voda tako nastali mulj koristi ili za irigaciju ili ga dodatno dehidrira i koristi za đubrenje 3000 ha poljoprivrednog zemljišta na kom se uzgajaju raž i kukuruz.

Ove žitarice se potom koriste za stvaranje biogasa, koji se podzemnim cevima vraća u *Braunschweig* gde se pretvara u struju i grejanje za nekoliko hiljada domaćinstava.

<https://www.abwasserband-bs.de/de/was-wir-machen/braunschweiger-modell/>

supstancama i instalacija, a koje se odnose na vodna tela. Ipak, iako imaju mogućnost da se njihovi propisi razlikuju od onih na saveznom nivou, savezne države to retko iskoriste. Uglavnom se na ovom nivou usvajaju samo propise koji dopunjavaju savezne, a naročito u pogledu procesnih odredbi.

Osnovni propis na saveznom nivou je Savezni zakon o vodama iz 2010. godine, koji je donet kako bi se implementirala Okvirna direktiva i kako bi se saveznim državama omogućilo da donesu svoje propise o vodama. Po prvi put su donete jedinstvene odredbe o upravljanju površinskim, obalnim i podzemnim vodama na nacionalnom nivou. U skladu sa Okvirnom direktivom i navedenim zakonom, na teritoriji Nemačke su određeni rečni slivovi i doneti su planovi njihovog upravljanja.

Na osnovu Saveznog zakona o vodama donete su Uredba o otpadnim vodama, Uredba o pijaćoj vodi, Uredba o površinskim vodama i Uredba o podzemnim vodama, a kojima je izvršena implementacija Direktive o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda i Zaključaka o najboljim dostupnim tehnologijama za sektor otpadnih voda, Direktive o površinskim vodama, kao i standarda o nivou ekološkog kvaliteta za vodna tela.

Izvršenje saveznih propisa i propisa donetih na nivou savezne države je u isključivoj nadležnosti saveznih država, a Savezna vlada nema nikakva ovlašćenja. Kako bi se koordinisalo upravljanje vodama, sve upravne procedure i zakonski i podzakonski propisi, savezne države i Savezna vlada su formirali Nemačku radnu grupu za vodna pitanja.

U većini saveznih država, sa izuzetkom veoma malih država i gradova-država (kao što je, na primer, Hamburg), upravljanje vodama počiva na sledeća tri nivoa:

- na najvišem nivou se nalazi ministar koji izdaje naredbe i kontroliše upravne procedure (uglavnom je reč o ministru ekologije);
- na središnjem nivou se nalazi regionalni komesari, pokrajinske vlasti i kancelarije, koje donose planove za upravljanje vodnim telima i koji upravljaju upravnim postupcima
- na najnižem nivou su tela na nivou okruga i opština koji kontrolišu vodna tela, ispuštanja otpada u njih i koji imaju određena tehnička ovlašćenja.

Svako ko želi da koristi prirodne izvore vode mora da podnese zahtev za dobijanje dozvole. Podnosioci zahteva su često opštine, kao i industrija, kada žele da izgrade postrojenje za zahvatanje podzemnih voda. Čak i u onim slučajevima kada se planira izgradnja sistema za obradu otpadnih voda, mora se poneti zahtev za dozvolu. Uz zahtev se moraju priložiti i planirana tehnička rešenja, ekološka studija, izveštaji o štetnim emisijama i slično. Zavisno od veličine projekta, zahtev se ima podneti vlastima nižeg ili srednjeg nivoa.

- *Upravljanje otpadnim vodama*

Kontrolisanje primene propisa u oblasti snadbevanja vodama i upravljanja otpadnim vodama se tradicionalno nalazi u rukama lokalne samouprave. Veliki stepen decentralizacije može biti izazov prilikom implementacije svih standarda donetih na nivou EU i poštovanja svih rokova i zahteva.

Reč je uslugama javnog karaktera, ali kako je u poslednjih dvadeset godina došlo do razvoja tehnologija, pa posledično i rasta troškova, u ovaj proces su se počeli uključivati i drugi organizacioni oblici. Za razliku od snabdevanja vodom, upravljanje otpadnim vodama najviše sprovode i kontrolišu jedinice lokalne samouprave, samostalno ili u saradnji sa drugim jedinicama lokalne samouprave. Ipak, one imaju slobodu da angažuju i druge organizacione oblike, čak i iz privatnog sektora, koji će im pomoći u ostvarivanju ove nadležnosti. Potpuna privatizacija je dozvoljena samo u nekoliko država članica i pod određenim uslovima, a u ostalim saveznim državama lokalne samouprave se mogu odlučiti za delimičnu privatizaciju u skladu sa svojim ekonomskim i političkim prilikama.

Pored opcije da je upravljanje otpadnim vodama isključivo u nadležnosti lokalne samouprave, mogući su i sledeći oblici:

- upravljanje otpadnim vodama je u rukama lokalne samouprave, ali uz nezavisno vođenje knjiga od strane privatnih agencija;
- upravljanje otpadnim vodama je u rukama privatne kompanije koju je osnovala lokalna samouprava;
- upravljanje otpadnim vodama može biti u rukama joint ventura sa privatnom kompanijom;
- odgovornost za ispunjavanje zadataka ostaje u rukama lokalne samouprave, ali uz deligiranje upravljanja postrojenjima privatnoj firmi;
- vlasništvo postrojenja je u rukama lokalne samouprave, ali je upravljanje njim i sva ostala pitanja u vezi sa upravljanjem su u rukama privatne kompanije.

Za sve ove subjekte koji su po odluci lokalne samouprave uključeni u proces upravljanja otpadnim vodama, lokalna samouprava je ta koja propisuje uslove poslovanja. Takođe, na nivou lokalne samouprave se usvajaju i definišu standardi u vezi sa tretmanom otpadnih voda, ali ti standardi moraju biti u skladu sa standardima donetim na nivou okruga; standardi na nivou okruga moraju biti u skladu sa standardima na nivou savezne države, saveza i EU nivoa. U Nemačkoj se može naći nekoliko primera da je opština dobrovoljno instalirala visoko kvalitetna postrojenja za obradu otpadnih voda, koja ispunjavaju mnogo više standarde od onih koji su propisani na nivou okruga ili od onih predviđenih u Apendiksu Uredbe o otpadnim vodama.

Kako bi pokrile nastale troškove u vezi sa upravljanjem otpadnim vodama, opštine kao jedinice lokalne samouprave imaju pravo da naplate različite vrste naknada od svih subjekata koji ispuštaju otpadne vode u vodno telo, a spram količine i stepena štetnosti ispuštenih materija. Pritom, opštine skupljanjem ovih naknada ne smeju ostvarivati profit.

5.2.3. Povereno privatno upravljanje: Mađarska

Pitanje upravljanja vodama u Mađarskoj je regulisano Zakonom broj CCIX iz 2011. godinama o javnim vodnim uslugama.²⁸⁹ Usvajanje ovog zakona usledilo je

²⁸⁹ 2011. évi CCIX. Törvény a víziközmű-szolgáltatásról.

kao značajna faza u regulisanju upravljanja vodama u pokušaju da se prevaziđe fragmentisani pristup toj materiji.²⁹⁰ Ovaj zakon daje jak pravni osnov za integrisanje vodnih usluga – u članu 1, stav 1, tačka f) ističe da je jedno od načela vodnih usluga načelo regionalizacije, koje podrazumeva da će se preferirati integrisan sistem vodnih usluga prilikom osnivanja i razvijanja vodnih usloga, uzimajući u obzir interese korisnika, kada tehnički i ekonomski uslovu pokažu da integrisan sistem vodnih usluga koji obuhvata teritoriju više opština predstavlja razumno rešenje u poređenju sa razdvojenim, fragmentisanim sistemima vodnih usluga. Podaci iz prakse pokazuju da je taj cilj i ostvaren, iako samim Zakonom nije propisana optimalna veličina za pružaoce vodnih usluga. Naime, do 2015. godine broj pružalaca vodnih usluga smanjio se sa 450 na 42,²⁹¹ dok je postupak izdavanja dozvola od strane Mađarskog regulatornog tela za energiju i javne usluge taj broj trenutno sveo na 40.²⁹²

Članom 2 navedenog mađarskog zakona propisuju se definicije osnovnih pojmova u vezi sa vodnim uslugama. U odnosu na ovu analizu, kao važne izdvajamo definicije vodnih usluga i pružanja i upravljanja vodnim uslugama.

Vodne usluge podrazumevaju:

- Snabdevanje pijaćom vodom za jednu ili više opština, uključujući i proizvodnju pijaće vode i sa njom povezanu zaštitu vodnog dobra, tretman, skladištenje, transport i distribuciju pijaće vode do tačaka konzumiranja
- Otpuštanje otpadnih voda (u slučaju kombinovanog kanalizacionog sistema i otpuštanje kišnice), uključujući i prikupljanje otpadnih voda sa tačaka konzumiranja, transport, prečišćavanje, korišćenje i odlaganje prečišćenih otpadnih voda.

Centralno postrojenje za preradu otpadnih voda u Budimpešti bilo je najveća investicija u okviru “ÉlőDuna” projekta, i najznačajnija investicija u oblasti zaštite životne sredine. Projekat je obuhvatao izgradnju Centralnog postrojenja za preradu otpadnih voda u Budimpešti, investicije u povećanja kapaciteta tri kanalizacione pumpe, izgradnju glavnog kolektora na budimskoj strani, i izgradnju cevi koje su sprovedene ispod reke Dunav, kojima se otpadne vode dovode do postrojenja za obradu, kao i izgradnju brane koja služi za zaštitu postrojenja od poplava. Pre nego što je ovo postrojenje počelo sa radom, u Budimpešti se prerađivalo samo 50% otpadnih voda, dok se sada prerađuje 95% otpadnih voda, a očekuje se da će se u narednih nekoliko godina sve otpadne vode prerađivati.

Ceo projekat je koštao 249 miliona evra – 65% sredstva je došlo iz Kohezionog fonda EU, 20% sredstava je obezbeđeno iz budžeta države Mađarske, a 15% je obezbedio grad Budimpešta.

Postrojenje je počelo sa radom 1. avgusta 2010. godine. Ono u proseku tretira 250000m³ otpadnih voda dnevno, što odgovara količini vode koju proizvede 1,3 miliona ljudi. Čak 50% električne energije koju postrojenje koristi dolazi od biomase.

<https://www.vizmuvek.hu>

²⁹⁰ Videti naročito: Szabo, I., Garcia Quesada, m. Historical waves in Hungarian water sector reform and implications for integration, Utilities Policy, 2017, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2017.02.005>.

²⁹¹ Szabo, I. Garcia Quesada, M. 6.

²⁹² Hungarian Energy and Public Utility Regulatory Authority, <http://www.mekh.hu/water-utility>.

Upravljanje vodnim uslugama podrazumeva sve aktivnosti povezane sa radom i razvijanjem vodnih usluga. Sistem vodnih usluga je povezana struktura vodnih usluga koja:

- a) samostalno snabdeva jednu opštinu
- b) samostalno snabdeva više opština i u istom je vlasništvu

Zakonom je dalje propisano da administrativne, odnosno upravne zadatke iz ovog Zakona izvršava Mađarsko regulatorno telo za energiju i javne usluge (u daljem tekstu: MREJU). Ovo telo zaduženo je za izdavanje dozvola za pružanje vodnih usluga.²⁹³ Dozvola daje isključivo pravo i istovremeno se njome uspostavlja obaveza pružanja vodnih usluga na području određenom u dozvoli. U Zakonu se navodi da privredni subjekti koji su organizovani kao društva sa ograničenom odgovornošću dobijaju dozvolu za određeno područje i određeni sektor koji je naveden u prijavi za dozvolu. Dozvola se neće izdati u slučaju da postoji neko odstupanje od pravnih normi ili uslova, kao i u slučaju da tražilac ne ispunjava finansijske, ekonomske i tehničke uslove i uslove koji se odnose na zaštitu životne sredine koji su neophodni za dugoročno pružanje vodnih usluga, ili ako kod tražioca indeks, koji je određen Zakonom, ne dostigne 150000. Ovim indeksom se određuje najmanji broj korisnika koje pružalac usluge treba da snabdeva.

Zanimljivo je istaći da su mađarskim zakonom propisane i posebne naknade za nadzor koje plaćaju operatori vodnih usluga, a koja se izračunava u skladu sa pomenutim indeksom (član 5 Zakona).

U odnosu na eventualne sporove sa krajnjim korisnicima u pogledu plaćanja usluga, merenja kao i u odnosu na ograničenja ili prestanaka snabdevanja, primenjuje se Zakon o zaštiti potrošača.

Zakonom su uspostavljena još neka važna pravila. Tako je Zakonom data jasna definicija vlasništva nad vodnim resursima, koji mogu biti samo u svojini države ili lokalne samouprave. Oni resursi koji neposredno služe izvršavanju nadležnosti lokalne samouprave spadaju u ovu kategoriju, dok preostala sredstva predstavljaju za sredstva za rad, koja mogu biti i u privatnoj svojini.

Nadalje, što se tiče pružanja usluga, mađarski zakon prepoznaje tri različite kategorije ugovora (član 15):

- Ugovor o upravljanju imovinom (*asset management contract*)
- Ugovor o koncesiji
- Ugovor o lizingu

Sami ugovori dodeljuju se u tenderskom postupku, a ugovor mora odobriti MREJU.

Zakon ne sadrži detaljne odredbe koje se odnose na ugovor o upravljanju imovinom, osim što reguliše nešto detaljnije nadležnost lica kome je povereno upravljanje za sprovođenje razvojnog plana i plana obnove.

Što se tiče ugovora o koncesiji, zakonom je propisano da se rok na koji je koncesija dodeljena može produžiti samo jednom, i to tek po isteku najmanje polovine roka na koji je dodeljena, i to sporazumno, a rok za koji se koncesija produžava ne može biti duži od roka na koji je

²⁹³ Članovi 36 et seq.(2011. évi CCIX. Törvény a víziközmű-szolgáltatásról).

koncesija prvi put dodeljena. Važno je istaći da je Mađarska usvojila svoj zakon o koncesijama još 1991. godine, i da je on značajno uticao na sektor vodnih usluga u ovoj državi.

Ugovorom o lizingu, operater zaključuje ugovor sa lokalnom samoupravom, koja mu daje pravo da upravlja vodnim resursima, a operater zauzvrat plaća naknadu. Ova vrsta ugovora bila je najčešća u vreme perioda privatizacije vodnih usluga u Mađarskoj – sve do 2007. godine, kada je zabranjeno učešće privatnog kapitala u operaterima vodnih usluga.

5.2.4. Povereno privatno upravljanje: Češka

Način na koji je ustrojen sektor vodnih usluga u Češkoj uslovljen je činjenicom da je u ovoj državi veliki deo privatnog sektora privatizovan nakon 1989. godine – preciznije, opštine su pružanje vodnih usluga dugoročnim ugovorima poveravale privatnim privrednim subjektima.²⁹⁴ Ovakav pristup doveo je i do određenih problema. Naime, očekivalo se da upravo ovi privredni subjekti podnesu deo troškova neophodnih kako bi se ispunili uslovi propisani Direktivom o otpadnim vodama – tim pre što su i privredni subjekti u privatnoj svojini mogli da apliciraju za EU fondove namenjene upravo u te svrhe.²⁹⁵

Upravo je obećanje sredstava iz EU fondova navelo češke vlasti da prelazne rokove skrate sa prvobitno procenjene 2014. godine kao roka za postizanje usklađenosti, na 2010. godinu. Ovo je bio veoma ambiciozno postavljen cilj, tim pre što je Češka celokupnu svoju teritoriju odredila kao osetljivu zonu.²⁹⁶

Međutim, Češka ove rokove nije ispunila, a za to je postojalo više razloga. Kao prvo, mnoge opštine nisu uspele da prikupe dovoljno sredstava neophodnih za učešće u projektima koje je sufinansirala Evropska unija. Neke opštine su čak i ciljano odlagale ulaganja u vodnu infrastrukturu, u nadi da će se strogi uslovi iz direktiva izmeniti ili ublažiti. Ukazuje se takođe da je administracija u vezi sa projektima ulaganja u vodnu infrastrukturu bila komplikovana, kako na nacionalnom, tako i na nivou Evropske unije. Ipak, kao ključni problem izdvaja se činjenica da je pristup sredstvima EU subjektima koji su poslovali u vodnom sektoru u Češkoj bio ograničen, jer je Evropska komisija izrazila zabrinutost zbog netransparentnih i nekonkurentnih praksi u ovom sektoru, ukazujući da su ugovori kojima je pružanje vodnih usluga povereni privatnim operatorima zaključeni pod spornim i netransparentnim uslovima, i da su suprotni najboljim praksama. Uz to, Komisija je smatrala da je dužina ovih ugovora – a veliki deo njih je trebalo da istekne tek nakon 2022. godine – takva da narušava konkurenciju. Na kraju, Komisija je stala na stanovište da su u vodnom sektoru Češke tenderi netransparentni, a da sektoru nedostaje odgovarajući regulatorni nadzor. Na kraju, Komisija je tvrdila da privatni operatori u Češkoj

²⁹⁴ D.Marek, M.Baun, M.Dabrowski, „The challenge of implementing European Union environmental law in the new member states: The Urban Waste Water Treatment Directive in the Czech Republic and Poland“, *Environment and Planning C: Politics and Space*, January 2017., doi:10.1177/0263774X16686071.

²⁹⁵ *Ibid.*

²⁹⁶ M.Baun, D.Marek, “Implementing EU environmental law in the new member states: the Urban Waste Water Treatment Directive in the Czech Republic”, *Contemporary European Studies* 1/2013, 12.

nisu dovoljno ulagali u vodovodnu i kanalizacionu infrastrukturu, za razliku od situacije u starijim državama članicama, gde su dugoročni ugovori po pravilu podrazumevali i ulaganja u infrastrukturu. Otuda je Evropska komisija uskratila finansiranje za planirane projekte za prečišćavanje otpadnih voda.²⁹⁷

U pregovorima koji su usledili između Češke i Evropske unije, postignut je sporazum prema kojem privatni privredni subjekti u vodnom sektoru sa kojima su zaključeni ugovori koji ističu posle 2022. godine neće moći da traže sredstva iz EU fondova ukoliko se ti ugovori ne izmene i ne skrate. Istovremeno se od opština tražilo da, kako bi mogle da apliciraju za EU fondove, izmene propise koji se odnose na naknade, i da uvedu pravila o najvišim dozvoljenim tarifama, te da se tako operatori navedu da smanje cenu vode a povećaju efikasnost. Zanimljivo je pomenuti da Marek et al.²⁹⁸ ukazuju da nisu svi privatni operatori prihvatili ove uslove, to jest, nisu imali nameru da skrate rok na koji je ugovor zaključen, a sličan stav su imale i opštine – takav je slučaj bio, na primer, u Pragu i Ostravi.

5.2.5. Dodatne napomene

Kao što je istaknuto, analizirane države su samo predstavnici pojedinih regulatornih rešenja koje se odnosi na upravljanje otpadnim vodama. Ono što se u teoriji i praksi izdvojilo kao tendencija u vezi sa vodnim uslugama u svetu, jeste remunicipalizacija, odnosno ponovno vraćanje vodnih usluga „u javne ruke“.²⁹⁹ Kako se objašnjava, termin remunicipalizacija ne podrazumeva isključivo to da se vodne usluge pružaju na nivou opštine, već i na nivou regiona,³⁰⁰ ili cele države, da se

U Holandiji, nadležnost za upravljanje otpadnim vodama poverena je okružnim vodnim odborima, koji se smatraju najstarijim demokratskim institucijama u Holandiji. Za prikupljanje i transport otpadnih voda od domaćinstava do postrojenja za prečišćavanje u Holandiji je izgrađeno više od 90000 kilometara kanalizacioni cevi, za koje su odgovorne opštinske vlasti. Postrojenja za prečišćavanje su u nadležnosti okružnih vodnih odbora. Mali procenat građana sam prečišćava svoju otpadnu vodu – uglavnom se radi o onima koji žive u udaljenim predelima, gde izgradnja kanalizacione mreže neisplativa. Poslednjih godina u Holandiji je primetna promena paradigme koja se odnosi na prečišćavanje otpadnih voda, i vidljiv zaokret ka prepoznavanju značaja prečišćavanja vode i njenog ponovnog korišćenja, to jest, ka cirkularnoj ekonomiji, čije postizanje je određeno kao cilj holandskih vlasti do 2050. godine. U literaturi se ukazuje da je široko prihvaćanje ove ideje u određenoj

²⁹⁷ Global Water Intelligence (GWI) (2006) Czech sewerage projects on hold as EC funding dispute rages. Global Water Intelligence 7. Available at: <http://www.globalwaterintel.com/archive/7/10/general/czech-sewerage-projects-on-hold-as-ec-funding-dispute-rages.html>, pristup: 25.2.2021.

²⁹⁸ D.Marek, M.Baun, M.Dabrowski, 8.

²⁹⁹ McDonald, D. „Remunicipalization: The future of water services?“, *Geoforum* 91, 2018, 47–56.

³⁰⁰ Primer države u kojoj se upravljanje otpadnim vodama na nivou regiona je Rumunija, gde se regionalizacija zasniva na tri elementa: Međuopštinskim udruženjima za razvoj, Regionalnim operativnim kompanijama i ugovoru o poveravanju upravljanja uslugama. Članovi međuopštinskih udruženja su opštine i slične zajednice, koji putem pomenutog ugovora regionalnim operativnim kompanijama, koje su komercijalnog tipa, poveravaju upravljanje otpadnim vodama, kao i da naplaćuje naknade za svoje usluge od korisnika, a u skladu sa ugovorom zaključenim sa Udruženjem.

meri uzrokovano i činjenicom da veliki deo sistema za prikupljanje, transport i prečišćavanje otpadnih voda uskoro dostiže i svoj tehnički vek trajanja, i da bi obnavljanje te mreže dovelo do značajnih troškova, dok bi doprinos otpadnih voda razvoju cirkularne ekonomije značajno smanjio te troškove.

Vij, S. et al, „From pea soup to water factories: wastewater paradigms in India and the Netherlands“, *Environmental Science & Policy*, Volume 115, 2021, //doi.org/10.1016/j.envsci.2020.09.015.

<https://www.government.nl/topics/water-management/water-quality/quality-of-waste-water>

radi o pružaocima usluga kojima upravlja javna uprava. Mekdonald u svom radu dalje klasifikuje različite društvene i pravopolitičke osnove za ovu pojavu³⁰¹ i kod onih progresivnih (među kojima zagovara socijal-demokratski model) kao najveći izazov vidi suprotstavljanje zahtevima tržišnog upravljanja, odnosno kako bi se postiglo ono što je i bilo osnov ovakve remunicipalizacije, a to je, osim unapređenog kvaliteta usluge i većeg stepena zaštite životne sredine, smanjenje troškova za krajnje korisnike, te prepoznavanje netržišne vrednosti vode.

Osim remunicipalizacije, u državama dunavske regije, kako onima čiji su sistemi nešto detaljnije prikazani u ovoj analizi, ali i u drugima, je vidljiva i tendencija ukрупnjavanja pružalaca vodnih usluga, uključujući i pružaoce usluga prečišćavanja otpadnih voda.

U ovoj tabeli, preuzetoj iz: *Water and wastewater services in the Danube region A state of the sector 2018 update*³⁰² navedena tendencija je vidljiva kada se uporede podaci za 2015. i 2018. godinu

³⁰¹ *Ibid.* 50. Mekdonald izdvaja sledeće razloge: autokratski državni kapitalizam, tržišno-menadžerski pristup, socijal-demokratski pristup, anti-kapitalizam, autonomizam.

³⁰² Dostupan na: <https://sos2018.danubis.org/>, 21.2.2021. godine.

Tabela 2: Vrsta, broj i prosečna veličina pružalaca usluga u dunavskom regionu, 2015. i 2018. godinu

Vrsta pružaoca usluge	2015.				2018.			
	Broj	Populacija kojoj se pruža usluga (u milionima)	Prosečna veličina	Tržišni udeo (%)	Broj	Populacija kojoj se pruža usluga (u milionima)	Prosečna veličina	Tržišni udeo (%)
Privatni pružaoci	79	13,9	175518	10	74	14,7	198663	11
Regionalni pružaoci	625	44,6	71366	33	823	48,9	59466	37
Opštinski pružaoci	3043	36,8	12108	27	4752	37,5	7897	28
Mali formalni pružaoci	6830	5,1	751	4	7201	8,3	1162	6
Samo-pružaoci ili neformalni pružaoci	-	34,8	-	26	-	24,3	-	18
Ukupno/prosek	10577	135,2	9496	100	12850	133,7	8524	100

U toj analizi se dalje ukazuje da su neke države članice Evropske unije, kao što su Češka, Mađarska i Bugarska u periodu od 2015. do 2018. godine uspele da povećaju priključke na sistem prečišćavanja otpadnih voda na više od 70%, ali da neke države u tome zaostaju – npr. Rumunija, odnosno njihova stopa priključaka stagnira, kao što je to bio slučaj sa Slovenijom i Hrvatskom.³⁰³

Češka predstavlja primer države čiji je sektor vodnih usluga u ovoj analizi dobio skor od 85 u pogledu održivosti - ali ipak treba primetiti da je broj pružalaca usluga u njoj preko 2000, a usluge se uglavnom pružaju kao privatne koncesije, kako je ranije objašnjeno. Bugarska, još jedna susedna država, ima sistem u kome su pružaoci usluga uglavnom državna i opštinska preduzeća, i ima ih relativno mali broj – 64, a održivost usluga je dobila skor od 71. Srbija u ovoj analizi ima skor održivosti vodnih usluga od 61. Iz toga se jasno vidi da je pred Srbijom kompleksan pravni i praktični izazov ispunjavanja evropskih standarda. Na tom putu, bilo bi korisno da se sagledaju uporedna iskustva, i to iz više razloga.

Iskustvo Češke potrebno je imati u vidu prilikom opredeljivanja za optimalne modele upravljanja otpadnim vodama u Srbiji. Ukoliko bi se domaći zakonodavac opredelio za

³⁰³ Prema izveštaju Svetske banke iz 2018. godine, samo 48% stanovništva Rumunije je uopšte priključeno na kanalizacione sisteme.

razvijanje vodnih usluga, a naročito prečišćavanja komunalnih otpadnih voda kroz različite modele javno-privatnog partnerstva, i koncesija, neophodno bi bilo u tom postupku ostvariti najveći mogući stepen transparentnosti, a same ugovore izraditi tako da budu u skladu sa najboljim uporednim praksama, kako bi se izbegle situacije kakve su postojale u Češkoj.

Iskustva Mađarske i Hrvatske u pogledu ukрупnjavanja pružalaca vodnih usluga bilo bi korisno sagledati sa stanovišta optimizacije kapaciteta za obezbeđivanje neophodnih sredstava za ozbiljne i složene investicije koje su neophodne u sektoru upravljanja otpadnim vodama u Srbiji.

Istovremeno, bilo bi uputno blagovremeno sagledati i mogućnosti da se pitanje prečišćavanja otpadnih voda u Srbiji sistemski i ciljano integriše u napore usmerene na primenu principa cirkularne ekonomije, koji predstavlja jedan od UN ciljeva održivog razvoja.

6. STAVOVI U VEZI SA TRETMANOM OTPADNIH VODA U PRAKSI U REPUBLICI SRBIJI

Sveobuhvatan uvid u stanje upravljanja otpadnim vodama nije moguć bez analize aktivnosti privrednih subjekata koje se odnose na otpadne vode i analizu odnosa između privrednih subjekata, sa jedne strane, i države, lokalnih samouprava, javnih preduzeća i drugih institucija, sa druge strane u vezi sa poslovima iz ove oblasti, a koji su od javnog interesa, posebno kada je reč o sadržini propisa i načinu njihove primene.

U cilju dobijanja jasnije slike u pogledu izveštavanja o ispuštenim vodama, kapaciteta privrednih subjekata, poštovanja propisa u praksi, dostizanja EU standarda, stanja sistema za preradu otpadnih voda, koordinacije javnog i privatnog sektora u preduzimanju mera za sprečavanje zagađenja voda, uloge i značaja inspekcije, ključnih izazova u regulisanju otpadnim vodama, saradnje lokalnih samouprava u oblasti zaštite zagađenja voda i stanja propisa Republike Srbije u oblasti otpadnih voda, sprovedeno je istraživanje putem anketnog upitnika.

Kako bi se dobili što relevantniji podaci, odnosno iskreniji odgovori, istraživanje je sprovedeno anonimno, a obuhvatilo je predstavnike Ministarstva za zaštitu životne sredine, predstavnike gradske uprave za zaštitu životne sredine Grada Novog Sada, predstavnike gradske uprave za inspeksijske poslove Grada Novog Sada, predstavnike odeljenja za vodnu inspekciju APV, predstavnike JVP „Vode Vojvodine” i odabrane privredne subjekte koji se bave upravljanjem otpadnim vodama.

Ispitanici su davali odgovore na pitanja popunjavanjem elektronskog anketnog upitnika u kojem su bili ponuđeni odgovori na postavljeno pitanje, a ostavljena je bila i mogućnost da, nakon svakog pitanja, napišu svoje mišljenje ili pojašnjenje datog odgovora.

U sprovedenom anonimnom anketnom istraživanju učestvovalo je 28 ispitanika.

6.1. IZVEŠTAVANJE O ISPUŠTENIM VODAMA – REGULATIVA, SAMOPROCENA

6.1.1. *Da li smatrate da je regulativa koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama adekvatna?*

Na prvo pitanje u anketnom upitniku, koje se odnosilo na izveštavanje o ispuštenim vodama, a koje je glasilo *Da li smatrate da je regulativa koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama adekvatna?*, ispitanicima su bili ponuđeni sledeći odgovori:

- 1) Da
- 2) Ne
- 3) Delimično
- 4) Ne želim da se izjasnim

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje, pri čemu se 14 ispitanika izjasnilo da smatra da je regulativa koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama adekvatna, 7 ispitanika se izjasnilo da smatra da je regulativa delimično adekvatna, 5 ispitanika se izjasnilo da smatra da regulativa iz ove oblasti nije adekvatna, dok su 2 ispitanika dala odgovor da ne žele da se izjasne na postavljeno pitanje.



Imajući u vidu dobijene odgovore, može se zaključiti da polovina učesnika u anketnom istraživanju smatra da regulativa koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama jeste adekvatna, međutim, kao odgovor na ovo anketno pitanje pojedini ispitanici su dodali komentare koji se odnose na njihovu ograničenu upoznatost sa regulativom i zabrinutost za njenu primenu u praksi. Jedan od ispitanika je naveo da se predmetna regulativa pokazala kao neprimenjiva u praksi jer očigledno nije dovela do željenih efekata, te da je potrebno preispitati sama zakonska i podzakonska rešenja, ali pre svega njihovu primenu u praksi.

6.1.2. Da li se u potpunosti pridržavate regulative koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama?

Ispitanici koji su učestvovali u istraživanju upitani su da li se u potpunosti pridržavaju regulative koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama. Imajući u vidu da je istraživanje sprovedeno potpuno anonimno, ispitanici su mogli iskreno da daju odgovor na ovo pitanje, te su odgovori ispitanika na ovo anketno pitanje od posebnog značaja.

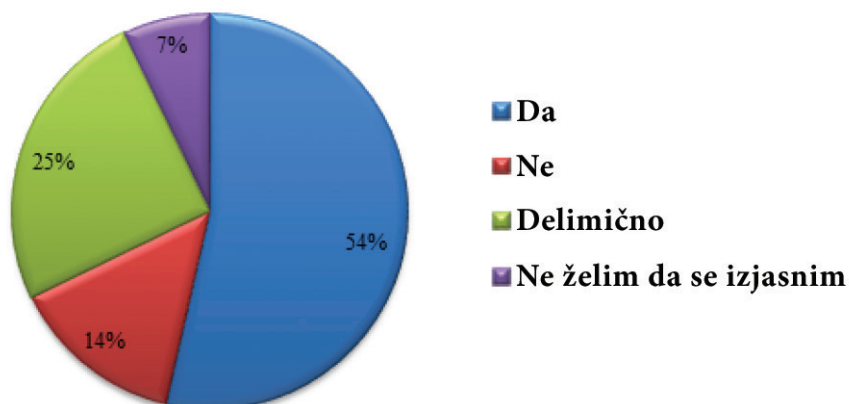
Ispitanicima su bili ponuđeni sledeći odgovori:

- 1) Da
- 2) Ne
- 3) Delimično

4) Ne želim da se izjasnim

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje, pri čemu se 15 ispitanika izjasnilo da se u potpunosti pridržava regulative koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama, 7 ispitanika se izjasnilo da se delimično pridržava, 4 ispitanika su se izjasnila da se ne pridržavaju u potpunosti regulative koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama, dok su 2 ispitanika odgovorila da ne žele da se izjasne na ovo anketno pitanje.

Dobijeni odgovori na ovo anketno pitanje ukazuju da se više od polovine ispitanika u potpunosti pridržava regulative koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama, a značajan broj ispitanika se delimično pridržava ove regulative. Međutim, određeni broj ispitanika se izjasnio da se ne pridržava u potpunosti regulative koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama, što nameće potrebu za daljim istraživanjem i analizom problema koji proističu iz same regulative i primene regulative u praksi, a koji dovode do ovakvog stanja.



6.2. KAPACITETI PRIVREDNIH SUBJEKATA – PRAĆENJE STANDARDA

6.2.1. *Da li smatrate da su kapaciteti privrednih subjekata u pogledu ispuštanja otpadnih voda u skladu sa postojećim standardima i regulativama?*

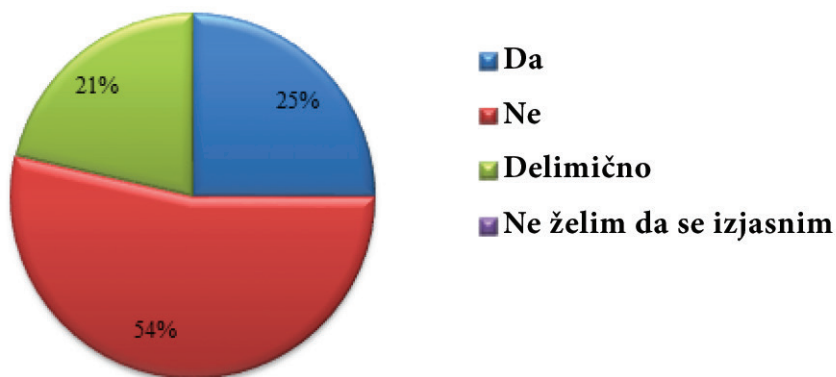
Za sagledavanje stanja u pogledu regulisanja otpadnih voda od posebnog značaja jeste praćenje standarda kada je reč o kapacitetima privrednih subjekata. Učesnici u istraživanju upitani su da li smatraju da su kapaciteti privrednih subjekata u pogledu ispuštanja otpadnih voda u skladu sa postojećim standardima i regulativama.

Ispitanicima su na ovo anketno pitanje bili ponuđeni sledeći odgovori:

1. Da
2. Ne

3. Delimično
4. Ne želim da se izjasnim

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje. Najveći broj ispitanika, odnosno 15 ispitanika se izjasnilo da smatra da kapaciteti privrednih subjekata u pogledu ispuštanja otpadnih voda nisu u skladu sa postojećim standardima i regulativama, 7 ispitanika se izjasnilo da smatra da su kapaciteti privrednih subjekata u skladu sa postojećim standardima i regulativama, dok je 6 ispitanika odgovorilo da smatra da su kapaciteti privrednih subjekata delimično u skladu sa postojećim standardima i regulativama.



Pojedini ispitanici koji su učestvovali u istraživanju su ukazali da smatraju da primarnu odgovornost za to što kapaciteti privrednih subjekata u pogledu ispuštanja otpadnih voda nisu u skladu sa postojećim standardima i regulativama snose inspekcije. Pored toga, jedan od ispitanika je istakao da smatra da jedini način da privredni subjekti ulože sredstva u potrebnu strukturu jeste kroz jasna i nedvosmislena zakonska rešenja, i naveo da princip zagađivač plaća se jeste pokazao kao efikasna mera, ali je primećen veliki otpor i lobiranje privrednih subjekata u ovoj sferi.

6.2.2. U kojoj meri nepostojanje odgovarajućih kapaciteta u pogledu ispuštanja otpadnih voda sprečava nove investicije privrednih subjekata?

Uloga adekvatnog tretmana otpadnih voda može da utiče i na nove investicije privrednih subjekata u smislu da određeni privredni subjekti vode računa o blizini izvora zagađenja njihovim poslovnim jedinicama, te ne žele da investiraju u oblastima u kojima bi se njihovo poslovanje posmatralo kao kumulativni deo problema, ili bi se uticaj zagađenja odrazio i na njihovu proizvodnju.

Ispitanici koji su učestvovali u anketnom istraživanju upitani su za mišljenje u ovom pogledu, odnosno u kojoj meri nepostojanje odgovarajućih kapaciteta u pogledu

ispuštanja otpadnih voda sprečava nove investicije privrednih subjekata.

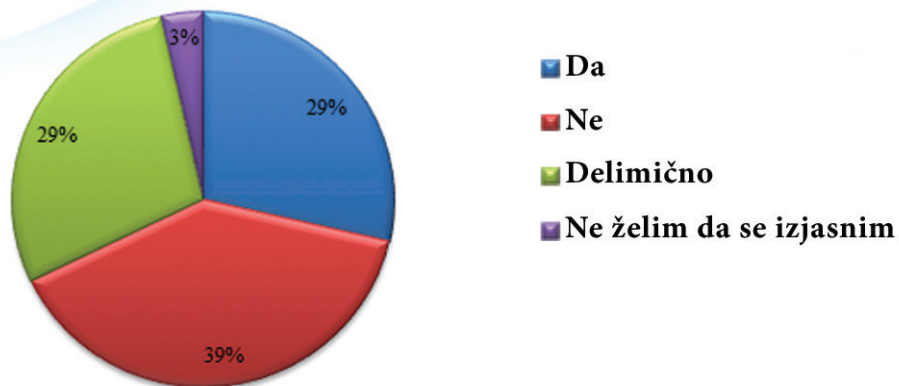
Ponudeni odgovori na ovo anketno pitanje bili su:

- 1) Potpuno
- 2) Delimično
- 3) Ne sprečava
- 4) Ne želim da se izjasnim

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje. Najveći broj ispitanika, odnosno njih 11 izjasnilo se da nepostojanje odgovarajućih kapaciteta u pogledu ispuštanja otpadnih voda delimično sprečava nove investicije, 8 ispitanika se izjasnilo da smatra da nepostojanje odgovarajućih kapaciteta u potpunosti sprečava nove investicije, a isto toliko ispitanika odgovorilo je da smatra da nepostojanje odgovarajućih kapaciteta ne sprečava nove investicije. Na ovo anketno pitanje samo jedan ispitanik nije želeo da se izjasni.

Kao dodatno pojašnjenje odgovora na ovo pitanje jedan od ispitanika je naveo da je podrška države i relevantnih subjekata neophodna, ali ne i primarna. Istakao je da smatra da su kapitalizam i stalna želja za rastom nespojivi sa održivim razvojem i životnom sredinom, te da se u tom smislu nepostojanje odgovarajućih kapaciteta u pogledu ispuštanja otpadnih voda ne odražava značajnije na nove investicije.

Imajući u vidu dobijene odgovore na ovo anketno pitanje može se zaključiti da su mišljenja ispitanika podeljena, ali da većina ipak smatra da nepostojanje odgovarajućih kapaciteta u pogledu ispuštanja otpadnih voda može da bude u određenoj meri faktor koji sprečava nove investicije.



6.3. POŠTOVANJE PROPISA U PRAKSI

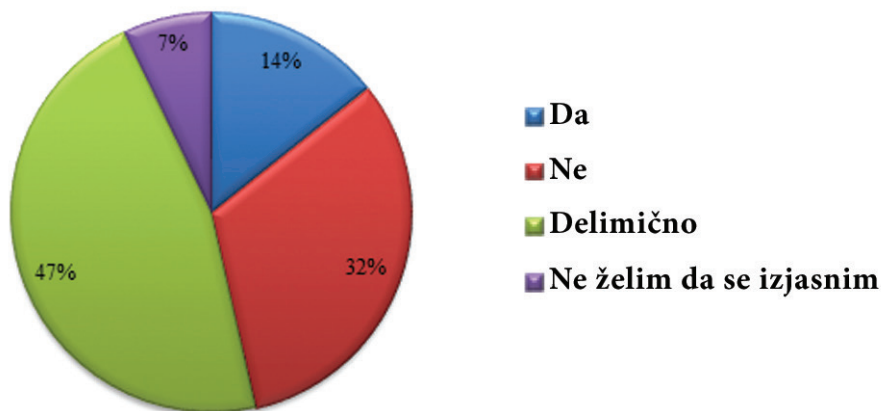
6.3.1. Da li se privredni subjekti pridržavaju u praksi propisa koji regulišu materiju vezanu za otpadne vode?

Anketno istraživanje sprovedeno je potpuno anonimno kako bi se ispitanici osećali slobodno da iskreno odgovore na postavljena pitanja, zbog čega je od posebnog značaja bilo upitati učesnike u istraživanju da li se, prema njihovom mišljenju, privredni subjekti pridržavaju u praksi propisa koji regulišu materiju vezanu za otpadne vode.

Ponuđeni odgovori na ovo anketno pitanje bili su:

- 1) Da
- 2) Ne
- 3) Delimično
- 4) Ne želim da se izjasnim

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje, pri čemu se 13 ispitanika izjasnilo da smatra da se privredni subjekti delimično pridržavaju u praksi propisa koji regulišu materiju vezanu za otpadne vode, čak 9 ispitanika je odgovorilo da smatra da se privredni subjekti ne pridržavaju u praksi ovih propisa, 4 ispitanika su odgovorila da smatraju da se privredni subjekti u praksi pridržavaju propisa koji regulišu materiju vezanu za otpadne vode, a 2 ispitanika nisu želela da se izjasne po ovom pitanju.



Kao objašnjenje datog odgovora na postavljeno pitanje, jedan od ispitanika je naveo da je za odgovor na ovo pitanje dovoljan pogled na pojedine objave na društvenim mrežama gde su građani zabeležili različita kršenja ovih propisa, kao i da mediji (televizija, novine, informativni portali) ignorišu ovakve objave pod pritiskom upravo tih privrednih subjekata koji se ne pridržavaju propisa koji regulišu materiju vezanu za otpadne vode.

Rezultati dobijenih odgovora na ovo anketno pitanje ukazuju na zabrinjavajuću činjenicu da veliki broj ispitanika, odnosno relevantnih subjekata, smatra da se privredni subjekti delimično pridržavaju u praksi propisa koji regulišu materiju vezanu za otpadne vode, ili se ne pridržavaju ovih propisa uopšte. Ovakvo stanje nameće potrebu za detaljnijom analizom problema koji se javljaju u pogledu primene propisa u praksi, odnosno za preduzimanjem adekvatnijih i efikasnijih mera za rešavanje ovog pitanja.

6.4. SANKCIJE ZA NEPOŠTOVANJE PROPISA

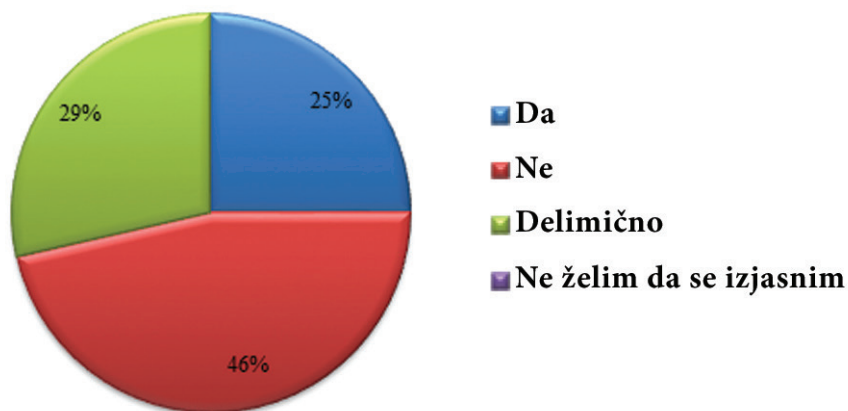
6.4.1. *Da li smatrate da su sankcije za nepoštovanje propisa u vezi sa otpadnim vodama adekvatne?*

Adekvatna kaznena politika predstavlja izuzetno značajan segment zaštite od ekološki negativnih efekata otpadnih voda. Sve veći broj kaznenih normi doprinosi postavljenim ciljevima iz oblasti zaštite životne sredine samo ukoliko su predviđene sankcije odgovarajuće, odnosno ispunjavaju svoju svrhu. U tom smislu, potrebno je bilo učesnicima u anketnom istraživanju postaviti i pitanje koje se odnosi upravo na ovu sferu. Ispitanici su upitani da li smatraju da su sankcije za nepoštovanje propisa u vezi sa otpadnim vodama adekvatne, a ponuđeni odgovori bili su:

- 1) Da
- 2) Ne
- 3) Delimično
- 4) Ne želim da se izjasnim

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje. Najveći broj ispitanika izjasnio se da smatra da sankcije za nepoštovanje propisa u vezi sa otpadnim vodama nisu adekvatne, odnosno ovakav odgovor dalo je 13 ispitanika. Da su sankcije za nepoštovanje propisa u vezi otpadnih voda delimično adekvatne smatra 8 ispitanika, dok 7 ispitanika smatra da su sankcije za nepoštovanje propisa adekvatne.

Jedan od ispitanika koji se izjasnio da smatra da su sankcije za nepoštovanje propisa u vezi sa otpadnim vodama adekvatne, naveo je da sankcije jesu adekvatne, ali da izostaje njihova primena. Pored toga, jedan od ispitanika je ukazao na neophodnost postojanja sankcija koje su oštro i nedvosmisleno usmerene ka prevenciji i reparaciji dalje štete, odnosno zagađenja.



Veliki broj ispitanika koji se izjasnio da smatra da sankcije za nepoštovanje propisa u vezi otpadnih voda nisu adekvatne, odnosno da su samo delimično adekvatne, ukazuje na značaj preispitivanja propisanih sankcija, odnosno kaznene politike u ovoj oblasti u celini.

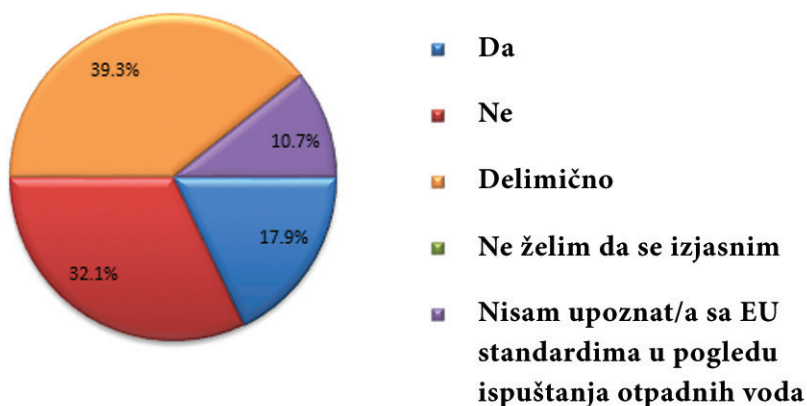
6.5. DOSTIZANJE EU STANDARDA

6.5.1. *Da li privredni subjekti imaju planove i kapacitete za dostizanje EU standarda u pogledu ispuštanja otpadnih voda?*

Za postizanje EU standarda privredni subjekti bi trebalo da imaju razrađen plan i kapacitet u kontekstu ispuštanja voda. Radi sagledavanja stanja u ovoj oblasti, kao i uvida u postavljen/primenjen plan i raspoloživosti kapaciteta privrednih subjekata, ispitanicima je postavljeno pitanje *Da li privredni subjekti imaju planove i kapacitete za dostizanje EU standarda u pogledu ispuštanja otpadnih voda?*, a ponuđeni su im bili sledeći odgovori:

1. Da
2. Ne
3. Delimično
4. Ne želim da se izjasnim
5. Nisam upoznat/a sa EU standardima u pogledu ispuštanja otpadnih voda

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje, pri čemu su se 5 ispitanika izjasnila potvrdno da smatraju da privredni subjekti imaju planove i kapacitete za dostizanje EU standarda u pogledu ispuštanja otpadnih voda, 11 ispitanika se izjasnilo da privredni subjekti imaju samo delimično planove i kapacitete za dostizanje EU standarda u pogledu ispuštanja otpadnih voda, 9 ispitanika se izjasnilo da privredni subjekti nemaju planove ni kapacitete za dostizanje EU standarda u pogledu ispuštanja otpadnih voda, a 3 ispitanika su se izjasnila da nisu upoznati sa EU standardima u pogledu ispuštanja otpadnih voda. Niko od ispitanika nije bio suzdržan po ovom pitanju.



Na osnovu dobijenih odgovora, zaključuje se da vodeća većina učesnika u anketnom istraživanju i pored impozantnog broja potvrđenih odgovora na postavljeno pitanje, smatra da privredni subjekti imaju samo delimično ili uopšte nemaju planove i kapacitete za dostizanje EU standarda u pogledu ispuštanja otpadnih voda. 10.7% ispitanika se izjasnilo da nisu upoznati sa EU standardima u pogledu ispuštanja otpadnih voda što nije zanemarljiv postotak imajući u vidu da su ispitanici lica koja obavljaju poslove u vezi i sa otpadnim vodama.

6.5.2. *Da li smatrate da je podrška države privrednim subjektima u pogledu dostizanja ekoloških EU standarda adekvatna?*

Podrška države privrednim subjektima je od značaja u svim segmentima, uključujući i u dostizanju ekoloških EU standarda. Danas se ekološka svest građana i države podigla na zavidan nivo. Podrška države privrednim subjektima je od izuzetnog značaja ne samo u postizanju ekoloških EU standarda, već i po zdravlje i život njenih državljana, okoline.

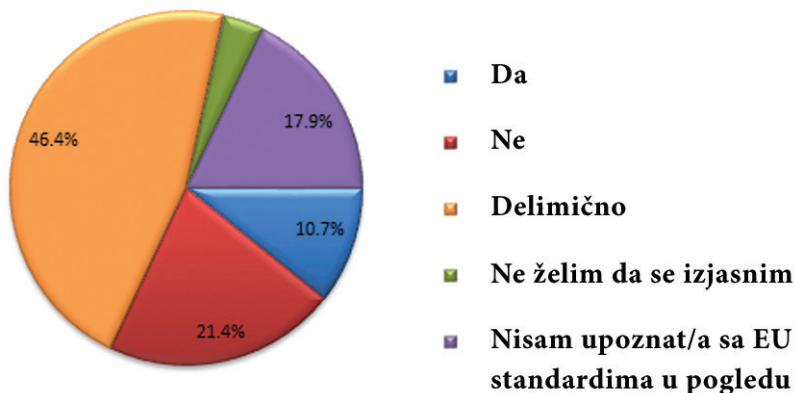
Učesnici u ovom anketnom istraživanju su bili zamoljeni da se izjasne o adekvatnosti podrške države privrednim subjektima u pogledu dostizanja ekoloških EU standarda.

Ponudeni su im bili sledeći odgovori:

- 1) Da
- 2) Ne
- 3) Delimično
- 4) Ne želim da se izjasnim
- 5) Nisam upoznat/a sa EU standardima u pogledu ispuštanja otpadnih voda

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje, s tim u vezi su se 3 ispitanika izjasnila da smatraju adekvatnom podršku države privrednim subjektima u pogledu dostizanja ekoloških EU standarda, 13 ispitanika se

izjasnilo o podrški države privrednim subjektima kao delimično adekvatnom, 6 ispitanika se negativno izjasnilo o podrški države privrednim subjektima, dok je samo 1 ispitanik dao odgovor da ne želi da se izjasni na postavljeno pitanje. Na ponuđeni odgovor „Nisam upoznat/a sa EU standardima u pogledu ispuštanja otpadnih voda“ se izjasnilo 5 ispitanika.



Imajući u vidu dobijene odgovore, zaključuje se da gotovo polovina učesnika u anketnom istraživanju smatra da je podrška države privrednim subjektima u pogledu dostizanja ekoloških EU standarda samo delimično adekvatna. Jedan od ispitanika je na ovo anketno pitanje dao komentar da ni sama država nema kapacitete da ispuni standardne zadatke od strane EU čime je teško predvideti mogućnosti da država pomogne privrednim subjektima koji se i sami opiru pravilima.

6.6. STANJE SISTEMA ZA PRERADU OTPADNIH VODA

6.6.1. Da li smatrate da je stanje sistema za preradu otpadnih voda odgovarajuće?

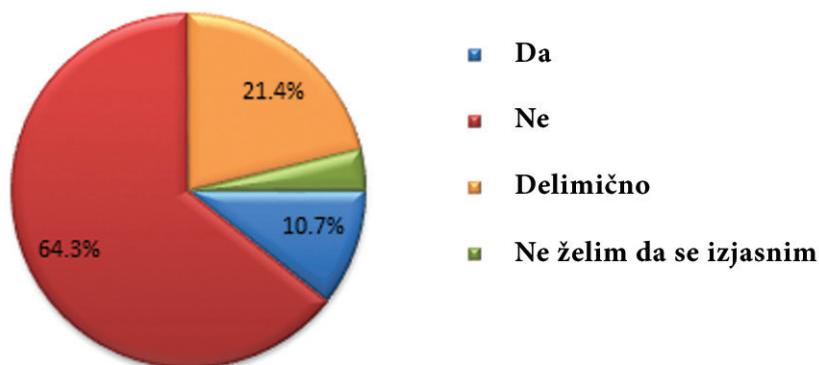
Države godinama pokušavaju da razrade sistem za preradu otpadnih voda koji bi bio odgovarajući. Pod odgovarajućim sistemom za preradu otpadnih voda državu interesuju tehno – ekonomski i organizacioni uslovi. Pored navedenog, kvalifikovano osoblje je neophodno ne samo za rukovanje, već i za razradu plana u ovoj oblasti.

Radi sagledavanja stanja sistema za preradu otpadnih voda, ispitanicima je postavljeno pitanje koje je glasilo *Da li smatrate da je stanje sistema za preradu otpadnih voda odgovarajuće?*

Učesnicima ovog anketnog istraživanja su bili ponuđeni sledeći odgovori:

- 1) Da
- 2) Ne
- 3) Delimično
- 4) Ne želim da se izjasnim

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje, pri čemu su se samo 3 ispitanika izjasnila da je stanje sistema za preradu otpadnih voda odgovarajuće, 6 ispitanika se izjasnilo o stanju sistema za preradu otpadnih voda kao delimično odgovarajuće, a 18 ispitanika se izjasnilo da stanje sistema za preradu otpadnih voda nije odgovarajuće. Samo je 1 ispitanik dao odgovor da ne želi da se izjasni na postavljeno pitanje.



Prema dobijenim odgovorima ispitanika, zaključuje se da se više od polovine učesnika u anketnom istraživanju izjasnilo da nije odgovarajuće stanje sistema za preradu otpadnih voda. Jedan od ispitanika je na ovo anketno pitanje dao komentar navodeći da su Novi Sad i Beograd dovoljni za sagledavanje stvari po ovom pitanju ne uzimajući u obzir velike zagađivače u privredi.

6.7. IZGRADNJA SISTEMA ZA PRERADU OTPADNIH VODA

6.7.1. *Da li smatrate da su podsticaji države za poslove izgradnje sistema za preradu otpadnih voda dovoljni i pravovremeni?*

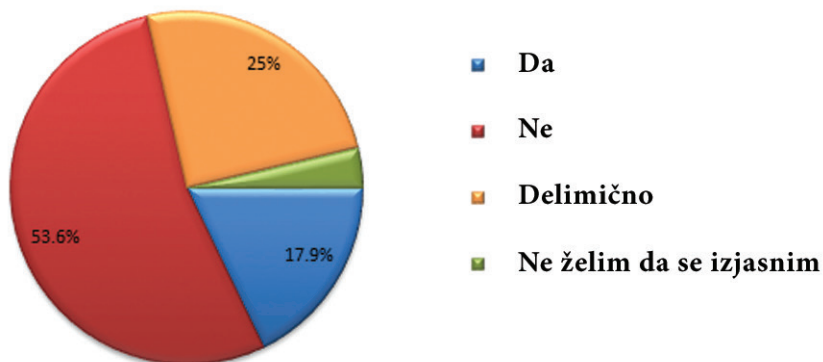
Podsticaji države za poslove izgradnje sistema za preradu otpadnih voda bi trebalo da budu dovoljni i pravovremenim. Međutim, kako navedeno iziskuje tehničku i ekonomsku potporu države to podsticaji umeju ponekad biti nedovoljni naročito za zemlje u razvoju. Najveći problem pak predstavljaju izgradnje uređaja i instalacija u ruralnim područjima.

Stoga je ispitanicama bilo postavljeno pitanje da se izjasne o podsticajima države za poslove izgradnje sistema za preradu otpadnih voda, a koje je glasilo *Da li smatrate da su podsticaji države za poslove izgradnje sistema za preradu otpadnih voda dovoljni i pravovremeni?*

Ispitanicima su bili ponuđeni sledeći odgovori:

- 1) Da
- 2) Ne
- 3) Delimično
- 4) Ne želim da se izjasnim

Na postavljeno pitanje, ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora s tim u vezi su se 5 ispitanika izjasnila o podsticajima države za poslove izgradnje sistema za preradu otpadnih voda kao dovoljnim i pravovremenim, 7 ispitanika se izjasnilo o podsticajima države za poslove izgradnje sistema za preradu otpadnih voda kao delimično dovoljnim i pravovremenim, 15 ispitanika se izjasnilo da smatra da podsticaji države za poslove izgradnje sistema za preradu otpadnih voda nisu dovoljni i pravovremeni, dok se samo 1 ispitanik nije hteo izjasniti na postavljeno pitanje.



Zaključuje se, na osnovu dobijenih odgovora ispitanika, da više od polovine učesnika u anketnom istraživanju smatra da nisu podsticaji države za poslove izgradnje sistema za preradu otpadnih voda dovoljni i pravovremeni. Kao objašnjenje na ovo anketno pitanje, jedan od ispitanika je naveo da se podsticaji države ne mogu porediti sa savremenim podsticajima razvijenih država aludirajući na činjenicu da podsticaji R. Srbije su u zaostatku dve decenije u odnosu na njih.

6.8. KOORDINACIJA JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA U PREDUZIMANJU MERA ZA SPREČAVANJE ZAGAĐENJA VODA

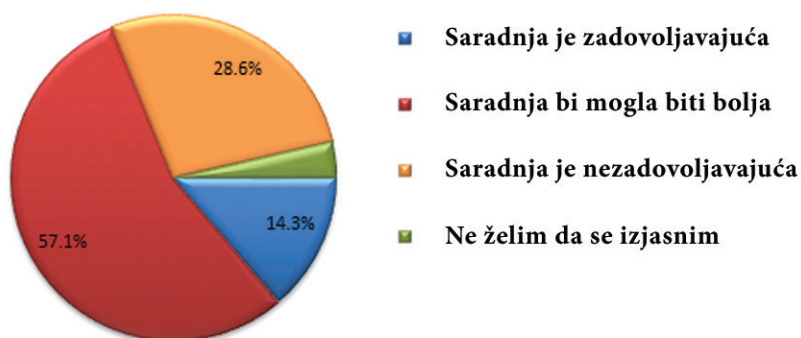
6.8.1. Kako ocenjujete saradnju i koordinaciju javnog i privatnog sektora u preduzimanju mera za sprečavanje zagađenja voda?

Danas su gotovo sve države organizovane po hijerarhijskom i vertikalnom sistemu. Bez saradnje nadležnih organa na različitim nivoima država ne bi mogla da postigne postavljene ciljeve. Pored saradnje javnog sektora, vrlo je bitna saradnja privatnog sektora i međusobna saradnja javnog i privatnog sektora naročito u preduzimanju mera radi sprečavanja zagađenja voda, ali svakako i drugim oblastima.

Kako se najbolje stanje o međusobnoj saradnji javnog i privatnog sektora da razmotriti izjašnjenjem lica koja obavljaju poslove u ovoj oblasti, to je ispitanicima postavljeno pitanje koje je glasilo *Kako ocenjujete saradnju i koordinaciju javnog i privatnog sektora u preduzimanju mera za sprečavanje zagađenja voda?*, a bili su im ponuđeni sledeći odgovori:

- 1) Saradnja je zadovoljavajuća
- 2) Saradnja bi mogla biti bolja
- 3) Saradnja je nezadovoljavajuća
- 4) Ne želim da se izjasnim

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje, od kojih su se 16 ispitanika izjasnila da bi saradnja javnog i privatnog sektora u preduzimanju mera za sprečavanje zagađenja voda mogla biti bolja, 8 ispitanika se izjasnilo da je saradnja javnog i privatnog sektora u preduzimanju mera za sprečavanje zagađenja voda nezadovoljavajuća, a 4 ispitanika se izjasnila da je saradnja zadovoljavajuća.



Na temelju dobijenih odgovora, izvodi se zaključak da više od polovine učesnika u anketnom istraživanju smatra da bi saradnja javnog i privatnog sektora u preduzimanju mera za sprečavanje zagađenja voda mogla biti bolja, a neznatan broj ispitanika smatra da je saradnja zadovoljavajuća. Kao odgovor na ovo anketno pitanje pojedini ispitanici su dodali komentare da saradnja postoji samo na papiru i da se postavljeno pitanje odnosi na pitanje javnog interesa gde bi trebalo glavnu reč da ima država, a privatni sektor može da se uključi samo pod rigoroznom kontrolom.

6.9. REGULISANJE ULOGE INSPEKCIJE

6.9.1. Šta je po Vašem mišljenju potrebno da bi rad inspekcije u oblasti otpadnih voda bio konstruktivniji?

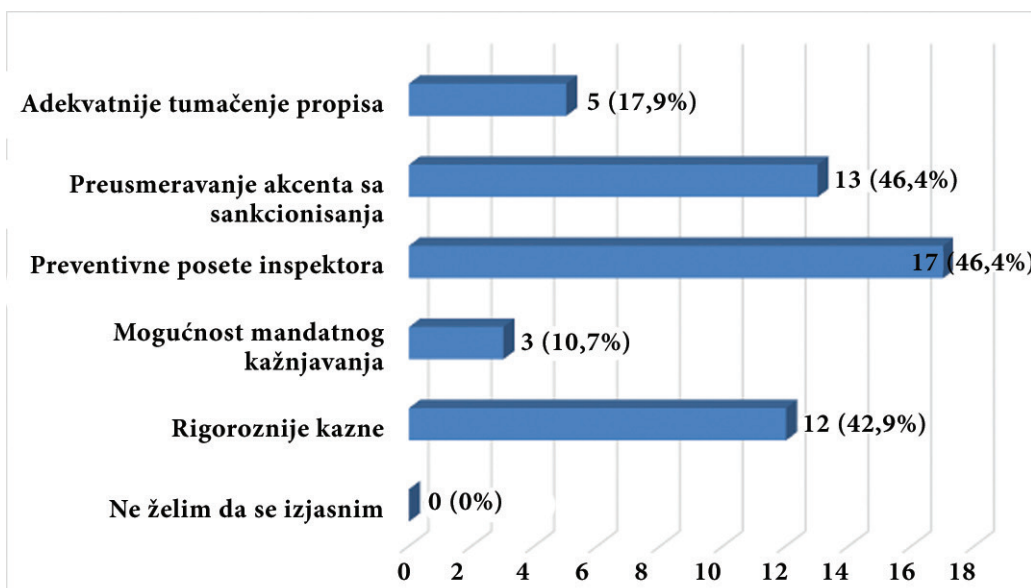
Zakonit i pravičan rad inspeksijskih organa je ključan u oblasti otpadnih voda. Svaka suprotna radnja bi mogla dovesti do potencijalno negativnih i katastrofalnih posledica širokih razmera.

Od učesnika u anketnom istraživanju je traženo mišljenje o tome šta je to potrebno da bi rad inspekcije u oblasti otpadnih voda bio konstruktivniji.

Ispitanicima su dati sledeći odgovori kao ponuđeni:

- 1) Adekvatnije tumačenje propisa
- 2) Preusmeravanje akcenta sa sankcionisanja na prevenciju
- 3) Preventivne posete inspektora
- 4) Mogućnost mandatnog kažnjavanja
- 5) Rigoroznije kazne
- 6) Ne želim da se izjasnim

Na postavljeno dvanaesto pitanje, ispitanici su imali mogućnost davanja više odgovora, pri čemu su se 5 ispitanika izjasnila da bi rad inspekcije u oblasti otpadnih voda bio konstruktivniji uz adekvatnije tumačenje propisa, 13 ispitanika se izjasnilo da bi rad inspekcije u oblasti otpadnih voda bio konstruktivniji preusmeravanjem akcenta sa sankcionisanja na prevenciju, 17 ispitanika se izjasnilo da su preventivne posete inspektora potrebne kako bi rad inspekcije u oblasti otpadnih voda bio konstruktivniji, a samo 3 ispitanika su se izjasnila da je za konstruktivniji rad inspekcije u oblasti otpadnih voda potrebna mogućnost mandatnog kažnjavanja. Da su rigorozne kazne potrebne radi konstruktivnijeg rada inspekcije u oblasti otpadnih voda se izjasnilo 12 ispitanika.



Na osnovu dobijenih odgovora, zaključuje se da se većina učesnika u anketnom istraživanju izjasnila da su preventivne posete inspeksijskih organa potrebne radi konstruktivnijeg rada u oblasti otpadnih voda. Pojedini ispitanici su kao odgovor na ovo anketno pitanje dali komentare da je edukacija rešenje za većinu problema u ovoj oblasti i da samo kazne koje zaista pogađaju privredni sektor mogu da postignu određeni efekat.

Imajući u vidu dobijene odgovore i komentare ispitanika, rad inspeksijskih organa bi trebalo detaljnije analizirati i ustanoviti osnovanost ovakvih stavova ispitanika. Uočavanje problema može dovesti do zaključaka o konstruktivnijim predlozima u vezi sa radom inspeksijskih organa.

6.10. KONTROLA PRIVREDNIH SUBJEKATA OD STRANE INSPEKCIJE

6.10.1. Kako ocenjujete kontrole privrednih subjekata u oblasti otpadnih voda od strane inspekcije?

Značaj rada inspekcijskih organa je istaknut u prethodnom podnaslovu. Važno je da isti obavljaju svoj posao u skladu sa zakonom, pravično i u granicama dozvoljenog.

Kako je ranije naznačeno da je anketa bila anonimno prosleđena ispitanicima to su isti imali slobodu izražavanja svog mišljenja, stava, a koje je od važnosti za naučno – istraživački rad.

Na vrlo konkretno postavljeno pitanje koje je glasilo *Kako ocenjujete kontrole privrednih subjekata u oblasti otpadnih voda od strane inspekcije?*, ispitanicima su bili ponuđeni sledeći odgovori:

- 1) Objektivno je uz poštovanje zakonske regulative
- 2) Neobjektivno i tendenciozno
- 3) Ne želim da se izjasnim

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje, od kojih su se 13 ispitanika izjasnila da je kontrola privrednih subjekata u oblasti otpadnih voda od strane inspekcije neobjektivna i tendenciozna, 8 ispitanika se izjasnilo da smatra da je kontrola privrednih subjekata u oblasti otpadnih voda od strane inspekcije objektivna uz poštovanje zakonske regulative. Na postavljeno pitanje, 7 ispitanika su ostala suzdržana, odnosno nisu htela da se izjasne.



Imajući u vidu dobijene odgovore ispitanika, izvodi se zaključak da gotovo polovina učesnika u anketnom istraživanju smatra da je kontrola privrednih subjekata u oblasti otpadnih voda od strane inspekcije neobjektivna i tendenciozna. Na navedeno anketno pitanje pojedini ispitanici su istakli komentar da je rad inspekcije zavisao o dogovoru i bliskosti sa ustaljenim vladajućim strukturama, uz veliki pritisak na njih.

Budući da se gotovo polovina ispitanika izjasnila o kaznenoj politici privrednih subjekata kao neobjektivnoj i tendencioznoj, trebalo bi po hitnom postupku preispitati navode ovog tipa i izvršiti kontrola i analiza rada inspeksijskih organa.

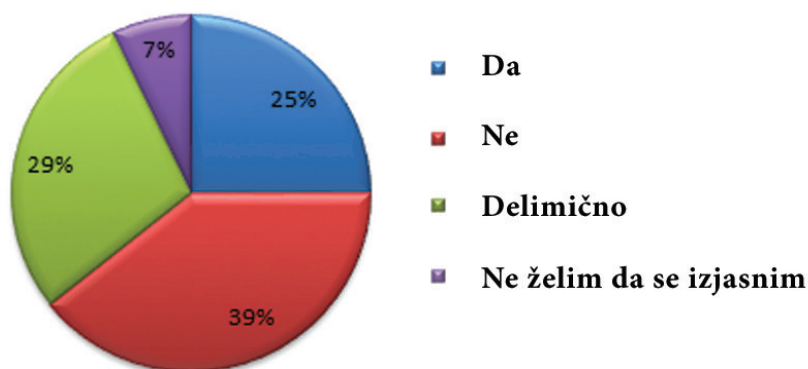
6.11. INSPEKCIJSKA NADLEŽNOST U OBLASTI OTPADNIH VODA

6. 11.1. Da li su prema Vašem mišljenju kapaciteti za inspeksijski nadzor u oblasti otpadnih voda adekvatni?

Pitanje broj 14 u anketnom upitniku se odnosilo na inspeksijsku nadležnost u oblasti otpadnih voda, a glasilo je: *Da li su prema Vašem mišljenju kapaciteti za inspeksijski nadzor u oblasti otpadnih voda adekvatni?*, pri čemu su ispitanicima bili ponuđeni sledeći odgovori:

- 1) Da
- 2) Ne
- 3) Delimično
- 4) Ne želim da se izjasnim

Ispitanici su imali mogućnost da se opredele samo za jedan odgovor na postavljeno pitanje, pri čemu se 7 ispitanika izjasnilo da smatra da su kapaciteti za inspeksijski nadzor u oblasti otpadnih voda adekvatni, 8 ispitanika se izjasnilo da smatra da su kapaciteti delimično adekvatni, najveći broj ispitanika tj. 11 njih se izjasnilo da su kapaciteti za inspeksijski nadzor u oblasti otpadnih voda neadekvatni, dok su 2 ispitanika dala odgovor da ne žele da se izjasne na postavljeno pitanje.



Na osnovu dobijenih odgovora, proizilazi zaključak da su mišljenja na osnovu ovog pitanja srazmerno podeljena. Najveći broj ispitanika (39%) smatra da su kapaciteti za inspeksijski nadzor u oblasti otpadnih voda neadekvatni, dok svaki četvrti ispitanik (25%) smatra da su adekvatni. Veliki broj ispitanika (29%) je mišljenja da postojeći kapaciteti nisu

dovoljni tj. da bi kapaciteti inspekcije trebali biti veći. Najmanji broj ispitanika (7%) se izjasnilo da ne želi da pruži odgovor. Na postavljeno pitanje jedan ispitanik je izneo konstruktivan predlog u vezi ovog pitanja sugerišući “obuku i intervenciju inspeksijskih organa uz podršku adekvatnih državnih organa”, preostalih 27 ispitanika nije pružilo dodatna objašnjenja pruženih odgovora na osnovu kojih bismo konkretnije mogli preciznije da se upoznamo sa njihovim mišljenjem o ovoj problematici.

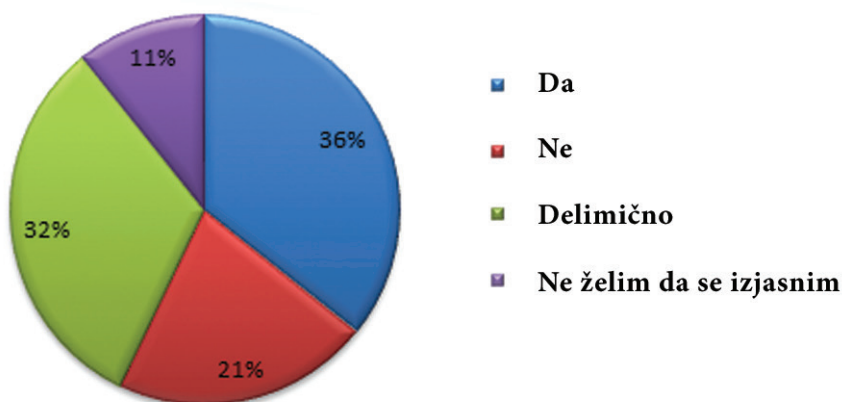
6.12. OCENA ULOGE INSPEKCIJE

6.12.1. Da li smatrate da inspekcije doprinose unapređenju stanja u oblasti otpadnih voda?

Petnaesto pitanje u anketnom upitniku, se odnosilo na inspeksijsku nadležnost u oblasti otpadnih voda, a glasilo je: *Da li smatrate da inspekcije doprinose unapređenju stanja u oblasti otpadnih voda?* pri čemu su ispitanicima bili ponuđeni sledeći odgovori:

- 1) Da
- 2) Ne
- 3) Delimično
- 4) Ne želim da se izjasnim

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje, pri čemu se najveći broj ispitanika, njih 10 izjasnilo da smatra da inspekcije doprinose unapređenju stanja u oblasti otpadnih voda, 9 ispitanika se izjasnilo da smatra da inspekcije samo delimično tome doprinose, 6 ispitanika se izjasnilo inspekcije ne doprinose unapređenju stanja u oblasti otpadnih voda, dok je 3 ispitanika dala odgovor da ne žele da se izjasne na postavljeno pitanje.

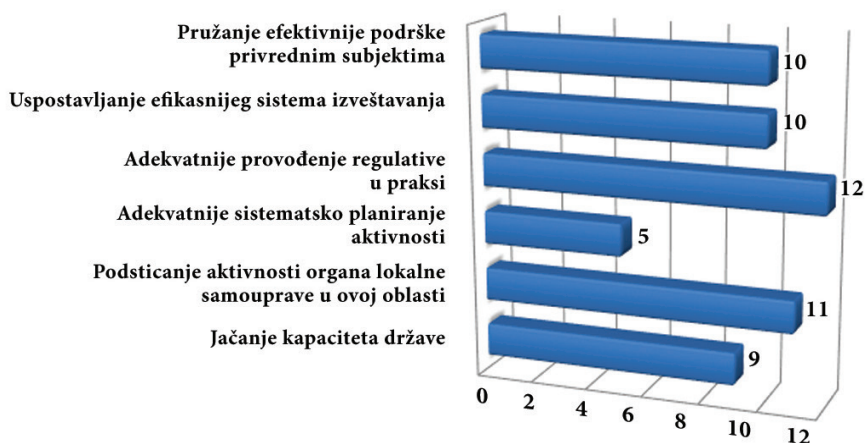


Uzimajući u obzir dobijene odgovore, zaključak je da najveći broj ispitanika smatra da inspekcije doprinose unapređenju stanja u oblasti otpadnih voda. Najveći broj ispitanika (39%) smatra da je uloga inspekcije značajna i ima veliku ulogu pri unapređenju stanja kada su otpadne vode u pitanju. Samo jedna petina ispitanika (21%) je dala negativnu ocenu radu inspekcije, dok je devet ispitanika (32%) odgovorilo da smatra da inspekcije samo delimično imaju doprinosa u unapređenju stanja u oblasti otpadnih voda. Tri ispitanika nisu želeli da pruže odgovor na postavljeno pitanje. Jedan ispitanik je naknadno izneo mišljenje u posebnom komentaru, u vezi ovog pitanja, ističući da inspekcije postoje, kao i svest o neophodnosti njihovog postojanja, ali da je njihov doprinos premali u unapređenju postojećeg stanja kada su otpadne vode u pitanju.

6.13. KLJUČNI IZAZOVI U REGULISANJU UPRAVLJANJA OTPADNIM VODAMA

Pitanje broj 16 u anketnom upitniku je pružilo mogućnost anketnim ispitanicima da iznesu svoje mišljenje o veoma aktuelnoj temi koja se odnosi na regulisanje upravljanja otpadnim vodama i da se opredele za jedan ili više ključnih odgovora u vezi ovog pitanja. Anketno pitanje je glasilo: *Ključni izazov u regulisanju upravljanja otpadnim vodama, prema Vašem mišljenju, ogleda se u: (možete označiti više ponuđenih odgovora)*, pri čemu su ispitanicima bili ponuđeni sledeći odgovori:

- 1) Jačanju kapaciteta države
- 2) Podsticanju aktivnosti organa lokalne samouprave u ovoj oblasti
- 3) Adekvatnijem sistematskom planiranju aktivnosti
- 4) Efikasnijem sprovođenju regulative u praksi
- 5) Uspostavljanju efikasnijeg sistema izveštavanja
- 6) Pružanju efektivnije podrške privrednim subjektima



Od ponuđenih šest pitanja ispitanicima je pružena mogućnost da se opredele za više odgovora. Najviše ispitanika (njih 12) smatra da bi efikasnije sprovođenje regulative u praksi doprinelo boljem regulisanju upravljanja otpadnim vodama, kao i izvesni podsticaji organa lokalne samouprave u ovoj oblasti (11 ispitanika). Deset ispitanika smatra da postoji podjednaka važnost pružanja efikasnije podrške privrednim subjektima i uspostavljanje efikasnijeg sistema izveštavanja, kao i jačanje kapaciteta države, dok je najmanji broj ispitanika (njih 5) minoran značaj pridalo adekvatnom sistematskom planiranju aktivnosti. Na postavljeno pitanje nije bilo pojedinačnih komentara i mišljenja ispitanika, na osnovu kojih bismo konkretnije mogli preciznije da se upoznamo sa njihovim mišljenjem o ovoj problematici.

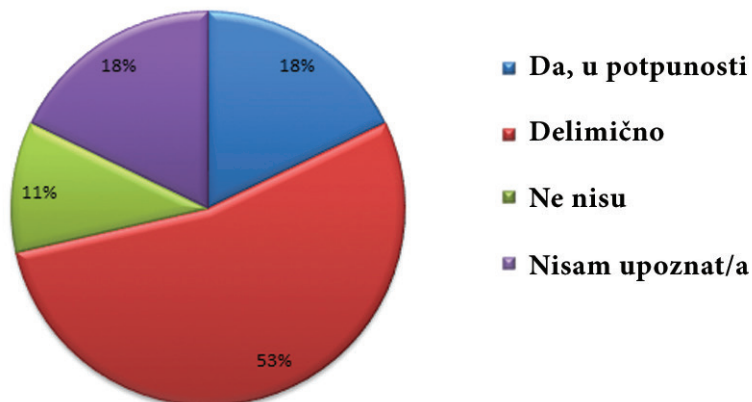
6.14. STANJE PROPISA SRBIJE U OBLASTI OTPADNIH VODA U ODNOSU NA MEĐUNARODNE IZVORE I IZVORE EU

6.14.1. Da li smatrate da su propisi Republike Srbije iz oblasti otpadnih voda usklađeni sa međunarodnim propisima i regulativom EU?

Sedamnaesto pitanje u anketnom upitniku se odnosilo na stanje propisa Srbije u oblasti otpadnih voda u odnosu na međunarodne izvore i izvore EU, a glasilo je: *Da li smatrate da su propisi Republike Srbije iz oblasti otpadnih voda usklađeni sa međunarodnim propisima i regulativom EU?* pri čemu su ispitanicima bili ponuđeni sledeći odgovori:

- 1) Da, u potpunosti
- 2) Delimično
- 3) Ne, nisu
- 4) Nisam upoznat/a

Ispitanicima je data mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje, pri čemu se pet ispitanika izjasnilo da smatra da su propisi Republike Srbije iz oblasti otpadnih voda usklađeni sa međunarodnim propisima i regulativom EU. Najveći broj ispitanika, njih 15, se izjasnilo da smatra da su propisi Republike Srbije iz oblasti otpadnih voda delimično usklađeni sa međunarodnim propisima i regulativom EU, dok se njih troje izjasnilo da smatra da propisi Republike Srbije iz oblasti otpadnih voda nisu usklađeni sa međunarodnim propisima i regulativom EU. Pet ispitanika je izjavilo da nije poznato sa pozitivnim propisima Repulike Srbije.



Vidi se na osnovu dobijenih odgovora da većina ispitanika, tj. više od polovine njih, smatra da je pozitivno pravo u Republici Srbiji samo delimično regulisalo propise u oblasti otpadnih voda u odnosu na međunarodne izvore i izvore EU, odnosno da nije u potpunosti usklađeno s EU regulativom u ovoj oblasti. Na postavljeno pitanje je bio samo jedan pojedinačan komentar ispitanika: „Nije naša regulativa loša, nego njeno sprovođenje. Institucije, institucije, institucije”, aludirajući na sentencu da je i loš zakon koji se primenjuje bolji od dobrog, koji se ne primenjuje. Sprovođenje i realizacija zakonskih normi je generalno problem koji se sreće ne samo u oblasti otpadnih voda nego generalno i na to bi bi nadležni državni organi definitivno trebalo u budućnosti da više obrate pažnju. Selektivna primena zakona je opasna za stabilnost jedne države jer derogira njen autoritet i podriva poverenje građana u rad institucija.

6.15. SARADNJA LOKALNIH SAMOUPRAVA U OBLASTI ZAŠTITE ZAGAĐENJA VODA

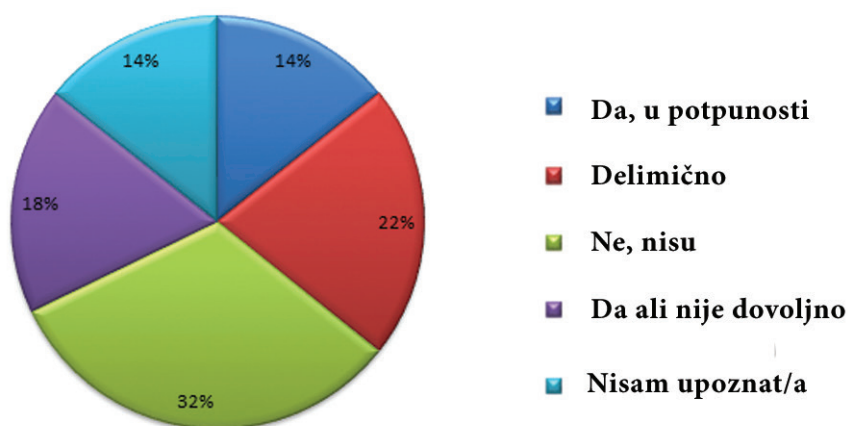
6.15.1. *Da li smatrate da postoji saradnja organa jedinica lokalnih samouprava iz oblasti zaštite zagađenja voda?*

Saradnja među jedinicama lokalne samouprave od ključne je važnosti za uspešnu implementaciju normi iz oblasti zaštite zagađenja voda. U tom smislu, potrebno je bilo učesnicima u anketnom istraživanju postaviti i pitanje koje se odnosi upravo na ovu sferu. Ispitanici su upitani: *Da li smatraju da postoji saradnja organa jedinica lokalnih samouprava iz oblasti zaštite zagađenja voda?* pri čemu su ispitanicima bili ponuđeni sledeći odgovori:

- 1) Da
- 2) Ne

- 3) Delimično
- 4) Da, ali nije dovoljno
- 5) Nisam upoznat/a

I na ovo pitanje ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje. Najveći broj ispitanika, njih 9, je dao odgovor da smatra da ne postoji saradnja organa jedinica lokalnih samouprava iz oblasti zaštite zagađenja voda. Šest ispitanika smatra da postoji samo delimična saradnja organa jedinica lokalnih samouprava iz oblasti zaštite zagađenja voda. Pet ispitanika je mišljenja da ta saradnja, iako postoji nije dovoljna, dok samo četiri ispitanika smatra da saradnja organa jedinica lokalnih samouprava iz oblasti zaštite zagađenja voda postoji i da je na zadovoljavajućem nivou. Isti broj ispitanika, njih četiri, je izjavilo da nije upoznato sa nivoom saradnje koja postoji među jedinicama lokalne samouprave.



Prema dobijenim odgovorima ispitanika, zaključuje se da su po pitanju saradnja organa jedinica lokalnih samouprava iz oblasti zaštite zagađenja voda mišljenja ispitanika prilično ravnomerno podeljena. Na postavljeno pitanje nije bilo pojedinačnih komentara i mišljenja ispitanika, na osnovu kojih bismo konkretnije mogli preciznije da se upoznamo sa njihovim mišljenjem o problematici saradnje organa jedinica lokalnih samouprava.

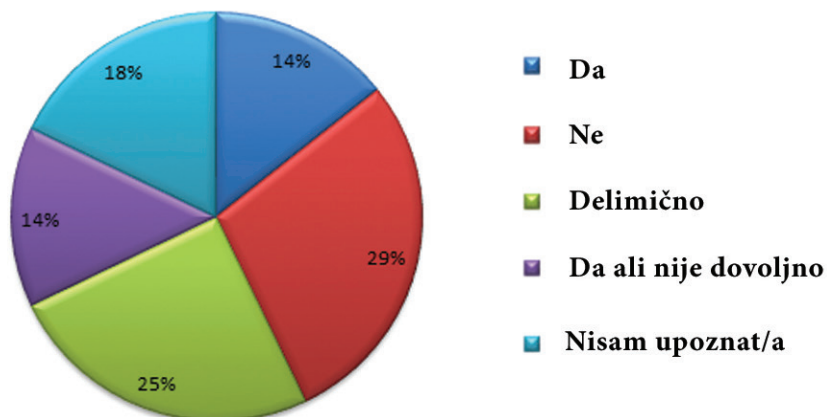
6.15.2. *Da li jedinice lokalne samouprave raspolažu dovoljnim kapacitetom, kadrovima i novčanim sredstvima potrebnim za sprovođenje zaštite zagađenja voda?*

Za uspešno sprovođenje mera zaštite zagađenja voda neophodno je da jedinice lokalne samouprave raspolažu dovoljnim kapacitetom, kadrovima i novčanim sredstvima. Poslednje, devetnaesto, pitanje u anketnom upitniku, se takođe odnosilo na kapacitete lokalnih samouprava u oblasti zaštite zagađenja voda, a glasilo je: *Da li jedinice lokalne samouprave raspolažu dovoljnim kapacitetom, kadrovima i novčanim sredstvima potrebnim za sprovođenje zaštite zagađenja voda?* pri čemu su ispitanicima bili ponuđeni

sledeći odgovori:

1. Da
2. Ne
3. Delimično
4. Da, ali nije dovoljno
5. Nisam upoznat/a

Ispitanici su imali mogućnost davanja samo jednog odgovora na postavljeno pitanje, pri čemu se samo 4 ispitanika izjasnilo da smatra da jedinice lokalne samouprave raspolažu dovoljnim kapacitetom, kadrovima i novčanim sredstvima potrebnim za sprovođenje zaštite zagađenja voda. Osam ispitanika (29%) smatra da su kapaciteti, kadrovi i novčana sredstva lokalnih samouprava nedovoljni za sprovođenje zaštite zagađenja voda, dok njih 7 (25%) smatra da su dovoljni, ali samo jednim delom tj. delimično. Četiri ispitanika je mišljenja da je sve to nedovoljno za zaštitu zagađenja voda, a isti broj njih nije upoznat sa ovom problematikom.



Uzimajući u obzir dobijene odgovore ispitanika, izvodi se zaključak da najveći broj ispitanika smatra da su kapaciteti, kadrovi i novčana sredstva lokalnih samouprava nedovoljni za sprovođenje zaštite zagađenja voda, što bi trebalo da bude signal kod nadležnih da preduzmu adekvatne mere kako bi se stanje popravilo ili ukoliko smatraju da je stanje zadovoljavajuće, upoznaju referentne subjekte sa kapacitetima lokalnih samouprava. Na postavljeno pitanje stigao je samo jedan pojedinačan komentar ispitanika: "Lokalne samouprave su devastirane i ne mogu da se izbore ni sa manjim problemima od otpadnih voda." S obzirom na izneto mišljenje evidentno je da ono odgovara većinskom stavu ispitanika u vezi ovog pitanja da lokalne samouprave imaju velike probleme ne samo u vezi otpadnih voda i zaštite od zagađenja, već i ostalih pitanja iz svoje nadležnosti što bi moglo da bude predmet nekog narednog projekta.

7. DODATNI OSVRT NA STAVOVE

Kako bi se temeljnije sagledalo stanje u pogledu tretmana otpadnih voda u Srbiji, uputno je i rezultate ankete sagledati u kontekstu dokumentacionog istraživanja u okviru koga su analizirani pravni okvir Srbije u oblasti upravljanja otpadnim vodama, pravni okvir Evropske unije koji se odnosi na upravljanje komunalnim otpadnim vodama kao i njihova međusobna usklađenost, kao i uporedne prakse koje se odnose na upravljanje komunalnim otpadnim vodama. Podsetimo, istraživanje je sprovedeno tako što su anketirani predstavnici stručne javnosti, odnosno organa i organizacija koje neposredno primenjuju propise koji se odnose na prečišćavanje otpadnih voda i upravljanje otpadnim vodama.

U pogledu odgovora na prvo pitanje u anketi, jedna polovina učesnika u istraživanju istakla je da smatra da je regulativa koja se odnosi na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama adekvatna. Jedan broj ispitanika je ukazao na to da je pravni okvir neprimenjiv u praksi, ali i ukazao na ograničenu upoznatost sa tom regulativom. Ovakav odgovor ne iznenađuje, ako se uzme u obzir činjenica da je korpus prava koji se odnosi na upravljanje otpadnim vodama na nacionalnom nivou veoma složen, i da obuhvata značajan broj zakonskih i podzakonskih akata. On ujedno može ukazati i na potrebu za **dodatnim obukama**, koje bi se sistemski sprovodile, kako bi se obezbedilo da i zaposleni u javnom sektoru, kao i oni koji su zaposleni u privatnom sektoru, poseduju odgovarajuća znanja u vezi sa odgovarajućim pravnim okvirom.

U tom svetlu mogu se tumačiti i odgovori ispitanika na pitanje o tome da li se u praksi u potpunosti pridržavaju propisa koji se odnose na izveštavanje o ispuštenim otpadnim vodama. Iako je više od polovine ispitanika na ovo pitanje odgovorilo potvrdno (55%), čak jedna četvrtina ispitanika bila je spremna da izjavi da se ovog pravnog okvira ne pridržava. Podsetimo, radi se o obavezi koja je i pravnim okvirom poverena pravnom licu, odnosno preduzetniku, koji ispušta otpadne vode, dok se istovremeno zahteva da vode koje se ispuštaju ispunjavaju određene standarde, u cilju zaštite životne sredine. Otuda je utisak da je procenat onih subjekata koji se ne pridržavaju u potpunosti ovih propisa zabrinjavajući, naročito sa stanovišta pitanja zaštite životne sredine. Nadalje, čak 79% ispitanika iznelo je stav da se privredni subjekti ne pridržavaju ili samo delimično pridržavaju propisa koji regulišu materiju vezanu za otpadne vode. Istovremeno je čak 63% ispitanika stava da postojeće stanje sistema za preradu otpadnih voda nije odgovarajuće. Ovo nedovosmisleno govori o potrebi za unapređenjima pre svega u praksi upravljanja komunalnim otpadnim vodama.

Jednako upozoravajuće je i to da više od 50% ispitanika smatra da kapaciteti privrednih subjekata u pogledu ispuštanja otpadnih voda nisu u skladu sa postojećim standardima i regulativama. Podsetimo, Svetska banka je u svom istraživanju ukazala na to da se nepoštovanje propisa koji se odnose na upravljanje komunalnim otpadnim vodama u najvećoj meri može pripisati ograničenim kapacitetima subjekata koji njima upravljaju. Činjenica da jedan broj ispitanika ovu neusklađenost pripisuje pre svega neadekvatnom odgovoru inspekcija ukazuje na to da se i dalje očekuje da probleme u primeni propisa prevashodno rešavaju inspekcije, i to, čini se, kroz represivne mere. Otuda

donekle i iznenađuje odgovor na naredno pitanje, budući da je 68% ispitanika iznelo stav da nepostojanje odgovarajućih kapaciteta delimično ili u potpunosti sprečava nove investicije. Ako se zagađivanje sagleda kao odvratajući faktor zbog uticaja na proizvodnju koja treba da usledi iz novih investicija, ovakav stav se može smatrati razumljivim. Međutim, kada se ovaj stav ekstrapolira sa prethodno iznetim stavovima, prema kojima značajan procenat subjekata ne postupa u skladu sa zakonskim obavezama, te ima ograničene kapacitete za poštovanje propisa, navedeno stanovište ispitanika se ne čini u skladu sa njihovim prethodnim odgovorima. Važno je ukazati da su ispitanici istakli kako bi i jasan i nedvosmislen pravni okvir doprineo većem poštovanju propisa, a kao što je istraživanje pokazalo, postoji prostor za njegovo unapređenje na nivou Srbije. Ipak, čini se da je očekivanje da će pravni okvir koji se odnosi na upravljanje otpadnim vodama biti jednostavan neutemeljeno: i u Evropskoj uniji nivoi regulisanja pojedinih pitanja iz ovog pravnog okvira su brojni, dok različiti standardi zavise i od različitih kategorizacija sredina u koju se otpadne vode ispuštaju. U tom smislu, uputno bi bilo jasno ukazati na to da će propisi koji se odnose na upravljanje komunalnim otpadnim vodama ostati složen sistem, koji je svejedno neophodno temeljno poznavati i njega se pridržavati.

U anketi najviše ispitanika (njih 12) smatra da bi efikasnije sprovođenje regulative u praksi doprinelo boljem regulisanju upravljanja otpadnim vodama, ukazujući uz to i na značaj podsticaja organa lokalne samouprave u ovoj oblasti (11 ispitanika).

Ulogu inspekcije u podsticanju poštovanja propisa pre svega putem pribegavanja represivnim merama, čini se, ispitanici nisu u potpunosti sistemski prepoznali. Najveći broj ispitanika izjasnio se da smatra da sankcije za nepoštovanje propisa u vezi sa otpadnim vodama nisu adekvatne, dok je, odgovarajući na pitanje koje se odnosilo na predloge za unapređenje rada inspekcija, čak 42,9% ispitanika rekao da kazne moraju biti rigoroznije. Neki od njih su ukazali da sankcije jesu adakvetne, ali da izostaje njihova primena, dok su drugi izneli stanovište da je neophodno da sankcije budu nedvosmisleno usmerene ka prevenciji i reparaciji dalje štete, odnosno zagađenja. Podsetimo, kaznene odredbe sadržane u nacionalnim propisima koje se mogu izreći u slučaju nepoštovanja propisa u pogledu zaštite voda i upravljanja otpadnim vodama propisane su u svim trima kategorijama kaznenih odredbi u našem zakonodavstvu: kao privredni prestupi, kao prekršaji i kao krivična dela.

Ipak, kada su upitani da iznesu predloge za konstruktivniji rad inspekcija u oblasti upravljanja otpadnim vodama, preko 60% ispitanika je ukazalo na potrebu preventivnih poseta inspektora, dok je 46,4% ukazalo da rad inspekcije treba da bude usmeren pre svega na poštovanje propisa a ne na sankcionisanje. Zabrinjavajuće je, što gotovo polovina učesnika u anketnom istraživanju smatra da je kontrola privrednih subjekata u oblasti otpadnih voda od strane inspekcije neobjektivna i tendenciozna. Uz to, najveći broj ispitanika (39%) smatra da su kapaciteti za inspekcijski nadzor u oblasti otpadnih voda neadekvatni. Istovremeno, dok je 39% ispitanika iznelo stav da je uloga inspekcije značajna i ima veliku ulogu pri unapređenju stanja kada su otpadne vode u pitanju, čak 36% je stalo na stanovište da inspekcije samo delimično doprinose ili uopšte ne doprinose unapređenju u stanju u oblasti otpadnih voda.

U anketi se značajna većina ispitanika, 71,4%, izjasnila da smatra da privredni subjekti samo delimično imaju ili uopšte nemaju planove i kapacitete za dostizanje EU

standarda u pogledu ispuštanja otpadnih voda. Važno je na ovom mestu podsetiti da je u pogledu standarda koji se odnose na komunalne otpadne vode evidentno da se radi o zahvatu koji je zahtevan u pogledu neophodnih investicija i kapaciteta subjekata sistema upravljanja komunalnim otpadnim vodama. Podsećamo i da je u Strategiji upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije istaknuto da je stanje u ovoj oblasti pre svega pitanje nedostatka sredstava za izgradnju i održavanje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, a ne odsustva adekvatne regulative koja je, kao što je analiza i pokazala, u značajnoj meri usklađena sa evropskim standardima u oblasti upravljanja komunalnim otpadnim vodama.

U anketi, najveći broj ispitanika, njih 15, se izjasnilo da smatra da su propisi Republike Srbije iz oblasti otpadnih voda delimično usklađeni sa međunarodnim propisima i regulativom EU, dok se njih troje izjasnilo da smatra da propisi Republike Srbije iz oblasti otpadnih voda nisu usklađeni sa međunarodnim propisima i regulativom EU. Pet ispitanika je izjavilo da nije upoznato sa pozitivnim propisima Republike Srbije. Isti broj ispitanika ukazao je da nije upoznat sa standardima EU. Ovo govori u prilog ranije iznetoj tvrdnji kako je neophodno unaprediti poznavanje propisa u oblasti upravljanja komunalnim otpadnim vodama i u javnom i u privatnom sektoru.

Nadalje, odgovore koji se odnose na usklađivanje rada privrednih subjekata u oblasti upravljanja otpadnim vodama sa evropskom standardima bilo bi uputno tumačiti pre svega kao osvrt na izazove u pogledu obezbeđivanja sredstava za izgradnju i održavanje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Podrška države privrednim subjektima na ovom putu prepoznata je u najvećem kao samo delimično adekvatna. Nadalje, više od polovine učesnika u anketnom istraživanju smatra da podsticaji države za izgradnju sistema za preradu otpadnih voda nisu dovoljni i pravovremeni. Kao što je istraživanje uporednih praksi pokazalo, pitanje načina finansiranja i izgradnje sistema za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda veoma je složeno, i različite države su ga rešavale na različite načine, sa manjim ili većim uspehom. Osim značajnog udela evropskih fondova u ostvarivanju ovih ciljeva, države su, kao što je pokazano, pribegavale i različitim oblicima javno-privatnih partnerstava, te korišćenju različitih mogućnosti kreditiranja, od kojih su sve pokazale određene nedostatke. Otuda se čini da odgovori ispitanika ukazuju na nedovoljno široku informisanost u pogledu toga kako su druge evropske države obezbeđivale sredstva za izgradnju postrojenja za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda, te da u tom pogledu ima prostora za temeljnije ispitivanje različitih uporednih modela. Zanimljivo je da je više od polovine ispitanika upravo i ukazalo na potrebu unapređenja saradnje između javnog i privatnog sektora u preduzimanju mera za sprečavanje zagađenja voda.

Kao jedna od značajnih tendencija u uporednoj praksi i u regionu identifikovane su remunicipalizacija, odnosno vraćanje ovlašćenja za upravljanje otpadnim vodama lokalnim samoupravama i privrednim subjektima koje su one osnovale, kao i ukрупnjavanje pružalaca usluga, odnosno, pojava da jedan pružalac pruža usluge na teritorijama više lokalnih samouprava. Iz analize pravnih akata, kao i iz odgovora na upitnik, jasno je da ovakve tendencije nisu trenutno prisutne u Srbiji. Najveći broj ispitanika u anketi, naime, je dao odgovor da smatra da ne postoji saradnja organa jedinica lokalnih samouprava iz oblasti zaštite zagađenja voda. Istovremeno, najveći broj ispitanika smatra da su kapaciteti, kadrovi i novčana sredstva lokalnih samouprava nedovoljni za sprovođenje zaštite zagađenja

voda, što se iz analize uporedne prakse pokazalo kao jedan od ključnih praktičnih izazova u primeni evropskih standarda. Otuda bi bilo uputno da se mogućnosti saradnje lokalnih samouprava, prepoznate u uporednoj praksi, sagledaju kao koristan model za buduće zakonodavne i praktične intervencije, i to ne samo kroz *top-down*, već i kroz *bottom-up* inicijative – ovakav pristup mogu razmotriti i predložiti upravo lokalne samouprave.

8. ZAKLJUČAK

Zaključak ćemo početi tvrdnjom koja je, možemo to reći, postala opšte mesto. Naime, nesporna je činjenica da na današnjem stepenu razvoja čitavog čovečanstva pitanje zdrave životne sredine postaje tzv. prethodno pitanje postojanja čoveka, odnosno postojanja naše planete u celini. U okviru zaštite životne sredine jedno od ključnih pitanja je materija efikasnog upravljanja otpadnim vodama. U vezi sa tim, dva su opšta utiska. Prema prvome ovaj proces više nije, bar kada je o Evropi reč, pitanje odnosa samo jedne države, odnosno njenog odnosa prema tretmanu otpadnih voda. Upravo suprotno, to je pitanje koje stvara problem svim državama podjednako. Poznato je to da priroda ne poznaje državne granice. Opet, „borba“ se vodi na dva terena, na terenu međunarodnog javnog prava, kroz različite međudržavne sporazume i konvencije, kao i na nivou unutrašnjih pravnih poredaka. Razume se, a imajući u vidu razlike, pre svega, u stepenu razvitka ekonomije, svesti, tradicije, te pravnom okviru, da se svaka država na neki svoj, više ili manje originalan način, suočava sa ovim specifičnim problemom. Naravno, na nivou Evrope, sa njim se suočava i Evropska unija. Znamo i da se njen uticaj ne odnosi samo zemlje članice, već i zemlje kandidate za članstvo u Uniji. Upravo to bogatstvo rešenja nam i daje mogućnost da svako od njih sagledamo iz različitih uglova, te da na taj način uvidimo kako njihova preimućstva, tako i njihove manjkavosti.

Drugo, ovaj proces je dugačak, mukotrpan, takoreći trajan. U okviru njega se zahteva sadejstvo različitih faktora i to u dužem vremenskom periodu. Pored izražene volje na nivou države, neophodno je da se ona „pretoči“ u odgovarajući pravni okvir, sačinjen po meri konkretnog podneblja. Međutim, pravni okvir sam po sebi nije dovoljan. On iziskuje i znatna finansijska sredstva, koja su značajna i za ekonomski razvijene države. Opet, prilikom ulaganja u odgovarajući tretman otpadnih voda, valja uvek imati na umu da će sve uloženo se sigurno isplatiti, kako u ljudskom, tako i u materijalnom smislu. Konkretno, kada je o našoj zemlji reč, u medijima se može čuti da polako počinje da sazreva svest o neophodnosti rešavanja ovog pitanja na jasan i održiv način, kao i volja državnih organa, odnosno organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave da opredele značajna novčana sredstva u tu svrhu. Na kraju krajeva, sve se svodi na pitanje optimizacije navedenih faktora čime se postiže najadekvatniji rezultat uz što manji utrošak. Dakle, jedan od tih neizostavnih delova ove „sлагalice“ je i odgovarajući pravni okvir, kojim se iz ugla unutrašnjeg i uporednog prava i bavi ova publikacija.

U tom smislu, države koje su bile predmet analize su zapravo samo predstavnici pojedinih regulatornih rešenja koje se odnosi na upravljanje otpadnim vodama. Najuoštenije gledano, važno je da se istakne da se u u teoriji i praksi izdvojila jedna tendencija u vezi sa vodnim uslugama u svetu, a to je remunicipalizacija, odnosno ponovno vraćanje vodnih usluga „u javne ruke“. Bitno je da se naglasi da termin remunicipalizacija ne podrazumeva isključivo to da se vodne usluge pružaju na nivou opštine, već i na nivou regiona, ili cele države. Drugim rečima, radi se o pružaocima usluga kojima upravlja javna uprava, radi postizanja unapređenog kvaliteta usluge i većeg stepena zaštite životne sredine, smanjenja troškova za krajnje korisnike, te prepoznavanja netržišne vrednosti vode. Osim

remunicipalizacije, u državama dunavske regije, kako onima čiji su sistemi nešto detaljnije prikazani u ovoj analizi, ali i u drugima, je vidljiva i tendencija ukрупnjavanja pružalaca vodnih usluga, uključujući i pružaoce usluga prečišćavanja otpadnih voda. U okviru ovih tendencija, postoji nekoliko modela. Pitanje je samo odabira adekvatnog metoda.

Konkretnije gledano, a kada je reč o zemljama koje su bile predmet analize, svaka od njih nam pruža koristan deo odgovora na tu dilemu o najboljem modelu. Tako, Češka predstavlja primer države čiji je sektor vodnih usluga u ovoj analizi dobio skor od 85 u pogledu održivosti - ali ipak treba primetiti da je broj pružalaca usluga u njoj preko 2000, a usluge se uglavnom pružaju kao privatne koncesije. Bugarska, susedna država, ima sistem u kome su pružaoce usluga uglavnom državna i opštinska preduzeća, i ima ih relativno mali broj - 64, a održivost usluga je dobila skor od 71. Iskustva Mađarske i Hrvatske u pogledu ukрупnjavanja pružalaca vodnih usluga bilo bi korisno sagledati sa stanovišta optimizacije kapaciteta za obezbeđivanje neophodnih sredstava za ozbiljne i složene investicije koje su neophodne u sektoru upravljanja otpadnim vodama u Srbiji. Primera radi, ukoliko bi se domaći zakonodavac opredelio za razvijanje vodnih usluga, a naročito prečišćavanja komunalnih otpadnih voda kroz različite modele javno-privatnog partnerstva, i koncesija, neophodno bi bilo u tom postupku ostvariti najveći mogući stepen transparentnosti, a same ugovore izraditi tako da budu u skladu sa najboljim uporednim praksama, kako bi se izbegle situacije kakve su postojale u Češkoj. Istovremeno, bilo bi uputno blagovremeno sagledati i mogućnosti da se pitanje prečišćavanja otpadnih voda u Srbiji sistemski i ciljano integriše u napore usmerene na primenu principa cirkularne ekonomije, koji predstavlja jedan od UN ciljeva održivog razvoja.

Bez obzira na to što je uvreženo mišljenje kod nas da razloge za postojeće stanje u oblasti zaštite voda od zagađivanja treba prvenstveno pripisati nedostatku sredstava za izgradnju i održavanje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, a ne odsustvu adekvatne regulative, izvršena analiza usklađenosti pokazuje nedostatke nacionalnog regulatornog okvira u domenu transponovanja rešenja iz Direktive Evropske unije o tretmanu komunalnih otpadnih voda. U vezi sa tim, svakako prvi značajan korak na putu unapređenja postojećeg režima trebalo bi da bude donošenje Akcionog plana za sprovođenje Strategije o upravljanju vodama na teritoriji Republike Srbije. Imajući u vidu da se u izveštaju Evropske komisije o Republici Srbiji za 2020. godinu u tom pogledu spominje da se sa izradom Akcionog plana nije daleko otišlo, bilo bi dobro da se prilikom njegove izrade uzme u obzir uočena neusklađenost nacionalnog zakonodavstva sa odredbama Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Na taj način, omogućio bi se sistemski i koherentan pristup reformi nacionalnog zakonodavstva na putu ispravnog prenošenja Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda.

Konkretnije, pored ukazivanja na propust nacionalnih pravnih akata da inkorporišu definicije „obalnih voda“ i „estauara“ iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda, nedostatak nacionalnih rešenja u pogledu definisanja ključnih pojmova ogleda se i u tome što postojanje nedovoljno jasnih definicija „drugih otpadnih voda“ i „otpadnih voda“ u Uredbi o graničnim vrednostima emisije može da ugrozi razumevanje drugih pravilno transponovanih pojmova. Pored toga, nužno je zauzimanje jasnijeg strateškog stava, pa i normiranja da li će se u Republici Srbiji predviđati posebni režimi za osetljiva

i manje osetljiva područja ili će na celokupnoj teritoriji da se primenjuje jednoobrazan i zahtevniji režim prikupljanja i tretmana komunalnih otpadnih voda. Ukoliko se prihvati režim utvrđivanja osetljivih područja i manje osetljivih područja, potrebno je njih utvrditi u nacionalnim propisima skladu sa zahtevima Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Pored toga, neophodno je unapređenje nacionalnih propisa kako bi se prevashodno precizno preuzele odredbe iz Direktive o tretmanu komunalnih koje se odnose na gore navedene mogućnosti primene nižeg stepena prečišćavanja, kao i na obavezu utvrđivanja parametara, njihovih vrednosti, kao i načina njihovog meranja u cilju tačnog utvrđivanja dopuštenosti ispuštanja komunalnih otpadnih voda. Dakle, jasno je da je pred Srbijom kompleksan pravni i praktični izazov ispunjavanja evropskih standarda.

Nakon definisanja odgovarajućeg pravnog okvira, neophodno je sa ovom složenom regulativom upoznati, pre svega, one na koje se ona odnosi. U tom smislu, potrebno je da je pravni okvir lako dostupan i razumljiv. Nakon tog prvog koraka, neophodno je raditi na snaženju ljudskih i materijalnih kapaciteta svih subjekata koji su uključeni u ovaj proces i koji će ga primenjivati. Kada je reč o snaženju ljudskih resursa, neophodno je to činiti posebno sa nosiocima javnih ovlašćenja. Bez toga bi valjane norme ostale samo „mrtvo slovo na papiru“. Naravno, njima je potrebno obezbediti i odgovarajuću materijalnu osnovu kako bi mogli da ispune poslove iz svoje nadležnosti. Kada se radi, o materijalnm aspektu, nužno je da se dalje radi na stvaranju odgovarajuće infrastrukture. Nakon svih preduzetih koraka se stvaraju realni uslovi za nesmetano i efikasno funkcionisanje sistema u celini. Međutim, čak i kod najefikasnijeg sistema pravnih normi, postoji mogućnost njihovog neprimenjivanja. Stoga, mora se u svakom slučaju obezbediti i adekvatan nadzor u svrhu dodatnog obezbeđivanja njihovog poštovanja. U tom smislu, veoma bitan element su odgovarajuće inspekcije. Cilj njihovog delovanja bi trebalo da bude dvostruk. Sa jedne strane, to su nadzor i prevencija. Sa druge strane, ukoliko nadzor i prevencija zakažu neophodno je da se lica koja to čine adekvatno sankcionišu. Pitanja adekvatnog sankcionisanja zavisi, kako od odgovarajućeg sistema predviđenih sankcija, tako i od njihove primene u praksi. U svakom slučaju, neophodno je i jačanje ljudskih i materijalnih kapaciteta inspekcijskih organa.

Na kraju, jasno iz svega iznetog u ovoj analizi proizlaze tri činjenice. Prva, da je ulaganje u svakom smislu u ovu oblast nužno, ne samo zbog nas, već i generacija koje dolaze i koje bi trebalo da uživaju u još zdravijoj planeti. Drugo, ovo ulaganje zahteva jedan sveobuhvatan, holistički pristup, kojim će se u vidu imati svi aspekti ovog složenog problema. Samo na taj način se ovaj problem može rešiti na taj način, da to on više ne bude, već da postane svojevrsna prednost čitavog čovečanstva, a ne problem. Zapravo, čitav ovaj postupak bi značio uvećane investicije i razvoj srodnih privrednih grana u kojima bi se mnogi ljudi zaposlili. To uvek valja imati na umu, ali pored toga, ne smemo da zaboravimo ono najvažnije. Naša priroda nas „trpi“, možda sada i suviše. Mi joj dugujemo, bar to, da u prihvatljivom maniru rešimo ono o čemu pišemo i govorimo, ne zbog novaca, već zbog nas i na zadovoljstvo svih nas.

9. PREPORUKE

Imajući u vidu navedeno, formulišemo sledeće preporuke, obzirom na važnost pitanja tretmana otpadnih voda i uloge lokalnih samouprava u tome, a naročito kad je u pitanju Grad Novi Sad koji se nalazi na međunarodnoj reci. Naravno, sledeće preporuke zahtevaju dalju analizu, kako bi se uokvirili pravni propisi koji će uzeti u obzir i sve dosadašnje nedostatke u regulisanju ove oblasti:

1. Poseban propis na nivou lokalne samouprave koji će regulisati obavezu prečišćavanja otpadnih voda na nivou lokalnih samouprava, što bi obuhvatilo i obavezu izgradnje sistema za prečišćavanje. U pogledu mogućih načina finansiranja izgradnje i održavanja sistema za prečišćavanje, preporučujemo pažljivo razmatranje uporednih modela predstavljenih u ovoj studiji. Napominjemo da je dosadašnja praksa javno-privatnih partnerstava na nivou lokalne samouprave u Srbiji ograničena. Ujedno ukazujemo da, dok se ugovor o koncesiji nameće kao jedan od modela koji su se pokazali relativno uspešnim u regionalnoj uporednoj praksi, on takođe i kritikovan zbog visokih ukupnih troškova, netransparentnih postupaka dodele, dok je takođe i prisutna značajna tendencija remunicipalizacije, odnosno vraćanja upravljanja komunalnim uslugama u „javne ruke“. Otuda smatramo da je neophodno različite modele temeljno ispitati u kontekstu Grada Novog Sada i tek onda jasno opredeliti model koji bi bio za Grad Novi Sad dugoročno održiv.
2. Imajući u vidu da se valjano obavljanje usluga koje se odnose na upravljanje komunalnim otpadnim vodama, pre svega na njihov tretman i prečišćavanje, ne može najčešće vršiti izolovano, na nivou jedne lokalne samouprave, nužno je, a u skladu sa uporednopravnim tendencijama, stvoriti pravni osnov za saradnju više jedinica lokalne samouprave u ovoj oblasti u odgovarajućim propisima, radi pružanja što kvalitetnije usluge.
3. Definisati u okviru regulative koja će regulisati tretman otpadnih voda sva pitanja koja se tiču izgradnje objekata za prečišćavanje, angažovanje stručnjaka, finansiranje, sankcije, naknadu za ispuštenu vodu, sačinjavanje standarda koja bi se ticala graničnih vrednosti zagađenja otpadnih voda. Moraju da se ulože značajni napor da se još više uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU. Usvajanje normi nije, razume se dovoljno, već je nužno i njihovo sprovođenje. U tom smislu, neophodno je pravnim aktima stvoriti osnovu za jačanje kapaciteta. U tom smislu neophodno je imati plan unapređenja u oblasti ljudskih resursa, u kome bi se insistiralo na stručnosti, adekvatnom finansiranju, te u skladu sa tim i sačinjavati pravne norme
4. Konkretno, usled nedostataka nacionalnog regulatornog okvira u domenu transponovanja rešenja iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda trebalo bi usvojiti Akcioni plan za sprovođenje Strategije o upravljanju vodama na teritoriji Republike Srbije, te uzeti u obzir uočenu neusklađenost nacionalnog zakonodavstva sa odredbama Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda.

Na taj način, omogućio bi se sistemski i koherentan pristup reformi nacionalnog zakonodavstva na putu ispravnog prenošenja Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda.

5. Neophodno je ukloniti propust nacionalnih pravnih akata da inkorporišu definicije „obalnih voda“ i „estauara“ iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Takođe, nedostatak nacionalnih rešenja u pogledu definisanja ključnih pojmova ogleđa se i u tome što postojanje nedovoljno jasnih definicija „drugih otpadnih voda“ i „otpadnih voda“ u Uredbi o graničnim vrednostima emisije što može da ugrozi razumevanje drugih pravilno transponovanih pojmova.
6. Nužno je zauzimanje jasnijeg strateškog stava pa i normiranja da li će se u Republici Srbiji predviđati posebni režimi za osetljiva i manje osetljiva područja ili će na celokupnoj teritoriji da se primenjuje jednoobrazan i zahtevniji režim prikupljanja i tretmana komunalnih otpadnih voda. Ukoliko se prihvati režim utvrđivanja osetljivih područja i manje osetljivih područja, potrebno je njih utvrditi u nacionalnim propisima skladu sa zahtevima Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda. Pored toga, neophodno je unapređenje nacionalnih propisa kako bi se prevashodno precizno preuzele odredbe iz Direktive o tretmanu komunalnih koje se odnose na navedene mogućnosti primene nižeg stepena prečišćavanja, kao i na obavezu utvrđivanje parametara, njihovih vrednosti, kao i načina njihovog merenja u cilju tačnog utvrđivanja dopuštenosti ispuštanja komunalnih otpadnih voda.
7. Pravnim okvirom ustanoviti obavezu u pogledu izveštavanja i međuinstitucionalne koordinacije.
8. Sa složenim pravnim okvirom je neophodno kontinuirano upoznavanje zainteresovanih subjekata, organizovanjem raznih radionica, savetovanja ili predviđanjem određenih punktova na kojima bi zainteresovani mogli da se izveste o sadržini pravnih normi i uspostavljenjima praksi.
9. Bilo bi uputno da se pitanje prečišćavanja otpadnih voda u Srbiji sistemski i ciljano integriše u napore usmerene na primenu principa cirkularne ekonomije, koji predstavlja jedan od UN ciljeva održivog razvoja.
10. Veoma je važno da se posebno reguliše uloga inspekcije u kontroli prečišćavanja otpadnih voda i zaštiti životne sredine, te da se pojačaju njeni kapaciteti. To bi trebalo naročito da se odnosi na stručnost inspektora, uslove koje bi trebalo da ispune, standarde koje bi trebalo da ispuni inspekcijaska služba, finansiranje, koordinisani nadzor, itd. Pored toga valjalo bi učiniti što jasnijim postupak inspekcijaskog nadzora.
11. Sistem sankcija učiniti jasnim i delotvornim u smislu istinskog ostvarivanja specijalne i generalne prevencije.
12. Analiza na nivou NS o stanju u oblasti otpadnih voda, a što bi se ticalo ispunjavanja standarda koji su definisani zakonodavstvom, kapaciteta privrednih subjekata i organa lokalne samouprave u oblasti prečišćavanja voda, obučenosti kadrova, itd, a u cilju da se odredi trenutno i poželjno stanje.
13. Definisati izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda po zonama u NS;
14. U definisanju posebnih propisa na nivou Grada Novog Sada i lokalnih samouprava definisati odredbe na osnovu principa koje je Republika Srbija usvojila potpisivanjem

Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav. To se odnosi i na mere i aktivnosti koje su deo navedene Konvencije;

15. Obzirom da se u okviru Grada Novog Sada nalazi deo Koviljsko Petrovaradinskog rita, u okviru navedenih propisa voditi računa o poštovanju odredaba i Ramsarske konvencije koje je Republika Srbija potpisala i koja se, između ostalog, odnosi i na zaštitu močvarnih područja koja su izložena zagađenju usled izlivanja otpadnih voda u složene i osetljive ekosisteme.

*

* *

U Republici Srbiji se na svim nivoima mora uložiti značajni napor, kako bi se uskladilo domaće zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU. U vezi sa tim, mora se voditi računa i o sadržini godišnjih izveštaja Evropske unije o Srbiji. Ističemo stoga da se u godišnjem izveštaju za 2020. godinu u okviru Poglavlja 27 – Životna sredina i klimatske promene“, konkretnije u tački 6.27 navodi sledeće: „U oblasti kvaliteta vode, postignuta je umerena usklađenost zakonskih propisa. Nije načinjen napredak u radu na Akcionom planu za sprovođenje Strategije upravljanja vodama. Neprečišćene otpadne vode i dalje su glavni izvor zagađenja. Neusklađenost standarda koji se primenjuju u Srbiji sa pravnim tekovinama EU u smislu određenih oblasti, kao što je to npr. arsen, predstavlja veliki problem. Srbija mora da uloži značajne napore da još više uskladi svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU, da sprovodi zakone, te da ojača svoje administrativne kapacitete, a naročito u pogledu izvršavanja i međuinstitucionalne koordinacije“.

Veoma je bitan segment koji se odnosi na pravovremeno i obavezno izveštavanje od strane privrednih subjekata, koji predstavljaju zagađivače, odnosno onih koji emituju otpadne vode koje se ispuštaju u recipijent. Izveštaji se podnose Agenciji za zaštitu životne sredine, odnosno, za SEPA bazu podataka. Napominjemo, po članu 98 Zakona o vodama, utvrđena je obaveza merenja količine i ispitivanja kvaliteta otpadnih voda, tako što je utvrđeno da je privredni subjekt dužan da postavi uređaje za merenje i kontinuirano meri količine otpadnih voda, da ispituje parametre kvaliteta otpadnih voda i njihov uticaj na recipijent, da izveštaje o izvršenim merenjima čuva najmanje pet godina i da iste dostavlja javnom vodoprivrednom preduzeću, ministarstvu nadležnom za poslove zaštite životne sredine i Agenciji za životnu sredinu jednom godišnje. Isti privredni subjekt dužan je da meri količine i ispituje kvalitet otpadnih voda pre i posle prečišćavanja, da obezbedi redovno funkcionisanje uređaja, objekata, odnosno, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i da vodi dnevnik njihovog rada, kao i da ako u procesu proizvodnje u određenom pogonu ili delu pogona nastaju otpadne vode koje sadrže opasne materije, ima obavezu da obavlja merenje količina i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda pre njihovog spajanja sa ostalim tokovima otpadnih voda.

Najzad, veoma je bitan inspekcijski nadzor. obzirom na broj zakona kojima su povereni poslovi jedinicama lokalne samouprave, kao i nedovoljne kapacitete, pre svega organizacione i kadrovske, ukazala se potreba za boljom koordinacijom poslova

inspekcijskog nadzora. Zbog toga je u okviru Sektora za nadzor i predostrožnost u životnoj sredini formirano Odeljenje za poverene poslove i obrazovanje sa jasnim zadacima na uspostavljanju i unapređenju koordinacije poverenih poslova i planiranju i sprovođenju obrazovanja inspektora za zaštitu životne sredine na svim nivoima, a započeti proces obrazovanja inspektora za zaštitu životne sredine jedinica lokalne samouprave je izuzetno važan.

Zbog svih navedenih ciljeva, koji su definisani u okviru preporuka, pažljivo su odabrana ključna pitanja za istraživanje u kojem su učestvovali predstavnici vlasti u Novom Sadu, zatim, javnog preduzeća, kao i privrednih subjekata. Odgovori koji su dobijeni, odnosno, izrečeni stavovi su veoma bitni u budućim izmenama propisa, kao i donošenju novih u ovoj oblasti.

BIBLIOGRAFIJA

Monografije, članci:

- Baun M., Marek D., "Implementing EU environmental law in the new member states: the Urban Waste Water Treatment Directive in the Czech Republic", *Contemporary European Studies* 1/2013.
- Van Dijk M., Schouten M., „The dynamics of the European water supply and sanitation market“ *AWRA International Speciality Conference* 2004.
- Veljković N., Petrović Z., Šotić A., Cibulić V., „Perspektiva primene Evropske direktive o pečišćavanju komunalnih otpadnih voda u Srbiji“, *Voda i sanitarna tehnika*, br. 1, januar-februar 2018., god. XLVIII.
- Grebot, B., Illes, A., Madzharova, G., Scarlat, A., Anderson, N. and Fribourg-Blanc, B., "Urban Waste Water –Non-Connected Dwellings Final report", 2019. <https://forum.eionet.europa.eu/nrc-eionet-freshwater/library/urban-waste-water-treatment/urban-waste-water-non-connected-dwellings/download/en/1/19-12-04%20Non-connected%20dwellings.pdf>, 18.2.2021.
- Joldžić V., Batrićević A., Stanković V., *Pravni okviri za zaštitu životne sredine od negativnih tehnogenih uticaja*, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2017.
- Jović V., Subić J., „Pravna zaštita voda u Srbiji i Evropskoj uniji sa posebnim osvrtom na zaštitu reke Dunav“ *Dunavska strategija Evropske unije u 21. veku*, (ur.D. Dimitrijević, M. Radaković), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2016., 197
- Capodaglio A., „Integrated, Decentralized Wastewater Management for Resource Recovery in Rural and Peri-Urban Areas“, june 2017. https://www.researchgate.net/publication/317608186_Integrated_Decentralized_Wastewater_Management_for_Resource_Recovery_in_Rural_and_Peri-Urban_Areas, 03.04.2021.
- Kingston S., Heyvaert V., Čavoški A., *European Environmental Law*, Cambridge 2017.
- Koprić I. et al., "Hrvatska javna uprava u 2019. godini", *Hrvatska i komparativna javna uprava*, godina 20., Poseban prilog uz broj 2/2020.
- Ljubisavljević D., Đukić A., „Prečišćavanje gradskih otpadnih voda u Republici Srbiji – Stanje i perspektive“, 2009.
- Maksimović Č., „Ima li Srbija dovoljno mudrosti da postane vodeća zemlja u primeni novih tehnologija postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda“, *Vodoprivreda*, vol. 50, no. 294-296, str. 215-228, 2018.
- Marek D., Baun M., Dabrowski M., „The challenge of implementing European Union environmental law in the new member states: The Urban Waste Water Treatment Directive in the Czech Republic and Poland“, *Environment and Planning C: Politics and Space*, January 2017., doi:10.1177/0263774X16686071.
- McDonald D., „Remunicipalization: The future of water services?“, *Geoforum* 91, 2018.
- Prlja D., Stepić D., Savović D., „Upravljanje otpadom – Međunarodni propisi sa posebnim osvrtom na regulativu Evropske unije“, U: Čavoški A. i Knežević Bojović A. (ur.), *Ekologija i pravo*, Institut za uporedno pravo, str. 150-166, 2012.

- Rücker. L. „Municipal water infrastructure in post-socialist Serbia: tensions between economic, political and ecological interests“, thesis, <https://doi.org/10.34726/hss.2020.74668>.
- Szabo I., Garcia Quesada M., Historical waves in Hungarian water sector reform and implications for integration, Utilities Policy, 2017., <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2017.02.005>.

Zakonodavstvo (zakonski i podzakonski akti) Republike Srbije:

- Zakon o vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018 - dr. zakon
- Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 (drugi zakon), 72/2009 (drugi zakon), 43/2011 (Odluka Ustavnog suda), 14/2016, 76/2018, 95/2018 (drugi zakon) (**ZZŽS**)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Sl. glasnik RS*, br. 25/2019 (**ZZZ**)
- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 25/2015 (**ZKZŽS**)
- Zakon o javnim preduzećima, *Sl. glasnik RS*, br. 15/2016, 88/2019 (**ZJP**)
- Zakon o javnom zdravlju, *Sl. glasnik RS*, br. 15/2016 (**ZJZ**)
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016 (**ZJPPK**)
- Zakon o komunalnim delatnostima, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2011, 104/2016, 95/2018 (**ZKD**)
- Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018 (**ZLS**)
- Zakon o meteorološkoj i hidrološkoj delatnosti, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2010 (**ZMHD**)
- Zakon o planiranju i izgradnji, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon i 9/2020 (**ZPI**).
- Zakon o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 73/2010, 121/2012, 18/2015, 96/2015 (drugi zakon), 92/2016, 104/2016 (drugi zakon), 113/2017 (drugi zakon), 41/2018, 95/2018 (drugi zakon), 37/2019 (drugi zakon), 9/2020
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, 65/2008 - dr. zakon, 41/2009, 112/2015, 80/2017 i 95/2018 - dr. zakon
- Zakon o putevima, *Sl. glasnik RS*, br. 41/2018 i 95/2018 - dr. zakon (**ZP**)
- Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, *Sl. glasnik RS*, br. 99/2009, 67/2012 - Odluka Ustavnog suda, 18/2020 (drugi zakon) (**ZUNV**)
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018 - dr. zakon, 86/2019 - usklađeni din. izn. i 126/2020 - usklađeni din. izn. (**ZFLS**)
- Zakon o šumama, *Sl. glasnik RS*, br. 30/2010, 93/2012, 89/2015, 95/2018 (drugi zakon) (**ZŠ**)
- Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju, *Sl. glasnik RS*, br. 80/2011

- Nacionalna strategija održivog razvoja, *Sl.glasnik RS*, br. 31/2012.
- Odluka o određivanju granica vodnih područja, *Sl. glasnik RS*, br. 92/2017
- Odluka o uslovima i načinu organizovanja poslova u vršenju komunalnih delatnosti i isporuke voda i uklanjanja voda, *Sl.list grada Novog Sada*, br. 60/2010, 8/2011, 38/2011, 13/2014, 59/2016, 59/2019, 59/2020 (dalje. Odluka – komunalne delatnosti i isporuka voda)
- Pravilnik o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima, *Sl. glasnik RS*, br. 33/2016
- Pravilnik o određivanju vodnih jedinica i njihovih granica, *Sl. glasnik RS*, br. 08/2018
- Pravilnik o parametrima ekološkog i hemijskog statusa površinskih voda i parametrima hemijskog i kvantitativnog statusa podzemnih voda, *Sl. glasnik RS*, br. 74/2011
- Pravilnik o referentnim uslovima za tipove površinskih voda, *Sl. glasnik RS*, br. 67/2011
- Pravilnik o sadržini posebnog plana upravljanja vodama, *Sl. glasnik RS*, br. 09/2017
- Pravilnik o utvrđivanju vodnih tela površinskih i podzemnih voda, *Sl. glasnik RS*, br. 96/2010
- Pravilnik o utvrđivanju kriterijuma za određivanje zaštićenih oblasti, *Sl. glasnik RS*, br. 13/2017
- Uredba o graničnim vrednostima prioriternih i prioriternih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje, *Sl.glasnik RS*, br. 24/2014 (**Uredba – hazardne supstance**)
- Uredba o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje, *Sl. glasnik RS*, br. 50/2012 (**Uredba – zagađujuće materije u površinskim i podzemnim vodama**)
- Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje, *Sl. glasnik RS*, br. 67/2011, 48/2012, 1/2016 (**Uredba – emisija zagađujućih materija**)
- Uredba o utvrđivanju godišnjeg programa monitoringa statusa voda za 2019. godinu, sa godišnjim programom monitoringa statusa voda za 2019. godinu, *Sl. glasnik RS*, br. 48/2019
- Ustav Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 98/2006

Međunarodne konvencije:

- Konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav, *Sl.list SRJ-Međunarodni ugovori*, br. 2/2003
- Uredba o ratifikaciji Konvencije o močvarama koje su od međunarodnog značaja naročito kao staništa ptica močvarica, *Sl.list SFRJ-Međunarodni ugovori*, br. 9/1977

Propisi i izveštaji EU:

- Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment
- 2014/431/EU: Commission Implementing Decision of 26 June 2014 concerning formats for reporting on the national programmes for the implementation of Council Directive

- 91/271/EEC (notified under document C(2014) 4208)
- Evaluacija Direktive Saveta, 2019
 - European Commission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Serbia 2019 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region 2019 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2019) 260 final}.
 - COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Serbia 2020 Report Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2020 Communication on EU Enlargement Policy {COM(2020) 660 final} - {SWD(2020) 350 final} - {SWD(2020) 351 final} - {SWD(2020) 353 final} - {SWD(2020) 354 final} {SWD(2020) 355 final} - {SWD(2020) 356 final}
 - COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EVALUATION of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment {SEC(2019)448final}-{SWD(2019)701final}
 - REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Tenth report on the implementation status and programmes for implementation (as required by Article 17 of Council Directive 91/271/EEC, concerning urban waste water treatment) COM/2020/492 final
 - COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The European Green Deal COM/2019/640 final
 - POLITICAL GUIDELINES FOR THE NEXT EUROPEAN COMMISSION 2019-2024, dostupno i na https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf, pristup 13. 10. 2012
 - COM(2020) 641 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS An Economic and Investment Plan for the Western Balkans
 - COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, SWD/2020/223 final
 - Regulation (EU) 2020/741 of the European Parliament and of the Council of 25 May 2020 on minimum requirements for water reuse, OJ L 177, 5.6.2020

Ostalo zakonodavstvo:

- 2011. évi CCIX. Törvény a víziközmű-szolgáltatásról - Zakon broj CCIX iz 2011. o javnim vodnim uslugama
- Zakon o vodama Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 66/19
- Zakon o vodnim uslugama Republike Hrvatske, *Narodne novine* 66/2019

Izvori preuzeti sa Interneta:

- A State of the Sector, 2018, update, Water and Wastewater Services in the Danube Region, Report 2019, <https://sos2018.danubis.org/>, 21.2.2021. godine
- Global Water Intelligence (GWI) (2006) Czech sewerage projects on hold as EC funding dispute <http://www.globalwaterintel.com/archive/7/10/general/czech-sewerage-projects-on-hold-as-ec-funding-dispute-rages.html>, pristup: 25.2.2021.
- Is the UWWTD Implementation Delivering Results for the People, the Economy, and the Environment of the Danube Region? A wastewater management assessment based on the World Bank's engagement, December 2018, <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/31050>, 15.1.2021.
- *Kakvoća vode u dunavskom slijevju: ostvaren je napredak u provedbi Okvirne direktive o vodama, ali potrebni su dodatni naponi*, 2015., Tematsko izvešće, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_23/SR_DANUBE_PROGRESS_HR.pdf
- Seminar: "Directive Specific Implementation Plan in the Area of Waste Management", Further Implementation of Environmental Approximation Strategy <https://eas.europa.rs/2018/04/27/seminar-specificni-planovi-implementacije-direktiva-u-sektoru-otpada/?lang=sr,m> 20.02.2021.
- Summary of Urban Waste Water Treatment, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28008&qid=1610572495116>, 10.01.2021.
- Urban waste water treatment in Europe, dostupno na www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/urban-waste-water-treatment, 14.01.2021.
- Hungarian Energy and Public Utility Regulatory Authority, <http://www.mekh.hu/water-utility>
- <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/urban-waste-water-treatment/urban-waste-water-treatment-assessment-5>, 24.2.2021.
- www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/urban-waste-water-treatment
- www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/instrumenti-za-uskladjivanje-propisa, 30.03.2021.
- https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/timetable_en.htm, 22.02.2021.
- <http://www.sepa.gov.rs/download/VodeSrbije/StatusPovrsinskihVodaSrbije2.pdf>, 27.02.2021.
- http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=167
- <https://sdgs.un.org/goals/goal6>
- https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf
- European Committee of the Regions, Water Reuse – Legislative Framework in EU Regions <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Water-reuse.pdf>.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

502.14:502.51(497.11)
340.137:349.6(4-672EU)
628.3/.4(497.11)

UPOREDNA analiza zakona, podzakonskih akata i propisa EU u oblasti regulisanja otpadnih voda i uloga lokalne samouprave odnosno grada Novog Sada / grupa autora. - Beograd : Institut za uporedno pravo, 2021 (Novi Sad : Sajnos). - 153 str. : graf. prikazi, tabele ; 24 cm

“...rezultat rada na istoimenom projektu u okviru analize postojeće pravne regulative u oblasti upravljanja otpadnim vodama, a koja je obuhvatila međunarodne konvencije koje je ratifikovala Republika Srbija, propise EU, propise pojedinih država, propise Republike Srbije i propise Grada Novog Sada.” --> kolofon. - Tiraž 200. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 149-153.

ISBN 978-86-80186-66-5

a) Отпадне воде -- Управљање -- Правни аспект -- Србија б) Водно право -- Хармонизација -- Европска унија

COBISS.SR-ID 40154377