

ЕКОНОМИЈА, ПОТРОШАЧИ

UDK: 628.171

Bibliid 1451-3188, 10 (2011)

Год X, бр. 35–36, стр. 42–49

Изворни научни рад

Др Добрица ВЕСИЋ<sup>1</sup>  
мр Србијанка СТОЈИЋ<sup>2</sup>

## ОКВИРНА ДИРЕКТИВА О ВОДАМА

### ABSTRACT

Water management is the foundation of development of economy and society, and water is the most important strategic resource in the 21<sup>st</sup> century. EU countries attach great importance to water management, thus providing substantial financial resources to its development. The adoption of Directive 2000/60/EC – Water Framework Directive establishes a framework for the EU action in the field of water policy. The goal of adopting the Directive seeks to be achieved through several main activities – integrated water management, prevention of further deterioration and protection of aquatic ecosystems, sustainable use of water, reduction of discharges and emissions of dangerous substances, the application of economic principles of “polluter pays” and “user pays”. It should be mentioned that on its way to EU Serbia will have to accept European institutional and financial models of water management, technical and environmental standards in all water management activities and the principles of modern management. The most important step is the adoption of the new Water Law. Since the Water Framework Directive is a basis for the adoption of management plans within international river basins in Europe, the countries in the region have begun to harmonize their national laws, regulations, institutions and standards in the field of water and environmental protection, with the exception of Serbia. The new Water Law has been adopted by Montenegro, Croatia, Republika Srpska and Federation of Bosnia and Herzegovina.

*Key words:* Water, integrated management, good condition, water body, protected area, monitoring.

<sup>1</sup> Институт за међународну политику и привреду, Београд.

<sup>2</sup> ЈВП „Србијаводе” Београд.

## I) СВРХА

Оквирном директивом о водама обједињени су правни инструменти у области вода на нивоу Европске уније. Због тога је та директива популарно названа „Европски устав о водама”. Директива садржи 26 чланова. Обједињене су следеће директиве: Директива о коришћењу површинских вода за пиће; Директива о опасним супстанцама и њој сродне директиве; Директива о одлуци о размени информација; Директива о чистим водама за рибе; Директива о водама за шкољке; Директива о подземним водама; Директива о третирању отпадних вода у урбаним срединама; Директива о нитритима; Директива о квалитету воде за пиће, ревидирана Директивом 98/83/ЕС; Директива о квалитету воде за купање. Основни циљеви од којих се пошло при доношењу Оквирне директиве о водама су: побољшање водених екосистема, довођење воде у „добро стање” у року од 15 година, кроз заштиту, унапређење и обнове површинских и подземних вода, као и одговорност за постизање статуса и контролу у примени мера. То подразумева обезбеђење доброг хидролошког, хемијског и еколошког статуса вода. При томе се истиче да вода није комерцијални производ, него наслеђе које треба заштитити и чувати. Интегрални приступ подразумева међународну сарадњу у прекограничном управљању водама, као и повезивање са другим секторима. Укључује хидрологију, хидраулику, педологију, пољопривреду, хемију, екологију, економију. Економски приступ према начелу „загађивач плаћа” узима у обзир не само трошкове од водних услуга, него и заштите околине и ресурса. Економичност мера кроз примену одговарајуће политике цена, треба да стимулишу рационалну и контролисану потрошњу воде. То ће допринети испуњењу циљева заштите животне средине преко избора технички и економски најповољнијих решења одрживог коришћења вода. Препорука је да се за три различите категорије потрошача – домаћинства, пољопривреду и индустрију одреде различите тарифе. При томе се узимају у обзир и социјални, економски и еколошки, као и географски и климатски услови у регијама.

## II) МЕРЕ ЕУ

Одмах по усвајању Оквирне директиве о водама почеле су активности на имплементацији које се одвијају на различитим нивоима (европским, регионалним, локалним) и у различитим формама (интернационалне комисије, научни и стручни скупови, локални семинари). Заједничка

стратегија имплементације доприноси реализацији синхронизованих активности на националним нивоима у земљама чланицама ЕУ према дефинисаној динамици за постизање доброг статуса свих водних тела. Полази се од идентификације водних подручја, а завршава планом управљања речним сливом који садржи детаљне поступке за постизање доброг статуса вода.

Табела 1: План активности на имплементацији ОДВ

Година	Активност
2000.	Доношење директиве
2003.	Идентификација водних подручја и надлежних тела
2004.	Карактеризација речног слива
2006.	Успостављање мониторинг мреже
	Почетак јавних консултација
2008.	Презентација нацрта плана управљања
2009.	Завршетак плана управљања који укључује и програм мера
2010.	Увођење политике цене вода
2012.	Програм мера постаје оперативан
2015.	Достизање циљева животне средине
2021.	Завршетак првог циклуса управљања водама

Извор: [http://ec.europa.eu/environment/water-framework/info/timetable\\_eu.htm](http://ec.europa.eu/environment/water-framework/info/timetable_eu.htm)

Према члану 24 Оквирне директиве о водама рок за транспозицију у национално законодавство је био 22.12.2003. године, док је за 10 земаља које су приступиле ЕУ 01.05.2004. године и за две земље које су прикључене 01.05.2007. године рок је био сам дан приступања. То је такође и рок за идентификацију речних басена као и одређивање надлежних тела. Други значајан корак у имплементацији је еколошка и економска анализа (тзв. Анализа члана 5) која је требало да се изврши до 2004. године. Ова анализа према члану 5 обухвата:

- анализу карактеристика речног слива;
- преглед утицаја људских активности на воде;
- економску анализу коришћења воде;

- регистар области које захтевају посебну заштиту;
- преглед свих водних тела где се вода користи за пиће или се производи више од 10м<sup>3</sup> дневно или је користи више од 50 особа.

Поменута анализа треба да буде ревидирана 2013. године, а након тога се приступа ревизији сваких 6 година. Најкасније у року од 6 година од дана ступања на снагу Директиве успоставиће се програми мониторинга. Мониторинг се спроводи за површинске воде (обухвата запремину, водостаје и протицаје до степена значајног за хемијски и еколошки статус и еколошки потенцијал, а такође и параметре еколошког и хемијског статуса и еколошког потенцијала) и за подземне воде (нивое и контролу хемијског и квантитативног статуса). У заштићеним областима мониторинг укључује и додатне показатеље статуса вода, а према прописима којима је то подручје утврђено као заштићено. Успостављање GIS-а (географски информациони систем) који у себи садржи скуп географских података за израду карата који садрже податке о водном подручју, сливу и подсливу, о површинским и подземним водним телима, мрежи мониторинга и еколошком и хемијском статусу вода и заштићених вода. Објекти и системи у GIS-у се кодирају према јединственом идентификационом коду посебног стандарда. Експлицитно је наглашена потреба учешћа јавности у процесу доношења планова. Укључивање јавности је процедурално одређено од почетне фазе у изради нацрта планова управљања, праћења динамике до доношења одлука, као и при новелирању планова. Почетак јавних консултација је предвиђен за 2006. годину, а 2008. године је предвиђена презентација Нацрта плана управљања водама.

План управљања водама као и програм мера треба да буду завршени до 2009. године, односе се на период од 2009–2015. године, након тога сваких 6 година треба извршити ревизију. Рок за увођење политике цена воде је 2010. година. Политика цена треба да буде таква да подстиче ефикасно коришћење водних ресурса. Спровођење директива врши се разменом информација између земаља чланица, развијањем упутстава, управљањем информацијама и подацима, тестирањем и вредновањима која подразумевају операционализацију техно-економских метода и модела, пратећу документацију и препоруке. Премда су активности на имплементацији Оквирне директиве о водама врло интензивне у свим земљама и резултати су задовољавајући, на основу анализа података о квалитету вода у речним сливовима, поставља се питање реалности постизања доброг статуса вода у периоду од 15 година, јер еколошки

статус вода не задовољава постављене критеријуме. Основни узроци промена еколошког статуса вода односе се на пољопривреду (утицај примене вештачких ђубрива, пестицида и хербицида) и велике хидротехничке објекте на рекама – бранама и акумулацијама, водозахватима, каналисању река за потребе пловидбе и др. Посебно се истиче да изградња нових водопривредних система и објеката може довести до погоршања еколошког статуса. Такође се процењује утицај прикључења нових чланица, као и будућих чланица ЕУ на статус вода.

### III) САДРЖАЈ

Оквирна директива о водама садржи 26 чланова. Саставни део Оквирне директиве су 11 анекса који обухватају низ важећих директива које се непосредно или посредно односе на заједничку политику Европске уније у области вода. Оне су равноправне са Оквирном директивом о водама.<sup>3</sup> Да би се смањила могућност неразумевања и различитих интерпретација директива, урађено је низ усмеравајућих докумената за већину активности. То су CIS (*Common Implementation Strategy – Guidance Documents*) водичи. Обухватају упутства и препоруке за 26 области (Економија и животна средина – WATECO; Идентификација водних тела, анализа притисака и утицаја; Идентификација и одређивање јако измењених и вештачких водних тела; Прелазне и приобалне воде – Типологија, референтни увети и класификацијски системи; Према водичу за успостављање интеркалибрацијске мреже и процеса интеркалибрацијске реализације; Мониторинг према Оквирној директиви о водама; Учесће јавности у односу на Оквирну директиву о водама; Имплементација елемената GIS-а у Оквирној директиви о водама; Реке и језера – Типологија, референтни увети и класификацијски системи; Процеси планирања; Хоризонтални водич о улози мочвара у Оквирној директиви о водама; Свеобухватни приступ квалификацији еколошког статуса и еколошког потенцијала; Водич о интеркалибрацијском процесу 2004–2006; Водич о мониторингу подземних вода; Водич о подземним водама у

<sup>3</sup> Annex I – Information required for the list of competent authorities; Annex II – Surfaces water status; Annex III – Economics analysis; Annex IV – Protected areas; Annex V- Surfaces water status; Annex VI – List of measures to be included within the programs of measures; Annex VII – River basin management plans; Annex VIII – Indicative list of the main pollution; Annex IX – Emission limit values and environmental quality standards; Annex X – List of priority substances in the field of the water policy; Annex XI – Maps.

заштићеним подручјима воде за пиће; Водич о спречавању или ограничавању директних и индиректних инпута у контексту Директиве о подземним водама 2006/118/ЕС; Статус подземних вода и тренд процене; Хемијски мониторинг површинске воде према Оквирној директиви о водама; Изузећа за еколошке циљеве; Водич за извештаје према Оквирној директиви о водама; Ажурирани водичи за имплементацију GIS-а у политици вода ЕУ; Процена еутрофикације у контексту политике вода ЕУ; Уређење речног басена у климатским променама; Хемијски мониторинг седимента и биоте према Оквирној директиви о водама; Процена ризика и коришћење концептуалног модела за подземне воде).

#### IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Европски парламент и Веће Европске уније је, у складу са чланом 175. став 1 Уговора о Европској заједници, у поступку суодлучивања донео Оквирну Директиву о водама. Објављена је у Службеном гласнику Европске уније 22.12.2000. године.<sup>4</sup> Ступила је на снагу самим даном објављивања. Директиве су општи правни акти који важе за подручје Европске уније, за сваку од 27 чланица, али нису директно обавезујући, већ их треба претходно инкорпорирати појединачно у национално законодавство сваке државе чланице. Према члану 24. Оквирне директиве о водама рок за транспозицију је био 22.12.2003. године, док је за 10 земаља које су приступиле ЕУ 01.05.2004. године и две земље које су прикључене 1. маја 2007. године рок био сам дан приступања.

#### V) ИЗВОРИ

- „Закон о водама”, *Службени гласник Републике Србије*, 30/2010.
- *Official Journal*, (OJ L 327), pp. 1-73.
- Интернет:[http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/timetable\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/timetable_en.htm)
- Интернет:[http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts\\_figures/guidance\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm)
- *Службени лист РЦГ*, бр. 27/07.
- *Народне новине*, бр. 153/09.

---

<sup>4</sup> *Official Journal* (OJ L 327).

- *Службени гласник Републике Српске*, бр. 15/06.
- *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 70/06.

## VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Доношењем новог Закона о водама Србија је започела процес усклађивања националних закона, прописа, стандарда и институција у области вода и заштите животне средине са Директивама ЕУ у области управљања водама и Оквирном директивом о водама. Основни закон у Србији којим се уређује правни статус вода, интегрално управљање водама, управљање водним објектима и водним земљиштем, извори и начин финансирања водне делатности је Закон о водама.<sup>5</sup> Са припремама за доношење Закона о водама започело се још септембра 2003. године. У раду су учествовали еминентни стручњаци из водопривредне делатности, уз сталне консултације са страним стручњацима (експерти Светске банке), а у оквиру Twinning пројекта у коме су учествовали представници Републичке дирекције за воде и немачке владе, проверавала се усклађеност Нацрта Закона о водама са Оквирном директивом о водама. Основни циљеви од којих се пошло при изради Закона су успостављање: интегралног управљања водама; регулаторне функције; економских принципа финансирања („корисник плаћа” и „загађивач плаћа”); система мониторинга и информационе основе и доступност информација и комуникација са јавношћу. Сагласно са Оквирном директивом о водама, учешће јавности је уграђено и у одреднице Закона о водама. У члану 38. је прописано да Министарство, као и Јавно водопривредно предузеће, обавештава јавност и Националну конференцију за воде о припремама за доношење планова три године пре почетка периода на који се план односи, као и о стању и проблемима у изради планова две године пре почетка периода. Нацрт се објављује најмање годину дана пре почетка периода за који се план доноси. На Нацрт, који се јавно излаже у просторијама Министарства и ЈВП, и такође на сајту, могу се достављати примедбе. Обавеза је Министарства и ЈВП да на примедбе доставе одговоре у року од 30 дана од пријема. Мониторинг статуса вода је одређен у члану 107. и хармонизован је са одредбама Оквирне директиве о водама. За годишњи програм мониторинга је задужена републичка организација надлежна за хидрометеоролошке послове, која доставља квартално

---

<sup>5</sup> *Службени гласник Републике Србије*, број 30/10 од 07.05.2010.

извештаје Министарству и Агенцији за заштиту животне средине. Поред тога, једном годишње доставља годишњи извештај о стању и променама квалитета воде. Овај извештај се доставља и ЈВП, министарству надлежном за послове здравља, министарству надлежном за послове заштите животне средине и министарству надлежном за послове геологије. С обзиром да је Оквирна директива о водама основа за доношење планова управљања у оквиру међународних речних басена у Европи, осим Србије и остале државе региона су започеле са усклађивањем националних закона, прописа, институција и стандарда у области вода и заштите животне средине. Коришћење искуства водопривреде ЕУ се посебно манифестовало кроз учествовање у међудржавним пројектима (Twining, CARDS и сл.), спровођење програма образовања и обучавања, као и кроз доношење закона из области вода у којима су инкорпориране одреднице Оквирне директиве о водама. Нови Закон о водама су донеле: Црна Гора, Хрватска, Република Српска и Федерација БиХ. Европска комисија задужена за праћење имплементације Оквирне директиве о водама истражује утицај будућих чланица ЕУ. Као најпозитивнији пример се истиче учешће у ICPDR (The International Commission for the Protection of the Danube River), где су земље на време извршиле одређене задатке које се односе на имплементацију Оквирне директиве о водама за Дунав.<sup>6</sup> Позитиван пример је Извештај које су на време доставиле Србија, Хрватска и Босна и Херцеговина, у оквиру имплементације члана 5 Оквирне директиве о водама који се односи на Дунав. Процес усклађивања са правним тековинама ЕУ не завршава се доношењем домаћих прописа којима се формално или нормативно врши усаглашавање са прописима, већ се обезбеђују услови за стварање институционалних капацитета за њихово тумачење, примену и извршење. Посебно је значајно сагледавање водних ресурса као чинилаца интегралног развоја друштва. Различити интереси у области вода, и супротстављени интереси настоје да се рационално разрешавају и међусобно усклађују, чиме се унапређује развој друштва у целини. Постоји међузависност јер је немогуће развијати водопривреду уколико привреда и друштво стагнирају, али је такође развој привреде и друштва немогућ без развијеног сектора у области вода.

---

<sup>6</sup> “First report on the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC”, *Commission Staff Working Document* (SEC(2007) 362 final), p. 22.