

Prof. dr Dragoljub TODIĆ¹

INSTITUCIONALNI ASPEKTI SARADNJE DRŽAVA U SLIVU REKE DUNAV, EU INTEGRACIJE I REPUBLIKA SRBIJA

APSTRAKT

Autor razmatra pitanje formi institucionalnog organizovanja saradnje država u slivu reke Dunav i činioce koji determinišu saradnju Republike Srbije (RS). U prvom delu rada se ukazuje na najznačajnije institucije u oblasti životne sredine – od značaja za dunavsku saradnju. Daje se prikaz institucija koje su formirane u okviru Evropske unije (EU), budući da se polazi od stava da je za ostvarivanje saradnje u slivu reke Dunav od primarne važnosti ostvarivanje ciljeva EU u oblasti životne sredine u celini. Potom se ukazuje na najznačajnije institucije koje su formirane u okviru sistema međunarodnih ugovora u oblasti upravljanja vodnim resursima, uključujući i Dunav. U drugom delu rada se daje prikaz najznačajnijih institucija RS koje imaju određene nadležnosti u ostvarivanju ciljeva saradnje u slivu reke Dunav. Takođe, naglašava se i pitanje statusa RS u relevantnim međunarodnim ugovorima od značaja za saradnju u slivu reke Dunav. Ukazuje se na nivo usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU u oblasti upravljanja vodnim resursima, zbog uticaja koje usaglašavanje propisa ima na institucionalne aspekte upravljanja vodnim resursima. U radu se razmatra nekoliko teza. Dve su najznačajnije. 1) Saradnju država u slivu reke Dunav treba posmatrati u širem kontekstu sistema institucija u oblasti životne sredine koje su razvijene u okviru EU, odnosno u okviru sistema institucija formiranih na osnovu međunarodnih ugovora. Centralni deo sistema pripada institucijama formiranim u okviru Konvencije o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav (1994) i drugih međunarodnih ugovora u oblasti upravljanja vodnim resursima. 2) Potpuno ostvarivanje saradnje RS zavisi od više različitih činilaca (od statusa

¹ Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. Rad je realizovan u okviru naučnog projekta: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima: Strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti” (broj 179029), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Vlade Republike Srbije, za period 2011–2014. godine.

u procesu EU integracija, od statusa u međunarodnim ugovorima, odnosno stanja usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU, stanja i kapaciteta nadležnih institucija, funkcionisanja javne uprave, privrednih interesa, itd). Konstatuje se da RS učestvuje u značajnom delu postojećih institucija, u skladu sa svojim statusom u odnosu na EU, odnosno članstvom u relevantnim međunarodnim ugovorima. Osim toga, intenziviranje saradnje i ostvarivanje ciljeva Dunavske strategije podrazumeva, između ostalog, i dalje usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU. Planirano je da se usklađivanje najznačajnijeg dela propisa obavi do kraja 2018. godine, ali puna primena bi mogla biti ostvarena u narednih dvadesetak godina. Razvoj kapaciteta nacionalnih institucija nadležnih za saradnju u području upravljanja vodama je suočen sa ozbiljnim problemima zbog ubrzanog procesa usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU-a, kao i zakonodavne procedure koja ima više nedostataka koji direktno utiču na institucionalne aspekte saradnje RS u regionu.

Ključne reči: Dunav, institucionalni aspekti, međunarodne organizacije, Dunavska strategija, Međunarodna komisija za Dunav, Republika Srbija, upravljanje vodnim resursima, usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU, zakonodavni postupak.

1. UVOD

Saradnja država u slivu reke Dunav determinisana je različitim činiocima među kojima dostignuti nivo i forme institucionalnog organizovanja imaju posebno mesto.² Forme institucionalnog organizovanja zasnovane su na rešenjima iz međunarodnih ugovora koji su osnova njihovog ustanovljavanja i izvor različitih prava i obaveza država članica. Dva pitanja su suštinski povezana sa načinom institucionalnog organizovanja država u slivu reke Dunav. Opšti okvir predstavlja pitanje statusa u međunarodnim ugovorima u oblasti voda i životne sredine u celini, dok pitanje usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU proističe iz težnji država regiona da postanu članice ove organizacije, odnosno obaveza država potencijalnih kandidata i kandidata za članstvo u ovoj organizaciji. Članstvo u međunarodnim ugovorima i usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU predstavljaju prve formalne zahteve koji se postavljaju pred države kandidate za članstvo. Otuda je na relativno jasno prepoznatljiv način moguće govoriti o nekoliko institucija formiranih relevantnim međunarodnim ugovorima, odnosno nekoliko institucija koje se bave

² Ovde se ne ulazi u raspravu o torijskim i metodološki aspektima i dilemama institucionalnog organizovanja već se u najširem smislu reči, pod „institucijama“ podrazumevaju tela ili organizacije koje su oblikovane u formi međunarodnih komisija i komiteta, osnovnih formalnim i na pravu zasnovanim sporazumima kao što su ugovori o upravljanju prekograničnim resursima. Nurit Kliot, Deborah Shmueli, Shamir U. “Development of institutional frameworks for the management of transboundary water resources”, *International Journal of Global Environmental Issues*, Vol. 1, Nos. 3/4, 2001, pp. 306–328.

poslovima u oblasti životne sredine u okviru EU, koje imaju naročit uticaj na ostvarivanje ciljeva saradnje, odnosno dinamiku EU integracija država u slivu.³

2. INSTITUCIJE EU NADLEŽNE ZA KREIRANJE I SPROVOĐENJE POLITIKE I PRAVA ŽIVOTNE SREDINE

Veći broj različitih institucija EU ima određene nadležnosti u oblasti životne sredine ili mogu biti od značaja za oblast životne sredine.⁴ Neke od njih imaju opšti karakter sa formalno definisanim nadležnostima u Lisabonskom ugovoru kao što su, npr. Evropski parlament, Savet Evropske unije (ili Savet ministara), Evropska komisija, Evropska investiciona banka, Sud pravde EU, itd, dok se neke od njih prevashodno bave pitanjima životne sredine.⁵ Agencije Evropske unije, za razliku od institucija kao što su Savet, Parlament, Komisija, itd. su tela koja su formirana aktima sekundarnog zakonodavstva radi sprovođenja određenih tehničkih, naučnih i drugih zadataka.⁶ Veći broj agencija ima ili može da ima značaj za oblast životne sredine a posebno su značajne Evropska agencija za životnu sredinu i Evropska agencija za hemikalije. a) Evropska agencija za životnu sredinu (EEA) je osnovana 1990. godine i njena uloga je da podrži održivi razvoj i postigne značajan i merljiv napredak u očuvanju životne sredine u Evropi, pružajući važne i pouzdane informacije institucijama koje kreiraju politike i donose odluke, ali i najširoj javnosti.⁷ EEA započela je sa radom 1994. godine. Sedište joj je u Kopenhagenu /Danska/. Agencija je otvorena prema državama koje nisu članice EU, ali su zainteresovane za pojedina pitanja u oblasti životne sredine, kao što su Island, Lihtenštajn i Norveška koje su članice od osnivanja, kao i države koje su u različitim fazama pristupanja EU. b) Evropska agencija za hemikalije (ECHA) je institucija EU koja se bavi unapređivanjem kvaliteta života kroz obezbeđivanje bezbednog korišćenja hemikalija

³ Članstvo država regiona u EU ima poseban značaj u svim raspravama koje se odnose na politiku upravljanja vodnim resursima u dunavskom regionu. Ovo, pre svega, imajući u vidu nivo razvijenosti propisa ove organizacije u oblasti životne sredine (uključujući i upravljanje vodnim resursima) kao i liderske ambicije organizacije kada se radi o globalnoj politici u oblasti životne sredine (posebno u nekim oblastima, kao što su klimatske promene koje su direktno povezane sa upravljanjem vodama). Od ukupno 19 država regiona u EU je ukupno 11, a većina ostalih je u nekoj fazi procesa pridruživanja sa EU ili ima izgrađene posebne odnose sa ovom organizacijom.

⁴ Za šire o institucijama EU od značaja za oblast životne sredine videti u Dragoljub Todić, *Vodiči kroz EU politike – Životna sredina*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011. str. 30–35.

⁵ Zbog karaktera ovog rada ovde će biti ukazano samo na nekoliko institucija čiji predmet delovanja ima specifičan i jasno prepoznatljiv okvir od značaja za upravljanje vodama, tj. neće biti govora o institucijama koje imaju širi karakter.

⁶ Internet: http://europa.eu/pol/env/index_en.htm (datum pristupanja: 10.10.2015)

⁷ Internet: <http://www.eea.europa.eu/> (datum pristupanja: 10.10.2015)

i podsticanje inovacija.⁸ U skladu sa ovim, osnovni propisi kojima se bavi ova institucija odnose se na hemikalije a naročito REACH Uredba o registraciji, proceni i ograničenjima hemikalija iz 2007. godine i CLP Uredba o klasifikaciji, obeležavanju i pakovanju supstanci i jedinjenja iz 2009. godine. Agencija obezbeđuje koordinaciju aktivnosti u vezi sa primenom ovih propisa radi postizanja konzistentne i dosledne primene. Istovremeno, Agencija državama članicama i evropskim institucijama obezbeđuje odgovarajuće naučne informacije o pitanjima koja se tiču bezbednosti i različitih društveno-ekonomskih aspekata korišćenja pojedinih hemikalija. Sedište Agencije je u Helsinkiju (Finska). c) Eurostat, sa sedištem u Luksemburgu, je osnovan 1953. godine.⁹ Osnovne funkcije Eurostata su: pružanje neophodnih statističkih podataka institucijama EU kako bi mogle da analiziraju, vode i procenjuju komunitarne politike, kao i snabdevanje javnih ustanova, preduzeća, obrazovnih ustanova, novinara i građana statističkim podacima. Komunitarna statistika se deli na 9 grupa: opšta statistika; ekonomija i finansije; stanovništvo i socijalni uslovi; industrija, trgovina i usluge; poljoprivreda i vodoprivreda; spoljna trgovina; saobraćaj; životna sredina i energetika, i nauka i tehnologija. U delu koji se odnosi na životnu sredinu obuhvaćene su sledeće oblasti: proizvodnja, tretman i reciklaža otpada, vodni resursi i tretman otpadnih voda, troškovi zaštite životne sredine, porezi u oblasti životne sredine, proizvodi za zaštitu bilja, zaštita vazduha i klimatske promene, korišćenje zemljišta, uticaji pojedinih ekonomskih sektora (deo o poljoprivredi koji obuhvata podatke o pesticidima, đubrivu i organskoj proizvodnji, a deo o transportu obuhvata različite aspekte životne sredine uključujući efikasnost transporta i cene).

3. INSTITUCIJE FORMIRANE MEĐUNARODNIM UGOVORIMA U OBLASTI UPRAVLJANJA VODNIM RESURSIMA¹⁰

3.1. Međunarodna komisija za Dunav¹¹

Sofijskom Konvencijom o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunava (1994) se predviđa, između ostalog, i formiranje „Međunarodne komisije” koja treba

⁸ Internet: <http://echa.europa.eu/web/guest/home> (datum pristupanja: 10.10.2015)

⁹ Internet: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview> (datum pristupanja: 20.10.2015)

¹⁰ Ovde se ne ulazi se u raspravu o drugim subjektima kao što su sekretarijati pojedinih međunarodnih ugovora u oblasti upravljanja vodama koji imaju opšti značaj. Poseban značaj imaju sekretarijati međunarodnih ugovora zaključenih u okviru Ekonomske komisije UN za životnu sredinu među kojima je i Helsinška konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera. Internet: <http://www.unece.org/env/water/> (19.10.2015). Takođe, ostavljaju se po strani i druge forme regionalne saradnje koje mogu, na širi način, biti od značaja za saradnju između država u slivu reke Dunav. Takav je slučaj i sa saradnjom u okviru evroregiona.

¹¹ International Commission for Protection Danub River (ICPDR). Sedište u Beču. Internet: <http://www.icpdr.org/main/> (datum pristupanja: 22.10.2015)

da se stara o „realizaciji ciljeva i odredaba ove Konvencije” (čl.18).¹² Istovremeno, strane ugovornice su Aneksom IV uz Konvenciju utvrdile i Statut Međunarodne komisije za zaštitu reke Dunav, čime su regulisana pitanja sastava Komisije, predsedništva, sastanaka, donošenja odluka, usvajanja odluka, ekspertskih tela, sekretarijata, izveštaja, troškova, itd. Međunarodna komisija se sastoji od delegacija koje imenuju strane ugovornice Konvencije pri čemu svaka strana može da imenuje najviše pet delegata. Takođe svaka strana ugovornica može imati i po nekoliko eksperata koji se bave određenim posebnim pitanjima. Mandat Međunarodne komisije je određen okvirima Sofijske konvencije, naročito članovima 2. i 3. i ona je odgovorna za potpuno sprovođenje Konvencije. Ona ima nadležnost da donosi sve odluke osim onih koje su rezervisane za Konferenciju strana kao najviše telo. Ona tumači pravna i administrativna pitanja, osniva i bavi se pitanjima razvoja institucionalnih okvirnih uslova, nastoji da unapredi zajedničke aktivnosti i saradnju država članica uključujući i razmenu iskustava i informacija, ohrabruje i obezbeđuje poštovanje obaveza koje proizilaze iz Konvencije, saradjuje sa drugim organizacijama ili telima koja su angažovana u zaštiti i upravljanju vodama reke Dunav, itd. U okviru ukupnih aktivnosti Međunarodne komisije formirano je jedan broj ekspertskih grupa: grupa za emisiju zagađenja čiji je zadatak redukcija zagađenja i katalogiziranje zagađivača i zagađenja u slivu reke Dunav; grupa za monitoring kvaliteta voda, laboratorijska merenja, obradu i razmenu podataka o kvalitetu voda čiji je zadatak da ustanovi mrežu stanica za monitoring kvaliteta voda, harmonizuje metode ispitivanja i standarde, razvije sistem interkalibracije laboratorija radi povećanja pouzdanosti podataka i ustanovi način prikazivanja podataka i njihovu razmenu i upotrebu; grupa za prevenciju havarijskih i incidentnih zagađenja i sistem za upozoravanje sa zadatkom da uspostavi sistem za rano upozoravanje u slučaju havarijskih zagađenja i preduzimanje preventivnih mera i kontrole na području sliva reke Dunav; grupa za upravljanje slivom reke Dunav koja ima zadatak da planira i razvije pogodan i pouzdan sistem za sprovođenje direktiva i drugih propisa u vezi sa održivim korišćenjem i zaštitom voda; strateška ekspertska grupa koja za svoj predmet delovanja ima pravna, administrativna i finansijska pitanja i ekološka ekspertska grupa koja ima za zadatak da “podržava” aktivnosti koje Međunarodna komisija sprovodi a koje se odnose na očuvanje, obnovu i održivo korišćenje vodnih ekosistema i sa njima povezanih drugih ekosistema kao što su močvani, priobalni, itd. Poseban značaj za aktivnosti koje se odvijaju u okviru Konvencije ima Radna grupa za upravljanje Programom (Programme Management Task Force) koja koordinira saradnju koja se odvija

¹² Konvenciju o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunava ratifikovala Savezna Republika Jugoslavija 30. januara 2003. godine („Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/03).

između Međunarodne komisije i međunarodnih organizacija, međunarodnih finansijskih organizacija, donatora, nevladinih organizacija, itd.¹³

3.2. Dunavska komisija

Dunavska komisija formirana je na osnovu Konvencije o režimu plovidbe na Dunavu, potpisane 18. avgusta 1948. godine u Beogradu.¹⁴ Kao što joj sam naziv kaže ona se, pre svega, bavi pitanjima relevantnim za „režim plovidbe“. U nju su, tako, unete odredbe o načelu slobode plovidbe za državljane, brodove i robu svih država a na bazi ravnopravnosti u odnosu na plovidbene i lučke takse i uslove trgovačke plovidbe, zabrani plovidbe ratnih brodova nepribrežnih zemalja, pravu kabotaže koje je rezervisano za pribrežne zemlje, pravu ulaska u luke stranih brodova i pravu istovara i utovara robe, ukrcavanju i iskrcavanju putnika na osnovu propisa pribrežne zemlje, sanitarnoj i policijskoj službi koju vrše pribrežne zemlje, itd. Konvencija predviđa i obaveze pribrežnih država da svoje sektore održavaju u plovnom stanju i da se staraju o obezbeđivanju uslova za poboljšanje plovidbe. Osnovni zadatak Dunavske komisije je da se stara o obezbeđivanju pravilne primene režima koji je ustanovljen Konvencijom, kao i obezbeđivanje koordinacije rada između pribrežnih država. Ona je, u skladu sa tim, nadležna za: -izvodjenje generalnog plana velikih radova; -uspostavljanje jednoobraznog sistema održavanja plovnih puteva; -ujednačavanje pravila rečne bezbednosti; -objavljivanje priručnika, karti, atlasa i sl.; -koordinaciju rada hidrometeoroloških službi, itd. Članom 14. Konvencije Dunavskoj komisiji je priznato svojstvo pravne ličnosti „u skladu sa zakonodavstvom države u kojoj ne nalazi njeno sedište”.¹⁵ Pravni položaj, obaveze, prava itd. Komisije precizno su regulisani naknadno zaključenom Konvencijom o privilegijama i imunitetima Dunavske komisije (stupila na snagu 1964. godine).

3.3. Savska komisija¹⁶

Okvirnim sporazum za sliv reke Save (2002),¹⁷ predviđeno je, između ostalog, i da Komisija za sliv reke Save, u cilju sprovođenja Sporazuma, obavlja sledeće

¹³ Međunarodna komisija za Dunav ostvaruje saradnju sa svim relevantnim međunarodnim organizacijama koje se bave problemima životne sredine. Posebne forme saradnje ostvaruju se sa Komisijom za zaštitu Crnog mora.

¹⁴ Potpisale su je Mađarska, Bugarska, Rumunija, SSSR, Ukrajina i Jugoslavija, da bi 1960. godine Konvenciji pristupila i Austrija. Inače pre Dunavske komisije o kojoj ovde govorimo, kroz istoriju su (od Pariskog ugovora iz 1856. godine) postojala različita međunarodna tela koja su se starala o određenim pitanjima vezanim za Dunav.

¹⁵ Prvobitno je sedište Dunavske komisije bilo u Galcu, a od 1954. godine se nalazi u Budimpešti.

¹⁶ Internet: <http://www.savacommission.org/> (30.10.2015).

¹⁷ „Sl. SCG-Međunarodni ugovori“, br. 12/04.

funkcije: donosi odluke s ciljem obezbeđenja uslova za sigurnu plovidbu, donosi odluke o uslovima finansiranja izgradnje plovnih puteva i njihovog održavanja, donosi odluke o svom radu, budžetu i postupcima i donosi preporuke o svim drugim pitanjima koja se odnose na sprovođenje Sporazuma.¹⁸ Inače, Okvirni sporazum za sliv reke Save potpisan je 3. decembra 2002. godine u Kranjskoj Gori od strane Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Slovenije i SR Jugoslavije. Sporazum najpre definiše osnovne pojmove a članom 2. se utvrđuju ciljevi: uspostavljanje međunarodnog režima plovidbe rekom Savom i njenim plovnim pritokama; uspostavljanje održivog upravljanja vodama i preduzimanje mera za sprečavanje ili ograničavanje opasnosti za smanjivanje i uklanjanje štetnih posledica, uključujući i posledice poplava, leda, suša i slučajeva ispuštanja po vodu opasnih materija. Pored toga predviđeno je da će strane, radi ostvarivanja pomenutih ciljeva, „sarađivati u procesu izrade i realizacije zajedničkih planova i razvojnih programa za sliv reke Save i na usklađivanju sopstvenih propisa sa propisima Evropske unije“. U drugom delu Sporazuma daju se „opšti principi saradnje“, propisuje opšta obaveza saradnje (čl. 3), obaveza razmene podataka i informacija (čl. 4), regulišu saradnja sa međunarodnim organizacijama (čl. 5), saradnja sa nacionalnim organizacijama (organima i telima) (čl. 6), definiše princip razumnog i pravičnog korišćenja voda (čl. 7), smanjivanje i regulisanje prekograničnih uticaja (čl. 8), nenanošenje štete (čl. 9). U trećem delu su regulisani: režim plovidbe (čl. 10), održivo upravljanje vodama (čl. 11), plan upravljanja slivom reke Save (čl. 12) i vanredni uticaji na vodni režim (čl. 13). Četvrti deo je posvećen mehanizmima saradnje (sastanak strana ugovornica i osnivanje, funkcije, finansiranje, sedište i statut Međunarodne komisije. U petom delu se daju odredbe o rešavanju sporova gde se, pored klasičnih sredstava rešavanja sporova, predviđa i mogućnost osnivanja Komiteta stručnjaka za utvrđivanje činjenica (čl. 23). U šestom delu se daju završne odredbe. Uz Sporazum je pripremljen i Protokol o režimu plovidbe dok se sa dva aneksa uz ovaj sporazum bliže uređuju pitanja rešavanja sporova putem arbitraže i funkcionisanje Komisije za sliv reke Save.

4. PRETPOSTAVKE SARADNJE REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI UPRAVLJANJA VODAMA

Ključnim pretpostavkama saradnje RS u oblasti upravljanja vodama ovde se uzimaju sledeća tri pitanja: nadležnost i subjekti upravljanja vodama u RS, članstvo

¹⁸ Odredbama Statuta Međunarodne komisije za sliv reke Save (Aneks I uz Sporazuma) preciznije su regulisani zadaci i nadležnosti Savske komisije (čl. 4), sastav (čl. 1), predsedavanje (čl. 2), zasedanja (čl. 3), donošenje odluka i preporuka (čl. 5), finansiranje rada (čl.6), sekretarijat (čl. 7), jezici (čl. 8), radne grupe (čl. 9), izveštaji (čl. 10) i imuniteti predstavnika strana, službenika i funkcionera Sekretarijata Savske komisije (čl. 11).

RS u međunarodnim ugovorima u oblasti upravljanja vodnim resursima i usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU u oblasti upravljanja vodnim resursima.¹⁹

4.1. Nadležnost i subjekti upravljanja vodama u RS

Nekoliko organa, organizacija i drugih subjekata ima određene nadležnosti u oblasti integralnog upravljanja vodama.²⁰ U skladu sa odredbama Zakona o vodama („*Sl. glasnik RS*“, br. 30/10, 93/12), upravljanje vodama u Republici Srbiji (RS) je u nadležnosti RS i ostvaruje se preko „Ministarstva“ i drugih nadležnih ministarstava, organa autonomne pokrajine, organa jedinice lokalne samouprave i javnog vodoprivrednog preduzeća (čl. 24). Primarnu nadležnost imaju Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Republička direkcija za vode, ali se njihove aktivnosti prepliću sa poslovima nekoliko drugih organa, kao što su: Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo rudarstva i energetike, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo spoljnih

¹⁹ Dakle, ne ulazi se u raspravu o materijalnim determinantama procesa saradnje i drugim činiocima koji utiču ili mogu da utiču na saradnju RS. Za šire videti: Dragoljub Todić, Duško Dimitrijević, “Priority goals in international co-operation of the Republic of Serbia in the field of environment and sustainable development“ *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*: 14, 2/2014, pp. 163–179.

²⁰ Metodološki posmatrano, utvrđivanje konačne liste subjekata koji za svoj predmet aktivnosti imaju neka pitanja iz oblasti upravljanja vodama povezano je sa različitim problemima. Jednim od prvih pitanja koja bi trebalo rešiti je pitanje definisanja pojma integralno upravljanje vodama. Integralno upravljanje vodama (za šta se u Zakonu koristi i formulacija „upravljanje vodama“), koje je definisano kao “skup mera i aktivnosti usmerenih na održavanje i unapređenje vodnog režima, obezbeđivanje potrebnih količina voda zahtevanog kvaliteta za različite namene, zaštitu voda od zagađivanja i zaštitu od štetnog dejstva voda”, predmet je regulisanja IV poglavlja Zakona o vodama (Član 24-113). Od ukupno 228. članova Zakona na poglavlje koje je označeno kao integralno upravljanje vodama otpada 89. U okviru ovog dela regulisana su sledeća konkretnija pitanja: nadležnost, načela (Član 24, 25), Teritorijalne osnove za upravljanje vodama (jedinstven vodni prostor, vodna područja, melioraciono područje, Član 26-28), Planska dokumenta za upravljanje vodama (Strategija upravljanja vodama, Plan upravljanja vodama, Godišnji program upravljanja vodama, Član 29-42; Vodna delatnost (uređenje vodotoka i zaštita od štetnog dejstva voda, uređenje i korišćenje voda, zaštita voda od zagađivanja, izdavanje i oduzimanje licence, Član 43-112). Širinu postojećeg koncepta potvrđuje i definicija pojma korišćenje voda koji obuhvata korišćenje, između ostalog i “vodnih snaga za proizvodnju električne energije i pogon uređaja”, pored korišćenja: 1) površinskih i podzemnih voda za snabdevanje vodom za piće, sanitarno-higijenske potrebe, za potrebe industrije i druge namene; 2) vode za navodnjavanje; 4) vode za ribnjake; 5) vode za plovidbu; 6) vode za sport, rekreaciju i turizam (član 71). Korišćenje voda vrši se u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonima i svaki korisnik je dužan da vodu koristi na način kojim se ne uskraćuje pravo korišćenja voda drugim licima i ne ugrožavaju ciljevi životne sredine.

poslova, Agencija za zaštitu životne sredine, nekoliko zavoda, itd.²¹ „Drugim subjektima upravljanja vodama“ Zakon definiše Savet za vode (čl. 140, 141), Nacionalnu konferenciju za vode (čl. 142, 143), Udruženje korisnika voda (čl. 144), Naučno-istraživačku organizaciju (čl. 145) i Javno preduzeće za regionalne višenamenske hidrosisteme (čl. 146). Slično prepoznavanje subjekata zaštite životne sredine sadržano je i u Zakonu o zaštiti životne sredine (čl. 4), dok Zakon o energetici pojam „energetski subjekt“ vezuje za obavljanje „energetskih delatnosti“ iz člana 16. ovog zakona. Sa stanovišta ostvarivanja saradnje sa najznačajnijim međunarodnim institucijama u oblasti upravljanja vodnim resursima pitanja preciznog i jasnog definisanja nadležnosti i kapaciteta nacionalnih institucija imaju karakter prethodnih pitanja. Nadležnost za ostvarivanje međunarodne saradnje u oblasti upravljanja vodnim resursima regulisana je odredbama Zakona o vodama, pored nekoliko drugih propisa u oblasti državne uprave koji regulišu neke aspekte ovi pitanja. Zakon o vodama u članu 150. Stav 6. „poslove međunarodne saradnje“ proglašava „ostalim poslovima od opšteg interesa“. Na elemente međunarodne saradnje upućuju i odredbe Zakona koje se odnose na „prekogranično zagađivanje“ (član 92). Prema odredbama člana 19. Zakona o ministarstvima („*Sl. glasnik RS*“, br. 44/14) „ministarstva u okviru svog delokruga ostvaruju međunarodnu saradnju i staraju se o njenom unapređenju i obezbeđuju usklađivanje propisa sa pravom Evropske unije i učestvuju u pregovaračkoj strukturi, pripremi pregovaračke pozicije i vođenju pregovora o pristupanju Evropskoj uniji.“ Posebno značajnim bi se mogla smatrati pravila koja se odnose na potvrđivanje i sprovođenje međunarodnih ugovora, odnosno pripremu i izradu osnova za vođenje pregovora i zaključivanje pojedinih međunarodnih ugovora, koja su sadržana u relevantnim odredbama Poslovnika Vlade („*Sl. glasnik RS*“, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 i 30/2013) i Zakon o zaključivanju i sprovođenju međunarodnih ugovora („*Sl. glasnik RS*“, br. 32/2013). Obaveza sprovođenja javne rasprave u postupku pripreme zakona o potvrđivanju

²¹ Agencija za zaštitu životne sredine Republike Srbije je institucija koja saraduje sa Evropskom agencijom i to na osnovu odredbe člana 20. stav 3. Zakona o ministarstvima („*Sl. glasnik RS*“, br. 36/09). Utvrđeno je da Agencija za zaštitu životne sredine, kao organ uprave u sastavu Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja sa svojstvom pravnog lica, obavlja poslove državne uprave koji se, između ostalog, odnose na: „saradnju sa Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine (EEA) i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje (EIONET).“ Agencija za hemikalije (Republike Srbije) je institucija koja je osnovana odlukom Vlade („*Sl. glasnik RS*“, br. 78/09) radi obezbeđivanja administrativnih uslova za kvalitetno, efikasno i bezbedno upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima. Međutim, Agencija je kasnije ukinuta posebnim zakonom. Jedna od statističkih oblasti koja se prati od strane Republičkog zavoda za statistiku odnosi se na životnu sredinu i obuhvata vodu, vazduh, hemikalije, otpad, troškove zaštite životne sredine i krivična dela protiv životne sredine. Internet: <http://www.sepa.gov.rs>, 16.10.2015.

međunarodnih ugovora, samo uz prethodno ispunjavanje propisanih uslova i odsustvo obaveze izrade analize efekata ovog zakona, mogla bi se smatrati ozbiljnijim nedostatkom.²²

4.2. Članstvo RS u međunarodnim ugovorima u oblasti upravljanja vodnim resursima

Iako je oblast upravljanja vodnim resursima moguće metodološki posmatrati odvojeno od drugih pitanja u oblasti životne sredine, članstvo u međunarodnim ugovorima u oblasti upravljanja vodnim resursima predstavlja sastavni deo pitanja članstva države u međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine u celini. Ovo pre svega zbog toga što osim međunarodnih ugovora koji regulišu oblast upravljanja vodnim resursima u užem smislu reči (Videti Tabelu 1. dole), članstvo u drugim međunarodnim ugovorima koji su na posredan način relevantni za oblast upravljanja vodama može biti od suštinske važnosti za ostvarivanje ciljeva u ovoj oblasti. Takvo stanje je uslovljeno karakterom problema u oblasti upravljanja vodnim resursima i njihovom snažnom povezanosti sa brojnim drugim pitanjima u oblasti životne sredine.

Tabela 1: Članstvo država dunavskog sliva u najznačajnijim međunarodnim ugovorima u oblasti upravljanja vodnim resursima

	MED. UGOVORI U OBLASTI UPRAVLJANJA VODNIM RESURSIMA											
	Dunavske Konvencije		Helsinška konvencija o vodama				Regionalni i sub.regionalni sporazumi					NJK
	SK	BK, DK	HK	Am. 25. 26.	PVZ	PGO	SS	KZC M	KK	TM	BK	
AL			+	+	+						+	
AT	+	+	+	+								
BA	+		+	+	+		+				+	
BG	+	+	+	+				+				
CG	+		+	+							+	+
HR	+	+	+	+	+		+				+	

²² Uredbom o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2015. godini („Sl. glasnik RS”, br. 21/15) predviđena su sredstva za aktivnosti u okviru međunarodnih ugovora i učešće u radu Međunarodne komisije za zaštitu reke Dunava, Međunarodne komisije za sliv reke Save, Konvencije o zaštiti i upotrebi prekograničnih voda i međunarodnih jezera i bilateralne sporazume sa susednim zemljama.

MED. UGOVORI U OBLASTI UPRAVLJANJA VODNIM RESURSIMA												
	Dunavske Konvencije		Helsinška konvencija o vodama				Regionalni i sub.regionalni sporazumi					NJK
	SK	BK, DK	HK	Am. 25. 26.	PVZ	PGO	SS	KZC M	KK	TM	BK	
CZ	+		+	+	+				+			
IT			+	+							+	+
HU	+	+	+	+	+	+			+	+		+
MK			+	+								
MD	+	+	+	+	+							
DE	+	+	+	+	+							+
PL			+	+					+			
RO	+	+	+	+	+			+	+	+		
SK	+	+	+	+	+				+			
SI	+		+	+			+			+	+	
RS	±	±	±	±	±		±		±	±		
CH			+	+	+							
UA	+	+	+		+			+	+	+		
EU	+		+	+							+	

Legenda: SF – Sofijska konvencija o saradnji na zaštiti i održivom korišćenju reke Dunav; BK(DK)– Beogradska konvencija o režimu plovidbe Dunavom – Dunavska komisija; HK – Helsinška konvencija o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera; Am. 25. i 26. HK – Amandmani na član 25. I 26. Helsinške konvencije; PVZ – Protokol o vodi i zdravlju uz Helsinšku konvenciju; PGO – Protokol o građanskoj odgovornosti uz Helsinške konvencije; SS – Savski sporazum (Okvirni sporazum za sliv reke Save); KZCM – Konvencija o zaštiti Crnog mora od zagađivanja; KK – Karpatska konvencija (Okvirna konvencija o zaštiti i održivom korišćenju Karpata); TM – Tisa Memorandum (Memorandum o razumevanju); BK – Barcelonska konvencija o zaštiti Sredozemnog mora; NJK – Njujorška konvencija o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova; AL – Albanija; AT – Austrija, BA – Bosna i Hercegovina, BG – Bugarska; CG – Crna Gora; HR – Hrvatska; CZ – Čehoslovačka, IT – Italija; HU – Mađarska; MK – Makedonija; MD – Moldavija; DE – Nemačka, PL – Poljska; RO – Rumunija; SK – Slovačka, SI – Slovenija; RS – Srbija; CH – Švajcarska; UA – Ukrajina; EU – Evropska unija.

Izvori: Sekretarijati međunarodnih ugovora (Websajtovi)

Srbija je regulisala svoj status u najznačajnijim međunarodnim multilateralnim ugovorima u oblasti životne sredine kroz proces sukcesije, odnosno potvrđivanjem pojedinih međunarodnih ugovora.²³ Centralni značaj ima sprovođenje Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera (u okviru Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu), Konvencije o saradnji na zaštiti reke Dunav i Okvirnog sporazuma za sliv reke Save sa protokolima. Srbija je članica i Protokola o vodi i zdravlju uz Konvencije o zaštiti i korišćenju prekograničnih vodotokova i međunarodnih jezera. Srbija aktivno učestvuje u aktivnostima koje se odnose na sprovođenje ovih međunarodnih ugovora. Najvećim problemom smatra se „nedostatak kapaciteta u institucijama koje su nadležne za implementaciju Okvirnog sporazuma.“ Istovremeno, treba konstatovati da Srbija nije članica Konvencije o zaštiti Crnog mora od zagađivanja (1992), iako je bivša Jugoslavija učestvovala u nekim pripremnim aktivnostima u okviru ove Konvencije i protokola. Ipak, Srbija učestvuje u nekim aktivnostima koje se sprovode u okviru Komisije za zaštitu Crnog mora (npr. Crnomorski regionalni energetske centar). Srbija nije članica Konvencije o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova (Njujork, 1997). U grupi ostalih međunarodnih ugovora u oblasti voda, kojima su regulisana izvesna pravila međunarodne saradnje od značaja za upravljanje vodnim resursima u slivu reke Drine, poseban značaj imaju oni međunarodni ugovori koji regulišu pravila unutrašnje plovidbe.²⁴

²³ Mihajlo Vučić, Dragoljub Todić, „Članstvo država sukcesora SFR Jugoslavije u međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine“, u Dimitrijević D., Novičić Ž., Vučić M. (pr) *Regulisanje otvorenih pitanja između država sukcesora SFR Jugoslavije*, Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije Beograd, 29-30. Novembar 2012. Institut za međunarodnu politiku i privredu, Hans Zjedel Fondacija. str. 337–355.

²⁴ Međunarodna konvencija o kontroli štetnih sistema koji se koriste protiv obrastanja na brodovima („*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*”, broj 1/10); Budimpeštanska konvencija o ugovoru o prevozu robe unutrašnjim vodnim putevima (CMNI) („*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*”, br. 1/10); Protokol iz 1997. godine o izmenama i dopunama Međunarodne konvencije o sprečavanju zagađenja mora sa brodova iz 1973. godine, izmenjene i dopunjene Protokolom iz 1978. godine, koji se na nju odnosi („*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*”, br. 1/10); Evropska konvencija o međunarodnom transportu opasnog tereta na unutrašnjim plovnim putevima (ADN 2007) („*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*”, br. 3/10); Evropska konvencija o međunarodnom transportu opasnog tereta u drumskom saobraćaju (ADR 2007) („*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*”, br. 2/10); Sporazum između Vlade Republike Srbije i Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o plovidbi plovnim putevima na unutrašnjim vodama i njihovom tehničkom održavanju, („*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*”, br. 6/12); Strazburška konvencija o ograničenju odgovornosti u unutrašnjoj plovidbi (CLNI 2012), („*Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*”, br. 6/13).

4.3. Usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU u oblasti upravljanja vodnim resursima

Usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU u oblasti upravljanja vodnim resursima predstavlja deo ukupnog procesa usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU i ne može se posmatrati van tog konteksta. Sve država u slivu reke Dunav su, na različite načine, upućene na proces EU integracija, odnosno saradnje u okviru ili posredstvom institucija EU. U tom smislu usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU ima svoj proceduralni aspekt i materijalnu dimenziju. a) Postupak usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU regulisan Poslovníkom Vlade („*Sl. glasnik RS*”, br. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13) i drugim propisima od značaja za proces pripreme i usvajanja propisa. Može se govoriti o nekim slabostima procesa. I pored postojanja analize efekata propisa (kao formalnog instrumenta) odsustvo jasne obaveze sagledavanja stvarnih mogućnosti privrede i društva da primene neki propis može se smatrati jednom od slabosti postojećeg sistema usaglašavanja nacionalnih propisa. Jednim od spornih elemenata se može smatrati i mogućnost koja je ostavljena predlažući zakona da uopšte ne dostavi analizu efekata zakona (čak ni takvu analizu kakva se trenutno primenjuje). Ne postoji obaveza izrade analize efekata propisa u proceduri potvrđivanja međunarodnih ugovora. Učešće javnosti se može smatrati otvorenim pitanjem i pored napretka koji je učinjen poslednjim izmenama Poslovníka Vlade. b) Prema poslednjim procenama Evropske komisije (2014) konstatuje se, između ostalog, da je potrebno „znatno ojačati kapacitete Direkcije za vode Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine kako bi ona upravljala prenošenjem i primenom obimnog zakonodavstva EU o vodama. Snažne poplave koje su se dogodile u maju 2014. pokazuju da je neophodno brzo poboljšanje sistema i infrastrukture za sprečavanje poplava i upravljanje vodama. Razrađen je plan prioritarnih infrastrukturnih projekata za upravljanje otpadnim vodama.“²⁵ Procenjuje se da je Direktiva 2000/60/EC transponovana u propise RS oko 78%. Planirano je da potpuno usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU bude ostvareno do 2018. godine.²⁶ Direktiva 91/271/EEC koja se odnosi na tretman komunalnih otpadnih voda je samo delimično transponovana u pravni sistem RS

²⁵ Evropska komisija. *Izveštaj o napretku, Republika Srbija, 2014. koji prati Saopštenje komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Strategija proširenja i ključni izazovi za period 2014-2015.* {COM (2014) 700 konačni}, privremeno konačna verzija, Brisel http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf (22.4.2015). str. 100, 101.

²⁶ *Post screening dokument, životna sredina i klimatske promene*, Radna verzija, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Beograd, jul 2015. godine, str. 90-119.

(39%) kroz odredbe Zakona o vodama, Pravilnika o graničnim vrednostima emisija u vode, itd). Potpuna transpozicija se očekuje 2018. godine. Skroman nivo transpozicije je ostvaren i u pogledu Direktive 2006/118/EC o zaštiti podzemnih voda od zagađivanja (30%). Očekuje se da će transpozicija biti ostvarena do kraja 2018. godine. Direktiva o vodi za piće (98/83/ECC) je transponovana oko 60% putem Zakona o vodama, Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Zakona o bezbednosti hrane, Pravilnik o higijenskoj ispravnosti vode za piće, i drugih propisa. Najniži nivo transpozicije je ostvaren za Direktivu 2008/105/EC o standardima kvaliteta životne sredine u oblasti politike voda (10%). Predviđeno je da će se transpozicija ostvariti do kraja 2018. godine. Nizak nivo transpozicije je ostvaren i za Nitratnu Direktivu (91/ 676/EC) – oko 14%. Planira se da se transpozicija izvrši u periodu do 2018. godine. Direktiva o otpadnom mulju 86/278/EEC je, takođe, u početnoj fazi transpozicije (15%), a puna transpozicija se očekuje do kraja 2018. godine. I Direktiva o vodi za kupanje 2006/7/EC se nalazi u početnoj fazi transpozicije (oko 20%). Što se tiče upravljanja rizicima od poplava, procenjuje se da je Direktiva o proceni i upravljanju rizikom od poplava (2007/60/EC) transponovana u pravni sistem RS oko 70%. Planom rada Vlade za 2015. godinu predviđeno je donošenje novih propisa i preduzimanje drugih mera u ovoj oblasti.

5. ZAKLJUČAK

Postojeće forme saradnje država u slivu reke Dunav, koje imaju jasnu prepoznatljivost u okviru sistema institucija koje se bave životnom sredinom, rezultat su relativno dugog perioda istorijskog razvoja međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine. Međunarodni ugovori predstavljaju pravnu osnovu formiranja i delovanja nadležnih institucija i članstvo država regiona u njima je relativno ujednačano, osim Njujorške konvencije o pravu neplovidbenih korišćenja međunarodnih vodotokova i nekih protokola uz pojedine regionalne ugovore. Institucionalno-normativni okvir koji je u oblasti životne sredine ustanovljen od strane EU drugi je opšti činilac koji determiniše okvir delovanja država u slivu reke Dunav. Konstatuje se da RS učestvuje u značajnom delu postojećih institucija, u skladu sa svojim statusom u odnosu na EU, odnosno članstvu u relevantnim međunarodnim ugovorima. Međutim, intenziviranje saradnje i ostvarivanje ciljeva Dunavske strategije podrazumeva, između ostalog, i dalje usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU uključujući i jačanje kapaciteta institucija.

LITERATURA

Bogdanović Slavko, *The Sava River Basin – New Legal Frameworks for Shared Water Resources*. Novi Sad: YUAWL – Yugoslav Association for Water Law. 2004.

- Evropska komisija. Izveštaj o napretku, Republika Srbija, 2014. koji prati Saopštenje komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, Strategija proširenja i ključni izazovi za period 2014-2015. {COM (2014) 700 konačni}, privremeno konačna verzija, Brisel, 2014. Internet: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf (22.4.2015).
- Kliot Nurit, Shmueli Deborah, Shamir U. "Development of institutional frameworks for the management of transboundary water resources", *International Journal of Global Environmental Issues*, Vol. 1, Nos. 3/4, 2001, pp. 306–328.
- Kliot Nurit, Deborah Shmuelia, Shamir U. "Institutions for management of transboundary water resources: their nature, characteristics and shortcomings", *Water Policy*, 3/2001.
- Post screening dokument, životna sredina i klimatske promene, Radna verzija, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Beograd, jul 2015.
- Todić Dragoljub, Janjatović Tina Međunarodno vodopravo i odgovornost za štete, *Pravni život*, broj 9/2014.
- Todić Dragoljub, Dimitrijević Duško, "Priority goals in international co-operation of the Republic of Serbia in the field of environment and sustainable development" *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*: 14, 2/2014.
- Todić Dragoljub, Vodiči kroz EU politike – Životna sredina, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.
- Todić Dragoljub, „Water resources and climate change in international treaties: similarities and differences in the status of developing countries“, in Milan A. Dimkić, Fedor Mesinger and Andre Berer, (Eds), *Water Management in Transition Countries as Impacted by Climate Change nad Other Global Changes, Lesons form Paleoclimate, and Regional Issues, Symposium, Belgrade, 3-5 September 2014*. Beograd, Jasoslav Černi Institute for the Development of Water Resources, Serbian Academy of Sciences and Arts, Book of Abstracts.
- Todić Dragoljub, Vukasović Vid, *Međunarodne organizacije i međunarodna saradnja u oblasti zaštite životne sredine*, Prometej, Novi Sad, 1999.
- Vučić Mihajlo, Todić Dragoljub, „Članstvo država sukcesora SFR Jugoslavije u međunarodnim ugovorima u oblasti životne sredine“, u Dimitrijević D., Novičić Ž., Vučić M. (pr) *Regulisanje otvorenih pitanja između država sukcesora SFR Jugoslavije*, Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije Beograd, 29-30. Novembar 2012. Institut za međunarodnu politiku i privredu, Hans Zajedel Fondacija.
- Vukasović Vid, „Međunarodnopravno regulisanje zaštite i održivog korišćenja vodnih resursa“, *Međunarodni problemi*, br. 1-2/2006.