

04. KVALITET VODE

PREGLED

Vodni resursi u Republici Srbiji i dalje trpe veliki pritisak sa više strana. Zagađenje otpadnim komunalnim i industrijskim vodama, izgradnja na vodnom zemljištu, intenzivna izgradnja mini hidroelektrana na planinskim vodotocima i u zaštićenim područjima i dalje ostaju najozbiljnije pretnje. Određeni pomaci u politikama vezanim za upravljanje vodnim resursima se mogu primetiti, ali je to i dalje nedovoljno da bi se ozbiljnije uhvatilo u koštac sa negativnim pojavama, kako bi se one zaustavile i sprovele mere za obnavljanje i unapređenje vodnih resursa. Posebno zabrinjava i dalje odsustvo jake finansijske podrške za ovu oblast, koja svakako zahteva ozbiljna ulaganja. Integrisanje principa očuvanja vodnih resursa i dalje ne funkcioniše kako bi trebalo i vrlo često se u velikim infrastrukturnim investicijama i dalje zanemaruje potreba očuvanja voda, kao i mere očuvanja voda u cilju smanjenja troškova implementacije raznih objekata. I dalje je prisutan i zabrinjavajući konstantan pad kapaciteta nadležnih institucija, a ne nazire se ni ozbiljniji plan kako bi se zaustavio ovaj trend.

S druge strane, ohrabrujuće su nešto življe aktivnosti oko izgradnje objekata za prečišćavanje voda. Takođe, pripremljeni su i Planovi implementacije za četiri EU direktive o vodama, pa ostaje nada da će se kroz sprovođenje tih planova omogućiti i jačanje celog sektora, kako u kadrovskom tako i u finansijskom smislu.

ZAKONODAVNI OKVIR

Jedan od dokumenata koji je usvojen u prethodnom periodu je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama.⁸⁶

Navedene izmene Zakona o vodama se odnose pre svega na izmene regulisanja davanja vodnog zemljišta u zakup i regulisanje izdavanja vodnih uslova za rekonstrukciju i sanaciju objekata saobraćajne infrastrukture. Izmenama su ovlašćenja za davanje u zakup vodnog zemljišta u javnoj svojini Republike Srbije za postavljanje plutajućih objekata na teritoriji Beograda poverena gradu Beogradu. Na taj način su i prihodi nastali izdavanjem vodnog zemljišta dati na raspolaganje gradu Beogradu. Prihodi nastali izdavanjem ostalog vodnog zemljišta deo su budžeta javnih vodoprivrednih budžeta. Ovakvim rešenjem nije jasno definisano kako će Grad Beograd trošiti sredstva prikupljena izdavanjem vodnog zemljišta i da li će ona uopšte biti korišćena za upravljanje vodama. Imajući u vidu broj plutajućih objekata u Beogradu, ovi prihodi svakako nisu zanemarljivi.

Druga izmena u Zakonu odnosi se na ukidanje obaveze izdavanja vodnih uslova za projekte rekonstrukcije puteva I i II reda, železničkih pruga, propusta i mostova na njima. Uz takvu izmenu se postavlja pitanje kako će se pri ovakvim projektima sprovesti i kontrolisati mere zaštite voda i kako će ostvariti usklađivanje postojeće infrastrukture sa novim zahtevima u pogledu zaštite voda. U obrazloženju se ova izmena

⁸⁶ „Službeni glasnik RS”, broj 95/2018.

opravdava smanjenjem investicionih troškova. Ovakvo obrazloženje se svakako ne može smatrati dovoljnim, imajući u vidu sve obaveze koje Srbija treba da preuzme prihvatanjem EU legislativne u oblasti voda.

Što se tiče **podzakonskih akata**, u prethodnom periodu je na osnovu člana 28 Zakona o vodama donet Pravilnik o određivanju melioracionih područja i njihovih granica⁸⁷. Njime je definisano 13 melioracionih područja na kojima se hidromelioracionim sistemima za odvodnjavanje i navodnjavanje uređuje vodni režim.

Republička direkcija za vode je u oktobru 2018. godine obavestila javnost da je započela izradu Akcionog plana za realizaciju Strategije upravljanja vodama, ali nisu dostupne dalje informacije o realizaciji ovog projekta.

U prethodnom periodu nije bilo nikakvih aktivnosti u vezi sa izradom Plana upravljanja vodama za sliv reke Dunav sa kojima je javnost bila upoznata. U toku 2019. godine se očekuje početak implementacije IPA Twinning projekta pod nazivom „Podrška planiranju javnih politika u okviru sektora upravljanja vodama“⁸⁸ koji bi između ostalog trebalo da pruži podršku i u procesima izrade planova za rečne slivove. Ukupan budžet ovog projekta iznosi 1,5 miliona evra.

U 2018. godini završeni su specifični planovi implementacije za Okvirnu direktivu o vodama, Nitratnu direktivu, Direktivu o prečišćavanju otpadnih komunalnih voda i Direktivu o vodi za piće. Ovi planovi predstavljaju osnov pregovaračke pozicije Republike Srbije za ovu oblast. U izradi specifičnih planova su učestvovali i predstavnici OCD, ali zbog potpisivanja izjave o poverljivosti nismo u mogućnosti da komentarišemo detalje o sadržajima planova.

SPROVOĐENJE PROPISA

Ranije identifikovani problemi u primeni i sprovođenju planskih i zakonskih dokumenata u oblasti upravljanja vodama i dalje ostaju aktuelni. I dalje u sektoru voda nema pomaka u pogledu jačanja kapaciteta nadležnih institucija i organizacija. **Očigledno je da postojeći kapaciteti, kako kadrovski tako i finansijski, nisu dovoljni da odgovore na zahteve koji proizlaze iz EU legislativne u oblasti voda.**

Glavni problem i dalje ostaje kontrola i sprečavanje zagađivanja voda, kontrola korišćenja rečnih nanosa, kontrola korišćenja podzemnih voda, kao i kontrola izgradnje i sprečavanja ilegalne izgradnje na vodnom zemljištu.

Određeni pomaci su napravljeni u pogledu izgradnje sistema za prečišćavanje otpadnih voda. Aktivirano je nekoliko projekata za izgradnju postrojenja za preradu otpadnih voda (Niš, Bor, Zlatibor, Mladenovac, Vranje, Piroto). Ipak prečišćavanje komunalnih otpadnih voda i dalje ostaje kao jedan od najvećih izazova u oblasti zaštite voda, pre svega imajući u vidu finansijske zahteve za realizaciju ovakvih projekata.

87 „Službeni glasnik RS“, broj 90/2018.

88 <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1529443215581&do=publi.welcome&nbPubliList=50&orderby=upd&searchtype=RS&aofr=160548&orderbyad=Desc&userlanguage=en>.

Donošenjem Plana vađenja rečnih nanosa za period od avgusta 2017. godine do avgusta 2019. godine⁸⁹ stvorena je osnova za unapređenje planiranja eksploatacije sedimenata. Nažalost, kapaciteti za sprovođenje kontrole na terenu su i dalje veoma skromni, tako da je na terenu i dalje prisutan veliki broj neregularnosti u pogledu ekploatisanih količina, kao i u pogledu prostornog i vremenskog obima eksploatacije.

Agencija za zaštitu životne sredine je prethodne godine objavila publikaciju pod nazivom *Status površinskih voda Srbije: Smernice za razvoj monitoringa u okviru plana upravljanja rečnim slivovima*.⁹⁰ Pripremom ove publikacije Agencija je pokazala napredak u pogledu sprovođenja monitoringa u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama (ODV)⁹¹. Pored prikaza statusa površinskih voda ova publikacija postavlja osnove za dalji monitoring biološkog i hemijskog kvaliteta voda u Srbiji. Međutim, finansijska sredstva i kapaciteti potrebni za sprovođenje adekvatnog monitoringa u skladu sa ODV i dalje ostaju nerešeni.

U prethodnom periodu nije bilo značajnijih pomaka niti konkretnih reakcija institucija nadležnih za upravljanje vodama u pogledu problema izgradnje malih hidroelektrana na rekama u Srbiji. Jedini aktuelan proces je izrada katastra malih hidroelektrana koja se sprovodi kroz istoimeni IPA projekat (EuropeAid/135623/IH/SER/RS). Za implementaciju ovog projekta nadležno je Ministarstvo rudarstva i energetike, a u realizaciju je uključen veći broj državnih institucija (uključujući i sektor zaštite životne sredine). Prema našim saznanjima predstavnici/e organizacija civilnog društva nisu uključeni/e u ovaj projekat. Predstavnici/e OCD su u nekoliko navrata potraživali/e informacije i otvaranje ovog procesa, kao i obezbeđivanje njihovog učešća. Ministarstvo rudarstva i energetike je zauzelo stav da se radi o procesu u koji nema potrebe uključivati javnost i nevladin sektor. Slični zahtevi su upućeni i Evropskoj delegaciji u Srbiji, ali su i oni ostali bez konkretnog odgovora. Reakcija Ministarstva rudarstva i energetike je zaista problematična, ako imamo u vidu zabrinutost javnosti za problem izgradnje malih hidroelektrana i širenje protesta protiv takvih projekata. Pored toga, Vlada Republike Srbije je u novembru 2018. godine donela Uredbu o izmeni Uredbe o podsticajnim merama za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora i iz visokoefikasne kombinovane proizvodnje električne i toplotne energije⁹². Izmenama Uredbe je produžena mogućnost ugovaranja podsticajnih mera do kraja 2019. godine sa podsticajnim periodom od 12 godina. Prema dostupnim informacijama, izmene ove Uredbe su izvršene bez ikakvih konsultacija i učešća javnosti i pored toga što je u poslednjih nekoliko meseci u medijima bilo dosta polemike oko ove teme.

Jedina konkretna reakcija institucija na ovaj problem potiče od Ministarstva zaštite životne sredine, koje je pokrenulo inicijativu izmene Zakona o zaštiti prirode⁹³ da

89 Pravilnik o utvrđivanju plana vađenja rečnih nanosa za period od avgusta 2017. godine do avgusta 2019. godine sa Planom vađenja rečnih nanosa za period od avgusta 2017. godine do avgusta 2019. godine („Službeni glasnik RS”, br. 82/2017 i 73/2018).

90 <http://www.sepa.gov.rs/download/VodeSrbije/StatusPovrsinskihVodaSrbije2.pdf>.

91 Direktiva Evropskog parlamenta i Saveta 2000/60/EC o uspostavljanju okvira za delovanje zajednice u oblasti politike voda.

92 „Službeni glasnik RS”, 091/2018 od 23. 11. 2018.

93 „Službeni glasnik RS”, 36/2009, 88/2010 i 91/2010.

bi se zabranila izgradnja malih hidroelektrana u zaštićenim područjima. Na primer, Ministarstvo zaštite životne sredine je u februaru 2018. godine povuklo prvo rešenje o postupku davanja saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu za MHE Pakleštica⁹⁴ na reci Visočici, da bi u aprilu 2018. godine Upravni sud u Beogradu poništio rešenje Ministarstva o ponavljanju postupka, a onda u novembru 2018. godine Vrhovni kasacioni sud poništio presudu Upravnog suda u Beogradu, i time je rešenje Ministarstva opet postalo validno. Takođe, delovanjem inspekcije za zaštitu životne sredine je zaustavljena izgradnja MHE Rakita.⁹⁵

Jedan od velikih problema je i neadekvatna kontrola izgradnje i sprečavanje ilegalne izgradnje na vodnom zemljištu. Jedan od najpoznatijih slučajeva je desna obala Save kod Beograda, tzv. Savski nasip.

Tokom poslednjih desetak godina je uz nasip koji se proteže od Novog Beograda prema Ostružničkom mostu nelegalno i bez dozvola izgrađen veliki broj stambenih objekata (procenjuje se da je broj izgrađenih kuća oko 300). Svi objekti su izgrađeni na vodnom zemljištu, u koritu za veliku vodu, što je izričito zabranjeno Zakonom o vodama, ali i Prostornim planom Republike Srbije⁹⁶. Veliki broj ovih kuća je dobio i priključke za struju, ili se priključuje na električnu mrežu postojećih reni-bunara, ili se čak snabdeva vodom iz reni-bunara. Dodatan problem je što za pristup svojim objektima, kao i za njihovu izgradnju, vlasnici koriste postojeći asfaltni put koji ide vrhom nasipa (iako je kretanje vozila nasipom zabranjeno članom 133. Zakona o vodama). Na taj način je ugrožena stabilnost nasipa.

U neposrednoj blizini izgrađenih objekata se nalazi 16 od 99 beogradskih reni-bunara kojima se ostvaruje vodosnabdevanje celog grada, tako da ilegalno izgrađeni objekti predstavljaju i rizik za snabdevanje vodom za piće. Dodatno, stanovnici ilegalno izgrađenih objekata uništavaju priobalnu vegetaciju, prirodna staništa i brojne zaštićene vrste, zaposedaju obalu i doprinose njenoj eroziji.

Nadležne institucije koje su odgovorne u ovom slučaju su brojne. Taj spisak ne uključuje samo nadležna vodoprivredna preduzeća, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, već i opštine na čijim teritorijama se to dešava (Surčin, Novi Beograd), Ministarstvo zdravlja koje je nadležno za zaštitu izvorišta vodosnabdevanja, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i mnoge druge.

FINANSIRANJE

Ukupna budžetska izdvajanja za upravljanje vodama je teško pratiti pošto se ona ostvaruju kroz više budžetskih linija i kroz više ministarstava (kapitalna ulaganja, sufinsiranje međunarodnih projekata i dr.), ali postoji opšta saglasnost stručne javnosti

94 Rešenje o ponavljanju postupka davanja saglasnosti na Studiju o proceni uticaja na životnu sredinu projekta izgradnje male hidroelektrane (MHE) Pakleštica, <http://www.ekologija.gov.rs/resenje-o-ponavljanju-postupka-davanja-saglasnosti-na-studiju-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu-projekta-izgradnje-male-hidroelektrane-mhe-paklestica/?lang=lat>.

95 <http://www.masina.rs/?p=8274>.

96 Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine („Službeni glasnik RS”, br. 88/2010).

da su ona i dalje višestruko manja od potrebnih.

Prema Uredbi o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2018. godini⁹⁷ iz Budžetskog fonda za vode su izdvojene 3,3 milijarde dinara za: uređenje i korišćenje voda, zaštitu voda od zagađenja, uređenje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda, kao i za planiranje i međunarodnu saradnju u oblasti voda. U 2019. godini za iste namene je izdvojeno 3,9 milijardi dinara⁹⁸. I dalje se najveći deo ovih sredstava (oko 2,9 milijardi dinara, odnosno preko 70% ukupnog budžeta) usmerava na uređenje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva vode. Na osnovu ovoga se može reći da u poslednjih nekoliko godina dolazi do blagog porasta budžetskih izdvajanja za upravljanje vodama, ali i dalje ostaje pitanje raspodele tih sredstava i njihovo usmeravanje ka zaštiti i unapređenju kvaliteta voda.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- Integracija direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama. Uspostavljanje bolje koordinacije između sektora za upravljanje vodama i sektora za zaštitu životne sredine u vezi primene EU direktiva.
- Razvoj konkretnog plana i mera za unapređenje monitoringa kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.
- Razviti posebne strategije za unapređenje investicija u objekte za prečišćavanje otpadnih voda. Inicirati razvoj modela i strategija za prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda kako bi se smanjili troškovi i mobilisali domaći kapaciteti.

Sprovođenje propisa

- Razvoj kapaciteta i unapređenje organizacije javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou – složenost pitanja upravljanja vodama zahteva jače kadrove i tehničke kapacitete. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje. Da bi se to postiglo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor upravljanja vodama.
- Razvoj strukturirane saradnje sa drugim relevantnim sektorima: zaštita životne sredine, energetika, poljoprivreda, prostorno planiranje. To podrazumeva uspostavljanje stalne komunikacije i razmene informacija između sektora.

97 Uredba o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2018. godini, „Službeni glasnik RS”, br. 13/2018.

98 Uredba o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2019. godini, „Službeni glasnik RS”, br. 12/2019.

- Neophodno je dalje unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama. Javne konsultacije treba da pruže više mogućnosti od samog zakonskog minimuma. Uključivanje zainteresovanih strana treba početi u ranim fazama razvoja javnih politika.
- Integracija „prirodnih“ rešenja u praksu upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga. Potrebno je razvijati specifične kapacitete za ove potrebe u nadležnim institucijama.
- Odlučniji pristup prilikom određivanja cena vode.
- Unaprediti kontrolu i ublažavanje ključnih opasnosti: loše planirane mini hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagađivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i vodni resursi, generalno su veoma ugroženi u Srbiji. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.

Finansiranje

- Trajno povećanje budžetskih sredstava kojima se finansiraju aktivnosti na upravljanju i zaštiti voda.

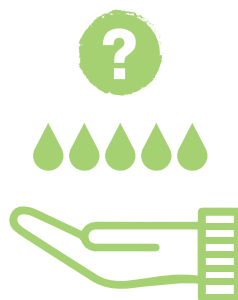
KVALITET VODA

U periodu od 2012 do 2016. godine
kroz monitoring površinskih voda u Srbiji

je određen status
za **42%** vodnih tela



58% vodnih tela u
Srbiji nema poznat
status kvaliteta



Prema poslednjim procenama kvaliteta voda,
u zemljama Evropske Unije status je određen
za preko **95%** vodnih tela.

