

Др Бојан Н. Тубић, доцент
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
B.Tubic@pf.uns.ac.rs

ОКВИРНА ДИРЕКТИВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ВОДАМА И ЊЕНА ПРИМЕНА У ПРАКСИ СУДА ЕУ¹

Сажељак: Овај рад се бави анализом настанка Оквирне директиве ЕУ о водама и њене примене у пракси Суда ЕУ. Она представља један од најзначајнијих аката у области заштите животне средине у Европској унији. Њене одредбе се тичу успостављања циљева квалитета животне средине, за површинске и подземне воде, за регулисање одлагања опасних супстанци у те воде, или за надгледање и узорковање вода. Директива проширује циљеве заштите животне средине преко испојеће законодавства ЕУ, укључује и проширује критеријуме за контролу одлагања отпада и обезбеђује један свеобухватни оквир за контролу и извешавање у овој области. Директивом је предвиђено да ће државе чланице да осигурају успостављање реперија свих подручја унутар свакој речној слива која су планирана да буду посебно заштићена у оквиру специфичне легислативе ЕУ, ради заштите њихових површинских и подземних вода или ради одржања стабилности и врста директно зависних од воде. Да би се успоставио кохерентан и обухватан преглед стања вода, државе чланице треба да осигурају успостављање програма за мониторинг стања вода у оквиру свакој водној подручја. Мониторинг је потребан како би се утврдила ефикасност планова управљања речним сливом и помогло при њиховим периодичним ревизијама. Суд ЕУ је у својим пресудама инсистирао на примени Директиве иако не применено формалистички. Такође, његова пракса је значајна и због тумачења појединих стандарда који су уведени Директивом.

¹ Овај рад је резултат истраживања на пројекту „Биосенсинг технологије и глобални систем за континуирана истраживања и интегрисано управљање екосистемима“ (бр. пројекта - 43002). Средства за реализацију овог пројекта обезбедило је Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Кључне речи: *Оквирна директива о водама, Суд ЕУ, примена, мониторинг.*

1. УВОД

Водени ресурси у Европи нису неограничени. Потражња за водом је у порасту, а њено загађивање мора да буде контролисано. Ово је препознато од тренутка када су настала правила о заштити животне средине у некадашњим Европским заједницама и потреба за ефикасном регулативом ове области је постајала све очигледнија. Оквирна директива ЕУ о водама (у даљем тексту Директива) поставља један оквир за свеобухватно регулисање ове области. Циљ овог рада је да прикаже историјат и начин доношења ове Директиве, као и основне циљеве и сврху овог акта. Посебна пажња биће посвећена проблемима који су настајали у процесу њене имплементације и у том циљу, биће анализирана пракса Суда ЕУ.

2. РАЗВОЈ ЗАШТИТЕ ВОДА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Европска политика о водама има своје почетке у раним седамдесетим годинама прошлог века, у Првом акционом плану животне средине, након кога је усвојено неколико важних прописа у оквиру тадашње Европске заједнице. Тих година, учињени су први значајни предлози о политици вода, које је представила Комисија, а усвојио их је Савет. Усвојен је велики број директива које су регулисале посебна питања заштите вода. На пример, Директива која се односи на квалитет воде за купање (76/160/ЕЕЗ)² настала је да унапреди квалитет природних вода које се користе за купање, наводећи ограничења за нивое загађивања. Такође, Директива о загађивању узрокованом одређеним опасним супстанцама које се испуштају у акватичну средину Заједнице (76/464/ЕЕЗ)³ била је усмерена на контролу одлагања најопаснијих хемикалија у водену животну средину, ограничавајући одлагање појединих супстанци. Такође, у овом периоду је усвојен један број међународних конвенција и протокола, који су регулисали статус појединих река, Средоземног и Северног мора, а усвојени су и општији инструменти међународне сарадње о заштити морске животне средине као

² Council Directive of 8 December 1975 concerning the quality of bathing water (76/160/EEC), Official Journal L 31, 5.2.1976, p. 1.

³ Council Directive of 4 May 1976 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community (76/464/EEC) Official Journal OJ L 129, 18.5.1976, p. 23.

на пример Париска конвенција о спречавању загађивања мора из копнених извора, која је донета 1974. године.⁴

На састанку министара држава чланица тадашње Европске заједнице у Франкфурту 1988. године разматрана је постојећа легислатива у овој области и утврђено је која побољшања могу да буду учињена и недостаци који могу да буду надомештени. Ово је за резултат имало другу фазу доношења законодавства о водама и исте године је усвојена једна резолуција која је тражила активност на унапређењу еколошког квалитета површинских вода. На конференцији у Кому 1989. године закључено је да треба да се припреми предлог који би покрио питање еколошког квалитета свих вода тадашње Заједнице, допуњавајући, а не замењујући постојеће директиве у области квалитета вода. Конференција је предложила да основни циљеви буду постизање високог еколошког квалитета површинских вода и да државе чланице поставе циљеве у погледу нивоа ових водених система, са предлогом активности за њихово постизање. Смернице за то би биле дате у новој директиви, како би се постигла хармонизација правила о нивоима квалитета у државама чланицама. Иако се ова конференција првенствено бавила питањима еколошког квалитета површинских вода, истовремено је поменуто и стање квалитета и квантитета подземних вода.⁵

Почетком деведесетих година, покренуте су законодавне процедуре за ревизију и ажурирање неких ранијих прописа. 1991. године усвојена је Директива која се односи на пречишћавање урбаних отпадних вода⁶ која је омогућавала секундарни (биолошки) третман отпадних вода и увођење строжијег третмана, тамо где је то потребно. Исте године, усвојена је и Директива о заштити вода од загађења узрокованог нитратима из пољопривредних извора.⁷ Комисија је предложила и активности на усвајању нове Директиве о води за пиће, која би ревидирала стандарде квалитета и у случају потребе их построжила. То је довело до усвајања Директиве о квалитету воде намењене за људску потрошњу,⁸ у новембру 1998. године.

Политика о водама је учинила значајан корак напред 1995. године, када је, на захтев Савета министара и Европског парламента, Европска комисија

⁴ Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources, Paris, 1974, 1546 UNTS 119.

⁵ Peter Chave, *The EU Water Framework Directive – An Introduction*, Cornwall 2002, 6.

⁶ Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment, Official Journal L 135, 30.5.1991, p. 40.

⁷ Council Directive 91/676/EEC of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources, Official journal L 375, 31.12.1991., p. 1.

⁸ Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption, Official Journal L 330, 5.12.1998, p. 32.

изнела своје виђење политике вода, на основу општих политика животне средине наведених у тадашњем члану 130 Уговора из Рима.⁹ Нова начела су укључивала усвајање високог нивоа заштите, предузимање превентивних акција, усвајање начела предострожности, санирања загађивања на извору, начела загађивач плаћа, начела супсидијарности,¹⁰ интегрисање политике вода и животне средине као дела других секторских политика, посматрање политике вода као елемента који доприноси балансираној и одрживој економији и препозната је потреба за међународном сарадњом. Постојећа легислатива о животној средини је, у поређењу са овим начелима, била недовољна, јер су директиве регулисале појединачне проблеме без позивања на целокупну водену животну средину. Било је потребно да се промени начин регулисања водене животне средине на нивоу тадашње Заједнице.

Развој европске политике о водама је помогао законодавцима да се фокусирају на потребу за координисанијим приступом европском водном праву. Потреба за усвајањем једне оквирне директиве о водама је постала очигледна и она је посматрана као завршни део политике о водама.¹¹

Комисија је обавила консултације о могућем интегрисанијем приступу управљању водама и у фебруару 1997. године објавила је предлог за усвајање нове оквирне директиве у овој области. Овај предлог је узео у обзир постојећу легислативу у области вода али и у другим секторима животне средине који утичу на квалитет и квантитет вода. Предлог је узео у обзир сугестије наведене у нацрту директиве о еколошком квалитету вода, који је представљен у јуну 1994. године и који је сам имао за циљ да испуни захтеве прописане у Петом акционом програму за животну средину, за примену мера за побољшање еколошког квалитета површинских вода. Наредне три године су вођени преговори и расправе, пре него што је коначна верзија директиве одобрена од стране Одбора за мирење Савета, Парламента и Комисије, на основу поступка саодлучивања, 30. јуна 2000. године, а објављена је 22. децембра исте године.¹² Она је предвидела да рок за имплементацију буде децембар 2003. године, а за нове државе чланице да то буде мај 2004. године.

⁹ P. Chave, 5.

¹⁰ О начелима видети: Даница Попов, „Начела заштите животне средине у документима Уједињених нација, Европске уније и Закона о заштити животне средине Републике Србије“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 2/2013, 131-146; Атила Дудаш, „Начела политике заштите животне средине у праву Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* 3/2013, 377-390.

¹¹ Alistair Riev-Clark, *An Analysis of the proposed EU Water Framework Directive: Community and International Perspectives*, C.A.R 2/1998, 106.

¹² Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, Official Journal L 327, 22.12.2000, p. 1.

3. ПОЉЕ ПРИМЕНЕ ОКВИРНЕ ДИРЕКТИВЕ О ВОДАМА

Директива се не бави само питањима квалитета воде и животном средином. Она се односи на много шире области индустрије и политике ЕУ. Као оквирна директива, њен циљ је да успостави један јединствени систем управљања водама, замењујући постојећу регулативу ЕУ о водама, која није била јединствена, са једним унификујућим законодавним актом који обавезује државе чланице да раде на унапређењу речних сливова. У својој преамбули наводи да ће то захтевати превентивне акције, повезивање емисионих вредности са стандардима квалитета животне средине, инсистирајући на начелу загађивач плаћа и на покривању укупних трошкова коришћења воде и децентрализујући доношење одлука што је ближе могуће месту где се вода користи или где је дошло до утицаја на њу. Директива се не односи на све аспекте управљања водама, већ директно позива на координацију европских политика које се односе на пољопривреду и рибарство, пловидбу и транспорт, регионалну политику, туризам и енергију.¹³

Одредбе Директиве се тичу успостављања циљева квалитета животне средине, за површинске и подземне воде, за регулисање одлагања опасних супстанци у те воде, или за надгледање и узорковање вода. Директива проширује циљеве заштите животне средине преко постојећег законодавства ЕУ, укључује и проширује критеријуме за контролу одлагања отпада и обезбеђује један свеобухватни оквир за контролу и извештавање у овој области.

Циљ Директиве је да успостави оквир за заштиту амбијенталних вода, ушћа, обалних вода и подземних вода у Европској унији, који спречава даље погоршање и штити и унапређује статус водених екосистема. Она промовише одрживо коришћење вода засновано на дуготрајној заштити доступних водених ресурса и на тај начин треба да допринесе обезбеђивању воде, са потребним квалитетом и квантитетом за одрживо коришћење тих ресурса. Планирано је постизање ових циљева успостављањем области речног слива са интегрисаним управљањем, идентификацијом историјских тенденција у квалитету и коришћењу вода, проценом квалитета, квантитета, статуса и мониторинга вода, идентификацијом извора загађивања и других антропогених утицаја, испуњавањем стандарда заштићених области, спровођењем економских анализа коришћења вода и развијањем програма мера да би се постигли циљеви у свакој области речног слива.

Директива је предвидела да све воде треба да буду категорисане у складу са њиховим биолошким, хемијским и хидроморфолошким каракте-

¹³ Ralf Boscheck, The EU Water Framework Directive: Meeting the Global Call for Regulatory Guidance?, https://www.imd.org/research/publications/upload/Boscheck_WP_2006_4_Level_1.pdf, 14. новембар 2015, стр. 3.

рификама. Оне заједно треба да буду упоређене са проценом вода које су непромењене људским активностима и класификоване у различите категорије еколошког статуса. Захтева се да све воде испуне стандард „доброг статуса“, осим уколико се не примене посебна одступања. Средства за постизање овог циља јесу коришћење Планова за управљање речним сливовима, који интегришу постојеће мере Европске уније за заштиту животне средине водних површина и идентификовање свих преосталих људских утицаја који могу да доведу до онемогућавања постизања „доброг статуса“. Државе чланице треба да успоставе програм мера у сваком речном сливу, које би одговориле на ове притиске. Директива такође представља оквирну меру, јер она предвиђа постојање додатних мера које треба да буду усвојене у Европској унији у наредном периоду, укључујући и успостављање стандарда квалитета животне средине, за посебне приоритетне супстанце.

Кључни критеријум за процењивање постигнутог јесте достизање „доброг еколошког статуса“. Воде се класификују у 5 класа: висока, добра, осредња, слаба и лоша. Еколошки статус се процењује најгорим резултатом три посебне процене биолошког, хемијског и хидроморфолошког статуса. Директива садржи неколико дефиниција различитих аспеката еколошког статуса и такође обезбеђује један детаљан сет параметара (у Анексу V) како би се утврдио високи, добар и осредњи биолошки, хемијски и хидроморфолошки статус језера, река, прекограничних вода (као што су ушћа) и обалних вода.

Директивом је предвиђено да ће државе чланице да осигурају успостављање регистра свих подручја унутар сваког речног слива која су планирана да буду посебно заштићена у оквиру специфичне легислативе Заједнице, ради заштите њихових површинских и подземних вода или ради одржања станишта и врста директно зависних од воде. Оне ће обезбедити да се регистар комплетира најкасније за четири године од дана ступања на снагу ове Директиве.¹⁴

Да би се успоставио кохерентан и обухватан преглед статуса вода, државе чланице треба да осигурају успостављање програма за мониторинг статуса вода у оквиру сваког водног подручја. Тако за површинске воде такви програми треба да обухватају водостаје и протицаје до степена који је значајан за еколошки и хемијски статус и еколошки потенцијал, као и сам еколошки и хемијски статус и еколошки потенцијал. За подземне воде, такви програми обухватају контролу хемијског и квантитативног статуса, а за заштићена подручја такви програми су допуњени специфичним пода-

¹⁴ Члан 6, став 1 Директиве.

цима садржаним у легислативи Заједнице, на основу којих су поједина заштићена подручја успостављена.¹⁵

Мониторинг је потребан како би се утврдила ефикасност планова управљања речним сливом и помогло при њиховим периодичним ревизијама. Он служи и за утврђивање да ли је постигнут добар статус вода. Пун програм мониторинга мора да постоји најмање три године пре него што план управљања речним сливом постане оперативан. Мониторинг еколошког квалитета даје основ за све друге активности при имплементацији Директиве. Он треба да обезбеди адекватно утврђивање еколошког квалитета и како се он мења. Државе чланице треба да направе листу приоритетних вода које ће бити предмет мониторинга.

4. ОДСТУПАЊА ОД ПРИМЕНЕ ДИРЕКТИВЕ

Држава може да одустане од испуњавања појединих еколошких циљева и то се дешава у случајевима када техничка могућност или трошкови за постизање ових циљева захтевају продужење рока, или када природни услови захтевају додатно време да би се испунили циљеви. Државе чланице такође смеју да пропусте да испуне услове из Директиве када је то последица нових модификација физичких карактеристика површинских водних тела или промена нивоа подземних вода, или када статус воде опадне са категорије високог на добар, због нових активности одрживог људског развоја. У таквим случајевима државе морају да предузму све практичне кораке усмерене на регулисање дате ситуације. Затим, разлози за промене треба да су од већег јавног интереса или користи за животну средину и друштво и доносе побољшање у областима здравља становништва, безбедности, или одрживог развоја. Такође, потребно је да се утврди да користи не би могле да се постигну другим средствима због техничких проблема или питања трошкова.

Државе чланице неће бити у обавези према овој Директиви када нису у могућности да постигну добар статус подземних вода, добар еколошки статус, или добар еколошки потенцијал и превенцију погоршања статуса водних тела површинских или подземних вода, када је то резултат измена физичких карактеристика тела површинске воде или промене нивоа подземних вода, или је немогућност да се спречи погоршање статуса водног тела, из високог у добар статус, резултат нових одрживих, развојних активности човека. Поред овога, морају да буду задовољени следећи услови: да су предузети сви изводљиви кораци за ублажавање

¹⁵ Члан 8, став 1 Директиве.

негативних утицаја на статус водног тела, да су разлози за те модификације или промене специјално утврђени и образложени у плану управљања речним сливом, да су разлози за те модификације и промене од већег јавног интереса и/или добробити за околину и друштво у односу на циљеве из параграфа 1, јер имају већу тежину за добробит људског здравља, очување људске сигурности или за одрживи развој и да се корисни ефекти добијени овим модификацијама или променама, не могу постићи на други начин.¹⁶

5. ПРИМЕНА ДИРЕКТИВЕ У ПРАКСИ СУДА ЕУ

5.1. Поступци због пропуштања примене Директиве

У пракси Суда ЕУ су постојали случајеви да нека држава чланица не примени Директиву и да због тога буде позвана на одговорност. На пример: у случају који је покренула против Немачке,¹⁷ Комисија је тражила да Суд досуди да је ова држава пропустила да испуни обавезу из Директиве због тога што није усвојила све законе, уредбе и друга административна правила, која су била неопходна да омогуће дејство Директиве, како би успоставила оквир за активност тадашње Заједнице у области политике вода. Директива је требало да буде унета у правне поретке држава чланица до 22. децембра 2003. године. Немачка је тврдила да је већина њених покрајина већ усвојила различите законе који мењају регионалну легислацију у циљу примене Директиве, а који су ступили на снагу између марта и маја 2005. године, Суд је сматрао да у складу са својом дотадашњом праксом, он може да узме у обзир само ситуацију у држави чланици након истека периода предвиђеног у образложеном мишљењу и утврдио је да мере неопходне за потпуно укључивање директиве у унутрашњи правни поредак, у појединим покрајинама, нису биле усвојене. Немачка не може да се позива на своје унутрашње право да би оправдала своје непоштовање обавеза и рокова прописаних директивом. Стога, Немачка је проглашена одговорном за кршење Директиве.

Слично је, у случају против Белгије, Суд пресудио да је ова држава, односно регион главног града Брисела, пропустио да поступи у складу са Директивом. Власти овог региона су реаговале усвајајући, наредне године, уредбу (*ordinance*) која је установила оквир за политику вода.¹⁸

¹⁶ Члан 4, став 7 Директиве

¹⁷ Case C-67/05, *Commission v Germany*, Judgment of 15 December 2005.

¹⁸ Case C-33/05 *Commission v Belgium*, Judgment of 15 December 2005.

Комисија је покренула поступак и против Португалије,¹⁹ која је у свом одговору на тужбу признала да није предузела неопходне кораке како би своје законодавство ускладила са Директивом. Она је изјавила да је нацрт закона који треба да унесе директиву у унутрашњи правни поредак већ дошао до техничке фазе и да је поступак његовог усвајања у току. Разлог због којег још увек није усвојен јесте национални законодавни поступак који предвиђа и одобрење Парламента за усвајање датог закона. Суд је указао на праксу да се постојање недостатака у примени директиве процењује у односу на период до истека рока за примену а да се промене које су настале након истека рока не могу узети у обзир. Суд је утврдио да је неспорно да, до истека предвиђеног рока, није усвојена ниједна мера која је била потребна за обезбеђивање укључивања директиве у национални правни поредак. Португалија је, стога, прекршила своју обавезу која је била предвиђена у самој директиви.

Још један поступак због пропуштања примене Директиве, Комисија је покренула против Луксембурга, Наиме, она је тражила од Суда да прогласи да је Луксембург пропустио да испуни своје обавезе на основу Директиве јер није усвојио законе и друге прописе који су били неопходни за њену примену.²⁰ Наиме, Комисија је сматрала да је Директива захтевала од држава чланица да усвоје опште и посебне мере како би свој национални правни систем учиниле компатибилним са циљевима наведеним у Директиви. Она обавезује државе чланице да усвоје оквирно законодавство о водама, најкасније до 22. децембра 2003. године. Комисија сматра да је доношење националних прописа којима се успоставља општи оквир најзначајнији део у поступку имплементације и да закон који је донео Луксембург не примењује Директиву у потпуности. Влада Луксембурга је тврдила да Директива не захтева да се заправо и усвоје мере за укључивање директиве у правни систем државе, како би национални правни систем Луксембурга био компатибилан са циљевима наведеним у директиви. Према њеном мишљењу, нагласак је на посебним активностима које треба да предузимају државни органи, у односу на формалну хармонизацију националног права са правом тадашње ЕЗ. Заступници Луксембурга су такође истакли да се рок у којем државе чланице треба да примене сваки од циљева протеже од 2006. до 2015, године и да се предузимају кораци како би се обезбедило да сваки од тако постављених циљева може да буде остварен у роковима који су наведени у Директиви. Суд је поновио став из своје праксе, да свака држава чланица којој је одређена директива упућена, има

¹⁹ Case C-118/05 Commission v Portugal, Judgment of 12 January 2006.

²⁰ Case C-32/05, Commission of the European Communities v Grand Duchy of Luxembourg, Judgment of 30 November 2006.

обавезу да усвоји, у оквиру свог националног правног система, све мере које су неопходне како би се обезбедило потпуно дејство директиве, у складу са њеним циљевима који се желе постићи. Оне могу да изаберу облике и начине за имплементацију директива који најбоље обезбеђују постизање резултата који се траже директивом. Суд је сматрао да из овога произилази да имплементација у домаће право одређене директиве, не подразумева да обавезно мора да постоји законодавна активност у свакој држави чланици. У конкретном случају, Суд је закључио да Директива успоставља заједничке принципе и један општи оквир за активности у вези са заштитом вода, које ће касније развити државе чланице, усвајањем низа појединачних мера у складу са роковима наведеним у Директиви. Међутим, она не тежи да постигне комплетну хармонизацију правила држава чланица у погледу вода.

Већина њених одредаба је таква да оставља државама чланицама одређену дискрецију у погледу природе мера које треба предузети. Не постоји одредба која обавезује државу чланицу да усвоји такво оквирно законодавство у циљу правилне имплементације њених одредаба. На основу овога, Суд је одбио први део захтева Комисије.

Суд, такође, није прихватио аргумент Комисије да је Луксембург одговоран за непримењивање члана 3 става 4 Директиве, јер у Закону не постоји одредба која исправно примењује тај члан. На основу њега, држава чланица треба да осигура да остварење захтева ове Директиве за постизање циљева заштите животне средине успостављених чланом 4, а посебно свих програма мера, буде координирано за цело водно подручје. Међутим, Директива предвиђа различите обавезе у зависности од тога да ли је водно подручје национално или међународно. За међудржавна водна подручја, заинтересоване државе чланице треба да заједнички осигурају координацију и могу у ту сврху да употребе постојеће структуре проистекле из међународних уговора. Луксембург је доказао да не постоје национална водна подручја на његовој територији, већ само два међународна и да постоје међународни уговори који регулишу ова водна подручја. Суд је, стога одбио аргументе Комисије и у овом делу.

Међутим, Суд је разматрао и остале захтеве Комисије. Члан 2 Директиве, у вези са члановима 4, 5, 6 и 8 намеће државама чланицама јасну обавезу да буде примењен у прописаном року, како би се спречило погоршавање статуса свих површинских и подземних водних тела. Изостављањем из Закона дефиниција термина из члана 2 Директиве и рокова у оквиру којег стандарди квалитета воде треба да буду испуњени, као што су наведени у члановима 4, 5, 6, и 8 Директиве, обавезе из члана 2 у вези са обавезама из поменутих чланова нису примењене са потребном обавезујућом снагом.

На основу тога, Суд је сматрао да је аргумент Комисије заснован на кршењу члана 2 Директиве основан.

У погледу члана 7, става 2 Директиве, Комисија је тврдила да у Закону Луксембурга не постоји одредба која примењује, макар и делимично, обавезе на основу те одредбе, захтевајући од држава чланица да успоставе посебне стандарде квалитета за водна тела намењена за људску употребу. Суд је сматрао да је Луксембург морао да унесе ову одредбу мерама које имају обавезујуће дејство у свој национални правни поредак, најкасније до датума наведеног у члану 24 Директиве. Пошто је то пропустио, дошло је до кршења Директиве и тај део тужбеног захтева Комисије је основан.

5.2. Поступак поводом примене Директиве

Поводом примене Директиве, Комисија је покренула поступак против Немачке.²¹ Наиме, она је у августу 2006. године добила информацију да је Немачка тумачила појам „водних сервиса“ из члана 2 Директиве тако да су сервиси у питању били ограничени на снабдевање водом и прикупљање, обрађивање и уклањање отпадних вода, на тај начин сужавајући поље примене члана 9 Директиве који се односи на повраћај трошкова водних сервиса. У складу са овим тумачењем, коришћење између осталог, у сврху добијања хидроенергије, за пловидбу и заштиту од поплава нису обухваћени термином водни сервиси и стога нису узети у разматрање за примену начела повраћаја трошкова, на основу члана 9 Директиве. Комисија је сматрала да немачко законодавство није у складу са неколико одредаба Директиве и да је ова држава чланица рестриктивно применила концепт „водни сервиси“, на тај начин погрешно примењујући правила из члана 9 о повраћају трошкова ових сервиса. Комисија је сматрала да, у интересу заштите водених ресурса, различита коришћења воде треба да имају цену. У складу са тим, државе чланице имају обавезу да обезбеде структуру цена за различите облике коришћења вода, па и за саму пловидбу може да се тражи плаћање одређене накнаде.

Сврха Директиве је да обезбеди ефикасно коришћење водних ресурса, обезбеђујући адекватно учешће различитих водних сервиса у циљу повраћаја трошкова у вези са њима, у светлу начела загађивач плаћа. Немачка је пак тврдила да овај циљ Директиве не би био угрожен уколико се од предузећа која су укључена у коришћење воде ван области водоснабдевања или активности у вези са третманом отпадних вода, не би тражило да покрију трошкове тог коришћења.

²¹ Case C-525/12 European Commission v Federal Republic of Germany, Judgment of 11 September 2014.

Немачка је сматрала да је тужба Комисије заснована на неправилном општем приступу, у погледу Директиве. Она сматра да концепт водних сервиса не укључује различите активности у погледу снабдевања водом, већ снабдевање као целину. Укључивање ових активности у поменути концепт доводи до незаконитог проширења поља његове примене. Ова дефиниција не лишава Директиву њених корисних ефеката, који настају из равнотеже између захтева заштите вода, са једне стране и легитимног коришћења воде, са друге. Не може се закључити из саме чињенице да се члан 9 Директиве односи на начело загађивач плаћа, да се обавеза повраћаја трошкова мора проширити на сва коришћења и активности који наносе штету води, пошто постоје и друге мере које су посебно наведене.

Немачка је тврдила да широко тумачење концепта „водни сервис“ у стварности доводи до негирања постојања других начина коришћења воде, као што су они наведени у члану 2 ставу 39 Директиве. Сами припремни радови указују на то како конкретне одредбе треба да буду тумачене и показују између осталог, да је и Комисија сама тврдила да је начело повраћаја трошкова било предвиђено да се примењује само на снабдевање пијаћом водом и третман отпадних вода.

Суд је, при одлучивању, пошао од сврхе и циља саме Директиве. Она успоставља опште принципе и један општи оквир за активности у области заштите вода и координира, интегрише и у даљој перспективи, развија опште принципе и структуре за заштиту и одрживо коришћење вода у Европској унији. Државе чланице треба да развију тај општи оквир тако што ће усвојити низ појединачних мера, у складу са динамиком која је прописана Директивом. Међутим, она не тражи да се постигне потпуна хармонизација правила држава чланица која се тичу вода, што је и потврђено у поменутом случају Комисије против Луксембурга.²²

Мере за повраћај трошкова водних сервиса су један од инструмената који су доступни државама чланицама за квалитативно управљање водама у циљу постизања њиховог рационалног коришћења.

Иако је Комисија исправно приметила да различите активности наведене у члану 2 ставу 38, као што су захватање, третман и дистрибуција могу да имају утицаја на статус водних тела и стога могу да имају негативан утицај на постизање циљева Директиве, не може се тврдити да би у сваком случају одсуство одређивања цене за такве активности неизоставно угрозило постизање тих циљева. У том смислу члан 9 став 4 Директиве обезбеђује да државе чланице могу, под одређеним условима, да изаберу да не наставе са повраћајем трошкова за дату активност коришћења воде, када то не угрожава сврху постојања и постизање циљева Директиве. Члан 2

²² *Ibid.*, пасус 50.

став 38 не треба да буде тумачен тако да су све активности на које се односи подвргнуте начелу повраћаја трошкова. У складу са тим, Суд је закључио да Немачка није пропустила да испуни своје обавезе на основу члана 2 става 38 и члана 9 Директиве²³ и одбио је тужбени захтев Комисије.

5.3. Поступци поводом тумачења Директиве

Суд ЕУ донео је 1. јула 2015. године пресуду којом је тумачио Директиву, у случају који се односио на Немачку.²⁴ Наиме, када су одлучивали о доношењу одлуке за проширење реке Везер у северној Немачкој, државне власти су закључиле да се не може очекивати погоршавање површинских водних тела, у оквиру значења Директиве, јер пројекат не би смањио укупан еколошки статус реке, из једне категорије у другу. Невладина организација за заштиту животне средине, БУНД, оспоравала је одлуку о планирању, тврдећи да свака штетна промена на водном телу, чак и без промене класе статуса, представља погоршавање. Ово резонување је познато као „*status quo* теорија“. Немачки Савезни административни суд (*Bundesverwaltungsgericht*) упутио је неколико питања о значењу термина „циљеви заштите животне средине“ и „погоршање“ Суду ЕУ у поступку одлучивања о претходном питању.

У свом мишљењу, општи правобранилац Јаскинен је препоручио строгу примену Директиве. Заузео је став да циљеви заштите животне средине не треба да буду квалификовани само као циљеви планирања без икаквог утицаја на појединачне пројекте, већ као обавезујући и применљиви на поступке одобравања појединачних пројеката. У складу са тим, он је сматрао да у циљу спречавања погоршања, државе чланице морају да одбију издавање дозволе за одређени појединачни пројекат, који може да изазове неко погоршање, чак и ако он нема за последицу смањивање статуса водног тела. Тумачећи правило о непогоршању на овај начин, општи правобранилац се определио за „*status quo* теорију“. Међутим, он је ипак потврдио да су одступања од овог правила о непогоршању стања дозвољена на основу појединих одредаба саме Директиве.

Суд је, у складу са мишљењем општег правобраниоца, квалификовао циљеве планирања као посебна упутства на основу којих се сви пројекти морају оцењивати. У складу са мишљењем Суда, државе чланице морају да одбију издавање дозволе за појединачни пројекат када он може да изазове погоршање статуса површинског водног тела или када он угрожава

²³ *Ibid.*, пасус 59.

²⁴ Case C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v. Bundesrepublik Deutschland, Judgment of 1 July 2015.

одржавање доброг статуса површинске воде или добар еколошки потенцијал и добар хемијски статус површинске воде.

Суд је сматрао да погоршање статуса настаје чим статус барем једног елемента квалитета падне за један ниво, чак и када тај пад нема за последицу снижавање укупне класификације конкретне површинске воде. Уколико је дати квалитативни елемент већ био у најнижој класи и није могло доћи до погоршања на основу усвојеног концепта, ипак би свако погоршање тог елемента представљало погоршање статуса.²⁵

Ова пресуда је балансирана и захтева од држава чланица да узму озбиљно у разматрање захтеве животне средине и поставља високе захтеве о правилу о непогоршању стања животне средине. Она ипак не помиње да ће погоршање бити неминовно у случају чак и мањих повреда. Иако Директива дозвољава да оваква ограничења постоје уколико су испуњени строги услови, мора да постоји добро и јасно образложење.

5.4. Обавеза мониторинга у пракси Суда ЕУ

Питање мониторинга постављено је у случају против Малте.²⁶ Наиме, ова држава је, у складу са чланом 15 ставом 2 Директиве поднела у октобру 2007. године један сумарни извештај о програмима мониторинга, који су предвиђени чланом 8 ставом 1 Директиве. Имајућу у виду да је извештај пропустио да се бави површинским водама, Комисија је отпочела поступке за пропуштање да испуни обавезе на основу првог става тадашњег члана 226 Уговора о ЕЗ. У складу са том одредбом и након што је Малта формално обавештена да поднесе своја запажања, Комисија је послала образложено мишљење 2. фебруара 2009. године, тражећи од државе чланице да предузме неопходне мере како би удовољила својим обавезама, на основу чланова 8 и 15 Директиве, у року од два месеца од пријема мишљења. Малта је, 29. јула 2009. године одговорила на ово образложено мишљење да ће, у погледу унутрашњих површинских вода скраћени извештај, који се захтева на основу члана 15 Директиве, бити поднет Комисији у марту 2010. године, у исто време када и план управљања воденим сливом. Комисија је покренула поступак пред Судом ЕУ, сматрајући да је у овим околностима Малта пропустила да испуни своје обавезе на основу чланова 8 и 15 Директиве.

Комисија је нагласила да је обавеза подношења сумарног извештатаја о програмима надзора статуса унутрашњих вода, у складу са чланом 15 ставом 2 Директиве, различита од подношења првог плана управљања во-

²⁵ *Ibid.*, пасус 70.

²⁶ Case C-351/09 European Commission v. Republic of Malta, Judgment of 22 December 2010.

деним сливом. Стога, пропуштајући да поднесе такав извештај о програмима надзора статуса унутрашњих површинских вода, до дана који је предвиђен Директивом, Малта је пропустила да испуни своје обавезе на основу члана 15, става 2 Директиве. Комисија је, такође, сматрала да је, у одсуству информација о тим извештајима, Малта пропустила да испуни своју обавезу да успостави и учини оперативним програме надзора о статусу унутрашњих површинских вода, што је предвиђено чланом 8, ставовима 1 и 2 Директиве.

Малта је изјавила да је очекивала да поднесе програме мониторинга о статусу површинских вода до краја октобра 2009. године, а не марта 2010. године, како је претходно изјавила. Додала је да би поднела сумарне извештаје о програмима мониторинга о статусу унутрашњих површинских вода до краја октобра 2009. године. Комисија је стога разматрала документ под називом „Сумарни извештај за површинске воде – унутрашње и транзиционе воде“ од октобра 2009. године, а који јој је поднела Малта. Комисија је сматрала да поменути извештај не садржи програме мониторинга о статусу површинских вода, а који су поменути у одговору Малте. Такође, Комисија је оспоравала резонување изражено у том мишљењу, у складу са којим би испуњавање њених обавеза на основу Директиве Савета 92/43/ЕЕЗ од 21. маја 1992. године о очувању природних станишта дивље фауне и флоре, спречило Малту да испуни своје обавезе на основу Оквирне директиве о водама.

Суд је донео одлуку да је неспорно да, до тренутка који је релевантан за утврђивање да ли је постојао пропуст у погледу испуњавања обавеза, Малта није установила програме мониторинга за статус унутрашњих површинских вода и није их учинила оперативним у складу са чланом 8, ставовима 1 и 2 Директиве. Такође, она је пропустила да поднесе сумарне извештаје о тим програмима надзора, у складу са чланом 15, ставом 2 те Директиве. На тај начин, Малта је пропустила да испуни своје обавезе у погледу поменутих два члана Директиве.²⁷

6. ЗАКЉУЧАК

Оквирна директива ЕУ о водама представља један од најзначајнијих инструмената регионалног регулисања различитих водених површина, управљања водама и њиховог коришћења. Она је хармонизовала дотадашње законодавство ЕУ о водама, идентификовала главне проблеме, утврдила програме мера и план управљања као централне елементе, узимајући

²⁷ *Ibid.*, пасус 28.

у обзир индиректне утицаје на биодиверзитет. У тексту Директиве стављен је снажан нагласак на интегрисање циљева квалитета вода са другом легислацијом ЕУ. Директива захтева од држава чланица да спрече погоршање еколошког квалитета и загађивање површинских и подземних вода и да предузму санирање загађених вода, како би се постигао добар статус на свим површинским и подземним водама, као и да удовоље свим стандардима и циљевима који се односе на заштићене области, осим уколико другачије није прецизирано у самој Европској унији, националном или локалном законодавству на основу којег су појединачне заштићене области установљене.

Поједине државе нису на време примениле директиву у њиховим правним системима и Суд ЕУ је то санкционисао у својим пресудама, у којима их је прогласио одговорним за кршење Директиве. Такође, Суд је давао и одређена објашњења у погледу тумачења саме Директиве, па је тако ове године донео одлуку да се еколошки циљеви Директиве примењују и на појединачне пројекте. Државе чланице не могу да одобре пројекте који могу да проузрокују погоршање стања површинских водних тела, осим уколико је одобрен изузетак од овог правила.

*Bojan N. Tubić, Ph.D., Assistant Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
B.Tubic@pf.uns.ac.rs*

The EU Water Framework Directive and its Implementation in the Jurisprudence of the Court of Justice of the EU

***Abstract:** This paper deals with the analysis of the creation of the EU Water Framework Directive and its implementation in the jurisprudence of the ECJ. It represents one of the most important acts in the field of environmental protection in the European Union. Its provisions are related to the establishment of the objectives of the environment quality, for surface waters and groundwater, for regulation of disposal of dangerous substances in those waters or for monitoring and sampling of waters. The Directive extends the objectives of environmental protection over the existing legislation of the EU and it includes and extends the criteria for the control of waste disposal and provides a comprehensive framework for control and reporting in this field. The Directive envisages that Member States would provide the establishment of registers of all areas lying within each river basin which have been designated as requiring special protection under specific EU legislation for the protection of their surface water and groundwater or for the conservation of habitats and species directly depending on water. In order to establish a coherent and comprehensive overview of water status, Member States should provide the establishment of programmes for the monitoring of water status within each river basin district. Monitoring is needed in order to establish the efficiency of planes of management of river basins and to help in the process of their periodical revisions. The ECJ, in its judgments, has insisted on implementation of the Directive although not excessively formalistic. Also, its jurisprudence is important for interpretation of certain standards introduced by the Directive.*

***Key words:** Water Framework Directive, The Court of Justice of the EU, implementation, monitoring.*

Датум пријема рада: 01.12.2015.