

*Др Јожеф Салма, редовни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗАШТИТЕ ОД ВОДА (ПОПЛАВА И СУША) И ЗАШТИТЕ ВОДА*

Сажетак: У раду су анализирана домаћа, инострана правна решења (немачко, француско, аустријско, мађарско и хрватско) као и европска правила везана за заштити од штејној дејства вода, иј. поплаве, ерозије, бујице и леда на водама, као и правила о одвођењу и довођењу вода са подручја вишка до подручја мања вода (мелиорације). Такође су размодирени инструменти урвања водама у функцији заштите од високих вода, као што су дугорочно и крајкорочно планирање одбране од поплаве, као и потребне мере за сичавање поплава, односно ошклањање послице поплава. У инструменти заштите од високих вода слада и одржавање потребној режима вода, а посебно, израда и одржавање објекта које служе заштити од поплава (насти, уставе, просеци). Објекти коришћења водних снага, као и путеви, мостови, треба да буду израђени сагласно еколошкој дозволи, изнад нивоа вишегодишње високој водостаја.

Кључне речи: Правни инструменти одбране од поплаве, одржавање заштитних водних објекта, мелиорације, плански инструменти урвања потребним квалитативним и квантитативним слагањем вода за различите конзументе, водна дозвола као инструменти превенције у урвању квалитативним и квантитативним слагањем вода, евиденција слагања вода и улога јавности, европске смернице у области заштите вода и других елемената живојне средине

* Чланак је настао као резултат истраживања на научноистраживачком пројекту бр. 179079 под називом *Биомедицина, заштитна живојне средине и право* који финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

I ДОМАЋЕ ПРАВО

1. Климатске промене, водни ресурси и право

У последњих 50-60 година смо суочени са видном променом климе, која је битно утицала и на квалитативно и квантитативно стање вода у средњој Европи и у Војводини, односно у Србији. Уместо медитеранске, настала је тропска одн. субтропска клима, која преко сушних и плавних климатских периода доводи до наглих осцилација квалитативног и квантитативног стања вода. Мењају се декаде суше (оскудице у води) и поплава (вишка воде) у истој години.

Та промена је велики изазов за право које није у свему, са својим класичним инструментима заштите (кавалитета и квантитета вода) благовремено реаговало потребним реформама. Реформе су у односу на природне појаве, започете са закашњењем.

За Војводину се тврди, да је богата водама. Што је тачно. Али се суочавамо с тим, да у периодима суше, долази готово до оскудице у води, а у периодима поплава имамо „вишак воде“, уз опасност поплава ширих димензија, са угрожавањем насеља, културних добара, и пољопривредних имања, не у последњем реду, тако важне пољопривредне производње.

Није „добар“ ни вишак, ни мањак воде, већ равномеран и координирани распоред по квалитету и квантитету на све егзистенцијалне и привредне кориснике вода. Отуда, стихијске појаве поплава и суша, требају да се каналишу потребним правним и пратећим економским мерама. Тој „канализацији“ служе правни инструменти (интегралног) *ујрављања водама*¹.

¹ В. чл. 24-112. Закона о водама РС (у даљем тексту: ЗВ), (Сл.гл. РС, бр. 30/2010). В. Нарочито, ст. 1. тач. 46) и 47) (дефиниције), ст. 1 тач. 2) и 3) чл.14 (водни објекти за заштиту од поплава, ерозије и бујица), чл. 16 (водни објекти за заштиту од поплава, ерозије и бујица). По чл.23. ЗВ за управљање водним објектима надлежно је јавно водопривредно предузеће основано за обављање водне делатности на одређеној територији које управља водним објектима за уређење водотока и за заштиту од поплава на водама I реда и водним објектима за одводњавање, који су у јавној својини и брине се о њиховом наменском коришћењу, одржавању и чувању. *План ујрављања водама*, између осталог треба да садржи, генерални опис карактеристика водног подручја (сагласно са *Страјшејџом*), приказ утицаја људских активности, израду карата угрожених подручја, водни биланс. В. тач.1),3), 6) ст. 1, чл. 33. ЗВ, чл. 34-36 (надлежност Министарства и локалних органа). Закон садржи и одредбе о *програму мера*, посебно поводом уређења водотока и *заштитише од поплава* (в. тач 1, ст. 4. чл. 40 ЗВ). По чл. 46 ЗВ уређује се *ујрожено њодручје*, и то од поплава и услед ерозије, у циљу обезбеђења заштите од штетног дејства вода. У чл. 47. ЗВ се предвиђа обавеза прелиминарне процене ризика од полаве за целу територију РС, са картама водних подручја, описом поплава из прошлости, проценом потенцијалних штетних последица будућих поплава на здравље људи, животну средину, културно наслеђе и привредне активности, узимајући у обзир топографске, хидролошке и геоморфолошке карактеристике и положај

То ће рећи, адекватно планирање и реализација одбране од поплаве, одржавање водних објеката, као што су канали и насипи, не у последњем реду одводњавање (мелиорације)² вишка вода на (пољопривредним) подручјима, на којима је дошло до повећања количине површинских вода које спречавају пољопривредну производњу. Потребно је наводњавање на подручјима и периодима суша. Високи водостаји на водотоцима често доводе и до ерозивних дејстава, те је потребно да се водни објекти, посебно насипи, одржавају на потребном нивоу. Високи водостаји често утичу и на изворишта воде за пиће и напајање. Сушни периоди доводе до оскудице у води на сушним подручјима. То утиче и на могућност наводњавања пољопривредног земљишта, па је потребно преусмеравање вода нпр из канала према сушним пољопривредним парцелама. У Војводини је нажалост, наводњавање омогућено само на делу пољопривредних газдинстава. Повећане инвестиције у том погледу су неопходне.

2. Класична правила

Класично водно право сматра да су основни правни инструмент заштите вода *заштита од вода* (заштита од високих водостаја одн. поплава, ерозивних дејстава бујица), и заштита *квалитетна вода* (укључиви воде за пиће, наводњавање и напајање стоке). Та класична правила и данас вреде. Питање је само остваривања.³

Класична правила водног права у случају *вишка вода* препоручују мелиорационе мере одводњавања. Једноставно, да у случају преплављених пољопривредних земљишта, односно вишка надземних вода дође до одводњавања, и до потребног преусмеравања вода са влажног ка сушном земљишту или у основну каналску мрежу. За то у Војводини постоје услови, пошто постоје одавно (током XIX века) изграђени канали. Постоји потреба за усмеравањем средстава, имајући у виду, да данас Србија зависи од пољопривреде, као једине привредне гране која је (додуше) прилично запостављена, али која постоји.

Меродавна су и класична правила у погледу *мањка воде*. Она препоручују да вода за пиће и напајање последње трпе у условима рестрикције, ограничења.

водотока, укључујући поплавна подручја, ефекат постојећих објеката за одбрану од поплава, положај насељених места и индустријских зона, планове дугорочног развоја и климатске промене од утицаја на појаву поплава. *Прелиминарну процену ризика од поплава* израђује Министарство. (Ст. 2. чл. 47. ЗВ).

² В. ст. 1, тач. 1) и 2) чл. 17. ЗВ.

³ Важећи ЗВ садржи одредбе о финансирању управљања водама (чл. 150) укључив и изворе финансирања, предвиђена буџетом, накнада за воде, концесионе накнаде, накнаде за коришћење водног добра, накнада за испуштену воду, накнада за заглављавање вода, и осталих извора (чл. 152-190 ЗВ).

3. Суседско водно право

Класична правила суседског водног права налажу да *носилац њрава вишележеће љрибрежно љ земљишћа* нема право на *измену љриродно љ шока* водотока као и на *љошћуно исцрљење* вода.⁴

4. Приоритети у стицању права на водама у условима водних рестрикција

Класично је правило, да у случају оскудице, рестрикцију последња трпи егзистенцијална (општа) употреба.⁵ Према позитивном праву, код водних рестрикција приоритет има право на *воду за љиће*⁶, вода за санитарно-хигијенске потребе, напајање стоке и за одбрану земље имају приоритет над коришћењем вода за остале намене.⁷ Готово је у истој равни са обезбеђењем воде за напајање људи, право на напајање стоке. У трећем реду је наводњавање пољопривредног земљишта, тј. наводњавање пољопривредних газдинсава.⁸ Следећи ред приоритета јесте привредна употреба (концесионирана употреба).⁹ То значи, да у случају оскудице у води рестрикције у води последње трпи становништво, у погледу воде за пиће. ЗВ за све врсте употребе вода оправдано налаже *рационално и економично* коришћење. Такође, Закон прописује да је сваки корисник воде дужан да воду користи на *начин којим се не ускраћује љраво коришћења друћим љцима* и не угрожавају *цљеве заштитије жиљоине средине*.¹⁰

⁴ В. нпр. чл. 640. француског *Code civil*-а, in: *Code civil 1996-1997, réalisé par André Lucas, Avant-propos: Pierre Catala, Litec, Paris, 1996*, стр. 381.

⁵ В. чл. 67. (опште коришћење вода) ЗВ.

⁶ В. ст. 2. чл. 72. Закона о водама. Воде које су планом управљања водама одређене за *љиће не моћу се користићи за друће сврхе*, изузев за гашење пожара, нити на начин који би неповољно утицао на количину и својства воде. А по ст. 1. истог члана, *љодземне воде са квалитетом љоодним за љиће и воде са јавних извора* користе се само за: снабдевање водом *сћановнишћва*, санитарно-хигијенске потребе, напајање стоке, за потребе индустрије која захтвеа висококвалитетну воду (прехранбена, фармацевтска и др.) и потребе малих по-тршача (испод 1 л/с).

⁷ В. ст.5. чл. 71. ЗВ.

⁸ Ст. 1 тач-1)-6) чл. 71. ЗВ одређује намене *коришћења вода и њихов љриоритет*, а то су: 1) коришћење површинских и подземних вода за снабдевање водом за *љиће*, санитарно-хигијенске потребе, за потребе индустрије и друге намене; 2) коришћење воде за *наводњавање*; 3) коришћење *водних снаја* за производњу електричне енергије и погон уређаја; 4) коришћење воде за *рибњак*; 5) коришћење воде за *љловидбу*; 6) коришћење воде за *сћорћ, рекреацију и љуризам*.

⁹ В. чл. 68. ЗВ (посебно коришћење вода, условљено концесијом или дозволом).

¹⁰ В. ст. 3. и 4. чл. 71. ЗВ.

5. Планови и мере одбране од поплаве

Према правилима позитивног права, **планска документа** за управљање водама су дугорочна и краткорочна са одговарајућим пратећим мерама. **Дугорочна** је *стипрашеија уйрављања* водама и *йлан уйрављања* водама, а **краткорочна** је *йодишињи йроїграм* управљања водама. Значајни су **специјални** планови којима се уређује *заштйишйа од шйеишйної дејсйива вода*, посебно *йлан уйрављања ризицима од йойлава, ойишйи ойерайшйни йлан за одбрану од йойлава*, као и планови којима се уређује заштита вода (план заштите вода од загађивања и програм мониторинга).¹¹ Закон о водама РС предвиђа *мере и радове везане за заштйишйу од йойлава*.¹² Оне садрже планирање, изградњу, односно одржавање водних објеката за заштиту од поплава, уређење водотока и извођење других радова и мера, спровођење одбране од поплава и санацију последица поплава.¹³

Сама **одбрана од поплаве** се састоји од одбране од великих поплава (спољних и унутрашњих) и загушења ледом. Она може бити редовна и ванредна.

Одбрана од поплаве се *йроїлашава*: 1) на речној деоници, када водостај достигне *кришйични ниво*, тј. квоте прописане оперативним планом одбране од поплава, а очекује се даљи пораст водостаја, или када су заштитни објекти угрожени услед дуготрајних високих вода; 2) на мелиорационом подручју, када се утврђеним режимом рада система за одводњавање *не може сйречийи йлављење мелиорационої йодручја*, односно његовог дела, а испуњени су критеријуми и услови утврђени оперативним планом; 3) ако су, услед стварања, покретања и нагомилавања *леда* на водотоку угрожени објекти на водотоку и приобаље.¹⁴

Општи и оперативни план. У погледу *надлежностйи* за организацију и спровођење мера заштите од поплаве закон предвиђа да одбрану од поплаве на водама I реда и на системима за одводњавање у јавној својини спроводи јавно водопривредно предузеће, а на водама II реда јединица локалне самоуправе, у складу са општим планом за одбрану од поплава и оперативним планом за одбрану од поплава.¹⁵ *Ойишйи йлан* за одбрану од поплава припрема и доноси Влада за период од шест година. Садржи *мере које се морају йредузетйи йревеншйивно у йериоду наиласка великих вода, начин орјанализовања одбране од йойлава*; дужности, одговорности и овла-

¹¹ В. чл. 29 ЗВ.

¹² В одредбе чл. 30-32. ЗВ о најопштијем, дугорочном планском акту - стратегији управљања водама.

¹³ В. ст. 1. чл. 52 ЗВ.

¹⁴ В. ст. 1-3. чл. 53. ЗВ.

¹⁵ В. ст. 4. чл. 53. ЗВ.

шћења руководиоца одбране, институција и других лица надлежних за одбрану од поплава, леда и поплавних унутрашњих вода; начин осматрања, евидентирање хидролошких података и прогнозу појава и обавештавања.¹⁶ *Оперативни план* садржи податке потребне за спровођење одбране од поплава (за воде I реда), као и имена одговорних лица, објекте система за одводњавање, критеријуме и услове за проглашење редовне и ванредне одбране од вода (за унутрашње воде, мелиорационо подручје).¹⁷ Закон предвиђа обавезу правног лица које користи *бране* са акумулационим и ретенционим базенима да их *одржава* и користи на начин којим се обезбеђује *прихватање поплавних вода*.¹⁸ У случају опасности од поплаве министар надлежан за саобраћај, на предлог министарства, може на угроженом подручју привремено забранити друмски, железнички или водни саобраћај.¹⁹ На угроженим подручјима *инфраструктура* се мора градити тако да *служи као одбрамбена линија*, да просторно ограничава пробој код главних заштитних водних објеката и да не ремети проток вода, наносе леда, као и пловидбу.²⁰

6. Мелиорације (службеност одвођења и довођења воде – *servitus aquaeductus*)

Мелиорације су мере које служе за *одводњавање сувих вода* са земљишта и *наводњавање сушног* земљишта. По законској дефиницији, *мелиорационо подручје* је део водног подручја на коме се мелиорационим системима за одводњавање и наводњавање *уређује водни режим* земљишта у циљу побољшавања услова за његово коришћење.²¹

Мелиорационо подручје обухвата: 1) пољопривредно, шумско и грађевинско земљиште, земљиште под путевима и друго земљиште са којег се, системима за одводњавање, омогућава брже и погодније *отливање сувих вода*; 2) пољопривредно, шумско и грађевинско земљиште, земљиште под путевима и друго земљиште са којег *долази вода на земљиште које се, системима за одводњавање, штићи од сувих вода*; 3) пољопривредно, шумско и грађевинско земљиште за које се, системима за наводњавање, *доводи вода за наводњавање*. Министарство, а на територији аутономне покрајине и града Београд надлежни орган аутономне покрајине, односно града Београда, одређује *мелиорационо подручје* и његове границе.²²

¹⁶ В. ст. 3. чл. 54. ЗВ.

¹⁷ В. тач. 1) и 9.; ст. 2. чл. 55. ЗВ.

¹⁸ В. ст. 1. чл. 56. ЗВ.

¹⁹ В. чл. 57. ЗВ.

²⁰ В. тач. 1)-3) ст. 1. чл. 58. ЗВ.

²¹ В. ст. 1. чл. 28. ЗВ.

²² В. ст. 1-3. чл. 28. ЗВ.

По ЗВ објекти за заштиту од штетног дејства унутрашњих вода – одводњавање - су *објекти основне и детаљне каналске мреже* за одводњавање. Први су главни сабирни одводни канали у које се сливају воде из основног мелиорационог система са објектима и уређајима на њима (мостови и пропусни канали, сифони, степенице, брзотоци, уставе, црпне станице и сл.) и главне црпне станице и уставе за одвођење вода из система у реципијент (пиродни или вештачки водоток). Детаљне каналске мреже за одводњавање су детаљни канали за непосредно прикупљање воде са пољопривредних и других површина и њихово одвођење у сабирне канале, као и објекти на детаљним одводним каналима (пропусни, сифони, степенице, брзотоци, уставе, црпне станице и сл.).²³

ЗВ прописује да је забрањено у поплавном подручју градити објекте на начин којим се омета протикање воде и леда или супротно прописима за градњу у поплавном подручју.²⁴

По одредбама важећег ЗВ, власник, односно корисник земљишта је дужан да дозволи да преко његовог земљишта други власник, односно корисник изводи радове одвођења, односно довођења воде до свог земљишта, ако за то не постоји целисходније техничко или економско решење.²⁵

7. Мониторинг и информациони систем

Квантитативно стање вода, независно од релативне класификације на „домаће“ и „међународне“²⁶, је у *међузависности* од стања вода преко границе. Поплаве у једном региону на истом међународном водотоку утичу и на поплаве у другом. Отуда је неопходан *мониторинг вода* који је повезан са *домаћим и иностранним институтима*, независно од граница, на подручјима слива. ЗВ утврђује *домаће водне објекте потребне за мониторинг вода*, као што су лимниграфи, водомерне летве, водомери и други уређаји којима се прикупљају подаци о стању нивоа, количини и квалитету површинских и подземних вода.²⁷ *Јавно предузеће* које обавља послове снабдевања водом, је дужно да *осигурава уређаје и обезбеди стално и систематско рејсировање количине вода и испитивање квалитета воде на водозахвати*.²⁸ Ради обезбеђивања усаглашеног и свеобухватног статуса повр-

²³ В. тач. 1) и 2) ст.1. чл. 17. ЗВ.

²⁴ В. ст. 1 тач. 3. чл. 133. ЗВ.

²⁵ В. ст. 1. чл. 137. ЗВ

²⁶ Према ст. 3.чл.6. ЗВ међудржавне воде обавезно се сврставају у воде I реда.

²⁷ В. чл. 20. ЗВ.

²⁸ В. ст. 1. тач. 1) чл. 74. као и чл. 78. ЗВ (испитивање квалитета вода на изворишима). Коришћење воде за наводњавање пољопривредног земљишта врши се у складу са условима утврђеним водном дозволом, односно уговором којим се уређује концесија. (В. чл. 82.ЗВ). Предвиђа се и *обавеза пречишћавања отпадних вода* и *обавеза мерења* количине и исправности квалитета отпадних вода. (В. чл. 98. и 99. ЗВ).

шинских и подземних вода, РС успоставља мониторинг статуса вода на водном подручју и обезбеђује његово извршење. У том циљу се доноси *годишњи програм мониторинга* као и *мере за његово спровођење*.²⁹

Министарство и јавно водопривредно предузеће обезбеђују *јавног рада*. Ради класификовања вода, праћења и унапређења режима вода, планирања развоја водних система и управљања водама, успоставља се *водни информациони систем*. Водни информациони систем обезбеђује формирање, одржавање, презентацију и дистрибуцију података о стању квалитета вода, класама водних тела површинских и подземних вода, водну документацију, податке о законодавним, организационим, стратешким и планским мерама у области управљања водама, научно-техничке информације од значаја за управљање водама и размену информација са другим информационим системима на националном и међународном нивоу.³⁰

II

УПОРЕДНО ПРАВО, ЕВРОПСКО ПРАВО И ВИСОКЕ ВОДЕ

Сагледавање упоредноправних решења заштите од високих вода, и других штетних дејстава вода је неопходно, с једне стране из разлога што се не само код нас већ и у осталим деловима (земљама) Европе све учесталије, одосно готово годишње појављују високи водостаји. Због усавршавања правне регулативе је с једне стране, поред домаћег, неопходно инострано регулативно искуство, а са друге стране, због поступка европског удруживања земље, потребна је хармонизација са европским правилима у овој области. У земљама пуноправним чланицама ЕУ, хармонизована правила националног права (правила националног права усаглашена са циљевима европских смерница), сматрају се саставним деловима тзв. секундарног европског права.

А. УПОРЕДНО ПРАВО

1. Немачко право

Уставне реформе Немачке, окончане 2006. године,³¹ су омогућиле јачање федералних компетенција у области законодавног уређења вода. По први пут се десило, да је у области привређивања водама (*Wasserhaushalt*) *федерација добила још једну компетенцију* за законско регулисање. Дотле

²⁹ В. чл. 107. и 109. ЗВ.

³⁰ В. ст. 1. и 2. чл. 148. ЗВ.

³¹ Grundgesetz BRD (Устав СРН студио на снагу 01.092006.)

је било владајуће републичко водно законодавство, а федерално законодавство је имало само оквирну законодавну компетенцију (Ramenngesetzbuch). Према образложењу, та промена у погледу законодавне компетенције у корист повећања надлежности федерације је била потребна због *хармонизације њива у области заштите вода као и заштите и унапређења квалитета вода*, заправо због еколошких разлога. На тим основама, односно претходних реформи водног законодавства из 2006. године, припремљен је нови федерални **Закон о привређивању водама** (Wasserhaushaltsgesetz - WHG), који је ступио на снагу 2010. године.³² Нови закон је поједноставио систематизацију материје, мада је у суштини систем остао исти као о у закону из 2006. г. Имплементирао је европска правила у области основних вода.³³

2. Француско право

Готово у истом периоду као и у Немачкој, текле су и реформе **француског водног законодавства** (Loi No. 2013-312 du avril 2013).³⁴ Нагласак је био на финансијском аспекту, који је од утицаја и на заштиту вода и на заштиту од вода. Ради се о увођењу диференциране наплате водопривредне накнаде за егзистенцијалну (вода за пиће) и привредну употребу вода. Код првог је превагнуо социјални приступ, тј. смањење накнаде за употребу вода за пиће. Такође су уведене новине у области искоришћавања водних снага, нарочито за производњу електричне енергије, уз фаворизацију заштите квалитета и квантитета вода.

3. Аустријско право

Од доношења до данас више пута измењени **Закон о водама Аустрије** (Wasserechtsgesetz, 1959),³⁵ у циљу заштите вода и заштите од вода садржи основне одредбе према којима водни објекти као што су мостови, објекти на обали и друге грађевине треба да буду *изграђени изнад границе нивоа високог водостаја, одн. њивосиња*. Отуда и у том погледу за изград-

³² Wasserhaushaltsgesetz BRD, ступио на снагу 01. марта 2010. године.

³³ Посебно: EU Grundwasser-Tochterrichtlinie 2006/115/EG од 00.11.010), Bundesgesetzblatt, I S.1513.

³⁴ Loi No. 2013-312 du avril 2013 – visant à préparer la transition vers un système énergétique, portant divers disposition de l'eau et sur les éoliennes NOR DEVX 1234078L.- Reduction du prix de l'eau pour tous les menages, disposition sociale.

³⁵ *Wasserrechtsgesetz*, Bundesgesetzblatt (Ö) 1959/215 (WV), у даљем тексту: WRG, са тридесет измена, последња: Bundesgesetzblatt I 2006/123., в. in: Kodex des österreichischen Rechts, Wasserrecht 2010, (-у даљем тексту: Wasserrecht), Stand 1.5.2010., 15. Auflage, Herausgeber Werner Doralt, bearbeitet von Friedrich Hefler, Lexis-Nexis, Wien, 2010, стр.1-109.

њу ових објектата је потребна водна дозвола, односно сагласност.³⁶ Закон одређује да се плавним подручјем, тј. нивоом плавости сматрају подручја која су последњих тридесет година редовно поплавлена. Границе плавних подручја морају се увести у водне књиге.³⁷

У **оквирним водопривредним плановима** (wasserwirtschaftliche Ramenpläne), које предлаже савезни министар за пољопривреду, животну средину и водопривреду предвиђа се начин обезбеђења воде за пиће, за наводњавање и одводњавање, *заштита од високих вода*, начин коришћења водних снага, као и воде за риболов.³⁸ Водопривредно **планирање се остварује и на покрајнском нивоу**, које обухвата одређивање заштитених области (Schutzgebiete), обезбеђење водопривредних интереса наспрам осталих субјеката планирања, обезбеђење интереса корисника вода за пиће и привредну употребу у покрајини. Савезни министар за пољопривреду, животну средину и водопривреду обезбеђује координацију покрајинских водопривредних планова.³⁹ **Национални план привређивања водама** је вид генералних планова који служи развоју животних и привредних односа у речним подручјима-јединицама Дунава, Рајне и Елбе. Предвиђа водопривредни систем уз могуће *усаглашавање различитих интереса* и њиховог остваривања, у складу са општим интересима. Савезно министарство за пољопривреду и водопривреду је надлежно да овај план састави за сваку јединицу, са посебним акцентом на законом установљене циљеве заштите животне средине.⁴⁰ Садржи и главне правце сталног *праћења* (Überwachung) квантитативног и квалитативног *стања* на овим водама.⁴¹ Програми садрже и основне мере ради реализације законом установљених циљева, између осталих ради отклањања последица поплава.⁴² Савезни министар, ради конкретизовања мера, доноси посебну уредбу.⁴³ Приликом састављања, модификовања и актуализовања националног плана привређивања водама укључују се сви заинтересовани субјекти, укључив и јавност.⁴⁴ У складу са *евројским смерницама*, везаним за обавезу *јавној информисања*,⁴⁵ Савезни министар за пољопривреду, заштиту животне средине и водопривреду установљава *водопривредни информациони систем Аустрије*, који као регистар у електронској форми садржи све битне

³⁶ В. ст. (1) пар. 38. WRG in: Wasserrecht, стр.30.

³⁷ В. ст.(3) пар 38. WRG in: Wasserrecht, стр.31.

³⁸ В. ст.(1) пар 53. WRG in: Wasserrecht, стр.34.

³⁹ В. ст.(1) и (2) пар 55. WRG in: Wasserrecht, стр.35.

⁴⁰ В. ст.(1) пар 55. ц) WRG in: Wasserrecht, стр.37.

⁴¹ В. тач.2. ст. (2) пар 55. ц) WRG in: Wasserrecht, стр. 37.

⁴² В. подтачку б) тач. 9. ст. (1) пар 55. ц) WRG in: Wasserrecht, стр. 38.

⁴³ В. ст. (1) пар 55. ф) WRG in: Wasserrecht, стр. 39.

⁴⁴ В. ст. (1) пар 55. и) WRG in: Wasserrecht, стр. 41.

⁴⁵ В. Смернице ЕУ: 2000/60/ЕГ, 91/271/ЕВГ, 91/676/ЕВГ и Смерницу 91/61/ЕГ.

податке везаних за површинске и основне воде, као и о предузетим мерама за њихово одржавање.⁴⁶

4. Мађарско право

Парламент Мађарске је донео **LVII Закон од 1995. г. о привређивању водама** (1995. évi LVIII. törvény a vízgazdálkodásról) у циљу очувања бољег коришћења вода као и у циљу отклањања штетног дејства вода. Ради остваривања тих циљева уређена су права и дужности конзументата и надлежности органа и организација за заштиту вода и за заштиту од вода. Посебно су прописана права и дужности привредника у погледу начина и обима коришћења вода. Донети су и прописи о изградњи и очувању водних објеката, насипа и природних и вештачких водних објеката. Предвиђена су правила о превенцији, односно одбрани од штетних дејстава вода, као и правила о отклањању насталих штета.⁴⁷ Прописана су и правила о привређивању резервног вода,⁴⁸ правила о водном доприносу⁴⁹ као и надлежности водопривредних органа,⁵⁰ и најзад, правни прописи поводом издавања водних дозвола.⁵¹

5. Хрватско право

Више пута измењен и допуњен **Закон о водама Хрватске** (последње измене у 2013. г.),⁵² поред планских докумената о управљању водама, посебну пажњу посвећује заштити вода, начину и условима коришћења вода, заштити од штетеног дејства воде, а не у последњем реду, регулисању одбране од поплаве.

Плански документи управљања водама су Стратегија управљања водама⁵³ и **План управљања водним подручјима.**⁵⁴

Циљеви заштите вода су спречавање даљег погоршања стања вода, заштита и побољшање стања вода.⁵⁵ **Стандарде квалитета** воде за различите врсте **коришћења**, на основу закона, прописује Влада, својом Уред-

⁴⁶ В. ст. (1) пар 59. а) WRG in: Wasserrecht, стр. 46.

⁴⁷ Ст. (1) пар. 1. мађарског Закона о привређивању водама.

⁴⁸ В. поглавље V о привређивању водним ресурсима, пар. 14. мађарског Закона о привређивању водама.

⁴⁹ В. пар. 15/A мађарског Закона о привређивању водама.

⁵⁰ В. поглавље VIII мађарског Закона о привређивању водама, о надлежностима водопривредних органа.

⁵¹ В. пар. 28. мађарског Закона о привређивању водама.

⁵² Zakon o vodama RH, Narodne novine, br. 153/09, 63/11, 130/11. 56/13.

⁵³ В. чл. 36. Zakon o vodama RH.

⁵⁴ В. чл. 37. Zakon o vodama RH.

⁵⁵ В. чл. 40. Zakon o vodama RH.

бом.⁵⁶ Закон регулише *подручја посебне заштите вода*, као и испуштање и *прочишћавање* отпадних вода.⁵⁷ Даље одредбе о коришћењу вода садржи поглавље VI Закона. Поред одредбе о **општој употреби**⁵⁸ посебно воде за пиће и за санитарне потребе,⁵⁹ закон регулише поједине врсте **посебне**, одн. привредне употребе, као што је употреба водних снага,⁶⁰ наводњавање,⁶¹ искоришћавање шљунка и песка,⁶² и др.

Заштита од штетног дејства вода (поглавље VII Закона) обухвата активности и мере одбране од поплава, одбрану од леда на водама и заштиту од ерозије и бујица.⁶³ Правилима о заштити од штетног дејства доприносе и регулативе о **уређењу вода**, у које спадају градња регулационих и *заштитних водних грађевина*, градња грађевина на основу *мелиорационих одводњавања*, радови на *одржавању вода*, у циљу нешкодљивог протока вода.⁶⁴ Ту спадају и одредбе о *инундационим подручјима*, тј. о земљишту које се налази између корита водотока и спољног руба регулационих и заштитних водних објеката, укључив и појас земљишта за њихово одржавање.⁶⁵ Уређењу вода служе и *карте ојасносности од поплаве* одн. карте ризика од поплава које се израђују по водним подручјима.⁶⁶

Планови управљања ризицима од поплаве садрже циљеве, мере заштите, приправност, прогнозу, систем обавештавања.⁶⁷ Сама **одбрана од поплаве** може бити превентивна, редовна и ванредна.⁶⁸ У превентиву спадају и радови на одржавању вода из чл. 107. ЗВ РХ. Послови одбране од поплава на брањеном подручју се могу уступити применом прописа о јавним набавкама.⁶⁹

Б. СМЕРНИЦЕ ЕВРОПСКОГ ПРАВА

Најзначајније смернице комунитарног европског права које се односе на квантитет и квалитет вода су оне којима се регулишу *основне воде* и

⁵⁶ В. чл. 41. Закон о водима РН.

⁵⁷ В. чл. 56. Закон о водима РН.

⁵⁸ В. чл. 8 Закона о водима РС.

⁵⁹ В. чл. 71. и 90. Закона о водима РН.

⁶⁰ В. чл. 91 Закона о водима РН.

⁶¹ В. чл. 96. Закон о водима РН.

⁶² В. чл. 97. Закона о водима РН.

⁶³ В. ст. 1. чл. 105. Закона о водима РН.

⁶⁴ В. чл. 106. Закона о водима РН.

⁶⁵ В. чл. 108. и 109. Закона о водима РН.

⁶⁶ В. чл. 111. Закона о водима РН.

⁶⁷ В. чл. 112. Закона о водима РН.

⁶⁸ В. чл. 115. Закона о водима РН.

⁶⁹ В. чл. 117. Закона о водима РН.

њихове притоке⁷⁰, смернице о европској електронској мрежи *јодайака* о квалитативном и квантитативном стању вода и смерница о *учешћу јавности* у стварању водних планова за побољшање стања на водама.⁷¹ При остваривању законом загарантованих субјективних еколошких права, укључив и водних права смернице очекују омогућавање судске заштите, тј. *присјуби* не само административном, већ и *правном јусти*. Постоје бројне европске смернице које се односе на *све елементе живојне средине*, па сходно и на воде. Тако, посебна европска смерница тражи могућност преиспитивања одређених јавних и приватних пројеката са становишта *јодношљивости* за *живојну средину*, па и за воде и водотоке.⁷² Од великог је правног значаја и Смерница о еколошкој одговорности за превенцију и санирање *еколошких штетности*⁷³. Значајна је и Уредба о слободном приступу организација заједничком систему за *еколошки менаџмент* и испитивању функционисања екологије (EMAS, I-III).⁷⁴

Смернице европског права у области екологије су оријентири за имплементацију заједничких еколошких циљева у национално право.⁷⁵ Оне су

⁷⁰ EU Grundwasser-Tochtrichtlinie 2006/115/EG од 00.11.2010), Bundesgesetzblatt, I S.1513.

⁷¹ Смернице ЕУ 2000/60/EG, 91/271/EWG, 91/676/EWG и Смерница 91/61/EG, везаним за обавезу јавног информисања квалитативног и квантитативног стања вода. В. и: Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG, Abl. L vom 14. 2. 2003, in: EU-Umweltrecht, Kodex des österreichisches Recht, 2011, 8. Auflage, Lexis-Nexis, Wien, 2011, стр. 10; Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Ausarbeitung bestimmten Umweltbezogene Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.

⁷² В. Richtlinie 85/337/EG über Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten. В. in: EU - Umweltrecht, Lexis-Nexis Wien, 2011, стр.41.-49.

⁷³ В. Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, В. in: EU - Umweltrecht, Lexis-Nexis Wien, 2011, стр. 21.- 39.

⁷⁴ Verordnung (EG) Nr. 761/2001 über die freiwillige Beteiligung der Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS); Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681 EG und 2006/193/EG, в. in: EU - Umweltrecht, Lexis-Nexis Wien, 2011, стр.81-186.

⁷⁵ В. све смернице и уредбе у области *европској еколошкој права* са примером имплементације у аустријско право, в. in: EU-Umweltrecht, Kodex des österreichisches Recht, 2011, 8. Auflage, Lexis-Nexis, Wien, 2011, стр.1-1042. У погледу међународне реке Дунав, постоје и билатерални споразуми између дунавских земаља и ЕУ, в. нпр. Vertrag mit der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft über wasserwirtschaftliche Zusammenarbeit im Einzugsgebiet der Donau (Regensburger Vertrag), BGBl 1961/289. В., Wasserecht, 2010, Lexis-Nexis, Wien, 2010, стр. 1059. О европским комунитарним прописима о *квалитету и квантитету вода* (списак), в. *ibid*, стр. 1062-1063. Међу њима, са становишта теме овог

од значаја за све елементе животне средине, земљиште, воде, ваздух. Посебно су значајне за воде, како у домену опште употребе, тако и у домену привредне употребе, будући да су воде преко тзв. међународних вода прекограничне, те еколошки утицај у једној земљи изазива утицај и у другој. Постоје бројне европске смернице које се односе на поједине елементе животне средине, само за воде, само за земиште, итд. Такође, постоје бројне смернице које се односе на лимите испуштања штетних и опасних материја у елементе животне средине. Сами елементи животне средине су у међусобној повезаности, те стање у једном, утиче на стање у другом елементу. Отуда европска правила, где год је то могуће, поред специфичног регулативног приступа, препоручују интегрални приступ. Саме поплаве, ерозије и остала штетна дејства вода поред опасности за живот грађана имају утицај и на загађење вода, а посредно и на друге елементе животне средине.

III ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

У раду су анализирана домаће и инострано право (немачко, француско, аустријско, мађарско и хрватско), те европска правила везана за заштиту од штетног дејства вода, тј. поплаве, ерозије, бујица и леда на водама, као и правила о одвођењу и довођењу вода са подручја вишка до подручја мањка вода (мелиорације). Анализирана национална права су нарочито посвећена превенцији путем предвиђања, одржавања водних објеката за заштиту од високих водостаја. Важан је аспект евиденције оних водних подручја на којима се редовно узаступно појављују поплаве. То је од правног значаја због планирања управљања водама (преко стратешких планова као и конкретних мера) везаних за одбране од поплава и других штетних дејстава вода и водотока. Важне су одредбе које су посвећене обезбеђењу потребног квалитативног и квантитативног стања за различите кориснике, како у области тзв. опште употребе (конзументација воде за пиће) као и за привредну употребу (искришћавање водних снага за производњу електричне енергије, пловидба, коришћење песка и шљунка из корита водотока и др.) Приликом изградње водних објеката као што су мостови, бране, уста-

рада – *високе воде* - значајна је Смерница RL 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, Abl L 288 од 06.11. 2007, стр. 27, *ibid.*1454. Ова смерница се позива на Уредбу (ЕЗ) бр. 2012/2002. савета о оснивању *фонда солидарности* у циљу да се у случајевима катастрофа омогући брза финансијска помоћ (в. тач. 8). Обавезује чланице ЕУ стварање *караића о ризима од поплава*, стварање планова о *менаџменту високих вода*, давање *информације јавности и консултација јавности*, в. чл.7-8, чл. 9-10. (Wasserecht, Lexis-Nexis, Wien, 2010., стр. 1457-1459).

ве, прописују се правила о њиховој изградњи изнад нивоа вишегодишњег највишег водостаја. Водне дозволе ради изградње нових водних постројења су од значаја и са становишта заштите од високих вода. Такође, указује се и на прописе домаћег и упоредног права којима се уређује режим вода. Анализиране европске смернице указују на потребу за учешћем јавности код водних планова, на мрежу евиденције квалитативног и квантитативног стања на основним водама. Обзиром да поред учесталих поплава постоје и сушни периоди, од значаја су одредбе којима се регулишу мелиорације, путем одвођења сувишних вода или путем довођења вода, пре свега из каналске мреже.

*József Szalma, DSC, Dr. Hc., Full Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

Legal Instruments of the Protection from Waters (Floods and Droughts) and of the Protection of Waters

Abstract: *In this paper the author analyzes the Serbian law, the laws of several European countries (Germany, France, Austria, Hungary and Croatia) and European Union rules in respect of the protection from harmful effects of waters, such as floods, erosion, torrents, icing on the surface of waters, just as well as the rules on diverting of water from a territory where it is in surplus, on the one hand, or directing it from the territory where it is in surplus to the one with water shortage (amelioration), on the other. The subject of analysis is the instruments of water management in the function of protection from high-water, too, such as the long and short term planning of protection from floods, measures necessary to prevent them and elimination of their effects. The maintenance of required water regime is also considered as an instrument of protection from high-water, especially the construction and upkeep of facilities for protection from floods. Facilities for utilization of water resources, such as roads and bridges, should be constructed in accordance with environmental permits, at the level well above the high water level measured in a longer period of time.*

Key words: *legal instruments of protection from floods, maintenance of facilities for the protection from waters, amelioration, instruments of planning of required quantitative and qualitative condition of waters for the purpose of use by various consumers, water permit as an instrument of management of the condition of waters, registry of condition of waters and the role of publicity, European directives in the field of protection of waters and other elements of environment.*