

*Академик Јожеф Салма, редовни професор
Правној факултету у Новом Саду*

ПРАВНИ РЕЖИМ ПОВРШИНСКИХ И ПОДЗЕМНИХ ВОДА*

Сажетак: У раду се анализирају законски прописи позитивної и ујоредної права везано за квалитативни правни режим површинских и подземних вода. Указује се на то, да због природне везе између површинских и подземних вода, постоји потреба за интегралним приступом у управљању квалитативним стањем и једних и других. Основни правни инструменти управљања квалитативним стањем јесте водна дозвола и сагласност за посебну (привредну) употребу, које су засноване на евиденцији стања вода, као и на контроли спровођења услова из издајних дозвола. У погледу нових корисника посебне употребе вода указује се на европске заједничке и националне прописе о прелазној еколошкој анализи и дозволи, чији је циљ процена утицаја нових планираних објеката на стање вода, као и да се тим путем провери да ли је за нови планирани објекат предвиђен начин ошклањања штејних еколошких утицаја.

Кључне речи: Класификација вода, надземне и подземне воде, ошћа и посебна употреба вода, евиденција квалитативної стања вода, мерење квалитативної стања као део делатности јавних (водопривредних) предузећа.

* Чланак је настао као резултат рада на научноистраживачком пројекту Факултета техничких наука Универзитета у Новом Саду бр. III 43008, под називом Развој метода, сензора и система за праћење квалитета воде, ваздуха и земљишта – који финансира Министарство просвете и науке РС.

I

Подела вода

Подела вода је у грађанско правној науци, према *њриродним особинама*, извршена на *њекуће* и *сњајаће*, *њвршинске* и *њодземне*, са одговарајућом правном релеванцијом.¹

Према *функцији (намени)* воде се деле на *индустријске*, воде за *пиће* и *напајање*, као и за *наводњавање*, односно *одводњавање*. Квалитет вода се разликује обзиром на ове намене, сагласно прописаним лимитима и стандардима потребне чистоће.

Према *настанку коришћа њока*, воде су подељене на *њриродне* и *вештачке* (каналске) водотоке. Природни ток је људском водопривредном одн. регулативном делатношћу неупливисан ток. Вештачки *водни објекти* служе ради заштите од (високих) вода, ради утицаја на смер и обим кретања вода, ради одбране од утицаја леда, као што су бране, одн. насипи.

Према *њравно-својинском* критеријуму, воде се деле на *јавне*² и *њриватне*. Воде су, обзиром на њихов егзистенцијални значај, у јавној својини, у правном режиму јавних добара. То значи да су у принципу ван правног промета, осим у случају одвајања у сврху егзистенцијалне (опште) употребе, као и у случају концесиониране привредне употребе. Приватна права, нпр. право привредног коришћења могу се стећи под условом издавања дозволе или сагласности надлежног државног органа, као и концесионог уговора. Али та употреба је ограничена не само концесионим условима око начина и мера коришћења, већ и законским правилима, посебно правилима о томе да коришћење не сме да мења ток и правац водотока, да треба да поштује општу или посебну употребу прибрежног власника ниже

¹ Према одредбама тач. 8. става 1. члана 3. *Закона о рударству РС* (Сл. гласник РС, бр. 44/1995, 101/2005, 85/2005, 34/2006 и 104/2009) под *минералним сировинама* у смислу овог закона сматрају се *њодземне воде* из којих се добијају корисне минералне сировине и *геотермална енергија*, као и *њодземне воде везане за рударску технологију* и *тасови* који се са њима јављају. Према тач. 7. истог става и члана, минералним сировинама се сматрају све врсте соли и *соних вода*. Законски критерији за поделу вода према намени (вода за пиће, вода за санитарно-хигијенске потребе, вода за купање и др.), садржани су у тач. 2-8. ст. 1 *Закона о водама РС* (Сл. гласник РС, бр. 30/2010).

² По ст. 1. и 2. чл. 4. важећег *Закона о водама* (Сл. гласник РС бр. 30/2010) водна добра у смислу овог закона јесу воде и водно земљиште које се користе на начин и под условима утврђеним овим законом. По ст. 1. чл. овог закона воде су *добро од оишћеи инћереса* и у државној су својини. Према ст. 2. истог члана воде и водно земљиште у *јавној својини* су јавно водно добро. По ст. 3. јавно водно добро је *неоћуђиво*. По ст. 4. јавно водно добро се користи на начин којим се *не ућиче шћетно на воде и њриобални екосистем* и *не оћраичавају љрава друћих*. По ст. 5. на јавном водном добру може се, под условима утврђеним овим законом и посебним законом, стећи *њраво коришћења*.

лежеће непокретности, и да поштује правило да у условима рестрикције вода, општа употреба вода последња трпи ограничења. Дозвола као основа за привредну употребу може уредити начин привредне конзуменције као и обим, што подлеже административној контроли. На захваћеној води у границама опште употребе (нпр. воде за пиће), одвајањем од водене масе се стиче својинско право на захваћеном делу воде. У случају концесиониране (привредне) употребе минерала и минералних сировина, из водене масе или корита, под условом поштовања концесионираног обима, стиче се право својине концесионара на одвојеном (издвојеном) делу тих материјала из водног добра. То исто вреди за одвојене делове атмосферских падавина. Јавне чесме су јавно добро, али бунари изграђени на приватном земљишном поседу, треба да су у својини власника земљишта. На таквим водним реципијентима се може уговорити персонална службеност у корист суседа или других евентуалних корисника. Спорно је, да ли у случају оскудице у води на датом водном подручју, може да се уз делимичну експропријацију, у складу са прописима о експропријацији, уз дужну накнаду у корист власника приватне воде, установити привремена или трајна службеност у корист власника прибрежних земљишта. Чини нам се, да на приватне воде треба применити правила о општем квалитативном режиму вода, будући да бунарима захваћене воде могу бити саставни део подземних вода.

Употреба (коришћење) вода. *Ойшйџа ујоџџреба* вода (Gemeingebrauch) је употреба за егзистенцијалне (вода за пиће, напајање стоке, основно наводњавање прибрежног пољопривредног земљишта) и саобраћајне сврхе (пловидба).³ Општа употреба се остварује непосредно на основу закона, без посредовања административне дозволе и без накнаде. Привредно искоришћавање вода и водних снага остварује се као *јосебна ујоџџреба*⁴, уз дозволу односно сагласност надлежног државног органа, уз закључивање уговора о концесији, те одговарајућу накнаду која припада власнику јавног добра. У упоредном водном праву, нпр. у немачком, на истом водотоку могу бити функционално подељена власничка и управљачка права и дужности. Тако нпр. федерација врши власничка права и управљање водама у погледу пловне и сплавне функције код међународних водотока и водних реципијената. Покрајина врши власничка права и управљачке дужности у домену појединих водопривредних објеката, у функцији заштите од поплава, нпр. брана. Општина пак обавља власничке дужности и управљање туристичком функцијом водотока (туристичку уређење обала, и сл.). Уговору о концесији претходи издавање дозволе надлежног

³ В. чл. 67. важећег закона о водама РС.

⁴ В. чл. 68. важећег Закона о водама РС.

органа, коме је закон поверио управљање водама. Уговор се закључује између истог органа и корисника (концесионар, привредник). Дозволом се утврђује обим и начин привредног искоришћавања. Предмет уговора чини уређење трајања и накнаде. Ако је дозвола укинута због ненаменског коришћења или коришћења преко допуштеног лимита⁵, престаје и уговор који је на њему заснован.

Под правним режимом привредне (посебне) употребе налази се и *наводњавање*, одн. *одводњавање*, као и *мелиорација* (пољопривредног) земљишта.⁶ Наводњавање прибрежног пољопривредног земљишта, без употребе нарочитих направа, не спада у привредну (посебну) употребу, већ у езистенцијалну (општу), тако да не подлеже водној дозволи нити сагласности. Мере одводњавања се врше у случају вишка надземних и високих подземних вода на пољопривредном земљишту. А мелиорационе мере се врше у циљу поправљања физичких, хемијских и биолошких особина пољопривредног земљишта. Оне су у функцији побољшања плодности земљишта, те као делатности спадају у привредну употребу. Корисник плаћа водну накнаду у корист јавног предузећа које те мере предузима.

Исто тако, *коришћење водних снага* у сврху производње електричне енергије, је у режиму привредне (посебне) употребе.⁷

Остале поделе. Према *њловности*, воде се деле на пловне, сплавне и на непловне. Ова подела је од значаја за водни саобраћај. У принципу, саобраћајно коришћење вода је у режиму опште употребе, де по себи не подлеже водној дозволи. Ограничења те врсте употребе су успостављена правилима о речном саобраћају.

*Веишачки објекти*⁸ привредног искоришћавања вода су хидроелектране, црпне станице за коришћење вода за пиће, и др. *Природни објекти*

⁵ В. тач. 5. ст. 1. чл. 126. важећег Закона о водама РС.

⁶ По одредбама тач. 7. и 8. ст. 1. *Закона о њољопривредном земљишту* (Сл. гласник РС, бр. 62/2006, 65/2008 и 41/2009) *наводњавање* јесте изградња, коришћење и одржавање објеката и уређаја којима се благовремено и континуирано доводи вода на пољопривредно земљиште у циљу добијања високих и стабилних приноса пољопривредних култура. Под *одводњавањем* се у смислу овог закона сматра изградња, коришћење и одржавање објеката и уређаја којима се врши одвођење сувишних површинских и подземних вода са пољопривредног земљишта и редовна примена одређених мера које омогућавају непрекидно ефикасан рад свих објеката и уређаја у одвођењу сувишних вода. По тач. 7. истог става и члана, *мелиорације* обухватају мере које се спроводе са циљем поправљања физичких, хемијских и биолошких особина земљишта, као и стварање и *одржавање водно-ваздушног режима земљишта*, ради обезбеђења повољних услова за раст и развој гајених биљака и постизање стабилних приноса.

⁷ В. чл. 84-88. важећег Закона о водама РС.

⁸ В. чл. 13-23. важећег Закона о водама (водни објекти). По чл. 14. важећег Закона о водама, водни објекти се деле на водне објекте за уређење водотока, заштиту од поплава, ерози-

привредног искоришћавања су корито водотока (нпр. искоришћавање песка, шљунка, минералних сировина), као и водна маса.

Воде се надаље, по топлотном дејству, одн. по *здравственој* и *шурисичкој* функцији, деле на *термалне* и *бањске* воде. Према алокацији, воде се деле и на површинске и подземне као и на *атмосферске* падавине.

Подела вода на *површинске* и *подземне*, односно *атмосферске* (падавине) је релативна, будући да су оне у природи у кружном току, са узјамним квалитативним и квантитативним утицајем. Отуда је неопходно *интегрално* управљање водама.⁹

Обзиром на то да ли се дати водоток или водни реципијент налази на територији једне или више држава, воде се деле на *међународне* и *домаће*.¹⁰ Европске смернице (Richtlinien – код нас преведене као директиве) везане за квалитативно стање вода садрже полазиште за хармонизацију националног водног законодавства.¹¹

Обзиром на најважнију поделу по функцији - егзистенцијалну одн. привредну намену вода, законски прописи утврђују одржавање вода траженог квалитета, као задатак (делатност) јавних предузећа.¹² Тиме је одре-

је и бујица, заштиту од штетног дејства унутрашњих вода – одводњавање, коришћење вода, сакупљање, одвођење и пречишћавање отпадних вода и заштиту вода, мониторинг вода.

⁹ В. чл. 24-25. важећег Закона о водама РС. По чл. 24. *интегрално управљање водама*, у смислу овог закона, чини скуп мера и активности усмерених на *одржавање* и *унапређење водног режима*, обезбеђивање потребних количина вода *захтеваној квалитету за различите намене*, заштиту вода од загађивања и заштиту од штетног дејства вода. В. и чл 6-10. *Закона о режиму вода* (Сл. лист СРЈ, бр. 59/98, Сл. гласник РС, бр. 101/2005). По чл. 5. овог закона *површинске воде* јесу текуће и стајаће воде. *Подземне воде* јесу воде које понире кроз земљиште и воде које стоје или теку подземним каналима. По чл. 6. овог закона *режим вода* чине елементи којима се одређује *квантитативно и квалитативно стање вода* и промене тог стања у простору и времену.

¹⁰ Према чл. 6. важећег Закона о водама РС површинске воде на територији РС, према значају који имају за управљање водама, деле се на воде I и II реда на основу утврђених критеријума и то: положаја водотока у односу на државну границу, величине и карактеристике слива режима и карактеристика водотока са аспекта коришћења вода, заштите вода и заштите од штетног дејства вода. Влада утврђује попис вода I реда. *Међудржавне* воде обавезно се сврставају у воде I реда. Све *површинске воде* које нису утврђене као воде I реда сматрају се водама II реда.

¹¹ В. Ј. *Салма*, Правни инструменти управљања квалитативним стањем вода, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. XLV/3/2011, Нови Сад, 2011., стр. 69-83.

¹² В. чл. 23. и 43. важећег Закона о водама РС. По Закону о водама наиме *јавно водопривредно предузеће* (у даљем тексту: ЈВП) основано за обављање водне делатности на одређеној територији 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. Осим тога ЈВП управља и бранама са акумулацијама, преводницама на каналима и системима за наводњавање, осим објеката која су правна лица изградила за своје потребе. (Ст. 2. чл. 23. важећег Закона о водама РС). ЈВП управља и објектима за уређење водотока и заштиту од поплава на водама II реда,

ђен и правни значај примене потребних мерних инструмената за стално праћење одговарајућег квалитативног одн. квантитативног стања, посебно површинских и подземних вода.¹³

II

Површинске и подземне воде и њихов еколошки правни режим

Према законској дефиницији *воде* јесу све текуће и *стајаће* воде на *површини* земље и све *подземне воде*.¹⁴ Такође, закон под *површинским водама* подразумева текуће и стајаће воде на површини земље, изузев подземних вода.¹⁵ Према томе, под појмом вода у правном смислу, закон подједнако подразумева и површинске и подземне воде, што је исправно, пошто су оне природно повезане. То значи да се мере управљања квалитативним и квантитативним стањем воде прописане законом односе у принципу на обе врсте вода. Фактички гледано, наиме, загађење површинских вода може утицати и на загађење подземних вода и обрнуто.

Закон приликом правног дефинисања вода одн. режима вода не обухвата *атмосферске падавине*, које су дакле правно (и фактички) изван мера управљања. У недостатку посебних одредаба Закона о водама, по општим својинско правним правилима, атмосферске падавине могу бити предмет апрехензије (сакупљање атмосферских падавина), те се могу сматрати допуштеним предметом приватне својине. Ради се о оригинарном стицању својине (окупацијом).

Посебан проблем представљају, у свом фактицитету, али и у погледу предузимања специфицираних мера управљања, *стајаће воде*. Оне су често места реципирања отпадних одн. индустријских вода, без иначе дужних и довољних мера претходног филтрирања. (Нпр. Палићко језеро). То доводи учестало до потребе за општом еколошком санацијом, сваки пут, када је прекорачен лимит загађења, како би се сачувала туристичка или рекреативна функција. Принцип еколошке превенције и код стајаћих и код текућих површинских вода би се могао спровести путем еколошке дозволе и контроле њиховог спровођења, за све емитенте отпадних и штених материја, уз њихово обавезивање на примену технолошких или биолошких филтера. Закон о водама у том смислу прописује *граничне вредности емисије* и то за

објектима за заштиту од ерозије и бујица, који су у јавној својини. (ст. 3. чл. 23. Закона о водама РС).

¹³ В. чл. 107-109. важећег Закона о водама (систематско праћење статуса вода и заштићених области- мониторинг).

¹⁴ В. тач. 8. ст. 1. чл. 3. Закона о водама РС.

¹⁵ В. тач. 43. ст. 1. чл. 3. Закона о водама РС.

технолошки отпадне воде пре њиховог испуштања у јавну канализацију, технолошке и друге отпадне воде које се непосредно испуштају у реципијент, воде које се после пречишћавања испуштају из система јавне канализације у реципијент, као и отпадне воде које се испуштају у реципијент из септичке и сабирне јаме. Конкретне граничне вредности, на предлог министра надлежног за заштиту животне средине, прописује Влада РС.¹⁶

Важећи Закон о водама Републике Србије с правом прописује да је *јавно предузеће*, односно друго правно лице које обавља послове *снабдевања водом*, дужно да *послужи уређаје* и обезбеди стално и систематско *рециклирање количина* воде и *испитување квалитета воде* на водозахвату. Исто тако, прописује се да је предузеће обавезно да предузме мере за обезбеђење *здравствене исправности* воде за пиће и одржавање хигијене у објекту, као и мере за обезбеђење техничке исправности уређаја.¹⁷ Закон прописује испитување и мере за заштиту квалитета вода *на изворишњима*, која су планом управљања водама намењена снабдевању становништва са водом за пиће.¹⁸

III

Решење аустријског права: Закон о испитивању еколошке подношљивости код нових планираних објеката (поступак претходне еколошке анализе)

Аустрија је 2000-е године донела *Закон о испитивању еколошке подношљивости*¹⁹ са *претходном анализом* утицаја нових пројеката за изградњу, на стање животне средине, укључив на човека, животиње и биљке, односно њихову животну средину, на земљиште, воде, ваздух и климу као и на материјална и културна добра.²⁰

Претходна еколошка анализа обухвата особину пројекта планиране изградње у погледу (еколошког) обима, (еколошког) кумулирања дејства са другим постојећим објектима или планираним изградњама, у погледу коришћења природних ресурса, производње отпада, загађења животне средине и ризика од еколошких несрећа.²¹

¹⁶ В. чл. 93. важећег Закона о водама РС.

¹⁷ В. чл. 74. важећег Закона о водама РС.

¹⁸ В. чл. 78. важећег Закона о водама РС.

¹⁹ В. *Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit – Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*, BGBl I 2000/89, - UVP –G, са бројним изменама и допунама од којих је последња: BGBl I 2009/87 (UVP-G-Novelle 2009). В. *Codex des österreichischen Rechts, Umweltrecht* 2011, bearbeitet von Univ. Dozent Dr. Wolfgang List, LexisNexis, Wien, стр. 1221.

²⁰ В. тач. 1. а-д, ст. 1. пар. 1. UVP-а.

²¹ В. тач. 1. и 2. ст. 4. параграфа 3. UVP –G, оп. cit., стр.1222.

Претходна еколошка анализа се остварује у управном поступку, сагласно савезним и покрајинским законским прописима. Процена еколошке подношљивости новог агломерата се остварује *конценџирисаном постојећу* за издавање дозволе. Резултат поступка је издавање или одбијање издавања еколошке дозволе за нове агломерате. Тој дозволи су подвргнуте и измене постојећих објеката.

Претходну еколошку контролу нових инвестиционих објеката, засновану на еколошким смерницама Европе²², увеле су и реформске земље, тј. нови пуноправни чланови ЕУ (нпр. Мађарска, Словачка, Чешка и др.).

Циљ претходне еколошке контроле нових планираних постројења је *сте превенција од нових загађења* свих елемената животне средине.

Наравно, у европским земљама, засновано на еколошким смерницама, задржана су национална правила о еколошком мониторингу, укључив и мерење квалитативног и квантитативног стања животне средине, па и стања вода у погледу утицаја постојећих емитената. Европски национални еколошки закони, одн. посебни закони о заштити вода, земљишта, ваздуха, о заштити културних споменика, прописују *лимите* допуштеног загађења, обзиром на утицај појединих емисија на ове заштићене сфере природом или људском делатношћу створене елементе животне средине.

²² Richtlinie 2003/4 EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG (Смерница Савета о приступачности еколошких информација); Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter Umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (Смерница о учешћу јавности приликом израде одређених еколошких планова и програма и о изменама ранијих смерница); Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthafung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Смерница о одговорности за спречавање и санирање еколошких штета); Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten Öffentlichen und privaten Projekten (Смерница о провери еколошке подношљивости код одређених јавних и приватних пројеката); Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Смерница о провери еколошких утицаја одређених планова и програма); Verordnung (EG) Nr. 166/2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und verbringungsregisters (Уредба о установљавању европског регистра о одстрањивању штетних материја и о регистру начина старања); Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS) (Уредба о слободном учешћу организација у систему Заједнице за еколошки менаџмент и контроли квалитета животне средине); Richtlinie 96/82/EG zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Смерница о отклањању опасности код тешких еколошких удеса изазваних опасним материјама); Richtlinie 96/75/EU über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (Смерница о индустријским емисијама – интегрисано заобилажење и смањење загађења животне средине), и др. В. текстове in: *Kodex des österreichisches Rechts, EU Umweltercht*, bearbeitet von Mag. Franz Weinberger 8. Auflage, LexisNexis, Wien, 2011., стр. 1-186.

Што се тиче стања квалитета и квантитета вода, аустријски *Закон о водама*²³ предвиђа *информациони систем о стању вода* за целу земљу, као и *електронски рејсисар (шпјетних) утицаја на воде*,²⁴ заснован на актуелном квалитативном стању вода.

Приликом *издавања водопривредне дозволе* за привредну употребу вода, према Закону о водама Аустрије, спроводи се *претходна еколошка анализа* (Vorläufige Überprüfung) од стране надлежног органа, а поводом захтева корисника за издавање опште или посебне дозволе.²⁵ У тој анализи се нарочито утврђује које су мере потребне или предвиђене код изградње новог постројења или објекта у циљу заштите вода, земљишта, флоре и фауне.²⁶ Претходна еколошка дозвола и поступак њеног издавања је према аустријском Закону о водама независан од поступка издавања других потребних дозвола за реализацију истог инвестиционог плана, нпр. грађевинске, урбанистичке дозволе.

Планови чија реализација има утицаја на стање вода (Vorhaben mit Auswirkungen auf den Gewässerzustand), посебно они који могу довести до погоршања претходног (доброг) стања површинских вода или који предвиђају увођење штетних материја у површинске воде могу бити допуштени само ако су они у јавном интересу и ако су предвиђене све мере за отклањање свих негативних дејстава на површинске воде.²⁷

IV

Потребан склад принципа превенције, евиденције и санације у важећем домаћем праву

Принцип превенције је у важећем водном праву недовољно наглашен, пошто недостају правила о претходној и посебној еколошкој дозволи, код планирања изградње нових постројења од њиховог могућег утицаја на квалитативно стање вода. *Принцип евиденције* (мониторинг) је инкорпорисан у нови закон о водама, стављен у надлежност јавних водопривредних предузећа, посебно код снабдевања становништва питком водом. *Принцип санације* постојећих загађења је само делом остварен, одредбама о планским актима поводом управљања водама. Делом је тај принцип норматив-

²³ В. *Wasserechtsgesetz* 1959. BGBl 1959/215. (у даљем тексту: Закон о водама Аустрије), са бројним изменама од којих је последња BGBl I 2006/123. В. текст закона in: *Codex des österreichischen Rechts, Umweltrecht* 2011, bearbeitet von Univ. Dozent Dr. Wolfgang List, LexisNexis, Wien, стр. 1113-1222.

²⁴ В. параграф 59. и параграф 59 а) Закона о водама Аустрије.

²⁵ В. параграф 111. а) Закона о водама Аустрије.

²⁶ В. тач. с) ст. 1. параграфа 104. Закона о водама Аустрије.

²⁷ В. ст. 1. и 2. параграфа 104. а) Закона о водама Аустрије.

но остварен и начелом важећег еколошког права, да загађивач плаћа. Проблем је у идентификацији загађивача, нарочито код тзв. скупних емисија код којих сваки (привредни) корисник вода има дозволу, пошто не прекорачује лимите, али сви корисници заједно доприносе загађивању. Отуда је од изванредног правног значаја *евиденција издајтих водних дозвола и конђирола испуњавања услова из дозволе*, као основа за издавање нових дозвола. У случају *прекорачења* законом (или на закону заснованом подзаконским актом), односно, дозволом установљених лимита загађења, накнадна контрола може довести до *укидања дозволе*. Резултат тога је и *престјанак ућовора* о привредној употреби јавног водног добра.

У важећем праву *нису уређене њзв. ѡривајтне воде*. У недостатку изричитог позитивно правног одређења, на основу *argumentum a contrario*, наспрам дефиниције јавних вода, оне би биле воде са природним или вештачким извориштима на приватним земљишним поседима (као што су бунари), или као што су и атмосферске воде (падавине). На општи квалитативни режим вода може бити од утицаја и начин употребе тако „одређених“ тзв. приватних вода. Отуда је од значаја и њихово „директно“ правно уређење.

У нашем праву, са становишта *евројској еколошкој ѡрава* (еколошке смернице и уредбе ЕУ) постоје празнине, које се тичу у закону „обећаних“ *сћроведбених ѡройиса*, укључив и подзаконске опште акте. Такво стање је карактеристично у области подзаконских прописа у погледу квалитативне заштите вода. Услед тога се тешко може остварити законом декларисани (исправни) принцип „загађивач плаћа“. Посебно, ако је „загађивачу“ претходно дата дозвола за посебну (привредну) употребу која није благовремено укинута због прекорачења подзаконским актом допуштених лимита. Иначе, у упоредном праву (нпр. у немачком и аустријском еколошко законодавству²⁸) допуштени лимити емисија су уређени пре свега законом, и то понаособ за сваки елемент животне средине, за ваздух, воде, земљиште.

²⁸ За аустријско право, в. нпр., Rohrleitungsgesetz (Закон о цевоводима) BGBl, 1971/411, последње измене: BGBl I 2010/58; Gaswirtschaftsgesetz, (Закон о угоститељству) BGBl I 2000/121; Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen, BGBl (Закон о заштити од емисија поводом цистерни), I 2004/150; Luftreinigungsordnung für Kesselanlagen (Закон о заштити ваздуха од утицаја цистерни), BGBl 1989/19 последње измене, BGBl II 2007/292; Emissionserklärungsverordnung (Закон о декларисању емисија), BBGBl II 2007/292; Massnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und Luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte, (Закон о заштити загађења ваздуха од гасова из мотора са унутрашњим сагоревањем), BGBl II 2005/136; Flüssiggas-Verordnung (Закон о течним гасовима), BGBl II 2002/446; Abfallverbrennungsverordnung (Закон о изгарању отпадних материјала), BGBl 2002/389; Industrieunfallverordnung, (Закон о индустријским хаваријама), BGBl 2002/354; Gewerbeordnung (Закон о индустрији), BGBl 1994/194 последње измене: BGBl I 2110/111; и др. В. in: Kodex des österreichischen Rechtes, Umweltrecht, Lexis Nexis, Wien, 2011.

V

Закључне напомене

У раду смо анализирали законске прописе позитивног и упоредног права везане за квалитативни правни режим површинских и подземних вода, као и на потребу мерења, тј. сталног праћења стања. Указали смо, да због природне везе између површинских и подземних вода постоји потреба за применом интегралног приступа у управљању квалитативним стањем и једних и других, и надземних и подземних вода. Основни правни инструмент управљања квалитативним стањем ових вода јесте водна дозвола и сагласност за посебну (привредну) употребу, које су засноване на континуираној евиденцији стања вода, као и на контроли спровођења услова из издатих дозвола. У погледу нових корисника посебне употребе вода указујемо на европске заједничке и националне прописе о претходној еколошкој анализи и дозволи који имају за циљ да процене утицај нових планираних објеката на стање вода и да провере да ли је за нови планирани објект предвиђен начин отклањања штетних еколошких утицаја. Евиденција квалитета вода зависи од врсте односно, намене вода. Отуда и мерења квалитета вода морају бити усклађена са наменом.

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

The Legal Regime of Surface and Underground Waters

Abstract

In this paper the author analyzes the Serbian and foreign laws regulating the issue of quality of surface and underground water. He points out that, due to the interconnection between surface and underground waters, the management of the issue of their quality requires an integral approach. The basic legal instrument for the quality management of waters is the water-use permit and the consent for industrial (special) utilization of waters, which are based on the registry on the status of waters and on the supervision of the fulfillment of the conditions set-out in permits. Concerning the issue of eligibility of the new beneficiaries of water-use permits, the author refers to the legislation of the European Union and to the national legislation of member states. They prescribe the instruments of preliminary environmental analysis and environmental permit that aim to assess the impact of new industrial facilities on the quality of waters and the envisage means of elimination of environmental hazards, which might potentially realize from the industrial facilities.

Key words: classification of waters, surface and underground waters, general and special utilization of waters, registry of the quality of waters, supervision of the quality of the waters as one of the tasks of public utility companies for water-management