



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ПОЉОПРИВРЕДЕ,
ШУМАРСТВА ВОДОПРИВРЕДЕ
Број: 011-00-554/2018-07
Датум: 14. септембар 2018. године
Београд

На основу члана 77. ст. 2. и 3. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. закон и 47/18),

МИНИСТАРСТВО ПОЉОПРИВРЕДЕ, ШУМАРСТВА И ВОДОПРИВРЕДЕ
Немањина бр. 22-26, Београд

О б ј а в љ у ј е
обавештење да отпочиње израду Нацрта закона о водама и полазне основе за израду тог нацрта

1. Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде обавештава јавност да отпочиње израду Нацрта закона о водама.

С тим у вези, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде истовремено објављује и полазне основе за израду Нацрта закона о водама.

1. Приказ проблема у области управљања водама и њихових узрока

Област вода у правном систему Републике Србије уређује велики број прописа. Поред Закона о водама и подзаконских аката донетих на основу тог закона, ову област уређују и прописи којима се уређује: право јавне својине и одређена друга имовинска права Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, систем заштите животне средине, планирање и уређење простора, изградња објеката, локална самоуправа, комуналне делатности, рударство и енергетика, пољопривреда и шумарство, пловидба, геолошка истраживања, поступање са отпадом, концесије, страна улагања, здравствена исправност воде за пиће и санитарно-хигијенске потребе и друго. Поједини напред наведени прописи донети су после ступања на снагу Закона о водама (Закон о изменама и допунама Закона о јавној својини, Закон о изменама и допунама Закона о комуналној делатности, Законом о планском систему у Републици Србији и др.), те је стога потребно успоставити усаглашеност Закона о водама са позитивним прописима који су донети после ступања на снагу тог закона.

Важећи Закон о водама није у потпуности усклађен са законодавством ЕУ у области вода. Како је у поступку придруживања ЕУ један од предуслова усклађеност националног законодавства са законодавством ЕУ у области вода, Нацрт закона о водама треба да допринесе потпуном усклађивању националног законодавства у области вода са основним принципима садржаним у европским директивама у овој области.

Усклађивање националног законодавства са европским законодавством у области вода биће учињено како кроз само доношење Нацрта закона о водама, тако и кроз проширење правног основа за доношење подзаконских аката на основу истог, у циљу преношења у правни систем Републике Србије одредаба релевантних директива ЕУ које у правни систем могу бити транспоноване и подзаконским актима.

Оквирна директива о водама Европске уније (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, as amended by Decision 2455/2001/EC, and Directives 2008/32/EC, 2008/105/EC, 2009/31/EC, 2013/39/EU and 2014/101/EU) је делимично транспонована у позитивне прописе Републике Србије. Како би се постигла потпуна примена одредаба ове директиве, у оквиру израде Нацрта закона о водама планирано је да се пренесу одредбе које прописују израду плана управљања водама, укључујући обавезни садржај плана, садржај програма мера, одређивање циљева животне средине, обавезу спровођења економске анализе коришћења вода, увођење шестогодишњег програма мониторинга за потребе иновирања и праћења реализације мера из Плана управљања водама, као и активно учешће јавности у целом процесу. У Нацрту закона о водама, у складу са економском анализом, а водећи рачуна о принципу повраћаја трошкова за водне услуге, укључујући трошкове за заштиту и очување природних ресурса, као и начелу „загађивач плаћа”, биће предвиђено да политика цена воде обезбеди одговарајуће подстицаје корисницима да рационално користе водне ресурсе, и тако допринесе достизању циљева животне средине, као и да се из средстава повраћаја трошкова за водне услуге покрију сви трошкови водних услуга, укључујући трошкове заштите животне средине и очување природних ресурса, трошкове управљања дозволама, као и да та средства учествују у финансирању развоја водне инфраструктуре, функционисања и одржавања. Биће предвиђене и одредбе обавезног извештавања Европској комисији о примени плана управљања водама, које би важиле тек по дану приступања Републике Србије Европској унији.

Директива о пречишћавању комуналних отпадних вода (Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste water treatment, as amended by Commission Directive 98/15/EC, Regulation 1882/2003 and Regulation 1137/2008, Commission Implementing Decision concerning formats for reporting on the national programmes for the implementation of Council Directive 91/271/EEC (notified under document C(2014) 4208, (2014/431/EU)), је, у мањем обиму, транспонована у позитивне прописе Републике Србије. Стога Нацртом закона о водама биће предвиђена потпуна примена одредаба те директиве кроз преношење у тај нацрт одредби које се односе на: обавезу пречишћавања комуналних отпадних вода, укључујући и предtretман индустријских отпадних вода прикључених на јавну канализацију; дефинисање осетљивог подручја и прописивање захтеваног степена

и начина пречишћавања у односу на величину агломерације; примену услова за пројектовање, изградњу и одржавање канализационих мрежа и постројења за пречишћавање, као и услова који се прописују водним актима; доношење програма изградње јавне канализације са утврђеним постојећим стањем и потребама, одређеним агломерацијама, редоследом спровођења пројеката са роковима, надлежним органима и институцијама за спровођење, трошковима и начином финансирања, као и на поступање са муљем насталим у процесу пречишћавања комуналних отпадних вода. Биће предвиђене и одредбе обавезног извештавања о количинама и квалитету отпадних вода и муља на националном нивоу али и ка Европској комисији по приступању Републике Србије Европској унији укључујући и извештавање о спровођењу програма изградње јавне канализације.

Такође, и Директива 2008/56/ЕЗ Европског парламента и савета (од 17. јуна 2008. године), којом се утврђује оквир за акцију заједнице у области политике заштите морске животне средине (Оквирна директива о поморској стратегији) је делимично транспонована у позитивне прописе Републике Србије. Како би се постигла потпуна примена одредаба ове директиве, у оквиру израде Нацрта закона о водама планирано је да се пренесу одредбе које се односе на регионалну сарадњу, надлежне органе за сарадњу и координацију, садржину програма мера планова управљања и извештавање о плановима управљања.

Вода која се користи за пиће мора испуњавати услове у погледу здравствене исправности воде, а вода за купање мора да испуњава услове у погледу квалитета. Ради усклађивања са директивама ЕУ у овој области Нацртом закона о водама биће прописана садржина подзаконских аката које доноси министар надлежан за послове здравља, а којима ће се ближе прописати услови у погледу здравствене исправности воде за пиће, односно услови у погледу квалитета воде за купање.

Поред наведеног, у Нацрт закона о водама биће у потпуности пренете одредбе из ЕУ директива које се односе на систем мониторинга вода, који је сада потпуно неадекватан и изазива много проблема у имплементацији у пракси, као и одредбе Директиве о управљању ризицима од полова (2007/60/ЕС), у циљу смањења штетних последица поплава на људско здравље, животну средину, културно наслеђе и привредну активност, као и других директива ЕУ у области вода

Поред наведеног, у току примене Закона о водама уочени су одређени недостаци тог закона и проблеми који настају у примени истог због нерегулисања одређених питања, односно због недовољно јасних појединих одредби закона, из којих разлога је те правне празнине, односно недовољно јасне одредбе потребно уредити у Нацрту закона о водама (садашњи Закон о водама не садржи одредбе о поступку давања у закуп водног земљишта у јавној својини, као добра од општег интереса, од стране надлежних јавних водопривредних предузећа, одредбе о својинском режиму водног земљишта и водних објеката, о поступку за одређивање граница водног земљишта, о обавезама надлежних органа у спровођењу уписа водног земљишта у јавне књиге о евиденцији непокретности и правима на њима, о престанку статуса водног земљишта, о одређивању висине накнаде за установљивање права стварне службености на водном земљишту и водним

објектима у јавној својини за намене прописане тим законом, о обавезној садржини водног акта, није предвиђено издавање водних аката за план детаљне регулације, већ само за план генералне регулације, нису прописани случајеви када се одбија захтев за издавање водних аката, није прописано издавање водне сагласности у случају када нису издати водни услови, што у неким случајевима компликује ситуацију инвеститору, који на пример покушава да легализује постојећи објекат и др.).

Од посебног значаја за Републику Србију су изворишта за регионално снабдевање водом за пиће, па из тих разлога Влада одређује водна тела и границе тих изворишта. Због свог значаја та изворишта се уписују у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима. Међутим, како постоји правна празнина у важећем Закону о водама, јер није прописано ко врши упис тих изворишта у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима, то ће се Нацртом закона о водама прописати орган који ће бити дужан да припреми потребну документацију за упис, односно орган који ће извршити упис изворишта за регионално снабдевање водом за пиће у јавну књигу о евиденцији непокретности и правима на њима.

Воде из изворишта површинских и подземних вода које служе за снабдевање водом за пиће могу се користити само ако су претходно обављени одговарајући истражни радови ради утврђивања резерви, издашности и квалитета воде на одређеном изворишту. Како обим и врсту истражних радова за воде из изворишта површинских вода ово министарство утврђује решењем, у циљу избегавања проблема који настају у примени ове одредбе закона, Нацртом закона ће се створити правни основ за доношење подзаконског акта од стране министра надлежног за послове водопривреде којим би се ближе прописао обим и врста на извориштима површинских вода, садржина захтева за извођење истражних радова, као и документацију која се подноси уз захтев, а самим законом прописани случајеви када ће ово министарство одбити захтев за истраживање.

Законом о изменама и допунама Закона о водама („Службени гласник РС”, број 101/16), ради усаглашавања са Законом о јавној својини којим је прописано да су водно земљиште и водни објекти добра од општег интереса и да се начин и услови искоришћавања и управљања добрима од општег интереса уређује посебним законом, уређено је располагање и управљање водним земљиштем и водним објектима. Истовремено, како јавна водопривредна предузећа управљају водним земљиштем и водним објектима у јавној својини тим законом је прописано и шта се сматра под управљањем водним земљиштем, односно водним објектима у јавној својини у смислу тог закона. Такође, тим законом је, ради обезбеђења транспарентности поступака за давање у закуп водног земљишта, као добра од општег интереса, за намене прописане Законом о водама, уведен и институт давања у закуп водног земљишта у јавној својини, те је прописано да поступак давања у закуп водног земљишта у јавној својини, надлежно јавно водопривредно предузеће спроводи у складу са прописима којима је уређено давање у закуп ствари у јавној својини, односно у складу са тада важећом Уредбом о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда („Службени гласник РС”, бр. 24/12, 48/15, 99/15, 42/17 и 94/17).

Међутим, након доношења Закона о изменама и допунама Закона о водама донет је Закон о изменама и допунама Закона о јавној својини („Службени гласник РС”, број 113/17). Тим законом је прописано да се правни режим водног земљишта у јавној својини уређује посебним законом, дакле Законом о водама. У складу са наведеном законском одредбом Влада је донела Уредбу о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писаних понуда („Службени гласник РС”, број 16/18), чијом одредбом члана 2. став 6. је прописано да се одредбе те уредбе не примењују, поред осталог, и у поступцима давања у закуп водног земљишта.

Имајући у виду да се пропис који уређује давање у закуп ствари у јавној својини не примењује у поступцима давања у закуп водног земљишта, Нацртом закона о водама биће прописано да ће Влада кроз доношење подзаконског акта уредити поступак давања у закуп водног земљишта у јавној својини, као добра од општег интереса, од стране надлежних јавних водопривредних предузећа.

Како садашњи Закон о водама не садржи одредбе о својинском режиму водног земљишта и водних објеката, о поступку за одређивање граница водног земљишта, о обавезама надлежних органа у спровођењу уписа водног земљишта у јавне књиге о евиденцији непокретности и правима на њима, о престанку статуса водног земљишта, о одређивању висине накнаде за установљивање права стварне службености на водном земљишту и водним објектима у јавној својини за намене прописане тим законом, то ће ради отклањања нејасноћа уочених у досадашњој примени Закона о водама, прецизирања појединих одредаба и побољшања постојећих законских решења Нацрт закона садржати одредбе којима ће бити уређена та питања.

Законом о водама, ради обезбеђења средстава за финансирање послова од општег интереса у области управљања водама (који су разврстани на следеће области: послови уређења водотока и заштите од штетног дејства вода, послови уређења и коришћења вода, послови заштите вода од загађивања, послови који се односе на системе за одводњавање и наводњавање, послови који се односе на регионалне и вишенамenske хидросистеме, остали послови од општег интереса), као један од извора средстава за њихово финансирање прописане су и накнаде за воде. Тим законом, као накнаде за воде, прописане су, и то: накнада за коришћење вода; накнада за испуштену воду; накнада за загађивање вода; накнада за одводњавање, накнада за коришћење водних објеката и система и накнада за извађени речни нанос.

Ово стога, што се, у складу са Законом о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-испр., 108/13, 142/14, 68/15,-др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17), накнаде могу уводити за коришћење добара која су посебним законом утврђена као природна богатства, односно добра од општег интереса и добра у општој употреби. Законом о јавној својини (72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - др. закон, 108/16 и 113/17) и Законом о водама воде су утврђене као природно богатство, а водно земљиште и водни објекти у јавној својини, као добра од општег интереса.

Законом о буџетском систему је прописано да се обвезник плаћања накнада за коришћење добара која су посебним законом утврђена као природна богатства, односно добра од општег интереса и добра у општој употреби, основица за плаћање тих накнада, висина накнада, начин утврђивања и плаћања накнада, као и припадност накнада утврђују посебним законом који предлаже и спроводи министарство надлежно за послове финансија, као и да од дана ступања на снагу тог закона накнаде се не могу уводити ниједним другим законом осим тог закона.

Дакле, да ли ће Нацртом закона о водама бити прописане накнаде за воде зависи од тога да ли ће до окончања израде тог нацрта, на предлог министарства надлежног за послове финансија, Влада утврдити Предлог закона о накнадама за коришћење јавних добара.

До утврђивања Предлог закона о накнадама за коришћење јавних добара у Нацрт закона о водама, као накнаде за воде, биће прописане, и то: накнада за коришћење вода; накнада за испуштену воду; накнада за загађивање вода; накнада за одводњавање, накнада за коришћење водних објеката и система и накнада за извађени речни нанос.

У досадашњој примени Закона о водама није било већих проблема у примени одредаба тог закона којима су прописане обавезе плаћања накнада за воде. Жалбе обвезника су се углавном односиле на погрешно утврђене чињенице у вези основице за плаћање тих накнада, те стога и на утврђену висину тих накнада.

У циљу отклањања одређених нејасноћа везаних за обрачун и задужење обвезника плаћања накнада за воде, у Нацрту закона о водама, за разлику од садашњег Закона о водама, одредбама које се односе на накнаде за воде биће прописано, да надлежни орган решењем, на годишњем нивоу, утврђује накнаду за коришћење вода, накнаду за одводњавање и накнаду за коришћење водних објеката и система, а накнаду за извађени речни нанос на месечном нивоу. Такође, тим одредбама биће прописано да се накнада за коришћење вода, накнада за испуштену воду и накнада за коришћење водних објеката и система плаћа, као аконтација, у једнаким месечним ратама, до 15-ог у месецу за претходни месец и коначно по истеку године уколико по истеку године постоји разлика у односу на основицу накнаде на основу које је утврђена аконтација у току године, односно да се накнада за одводњавање плаћа аконтационо, у једнаким месечним ратама, до 15-тог у месецу за претходни месец ако је у питању правнолице, а физичко лице у једнаким тромесечним ратама, у року од 45 дана од дана почетка тромесечја.

Накнаде за воде које ће бити прописане Нацртом закона о водама неће створити додатне трошкове грађанима и привреди, имајући у виду су и до сада плаћали накнаду за коришћење вода, накнаду за испуштену воду, накнаду за коришћење водних објеката и система, накнаду за одводњавање и накнаду за извађени речни нанос.

Такође, накнаде за воде које ће бити прописане Нацртом закона о водама неће створити додатне трошкове ни органима надлежним за њихов обрачун, јер ће тим нацртом бити предвиђено да обрачун и задужење обвезника, као и по садашњем закону, врше исти државни органи, органи аутономне покрајине, односно јавна водопривредна предузећа.

2. Циљеви који се Нацртом закона о водама постижу и очекивани ефекти доношења закона

Нацртом закона о водама постижу се следећи циљеви:

1) усклађивање домаћег законодавства у области управљања водама са законодавством ЕУ кроз одредбе Нацрта закона о водама, тако и израдом подзаконских аката који ће бити донети на основу тог закона;

2) усклађивање Закона о водама са другим прописима у нашем правном систему који су донети после ступања на снагу Закона о водама;

3) стварање услова за управљање водама на начин којим се постиже добар статус вода, а човекове потребе за водом задовољавају уз поштовање ограничења које поставља очување равнотеже у природи, кроз доношење планских докумената, прописивање права и обавеза свих субјеката који користе и/или загађују воду, односно користе водно земљиште и водне објекте, издавања водних аката и контроли њихове примене;

4) обезбеђење транспарентности поступака за давање у закуп водног земљишта, као добра од општег интереса, за прописане намене;

5) да послове у области вода на одређеном подручју које је прописано овим законом обављају правна лица која испуњавају услове у погледу техничко-технолошке опремљености и организационе и кадровске оспособљености;

6) отклањање недостатака у примени Закона о водама уочених у току примене тог закона.

Због све већих захтева за водом као ресурсом и све присутнијег проблема недостатка воде, као и угрожавања њеног квалитета, вода се мора чувати, рационално користити и заштитити од случајних и намерних загађивања. Зато се мора обезбедити одрживо коришћење вода, засновано на дугорочној заштити расположивих водних ресурса, не угрожавајући притом одрживост виталних екосистема.

Да би се успоставио правни оквир за спровођење потребних активности у области вода доношење Нацрта закона о водама ће омогућити да се кроз уношење нових одредби изврши усаглашавање Закона о водама са другим прописима у нашем правном систему који су донети после ступања на снагу Закона о водама, изврши потпуна усклађеност националног законодавства са законодавством ЕУ у области вода, а такође ће да обезбеди и интегрално управљање водама.

Најважнији ефекат Нацрта закона о водама је да ће се, рационалним коришћењем воде и њеном заштитом, овај ресурс сачувати за наредне генерације и заштитити животна средина.

Такође, наменским улагањем буџетских средстава предвиђених годишњим програмом управљања водама у реализацију развојних пројеката у области вода, обезбедиће се повећање и унапређење капацитета у сектору вода. На тај начин ће се повећати број корисника здраве пијаће воде, кроз већи степен прикључености на системе организованог снабдевања водом, организованим прикупљањем, одвођењем и пречишћавањем отпадних вода биће обухваћено више насеља, а бољим одржавањем постојећих и изградњом нових заштитних система повећаће се степен заштите становништва и привреде од штетног дејства вода.

3. Основна начела за уређивање друштвених односа у области управљања водама, укључујући права и обавезе субјеката на које се закон односи

У нашој земљи је однос према води још увек неодговарајући, пошто се вода користи нерационално и врло често загађује, чиме се дугорочно отежава примена принципа одрживог развоја. Постојећа пракса воду третира више као социјалну, а знатно мање као еколошку категорију и комерцијални производ. Цена вода и услуга везаних за воде је ниска и не покрива ни трошкове одржавања и погона постојећих објеката и система, док су улагања у развој занемарљива. Међутим, вода мора имати своју економску цену, јер је за обезбеђење воде високог квалитета за људску потрошњу потребно уложити много рада и материјалних и енергетских ресурса. Заштита вода такође има своју цену, коју треба да плате загађивачи, сразмерно њиховом негативном утицају на овај ресурс. Према томе, обезбеђење економске цене воде и услуга (принцип „корисник плаћа”) и имплементација принципа „загађивач плаћа” један је од предуслова за ефикасније и квалитетније обављање водне делатности, укључујући и неопходан развој.

Стога, у Нацрту закона о водама развој и управљање водним ресурсима биће засновано на следећим постулатима:

1) вода је природно богатство над којим се, под условима утврђеним законом, може стећи право коришћења;

2) вода је обновљиво добро због чега њеном коришћењу треба дати предност у односу на необновљиве ресурсе;

3) упркос свом обновљивом карактеру, вода није неисцрпан ресурс, због чега је неопходно вршити заштиту њеног квантитета и квалитета;

4) вода је распоређена неравномерно у времену и простору, а ублажавање неповољних последица неравномерности захтева значајна улагања у изравнање вода (изградња брана са акумулацијама и инфилтрација у подземне издани) и транспорт вода у подручја већих потреба (превођење вода);

5) планирање у области вода и управљање водама се мора вршити интегрално на нивоу слива, како би трошкови по јединици планираних ефеката били што нижи, а ресурс се заштитио од деструктивног деловања човека;

6) коришћење и употреба расположивих водних ресурса морају бити рационални, при чему снабдевање водом становништва и одржавање екосистема имају приоритет;

7) вода има економску вредност која се снажно рефлектује на развој свих сегмената привреде и друштва, те је потребно: обезбедити стабилно финансирање, достићи у периоду од неколико година реалне цене воде и услуга везаних за воде (принцип „корисник плаћа”), којима се обезбеђује погон и одржавање објеката и система и развој, обезбедити да загађивачи плаћају реалне трошкове пречишћавање отпадних вода (принцип „загађивач плаћа”);

8) сваки захват у воде мора се вршити у складу са овим законом.

С обзиром да је вода природно богатство, основна животна материја и значајан фактор привређивања, Нацрт закона о водама утицаће на све грађане и институције у Републици.

Потрошачи - физичка лица ће морати да се одговорније понашају према овом ресурсу, што подразумева: штедњу воде, односно њено рационално

коришћење, заштиту вода од загађивања (избегавањем и спречавањем уношења у воде хазардних супстанци), заштиту површинских токова (спречавање одлагања чврстог и кабастог отпада, чиме се смањује и опасност од плављења). Овакав однос према води имаће као резултат укључење већег броја потрошача и обезбеђење веће количине квалитетније воде за друге намене (наводњавање, индустрију, рибарство, купање, туризам и др.), смањење трошкова припреме воде за пиће, повећање степена сигурности од штетног дејства вода. С обзиром на предвиђено увођење економске цене, вода ће се користити рационалније, тако да издвајања за трошкове услуга водоснабдевања и каналисања неће значајније утицати на стандард потрошача.

Предложена решења имаће дејство слично наведеном и на установе и сличне институције које обављају непривредну делатност.

Потрошачи - привредна друштва мораће да имају већи степен одговорности од физичких лица, јер ће, поред поменутог начина понашања, морати да обезбеде пречишћавање отпадних вода из технолошких процеса производње. У периоду до изградње постројења за пречишћавање отпадних вода, загађивачи ће плаћати високе накнаде за загађивање воде.

Јавна предузећа која се баве комуналном делатношћу прикупљања, одвођења и пречишћавања отпадних вода имаће повећане трошкове везане за накнаду за загађивање, све док се не изграде постројења за пречишћавање отпадних вода. Највећи део ових трошкова биће урачунат у цену каналисања коју плаћају сви корисници ових услуга.

Законом предложена решења имаће утицаја и на рад органа државне управе и осталих државних институција и предузећа, који ће бити ангажовани на комплетирању законске регулативе (израда подзаконских аката), припреми, односно доношењу стратешких и планских докумената, успостављању регулаторне функције и комуникације са јавношћу и обављању осталих послова у складу са нацртом закона.

Решења која ће бити предложена у Нацрту закона о водама у вези располагања водним земљиштем неће да створи додатне трошкове грађанима и привреди, имајући у виду да се и до сада за закуп водног земљишта у јавној својини плаћала закупнина, а за установљавања права стварне службености на водном земљишту и водним објектима у јавној својини накнада. Такође, решења која ће бити предложена у Нацрту закона о водама у вези располагања водним земљиштем не би требало да створи додатне трошкове ни државним органима, органима аутономне покрајине, односно органима града Београда надлежним за спровођење закона у том делу.