



Projekat finansira Evropska unija

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО
ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ,
ПРОСТОРНЕ И
ПРОЈЕКТОВНЕ ПЛАНИРАЊА
РЕГИОНАЛНОГ
КАДРОВСКОГ СЛУЖБЕ
МИНИСТАРСТВА
ПО МЕРИ ПРИРОДЕ

STRATEGIJA APROKSIMACIJE ZA SEKTOR VODA



Tehnička pomoć za izradu nacionalne strategije
za aproksimaciju u oblasti životne sredine
EuropeAid/127462/C/SER/RS

episa
REGIONAL OFFICE FOR SEE
www.epiisee.com

PM
GROUP

STRATEGIJA APROKSIMACIJE ZA SEKTOR VODA

Beograd, april 2012. godine

Naziv projekta	Tehnička pomoć za izradu Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine (EAS)	
Broj projekta	EuropeAid/127462/C/SER/RS; br. ugovora 07/SER01/29/11	
Zemlja	Republika Srbija	
Naziv	Korisnik	Implementator
	Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja	Eptisa Servicios de Ingeniería S.L. PM Group
Adresa	Omladinskih brigada 1, SIV 3 11070 Beograd Republika Srbija	Dubljanska 8 11000 Beograd Republika Srbija
Telefon	011 3131 355	011 3676 326
Fax	011 3131 355	011 3676 200
E-mail	nebojsa.pokimica@ekoplan.gov.rs	rbakx@eptisa.com
Kontakt osoba	Nebojša Pokimica, pomoćnik ministra	Robert Bakx

Stavka	Opis	Datum	Poreklo	Izašlo iz Eptise	Saveti izvršnog odbora	Izašlo od korisnika
A	Prvi nacrt za komentare korisnika	6. 4. 2011.	KE3	RB		
B	Finalni nacrt	14. 10. 2011.	KE3	RB		RG za vode
C	Finalni nacrt	14. 10. 2011.	KE3	RB	1. 11. 2011.	RG za vode

Mišljenja i stavovi izraženi u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodne i zvanične stavove Evropske unije.

PREDGOVOR

Vlada Republike Srbije je 13. 10. 2011. godine usvojila Nacionalnu strategiju aproksimacije u oblasti zaštite životne sredine (NEAS). Sektorska strategija za vode je prateći dokument uz NEAS i u njoj se nalazi detaljna analiza i pojedinosti o planiranju u okviru ovog sektora.

Ovaj dokument predstavlja finalni nacrt Strategije aproksimacije u sektoru voda za Republiku Srbiju, koju je konsultant izradio prateći proces sastanaka Radne grupe i platformi ravnopravnih članova.

Sektorska strategija će se dalje proširiti kroz posebne planove za svaku direktivu, ili grupu direktiva u okviru sektora. Planovi za implementaciju posebnih direktiva (DSIP) će tačno utvrditi na koji način će svaka direktiva proći kroz proces aproksimacije i obezbediće detaljne informacije koje su neophodne za pregovore o članstvu sa EU. Započet je rad na priličnom broju DSIP, ali se može očekivati da će on trajati sve do dana pristupanja koji se za potrebe planiranja u NEAS navodi kao 1. januar 2019. godine.

Napominjemo da ova Sektorska strategija u ovom obliku ne izražava niti politiku, niti stavove Vlade Republike Srbije.

Dokument je blisko povezan sa sledećim strateškim dokumentima koji su pripremljeni u okviru istog IPA 2007 projekta:

- » Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine (NEAS);
- » Strategija aproksimacije za horizontalni sektor;
- » Strategija aproksimacije za sektor hemikalija i GMO;
- » Strategija aproksimacije za sektor industrijskog zagađenja i buke;
- » Strategija aproksimacije za sektor kvaliteta vazduha i klimatske promene;
- » Strategija aproksimacije za sektor zaštite prirode;
- » Strategija aproksimacije za sektor upravljanja otpadom.

Priznanja

Sedam sektorskih strategija za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine za Republiku Srbiju pripremljene su u tesnoj saradnji Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja i Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva za infrastrukturu, Ministarstva finansija, Kancelarije za evropske integracije Republike Srbije i predstavnika drugih ministarstava i Autonomne pokrajine Vojvodina. Predstavnici privrede i društva su uzeli aktivno učešće u radu radnih grupa i na sastancima.

Podrška pripremi ovih strategija pružena je i kroz tehničku pomoć koju je finansirala Evropska unija kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), a realizovali su je Eptisa Servicios de Ingeniería S.L. (Španija) i Project Management Ltd (Irska).

Izražena je zahvalnost svim stranama u ovom procesu za pozitivan stav prema saradnji i za dragocene doprinose.

Zahvaljujemo Evropskoj komisiji za obezbeđivanje neophodne finansijske podrške.

Odricanje od odgovornosti

1. Sektorska strategija za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine je dokument Republike Srbije. Sadržaj ovog dokumenta ne predstavlja u svakom slučaju zvaničan stav Evropske unije.
2. Sektorska strategija za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine daje prikaz opšteg stanja i ni na koji način ne predstavlja pravni ili investicioni savet za privatni sektor. Organi Republike Srbije, Evropska komisija, Eptisa Servicios de Ingeniería S.L. (Španija), Project Management Ltd (Irska) i drugi pojedinci i organizacije iz ovog projekta ne prihvataju nikakvu odgovornost za odluke koje na osnovu sadržaja ove strategije donesu (fizička ili pravna) lica iz privatnog sektora. Preporučuje se da svako ko namerava da pokrene investiciju ili neku aktivnost potraži pravni ili finansijski savet od kvalifikovanih stručnjaka za ove oblasti.
3. Očekuje se da će se Strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine razvijati kako budu nalagale okolnosti. Ova, kao ni zvanična verzija Sektorske strategije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine se ni na koji način ne mogu smatrati obavezujućim, niti se mogu, ovde identifikovani specifični ili opšti ciljevi, kao ni druge ciljne vrednosti smatrati obavezom.

SADRŽAJ

REZIME	9
1. PRAVNE TEKOVINE EVROPSKE UNIJE - VODE	17
1.1 Trenutno stanje aproksimacije	23
2. PREDNOSTI, OGRANIČENJA I IZAZOVI	28
3. ZAHTEVI ZA PROMENE	30
4. STRATEGIJA	31
5. IMPLEMENTACIJA STRATEGIJE	39
6. PROCENA TROŠKOVA I PROGRAM INVESTICIJA	41
7. KORACI U TRANSPOZICIJI PROPISA	47
8. TEHNIČKA PODRŠKA	48
ANEKS 1 - RELEVANTNI PROPISI REPUBLIKE SRBIJE	49
ANEKS 2 - RELEVANTNE INSTITUCIJE REPUBLIKE SRBIJE	50
ANEKS 3 - PRAVNI INSTUMENTI U OKVIRU ZAKONA O VODAMA	52

SPISAK SKRAĆENICA

APV	Autonomna pokrajina Vojvodina
CIS	Zajednička strategija za implemetaciju (Okvirna direktiva o vodama)
DIS	Decentralizovani implementacioni sistem (za fondove EU)
EAS	Strategija aproksimacije u oblasti zaštite životne sredine
ECJ	Evropski sud pravde
EEA	Evropska agencija za životnu sredinu
EIA	Procena uticaja na životnu sredinu
EIONET	Evropska mreža za informacije i posmatranje
ELV	Granična vrednost emisije
EQS	Standardi kvaliteta u oblasti životne sredine
EU	Evropska unija
GDP	Bruto domaći proizvod
IBR	Institut za biološka istraživanja „Dr Siniša Stanković“
INSPIRE	Uspostavljanje infrastrukture prostornih informacija u Evropskoj zajednici
INCS	Zavod za zaštitu prirode Srbije
IPA	Instrument za pretpristupnu pomoć
IPPC	Integrisano sprečavanje i kontrola zagađenja
ISO	Međunarodna organizacija za standardizaciju
IT	Informaciona tehnologija
LSI	Katastar zemljišta
LSU	Jedinica lokalne samouprave
MŽSRPP	Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja
MERR	Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja
MPTŠV	Ministarstvo poljoprivredne, trgovine, šumarstva i vodoprivrede
MIE	Ministarstvo infrastrukture i energetike
MZ	Ministarstvo zdravlja
MoU	Memorandum o razumevanju
MS	Država članica
AJNO	Nije još utvrđeno
NPI	Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju
NSDI	Nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka
OJ	Službeni glasnik Evropske unije
JP	Javno preduzeće
JKP	Javno komunalno preduzeće

PWME	Javno vodoprivredno preduzeće
RBMP	Planiranje upravljanja rečnim slivom
RGZ	Republički geodetski zavod
RHMZ	Republički hidrometeorološki zavod Srbije
RS	Republika Srbija
SAA	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
SCTM	Stalna konferencija gradova i opština
SEPA	Agencija za zaštitu životne sredine Republike Srbije
SEPF	Fond za zaštitu životne sredine Republike Srbije
SOER	Izveštaj o stanju zivotne sredine (2010)
SPA	Republička agencija za prostorno planiranje
UWWT	Tretman komunalnih otpadnih voda
VRS	Vlada Republike Srbije
WCo	Preduzeće za vodosnabdevanje
WD	Direkcija za vode (MPTŠV)
WFD	Okvirna direktiva o vodama (2000/60/EK)
WWTP	Postrojenje za tretman otpadnih voda

REZIME

UVOD

U pogledu ukupnih troškova aproksimacije u oblasti zaštite životne sredine ubedljivo najveći podsektor predstavljaju troškovi za vode. Sektor je pokriven velikim brojem EU propisa. Međutim, ovi propisi ne pokrivaju sav opseg upravljanja vodama, tako na primer ne postoje zahtevi u pogledu navodnjavanja, odnosno nestašice vode i suše. Stoga, da bi se postigao potpuno integrisani pristup upravljanja vodama, proces planiranja mora obuhvatiti sve aspekte, kako one koji nisu pokriveni EU propisima, tako i one koji jesu. Ovaj integrisani pristup planiranju upravljanja vodama jeste osnovni princip zasnovan na Zakonu o vodama (2010) i aproksimaciji u Republici Srbiji.

Okvirna direktiva o vodama (WFD) (2000/60/EK) dominira propisima EU u sektoru voda:

- » uspostavljajući ciljeve u oblasti zaštite životne sredine;
- » propisujući proces planiranja upravljanja vodama koji obuhvata:
 - » monitoring, procenu i analizu pritiska i uticaja;
 - » pripremu i implementaciju šestogodišnjih planova upravljanja rečnim slivovima izrađenih s namerom postizanja ciljeva u oblasti zaštite životne sredine.

Povezane direktive o standardima kvaliteta u oblasti zaštite životne sredine, opasnim supstancama i podzemnim vodama dopunjuju WFD, kao što to čine i zahtevi ostalih direktiva:

- » obavezni standardi kvaliteta voda za posebne svrhe: voda za piće i voda za kupanje;
- » kontrola nad izvorima zagađenja: komunalne otpadne vode, nitrati iz poljoprivrede;
- » ključni propisi iz oblasti zaštite životne sredine; Direktiva o industrijskim emisijama, procena uticaja na životnu sredinu.

Pored ovih mera, pravo EU takođe zahteva pripremu šestogodišnjih planova za upravljanje rizikom od poplava.

VAŽNE VEZE

Propisi EU u sektoru voda su obimni, zahtevni, kompleksni za administraciju i skupi za implementaciju. Kompleksnost koja proističe iz primene propisa delom nastaje usled zahteva da se obrati pažnja na mnoge faktore koji utiču na vodni ciklus, naročito na:

- » industrijske aktivnosti regulisane u okviru IPPC (DIE) režima i pratećih propisa;
- » poljoprivredne aktivnosti, uključujući odredbe Zajedničke poljoprivredne politike koja se odnosi na dobre poljoprivredne uslove u oblasti zaštite životne sredine (unakrsna usklađenost);
- » komunalna i transportna infrastruktura, uključujući izmene obrazaca odvodnjavanja, kvalitet voda i morfologiju vodnih tokova.

Pravo EU prepušta rešavanje nekih ključnih pitanja na nacionalnom nivou državama članicama (u skladu sa principom subsidijarnosti) naročito:

- » alokacija vodnih resursa (što je indirektno spomenuto u WFD i nameće ograničenja za korišćenje ukupnih resursa na osnovu potrebe da se održe ekološki ciljevi);
- » koje površine teritorije država članica će se snabdevati vodom za piće iz centralnih javnih sistema nasuprot sopstvenim izvorima kao što su privatni bunari;
- » nivo zaštite od rizika od poplava koji se pruža licima i imovini.

Pravne tekovine EU ne propisuju posebne zahteve institucionalnim odredbama u sektoru za vode, ali se oslanjaju na države članice da uspostave odgovarajuće aranžmane kroz određivanje nadležnih institucija.

TREKUTNO STANJE

MPTŠV (Republička Direkcija za vode) je nadležno za pitanja vezana za upravljanje vodama.

Aktuelni propisi u oblasti voda nisu u potpunosti usklađeni sa pravom EU, ali se preduzimaju neophodni koraci da se ovo ispravi. Saglasnost je znatno unapređena usvajanjem novog Zakona o vodama (2010), koji je delimično uspeo da transponuje mnoge elemente iz prava EU i tako stvorio osnov za usvajanje velikog broja podzakonskih akata do kraja 2012. Neki od ovih podzakonskih akata su već završeni, dok su neki u proceduri. Ova podzakonska akta međutim neće biti dovoljna za kompletiranje procesa transpozicije; takođe, novi Zakon o vodama će morati da se revidira. Dok je u Zakonu jasno navedeno ko je nadležan za pripremu planova upravljanja slivovima, nedostaju odgovarajući aranžmani za njihovu implementaciju. Postoji nekoliko aspekata Zakona na koje treba obratiti pažnju, a koji se odnose na pravnu sigurnost. Tako na primer, čini se da je pravni režim imovine (priobalnog zemljišta i građevine) pogodan za sudske procese, čime se ugrožava efektivnost neophodna za originalnu transpoziciju. Nekim obavezama koje proizilaze iz prava EU biće posvećena pažnja kroz izmene ostalih propisa uključujući one koji su vezani za vodu za piće, poljoprivrednu praksu (naročito u skladu sa Direktivom o nitratima (91/676/EK)), do komunalnih usluga (zahtev za obezbeđivanje sistema za sakupljanje komunalnih otpadnih voda u urbanim aglomeracijama većim od 2.000 ekvivalent stanovnika).

Republika Srbija ima državne organe kojima su dodeljeni svi aspekti upravljanja vodama. U mnogim državama članicama ove institucionalne odredbe su kompleksne i obuhvataju dosta ustanova kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. Odredbe uspostavljene Zakonom o vodama (2010) koje se odnose na planiranje upravljanja vodama zahtevaju niz posebnih ali usklađenih planova (uključujući upravljanje vodama, upravljanje rizikom od poplava, sprečavanje zagađenja), uključuju i planiranje na osnovu administrativno prikladnih i hidrološki izvedenih granica. Korišćenje administrativnih granica je ključno pošto svi planovi moraju biti usklađeni sa planovima za korišćenje zemljišta, koje donose lokalne vlasti. Kako bi se ove odredbe efikasno i efektivno implementirale, biće potrebna koordinacija i saradnja unutar i između državnih institucija, najviše između MPTŠV (uglavnom Direkcije za vode), MŽSRPP, Autonomnih pokrajina, javnih preduzeća za vodosnabdevanje i drugih institucija koje su podređene ovim ministarstvima.

Nivo praktične implementacije u sektoru za vode veoma varira. Srbija je već doprinela praktičnoj implementaciji Okvirne direktive o vodama, kao aktivni učesnik u Međunarodnoj komisiji za zaštitu Dunava. Dalji doprinos će se postići kroz planove upravljanja vodama, čije se premilinaro obnavljanje planira za 2012. godinu. Međutim, u ovom momentu Srbija ne uspeva da dostigne usklađenost sa glavnim zahtevima za kontrolu zagađenja navedenim u Direktivi za tretman komunalnih otpadnih voda (UWWTD) (91/271/EZ), Direktivi o IPPC (sada DIE) i Direktivi o nitratima. Takođe, ova neusklađenost rezultira propustom da se dostignu ciljevi u oblasti zaštite životne sredine iz Okvirne direktive o vodama. Podaci Zavoda za statistiku ukazuju na sledeće:

- » od 2,5 miliona domaćinstava u Srbiji, 1,3 miliona je priključeno na javnu kanalizaciju;
- » od 365 miliona m³ otpadnih voda ispuštenih u 2009. godini, samo 51 milion m³ je tretiran (uglavnom samo do primarnih standarda).

Razumna usklađenost je postignuta u mnogim područjima u skladu sa zahtevima Direktive o vodi za piće (98/83/EK), ali ozbiljan problem postoji u AP Vojvodini u vezi sa kontaminacijom arsenikom. Slično tome, postojeći sistem upravljanja rizikom od poplava postiže razumnu usklađenost sa ciljevima Direktive o rizicima od poplava (2007/60/EK), iako formalna usklađenost tek treba da bude u potpunosti dostignuta.

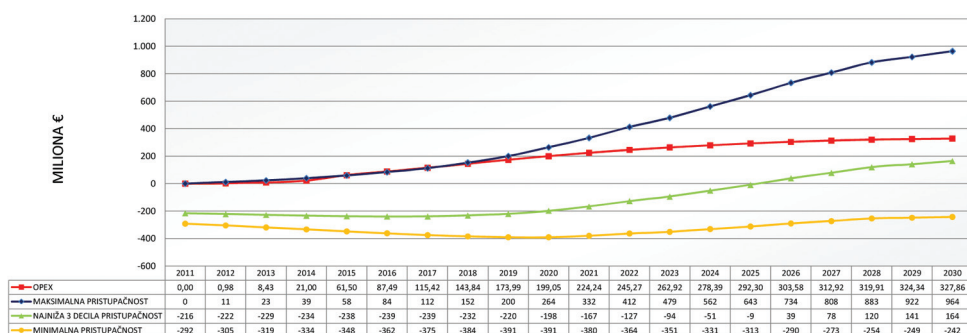
Vodne usluge pružaju Javna komunalna preduzeća, koja su zasnovana na opštinskoj administrativnoj podeli. Veliki deo infrastrukture za vodosnabdevanje i otpadne vode nije dobro održavan, a tokom proteklih decenija zabeležen je i znatan zaostatak u održavanju. Mnoga JKP ne postižu nadoknadu troškova za usluge vodosnabdevanja. Delimično je to rezultat relativno niskih tarifa koje se naplaćuju, a delom i zbog obima operacija koji je niži od optimalnog, kao i zbog nespecijalizovane prakse poslovanja sa nižim nivoom efikasnosti.

IZAZOVI

Srbija se suočava, kao i mnoge druge države koje su postale članice EU, sa značajnim izazovima u ovom sektoru, među kojima su najvažniji:

- » potreba da se osigura integrisano planiranje i implementacija u sektoru koji ima veliki broj interesnih grupa;
- » potreba da se obezbedi neophodna infrastruktura za usklađenost uključujući izgradnju novih sistema i zamenu bitnih delova postojeće infrastrukture. Procene su da investicioni teret (u cenama iz 2010. godine) doseže 5,5 milijardi evra za aproksimaciju u sektoru voda;
- » potreba da se obezbedi finansijska održivost u preduzećima za pružanje usluga u sektoru voda, kako bi se omogućila nadoknada troškova poslovanja, održavanja i zamene sredstava za rad u narednom period (postizanje pune nadoknade troškova).

Slika 1: Prihod domaćinstva (HHI), pristupačnost i operativni troškovi (OPEX)



Nivo ostvarenog uspeha u savladavanju finansijskih izazova umnogome zavisi od:

- » poboljšanja finansijskog planiranja u ovom sektoru na centralnom i na lokalnom nivou;
- » uspostavljanje efektivnog i efikasnog sistema za razvoj projekata (Lista projekata);
- » pristup spoljnim izvorima pomoći kao što je EU i drugi donatori;
- » adekvatno javno finansiranje;
- » praktična implementacija mera za reformu tarifa u Zakonu o vodama (član 157), naročito spremnost jedinica lokalne samouprave da se prilagode zahtevima i podignu tarife uprkos negativnim reakcijama potrošača.

U Poglavlju 4 će se govoriti o postojanju ograničenja pristupačnosti u vezi sa poslednje dve stavke sa ove liste u formi ograničenja potrošnje javnog sektora i do srazmernog dela prihoda za koji se razumno može očekivati da stanovništvo potroši za komunalne usluge, uključujući i vode. Stepen ovih ograničenja će u budućnosti u velikoj meri zavisiti od ekonomskog razvoja zemlje.

Raspored investicija neophodnih za aproksimaciju i njima povezanih OPEX troškova, prilagođen je tako da prati projektovana ograničenja pristupačnosti. Tako su OPEX troškovi uvek pokriveni pristupačnim naknadama od korisnika, što je i neophodno za održivo finansijsko planiranje. Razvoj pristupačnosti na različitim nivoima (maksimum je 4% od prosečnih prihoda, srednja je 4% od tri niža decila prihoda i minimalna je 4% najnižeg decila, tj. 10% najsiromašnijeg segmenta stanovništva) prikazan je na Slici 1.

OPEX troškovi u vezi sa planiranim investicijama su jedva pokriveni maksimalnom pristupačnošću sve do 2019. godine, kada se očekuje da nivoi prihoda budu dovoljni da generišu višak kapaciteta.

STRATEGIJA

Strategija Republike Srbije u ovom sektoru je da se nastavi sa određivanjem prioriteta, pre svega onih koji doprinose socio-ekonomskom blagostanju, zatim da se nastavi sa ispunjavanjem preuzetih obaveza po osnovu međunarodnih sporazuma i da se nastavi sa usklađivanjem sa pravom Evropske unije. Dugoročno gledano, ključni ciljevi mogu se sumirati na sledeći način:

- » potpuno usklađeno i pristupačno centralizovano javno vodosnabdevanje za najmanje 93% stanovnika Srbije;
- » obezbeđenje pristupačnog sakupljanja otpadnih voda i odgovarajući tretman za sve aglomeracije veće od 2.000 ekvivalent stanovnika.

Postizanje ovih ciljeva podrazumeva niz opcija u smislu posebnih aspekata aproksimacije u kratkoročnom i srednjoročnom roku.

TRANSPOZICIJA

U cilju usaglašavanja propisa, Republika Srbija će nastaviti sa programom transpozicije tako što će najveći deo odredaba iz Zakona o vodama (2010) biti uređen kroz donošenje podzakonskih akata najkasnije do kraja 2012. godine. Rokovi za usaglašavanje sa posebnim odredbama biće definisani kao prioritet kroz Strategiju upravljanja vodama (2012), ali i kroz implementacione programe koji prate planove upravljanja vodama (2012). Biće utvrđeni realni rokovi za punu usklađenost sa Direktivom UWWT. Posredni ciljevi biće postavljeni kao odrednice. Zakon o vodama će morati da bude revidiran do 2014. godine, kako bi se postigla puna transpozicija u kratkom roku.

IMPLEMENTACIJA

Srbija će iskoristiti integrisano planiranje upravljanja vodnim resursima kao ključni proces za upravljanje razvojem u ovom sektoru. Kako se navodi u Zakonu o vodama, prvo preliminarno obnavljanje planova će biti pripremljeno do kraja 2012. godine, ažuriraće se svakih 6 godina, tako da će prvi ažurirani plan biti pripremljen pre pristupanja.

Razvojne socio-ekonomske potrebe Republike Srbije ukazuju na to da redosled važnosti koji je dat prioriternim ciljevima treba da bude sledeći:

- » obezbeđivanje pouzdanog, adekvatnog i po zdravlje sigurnog javnog snabdevanja stanovništva vodom za piće;
- » dostupnost adekvatnih izvora vode za komercijalnu i industrijsku upotrebu (uključujući i navodnjavanje);
- » zaštita životne sredine od zagađenja otpadnim vodama;
- » efikasno odvođenje otpadnih voda iz urbanih područja;
- » postizanje adekvatnog nivoa zaštite od poplava.¹

Ovaj pristup će biti sadržan u Strategiji upravljanja vodama i planovima upravljanja vodama. Kao posledica ovog sveobuhvatnog strateškog pravca, a imajući u vidu i preovlađujuća finansijska ograničenja, Republika Srbija se suočava sa strateškim izborima koji se direktno odnose na zahteve aproksimacije:

- » određenje države članice – princip supsidijarnosti:
 - » udeo ruralnog stanovništva, naročito u retko naseljenim oblastima, koji će biti povezani na centralizovani sistem javnog vodosnabdevanja;
 - » nivoi zaštite od poplava koji će se postići;
 - » raspodela vodnih resursa za korišćenje vode za piće one koja nije voda za piće;
 - » uspostavljanje kriterijuma pristupačnosti u pogledu tarifa vodnih usluga;
- » obaveza države članice – predmet pravnog tumačenja i pregovora:
 - » određivanje zona osetljivih na nitrate;²
 - » određivanje osetljivih područja u okviru Direktive UWWT.³
- » kolektivni ugovor – predmet pregovora između Republike Srbije i Evropske unije:
 - » tranzicioni periodi koji se traže za postizanje usklađenosti: Direktiva UWWT;
 - » prioritet dodeljen aglomeracijama: pristup koji je primenjen u originalnom vremenskom rasporedu za usklađivanje iz Direktive, "prvo velike aglomeracije", predstavljao je podrazumevani pristup usvojen tokom prethodnih pregovora za prijem u članstvo. Ipak, Republika Srbija može predložiti alternativnu šemu prioritizacije zasnovanu na dugoročnom programu za usklađivanje koji je izveden iz programa implementacije povezanih sa planovima upravljanja vodama.

Osim toga, jedan ključni izbor koji se odnosi direktno na proces aproksimacije (pre nego na njene zahteve) jeste organizacija sektora vodnih usluga i pitanje reforme javnih komunalnih preduzeća. U fazi razmatranja su i propisi koji se bave reformom JKP, uključujući pitanja vlasništva nad imovinom, korporatizacije i upravljanja, tarifne politike, regionalizacije i učešća privatnog sektora. Zakon o vodama u članu 157 predviđa da će Vlada utvrditi referentnu cenu koja će uzeti u obzir troškove pružanja vodnih usluga. Podzakonska akta shodno ovim odredbama su u pripremi. Pored toga, reforma JKP treba da potraži sredstva

¹ Ovaj redosled prioriteta je odraz opštih ciljeva i nije neophodno da bude direktno primenjiv na sredstva kojima se postiže. Na primer, ako je najpovoljniji način da se osigura snabdevanje vodom za piće otklanjanje zagađenja otpadnih voda, tada bi mere za smanjenje zagađenja bile prioritene (u skladu sa ekonomskom procenom urađenom tokom procesa planiranja upravljanja vodama).

² Član 3.3 Direktive o nitratima navodi: Kada su neke vode identifikovane od strane države članice u skladu sa stavom 1. pod uticajem zagađenja iz voda iz druge države članice koje se direktno ili indirektno ulivaju u njih, države članice čije su vode pod uticajem mogu da obaveste druge države članice i Komisiju o relevantnim činjenicama. Dotične države članice će organizovati, ako je potrebno sa Komisijom, konsultacije neophodne za identifikaciju izvora u pitanju i mera koje treba preduzeti radi zaštite vode koje su pod uticajem kako bi se osigurala usklađenost sa ovom direktivom.

³ Skoro identične odredbe onima koje su ovde navedene za Direktivu o nitratima nalazi se i u DTKOV: član 5.5 i član 9.

kojima će se postići viši nivo efikasnosti u sektoru, uporediv sa reperima uspostavljenim u Evropskoj uniji. To će između ostalog zahtevati dalje razmatranje:

- » **podelu uloga** - većina JKP trenutno pruža niz usluga uključujući i upravljanje vodama i čvrstim komunalnim otpadom. Da li bi za ove funkcije bilo bolje da budu odvojene kako bi se stvorila JKP koja bi se bavila samo pitanjima voda?
- » **obim** - JKP trenutno posluju na opštinskom nivou; u mnogim slučajevima ovo rezultira poslovanjem koje je manje od opšteprihvaćenog nivoa na kome se postiže razumna ekonomija obima. Da li bi bilo bolje da se manja JKP ujedine u veće poslovne celine na međuopštinskom (npr. okružnom) nivou?

Ova pitanja će se i dalje procenjivati u toku zakonodavnog procesa reforme JKP.

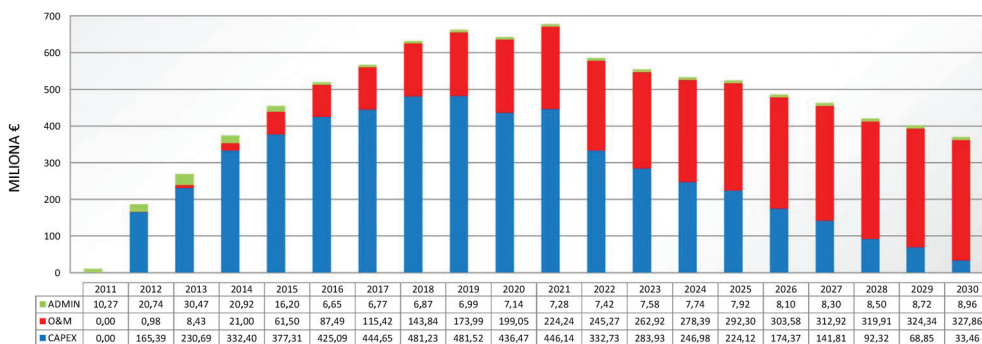
FINANSIRANJE

Nacrt finansijske strategije za sektor je izveden korišćenjem navedenog pristupa (Poglavlje 4). Polazna tačka za strategiju podrazumeva procenu:

- » **potrebe za kapitalnim investicijama**: procenjene uzimajući u obzir prazninu između trenutnog stanja infrastrukture i budućeg stanja pune usklađenosti: u cenama za 2010. godinu procenjeno je da potrebe za kapitalnim investicijama dostignu sledeće nivoe:
 - › 1,3 milijarde evra za vodu za piće;
 - › 3,3 milijarde evra za otpadne vode;
 - › 0,9 milijarde evra za smanjenje zagađenja vode od poljoprivrednih aktivnosti.
- » **operativni troškovi**: procenjeni na osnovu standardnih funkcija troškova povezanih sa infrastrukturom, što vodi cenama vode i otpadnih voda uporedivim sa drugim usaglašenim sistemima u regionu.

Višegodišnji tokovi troškova koji odgovaraju ovom aproksimacionom scenariju su prikazani na Slici 2 u nominalnim uslovima.

Slika 2: Višegodišnji tokovi troškova dostizanja aproksimacije u sektoru za vode (u uslovima nominalne vrednosti)



Razmatrani su načini na koje bi ove dve kategorije troškova mogle da se podmire. Kapitalni izdaci mogu da se podmire iz niza izvora, uključujući kako lokalne izvore (JKP, opštinske budžete), i nacionalne izvore (fondovi za vode, SEPF, centralni budžet), tako i spoljne izvore (bespovratna sredstva EU, ostali donatori) i uz pomoć banaka (kreditni EIB, EBR itd.). Urađena je procena projektovanih raspoloživih finansija iz ovih izvora, koja je predmet opšteprihvaćenih ograničenja nivoa potrošnje javnog sektora.

Situacija je manje složena za operativne troškove, budući da većina ovih troškova, uključujući zaposlene, struju, materijal, redovno održavanje i druge svakodnevne troškove, treba da bude pokrivena iz prihoda od prodaje (naknada od korisnika) unutar sektora. Ostavljajući po strani mere za minimalizaciju operativnih izdataka, ključni mehanizam za ostvarivanje nadoknade troškova je usklađivanje naknada od korisnika. Ipak, naknade od korisnika su podložne brojnim ograničenjima:

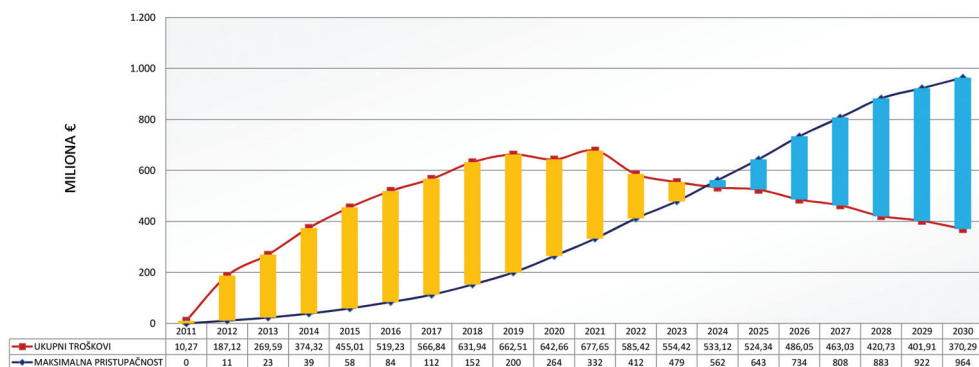
- » zahtev da prosečne naknade **budu pristupačne**: u slučaju domaćih potrošača ograničenje od 4% prosečnog prihoda domaćinstva se uzima kao gornja granica izdataka za sve kombinovane usluge (voda i otpadne vode, uključujući poreze i naknade);
- » zahtev za **društveno odgovornim** sistemima podrške kako bi se izbeglo oskudevanje vodom u grupama sa niskim prihodom;
- » zahtev za **pravednim** naknadama između grupa korisnika budu (domaćinstva, industrija, komercijalni sektor);
- » zahtev da promene cena budu postepene kako bi bile **prihvatljive za potrošače** (razmotreno je povećanje cena u realnim uslovima za ne više od 10% iz godine u godinu).

Uzimajući u obzir razumne prognoze za razvoj kako kapaciteta nacionalnog budžeta, tako i prihoda domaćinstva, primenom gore navedenih ograničenja, izveden je dostižan redosled ulaganja i puštanja u rad. Ovaj redosled se zasniva na efikasnoj implementaciji odredaba člana 157 o tarifi za nadoknadu troškova i znatnom opredeljenju javnih sredstava u kratkom i srednjem roku.

Redosled podrazumeva:

- » vodosnabdevanje:
 - › postizanje usklađenosti kvaliteta vode za piće u postojećim sistemima pre pristupanja;
 - › proširivanje postojećih sistema i izgradnja novih sistema da bi se dostigao željeni stepen pokrivenosti do 2030. godine.
- » sakupljanje otpadnih voda i tretman:
 - › preuzete obaveze za investicioni program do kraja programiranog perioda 2030-2033. godine: *Treba primetiti da preliminarne analiza osetljivosti koja je izvedena korišćenjem integrisanog Modela instrumenta za KOV ilustruje da je ovo izvodljivi scenario sa malo slobode za nepredviđene faktore (kao što je kriza 2008. godine). Preporučena je dalja posebna analiza osetljivosti kako bi se odredio tranzicioni period prilikom izrade nacrtu posebnog Plana za implementaciju Direktive za UWWT.*

Slika 3: Finansijska praznina



Ovaj raspored, koji je kreiran tako da bude održiv, ukazuje na velike finansijske potrebe koje ne mogu da budu pokrivena pristupačnim naknadama od korisnika sve do 2024. godine, kako je i prikazano na Slici 3 koja prikazuje finansijsku prazninu, ili deo aproksimacionih napora koji ne mogu biti pokriveni iz naknada od korisnika.

Prilikom razmatranja implikacija ovog rasporeda za usklađivanje i tranzicionih perioda, Republika Srbija će nastojati da primeni:

- » gde je to neophodno odstupanje od odredbi Direktive o vodi za piće (član 9) u odnosu na datum pristupanja;
- » odredbe člana 4.4 Okvirne direktive o vodama tako da finalni program mera za postizanje ciljeva iz oblasti zaštite životne sredine iz Direktive postane operativan u roku od tri godine od izrade finalnog (četvrtog) plana upravljanja rečnim slivom. S obzirom na raspored za planiranje upravljanja rečnim slivom utvrđenim Zakonom o vodama (WFD plus tri), to bi podrazumevalo da krajnji rok za implementaciju mera shodno članu 11 WFD bude 2033. godina.

Ovaj raspored će obuhvatiti uspostavljanje faznih tranzicionih perioda u pogledu Direktive za UWWT sa krajnjom fazom koja se završava u periodu 2030-2033. godine.

Unutar državne administracije, biće uspostavljene radne grupe koje će voditi Okvirnu direktivu o vodama i s njom povezane direktive, Direktivu o tretmanu otpadnih voda, Direktivu o nitratima, Direktivu o podzemnim vodama, i Direktive o vodi za piće (98/83/EK) i vodi za kupanje (76/160/EEZ). Radne grupe će biti organizovane u okviru politički vođene podgrupe za Poglavlje 27. Članstvo u radnim grupama bi uključilo MPTŠV, MŽSRPP (uključujući pravni, tehnički kadar i sektor za kontrolu i nadzor), Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo finansija, Direkciju za vode, SEPF, SEPA, Zavode za javno zdravlje, AP Vojvodinu, Republički hidrometeorološki zavod Srbije, Javna vodoprivredna preduzeća Srbijavode, Vode Vojvodine i Beogradvode, Institut za vodoprivredu „Jaroslav Černi“, Institut za biološka istraživanja „Siniša Stanković“ kao i Grad Beograd, LSU i JKP. Grupa za Direktivu o tretmanu komunalnih otpadnih voda treba da diskutuje o implementaciji zajedno sa grupom nadležnom za Direktivu o otpadnom mulju (86/278/EEZ).

1. PRAVNE TEKOVINE EU – VODE

Republika Srbija je podnela zvaničan zahtev za prijem u članstvo Evropske unije 22. decembra 2009. godine. Ovaj zahtev označava početak procesa pridruživanja kojim će Srbija napredovati ka prijemu u članstvo. U okviru obaveza članstva u EU, Republika Srbija mora da uskladi svoje nacionalne propise, pravila i procedure sa pravom EU. Ovo uključuje i pravne tekovine EU u oblasti zaštite životne sredine, a u ovom naročitom slučaju aproksimaciju zakonodavstva EU vezano za pitanja u sektoru za upravljanje vodama.

U pripremi nacрта ove sektorske strategije ispitani su propisi koji su relevantni za Republiku Srbiju. U tom smislu, relevantnost uključuje važenje propisa (tj. da li će propisi ostati na snazi do očekivanog datuma pristupanja) i teritorijalni značaj (npr. direktive koje se odnose na morske vode su ograničenog značaja za Republiku Srbiju). Zbog toga neki propisi koji su na snazi su isključeni iz ove strategije, a fokus je na ključnim propisima kao što je navedeno u nastavku.

Tabela 1: Spisak relevantnih evropskih propisa u sektoru voda

Br.	Pravni instrument	Uobičajeni naziv
1	Direktiva Saveta 91/271/EEZ od 21.5.1991. godine o tretmanu komunalnih otpadnih voda (SG L 135, 30.5.1991. godine, str. 40-52) poslednji put izmenjena Uredbom (EZ) br. 1137/2008	Tretman komunalnih otpadnih voda
2	Direktiva Saveta 91/676/EEZ od 12. 12. 1991. godine o zaštiti voda od zagađenja koje uzrokuju nitrati poljoprivrednog porekla (SG L 375, 31. 12. 1991. godine, str. 1-8) poslednji put izmenjena Uredbom (EZ) br. 1137/2008	Nitrati
3	Direktiva Saveta 98/83/EZ od 3. 11. 1998. godine o kvalitetu vode namenjenoj za ljudsku upotrebu (SG L 330, 5. 12. 1998. godine, str. 32-54) poslednji put izmenjena Uredbom (EZ) br. 569/2009	Voda za piće
4	Direktiva 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 23. 10. 2000. godine kojom se uspostavlja okvir za postupanje Zajednice na polju politike vode (SG L 327, 22. 12. 2000. godine, str. 1-73) poslednji put izmenjena Direktivom 2009/31/EZ	Okvirna direktiva o vodama
4a	2005/646/EZ: Odluka Komisije od 17. 8. 2005. godine o uspostavljanju registra mesta kojom će se oformiti interkalibracijska mreža u skladu sa Direktivom 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Saveta (SG L 243, 19. 9. 2005. godine, str. 148)	WFD: Interkalibracijska mreža
4b	2008/915/EZ: Odluka Komisije od 30. 10. 2008. godine kojom se uspostavlja, u skladu sa Direktivom 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Saveta, vrednosti u klasifikaciji sistema monitoringa u državama članicama kao rezultat interkalibracijske prakse (SG L 332, 10. 12. 2008.godine, str. 20-44)	WFD: Klasifikacija
4c	Direktiva 2009/90/EZ Komisije od 31. 7. 2009. godine kojom se uspostavlja, u skladu sa Direktivom 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Saveta, tehničke specifikacije za analizu hemikalija i monitoring stanja voda (SG L 201, 1.8.2009. godine, str. 36-38)	WFD: Monitoring
5	Direktiva 2006/7/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 15. 2. 2006. godine o upravljanju kvalitetom vode za kupanje kojom je ukinuta Direktiva 76/160/EEZ (SG L 64, 4. 3. 2006. godine, str. 37-51), poslednji put izmenjena Uredbom (EZ) br. 596/2009	Voda za kupanje
5a	2009/64/EZ: Odluka Komisije od 21. 1. 2009. godine kojom se u skladu sa Direktivom 2006/7/EZ Evropskog parlamenta i Saveta, jasno navode ISO 17994:2004(E) kao standardni ekvivalent mikrobioloških metoda (zavedeno pod brojem dokumenta C(2009) 119) (SG L 23, 27.1.2009. str. 32-32)	Voda za kupanje: Metode
6	Direktiva 2006/118/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 12. 12. 2006. godine o zaštiti podzemnih voda od zagađenja i deterioracije (SG L 372, 27. 12. 2006. godine, str. 19-31) ⁴	Podzemne vode

7	Direktiva 2007/60/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 23. 10. 2007. godine o proceni i upravljanju rizicima od poplava (SG L 288, 6. 11. 2007. godine, str. 27-34)	Rizik od poplava
8	Direktiva 2008/105/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 16. 12. 2008. godine o standardima kvaliteta u oblasti zaštite životne sredine na polju politike voda, kojom su izmenjene i ukinute Direktive Saveta 82/176/EEZ, 83/513/EEZ, 84/156/EEZ, 84/491/EEZ, 86/280/EEZ i izmenjena Direktiva 2000/60/EZ Evropskog parlamenta i Saveta (SG L 348, 24. 12. 2008. godine str. 84-97)	Standardi kvaliteta u oblasti zaštite životne sredine

Postoji osam ključnih direktiva. U slučaju Okvirne direktive o vodama i Direktive o vodi za kupanje, dopunski propisi koji su od značaja, a nastali su shodno ovim direktivama su takođe prikazani u *kurzivu*.

Kao što je navedeno, nekoliko direktiva koje će uskoro prestati da važe, kao što je Direktiva o kvalitetu slatkih voda 2006/44/EK koja će prestati da važi 2013. godine ili Direktiva o određenim opasnim supstancama koja će biti ukinuta Direktivom 2008/105/EK, isključene su sa ove liste.

Ne postoje definitivna sredstva za predviđanje koje će izmene pretrpeti pravne tekovine EU u bilo kom sektoru tokom narednih godina pre pristupanja. Ipak, treba primetiti da:

- » trenutno ne postoje zakonodavne mere u sektoru voda koje se tiču pregovora;
- » baza podataka Pre-Lex ne daje nikakve naznake o budućim instrumentima.

Međutim, pitanja nestašice vode i suša, naročito u vezi sa klimatskim promenama i adaptacijom, poslednjih godina su bila predmet brojnih nezakonodavnih inicijativa, uključujući zaključke Saveta Evrope koji jasno predstavljaju važna pitanja koja treba da se reše u okviru procesa planiranja upravljanja vodama.

Kako je 2012. godina Godina vode, može se očekivati da postojeći propisi EU iz oblasti voda budu revidirani u toku ove godine. Takođe, postoje neformalni pokazatelji da se države članice suočavaju sa teškoćama prilikom implementacije Okvirne direktive o vodama. Ovo može rezultirati uvođenjem mera za izmenu direktive, ili za prilagođavanje smernica koje su date u okviru Zajedničke strategije za implementaciju, ali svaki dalji komentar o ovim mogućnostima za takvu promenu predstavljao bi nagađanje.

Konačno treba spomenuti da korišćenje i zagađenje vode od strane industrije pretežno kontroliše Direktiva 2010/75/EU Evropskog parlamenta i Saveta doneta 24. novembra 2010. godine o industrijskim emisijama (Direktiva o industrijskim emisijama – nastavljajući režim integrisanog sprečavanja zagađenja i kontrole koji je uspostavljen Direktivom 96/61/EK i kasnije kodifikovan kao Direktiva 2008/1/EK). Znatnu pažnju treba obratiti na koordinaciju implementacije IPPC režima i aktivnosti u sektoru voda.

Sličnu pažnju treba obratiti i na neproizvodne rezultate vodnih usluga, pre svega na mulj iz tretmana otpadnih voda:

- » ograničenja po osnovu Direktive o deponijama (1999/31/EK), koja nameće ozbiljna ograničenja u vezi sa količinom mulja koji se može odložiti na deponiju u narednim godinama;

* Prethodna Direktiva o podzemnim vodama (80/68/EEZ) je ukinuta i biće van snage od 22. 12. 2013. godine u skladu sa članom 22.2 Okvirne direktive za vode (2000/60/EZ).

- » tamo gde je spaljivanje kanalizacionog mulja najadekvatnije rešenje, kao što to može biti u slučaju gusto naseljenih urbanih aglomeracija, takođe treba uzeti u razmatranje IPPC režim (važeća Direktiva o spaljivanju otpada će biti podvedena pod Direktivu o industrijskim emisijama);
- » tamo gde je razmotrena korisna upotreba mulja u poljoprivredne svrhe, kao što to može biti slučaj u ruralnim aglomeracijama, postavljaju se pitanja u pogledu jedne posebne direktive u sektoru otpada, naime Direktiva Saveta od 12. juna 1986. godine o zaštiti životne sredine i posebno zemljišta, pri korišćenju kanalizacionog mulja u poljoprivredi (86/278/EEZ – Direktiva o kanalizacionom mulju) (SG EU L 181, 4. jul 1986. godine, str. 6). Ova direktiva nameće ograničenja pri korišćenju kanalizacionog mulja u poljoprivredi naročito u smislu sadržaja teških metala u mulju (i konačno u zemljištu) i procedurama koje važe za takvu upotrebu.

Šire gledano u ovom kontekstu treba napomenuti da je malo verovatno da će predložena Direktiva o zemljištu (COM (2006) 232 finalna) biti usvojena zbog neslaganja među zemljama članicama EU. Stoga nije očekivano da postoji formalni zahtev u okviru pravnih tekovina EU da Republika Srbija izradi Strategiju zaštite i unapređenja zemljišta. Međutim, uvođenje takvog nacionalnog pristupa je očigledno u opštem smislu od koristi (tj. za održavanje i povećavanje produktivnosti), a naročito u smislu aproksimacije raznih pravnih instrumenata koji se primenjuju na zemljište uključujući: Direktivu o kanalizacionom mulju, Okvirnu direktivu o otpadu, Direktivu o industrijskim emisijama i režim unakrsne usklađenosti ugrađen u Zajedničku poljoprivrednu politiku. Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede priprema nacrt Nacionalne strategije za zemljište. Sledi rezime obaveza koje nastaju iz svake od navedenih ključnih direktiva.

Tretman komunalnih otpadnih voda

Ova direktiva:

- » odnosi se na sakupljanje, tretman i ispuštanje komunalnih otpadnih voda i tretman i ispuštanje otpadnih voda iz određenih industrijskih sektora;
- » zahteva od svake države članice da obezbedi da su u svakom urbanom području (aglomeraciji) sa ekvivalentom stanovnika većim od 2.000 obezbeđeni sistemi za sakupljanje i tretman otpadnih voda;
- » postavlja zahteve za performanse i granične vrednosti emisija za postrojenja za tretman otpadnih voda različitih veličina;
- » postavlja zahtev za određivanje područja koja su osetljiva na eutrofikaciju – u takvim osetljivim područjima moraju da se postave strožija ograničenja emisija (uklanjanje nutrijenata);
- » propisuje posebne uslove za ispuštanje biorazgradivih industrijskih otpadnih voda iz određenih industrijskih sektora tako da ne ulaze u postrojenja za tretman komunalnih otpadnih voda pre ispuštanja u recipijent.

Države članice su nadležne za monitoring voda ispuštenih iz postrojenja za tretman, kao i za monitoring prijemnih voda.

Nitrati

Direktiva zahteva od država članica da:

- » identifikuju površinske i podzemne vode koje su pogođene ili postoji rizik da budu pogođene zagađenjem, zasnovano na procedurama i kriterijumima navedenim u

Direktivi (naročito kada koncentracija nitrata u podzemnim ili površinskim vodama dostiže 50 mg/l ili kada su površinske vode eutrofične ili postoji rizik da to postanu); odrede osetljive zone, odnosno sva poznata područja koja na svojoj teritoriji vrše ispuštanja u identifikovane vode. Direktiva o nitratima daje mogućnost državama članicama da budu izuzete od zahteva za određivanje osetljivih zona ukoliko su akcioni programi primenjeni na njihovoj celoj teritoriji kao celini;

- » uspostave pravila dobre poljoprivredne prakse koju će na dobrovoljnoj osnovi implementirati poljoprivrednici, a koja će uključiti mere navedene u Aneksu 2 Direktive;
- » postavbe obavezne akcione programe koje će implementirati svi poljoprivrednici koji rade u osetljivim zonama. Ovi programi moraju da sadrže mere navedene u pravilima dobre poljoprivredne prakse, kao i dodatne mere nabrojane u Aneksu 3 Direktive, koji ima za cilj da ograniči primenu mineralnih i organskih đubriva koja sadrže azot, kao i primenu stajnjaka.

Države članice moraju da vrše monitoring kvaliteta vode, uz primenu standardizovane referentne metode za merenje sadržaja jedinjenja azota.

Voda za piće

Direktiva ima za cilj da zaštiti ljudsko zdravlje utvrđivanjem standarda koje mora da ispuni voda za piće kojom se snabdeva stanovništvo. Države članice će osigurati da takva voda za piće:

- » ne sadrži koncentracije mikroorganizama, parazita ili bilo koje druge supstance koja predstavlja potencijalni rizik po ljudsko zdravlje;
- » ispunjava minimum uslova (mikrobiološki i hemijski parametri i oni vezani za radioaktivnost) koji su propisani Direktivom.

Direktiva zahteva od država članica da redovno vrše monitoring kvaliteta vode namenjene za ljudsku potrošnju korišćenjem metoda analize navedenih u Direktivi ili sličnih metoda. Za ove svrhe one će utvrditi mesta uzorkovanja i pripremiti programe za monitoring.

Kada se ne dostignu vrednosti parametara, države članice su u obavezi da što pre preduzmu određene korektivne mere kako bi se ponovo postigao odgovarajući kvalitet vode.

Okvirna direktiva o vodama

Direktiva teži da spreči i smanji zagađenje, promoviše održivo korišćenje vode, omogućiti zaštitu životne sredine, poboljša akvatične ekosisteme i ublaži efekte poplava i suša. Glavni cilj je postizanje dobrog ekološkog i hemijskog statusa. Direktiva zahteva:

- » određivanje nadležnih organa u svakom rečnom slivu unutar njene teritorije;
- » izradu analize rečnog sliva uključujući:
 - › analizu karakteristika svakog rečnog sliva;
 - › pregled uticaja ljudske aktivnosti na vodu;
 - › ekonomsku analizu korišćenja vode;
 - › registar područja koja zahtevaju posebnu zaštitu;
 - › pregled svih vodnih tela koja se koriste za zahvatanje vode za ljudsku potrošnju i koja proizvode više od 10 m³ dnevno ili opslužuju više od 50 osoba.
- » da se na osnovu analiza pripreme planovi za upravljanje rečnim slivom i programi mera;
- » da se uspostave međunarodni mehanizmi za koordinaciju;
- » da se planovi upravljanja rečnim slivom i programi mera pregledaju i ažuriraju svakih šest godina.

Direktiva takođe ima i niz drugih bitnih odredaba, uključujući obavezu da se:

- » ohrabri učešće u implementaciji svih zainteresovanih strana;
- » osigura da politika cena vode obezbedi odgovarajuće podsticaje kako bi korisnici efikasno trošili vodne resurse, i da različiti ekonomski sektori doprinose nadoknadi troškova vodnih usluga, uključujući one koji su povezani sa zaštitom životne sredine i resursima.

Direktiva takođe sadrži odredbu koja se odnosi na dodatne pravne mere u pogledu standarda kvaliteta u oblasti zaštite životne sredine, prioritetnih supstanci (opasne supstance) i podzemnih voda (videti u nastavku).

Takođe, treba primetiti da Direktiva sadrži kompleksne odredbe u pogledu monitoringa i klasifikacije statusa voda. Instrumenti koji su pripremljeni u skladu sa Okvirnom direktivom o vodama (kao što je navedeno u tabeli iznad) rešavaju ovo pitanje.

Zajednička strategija za implementaciju izrađena je za Direktivu i sadrži pozamašan broj (neobavezujućih) smernica.

Voda za kupanje

Važeća direktiva (koja zamenjuje prethodnu Direktivu 76/160/EEZ) odnosi se na površinske vode koje mogu da se koriste za kupanje, ali se ne odnosi na veštačke oblasti (npr. bazene). Direktiva propisuje dva parametra za analizu (crevnih enterokoki i *escherichia coli*), koji se koriste za monitoring i procenu kvaliteta identifikovane vode za kupanje i za njihovu klasifikaciju u skladu sa njihovim kvalitetom. Ostali parametri se mogu uzeti u obzir, na primer, prisustvo cijano-bakterija i mikroalgi.

Od država članica se zahteva da:

- » vrše monitoring vode za kupanje;
- » vrše procenu vode za kupanje na kraju svake sezone;
- » klasifikuju svaku vodu za kupanje u skladu sa četiri nivoa kvaliteta: loš, dovoljan, dobar ili odličan;
- » tamo gde je voda klasifikovana kao „loša“, preduzmu mere, naročito zabranom kupanja ili postavljanjem obaveštenja kojim se isto ne preporučuje, obezbeđivanjem informacija za javnosti i odgovarajućim korektivnim merama.

Informacija vezana za klasifikaciju i opis vode za kupanje i njihovo moguće zagađenje treba da budu lako dostupni za javnosti i postavljeni blizu dotičnog područja, putem odgovarajućih sredstava komunikacije, uključujući internet. Osim toga, obaveštenja o zabrani ili saveti kojima se kupanje ne preporučuje treba da budu brzo i lako prepoznatljivi.

Podzemne vode

Ova direktiva je povezana sa Okvirnom direktivom o vodama i izrađena je da spreči i izborni se sa zagađenjem podzemnih voda. Njene odredbe uključuju:

- » kriterijume za procenu hemijskog statusa podzemnih voda;
- » kriterijume za identifikaciju znatnih i neprekidnih rastućih trendova nivoa zagađenja podzemnih voda i za definisanje polaznih tačaka za preokretanje ovih trendova;
- » sprečavanje i ograničavanje indirektnog ispuštanja (nakon filtriranja kroz tlo ili dublje slojeve zemlje) zagađujućih materija u podzemne vode.

Hemijski status podzemnih voda je definisan:

- » direktno u smislu nivoa nitrata i pesticida;
- » indirektno u pogledu (najmanje) amonijaka, arsenika, kadmijuma, hlorida, olova, žive, sulfata, trihloroetilena i tetrahloroetilena;
- » graničnim vrednostima.

Do 22. decembra 2008. godine, od država članica se očekivalo da utvrde granične vrednosti za svaku zagađujuću materiju identifikovanu u telima podzemnih voda unutar njihove teritorije, a koja se smatra rizičnom. Države članice moraju da identifikuju svaki značajan i neprekidan rastući trend nivoa zagađujućih materija koji je pronađen u podzemnim vodama. Kako bi to uradile, one moraju da uspostave program monitoringa u skladu sa Aneksom 4 ove direktive.

Program mera koji se priprema za svaki rečni sliv koji potpada pod Okvirnu direktivu o vodama treba da uključi sprečavanje indirektnih ispuštanja svih zagađujućih materija, a naročito opasnih supstanci. Osim toga, zagađujuće materije koje nisu navedene kao opasne takođe moraju biti ograničene ukoliko predstavljaju stvarni ili potencijalni rizik za zagađenje.

Rizik od poplava

Direktiva ima za cilj da uspostavi okvir za procenu i smanjenje rizika po ljudsko zdravlje, životnu sredinu, imovinu i ekonomsku aktivnost proisteklu iz poplava. Direktiva je direktno povezana sa Okvirnom direktivom o vodama. Mere uključuju preliminarnu procenu rizika i uspostavljanje mapa područja koja su pod rizikom i planova za upravljanje poplavama. Države članice moraju da:

- » kategorišu rečne slivove prema tome da li postoji značajan potencijalni rizik od poplava ili ne;
- » izrade mape koje identifikuju sva područja podložna riziku od poplava i ukazuju na verovatnoću (visoka, srednja ili niska) plavljenja za svako od tih područja, kao i moguću štetu za lokalno stanovništvo, imovinu i životnu sredinu;
- » pripreme i implementiraju planove za upravljanje rizikom od poplava za svaki od rečnih slivova;
- » uspostave odgovarajuće nivoe zaštite u pripremi plana upravljanja, za svaki rečni sliv, podsliv i priobalni pojas i pripreme mere za postizanje tih nivoa zaštite.

Standardi kvaliteta u oblasti zaštite životne sredine

Ova direktiva postavlja standarde kvaliteta u oblasti životne sredine koji se odnose na prisustvo određenih zagađujućih materija, supstanci ili grupe supstanci u površinskim vodama koje su identifikovane u Okvirnoj direktivi o vodama po osnovu znatnog rizika koji predstavlja za vodenu životnu sredinu ili preko nje. Države članice moraju da osiguraju usklađenost sa ovim standardima. One, takođe, moraju da potvrde da se koncentracija dotičnih supstanci značajno ne povećava u sedimentima i/ili relevantnom živom svetu.

Direktiva još omogućuje državama članicama da uspostave tranzicione zone mešanja, gde standardi kvaliteta mogu biti prekoračeni pod uslovom da ostatak tela površinskih voda bude usklađen sa tim standardima. Za svaki rečni sliv, države članice moraju da uspostave inventar emisija, ispuštanja i gubitaka svih supstanci identifikovanih u ovoj direktivi.

1.1 TRENUTNO STANJE APROKSIMACIJE

Skorašnji Izveštaj Evropske komisije o napretku (Brisel, 5. 11. 2008. SEC (2008) 2698, završni) navodi sledeće: *Nije bilo napretka u oblasti kvaliteta voda. Novi Zakon o vodama još uvek nije donesen. I dalje treba rešiti pitanja finansijske održivosti neophodnih investicija i reforme tarifa.*

U izveštaju o napretku je dato više detalja o dostignutim nivoima transpozicije:

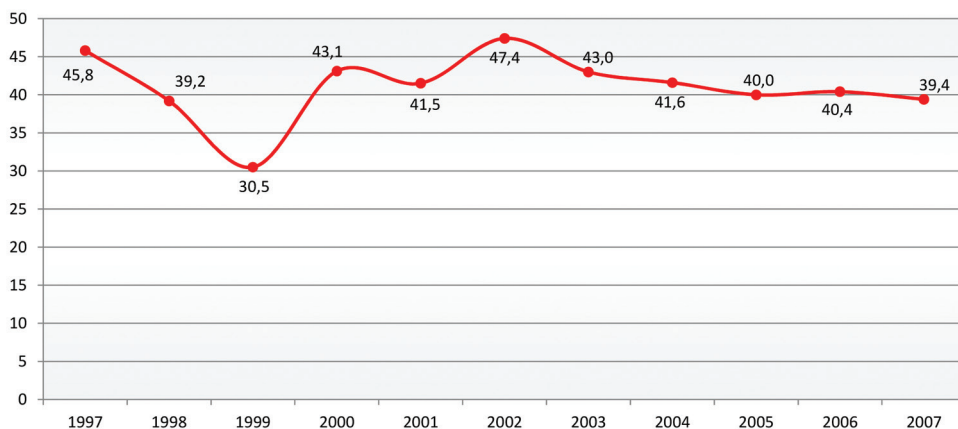
- » Direktiva o vodi za piće - 91%
- » Okvirna direktiva o vodama - 9%
- » Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda - 3%
- » Direktiva o nitratima - 2%

Međutim, procena i transpozicione vrednosti su sada veoma zastarele. Od vremena ovog Izveštaja o napretku (2008), donesen je novi Zakon o vodama i nivoi transpozicije su mnogo viši i nastaviće da rastu u bliskoj budućnosti kao rezultat donošenja podzakonskih akata koji su pripremljeni u skladu sa novim Zakonom o vodama. Osim toga, treba priznati da procena transpozicije na osnovu Tabele usklađenosti (član po član) može dovesti do zabune, pošto korišćena metodologija ne može u potpunosti proceniti transpoziciju obaveza (sa svim pratećim vezama). Uprkos napretku u transpoziciji, ostaju teškoće u pogledu finansijske održivosti i reforme tarifa.

U smislu praktične usklađenosti sa tehničkim ciljevima i ciljevima zaštite životne sredine u skladu sa ključnim sektorskim direktivama, jasno je da postoje veliki zaostaci.

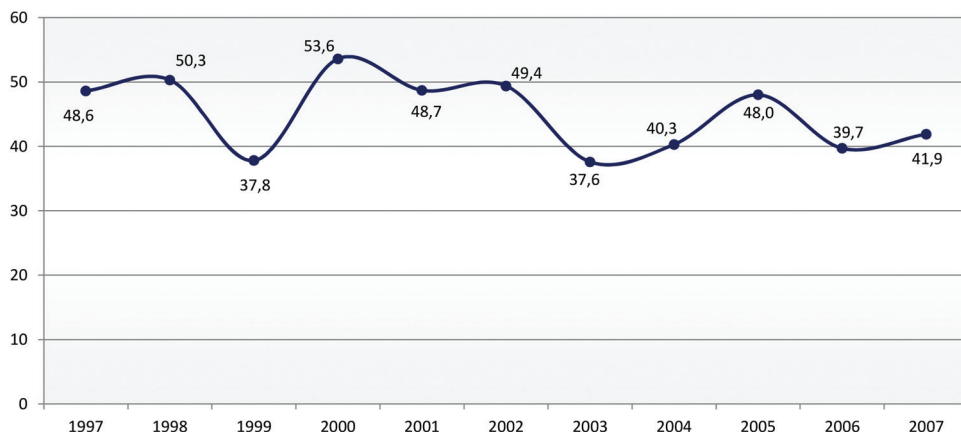
Zavod za javno zdravlje (ZJZ) je u prethodnoj deceniji ocenjivao kvalitet vode za piće.⁵ Izveštaj pokazuje da je tokom perioda postojala znatna neusklađenost sa nizom parametara za kvalitet vode za piće kao što je prikazano ispod:

Slika 4: Procenat komunalnih sistema za vodosnabdevanje sa hemijskom kontaminacijom, Srbija, 1997–2007



⁵ Zavod za javno zdravlje Republike Srbije, „Dr Milan Jovanović Batut“, Zdravlje stanovnika Srbije, analitička studija 1997–2007

Slika 5: Procenat komunalnih sistema za vodosnabdevanje sa mikrobiološkom kontaminacijom, Srbija, 1997–2007



Ipak, uprkos relativno visokom procentu ukupne kontaminacije, rizik po zdravlje izazvan ovom neusklađenošću je relativno nizak u većini slučajeva, kao što je takođe navedeno u izveštaju ZJZ: *U analiziranom periodu nisu registrovane hidrične epidemije usled mikrobiološke neispravnosti vode za piće iz centralnih vodovoda. Pojava hidričnih epidemija sa manjim brojem obolelih, u proseku 4 epidemije godišnje za navedeni period, posledica je korišćenja mikrobiološki neispravne vode za piće najčešće iz manjih lokalnih vodovoda i individualnih bunara.*

Što se tiče Direktive UWWT, postoji široko rasprostranjena neusaglašenosti nastala kako zbog nedostatka sistema za sakupljanje, tako i zbog neadekvatnog tretmana sakupljenih otpadnih voda. Dok je praksa upravljanja stajnjakom u Republici Srbiji u mnogim slučajevima loša, nivoi nitrata u površinskim vodama su relativno niski.

Trenutni status aproksimacije za sektor je rezimiran u tabeli koja sledi.

Tabela 2: Implementacija pravnih tekovina EU

Direktiva	Prioritet	Vodeća institucija	Transpozicija	Implementacija
Komunalne otpadne vode	4	MPTŠV i MŽSRPP	Postoje neki elementi Direktive koji su prisutni u Zakonu o vodama, na primer one odredbe koje se odnose na industrijsko ispuštanje (čl. 98) i o projektu novih postrojenja za tretman otpadnih voda (čl. 113 – 128). Takođe postoje i odredbe Direktive koje se mogu transponovati kroz razne Pravilnike, u skladu sa Zakonom o vodama (vidi čl. 93 o graničnim vrednostima emisija, čl. 99 o obaveznom merenju i testiranju kvaliteta otpadnih voda, i čl. 110 o registrovanim zaštićenim područjima). Transpozicija nekih od fundamentalnih obaveza Direktive, uključujući i obavezu da se obezbedi sistem za sakupljanje je izostala.	Praktična implementacija Direktive u najvećoj meri predstavlja razlog neusaglašenosti sa pravnim tekovinama EU. Zavod za statistiku navodi sledeće: <ul style="list-style-type: none"> od 2,5 miliona domaćinstva u Srbiji na kanalizacionu mrežu je priključeno 1,3 miliona; od ukupno 365 miliona m³ ispuštenih otpadnih voda tokom 2009. godine samo je 51 milion m³ tretirano (uglavnom samo do primarnih standarda); kapitalne investicije koje su neophodne da se postigne potpuna usklađenost procenjene su za region na 3,5 milijardi evra (prema cenama iz 2010. godine).
Nitrati	27	MPTŠV	U skladu sa čl. 110, stav 1 (4) „oblasti osetljive na nutrijente, uključujući oblasti podložne eutrofikaciji i oblasti osetljive na nitratre iz poljoprivrednih izvora“ treba da budu zaštićena područja, ali nije navedeno šta se podrazumeva pod tom zaštitom. Vlada treba da uspostavi program mera, između ostalog, utvrđuju propise iz poljoprivrede (čl. 40, stav 7 (3)). Plan zaštite od zagađivanja (čl. 94) treba da sadrži mere za smanjenje zagađenja. Odredbe tog člana niti su dovoljno jasne niti su oštre.	U Republici Srbiji se đubrivo relativno malo koristi. Stoga je nivo azota u zemljištu relativno nizak, kao i zagađenje prouzrokovano poljoprivrednim aktivnostima. Ipak, upravljanje đubrivom i prakse za kontrolu zagađenja na svim poljoprivrednim gazdinstvima (i velikim i malim) je relativno loše. <p>Kodeks dobre poljoprivredne prakse je na snazi, ali neophodno je da se izmeni kako bi u potpunosti mogle da se odrede područja osetljiva na nitratre. Iako su broje investicije realizovane u okviru DREPR⁶ projekta, akcioni program tek treba da se usvoji.</p> <p>Kapitalne investicije koje su neophodne kako bi se postigla potpuna usklađenost na regionalnom nivou su procenjene na 0,8 milijardi evra (u skladu sa cenama iz 2010. godine).</p>

⁶ Projekat za smanjenje zagađenje reke Dunav iz preduzeća u Srbiji – www.drepr.org, posebno Nacrt strategije i akcioni plan iz aprila 2010. godine (Mott MacDonald).

Voda za piće	22	MZ	U skladu sa poslednjim dostupnim Izveštajem EU o napretku, Direktiva je skoro u potpunosti transponovana tokom 2008. godine, 91%, kroz razne mere.	<p>U gradskim područjima (~50% stanovništva) se snabdeva vodom za piće (>90%), dok je taj procenat skroman u ruralnim područjima (~60%).</p> <p>Redovno se kontroliše vodosnabdevanje, što nije u potpunosti u skladu sa zahtevima Direktive.</p> <p>Prijavljeni kvalitet vode navodi da postoje neka odstupanja od zahteva Direktive. Od velike važnosti je koncentracija arsenika koji se nalazi u vodi u Vojvodini.</p> <p>Na drugim mestima se javljaju problemi sa organoleptičkim parametrima. Ipak, retke su epidemije prouzrokovane vodom.</p> <p>Kako bi se postigao „evropski“ nivo vodosnabdevanja i rešili problemi vezani za kvalitet vode i procednih voda, kapitalne investicije su procenjene na 1,3 milijardi evra (u skladu sa cenama iz 2010. godine) za region.</p>
Okvirna direktiva o vodama	1	MPTŠV	Zakon o vodama transponuje osnovne elemente Okvirne direktive o vodama. Dalja transpozicija će se realizovati kroz podzakonska akta koja treba da se završe do kraja 2012. godine.	<p>Praksa planiranja upravljanja rečnim slivom je prilično utvrđena Planom upravljanja vodama u Republici Srbiji, koja je aktivan član ICPDR⁷ i već je preduzela neophodne pripremne i analitičke poslove za RBMP proces.</p> <p>Trenutno se traže sredstva za finansiranje mera koje treba preduzeti u skladu sa RBMP za Dunav. Prema Zakonu o vodama, Republika Srbija pokušava da završi svoj prvi ciklus planova za upravljanje vodama do kraja 2012. godine. Implementacija je u toku i napreduje, ali se može unaprediti dodatnim resursima.</p>
WFD: Interkalibracija				U ovom momentu, Republika Srbija nije u obavezi da učestvuje, ali treba da okonča sve pripreme za učešće.
WFD: Klasifikacija				Klasifikacija sistema je izrađena u skladu sa WFD i biće sistematizovana kroz podzakonska akta do kraja 2012. godine.
WFD: Monitoring				Sistem monitoringa se usklađuje sa zahtevima WFD; međutim, postoje ograničenja u smislu dostupnih resursa.

⁷ Međunarodna komisija za zaštitu reke Dunav – www.icpdr.org

Podzemne vode	30	MŽSRPP	Zakon o vodama iz 2010. ne sadrži slične odredbe. Granične vrednosti za zagađenje podzemnih voda moraju se uspostaviti kroz podzakonska akta, kao što je to propisano čl. 93. Klasifikacija vodnih tela podzemnih voda i njihova zaštita mora da bude deo plana za zaštitu voda od zagađivanja (čl. 94 i 111). Mora da se realizuje monitoring količine i kvaliteta podzemnih voda (čl. 107 - 108). Nijedna od ovih odredbi nije dovoljno precizno određena. U Zakon bi trebalo uvesti novo poglavlje, koje bi se isključivo bavilo podzemnim vodama.	Tela podzemnih voda su razgraničena u skladu sa WFD. Redovan monitoring se realizuje, ali bi svakako bilo korisno da se poveća. Mere zaštite podzemnih voda su uspostavljene u nekim područjima. Nivoi zagađenja podzemnih voda u ovom momentu nisu klasifikovani, ali će biti u bliskoj budućnosti kroz Projekat „Razvoj monitoringa podzemnih voda u Srbiji“.
Voda za kupanje	34	MZ	Zakon o vodama u članu 75 uređuje vodu za kupanje i poziva se na podzakonska akta o njihovom kvalitetu, koje treba da donese Ministarstvo zdravlja. Možda će biti neophodno da se donesu dodatni propisi kako bi se u potpunosti obezbedila transpozicija.	Voda za kupanje je određena u skladu i na način sa zahtevima iz Direktive. U izveštajima stoji da kvalitet lokacija vode za kupanje nije u skladu sa zahtevima Direktive. Delimično je to posledica niskog nivoa tretmana otpadnih voda (vidi gore).
Voda za piće: Metode				
Standardi kvaliteta u oblasti zaštite životne sredine	Nije bodovano	MŽSRPP i MPTŠV	Ključni elementi EQS Direktive su transponovani kroz Zakon o vodama. Podzakonska akta koja proističu iz Zakona će upotpuniti transpoziciju do kraja 2012. godine, a posebno tri nivoa u skladu sa članom 93 (trenutno u izradi).	Redovno se vrši monitoring usklađenosti kada je reč o standardima kvaliteta u oblasti zaštite životne sredine. Ovde je detaljno procenjena usklađenost sa standardima kvaliteta u oblasti zaštite životne sredine; ipak, izgleda da postoje ozbiljne oblasti koje nisu usklađene, što je posledica loših praksi upravljanja otpadnim vodama.
Rizik od poplava	26	MPTŠV	Članovi 47 - 51 Zakona o vodama u priličnoj meri transponuju Direktivu. Ovi članovi predviđaju dva podzakonska akta o metodološkim stvarima. Možda će biti neophodni još neki primarni propisi kako bi se transpozicija sprovela u potpunosti.	Republika Srbija ima dugu tradiciju na polju procena rizika od poplava i pripreme planova za upravljanje poplavama. Prvi pokušaj usklađivanja sa Direktivom je relativno dobar, ali zvanična usklađenost nije kompletirana. U skladu sa članom 22 Zakona o vodama, nadležni organi treba da do kraja 2017. godine napišu planove za upravljanje rizikom od poplava u skladu sa zahtevima Direktive.

2. PREDNOSTI, OGRANIČENJA I IZAZOVI

PRAVNI ASPEKT

Sa stanovišta prava, Republika Srbija je u proteklom periodu napravila znatan korak napred u transpoziciji u sektoru voda. Novi Zakon o vodama sadrži veoma širok opseg detaljnih odredaba koje stavljaju na snagu većinu okvira prava Evropske unije u sektoru. Puna efektivnosti zakona je neizbežno u velikoj meri zavisna od podzakonskih akata koji su pripremljeni u skladu sa Zakonom, od kojih su neki već doneseni, ali se većina trenutno priprema.

Postoji nekoliko relativno manje bitnih aspekata Zakona koji ne prate u potpunosti zahteve pravnih tekovina i stoga će potpuna i prava transpozicija zahtevati izmene Zakona. U pogledu zakonodavnog rasporeda, ovakva izmena možda neće biti moguća još neko vreme. Bez obzira na to, izmene Zakona će biti neophodne nekoliko godina pre pristupanja kako bi se obezbedilo dovoljno vremena za izmenu i/ili izradu novih podzakonskih akata.

INSTITUCIONALNI ASPEKT

Institucionalno uređenje sektora voda u Republici Srbiji je prilično složeno. Uopšteno govoreći, novi Zakon o vodama jasno definiše nadležnosti relevantnih institucija. Ipak, postoje preklapanja nekih institucionalnih nadležnosti, naročito u pogledu kontrole ispuštanja otpadnih voda. Koordinacija i kooperacija između institucija je umereno dobra i nastavlja da se poboljšava.

Unutar centralne i pokrajinske vlasti postoje jaki kapaciteti za planiranje upravljanja vodama. Rezultat je aktivno učešće Republike Srbije u ICPDR procesu, dobar nivo pripremljenosti za implementaciju WFD i Master plan vodnih resursa iz 2002. godine. Ovi kapaciteti nastavljaju da se razvijaju, na primer kroz uvođenje Informacionog vodnog sistema: situacija vezana za sistem upravljanja informacijama koristeći GIS, sistem za podršku donošenju odluka i ostale relevantne baze podataka.

Ipak, i dalje postoje neka znatna ograničenja kapaciteta centralnih institucija. Direkcija za vode, koja ima veliki deo odgovornosti za politiku sektora, ima samo 25 zaposlenih, a grupa za zaštitu voda u Ministarstvu životne sredine ima samo 4 zaposlena. Preciznije, postoji deficit kapaciteta za detaljnu finansijsku analizu i planiranje širom sektora.

Najveće institucionalno ograničenje u sektoru predstavlja kapacitet javnih komunalnih preduzeća, koja su nadležna za pružanje vodnih usluga. Izuzimajući gradove, gde se teži da postoje JKP za pružanje samo vodnih usluga razumne veličine, većina (>120) od 152 JKP sa nadležnošću za vode, takođe imaju i druge nadležnosti (uključujući upravljanje čvrstim komunalnim otpadom, čišćenje ulica...) i relativno su malog obima. Ova manja JKP imaju ograničene kapacitete za planiranje poslovanja, upravljanja i razvoja koji su potrebni u sektoru vodnih usluga, i teško će biti sposobna da ostvare ekonomije obima potrebne za postizanje repa efikasnosti u skladu sa onima u Evropi.

PRAKTIČNI ASPEKT

U praktičnom smislu, Republika Srbija se suočava sa značajnim ograničenjima u ostvarivanju usklađenosti sa ključnim zahtevima direktiva koje zahtevaju velika finansijska sredstva, odnosno, Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda, Direktive o vodi za piće i Direktive o nitratima.

Za Direktivu o vodi za piće postoje problemi u pogledu:

- » lošeg stanja infrastrukture zbog zapostavljenog održavanja i neadekvatnih reinvesticija;
- » kontaminacije snabdevene vode kao rezultat kontaminacije izvora;
- » kontaminacije snabdevene vode zbog lošeg stanja mreže;
- » visokih nivoa curenja zbog lošeg stanja mreže;
- » nedovoljne pokrivenosti ruralnih naselja.

Slično tome, u oblasti otpadnih voda postoje problemi u pogledu:

- » lošeg stanja infrastrukture zbog zapostavljenog održavanja i neadekvatnih reinvesticija;
- » neadekvatne pokrivenosti aglomeracija mrežom za sakupljanje;
- » visokih nivoa curenja i izlivanja podzemnih voda zbog lošeg stanja mreže;
- » neodgovarajućeg broja postrojenja za tretman;
- » neadekvatnih nivoa tretmana u onim postrojenjima koja su i dalje u funkciji;
- » velikog broja postrojenja za tretman koja više nisu u funkciji.

Kako bi se prevazišli ti problemi i da bi se postigla finansijska održivost, biće neophodne kako suštinske kapitalne investicije, tako i posebna poboljšanja finansijskih i operativnih performansi vodnih usluga u sektoru.

FINANSIJSKI I EKONOMSKI ASPEKTI

Kao što je već navedeno, najveće ograničenje napretka u sektoru je stanje infrastrukture, koje je u velikoj meri posledica relativno loših finansijskih okolnosti u javnim komunalnim preduzećima, jedinicama lokalne samouprave i Vlade Republike Srbije.

Finansijska ograničenja treba razmotriti u smislu:

- » investicionih potreba (kapitalni izdatak) i ograničenih sredstava koja su dostupna za ostvarenje tih potreba;
- » zahtevi za prihodom (izdatak za poslovanje, održavanje i upravljanje) i ograničena sredstva koja su dostupna za ostvarenje ovih zahteva (prevashodno naknade od korisnika);

Ukratko, sve investicije u novu infrastrukturu treba da budu praćene jasnim odredbama koje će podržati dugoročnu samoodrživost poslovanja. Ovakve odredbe su direktno povezane sa kapacitetom i voljnosti korisnika vodnih usluga da plate znatno više (nego trenutno) tarife i sa efikasnošću poslovanja.

Ova pitanja su detaljnije obrazložena u nastavku teksta. Uglavnom, izazov kapitalnih investicija je procenjen (u trenutnim cenama) na:

- » 1,3 milijarde evra za snabdevanje vodom za piće;
- » 3,3 milijarde evra za sakupljanje i tretman komunalnih otpadnih voda;
- » 0,8 milijardi evra za nitrata (poljoprivredno zagađenje).

Da bi se kapitalne investicije ovog obima potpuno realizovale, prema aktuelnim procenama je potrebno oko 20 godina.

Postizanje finansijske održivosti za sektor voda će zahtevati:

- » znatna povećanja prihoda JKP, kroz povećanje tarifa;
- » znatna povećanja efikasnosti JKP, moguće kroz konsolidaciju u veće celine.

Oba pitanja su predmet intenzivnog političkog angažovanja, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou, i svaka promena može biti podložna politički nametnutim ograničenjima.

3. ZAHTEVI ZA PROMENAMA

PRAVNI ASPEKT

Kao što je prethodno razmotreno, važeći Zakon o vodama ostvaruje relativno visok nivo transpozicije i to će se i dalje poboljšavati donošenjem podzakonskih akata koji su u proceduri u skladu sa Zakonom o vodama. Zahtev za promenom je u tom smislu, relativno mali. Međutim, i pored toga, pre pristupanja će biti neophodno izvršiti izmene Zakona i odgovarajućih podzakonskih akata.

INSTITUCIONALNI ASPEKT

Ne postoji pravilo ili ograničenje u pravnim tekovinama EU za institucionalno uređenje implementacije pravnih tekovina u sektoru voda, mada se moraju poštovati odredbe iz pravnih tekovina koje se odnose na konkurenciju.⁸ Ne postoji zahtev za institucionalnim promenama, sam po sebi, koji proizilazi iz pravnih zahteva propisa EU.

Institucionalne promene mogu biti veoma korisne za Vladu Republike Srbije i njene poreske obveznike ukoliko se poveća nivo efikasnosti kako u politici, tako i u regulativi. Takva promena je neizbežno pitanje političkog interesa o čemu je diskutovano u institucionalnim odeljcima Strategije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine kao celine.

Bez obzira na odabrane izbore u pogledu institucionalnog uređenja, neophodna je efikasna institucionalna koordinacija i saradnja unutar i između državnih institucija, vođena procesom koji je podržan Sporazumom o smernicama o postizanju konsenzusa.

Potrebno je jačanje finansijske analize, ekonomske procene i kapaciteta za planiranje investicija, kako u okviru politike, tako i unutar tela za implementaciju.

Najvažniji element institucionalne promene je sektor usluga. Konsolidacija poslovanja postojećih vodnih usluga na okružni odnosno regionalni nivo kao deo celokupnog programa reforme javnih komunalnih preduzeća biće ključni element u postizanju efektivne i efikasne implementacije prava EU u ovom sektoru u procesu snabdevanja stanovnika Republike Srbije vodnim uslugama koje predstavljaju pristupačnu vrednost za novac.

PRAKTIČNI ASPEKT

Ključni praktični aspekt aproksimacije u sektoru je poboljšanje komunalne infrastrukture. Nivoi potrebnih investicija su znatni i biće potrebno više od dve decenije da se u potpunosti implementiraju. Stoga je u sektoru voda potreban sistem za planiranje investicija koji je:

- » sveobuhvatan (zasnovan na najnovijim i pouzdanim informacijama) ali fleksibilan (sposoban da se prilagodi promenama okolnosti kao što je dostupnost finansijskih sredstava);
- » integrisan sa aktivnostima planiranja upravljanja rečnim slivom posebno kroz definisanje isplativih i optimizovanih rešenja;
- » integrisan sa procesom planiranja za programe podrške Evropske unije (IPA i nakon toga);
- » podržan od strane svih institucija učesnica.

⁸ Na primer, Direktiva 2004/17/EK Evropskog parlamenta i Saveta od 31. marta 2004. godine koja koordinira procedure javne nabavke subjekata koji posluju u sektorima voda, energetike, transporta i poštanskih usluga.

Sličan sistem je takođe potreban u pogledu poljoprivrednih pitanja (skladištenje stajnjaka i Direktiva o nitratima), ali je poznato da će ovo biti vođeno širim političkim ciljevima za sektor poljoprivrede i biće predmet drugih procesa planiranja. Međutim, programi za poljoprivrednu modernizaciju će morati da se pridržavaju zahteva zaštite životne sredine (unakrsna usklađenost), a kada je to moguće, i da uzmu u obzir ciljeve poboljšanja zaštite životne sredine uspostavljene zakonom i planovima upravljanja vodama.

Strategija za zaštitu zemljišta i regulatornog režima koja uzima u obzir potencijalno korisnu upotrebu mulja iz otpadnih voda koji je na odgovarajući način stabilizovan, takođe predstavlja ključni zahtev koji mora biti dobro pripremljen pre povećane proizvodnje mulja koji će se pojaviti nakon izgradnje PTOV.

FINANSIJSKI I EKONOMSKI ASPEKTI

Postizanje potrebnog nivoa investicija će zahtevati:

- » korišćenje finansijskog sistema planiranja, kao što je već navedeno;
- » značajne dodatne resurse za investicije koje će obezbediti Vlada Republike Srbije;
- » korišćenje dostupne podrške u maksimalno korisnoj meri uključujući i onu od Evropske unije, međunarodnih finansijskih institucija i drugih donatora;
- » implementaciju tarifa za nadoknadu troškova u skladu sa zahtevima člana 9 WFD i člana 157 novog Zakona o vodama koje su podložne ograničenjima pristupačnosti i dinamike rasta.

4. STRATEGIJA

PRAVNI ASPEKT

Transpozicija u nacionalno zakonodavstvo biće vođena sveobuhvatnom politikom:

- » obaveze nastale po osnovu primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje se koristi za transpoziciju prava EU ne mogu biti veće od onih koje su sadržane u propisima EU, osim u slučajevima za koje dokazano kroz procenu troškova usklađenosti da su ekonomski opravdani i usklađeni sa zahtevima prava Evropske unije.

Preporučene ključne aktivnosti u skladu sa pravnim tekovina EU u sektoru voda su:

- » nastaviti sa postojećim rasporedom zakonodavnih aktivnosti u sektoru voda, koji proizilaze iz novog Zakona o vodama, tako da se postigne transpozicija pravnih tekovina EU u što većoj meri, s obzirom na ograničenja koje nameće postojeći tekst Zakona o vodama do kraja 2012. godine ;
- » obaveze nastale po osnovu transpozicije koje se ne mogu odmah ispuniti biće predmet tranzicionih odredaba i omogućiće postizanje fazne usklađenosti, kao i to da se ove tranzicione odredbe blagovremeno menjaju kako bi odražavale ishod pregovora o pristupanju i dogovorenih tranzicionih perioda;⁹
- » smernice o primeni novog zakonodavstva i upravljanje tranzicionim odredbama biće predate agencijama koje su nadležne za implementaciju; U toku pripreme podzakonskih akata i smernica proisteklih iz Zakona o vodama, delove (iz Zakona) koji predstavljaju poteškoće treba dokumentovati;

⁹Treba napomenuti da nacrti uredbi u skladu sa članom 93 Zakona o vodama sadrže tranzicione odredbe: usklađenost sa graničnim vrednostima emisija, uključujući one iz UWWTD koje treba postići do kraja 2020. godine - ovo je nereально i mora da se izmeni u dogledno vreme u skladu sa planom za implementaciju UWWTD (kada se izradi): usklađenost sa standardima kvaliteta životne sredine za prioritete supstance treba da bude postignuta u roku od 15 godina (~ do kraja 2026. godine), što će na osnovu trenutno dostupnih informacija biti izvodljivo.

- » nakon završetka izrade svih planiranih podzakonskih akata i smernica, trebalo bi da bude izvršena mala revizija Zakona o vodama (uzimajući u obzir dokumentovane poteškoće) sa ciljem da se urade neophodne izmene kako bi se postigla puna transpozicija u periodu 2015 -2017. godine.

Izuzetak od gore navedenog sveobuhvatnog pristupa koji se odnosi na preporuku (ne menjati Zakon o vodama u ovom momentu) je član 222. Kako bi se postigla harmonizacija sa rasporedima koji su uspostavljeni u okviru pravnih tekovina EU u oblasti planiranja upravljanja vodama, jasno je da bi znatne prednosti mogle nastati od:

- » izmena rasporeda za završetak planova upravljanja vodama i planova upravljanja rizicima od poplava tako da se planovi međusobno slažu, ali i sa rasporedom za Planiranje upravljanja rečnim slivom u skladu sa Okvirnom direktivom o vodama. U oba slučaja mogu da se naprave konstruktivne izmene Zakona do kraja 2015. godine, do roka koji je postavljen u skladu sa članom 222.

Razlog ovakvog pristupa je da se omogućiti praćenje rasporeda kako je predviđeno Okvirnom direktivom o vodama:

- » postavljanje ciljeva:
 - › uspostavljanje standarda kvaliteta u oblasti zaštite životne sredine (podzakonska akta shodno članu 93.2 - trenutno u toku);
 - › uspostavljanje graničnih vrednosti emisija (podzakonska akta shodno članu 93.1 – trenutno u toku);
- » analiza opcija za ostvarivanje ciljeva:
 - › planovi upravljanja vodama (shodno članu 33 etseq.);
- » plan za prioritetne aktivnosti:
 - › program mera (shodno članu 40).

Postoje dva ključna pravna pitanja koja proističu iz transpozicije a zaslužuju posebnu pažnju:

- » identifikacija osetljivih područja shodno zahtevima člana 5 Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda;
- » označavanje osetljivih zona na nitrata shodno zahtevima člana 3 Direktive o nitratima.

Obzirom na uticaj eutrofikacije u Crnom moru postoji veoma snažan pritisak na Republiku Srbiju da primeni sveobuhvatni pristup u oba ova slučaja. U njima se primenjuju strože odredbe (smanjenje nutrijenata) obe direktive na celoj teritoriji (tj. primena člana 5.8 UWWTD i člana 3.5 Direktive o nitratima). Međutim, može se postaviti pitanje da li je to (u strogo pravnom smislu) zapravo zahtev Direktive jer se odredbe za identifikaciju (UWWTD) i označavanje (Nitrati) odnose na vode na teritoriji država članica. Primena strožih standarda za smanjenje nutrijenata u celoj zemlji predstavlja veoma transparentan način usklađivanja sa međunarodnim obavezama prema ICPDR-u i Okvirnoj direktivi o vodama. Međutim, dodatni troškovi primene takvog sveobuhvatnog pristupa su znatni i još uvek nije jasno da li je takav pristup potreban i isplativ.

Štaviše, treba biti oprezan prilikom razmatranja pitanja da li treba preduzeti aktivnosti u odnosu na oba nutrijenta (azot i fosfor) u kontekstu Direktive UWWT, s obzirom da je opšteprihvaćeno da je ograničavajući nutrijent u morskim vodama azot, dok je to u slatkim vodama fosfor.

S obzirom na potencijalne troškove koji su uključeni, treba uzeti u obzir izbor obazrivog pristupa, uključujući usvajanje politike i uzimajući u obzir sledeće moguće pristupe:

- » uklanjanje samo nitrata u postrojenjima za tretman otpadnih voda (WWTPs) (UWWTD: "Može biti primenjen jedan ili oba parametra u zavisnosti od lokalne situacije?");¹⁰
- » primenjivo samo na WWTP sa više od 100.000 ekvivalent stanovnika i na manja WWTP u slučajevima gde je snabdevanje vodom za piće iz nizvodnog toka podložno znatnoj kontaminaciji azotom i izmeštanje gornjeg toka predstavlja najjeftinije rešenje;
- » akcioni programi za nitrata primenjivi su samo na farme koje ne podležu drugim režimima kontrole i koje su iznad određenog praga za veličinu (u smislu proizvodnje stajnjaka);
- » primer dobre poljoprivredne prakse uz opštu primenu na sva poljoprivredna gazdinstva iznad određenog praga kako bi se rešili trenutni (i budući) zahtevi za unakrsnu usklađenost u smislu programa EU za podršku poljoprivredi.

Što se tiče UWWTD, ograničenje obaveze uklanjanja azota na veće aglomeracije (prvih deset su navedene ispod sa indikativnim vrednostima ekvivalent stanovnika), imalo bi za rezultat oko 4 miliona ekvivalent stanovnika koji su podložni uklanjanju azota. Ovo predstavlja:

- » 75% ukupnog trenutnog opterećenja od 5,1 miliona ekvivalent stanovnika (vidi Sliku 3 - Plan upravljanja slivom reke Dunav) koje Republika Srbija ispušta u Dunavski sliv;
- » 50% ukupnog opterećenja od oko 8 miliona ekvivalent stanovnika koji se generiše u delu Dunavskog sliva u Republici Srbiji.

Pretpostavljena efikasnost od oko 70% (donja granica uspostavljena u UWWTD) bi ukazivala da je sveukupna stopa uklanjanja u odnosu na trenutno opterećenje u celini preko 50% i u odnosu na ukupno opterećenje oko 35%. To je i dalje na neki način manje od 75% kako je navedeno u 5.4 UWWTD, ali bez obzira to je znatan doprinos smanjenju nutrijenata. Štaviše, taj procenat će se urbanizacijom i vremenom povećati.

Tabela 3: Prvih deset aglomeracija

Aglomeracija	Indikativni p.e.	Aglomeracija	Indikativni p.e.
Beograd	2.000.000	Leskovac	150.000
NoviSad	500.000	Zrenjanin	125.000
Niš	350.000	Smederevo	110.000
Kragujevac	250.000	Pančevo	100.000
Subotica	200.000	Kruševac	100.000
Ukupno: 3.885.000			

Faktori približnog obima se primenjuju kada se razmatra kontrola upravljanja stajnjakom i upotreba đubriva u smislu Direktive o nitratima. Poljoprivrednu aktivnost u Republici Srbiji trenutno karakterišu:

- » veliki broj malih farmi sa fokusom podeljenim na proizvodnju radi sopstvene potrošnje i za tržište;
- » mali broj velikih farmi;
- » relativno niska upotreba đubriva;
- » relativno loše prakse upravljanje stajnjakom.

¹⁰ Aneks 1, Tabela 2 UWWTD

Tokom narednih decenija pretpostavlja se da će se ove karakteristike приметно menjati sa pojavom većih komercijalnih farmi koje vrše proizvodnju prvenstveno za tržište, a ne za sopstvenu potrošnju. Ova veća preduzeća, a naročito stočne farme i s njima povezane klanice, znatno doprinose zagađenju voda iz poljoprivrednog sektora. Kontrole nametnute tim subjektima kao rezultat aproksimacije će obuhvatiti:

- » Režim integrisanog sprečavanja i kontrole zagađenja (sada Direktiva o industrijskim emisijama 2010/75/EU) će rešiti:
 - » velike IPPC klanice (>50 tona dnevno);
 - » aktivnosti vezane za uzgoj živine i svinjogojstvo (gore navedeni pragovi).
- » Tačkasti izvori zagađenja iz manjih klanica i od čuvanja stoke biće rešeni kroz režim dozvola za ispuštanje u skladu sa Zakonom o vodama, uključujući primenu graničnih vrednosti emisija navedenih u Uredbi u skladu sa članom 93.1 tamo gde je to relevantno, na šta upućuju planovi za upravljanje vodama i planovi za sprečavanje zagađenja u ovoj oblasti.

U interesu efikasnosti i izbegavanja dvojnih uredbi, implementacija akcionih programa u skladu sa Direktivom o nitratima biće najdelotvornija ukoliko je usmerena ka poboljšanju prakse u velikim i srednjim poljoprivrednim subjektima izvan dometa IPPC režima.

Imajući u vidu dosadašnje navode, može biti razmotren i alternativni pristup sveobuhvatnom označavanju osetljivih zona na nitrata koji obuhvata:

- » označavanje ograničenog broja osetljivih zona na nitrata striktnom primenom kriterijuma iz Aneksa;
- » implementaciju programa mera u skladu sa WFD i Nacionalnim programom poljoprivrede kako bi se osigurala odgovarajuća primena stajnjaka i njegovog čuvanja u srednjim i velikim preduzećima sledeći DREPR model;
- » ažuriranje postojećih pravila dobre poljoprivredne prakse kako bi se postigla puna usklađenost sa zahtevima Direktive o nitratima i unakrsna usklađenost sa zajedničkom poljoprivrednom politikom EU.

PRAKTIČNI ASPEKT

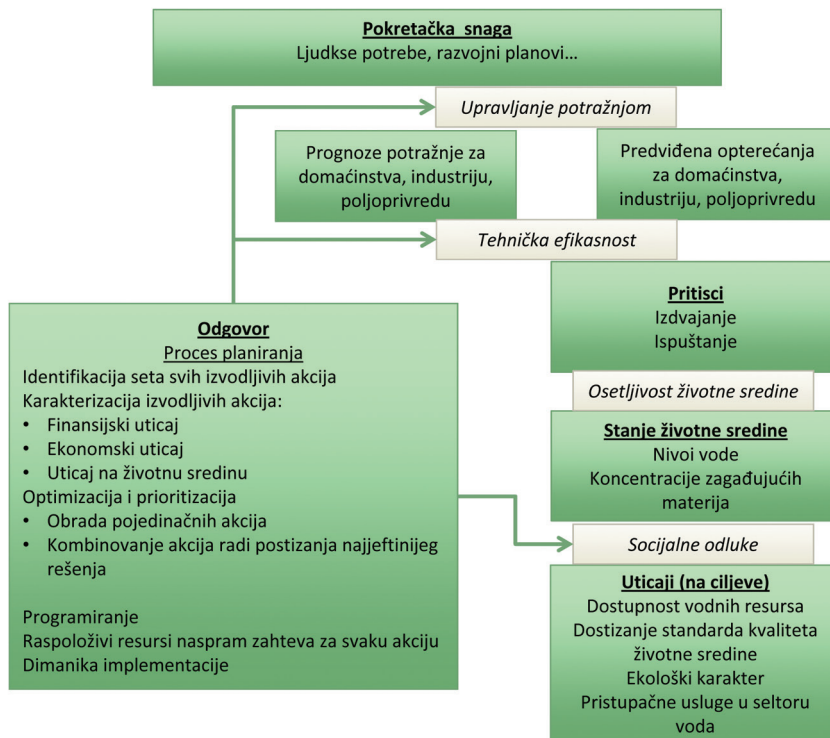
Organizovanje procesa planiranja

Metodološka uputstva za praktičnu primenu procesa planiranja upravljanja rečnim slivom moraju da budu obezbeđena. Strategija upravljanja vodama će obezbediti okvirne smernice, koje će biti dopunjene gde god je to moguće detaljnim metodološkim uputstvima. Detaljno razmatranje analitičkih elementa procesa planiranja nije predviđeno ovim dokumentom. Zajednička strategija za implementaciju (CIS) za Okvirnu direktivu o vodama je preko svojih brojnih radnih grupa obezbedila obimna i detaljna uputstva o ovom pitanju. Nadležni organi u Republici Srbiji će na osnovu CIS izraditi sopstvene sažete smernice prilagođene sopstvenim potrebama i okolnostima, zasnovane između ostalog, na rezultatima Tvining projekta sprovedenog u saradnji sa Nemačkom (2007-2008. godine).

Da bi proces doveo do isplativih rešenja, od ključnog je značaja da tehničke smernice o analitičkim aspektima samog procesa planiranja ugrade DPSIR¹¹ koncept u proces planiranja upravljanja rečnim slivom (RBMP), kao što je ilustrovano.

¹¹ Pokretačke snage, pritisci, država, uticaj, odgovor – analitička šema razvijena od strane Evropske agencije za životnu sredinu prateći model Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj pritisak-država-odgovor.

Slika 6: Pojednostavljeni konceptualni proces DPSIR i PURS



U cilju usvajanja ovakvog pristupa u praksi, treba da se izrade analize za planove upravljanja vodama na bazi podsliva. Pošto ne postoji tačno podudaranje između administrativnih granica nadležnih organa za planiranje i granica vodozahvata podslivova, postoji potreba da nadležni organi primene kooperativni pristup u pripremi planova.

Sporazumi o saradnji i koordinaciji u pripremi analiza podsliva za planiranje upravljanja vodama biće formalizovan kroz Memorandume o razumevanju (MoU) između Javnih vodoprivrednih preduzeća, koji će obuhvatiti razmenu informacija, mehanizme za pregovaranje (po potrebi) i odredbe za međuinstitucionalne radne grupe u svakom podslivu (po potrebi).

Mogući scenariji

Važno je da se u procesu vođenja i planiranja dužna pažnja posveti razvoju realnih budućih scenarija. Ovo je posebno slučaj kada se razmatraju:

- » budući broj stanovnika – očekivane promene u ukupnoj populaciji;
- » buduća distribucija stanovništva – potencijalno smanjenje broja stanovnika u planinskim i seoskim područjima i porast broja stanovnika u ravnicama i urbanim područjima;
- » promene u nivoima prihoda;
- » verovatne promene potrošačkih navika, na primer usled promena cena ili razvoja prihoda;
- » promene u potrošnji usled tehničkih inovacija.

Treba takođe uzeti u obzir aktivnosti van Republike Srbije koje će dovesti do promene u količini i kvalitetu vode u Republici Srbiji. U tom smislu treba napomenuti da su vlasti u Republici Srbiji već u kontekstu ICPDR tražile da se u međunarodni proces planiranja uključe i kvantitativna razmatranja (posebno u podsliv Tise). Ovaj pristup može biti korisno ojačan.

Koordinacija sa programiranjem investicija

Kako je već navedeno, koraci koji slede prate revidirani vremenski okvir za pripremu planova. Kao takvi, planovi upravljanja vodama pokrivaju periode 2016-2021, 2022-2027, 2028-2033 (godine uključivanja).

Pretpostavlja se da će periodi za programiranje EU podrške verovatno biti:

- » Instrument za pretpristupnu pomoć 2012-2013;
- » Instrument za pretpristupnu pomoć 2014-2018;
- » Strukturni fondovi 2019-2020;
- » Strukturni fondovi 2021-2027;
- » Strukturni fondovi 2028-2034.

Izgleda da će sinhronizacija planiranja upravljanja rečnim slivom i implementacije EU programa podrške nastupiti za dva finalna perioda (posle 2020). Moguće je da pre toga nastanu neke komplikacije kao rezultat asinhronih perioda planiranja.

Strategije upravljanja vodama (član 30) će se koristiti kao ključni privremeni politički dokument kako bi se obezbedile koordinacija i jasnoća. Strategija upravljanja vodama biće pripremljena do kraja 2012. godine i ona će:

- » uspostaviti opšte ciljeve planiranja upravljanja vodama;
- » obezbediti detaljna uputstva o izvršenju procesa planiranja upravljanja vodama kao što je objašnjeno u gornjem tekstu;
- » odrediti predloženi kratkoročni investicioni program za period do 2016. godine: ovo će zahtevati da se u IPA programu 2014-2018 pristupi u dva dela: 2014-2016. godine za aktivnosti iz Strategije upravljanja vodama i 2016-2018. godine za aktivnosti iz planova upravljanja vodama.

Mere najmanjih troškova i prioritizacija

Da bi se obezbedila integracija i olakšavanje izbora mera na punoj prioritetnoj osnovi, Strategija upravljanja vodama će propisati okvirnu metodologiju za identifikaciju, optimizaciju i prioritizaciju aktivnosti (pretežno investicije) kako bi se uključile u programe mera (deo planova za upravljanje vodama).

Okvirna metodologija će se primenjivati na:

- » planove za upravljanje vodama;
- » planove za zaštitu od poplava;
- » planove za sprečavanje zagađenja voda;
- » povezane programe mera.

Posebno će metodologija predstaviti usaglašen pristup za procenu ekonomske koristi i isplativosti aktivnosti, koji će na taj način omogućiti prioritizaciju na ravnopravnoj osnovi za sve aktivnosti u tom sektoru (voda za piće, zaštita od poplava, sakupljanje otpadnih voda, smanjenje zagađenja).

Odredbe Zakona o vodama objašnjavaju da proces izdavanja dozvola (za korišćenje voda i posebno ispuštanje otpadnih voda) mora da odražava sadržaj planova za upravljanje vodama i planove za sprečavanje zagađenja:

- » Član 113: „Vodna akta izdaju se u skladu sa Strategijom, planom upravljanja vodama i odgovarajućom tehničkom dokumentacijom.”

U praktičnom smislu ovo će zahtevati da se preduzme iterativan analitički proces kako bi se osiguralo da su planovi i dozvole realni i usklađeni. Strategija za upravljanje vodama će takođe dati smernice za ovaj aspekt procesa planiranja. Ona će posebno uputiti na:

- » raspodelu vodnih resursa za specifičnu (kućna, industrijska, poljoprivredna, ekološka) upotrebu;
- » raspodelu prijemnog kapaciteta životne sredine za ispuštanje otpadnih voda;
- » upotrebu ovih raspodela, kao referentne tačke za proces izdavanja dozvola.

INSTITUCIONALNI ASPEKT

Javna komunalna preduzeća

Postepenu reformu javnih komunalnih preduzeća odgovornih za pružanje vodnih usluga, u skladu sa osnovnim preporukama koje su sadržane u Nacrtu strategije za transformaciju JKP, su prilagođene zakonskim izmenama koje su u toku u cilju postizanja JKP koja obavljaju samo vodne usluge i koja će biti takvog obima i strukture da efikasno funkcionišu i budu u stanju da postignu međunarodne repere efikasnosti usluga u toku jednog planskog perioda (6 godina) od završetka investicije za usaglašenost u njihovoj zoni usluga.

Centralne vlasti

Postojeće smernice svim inspektorima sa odgovornostima u sektoru voda (uključujući i one navedene u članu 196) biće ažurirane u cilju integrisanja punog pristupa na bazi rizika za inspekcije i kontrolu i nadzor uopšte.

Postojeći program za monitoring će biti pregledan kako bi se utvrdilo da li rafinacija mreže može biti korisna da se poboljša postignuti nivo informacija po potrošenoj jedinici.

Postojeći vodni informacioni sistem (VIS) će nastaviti da se razvija i poboljšava, i biće korišćen kao primarni informacioni sistem za vode od strane tri JPUV, Ministarstva poljoprivredne, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja i Agencije za zaštitu životne sredine i njihovim povezanim institucijama. Za potrebe planiranja upravljanja vodama postojeći izvori podataka će biti izdvojeni kako bi obuhvatili veći spektar društvenih i ekonomskih informacija (npr. planovi korišćenja i povezane projekcije za podelu voda) koji će povećati korisnost VIS kao analitičkog sredstva za planiranje.

VIS će biti obogaćen proširenjem sadašnje funkcije za kontrolu usaglašenosti koja se odnosi na uslužne oblasti i aglomeracije koje su predmet Direktive o vodi za piće i Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda, i ova funkcija će biti povezana sa SLAP bazom podataka i Strategijom finansiranja zaštite životne sredine u cilju obezbeđivanja integrisanog alata za planiranje usaglašenosti.

FINANSIJSKI I EKONOMSKI ASPEKTI

Biće povećan kapacitet u okviru državnih institucija za izradu finansijske i ekonomske analize u oblasti voda i za pripremanje opravdanih investicionih planova.

1. Kao deo procesa izgradnje kapaciteta predloženog u EAS, biće usvojen pristup Strategije za finansiranje zaštite životne sredine koji uključuje korišćenje pomoćnog alata koji pruža funkcionalnost sličnu onoj koju je sadržao razvijeni model tokom pripreme EAS.
2. Biće potrebni dodatni administrativni kapaciteti u oblasti finansijske i ekonomske analize i planiranja za sektor voda. Takođe, biće imenovani eksperti sa odgovarajućim kvalifikacijama u odeljenju za vode kako u MŽSRPP, tako i u MPTŠV da bi se pružila podrška u procesu planiranja upravljanja vodama i u procesu finansijskog planiranja.

Iako očigledno postoji jasna potreba da se poveća prihod koji ostvaruju preduzeća iz oblasti vodnih usluga, proces tarifne reforme mora biti realizovan s izvesnim oprezom kako bi se izbegle znatne negativne posledice (kao što je povećana stopa neplaćanja). Stoga, da bi se postigao puni efekat odredbe člana 157 pri donošenju podzakonskih akata (referentna cena vode), moraće se u potpunosti uvažiti sledeće:

- » ograničenja nametnuta nivoima prihoda domaćinstva u tarifnoj oblasti koristeći odgovarajući reper za maksimalni udeo prosečnog prihoda domaćinstava koji može biti potrošen za plaćanje za razumne nivoe vodnih usluga;
- » godišnje procentualno povećanje stopa po kojima tarife mogu opravdano da rastu bez značajnog rasta procenta neplaćanja;
- » potreba da se postignu tarifne stope za domaćinstva, industriju i poljoprivredu, tokom vremena, koji predstavljaju pravičnu nadoknadu troškova na disagregiranoj osnovi;
- » potencijal za korišćenje više različitih tarifnih struktura, a naročito rastuće blok tarife, kako bi se motivisali korisnici da budu efikasniji u potrošnji vodnih usluga.

Finansijska podrška za unapređenje odlaganja stajnjaka i uopšte primenu Pravila dobre poljoprivredne prakse biće obezbeđeno putem Nacionalnog programa poljoprivrede¹² i relevantnih EU programa podrške. Pristup za podršku će se zasnivati na preporukama DREPR programa i u onolikoj meri koliko je to moguće.¹³ U obzir će se uzeti prioriteti za smanjenje zagađenja utvrđenih u planovima za upravljanje vodama i u planovima za smanjenje zagađenja.

¹² Treba napomenuti da je nacrt Nacionalnog programa poljoprivrede pripremljen od strane MAFWM identifikovao prioritete ciljeve za period 2010-2013. godine uključujući: definiciju politike zaštite životne sredine kako bi se rešilo pitanje štetnih efekata poljoprivrednog sektora i početi sa pripremama za uvođenje Direktive o nitratima.

¹³ Nacionalni program poljoprivrede će morati da uzme u obzir i prioritete iz oblasti životne sredine, ali takođe treba da odgovori na prioritete potrebe ekonomije poljoprivrede. Oni se neće uvek podudarati.

5. IMPLEMENTACIJA STRATEGIJE

Konkretno aktivnosti koje su gore navedene se uglavnom pripremnog karaktera i stoga ih treba preduzeti u kratkoročnom planu. Trebalo bi da se izrade detaljnije specifikacije pojedinačnih aktivnosti za svaku direktivu kao deo Plana za implementaciju posebne direktive. Takvi planovi za implementaciju treba da se izrade (makar u vidu nacрта) u skorijoj budućnosti (pre kraja 2012. godine) kroz pripremu za njihovu implementaciju i pregovore o pristupanju. Ključni proces koji podržava izradu implementacionih planova je uspostavljanje radnih grupa na nivou više institucija, koje će imati podeljenu odgovornosti za pripremu i usvajanje implementacionih planova.

Predviđen je sledeći modus operandi radnih grupa:

- » Osnovaće se radne grupe na čijem će čelu biti ministarstvo nadležno za direktivu(e) sa osobom koja je u rangu načelnika, koja će da joj predsedava. Predsedavajući će direktno podnositi izveštaje ESR o datom sektoru zaštite životne sredine, takođe će se podnositi izveštaji i relevantnim pomoćnicima ministara. Predsedavajući će direktno podnositi izveštaj Predsedavajućem Radne podgrupe za poglavlje 27, i redovno će izveštavati relevantne pomoćnike ministra / rukovodioc institucija.
- » Predsedavajući Radne podgrupe za poglavlje 27 bi kroz razgovor sa relevantnim pomoćnicima ministra i rukovodiocima institucija koje su nadležne za direktive eventualno odredio tačan broj radnih grupa. Broj radnih grupa treba da bude takav da obezbedi da budu obuhvaćene sve pravne tekovine Evropske unije i da se realizuje neophodan rad. Grupe bi trebalo da budu kombinovane kad god je moguće da bi se smanjio broj sastanaka i podržala koherentnost.
- » Predsedavajući svake radne grupe bi trebalo da bude neki viši službenik sa posebnim znanjem koje se odnosi na glavnu direktivu za koju je data grupa odgovorna, iako će to zavisiti od grupe do grupe u zavisnosti od vrste posla kojom će se ta grupa baviti.
- » Članovi radnih grupa bi trebalo da budu predstavnici svake institucije koja je uključena u proces aproksimacije kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou. U slučaju LSU, jedan predstavnik LSU i JKP treba da budu uključeni. Pored toga, u mnogim slučajevima bilo bi poželjno da se pored predstavnika institucija javnog sektora pozovu i oni na koje se propis odnosi – uglavnom industrija i predstavnici OCD kao i druge organizacije.
- » Radne grupe bi trebalo da se sastaju jednom mesečno, barem u početku, kao bi se započeo posao u svim uključenim institucijama. Učestalost sastanaka će svakako zavisiti od količine posla koji data grupa ima, iako to može da varira u zavisnosti od količine posla. Učešće predstavnika javnih institucija sastancima bi trebalo da bude jako podržano. Ukoliko praksa pokaže da određeni članovi ne dolaze na sastanke radne grupe što može da izazove probleme u samom radu, o tome se treba da se obavestiti ESR koji će se postarati da se taj problem ispravi.
- » Radna grupa će ispitivati proces aproksimacije za svaku direktivu i njenu metodologiju implementacije za svaku odluku i uredbu, kako bi se osiguralo da će se proces izvršiti u što kraćem roku. Radne grupe će identifikovati prepreke i pokušati da ih prevaziđu direktno, ili tako što će o istima obavesti predsedavajućeg Radne podgrupe za poglavlje 27, kako bi on to rešio na višem nivou.
- » Cilj svake radne grupe je da pojača nivo komunikacije, saradnje i koordinacije između svih institucija koje su uključene u deo pravnih tekovina Evropske unije koje se odnose na životnu sredinu koji je relevantan za tu radnu grupu.

- » Predsedavajući svake radne grupe će informisati svog „linijskog“ pomoćnika ministra/ rukovodioca institucije o aktivnostima radne grupe.
- » Beleške sa svakog sastanka treba da se sastave i objave u delu internet stranice Ministarstva kojem imaju pristup članovi te grupe.

U sektoru za vode predviđeno je da se za svaku ključnu direktivu oformi po jedna radna grupa. Jasno je da će postojati bitne razlike u nivou posla koje će grupe imati. Na primer, radna grupa zadužena za Direktivu za kvalitet vode za kupanje će imati relativno malo posla, dok će, s druge strane, grupa za Okvirnu direktivu o vodama i ostale direktive imati mnogo više posla jer one iziskuju znatna finansijska sredstva (UWWTD, DWD i Nitrati). Osim toga, postoje brojne stvari koje povezuju više sektora (npr. relevantnost većine direktiva) i ona koji bi se mogla rešavati na nivou eksperata horizontalne radne grupe, čiji će zadatak biti da potpomognu rad svih ostalih radnih grupa. Možda bi najbolje bilo da se organizuje na sledeći način:

1. Monitoring, izveštavanje i upravljanje informacijama.
2. Planiranje investiranja.
3. Razvoj javnih komunalnih preduzeća.

Nacrt specifikacija radnih grupa za sektor voda je prezentovan u daljem tekstu. Učestalost sastanaka se odnosi na prosečan predviđen period pregovora, tokom koga se preduzimaju Implementacioni planovi. Učestalost sastanaka će zavisiti od potrebe i iskustva.

VAŽNA NAPOMENA: Na svim nivoima bi trebalo da se razume da potencijalni članovi radnih grupa treba da budu i institucije koje su direktno uključene i ekvivalentne partnerske institucije iz Autonomne pokrajine Vojvodine.

Pored toga, trebalo bi napomenuti da učešće Zavoda za razvoj vodnih resursa ovde nije direktno navedeno, ali je jasno da će stručnost Zavoda biti od neprocenjive vrednosti za rad radnih grupa.

Tabela 4: Radne grupe za aproksimaciju u sektoru voda

EU pravni zahtevi	Predsedavajući	Učesnici	Učestalost sastanaka
Okvirna direktiva o vodama	Direkcija za vode	MPTŠV (Direkcija za vode, Uprava za zaštitu bilja i Generalni inspektorat) MŽSRPP (Zaštita voda, Zaštita prirode, IPPC, Prostorno i urbanističko planiranje) MZ, JPUV, SEPA, SEPF, AP Vojvodina, Grad Beograd, SCTM	Kvartalno
Direktiva o vodi za piće	Ministarstvo zdravlja	Direkcija za vode (MPTŠV), MŽSRPP, JPUV, SCTM, PHI, Predstavnici horizontalnih radnih grupa (2) o finansijskom planiranju i javnim komunalnim preduzećima	Kvartalno
Direktiva o vodi za kupanje	Ministarstvo zdravlja	Direkcija za vode (MPTŠV), MŽSRPP, JPUV, SCTM, PHI, SEPA	6 meseci
Komunalne otpadne vode	MPTŠV	Direkcija za vode (MPTŠV), MŽSRPP, JPUV, SCTM, SEPF	Kvartalno

Upravljanje rizikom od poplava	Direkcija za vode	MŽSRPP (uklj. prostorno i komunalno planiranje), JPUV, SEPA	Kvartalno
Podzemne vode	MŽSRPP	Direkcija za vode (MPTŠV), JPUV, SCTM, SEPA, Geološki zavod	6 meseci
Nitrati	MPTŠV	MPTŠV (Direkcija za vode, Generalni inspektorat, Ruralni razvoj) MŽSRPP (Zaštita voda, IPPC, Geologija), Kontrola i nadzor, AP Vojvodina, SCTM	Kvartalno
<i>Ekspertska radna grupa o monitoringu, izveštavanju i upravljanju informacijama</i>	SEPA	MPTŠV, MŽSRPP, JPUV	<i>Po potrebi</i>
<i>Ekspertska radna grupa o investicionom planiranju</i>	MŽSRPP (DIS)	Direkcija za vode (MPTŠV), SEPE, Ministarstvo finansija, AP Vojvodina, JPUV, SCTM	<i>Po potrebi</i>
<i>Ekspertska radna grupa o Javnim komunalnim preduzećima:</i> • strukturalna reforma; • unapređenje finansijskih i operativnih performansi.	MPTŠV	MŽSRPP, Ministarstvo finansija, JPUV, AP Vojvodina, SCTM	<i>Po potrebi</i>

6. PROCENE TROŠKOVA I INVESTICIONI PROGRAM

OKVIR

Okvir pristupa finansijskom planiranju ovde predstavljen za sektor za vode se može rezimirati na sledeći način:

- » procena potreba za kapitalne investicije:
 - › procena ukupnih kapitalnih investicija za usklađivanje sistema;
 - › procena investicionih potreba;
 - › procena ukupne vrednosti imovine postojećeg sistema;
 - › utvrđivanje investicionih potreba.
- » procena implikacija operativnih troškova:
 - › operativno i redovno održavanje;
 - › dugoročno upravljanje imovinom (kapitalno održavanje).
- » procena dostupnih sredstava:
 - › maksimalan nivo operativnih prihoda kroz naplate od korisnika, s obzirom na ograničenja pristupačnosti koja se odnose na projektovani prihod po domaćinstvu i maksimalno povećane stope tarifa u odnosu na sadašnji nivo;
 - › očekivani nivoi domaćih resursa:
 - › prihodi iz posebnih sektorskih naplata (Poglavlje IX Zakona o vodama – Finansiranje upravljanja vodama);
 - › podrška državnog budžeta;
 - › podrška lokalnog budžeta, uključujući i resurse javnih komunalnih preduzeća.
 - › očekivani nivoi donatorske podrške za sektor, uključujući i razmatranje stope po kojoj se može mobilisati podrška i raspodela ograničenih sredstava za poglavlje životne sredine, između konkurentskih sektora (vode, otpad, vazduh itd.);
 - › očekivani nivoi kreditnog finansiranja.
- » procena ograničenja (neophodna versus dostupna):
 - › poređenjem operativnih troškova i maksimalnog nivoa operativnog prihoda;
 - › poređenje potreba za kapitalnim investicijama i maksimalnih potencijalnih tokova.
- » derivacija od izvodljivog i ostvarljivog programa investiranja poštujući ograničenja.

Metodologija je detaljnije opisana u delu Strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine, koji se odnosi na finansijsku i ekonomsku analizu. Ipak, treba obratiti pažnju na određen broj aspekata specifičnih za pojedine sektore:

- » snabdevanje vodom za piće:
 - › procenjeni troškovi vodosnabdevanja (voda za piće) se zasnivaju na procenama na nivou opština i kao osnova su uzeti lokalno usklađeni troškovi koji se zasnivaju na iskustvima iz Evrope: ovi troškovi su usklađeni (u okviru finansijskog modela) za predviđeni period kako bi se uzeo u obzir uticaj ekonomskog razvoja prema stvarnim jediničnim troškovima;
 - › postojeći sistem vodosnabdevanja bi trebalo da se obnovi (25% imovine za snabdevanje i 30% imovine za tretman) kako bi se rešio problem sa održavanjem koji je bio prisutan tokom proteklih godina;
 - › operativni troškovi za vodosnabdevanje su takođe izračunati na osnovu lokalno usklađenih troškova koji se zasnivaju na iskustvima iz Evrope: ti troškovi su usklađeni (kroz finansijski model) kroz predviđene periode kako bi se uzele u obzir promene u BDP u odnosu na realan rast plata i operativnih troškova.
- » otpadne vode:
 - › procene troškova za sakupljanje i tretman otpadnih voda se baziraju na procenama na nivou aglomerata¹⁴ i kao osnova su uzeti lokalno usklađeni troškovi koji se zasnivaju na iskustvima iz Evrope: troškovi vodosnabdevanja i ovi troškovi su usklađeni tokom vremena;
 - › postojeći sistem za otpadne vode bi trebalo rekonstruisati (25% imovine za sakupljanje, i 50% imovine za tretman) kako bi se rešio problem sa održavanjem koji je bio prisutan tokom proteklih godina;
 - › operativni troškovi za otpadne vode su takođe izračunati na osnovu lokalno usklađenih troškova koji se zasnivaju na iskustvima iz Evrope: ti troškovi su usklađeni na isti način kako i troškovi vodosnabdevanja.
- » nitriti:
 - › gruba procena troškova sistema za upravljanje stajnjakom je izrađena;
 - › tri reprezentativne procene su pripremljene.
- » finansijski i ekonomski:
 - › primenjena je diskontna stopa od 5%;
 - › primenjen je limit pristupačnosti za domaćinstva od 4% od prosečnog prihoda;
 - › uračunata su sva korišćenja (i plaćanja za) vodne usluge sektora koji ne uključuje domaćinstva (komercijalnog i industrijskog);
 - › projektovan je rast BDP za period od 20 godina i povezan je sa promenama u prihodima domaćinstva (i samim tim sa pristupačnošću);
 - › realizovana je alokacija za administrativne troškove;
 - › kritička ograničenja predstavljaju apsolutnu obavezu za operativne troškove koji treba da se nadoknade kroz naknade korisnika.¹⁵

¹⁴ Definicija aglomeracije je nastala usled korišćenja GIS i dostupnih podataka o upotrebi zemljišta, u kombinaciji sa podacima Republičkog zavoda za statistiku koji se odnose na karakteristike naselja i dostupnih podataka o postojećim sistemima. Iako su relativno šturi, rezultati su u dobrom uzajamnom odnosu sa ostalim procenama aglomeracija.

¹⁵ To je u skladu sa Okvirnom direktivom za vode i predstavlja kriterijum koji primenjuju agencije i apsolutno je bitan za finansijsku održivost. Treba imati u vidu da se donatorska podrška ne može koristiti za subvencionisanje operativnih troškova osim u izuzetnim okolnostima.

PROCENE TROŠKOVA

Ukratko, procene troškova koje su izvedene na osnovu rezultata ove metode, primenjuju realne ciljeve za usklađenost vrednosti navedenih u nastavku:

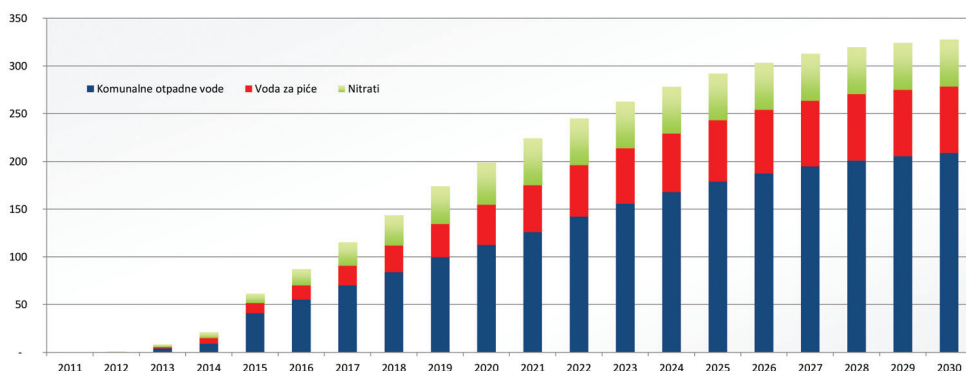
Tabela 5: Troškovi kapitalnih investicija (milioni evra)

Direktiva	Ciljni datum	Nominalni CAPEX	Nominalni OPEX	Ukupni nominalni	Ukupni NSV 5%
Komunalne otpadne vode	2030	3.277	2.248	5.526	3.204
Voda za piće	2030	1.323	787	2.109	1.275
Nitrati	2025	819	669	1.488	928
Administracija					146
Administrativni za sektor					146
UKUPNI ZA SEKTOR					5.552

Kao što je ovde prikazano, ukupni trošak zahtevanih investicija, u terminima otpisane vrednosti, je oko 5,5 milijardi evra za 3 direktive za koje su neophodna velika finansijska sredstva.

Rastući (povećanje u odnosu na sadašnje stanje) uticaj na operativne troškove je prikazan na Slici 7.

Slika 7: Procenjeni inkrementalni operativni troškovi (milioni evra)



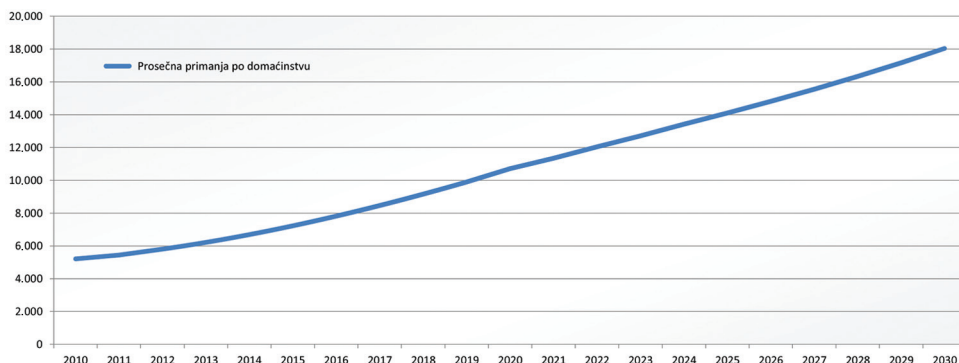
Razvoj dostupnih resursa

Ključni faktor koji ograničava sposobnost sektora da pokrije povećane operativne troškove je visina kućnog prihoda.

Ciljevi usklađenosti

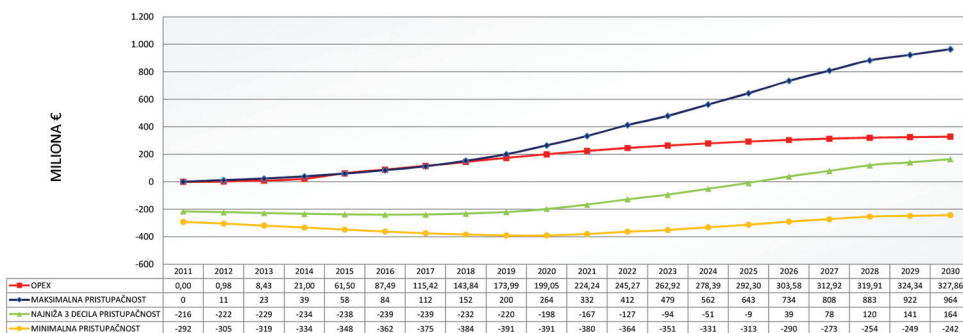
Na osnovu gore opisane metode, utvrđeni su ciljevi za usklađenost (datumi za potpunu implementaciju). Na slici koja sledi su prikazane projektovane promene u realnim vremenskim okvirima (tj. koristeći ekvivalentne vrednosti iz 2010. godine kako bi se izbegle komplikacije koje su vezane za inflatorne uticaje) u prosečnom primanju po domaćinstvu.

Slika 8: Projektovane promene u prosečnom prihodu domaćinstva u realnim uslovima (u evrima na godišnjem nivou)



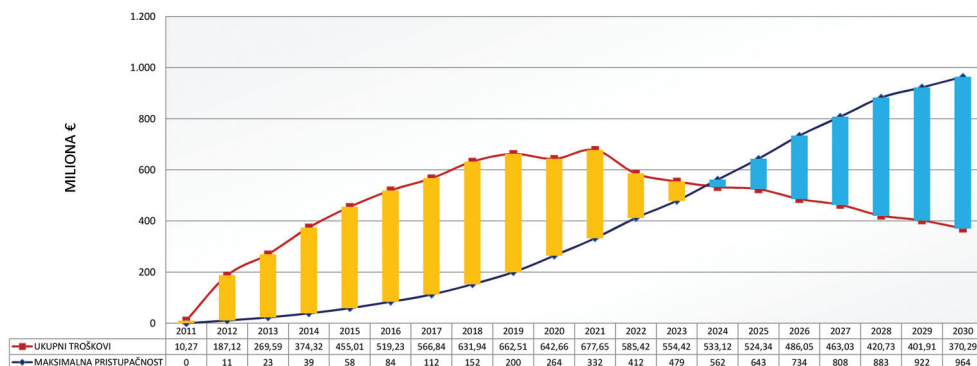
Procenjene su posledice ovih projekcija u smislu kapaciteta korisnika vodnih usluga (svih vrsta korisnika) da plate uvećane naknade za vode. Ova procena uključuje i brzinu kojom se naknade realno mogu povećavati u odnosu na trenutnu (nisku) visinu naknada. Rezultat procene je ukratko prikazan na sledećoj slici. Kao što se vidi, postoje tri scenarija (maksimalni, prosečan i minimalni). Minimalno povećanje operativnih troškova (OPEX) je ograničeno na maksimalno raspoložive (pristupačne). U slučaju da se maksimalni scenario pokaže kao nerealan ili optimističan, biće priličnih nedostataka u prihodima, koji proizilaze iz neodržive finansijske situacije mnogih javnih komunalnih preduzeća.

Slika 9: Razvoj operativnih troškova i pristupačnosti



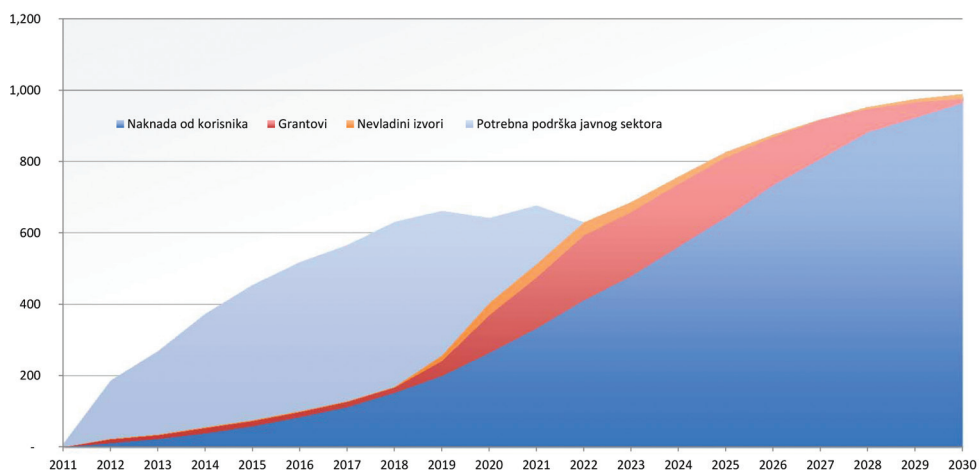
U okviru ograničenja koje je nametnuto sposobnošću da se pokriju operativni troškovi (kao što je prikazano na gornjoj slici), uzeti su u obzir i nivoi ukupne (kapitalne i operativne) potrošnje koja je moguća u okviru maksimalnog scenarija. Ishod je prikazan na slici koja sledi. Kao što se jasno može očekivati, budući da je nivo operativne potrošnje postavljen na maksimum, u prvoj polovini perioda postoji finansijska praznina (označen crvenim). Tokom ovog perioda raspoloživi prihodi od naknada korisnika su dovoljni samo da pokriju operativne troškove i stoga će biti neophodno da se investicioni troškovi (CAPEX) podmire iz drugih izvora. U drugom delu perioda, prihodi od naknada korisnika nadmašuju prihode neophodne za finansiranje samo operativnih troškova i kapacitet za finansiranje kapitalnih mera od naknada korisnika se razvija tokom narednih godina.

Slika 10: Finansijska praznina - ukupni troškovi na spram prihoda od naknada od korisnika



Ispitana su sredstva kojima se može nadoknaditi ova finansijska praznina (kao što je navedeno gore). Procene dostupnih finansijskih grantova i drugih nevladinih izvora su izrađene i upoređene sa projektovanim nivoima investicija. Rezultat je prikazan na slici koja sledi.

Slika 11: Sredstva dostizanja ukupnih troškova



Kao što bi se moglo očekivati s obzirom na finansijsku prazninu prikazanu na slici iznad, postoji veliki nedostatak sredstava tokom prve polovine perioda koji će morati da se nadoknadi kroz sredstva iz javnog sektora. Kada se projektovani rast naknada korisnika kao i mobilizacija grantova uspešno uspostave, nivo neophodnih sredstava iz javnog sektora će pasti na nulu (procenjuje se da će to biti 2022. godine). Posle toga, nivo prihoda koji se može povećati kroz naknade korisnika je, kao što je prikazano na slici iznad, veći od ukupnih troškova i stoga se može otplatiti znatan deo podrške koja je stečena tokom prve polovine datog perioda.

Rezultat

Opšti rezultat ovih projekcija se može rezimirati na sledeći način:

- » prihodi od naknada korisnika:
 - › trenutne korisničke naknade su niske i jedva da mogu da nadoknade sadašnje troškove;
 - › biće neophodno povećanje korisničkih naknada do granica pristupačnosti;
 - › biće potrebno nekoliko godina kako bi se ta povećanja implementirala;
 - › uz navedeni nivo povećanja, naknade potrošača će biti dovoljne da se pokriju neka povećanja operativnih troškova tokom naredne decenije, ali neće moći da podrže nikakve kapitalne investicije sve do početka 2020. godine.
- » grantovi i podrška donatora:
 - › nivoi donatorske podrške će postepeno rasti tokom narednih godina;
 - › znatno povećanje kada je reč o podršci koja će doći kroz grantove se može očekivati posle pristupanja EU;
 - › znatan rad će biti neophodan kako bi se resursi mobilisali brzo i efikasno – u suprotnom će još veći teret pasti na finansije koje dolaze iz javnog sektora u odnosu na teret predviđen u okviru maksimalnog scenarija.
- » potrebe iz javnog sektora:
 - › u decenijama koje dolaze će biti veoma važna podrška iz javnog sektora;
 - › ova podrška neće više biti potrebna početkom 2020. godine, posle čega će biti dovoljna sredstva sakupljena kroz naplatu naknada korisnika i grantova.

Ciljevi usklađenosti i zahtevi za tranzicionim periodima

Implikacije procene zahteva za ciljeve za usklađivanje i datih tranzicionih perioda su rezimirane u daljem tekstu.

- » usklađenost sa Direktivom o vodi za piće se mora razmatrati kroz dva aspekta:
 - › ispunjenje cilja za uspostavljanje sistema vodosnabdevanja naselja koja su određena za javno vodosnabdevanje – teško da će se ovo u potpunosti postići do kasnih 2020-tih;
 - › usklađenost sa zahtevima kvaliteta Direktive o vodi za piće za ona naselja koja su priključena na sistem snabdevanja – to bi moglo, u zavisnosti od prioriteta datog određenim investicijama, da se postigne i ranije (pre 2020. godine);
 - › Republika Srbija možda želi da razmotri zahtev za kraći tranzicioni period za ona područja snabdevanja u kojima problemi vezani za kvalitet vode mogu da potraju i posle 2018. godine, ali samo kada je reč o organolptičkim parametrima - problemi kvaliteta voda koji mogu uticati na zdravlje bi trebalo jasno da se postave kao prioritet u narednim godinama i trebalo bi da se reše u velikoj meri pre samog pristupanja EU.
- » usklađenost sa Direktivom o tretmanu komunalnih otpadnih voda:
 - › malo je verovatno da će se postići potpuna usklađenost za zahtevima za aglomeracije pre 2030-2033. godine;
 - › samo rok se u potpunosti uklapa sa planom usklađivanja za finalni program mera u skladu sa Okvirnom direktivom za vodama (kraj 2030. godine je rok za ispunjenje svih mera u skladu sa finalnim planom za upravljanje rečnim slivom);
 - › treba napomenuti da sprovedena preliminarana analiza osetljivosti koristeći integrisani model alata UWW ilustruje da je ovo izvodljiv scenario uz minorna skretanja s puta usled nepredviđenih faktora (kao na primer krizu 2008. godine). Ostale posebne analize osetljivosti za određivanje perioda transpozicije će biti proračunate onda kada se bude pisao Poseban implementacioni plan za UWW Direktivu;

- › planiranje usklađenosti je započeto preko finansijskog modela na osnovu skale (npr. velika, srednja i mala): takvo planiranje se i ranije primenjivalo i u drugim zemljama tokom pregovora o pristupanju, ali kao što je gore navedeno, primena planiranja upravljanja rečnim slivom bi mogla omogućiti Republici Srbiji da ispregovara sofisticiraniji i ekonomsko racionalniji plan.
- » Direktiva o nitratima:
 - › realno je pretpostaviti da će se potpuna usklađenost postići sredinom 2020-tih imajući u vidu opšte određivanje NVZ;
 - › primena prefinjenijeg pristupa u implementaciji Direktive kao što je gore preporučeno može omogućiti da se usklađenost postigne i ranije.
- » Okvirna direktiva o vodama:
 - › tranzicioni period za Okvirnu direktivu o vodama se može, s obzirom na postignute ciljeve zaštite životne sredine po svoj prilici, zasnivati na završetku implementacije programa za UWWTD. Ipak, s obzirom na odredbe člana 4, preporučuje se da Srbija ne zahteva tranzicioni period, već da se dogovori da kroz razmenu informacija dobije privremeno odstupanje od člana 4.4, obzirom da neće moći u potpunosti da se ispune njegovi zahtevi, imajući u vidu poteškoće na koje se nailazi pri implementaciji UWWTD.

7. KORACI U TRANSPOZICIJI PROPISA

Sljedeći pristup transpoziciji je pripremljen za usvajanje:

Tabela 6: Plan transpozicije

Aktivnost	Rok	Komentar
FAZA 1		
Određivanje granica u skladu sa Vodnim aktom	Kraj 2011.	Završeno
Uspostavljanje standarda kvaliteta u oblasti životne sredine Prioritetne supstance	Kraj 2011.	Pravni nacrt u procesu
Uspostavljanje standarda kvaliteta u oblasti životne sredine Neprioritetne supstance	Kraj 2011.	U fazi nacрта
Uspostavljanje standarda graničnih vrednosti emisija	Kraj 2011.	Pravni nacrt u procesu
Referentna cena vode	Kraj 2011.	Ključni element poboljšanja finansijske održivosti
Ostala podzakonska akta u skladu sa Zakonom o vodama	Kraj 2012.	Vidi Aneks 3 za ceo spisak
Priprema i trening: Smernice za implementaciju Zakona o vodama	Sredina 2013.	Uključujući nacrt smernica o osetljivim područjima i NVZ
FAZA 2		
Finalni analitički pregled Zakona o vodama	Kraj 2014.	
Revizije Zakona o vodama	Sredina 2015.	
Dosledne revizije podzakonskih akata	Kraj 2017.	
Formalno određivanje osetljivih zona	Kraj 2017.	Predmet pregovora o pristupanju
Formalna identifikacija osetljivih područja	Kraj 2017.	Predmet pregovora o pristupanju
Revizije privremenih odstupanja za postizanje ELV i EQS	Kraj 2016.	Predmet pregovora o pristupanju

8. TEHNIČKA POMOĆ

Celokupne i detaljne specifikacije zahteva za srednjoročnu tehničku pomoć biće izrađene u toku procesa planiranja implementacije.

Brojni relativno veliki projekti tehničke pomoći su već započeti u sektoru za vode, uključujući i Tvining projekat za Okvirnu direktivu o vodama, zatim za vodoprivredni informacioni sistem (WIS), kao i nekoliko drugih projekata koji se odnose na rečne slivove uključujući one u Kolubari (završen), Južnoj Moravi (završen) i Zapadnoj Moravi (još uvek traje). Napomenuti projekti, kombinovani sa učešćem ICPDR i brojnim izvornim razvojima, dovode do neprekidnog razvoja kapaciteta postojećih institucija u sektoru za vode.

Iz mnogo razloga je neophodan period konsolidacije tehničke ekspertize u okviru centralnih i regionalnih institucija, pri čemu je izgradnja kapaciteta pre svega postignuta kroz domaće i interne aktivnosti. One se mogu uspešno podržati kroz sastavljanje priručnika za planiranje upravljanjem rečnim slivom u Republici Srbiji, što može da služi kao referenta tačka i kao instrument obuke. U velikoj meri se to može realizovati kroz sakupljanje i ozakonjavanje postojećih procedura i praksi. Ipak, brojna mala područja će takođe zahtevati razvoj, na primer:

- » izrada programa za optimizaciju monitoringa;
- » sistem za procenu hidrometeoroloških uslova;
- » interkalibracija ekoloških klasifikacija.

To se u velikoj meri može uspešno rešiti kroz korišćenje malih usko fokusiranih paketa rada u okviru TAIEX programa, koji koriste za popunjavanje limitiranog broja preostalih praznina u smislu tehničkog kapaciteta.

Ipak, postoje dve oblasti u kojima bi umnogome bila od koristi tehnička pomoć:

- » finansijska i ekonomska analiza;
- » javna komunalna preduzeća.

Prva navedena oblast je detaljno obrađena u Finansijskom i ekonomskom delu Strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine. Učešće institucija koje su u ovom sektoru će biti od suštinske važnosti. Mali dodatni sektorsko specifični programi ili programi specifični za određene direktive takođe mogu da se razmotre, kao na primer mali programi za izgradnju kapaciteta koji bi pomogli PWUC u vezi sa finansijskim i ekonomskim aspektima WFD i za optimizaciju rentabilnosti.

Kada je reč o javnim komunalnim preduzećima, sadašnji pristup izgleda kao jedini realni put za sada. Tokom konsolidovanja investicionih aktivnosti za svaku oblast u kojima se pružaju usluge ili svaki aglomerat, programi za poboljšanje finansijskih i operativnih performansi bi trebalo da budu integrisani u same procese i potpomognuti kroz projekte tehničke pomoći.

ANEKS 1 - RELEVANTNI PROPISI REPUBLIKE SRBIJE

Tabela 7: Relevantni propisi Republike Srbije

PROPISI REPUBLIKE SRBIJE (na dan 31. 3. 2011. godine)		SLUŽBENI GLASNIK
1	Zakon o vodama (ukinut, osim čl. 81-96)	Službeni glasnik RS 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96 i 101/05
2	Zakon o vodama 2010	Službeni glasnik RS 30/10
3	Zakon o vodnom režimu	Službeni glasnik SRJ 59/98 i Službeni glasnik RS 101/2005
4	Zakon o komunalnim delatnostima	Službeni glasnik RS 16/97 i 42/98
5	Zakon o hidrometeorološkim poslovima od interesa za celu zemlju	Službeni glasnik SFRJ 18/88 i 63/90; Službeni glasnik SCG 1/03
6	Zakon o pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi (praktično van snage posle usvajanja Zakona o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama Službeni glasnik 73/10)	Službeni glasnik SRJ 12/98, 44/99, 74/99, 73/2000, 85/05 i 101/05
7	Zakon o unutrašnjoj plovidbi	Službeni glasnik RS 73/10
8	Zakon o plovidbi na unutrašnjim vodama	Službeni glasnik SFRJ 27/90 i 45/9; Službeni glasnik SRJ 24/94, 28/96, 21/99, 44/99 i 68/02; Službeni glasnik SCG 1/03
9	Zakon o plovidbi i lukama na unutrašnjim vodama	Službeni glasnik RS 73/10
10	Uredba o klasifikaciji voda	Službeni glasnik RS 5/68
11	Pravilnik o higijenskoj ispravnosti vode za piće	Službeni glasnik SRJ 42/98 i 44/99
12	Master plan za vode Republike Srbije	Službeni glasnik RS 11/02
13	Pravilnik o uslovima koje moraju da ispune preduzeća i druga pravna lica koja vrše određenu svrhu ispitivanja kvaliteta površinskih i podzemnih voda, kao i ispitivanja kvaliteta otpadnih voda	Službeni glasnik RS 41/94 i 47/94
14	Pravilnik o opasnim materijama u vodama	Službeni glasnik SRS 31/82
15	Pravilnika o načinu određivanja i održavanja zona i pojaseva sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja	Službeni glasnik RS 92/2008
16	Pravilnik o načinu i minimalnom broju ispitivanja kvaliteta otpadnih voda	Službeni glasnik SRS 47/83 i 13/84

ANEKS 2 - RELEVANTNE INSTITUCIJE REPUBLIKE SRBIJE

Tabela 8: Relevantne institucije Republike Srbije

Pravni zahtevi EU	Transpozicija	Implementacija	Monitoring	Izveštavanje	Dozvole	Kontrola i nadzor
Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda (91/271/EEZ), poslednji put izmenjena Uredbom (EZ) br. 1137/2008	MPTŠV DV ¹⁶	DV JLS SEPF	AJNO	AJNO	AJNO	AJNO
Direktiva o nitratima (91/676/EEZ), poslednji put izmenjena Uredbom (EZ) br. 1137/2008	MPTŠV					
Direktiva o zaštiti podzemnih voda od zagađenja izazvanog određenim opasnim supstancama (80/68/EEZ), izmenjena Direktivom 91/692/EEZ (koja će prestati da važi 22/12/2013)	MPTŠV/ MŽSRPP	Nerešena pitanja vezana za podelu nadležnosti između dva ministarstva (Direkcija za vode ili Odsek za geološka istraživanja unutar MŽSRPP) Još nije rešeno, podignuto je na ministarski nivo				
Direktiva o zaštiti podzemnih voda od zagađenja i deterioracije (2006/118/EZ) ¹⁷	MPTŠV	AJNO	AJNO	AJNO	AJNO	AJNO
Direktiva o vodi za piće (98/83/EK) poslednji put izmenjena Uredbom (EZ) br. 569/2009	MZ	MZ	MZ	MZ	N/A	MZ
Okrvina direktiva o vodama (2000/60/EK), poslednji put izmenjena Direktivom 2009/31/EZ	MPTŠV DV	DV PEs JLS	RHMZ	SEPA/ MPTŠV	MPTŠV/ ostale institucije	MPTŠV/ MŽSRPP Inspekcija
Odluka 2455/2001/EZ kojom se uspostavlja Lista prioriternih supstanci u oblasti politike voda	MŽSRPP sektor voda	AJNO	AJNO	AJNO	AJNO	AJNO
Direktiva o vodi za kupanje (76/160/EEZ) <u>(prestaje da važi 31. 12. 2014. godine)</u>	MZ	MZ	MZ	MZ	MZ	MZ
Direktiva o vodi za kupanje (2006/7/EZ), poslednji put izmenjena Uredbom (EZ) br. 569/2009	MZ	MZ	MZ	MZ	MZ	MZ
Direktiva o zagađenjima prouzrokovanim određenim opasnim supstancama koje su ispuštene u vodu životnu sredinu (2006/11/EZ)	MŽSRPP sektor voda ¹⁸	AJNO	AJNO	AJNO	AJNO	AJNO
Direktiva o graničnim vrednostima i ciljevima kvaliteta za ispuštanje žive iz svih sektora osim iz industrije hlor-alkalne hidrolize (2008/105/EZ)	MPTŠV, MŽSRPP	Nerešena pitanja vezana za podelu nadležnosti između dva ministarstva (Direkcija za vode ili MŽSRPP/grupa za vode)				
Direktiva o graničnim vrednostima i ciljevima kvaliteta za ispuštanje žive iz industrije hlor-alkalne hidrolize (82/176/EEZ), izmenjena Direktivom 2008/105/EZ <u>(prestaje da važi 22. 12. 2012. godine)</u>	MŽSRPP N/A ¹⁹					
Direktiva 83/513/EEZ o ispuštanju kadmijuma, poslednji put izmenjena i dopunjena Direktivom 2008/105/EZ - <u>(prestaje da važi u decembru 2012. godine)</u>	MŽSRPP N/A ²⁰					

Direktiva o ispuštanju žive (84/15/EEZ), poslednji put izmenjena i dopunjena Direktivom 2008/105/EZ (<u>prestaje da važi 22. 12. 2012. godine</u>)	MŽSRPP N/A ²¹					
Ispuštanje HCH Direktiva 84/491/EZ, poslednji put izmenjena i dopunjena Direktivom 2008/105/EZ, o graničnim vrednostima i ciljevima kvaliteta za ispuštanje (<u>prestaje da važi 22. 12. 2012. godine</u>)	MŽSRPP N/A ²²					
Direktiva (86/280/EEZ) o Listi 1 supstanci, poslednji put izmenjena Direktivom 2008/105/EZ (<u>prestaje da važi 22. 12. 2012. godine</u>)	MŽSRPP N/A ²³					
Direktiva (2006/44/EEZ) o slatim vodama u kojima žive ribe, poslednji put izmenjena Uredbom (EZ) br. 1137/2008	MŽSRPP Ribarstvo					
Okrvna direktiva o pomorskoj strategiji (2008/56/EZ)	N/A					
Direktiva (2006/113/EZ) o kvalitetu vode za uzgoj školjki, poslednji put izmenjena Uredbom (EZ) br. 1137/2008	MŽSRPP Ribarstvo					
Direktiva (2007/60/EZ) o proceni i upravljanju rizikom od poplava	MPTŠV DV ²⁴	AJNO	AJNO	AJNO	AJNO	AJNO

¹⁶ Direkcija za vode.

¹⁷ Direktiva je samo delimično transponovana.

¹⁸ Planirano je da se zadaci vezani za Direktivu izvedu nakon donošenja Zakona o vodama (budući da je zakon nedavno donesen, okvir za transpoziciju Direktive je 2011. ili 2012. godina).

¹⁹ Neće biti transponovano u srpske propise jer će Direktiva o standardima kvaliteta životne sredine na polju politike voda (2008/105/EZ) biti zamenjena ovom direktivom.

²⁰ Neće biti transponovano u srpske propise jer će Direktiva o standardima kvaliteta životne sredine na polju politike voda (2008/105/EZ) biti zamenjena ovom direktivom.

²¹ Neće biti transponovano u srpske propise jer će Direktiva o standardima kvaliteta životne sredine na polju politike voda (2008/105/EZ) biti zamenjena ovom direktivom.

²² Neće biti transponovano u srpske propise jer će Direktiva o standardima kvaliteta životne sredine na polju politike voda (2008/105/EZ) biti zamenjena ovom direktivom.

²³ Neće biti transponovano u srpske propise jer će Direktiva o standardima kvaliteta životne sredine na polju politike voda (2008/105/EZ) biti zamenjena ovom direktivom.

²⁴ Ova Direktiva je obuhvaćena novim Zakonom o vodama: potpuna usklađenost će se postići kroz usvajanje podzakonskih akata (trenutno u fazi izrade).

ANEKS 3 - PRAVNI INSTRUMENTI U OKVIRU ZAKONA O VODAMA

Tabela je napisana na osnovu engleskog prevoda Zakona o vodama. Njen cilj je da se pokuša da se identifikuju pravni instrumenti navedeni u samom tekstu Zakona. Svaki od članova je analiziran i napisan je poseban komentar za svaki od njih. Pretpostavlja se da jedan instrument može da se koristi za rešavanje zbirke pitanja.

Tabela 9: Pravni instrumenti u okviru zakona o vodama

Naziv člana	Broj člana	Instrument	Komentar
Definicija vodnog statusa i potencijala	3.20 - 3.27	Posebna uredba	Transponuje definicije WFD
Zagađivač	3.30	Posebna uredba	Transponuje definicije WFD
Značajno izmenjeno vodno telo	3.31	Posebna uredba	Transponuje definicije WFD
Prioritetne supstance	3.48	Posebna uredba	Transponuje definicije WFD
Opasne supstance	3.60	Posebna uredba	Transponuje definicije WFD
Podela voda	6	„Uspostavljanje kriterijuma ” Da Vlada RS ustanovi inventar	
Vodna tela	7	Da Ministar odredi vodna tela i utvrdi referentne uslove	Zahtev WFD
Priobalna područja	9	Ministarstvo, Autonomna Pokrajina ili Grad Beograd imaju pravo da prošire granice priobalnih područja	Dozvoljava prilagođavanje lokalnim okolnostima
Vodno zemljište	11	Ministarstvo, Autonomna Pokrajina ili Grad Beograd određuje granice vodnog zemljišta za vode I reda. Ministar bliže propisuje način određivanja granica vodnog zemljišta	Metodološko uputstvo
Održavanje vodenih uslova	23	Ministar propisuje način održavanja vodenih objekata iz stava 1, 2 i 3 ovog člana	Tehnička metodologija
Jedinstveni vodni prostor	26	Ministarstvo i Autonomna Pokrajina određuju granice podslivova	Određivanje granica
Vodna područja	27	Vlada, na predlog Ministarstva, određuje granice vodenih područja	Određivanje granica
Melioraciono područje	28	Ministarstvo, a na teritoriji AP i Grada Beograda nadležni organ AP, odnosno Grada Beograda, određuje melioraciono područje i njegove granice	Određivanje granica
Strategija upravljanja vodama	30	Uključuje: ciljeve, smernice, prioritete i mere (uključujući mere ekonomske politike)	Nije najjasnije da li je Strategija pravni instrument kao takav: ipak, izgleda da će sadržati brojne instrukcije koje se odnose na pripremu Planova upravljanja vodama
Strategija upravljanja vodama	31	Predlaže ministarstvo donosi Vlada	Javna politika

Usklađivanje	32	Zajednička strategija harmonizacije: mehanizam	Izjava da će doći do harmonizacija bez određivanja praktičnog načina
Planovi za upravljanje vodama	33 - 36	Predlaže nadležni organ i usvaja Vlada RS	Javna politika
Posebni planovi za upravljanje vodama	41	Ministar propisuje sadržaj	Metodološko uputstvo
Preliminarna procena od rizika od poplava	47	Ministar utvrđuje metodologiju za pripremu procene	Metodološko uputstvo
Mape rizika od poplava	48	Ministar utvrđuje metodologiju za izradu mapa	Metodološko uputstvo
Eroziona područja	61	Ministar bliže propisuje kriterijume za određivanje erozionih područja	Metodološko uputstvo
Bezbednost zdravlja	75	Ministar (zdravlja) bliže propisuje uslove u pogledu zdravstvene ispravnosti vode (DDV)	U okviru posebne nadležnosti
Zone sanitarne zaštite	77	Ministar nadležan za poslove zdravlja i ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine bliže propisuju za koja se izvorišta, s obzirom na kapacitet, određuju zone sanitarne zaštite, kao i način određivanja, održavanja i korišćenja zona sanitarne zaštite	Određivanje
Minimalni održiv protok	81	Ministar i ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine bliže propisuju način i merila za određivanje minimalnog održivog protoka	Metodološko uputstvo
Kvalitet vode (za navodnjavanje)	83	Ministar bliže propisuje uslove u pogledu kvaliteta vode	Postavljanje ciljeva
Plovidba	86	Poseban zakon	Različita pravna osnova
Uzgoj ribe	87	Poseban zakon	Različita pravna osnova
Sport, rekreacija i turizam	88	Poseban zakon	Različita pravna osnova
Granična vrednost emisija	93	Ministarstvo (životne sredine) predlaže ELV i EQS: vlada usvaja	Postavljanje ciljeva
Obavezna merenja i testiranje otpadnih voda	99	Ministar i ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine bliže propisuju način i uslove za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i sadržinu izveštaja o izvršenim merenjima	Metodološko uputstvo
Zaštićena područja	110	Ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine i ministar nadležan za poslove zdravlja sporazumno utvrđuju kriterijume za određivanje zaštićenih oblasti iz stava 1 ovog člana i bliže propisuju sadržinu i način vođenja registara zaštićenih oblasti	Metodološko uputstvo

Klasifikacija vodnih tela	111	Ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine bliže propisuje parametre ekološkog i hemijskog statusa iz stava 1 ovog člana, kao i kvantitativnog i hemijskog statusa iz stava 2 ovog člana	Postavljanje ciljeva
Dozvole	112	Ministar bliže propisuje uslove iz stava 3 ovog člana (kriterijumi za izdavanje licence), kao i način vođenja evidencije izdatih i oduzetih licenci	Metodološko uputstvo
Donošenje vodnih akata	114	Ministar propisuje sadržinu i obrazac zahteva za izdavanje vodnih akata	Metodološko uputstvo
Vodni kriterijumi	118	Ministar bliže propisuje sadržinu mišljenja (hidrometeorološkog zavoda i javnog vodoprivrednog preduzeća) iz stava 4 ovog člana	Metodološko uputstvo
Vodna knjiga	130	Ministar bliže propisuje sadržinu, način vođenja i obrazac vodne knjige iz stava 3 ovog člana.	Metodološko uputstvo
Vodni katastar	132	Ministar bliže propisuje sadržinu i način vođenja vodnih katastara iz stava 1 do 4 ovog člana	Metodološko uputstvo
Vodni informacioni sistem	148	Ministar bliže propisuje sadržinu i način vođenja informacionog sistema iz stava 1 ovog člana, metodologiju, strukturu, kategorije i nivoe sakupljanja podataka, kao i sadržinu podataka o kojima se obaveštava javnost	Metodološko uputstvo
Referentna cena vode	157	Vlada: <ul style="list-style-type: none"> • utvrđuje metodologiju za obračun cene snabdevanja vodom za piće sistemom javnog vodovoda i cene sakupljanja, odvođenja i prečišćavanja otpadnih voda sistemom javne kanalizacije; • bliže utvrđuje kriterijume za određivanje referentne cene vode iz stava 1 ovog člana; • određuje referentnu cenu vode. 	Metodološko uputstvo
Visina naknade za ispuštenu vodu i naknade za zagađivanje voda	168	Vlada utvrđuje dinamiku za dostizanje visine naknade za ispuštenu vodu i naknade za zagađivanje voda za obveznike iz stava 1 ovog člana	Metodološko uputstvo
Korišćenje sredstava Republičkog fonda	187	Ministarstvo bliže propisuje uslove za raspodelu i korišćenje sredstava Republičkog fonda, kao i način raspodele tih sredstava	Metodološko uputstvo
Korišćenje sredstava pokrajinskog fonda	190	Nadležni organ autonomne pokrajine bliže propisuje uslove za raspodelu i korišćenje sredstava Pokrajinskog fonda, kao i način raspodele tih sredstava	Metodološko uputstvo

Utvrđivanje visine naknade za vode	191	Vlada utvrđuje visinu naknada za vode iz člana 153 tačka 1 do 6 ovog zakona, uključujući povećanje naknade za ispuštenu vodu i naknade za zagađivanje u slučaju da je recipijent zaštićena oblast, umanjenje naknade za zagađivanje voda ako se otpadne vode prečišćavaju, u skladu sa efektima prečišćavanja, kao i visinu nadoknade troškova obračuna i zaduženja obveznika plaćanja	Metodološko uputstvo
Vodni inspektor — službeno odelo i legitimacija	198	Ministar propisuje obrazac i sadržinu službene legitimacije, izgled i sadržinu oznake i vrstu opreme, kao i izgled službenog odela	Metodološko uputstvo

