

PRAVNI OKVIRI ZA REGULISANJE ZAŠTITE VODA OD ZAGAĐIVANJA

I. U V O D

Jasno je da preventivne i druge zaštitne mere koje treba da se preduzimaju protiv zagađivanja unutrašnjih voda nužno moraju da se oslanjaju i na sredstva pravne prirode. U sve većem broju čuju se glasovi da mere zakonodavnog karaktera mogu znatno doprineti u pogledu zaštite kvaliteta voda i njihovog zagađivanja. Međutim, poznato je da intervencija zakonodavca u cilju sprečavanja zagađivanja voda nije sasvim nova, jer su još u Srednjem veku preduzimane zakonodavne mere (ovde se ima u vidu i Zakon engleskog Parlamenta iz 1388. godine koji je zabranjivao zagađivanje Temze i njenih pritoka), odnosno zakonodavne mere iz epohe nešto bliže nama (kao što su odgovarajuće odredbe švedskog zakona iz 1734. godine). Međutim, prvi zakon za koji se može reći da je imao u vidu preduzimanje savremenih mera protiv pomenutog fenomena je engleski zakon iz 1876. godine.¹⁾

Iako su koreni zakonodavne intervencije u pogledu borbe protiv zagađivanja vode prilično duboki i potiču iz Srednjeg veka, ipak pravni osnov u pogledu zaštite voda varira s obzirom da u pojedinim zemljama u tom pogledu do danas ne postoje zajednički pogledi na rešavanje tih problema, što je svakako za žaljenje. Ove razlike proističu najvećim delom iz različitosti političkih, ekonomskih i administrativnih sistema pojedinih zemalja, kao i iz činjenice da zakonodavstvo na razne načine tretira tokove voda (javni domen ili privatni domen). Dok su pojedine zemlje donele nove zakone i druge propise koji zadovoljavaju sadašnje zahteve nauke i tehnike u pogledu borbe protiv zagađivanja voda, druge zemlje u vezi s tim imaju zastarele pravne propise koji nisu sposobni da odgovore sadašnjim potrebama u vezi sa problemom borbe protiv zagađivanja voda, dok najzad postoje i zemlje koje nisu donele nikakve pravne propise u ovoj materiji. Isto tako se zapaža, da su odredbe sadržane u pravnim propisima koje dopuštaju borbu protiv zagađivanja voda, heterogene i disperzirane, jer su one donete sa ograničenim dejstvom. Zbog nejedinstvenog zakonodavstva pojavljuje se i proliferacija sredstava, postupaka i sankcija koje su vrlo loše prilagođene cilju koji treba da se postigne. Dispersija propisa u pogledu borbe protiv zagađivanja voda svakako da je od štete po jedinstvo akcije i efikasnost borbe protiv zagađivanja voda, koja se neosporno mora sve-

¹⁾Litwin: lutte contre la pollution des eaux par l'industrie, str. 23

sti na zajednički plan svih zemalja. Dešava se i to da je odsustvo jedinstvenog nacionalnog zakona u izvesnoj meri kompenzirano lokalnim propisima koji važe na određenoj administrativnoj teritoriji, a što dovodi do nejednakosti normi koje ne mogu uvek da se opravdaju objektivnim lokalnim uslovima ili pak činjenicom da na jednom području postoje izvesne pravne norme, dok na drugim područjima nema nikakvih pravnih normi u tom pogledu.²⁾

Integralno upravljanje resursima voda moraće da izazove potrebu inovacija zakonodavnog karaktera. Već se raspolaže gotovo svim tehničkim sredstvima neophodnim za integralno upravljanje, ali ono je često ometano, da bi moglo biti i iskorišćeno, karakterom ad hoc ranije izrađenih i zastarelih projekata i nedovoljnim iskorišćavanjem vodenih resursa. Projekti su vrlo često regulisani različitim uredbodavnim odredbama i administrirani različitim ministarskim službama.

Ističe se da će jedan zakon ili osnovni kodeksi morati da obuhvate odredbe, koje bi regulisale sledeća pitanja: a) uslovi svojine vode koji treba da bude definisani kako u pogledu površinskih, tako i u pogledu podzemnih voda; ako svojina vode ne može biti priznata javnim organima, pravo za državu da reguliše i da kontroliše uslove svojine treba da bude posmatrano kao pitanje od osnovne važnosti (ovo pitanje je od značaja uglavnom za kapitalističke zemlje); b) pravo upotrebe vode, koje treba da bude različito od svojinskog prava; c) očuvanje vode pri čemu treba voditi računa o sledećim aspektima: javno zdravlje, očuvanje zemljišta, poboljšanje raspoloživosti vode, drenaža, smanjivanje zagađivanja i zaštita okoline, itd. d) administriranje pravima na eksploataciju vode; osnivanje komisija za planiranje iskorišćavanja voda koje bi se saglasile sa lokacijom vode fiksirajući obim, upotrebu i vreme korišćenja. Ovaj režim treba da bude administrativno centralno za svaki region ili basen; e) koordinaciju u vezi sa upravljanjem vodnim resursima, s tim da ona mora da bude osigurana drugim uredbodavnim tekstovima, a u vezi sa iskorišćavanjem vode, na primer u šumarstvu, za ribolov, za stanovanje, za iskorišćavanje zemljišta, ljudskih naselja, u rudnicima, agrarnoj reformi, gradskim naseljima i u urbanizmu; f) pitanje zakonodavstva koje je na snazi u pogledu resursa vode, a koje ne bi bilo saglasno sa novim zakonodavstvom ili sa osnovnim kodeksom o vodi, s tim da ono mora da bude ukinuto; g) osnivanje i organizacija upravnih organa i neophodnih institucija da bi bile u stanju da centralizuju administrativno upravljanje vodnim resursima³⁾.

Pojedine zemlje su uočile štetnost nepostojanja jedinstvenog zakona u borbi protiv zagađivanja voda i zbog toga su one i donele nove zakone u toku poslednjih nekoliko godina (kao što je, na primer, Finska, Francuska, Japan, Poljska), dok je Holandija vršila pripreme za izradu novog zakona. Kao što je poznato, Jugoslavija je bila donela savezni Osnovni zakon o vodama 1965. godine⁴⁾, koji je 1971. godine prestao da važi kao jedinstveni jugoslovenski zakon.

²⁾ Litwin, cit. delo, str. 24.

³⁾ Referat o temi II podnet na Konferenciji OUN u Štocolmu 1972. god.

⁴⁾ Osnovni zakon o vodama (»Službeni list SFRJ«, br. 11/65, 50/68, 60/70).

Međutim, i najbolji zakoni i drugi pravni propisi mogu da ostanu mrtvo slovo na hartiji, ako se ne preduzimaju mere za njihovu primenu. Dešava se i to, da se donese veoma dobar zakon, da se u početku primenjivanja tog zakona preduzimaju sve mere koje su njime predviđene, ali da se docnije akcija uspava i zakon uđe u letargiju. Izgleda da je ovo opšta pojava i da zakon malo po malo u toku svoje primene gubi svoju prvobitnu strogost. Da ne bi došlo uvek do ovih pojava smatra se nužnim, da upravni organi i sami budu prožeti ubeđenjem o potrebi strukturne primene zakona i drugih propisa u vezi sa pomenutim problemom.

Smatra se da postoji i opasnost starenja jednog zakona. Tako je, na primer, profesor Jarošinski (Poljska) istakao mišljenje da bi bilo poželjno ustanoviti princip, da svi zakoni koji se donose na administrativne probleme moraju biti revidirani svakih pet godina. Uz rezervu da bi revizija bila ograničena samo na zakone koji regulišu probleme sa tehničkog aspekta, pri čemu se ima u vidu neverovatni progres primenjenih nauka i da bi period obavezne revizije trebalo da iznosi 10 godina; smatra se da bi ovaj princip trebalo da bude usvojen naročito na području zakonodavstva koje se odnosi na zaštitu voda protiv zagađivanja. Ističe se i to, da ima zemalja u kojima se vodi računa o razvoju društvenih zahteva, tehničkog progressa i o nedostacima koji su uočeni u primeni pozitivnih pravnih propisa i da se iz toga izvlače posledice, koje imaju za rezultat donošenje novih zakonodavnih akata. Ističe se primer Velike Britanije, u kojoj je Zakon iz 1951. godine o preventivnim merama protiv zagađivanja voda dopunjen, apstrahujući druge zakonodavne tekstove, novim Zakonom iz 1961. godine, koji je imao u vidu iskustva stečena za vreme primene ranijeg zakona.⁵⁾

II. PRAVNO REGULISANJE U POJEDINIM ZEMLJAMA

Pokušaćemo da u daljem izlaganju ukratko damo pregled najvažnijih propisa o zaštiti voda u pojedinim zemljama.

1. **AUSTRIJA** — Zakonodavstvo koje se odnosi na očuvanju voda i njihovu zaštitu zasniva se na Zakonu o vodama iz 1969. godine. Kriteriji o kvalitetu uključuju očuvanje svih prirodnih uslova vodenih resursa, a posebno njihovog fizičkog, hemijskog i biološkog sastava. Svaka aktivnost čije otpadne vode mogu da izazovu ili da otežavaju zagađivanje, predmet je izdavanja dozvole za ispuštanje vode, koju izdaje nadležna rečna vlast. Ovaj organ može u posebnim slučajevima namegnuti uslove koji se odnose na dopušteni nivo sadržaja i sastava, temperature, količine, procenat zagađujućih materija. Rečna vlast je takođe ovlašćena da bira i određuje tačke kontrole, da uzima periodično uzorke voda i da ispituje otpadne vode.⁶⁾

2. **BELGIJA** — Osnovni belgajski Zakon o zaštiti voda datira od 1960. godine. Opšti uslovi koji regulišu uklanjanje otpadnih voda (van

⁵⁾ Litwin, cit. delo, str. 26

⁶⁾ Problems of air and water pollution arising in the iron and steel industry; United Nations; 1970, str. 75.

otpadnih voda iz gradske kanalizacije) regulisani su Prvim Osnovnim dekretom iz 1953. godine. Ovaj dekret uspostavlja kvalifikaciju za vodene tokove, koja se zasniva na osnovnim ciljevima radi kojih se voda upotrebljava.

Prema navedenom zakonu, odnosno i drugim pravnim propisima, lokalni organi mogu biti obrazovani za upravljanje i kontrolu svih vrsta vodoprivrede za područja za koja su oni nadležni.

Dekret donet decembra 1969. godine koji se zasniva na zakonu od 11. marta 1060. godine, reguliše uklanjanje otpadnih voda iz fabričkih instalacija koje služe za površinsku obradu metala.⁷⁾

3. **BUGARSKA** — U Bugarskoj je još 1963. godine donet Zakon o zaštiti vazduha, voda i zemljišta od zagađivanja (od 29. X. 1963. godine), sa Pravilnikom za njegovo sprovođenje.

Ovim zakonom je osnovana Državna sanitarna inspekcija. 1965. godine izdati su propisi u obliku Normi o granici do koje je bilo dopušteno zagađivanje.

U to vreme doneta je Uredba Ministarskog saveta o propisivanju specijalnih mera o zaštiti voda u Sofiji i Perniku.

Zakon o vodama od 5. IV. 1969. — Ovim zakonom u celosti se reguliše korišćenje i zaštita svih vidova voda; nadzemnih voda (tekuće vode, jezera, močvara); podzemnih voda; obalnog mora. Ovaj zakon predstavlja pravi kodeks o vodama.

Kazneni Kodeks od 26. III. 1969 godine predviđa posebne krivične kazne za prestupe u vezi sa zaštitom voda.⁸⁾

4. **FINSKA** — Bazirajući se na Zakonu o vodama iz 1962. godine zabranjeno je zagađivanje vodenih resursa i podzemnih voda. Zaštita podzemnih voda je безусловna. Zahtevi za ispuštanje otpadnih voda u vodene tokove podnose se Vrhovnom sudu. Organi uprave su ovlašćeni da uzimaju u obzir stepen zagađivanja, mogućnosti za ponovno prečišćavanje vode i troškove čišćenja u javnim vodama. Među odredbama koje sadrži Zakon o vodama iz 1962. godine, podizanje bilo kakvih instalacija i postrojenja koja mogu da ispuštaju zagađenu vodu predmet je ovlašćenja organa uprave, tj. mora se predhodno pribaviti dozvola odgovarajućeg organa uprave.⁹⁾

5. **FRANCUSKA** — U francuskom pravu treba razlikovati vode koje imaju karakter javnog dobra i vode koje takav karakter nemaju. Vode koje imaju karakter javnog dobra su reke, kanali, jezera i veće plovne bare, vodeni tokovi, kao i veštačka jezera koja treba da obezbede potrebe za vodom stanovništva.

Vode koje nemaju karakter javnog dobra se formiraju od padavina; to su potoci, kanali, kanali fabrika i irigacioni kanali.

Ističe se da Udruženje pravnika mora raditi na tome da se upoznaju postojeći tekstovi u vezi sa zaštitom prirode i voda i da se predlože mnogi neophodni tekstovi kako na nacionalnom, tako i na

7) Isto delo, str. 76.

8) P. Stainov: Problemi na okolinata sreda; izvestija na Instituta za pravni nauki; tom, XXVII; str. 13 i 14.

9) Problems... str. 78.

međunarodnom planu. Smatra se da borba protiv zagađivanja voda treba da predstavlja permanentnu pravnu preokupaciju državnih službi nadležnih za ta pitanja.¹⁰⁾

6. **HOLANDIJA** — U Holandiji postoje odgovarajući propisi o zaštiti voda kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou, jer su i opštine ovlašćene da intervenišu svojim normativnim aktima. Dok su se opštine u borbi protiv zagađivanja voda mogle da baziraju na Zakonu o opasnim, škodljivim i neugodnim postrojenjima grupe poldera, provincije i države orjentisale su se uglavnom na donošenje dekreta i naredbi koje su se odnosile na evakuaciju i odstranjivanje upotrebljenih i otpadnih voda u javne vode (reke, kanale, jezera).

Treba istaći da je 1. januara 1970 godine stupio na snagu Zakon o zagađivanju površinskih voda koji je donet posle dugogodišnje pripreme, a docnije su bili doneti i dopunski propisi za izvršenje i primenu toga zakona. Ovaj zakon čini razliku između voda kojima upravlja država i drugih voda. Ministar saobraćaja i voda prema navedenom Zakonu ima ovlašćenja u materiji evakuacije otpadnih materija u vodama kojima upravlja država, kao i na jednom delu visokog mora, koji deo treba da bude određen. Za druge vode nadležni su organi provincijskih uprava.

Zakon stimuliše da se može uvesti vrsta takse odnosno poreza na industrije ili lica koja bacaju otpatke u površinske vode. Fondovi koje država prikupi od ovih poreza i taksa moraju da budu namenjeni sa subvencije onim organima i organizacijama koji su obavezni da preduzimaju mere u cilju eliminisanja ili sprečavanja zagađivanja vode. Kvalitet podzemnih voda postaje isto tako sve značajniji. Posledice zagađivanja podzemnih voda mogu da budu vrlo teške i ozbiljne i zaštita protiv ove pretnje mora biti integrisana u celokupno upravljanje vodama zemlje.

Postoji samo Zakon o podzemnim vodama koje služe kao voda za piće, dok su izvesne provincijske uprave propisale naredbu u cilju da regulišu korišćenje podzemnih voda. Uopšte uzev korišćenje podzemnih voda može biti zaštićeno samo u okviru opšteg regulisanja koje bi obuhvatilo čitavu teritoriju. Zbog toga je u pripremi jedan opšti zakon koji se odnosi na korišćenje i zagađivanje podzemnih voda.¹¹⁾

7. **JAPAN** — (1.) *Zakon o očuvanju kvaliteta vode i Zakon o kontroli otpadnih voda iz fabrika.* — Decembra 1958. godine donet je Zakon o očuvanju kvaliteta vode, a marta 1959. godine stupio je na snagu Zakon o kontroli otpadnih voda iz fabrika. Pomenuti Zakon o očuvanju kvaliteta vode dao je ovlašćenje generalnom direktoru Ekonomske agencije da označi vodena područja u okviru kojih su se događala značajna zagađivanja ili je postojala mogućnost za pojavu zagađivanja. Trebalo je ustanoviti i standarde u vezi sa otpadnim vodama, a u okviru označenih područja, dati granice dopuštenog zagađivanja otpadnim vodama koje ističu iz industrijskih fabrika i drugih izvora zagađivanja.

¹⁰⁾ R. Kieffe: La défense de l'homme contre les pollutions; Editions A. Pedone; Paris.

¹¹⁾ L'Hygiène du Milieux aux Pays Bas; la Haye; 1971. godine.

Međutim, ukoliko dođe do povrede standarda o otpadnim vodama, zakon je predviđao samo instruktivne odredbe. Prema tome, pomenuti zakon je predviđao da ispuštanje otpadnih voda iz postrojenja treba da bude regulisano posebno putem zakona o kontroli otpadnih voda iz fabrika, putem Zakona o bezbednosti u rudnicima i putem Zakona o o kanalizaciji.

Zakon o kontroli otpadnih voda iz fabrika postavljao je zahtev o notifikaciji pre izgradnje postrojenja koja mogu da ispuštaju otpadne vode. U slučaju da otpadne vode iz takvih postrojenja nisu u saglasnosti sa standardima o otpadnim vodama, zakon predviđa mogućnost izdavanja naredbe u cilju otklanjanja nedostatka na takvim postrojenjima. Do 1970. godine bili su propisani standardi za otpadne vode iz fabrika za 81 javno vodno područje, uključujući reke koje teku kroz široka gradska područja i obalne vode kao što su Micušima obalna voda, a na području Okajama prefektуре i Dokal zaliva na području grada Kitakuši.

(2.) *Propisivanje standarda o kvalitetu životne sredine. Osnovni zakon o kontroli zagađivanja životne sredine.* Ovaj Zakon je donet avgusta 1967. godine. Prema članu 9. ovog Zakona „u vezi sa uslovima životne sredine koji se odnose na zagađivanje vazduha, voda i zemljišta i buku, vlada Japana je ovlašćena da potpiše standarde o kvalitetu životne sredine, čije je održavanje i poštovanje poželjno u cilju ljudskog zdravlja i očuvanja životne sredine.

(3.) *Zakon o kontroli zagađivanja voda.* — Uprkos progresu koji je učinjen donošenjem Osnovnog zakona o kontroli zagađivanja životne sredine, Zakona o očuvanju kvaliteta voda i odgovarajućih podzakonskih propisa, postalo je jasno da su se mere kontrole često primenjivale i preduzimale posle vrlo ozbiljnih pojava zagađivanja voda. Zbog toga je decembra 1970. godine donet nov Zakon o kontroli zagađivanja voda koji je bio rezultat kombinacije ranijeg Zakona o kvalitetu voda i Zakona o kontroli otpadnih voda iz fabrika. Ovaj zakon je stupio na snagu 24. juna 1971. godine. Istovremeno sa stupanjem na snagu pomenutog zakona doneti su i stupili su na snagu naredbe i propisi kao što je Naredba Vlade o izvršenju pomenutog zakona, Naredba Ministarskog saveta, o propisivanju standarda za ispuštanje otpadnih voda i propisa koji su se odnosili na metode monitornog sistema.

Prvi cilj donošenja novog Zakona o kontroli zagađivanja voda sastojao se u tome, da se propišu standardi za otpadne vode, koji bi se primenjivali na sve javne vode, bilo da se radi o vodama zagađenim ili ne; drugi cilj pomenutog zakona sastojao bi se u pooštavanju mera koje su predviđene standardima o otpadnim vodama. U novom Zakonu je predviđeno da svaka povreda standarda o otpadnim vodama mora odmah da bude kažnjena; treći cilj se sastojao u prenošenju ovlašćenja za primenu zakona na lokalne organe; četvrti cilj se sastojao u kreiranju monitornog sistema i sistema nadzora nad javnim vodenim područjima i u ustanovljavanju preduzimanja hitnih mera u slučaju pojava kriza zagađivanja.¹²⁾

¹²⁾ Water Pollution Control in Japan; 1972. godine.

8. *ITALIJA* — Problemi zagađivanja postaju sve ozbiljniji u Italiji zbog tehnološkog procesa i demografske ekspanzije. Konačno radi se o problemima koji proističu iz unošenja u prirodne cikluse proizvodnje sredstava, značajnog faktora povećavanja destruktivne akcije u razvoju industrijskog društva. Zapaža se da se fenomen zagađivanja sada širi na sve veće teritorije, sa štetama sve ozbiljnijim za faunu, floru i pejzaž, ozbiljno preteći po zdravlje ljudi.

Ali uprkos ozbiljnosti situacije u Italiji sve donedavno nisu postojali zakonodavni tekstovi (organski) u materiji zaštite i borbe protiv zagađivanja.¹³⁾ U vezi sa materijom zagađivanja voda, sadašnje mere koje su na snazi isključivo teže da zaštite javno zdravlje i one su sadržane pored ostalog i u Krivičnom zakoniku i u zakonodavnim tekstovima u materiji higijene i zdravlja, u materiji regulisanja voda i hidrauličnim radovima, u materiji ribolova, materiji regulisanja rada u rudnicima, u materiji regulisanja rada industrije i u materiji o agrikulturni i u asanaciji.

Krivični zakonik predviđa sankcije u slučaju trovanja vode, izmene ili falsifikovanja životnih namirnica ili poplava. Ove odredbe odnose se na više slučajeve, tako da se mogu posmatrati i kao odredbe o zagađivanju voda.

Kraljevski dekret br. 368 od 10. maja 1904 godine sadrži odredbe koje se odnose na zabranjene akte radovima asanacije.

Kraljevski dekret broj 1285 od 14. avgusta 1905. godine, kao i neki drugi dekreti uglavnom regulišu izvesna pitanja u vezi sa vodama, ali ne neposredno i direktno problem zagađivanja voda. To je slučaj sa mnogim drugim dekretima koji su doneseni u toku XX veka.

Međutim, jedna skorašnja parlamentarna inicijativa ima za cilj da se donese Zakon o zabrani proizvodnje i korišćenja deterdženata koji nisu biorazgrađujući.

Sam toga i Vlada je uzela inicijativu da pripremi Zakon koji bi regulisao na harmoničan način celokupnu materiju koja bi obuhvatila sve vidove zagađivanja voda.¹⁴⁾

9. *MAĐARCKA* — 1964. godine Mađarska vlada donela je Zakon o smanjivanju zagađivanja voda. Ovaj zakon predstavlja gornje granice zagađivanja za vode u rekama, vodene tokove, prirodna jezera, kanale i rezervoare koji se upotrebljavaju za javno snabdevanje. Preduzeća koja vrše zagađivanje preko dozvoljenih standarda su odgovorna i mogu da budu kažnjena novčanom kaznom čiji se iznos navodi u zakonu. Nadležna tela za upravljanje vodama mogu odstupiti od propisa, ako uslovi datog vodenog toka to dopuštaju (nivo vode, sposobnost vode za samoprečišćavanje itd.). Obim odstupanja ustanovljava se na osnovu mišljenja eksperata i stručnjaka koje daje Institut za istraživanje i upravljanje vodama i po instrukcijama Komisije za upravljanje vodama kao centralnog organa.

10. *RUMUNIJA* — U Rumuniji je donet Zakon o zaštiti čovekove sredine od 23. juna 1973. godine¹⁵⁾. Ovim zakonom pored ostalog reguliše

¹³⁾ Vidi Zakon o zaštiti okoline i borbi protiv zagađivanja od 18. 6. 1977.

¹⁴⁾ Izveštaj italijanske Vlade na Konferenciji OUN u Štokholmu, 1972.

¹⁵⁾ Dokumentacija za zakonodavstvo Savezne skupštine od januara 1974. god.

se i zaštita voda. Prema tom zakonu (član 11), površinske i podzemne vode i vode unutrašnjeg i teritorijalnog mora podležu zakonskoj zaštiti kao izvori za snabdevanje stanovništva i zadovoljavanje drugih privrednih potreba, i kao sredina za podvodni život. Zaštiti takođe podležu rečna korita, slivnici i obale površinskih voda, strme obale i plaže, dno unutrašnjih i teritorijalnih morskih voda, priobalje, kao i postojeći objekti i oni koji se grade na vodi ili u vezi sa vodom.

11. SAVEZNA REPUBLIKA NEMAČKA — U vezi sa problemom zagađivanja voda posebna situacija postoji u državama sa federativnim uređenjem, kao što su to Savezna Republika Nemačka i Sjedinjene Američke Države. Ovo zbog toga, što se savezni zakon ograničava da uspostavi samo opšte okvire normativnog regulisanja, s tim da se detaljnije normiranje prepušta članicama federativne države, što ima za posledicu odsustvo jedinstvenosti u regulisanju pravnog režima voda. Otuda se kod federativnih država pojavljuje problem zakonodavne nadležnosti različitih članica federacije, što ima za posledicu stvaranje jednog mozaika od normativnih akata.¹⁶⁾ U federativnim državama postavlja se pitanje nadležnosti kako saveznih organa, tako i članica federacije a naročito u pogledu odgovornosti organa uprave u vezi sa zaštitom vode.

U Saveznoj Republici Nemačkoj ustav ovlašćuje savezne organe, to jest federaciju da može donositi samo okvirne zakone o režimu vode. Takav zakon koji sadži naročito ovlašćenje zemljama da donesu svoje zakone i druge norme donet je 1957. godine i dopunjen u toku 1960. i 1962. godine zakonima pojedinih zemalja. Ističe se¹⁷⁾ da je ovakva zakonodavna i pravna situacija veoma nezadovoljavajuća zbog heterogenosti zemaljskih zakona (šta više ni pitanje sopstvenosti voda — to jest da li je to država ili se vode nalaze u privatnoj svojini — nije na jedinstven način regulisano), što se vrlo štetno odražava na efikasnost borbe protiv zagađivanja voda. Federalni zakon iz 1960. godine o čistoći saveznih vodnih tokova bio je predmet sukoba nadležnosti između federacije i zemalja: Savezni ustavni sud je Odlukom od 30. oktobra 1962. godine taj sukob rešio tako, da je proglasio ništavnim veliki broj zakonskih odredaba — koje su po mišljenju jednog autora predstavljale veoma značajan progres u zaštiti voda — a zbog toga, što su odredbe pomenu-tog zakona zahvatale u prava zemalja da one svojim zakonima regulišu tu materiju. Zbog toga su i mere koje su imale za cilj da zaustave zagađivanje vodnih tokova koji su proglašeni saveznim i koji su svakako najznačajniji i od kojih su se očekivali dobri rezultati bile stavljene van snage. Izražava se sumnja, da će zemlje preduzeti na sebe takvu brigu ili da će na drugi način preduzimati efikasne mere za zaštitu voda. Smatra se da bi u tom pogledu bila nužna kooperacija između zemalja a u cilju da se učini efikasnim borba protiv zagađivanja vodenih tokova, koje su od interesa za veći broj zemalja i da bi savezna vlada pojavljujući se kao viša vlast mogla pružiti pomoć takvoj kooperaciji.¹⁸⁾

¹⁶⁾ Litwin, cit. delo, str. 32.

¹⁷⁾ Litwin, cit. delo, str. 32.

¹⁸⁾ Litwin, cit. delo, str. 33.

(1) *Zakonodavstvo koje se odnosi na kvalitet voda.*¹⁹⁾ Zakonske odredbe koje se odnose na specifična područja upravljanja vodom poznate su u Nemačkoj više stotina.

Osnovni zakon iz 1949. (nemački Ustav) daje federaciji pravo da izda opšte propise u svim značajnim materijama koje se tiču zaštite voda i vodnih resursa. Koristeći ova ovlašćenja Savezna vlada donela je Zakon koji se odnosi na upravljanje vodnim resursima (savezni Zakon o vodama od 27. jula 1957. godine). Ovaj zakon je dopunjen sa nekoliko amandmana koji su doneti docnije. U okviru svog regionalnog zakonodavstva o vodama, zemlje (federalne jedinice) dopunile su i upotpunile zakonodavstva odnosno zakonodavne okvire predviđene saveznim zakonom o vodama.

Savezni zakon o vodama i zakoni zemalja (federalnih jedinica) o vodama rukovode se principom da je voda jedan od životnih osnova za stanovništvo, industriju i poljoprivredu i kao takva da ona mora biti zaštićena i da se njom mora upravljati u interesu dobrobiti čitave zajednice i da životna snaga koju daje prirodi i pejzažu mora biti sačuvana. Pri svemu tome, najveći broj odredaba sadržanih u zakonima o vodama sadrži principe javnog prava. Pravila koja se odnose na kvalitet i kvantitet voda predstavljaju bitnu karakteristiku ovog zakonodavstva. Ove odredbe su tesno povezane i primenjuju se kako na površinske, tako i na podzemne vode.

Predviđeno je da se mogu ustanoviti posebne zaštitne vodne zone, a u cilju da se sačuvaju postojeća ili planirana postrojenja za javno snabdevanje vodom.

Kontrola vode predstavlja permanentnu funkciju vodnih organa. U slučaju povreda propisa o vodama oni su ovlašćeni da preduzmu odgovarajuće akcije.

Treba dodati da pored preventivne zaštite putem administrativnih mera, vode su zaštićene i primenom krivičnog zakonika. Šta više odredbe o civilnoj odgovornosti, tj. odgovornosti prema građanskom zakoniku isto tako predstavljaju efektivni instrument zaštite. Prema odredbama Saveznog zakona o vodama odgovorno lice u fabrici ili fabrici koja je prouzrokovala zagađivanje vode je odgovorna za plaćanje štete.²⁰⁾

(2) *Okvirne odredbe u pogledu podzemne vode* nalaze se u nemačkom Zakonu o vodama, i to u čl. 33—35.

12. *U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA* postoji takođe savezni Zakon o kontroli zagađivanja voda (Federal Water Pollution Control Act) — (iz 1956. godine koji je dopunjen 1961. godine) prema kome svaka od 50 država ima sopstveno pravo i svoj postupak u ovim pitanjima, stičući da se zakonodavni sistemi različitih zemalja veoma mnogo razlikuju među sobom. U cilju da se regulišu pojedina pitanja koja su naročito od interesa za sve ili više državica, federacija preduzima akcije za sazivanje konferencije zainteresovanih državica kako bi

¹⁹⁾ V. i Zakon o dažbinama za ispuštanje otpadnih voda u vodi (Gesetz über Abgaben für das Einfeiten von Abwasser in Gewässer; BGBl — I, 1976, br. 118, str. 2721 — 2725

²⁰⁾ Report of the Federal Republic of Germany on human environment; 1972; str. 15 i 16.

se na tim konferencijama doneli zaključci o preduzimanju odgovarajućih mera. Isto tako i dve ili više državica koje su neposredno zainteresovane za regulisanje određenih pitanja u vezi sa vodnim tokovima takođe treba da regulišu pitanja od interesa za sve državice koje su zainteresovane za tokove određenih reka odnosno za jezera.

Pomenutim zakonom se, pored ostalog, utvrđuje gornja granica sastojaka koje industrijska preduzeća mogu ispuštati u reke i jezera.

Uprkos postojanju ovih i drugih zakona, problem zagađivanja voda u SAD još uvek postoji, delom zbog toga što se ovi zakoni nisu u praksi na odgovarajući način sprovodili. Ističe se da za takvo stanje postoji pet osnovnih razloga: 1) zakoni, posebno lokalni propisi, su loše sastavljeni; 2) nedostatak kadrova dovoljno kvalifikovanih da utvrđuju povrede (stručni kadar je u ovoj službi slabo plaćen, te ima više računa da radi u privatnoj industriji); 3) nedostatak opreme i fondova za sprovođenje zakona; 4) problem zagađenosti zaseca u političke granice (recimo jezero Iri prolazi kroz četiri federalne jedinice, tako da akcije samo jedne od njih imaju parcijalne efekte); 5) nedostatak opšteg javnog interesa, budući da ljudi još uvek nisu dovoljno svesni urgentnosti ovog problema.²¹⁾

13. U SOVJETSKOM SAVEZU postoji veći broj propisa koji regulišu korišćenje i zaštitu voda. Navešćemo hronološki redom pojedine propise. April 1960; Ministarstvo za geološke poslove i Glavni državni sanitarni inspektor doneli su propis o korišćenju i zaštiti podzemnih voda u SSSR; 22. april 1960. donet je propis o merama za regulisanje upotrebe i povećane zaštite vodnih resursa u SSSR;

9 maja 1960; Ministarski savet Ruske Socij. Republike doneo je propis o zaštiti i upotrebi prirode u basenu Bajkalskog jezera;

9. avgusta 1960. RSFSR donela je propis o regulisanju upotrebe komunalnih vodovoda i kanalizacije;

8. septembra 1960. donet je propis o kontroli otpadnih voda iz rudnika u RSFSR;

18. februara 1963. donet je propis o kaznama za štete nanete prirodi i vodi u RSFSR;

29. oktobra 1963. godine Ministarski savet SSSR odredio je dužnost za državnu sanitarnu inspekciju;

26. oktobra 1966. propisane su mere za ukidanje premije zbog neizvršavanja plana u određenom periodu i mere za zaustavljanje zagađivanja u ribnjacima;

2. oktobra 1968. Ministarski savet SSSR doneo je propis o merama za sprečavanje zagađivanja Kaspijskog jezera;

7. februara 1969; donet je Zakon o zaštiti Bajkalskog jezera;

26. februara 1969; donet je propis o hitnim merama za zaštitu Crnog mora od razaranja i za racionalno korišćenje teritorije namenjene turizmu na obalama Crnog mora;

²¹⁾ Schooner B. i Scheriff D.: Public Relations Law, Environmental Pollution; Cleveland State Law Review, br. 3/69. str. 467—472 („Strani pravni život”, pr. 69—69).

12. decembra 1970; doneti su Principi za zakonodavstvo o vodama Sovjetskog Saveza i sovjetskih republika;

24. septembra 1971; donet je Zakon o zaštiti Bajkalskog jezera.²²⁾

Zaštita životne sredine u SSSR. Racionalno iskorišćavanje, zaštita i reprodukcija prirodnih resursa, brižljiv odnos prema prirodi — predstavljaju sastavni deo programa izgradnje komunizma u SSSR. Velike zadatke u vezi sa unapređenjem zaštite prirode i poboljšanja iskorišćavanja prirodnih bogatstva obeležava 24. zasedanje KPSS. Vrhovni sovjet SSSR doneo je poslednjih godina vrlo važne zakonodavne akte, kao Osnove zakonodavstva o zemlji Saveza SSSR i saveznih republika, Osnove vodnog zakonodavstva Saveza SSSR i saveznih republika o zaštiti zdravlja. Odgovarajuće kodekse i zakone donele su takođe i savezne republike.

U 1971 — 1972. godini bile su objavljene odluke CKKPSS i Saveta ministara (Ministarskog saveta SSSR) o dopunskim merama u vezi sa obezbeđivanjem racionalnog iskorišćavanja i zaštite prirodnih bogatstva jezera Bajkal, o merama u vezi sa sprečavanjem zagađivanja Volge i Urala i Kaspijskog mora.

20—21. IX. 1972. godine na zasedanju Vrhovnog sovjeta SSSR raspravljalo se o merama za dalje poboljšanje zaštite prirode i racionalno iskorišćavanje prirodnih resursa.

Smatra se da u vezi sa zaštitom prirode i iskorišćavanja prirodnih resursa stoje važni zadaci i za pravnu nauku, koja je pozvana da dalje vrši razrađivanje putem propisa a na osnovu dubokih teoretskih proučavanja i uopštavanja iskustava u vezi sa primenom važećih pravnih akata, tako da pravna nauka može da daje i preporuke za usavršavanje zakonodavstva i poboljšanja delatnosti državnih organa i organizacija u oblasti zaštite prirode i iskorišćavanju njenih bogatstava. U vezi s tim naročito je značajna odluka Vrhovnog saveta SSSR. „O merama za dalje poboljšanje zaštite prirode i racionalno iskorišćavanje prirodnih resursa.“²³⁾

Ministarstvo javnog zdravlja SSSR vrši kontrolu javnog zagađivanja voda uglavnom preko epidemioloških instituta koji postoje u svim glavnim gradovima. Na osnovu priznatih principa navedeni organi izradili su elaborat „Osnovni principi za planiranje mera u cilju sprečavanja zagađivanja atmosfere i voda otpadnim materijama koje proizilaze i koje su posledica rada postrojenja za proizvodnju gvožđa i čelika“. Ovi principi koji su sadržani u pomenutom elaboratu uglavnom su sledeći:

mora se voditi računa o javnom zdravlju i tehničkim zahtevima a u vezi sa čistoćom vazduha i voda i sa raznim procesima u industriji; moraju se utvrditi karakteristike štetnih emisija; utvrditi preporuke u vezi sa održavanjem čistoće vazduha i voda; ustanoviti metode koje imaju za cilj da primene zaštitne mere protiv zagađivanja vazduha i voda.

²²⁾ Goldman: The Spoils of Progress, str. 291—299.

²³⁾ S. Šumšučenko: Usavršavanje sistema organa za zaštitu prirode („Sovetskoe gosudarstvo i pravo“, br. 1/73, str. 75 i dalje).

Naučni i tehnički instituti moraju se pridržavati navedenih principa naročito pri planiranju izgradnje novih industrijskih postrojenja za proizvodnju čelika i gvožđa, kao i pri planiranju izgradnje drugih industrijskih preduzeća i postrojenja.²⁴⁾

III — PRAVNO REGULISANJE ZAŠTITE VODA U JUGOSLAVIJI

U Jugoslaviji je još 1965. godine bio donet Osnovni zakon o vodama (»Službeni list SFRJ«, br. 13/65, 50/68, 60/70), koji je postavio principe za regulisanje režima voda na čitavoj teritoriji Jugoslavije. Donošenjem Ustavnih amandmana iz 1971. godine ovaj zakon je, sem nekoliko odredaba koje su zadržane na snazi, prestao da važi kao savezni zakon, ali ga je veći broj republika prihvatio kao svoj zakon do donošenja odgovarajućih republičkih zakona. Pomenuti Osnovni zakon o vodama prestao je da važi krajem 1973. godine. Ustavnim amandmanima iz 1971. godine, kao i Ustavom SFRJ ovlašćene su republike da svojim zakonima regulišu režim voda, izuzev kada se radi o međurepubličkim i međudržavnim vodotocima, za čije je regulisanje nadležna federacija.

Koristeći ovlašćenje iz Ustavnih amandmana od 1971. godine i Ustava SFRJ, Savezna Skupština je donela Zakon o međurepubličkim i međudržavnim vodama (»Sl. list SFRJ«, br. 2/74, 29/76).

Navedeni zakon se pre svega odnosi na međurepubličke vode, pod kojom se podrazumevaju vodotoci koji su od interesa za dve ili više republika. U te vodotoke se mogu uvrstiti: Dunav, Sava, Drava, Mura, Drina, Drim, Lepanac, Pčinja i druge. Svakako da je Sava najznačajnija s obzirom da sliv Save pokriva oko 37% ukupne površine jugoslovenske teritorije i da su za njegovo uređenje zainteresovane četiri republike.

Pod međudržavnim vodama podrazumevaju se vodotoci koji čine ili presecaju međudržavnu granicu. U međudržavne vode spadaju: Dunav, Tisa, Mura, Drava, Soča, Bojana, Crni Drim, Beli Drim, Vardar, Strumica, Dragovštica, Zlatica, Tamiš i Begej, Nera i niz drugih manjih vodotoka. Radovi na sektorima od zajedničkog interesa na ovim vodotocima usaglašavaju se bilateralnim međudržavnim ugovorima sa susednim zemljama. Odgovarajuća usaglašavanja se vrše i na Ohridskom, Prespanskom, Dojranskom i Skadarskom jezeru i na vodama obalnog mora Jugoslavije.²⁵⁾

2. — Jugoslavija ima vrlo složen zakonodavno—pravni sistem.

Federacija, kao što je rečeno ima prilično uzan domen regulisanja u vezi sa vodama. Stoga su sva ostala pitanja u vezi sa regulisanjem režima voda prepuštena republikama i pokrajinama²⁶⁾.

²⁴⁾ Problems of air and water pollution arising in the iron and steel industry; United Nations; 1970; str. 85.

²⁵⁾ Obrazloženje predloga Zakona o međurepubličkim i međudržavnim vodama (koji je objavljen u „Sl. 1. SFRJ“, br. 2/74, 24/76).

²⁶⁾ Republike i pokrajine su donele sledeće zakone:
B i H: Zakon o vodama (36/75, 41/75)

3. — Međutim, za izvršavanje i sprovođenje zakona u praksi od primarnog značaja su i *podzakonski propisi* koje donosi izvršni organ društveno—političke zajednice ili odgovarajući organi uprave federacije, republike ili pokrajine. Dešavalo se da se bez donetih podzakonskih propisa ne može izvršavati i sprovoditi ni važeći zakon.

4. — U vezi sa normativnim regulisanjem režima voda u Jugoslaviji su vrlo značajni i *samoupravni opšti akti*. Pre svega ovde imamo u vidu društvene dogovore različitih društvenih struktura ili dogovora organa društveno—političkih zajednica i samoupravne sporazume.

Društvenim dogovorima se regulišu pitanja od šireg društvenog interesa, s tim da društveni dogovori, po pravilu, nemaju karakter opšte pravne norme.

Putem dogovora društveno—političke zajednice usklađuju svoje interese. Takvi dogovori (društveni dogovori) su zaključeni u vezi sa uređenjem sliva Save i Neretve.

(1) Odredba člana 244. Ustava SFRJ predviđa pored ostaloga da se zajednički interesi naroda i narodnosti, kao i radnih ljudi i građana pored ostalog ostvaruju i neposrednom saradnjom i dogovorom republika, autonomnih pokrajina, opština i drugih društveno—političkih zajednica.

Takav jedan dogovor zaključen je između priobrežnih opština i izvesnih drugih organizacija, kao i gradova Zagreba, Sarajeva i Beograda o zajedničkim akcijama opština i gradova na sprečavanju zagađivanja voda u slivu reke Save. Ovaj dogovor (koji ima naziv društveni dogovor) objavljen je u »Službenom listu SFRJ«, br. 6/80²⁷).

Pored izvesnih deklarativnih uvodnih odredaba u pomenutom Društvenom dogovoru najpre se ističe cilj ovog društvenog dogovaranja. Taj cilj se sastoji u trajnoj i koordiniranoj aktivnosti na zaštiti od zagađivanja voda reke Save i njenih pritoka, koja se preduzima u osnovnim organizacijama udruženog rada i mesnim zajednicama, samoupravnim sporazumevanjem i društvenim dogovaranjem u opštini, odnosno gradu i između opština i gradova. U daljim odredbama se navode instrumenti putem kojih treba da se ostvaruje aktivnost na realizaciji ciljeva ovog društvenog dogovora.

Ovim društvenim dogovorom opštine i gradovi se se obavezali da spreče svako dalje zagađivanje reke Save i njenih pritoka koji može nastati izgradnjom privrednih i drugih objekata. U daljim odredbama ovog Društvenog dogovora navode se detaljnije obaveze opština i gradova u vezi sa zaštitom reke Save i njenih pritoka od zagađivanja.

Srbija: Zakon o vodama (33/75, 18/76, 21/76, 14/77, 44/77)

Zakon o fluorisanju vode za piće (1/71, 5/71)

Hrvatska: Zakon o vodama (53/74, 14/76)

Crna Gora: Zakon o vodama (22/81, 27/81)

Slovenija: Zakon o vodah (38/81)

Makedonija: Zakon na vodite (6/81)

SAP Vojvodina: Zakon o vodama (24/77)

SAP Kosovo: Zakon o vodama (30/76, 20/78)

²⁷) Ovo nije čist dogovor iz čl. 244. Ustava SFRJ, jer su u njemu učestvovali i druge organizacije, van društveno — političkih zajednica, zbog čega je nazvan društveni dogovor.



Učesnici ovog Društvenog dogovora šu se obavezali da najmanje jedanput godišnje razmatraju ostvarivanje ovog dogovora i efekte koji se postižu.

Treba dodati da je ovaj Društveni dogovor potpisan ne samo od strane priobrežnih opština, već i od strane Saveza gradova i opština SR Hrvatske, Zajednice opština i gradova SR Bosne i Hercegovine i Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije.

(2) U Mostaru je 22. maja 1981. godine, potpisan i Društveni dogovor o zajedničkim akcijama opština na sprečavanju zagađivanja i unapređivanju kvaliteta voda u slivu reke Neretve i dela Jadranskog mora na području ušća. (»Narodne novine« br. 31/81).

Ovaj Društveni dogovor potpisale su opštine Konjic, Prozor, Jablanica, Mostar, Lištica, Livno, Gruda, Nevesinje, Gacko, Stolac, Ljubinje, Krapina, Imotski, Bileće, Trebinje, Metkovići, Kardeljevo, Neum, Makarska, Korčula i Dubrovnik. Društveni dogovor je potpisala i Skupština Zajednice opština Split, Zajednica opština i gradova SR Bosne i Hercegovine, Savez gradova i opština SR Hrvatske i Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije.

Pomenutim društvenim dogovorom se utvrđuje zajednička politika racionalnog korišćenja i trajna i koordinirana aktivnost na zaštiti od zagađivanja i unapređenju kvaliteta voda reke Neretve, njenih pritoka, jezera, kao i delu Jadranskog mora na području ušća, koji se sprovodi u osnovnim organizacijama udruženog rada, mesnim i samoupravnim interesnim zajednicama, samoupravnim sporazumevanjem i društvenim dogovaranjem u opštini i između opština.

U ovom Društvenom dogovoru se dalje navode aktivnosti putem kojih treba da se realiziraju ciljevi ovog Društvenog dogovora.

U daljim odredbama Društvenog dogovora navode se obaveze opština a radi ostvarivanja ciljeva ovog društvenog dogovora.

Posebno su Društvenim dogovorom utvrđene i obaveze Zajednice opštine i gradova, Saveza gradova i opština i Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije.

Radi usklađivanja svojih interesa i aktivnosti u ostvarivanju ovog Društvenog dogovora učesnici dogovora formirali su koordinacioni odbor koji ima naročito zadatak da prati sprovođenje Društvenog dogovora, da usklađuje rad na ostvarivanju ciljeva Društvenog dogovora i da vrši druge poslove u Društvenom dogovoru.

5. Putem društvenih dogovora i samoupravnih sporazuma se mogu osnovati samoupravne interesne zajedice za zaštitu čovekove sredine ili određenog vodnog područja. Na primer, već nekoliko godina postoji *Samoupravna interesna zajednica za zaštitu Pounja*.

Putem samoupravnih sporazuma regulišu se po pravilu odnosi između organizacija udruženog rada. Naime, samoupravnim sporazumom se uređuju i usklađuju društveno—ekonomski i drugi samoupravni odnosi i interesi u društvenoj reprodukciji i drugim oblicima ostvarivanja društveno—ekonomskog položaja radnika i drugih radnih ljudi i njihovih samoupravnih organizacija i zajednica (čl. 586 žur).

5. Samoupravne organizacije i zajednice donose i druge samoupravne opšte akte (pravilnike i dr.) a u cilju regulisanja zaštite životne

sredine, a posebno u cilju zaštite voda od zagađivanja, ako se radi o industrijama čije otpadne vode zagađuju reke.

IV — MERE U VEZI SA ZAŠTITOM VODA OD ZAGAĐIVANJA

1. Na osnovu odredaba zakona pojedinih zemalja, i programa u vezi sa zaštitom voda od zagađivanja, mogu se sagledati mere, koje se podrazumevaju u cilju zaštite voda. Sve ove mere mogu se podeliti na:

- a) preventivne mere; i
- b) represivne mere.

Svakako da su preventivne mere od daleko većeg značaja, jer one treba da otklone uzroke koji mogu da dovedu do zagađivanja voda.

Pokušaćemo da navedemo neke od najznačajnijih mera za zaštitu voda od zagađivanja. To bi bile sledeće mere:

- (1) klasifikacija i kategorizacija voda;
- (2) propisivanje standarda o kvalitetu voda;
- (3) preduzimanje sanacionih mera za zaštitu voda;
- (4) izdavanje dozvole i odobrenja za izgradnju i rekonstrukciju objekata koji mogu zagađivati vodu;
- (5) uvođenje poreza i taksa na otpadne vode;
- (6) instaliranje uređaja za kontrolu zagađenosti voda, itd.

2. Zagađivanje voda predstavlja vrlo dinamički fenomen sa različitim aspektima. Zagađivanje voda može se klasifikovati sa aspekta proučavanja na mehaničko, hemijsko, organsko i mešovito. S obzirom na poreklo zagađenosti obično se vrši razlika između: mehaničkog zagađivanja, hemijskog zagađivanja, zagađivanja fito—sanitarnim proizvodima, organskim zagađivanjima, termičkim zagađivanjima, sintetičkim deterdžentima, radioaktivnim materijama i mešovitim zagađivanjima.

S obzirom na složene uzroke koji dovode do zagađivanja voda, nužno je da se organizuje sistematska borba protiv zagađivača voda i to putem različitih sredstava. Borba protiv zagađenosti voda zahteva ne samo učešće javnih organa u tome, već isto tako i učešće industrijskih i drugih preduzeća, kao i pojedinca. Iskustvo je pokazalo da se ova borba može uspešno voditi samo uz pretpostavku postojanja normativnih pravnih akata koji regulišu ta pitanja, ali uz istovremenu podršku industrije, kao i državne administracije, kao i uz podršku sredstava informacija. Svakako da će nas u ovom radu prvenstveno interesovati, kao što smo to na početku rada naglasili, pravni aspekt problema zagađivanja voda, tj. nastojaćemo da ispitamo oblike pravnog regulisanja ovog problema u pojedinim zemljama.

U toku poslednjih decenija zaštita voda protiv zagađivanja postala je veoma značajna i urgentna briga svih odgovarajućih faktora u većini evropskih zemalja²⁸⁾. U većini evropskih zemalja javne vlasti su dosta dugo vremena u većoj ili manjoj meri obraćale pažnju na pitanje zagađivanja voda, ali se ističe, da je očigledno da su događaji u vezi

²⁸⁾ V. O. Jeag: La lutte contre la pollution des eaux en Europe; coopération sur la base internationale en «Recueil de la Conference de Genève», cit. prema Litwin, str. 16.

sa naglim povećanjem zagađivanja voda i umnožavanjem uzoraka, koji dovode do zagađivanja voda ukazali da intervencija samo jedne administracije nije dovoljna.

Zbog značaja ovih problema interesovanje svih struktura društva postaje svakim danom sve veće, a što ima i za posledicu veliki broj objavljenih knjiga i drugih publikacija baš u vezi sa ovim problemom. Ističe se da se skoro svakog dana pojavljuje po jedno značajno delo u vezi sa predmetom zagađivanja voda. Isto tako veliki broj konferencija kongresa i drugih skupova uzimaju problem zagađivanja voda kao temu njihove diskusije i raspravljanja. Svake nedelje u svetu se održava po jedna manifestacija, a ponekad i dve tri koje se odnose na pomenuta pitanja.²⁹⁾ Međutim, dok se s jedne strane tehnički problemi u vezi sa zagađivanjem voda tretiraju u velikom broju knjiga, s druge strane se pokazuju vrlo retkim knjige koje probleme zagađivanja voda tretiraju sa *pravnog aspekta*. Baš zbog činjenice da je borba protiv zagađivanja voda veoma složena i da se sa uspehom može voditi samo uz učešće nauke, tehnike, ekonomike i drugih društvenih činilaca, nužno je da se pitanja zagađivanja voda i *pravno regulišu*. Pravnici ne bi trebalo da posmatraju problem zagađivanja voda kao nužno zlo, kao neizbežnu cenu uspeha industrijske civilizacije, jer se isto tako postavlja pitanje da li cena zagađivanja vode u odnosu na razvoj društva nije preterana s obzirom na dobijene rezultate.

Najznačajniji zaključci i preporuke su svakako donete na Konferenciji Ujedinjenih Nacija o životnoj sredini, održanoj od 5—16. juna 1972. godine u Štokholmu (Švedska).

3. U vezi sa merama koje treba preduzimati, Komisija Evropskog saveta je donela Rezoluciju o problemima zagađivanja voda. Komisija predlaže preduzimanje sledećih mera u bliskom vremenu u cilju da se smanje štetna dejstva;

(1) zabranu upotrebe deterdženata koji nisu biorazgrađujući do 80%;

(2) instalaciju stanica u cilju da se spreči zagađivanje reka putem voda koje potiču od domaćinstva i isto tako vršiti prečišćavanje industrijskih voda;

(3) kreiranje zona u kojima će se vršiti deponovanje otpadaka i njihovo tretiranje;

(4) kreiranje komisije u kojoj će učestvovati predstavnici industrije zainteresovane za ove probleme, koja treba da ima za zadatak proučavanje sastava i načina potrebe insekticida; radi se o zaštiti bilja i o upotrebi tih zaštitnih sredstava na takav način, da njihovi ostaci koje apsorbuju ljudi ne škode njihovom zdravlju;

(5) proklamovanje teksta, u cilju da se zamene nerazgrađujući pesticidi, pesticidima manje stabilnim;

(6) staviti u zadatak istraživačkim institutima da proučavaju metode i postupke a u cilju da otkriju difuziju proizvoda bez škodljivosti;

(7) efektivno povećanje broja kontrolora zagađivanja voda;

²⁹⁾ R. Cofas: Le problème général des eaux résiduaires, str. 88; navedeno prema Despax: Report for the Intern. association of legal science; Mexico City; 1974; st. 15

(8) učešće predstavnika lokalnih kolektiviteta u istraživanju mera koje treba da se primene u vezi sa zagađivanjem unutrašnjih voda.³⁰⁾

V — PROBLEMI U VEZI SA IZVRŠAVANJEM PROPISA I DRUGIH OPŠTIH NORMI ZA ZAŠTITU VODA OD ZAGAĐIVANJA

Iako je u Jugoslaviji donet veliki broj propisa u oblasti zaštite voda od zagađivanja, ipak pravo u našem samoupravnom društvu nije svemoćno. Kao ozbiljan nedostatak u vezi sa zaštitom voda od zagađivanja, pa i ostalih dobara životne sredine, ističe se nepotpuna primena ili uopšte neprimena propisa koji štite dobra životne sredine.

Postavlja se pitanje da li neki naši zakoni nisu preuranjeno doneti i da li je možda trebalo potpunije ići pri određivanju obaveza organizacija udruženog rada u vezi sa zaštitom životne sredine, odnosno ostavljati duže rokove za saobražavanje zatečnih postrojenja sa odredbama propisa o zaštiti životne sredine.

U vezi sa donošenjem republičkih zakona i drugih propisa postavlja se problem jednake opterećenosti privrednih organizacija i očuvanja njihove konkurentne sposobnosti na unutrašnjem i spoljnjem tržištu. Ako neke republike donesu zakone sa strožijim režimom zaštite životne sredine, a druge republike takve zakone donesu sa blažim režimom zaštite ili ih uopšte ne donesu, u tom slučaju će privredne organizacije u republikama koje su donele strožije zakone biti u većoj meri opterećene troškovima radi zaštite životne sredine, dok privredne organizacije u drugim republikama neće imati takve terete.

Stoga se pojavljuje potreba da se federaciji daju veća ovlašćenja a u cilju jedinstvenog regulisanja zaštite životne sredine, odnosno zaštite voda od zagađivanja. U vezi s tim trebalo bi stvoriti i odgovarajuću inspeksijsku službu na saveznom nivou, koja bi imala ovlašćenje da vrši inspeksijske poslove na čitavoj teritoriji Jugoslavije.

Treba uočiti još jedan problem koji je prisutan i u našoj zemlji. Postoji izvestan broj privrednih organizacija, čija je delatnost od značaja za čitavu Jugoslaviju. Kao takve možemo označiti sledeće privredne organizacije: termocentrale u SAP Kosovu, termocentrale u Kolubarskom basenu, termocentrale u basenu Tuzla, atomska centrala Krško, RTB Bor, rudnici olova u Titovoj Mitrovici i neke druge. Delatnost ovih privrednih organizacija je takve prirode da u velikoj meri zagađuje životnu sredinu. S druge strane, za ugrađivanje postrojenja, koja bi otklonila štetno dejstvo ovih organizacija u odnosu na životnu sredinu potrebno je angažovati ogromna sredstva. Verovatno da same ove privredne organizacije ne mogu iz sopstvenih sredstava da nabave tako skupa postrojenja. Stoga se pojavljuje potreba da se angažuje federacija radi obezbeđivanja potrebnih sredstava za sprovođenje potpune zaštite životne sredine i otklanjanja štetnih dejstva navedenih privrednih organizacija.

³⁰⁾ La défense de l'homme contre les pollutions, Paris, str. 314.

Isto tako i republike i pokrajne morale bi da razmotre situaciju pojedinih privrednih organizacija, koje su od značaja za republičku i pokrajinsku privredu, a koje u većoj meri zagađuju životnu sredinu. U vezi sa tim republike i pokrajne trebalo bi da stvore odgovarajuće fondove, iz kojih bi se davale subvencije navedenim privrednim organizacijama. Praksa davanja subvencije pojedinim privrednim organizacijama a u cilju otklanjanja posledica zagađivanja životne sredine poznata je u mnogim zemljama, a posebno u SSSR, kao i u SAD.

Na kraju možemo da zaključimo da je zadatak svih struktura našeg samoupravnog društva da čine stalne napore u izvršavanju obaveza u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine. Svi radni ljudi su neposredno zainteresovani za racionalno korišćenje prirodnih resursa, za zaštitu čovekove sredine od svih oblika zagađivanja i da, uključujući uzroke zagađivanja, obezbeđuju za sadašnje i buduće generacije neophodne uslove za život i rad u zdravoj životnoj sredini.

LES CADRES JURIDIQUES POUR LA RÉGLEMENTATION DE LA PROTECTION DES EAUX CONTRE LA CONTAMINATION

L'auteur a d'abord exposé dans l'introduction ce qui doit être contenu dans la loi aux fins de la protection des eaux contre la contamination. Il considère que la gestion intégrale des ressources des eaux exige la nécessité de l'innovation du caractère législatif. Il souligne aussi la nécessité que la matière en relation avec la protection des eaux doit être formée dans une loi. Eu égard au développement technique rapide en relation avec la protection du milieu vital et en particulier des eaux, l'auteur considère qu'il faudrait réviser tous les dix ans la législation relative à la protection du milieu vital en général.

Dans la partie suivante l'auteur a exposé un bref aperçu des prescriptions les plus importantes relatives à la protection des eaux dans certains pays (Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, France, Hollande, Japon, Italie, Hongrie, Roumanie, République fédérale de l'Allemagne occidentale, États-Unis d'Amérique et U.R.S.S.).

Dans la troisième partie l'auteur indique que la question de la protection des eaux en Yougoslavie est réglementée d'abord par la loi fédérale, et ensuite par les lois des républiques fédérées et des provinces autonomes, les prescriptions analogues à la loi, ainsi que par les actes généraux autogestionnaires. Les lois représentent incontestablement les sources de droit les plus importantes en ce qui concerne la protection des eaux, mais de même les prescriptions analogues à la loi qui sont adoptées par les organes exécutifs des communautés socio-politiques ou les organes correspondants de l'administration de la fédération, des républiques fédérées ou des provinces autonomes sont de même d'une grande importance, car il arrivait qu'on ne pouvait pas en l'absence des prescriptions analogues à la loi appliquer et réaliser la loi en vigueur. Pour notre société autogestionnaire sont d'une grande importance aussi les actes généraux autogestionnaires par lesquels sont réglées certaines questions en relation avec la protection des biens déterminés du milieu vital, de même en ce qui concerne la protection des eaux contre la contamination. A ce sujet l'auteur indique deux accords sociaux qui ont été conclus en relation avec l'aménagement du bassin de la Save et de la Neretva. Le premier accord est conclu entre les communes riveraines et certaines autres organisations, ainsi que des villes de Zagreb, de Sarajevo et de Belgrade concernant les actions collectives des communes et des villes ayant pour objet d'empêcher la contamination des eaux dans le bassin de la Save. Le deuxième accord social conclu à Mostar le 22 mai 1981 concernant les actions collectives des communes prescrit les mesures pour empêcher la contamination des eaux et le perfectionnement de la qualité des eaux dans le bassin du fleuve Neretva et d'une partie de la mer Adriatique dans la région de l'embouchure. Mes organisations et les communautés autogestionnaires adoptent un grand nombre d'autres actes généraux autogestionnaires relatifs à la protection de certains biens du milieu vital.

Dans la quatrième partie l'auteur traite la question relative aux mesures relatives à la protection des eaux contre la contamination. L'auteur souligne surtout l'importance de la réglementation juridique en relation avec la protection des eaux contre la contamination.

Dans la cinquième partie l'auteur a exposé certains problèmes qui se posent en relation avec l'application des prescriptions relatives à la protection des eaux

contre la contamination. L'auteur pose d'abord la question si certaines de nos lois n'ont été adoptées prématurément, vu que dans la pratique leurs dispositions ne sont pas observées. En relation avec l'adoption des lois des républiques fédérées le problème se pose de la charge égale des organisations économiques et de la conservation de la capacité concurrente sur le marché intérieur et extérieur. L'auteur considère qu'il faudrait donner de plus grands pouvoirs dans le but de la réglementation uniforme de la protection du milieu vital et en particulier de la protection des eaux contre la contamination. Enfin, l'auteur considère qu'il faudrait créer certains fonds dans la fédération ou dans les républiques fédérées et les provinces autonomes, dans le but d'accorder des subventions aux organisations économiques qui présentent de l'importance pour toute la société yougoslave, c'est-à-dire qui présentent de l'importance pour l'économie de la république fédérée et de la province autonome, et qui ne sont pas en état d'assurer par leurs propres moyens la protection efficace de certains biens du milieu vital contre la contamination.