

Vesna Ćorić*
Ana Knežević Bojović**
Mirjana Glintić***

UDK: 628.312.3:614.878(4-672EU)

str. 73-100.

TRIDESETOGODIŠNJICA DIREKTIVE O TRETMANU KOMUNALNIH OTPADNIH VODA 91/271/EEZ: RAZMATRANJE POTREBA ZA NJENIM IZMENAMA

Apstrakt

Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda 91/271/EEZ iz 1991. godine reguliše prikupljanje, tretman i ispuštanje komunalnih otpadnih voda, kao i pravila u pogledu tretmana i ispuštanja otpadnih voda iz industrija kao što su, između ostalog, prehrambena industrija i industrija piva. Direktivom se prevashodno nastojala zaštititi životna sredina i zdravlje ljudi od negativnih posledica otpuštanja komunalnih otpadnih voda, kao što je eutrofikacija. Iako je Direktiva pretrpela izmene i dopune 1998. godine, one su bile ograničenog domašaja. Ocena njene delotvornosti, izvršena u Evaluaciji Evropske komisije 2019. godine potvrđuje uspešnost Direktive u smanjivanju opterećenja određenih zagađivača koje potiču iz komunalnih koncentrisanih izvora otpadnih voda. Ipak, u Evaluaciji se ukazuje i na određene nedostatke Direktive, kao i na praktične izazove u njenom sprovođenju. U Evropskoj uniji trenutno je u toku proces revizije ove Direktive, čija je osnovna ideja uspostavljanje pravnog okvira koji će doprineti postizanju ciljeva iz Evropskog zelenog dogovora, uz obezbeđivanje dugoročne održivosti i primenjivosti njenih normi. Proklamovani ciljevi revizije postavljeni su veoma visoko, naročito ako se sagledaju u svetlu činjenice da potpuna usklađenost sa Direktivom o tretmanu komunalnih otpadnih voda još uvek nije postignuta na nivou

* Viši naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo. vesnacoric@yahoo.com

** Viši naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo. akbojovic@gmail.com

*** Naučni saradnik u Institutu za uporedno pravo. mirjanaglintic@yahoo.com

Evropske unije, a procenjuje se da kumulativni dodatni iznos ulaganja potrebnog za postizanje potpune usklađenosti za 27 država članica EU i Ujedinjeno Kraljevstvo iznosi 253 milijarde EUR za period od 2020. do 2030. godine.

U radu se daje analitički pregled identifikovanih problema u normativnoj preciznosti i usklađenosti Direktive sa pravnim tekovinama Evropske unije, kao i problema u njenom sprovođenju, praćen kritičkim osortom na predloženi pravac, obim i domet regulatorne intervencije.

Ključne reči: Evropska unija, komunalne otpadne vode, direktiva, pravne tekovine Evropske unije, eutrofikacija, delotvornost, usklađenost, upravljanje.

1. Uvod

U Evropskoj uniji trenutno je u toku proces revizije Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda, koji je, u momentu pisanja ovog rada, u fazi javnih konsultacija.¹ Na proces revizije se ukazuje i u Akcionom planu EU: Ka nultom zagađenju vazduha, vode i tla, uz isticanje mogućnosti uvođenja stalnog monitoringa parametara od značaja za zdravlje u otpadnim vodama.²

Osnovna ideja revizije ove Direktive, koja se u Evropskoj uniji primenjuje već trideset godina, jeste uspostavljanje pravnog okvira koji će ne samo odgovoriti na identifikovane izazove i pomoći u postizanju ciljeva iz Evropskog zelenog dogovora, već će doprineti i uspostavljanju dugoročne održivosti i primenljivosti normi. U radu će se kasnije nešto detaljnije kritički analizirati, pored identifikovanih problema u primeni ove Direktive, i predloženi pravci zakonodavne intervencije. Na ovom mestu ćemo samo napomenuti da su preliminarne ocene da bi predložene izmene podrazumevale značajne investicione troškove za lokalne samouprave, kao i za industriju prerade otpadnih voda, dok bi građani mogli očekivati porast cena vodnih usluga, sa jedne strane, ali i viši stepen zaštite prirode i biodiverziteta, sa druge strane.³ Detaljnija analiza uticaja tek treba da bude sprovedena.

¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12405-Water-pollution-EU-rules-on-urban-wastewater-treatment-update_en, posećena: 01.06.2021.

² Ova poslednja mogućnost inspirisana je ovogodišnjom Preporukom Komisije o zajedničkom pristupu za uspostavljanje sistemskog nadzora nad virusom SARS-CoV-2 i njegovim sojevima u otpadnim vodama u EU, u kojoj se daju smernice za razvijanje sistema za nadzor nad virusom SARS-CoV-2 u otpadnim vodama i upravljanje tim sistemima, kao i za brzi prenos prikupljenih podataka nadležnim zdravstvenim telima. Vid. str. 6. Akcionog plana.

³ Inception Impact Assessment, Revision of the Urban Waste Water Treatment Directive, 2, dostupan na: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your->

U radu će se stoga prvo kratko predstaviti širi kontekst regulatornog okvira od značaja za implementaciju Direktive o komunalnim otpadnim vodama, a potom kritički analizirati predloženi pravci i mogući dometi planiranih reformskih stremljenja.

2. Regulatorni okvir Evropske unije u oblasti politike voda i Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda

Regulisanje pitanja u vezi sa vodom jedan je od stubova politike zaštite životne sredine Evropske unije.⁴ Zaštita životne sredine je dobila status posebne politike na nivou tadašnje Evropske ekonomske zajednice kada su šefovi država i vlada zemalja članica na sastanku Evropskog saveta u Parizu 1972. godine iskazali potrebu za usvajanjem komunitarne politike zaštite životne sredine i pozvali na usvajanje odgovarajućeg akcionog programa.⁵ Ubrzo je usledilo i usvajanje prvog Akcionog programa Evropske ekonomske zajednice za životnu sredinu – Program je usvojen 1973. godine za period 1973-1976.⁶ Potom je Jedinstvenim evropskim aktom uvedeno posebno poglavlje posvećeno životnoj sredini, čime je uspostavljen jasan pravni osnov za razvijanje politike zaštite životne sredine na nivou evropskih zajednica.⁷ Ugovorom iz Maastrichta dalje je propisano da se pitanja zaštite životne sredine moraju integrisati u druge politike, dok je Ugovorom iz Amsterdama ovo načelo formulisano u posebnom članu (tadašnji

say/initiatives/12405-Water-pollution-EU-rules-on-urban-wastewater-treatment-update-_en, posećena: 05.06.2021.

⁴ S. Kingston, V. Heyvaert, A. Čavoški, *European Environmental Law*, Cambridge 2017, 339.

⁵ Statement from the Paris Summit, *Bulletin of the European Communities*, No. 10/1972, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg 1972, 14-26.

⁶ Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment, *Official Journal of the European Communities*, C 112, 20 December 1973.

⁷ U literaturi se ističe da su i pre usvajanja Jedinstvenog evropskog akta Evropske zajednice imale pravni osnov za usvajanje propisa u oblasti zaštite životne sredine, kroz odredbe tadašnjih članova 100 i 253 Ugovora o evropskoj ekonomskoj zajednici. Vid. P. Sands, European Community Environmental Law: Legislation, the European Court of Justice and Common-Interest Groups, *The Modern Law Review*, vol. 53, 1990, 687. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1990.tb01834.x>.

član 6) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.⁸ Borba protiv klimatskih promena i održivi razvoj postavljeni su kao ciljevi Ugovora iz Lisabona.⁹

Pitanja zaštite životne sredine su i sada u fokusu Evropske unije - Evropski zeleni dogovor, usvojen krajem 2019. godine,¹⁰ glavni je strateški dokument EU u ovoj oblasti. On je usmeren na očuvanje, uvećanje i zaštitu prirodnog kapitala Evropske unije te zdravlja i dobrobiti građana. U Evropskom zelenom dogovoru se napominje da tranzicija ka Evropskoj uniji u kojoj do 2050. godine neće biti emisija gasova sa efektom staklene bašte mora biti pravedna i inkluzivna. Evropski zeleni dogovor predstavlja samo inicijalni plan ključnih politika i mera, za kojim su usledili i drugi značajni strateški dokumenti. Tako je Evropska komisija 12. maja 2021. godine usvojila Akcioni plan EU: Ka nultom zagađenju vazduha, vode i tla.¹¹ U ovom Akcionom planu se operacionalizuju planirane intervencije, najavljene u Evropskom zelenom dogovoru, i postavljaju ključni ciljevi usmereni na ubrzano smanjenje zagađenja do 2030. godine.¹²

Korpus pravnih tekovina Evropske unije koji se odnosi na vode je kompleksan i u određenoj meri fragmentaran, uz značajan integrativni doprinos Okvirne

⁸ W. Lafferty, E. Hovden, Environmental policy integration: towards an analytical framework, *Environmental Politics*, XXIX (2003)3, 3.

⁹ H. H. B. Vedder, The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy, *Journal of Environmental Law*, XXXIII (2010)2, 287.

¹⁰ Communication from Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The European Green Deal COM/2019/640 final, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640>, posećena: 18.10.2020. U radu se koristi nezvanični prevod ovog dokumenta na srpski jezik, Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Evropskom savetu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona Evropski zeleni dogovor, dostupan na: http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=167, pristup: 20.10.2020, po potrebi korigovan od strane autorki poređenjem sa izvornikom na engleskom jeziku, posećena: 12.06.2021.

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And The Committee Of The Regions Pathway to a Healthy Planet for All EU Action Plan: 'Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil', COM (2021)400 final, dostupan na: https://ec.europa.eu/environment/pdf/zero-pollution-action-plan/communication_en.pdf, posećena: 04.06.2021.

¹² Za više o ciljevima vid. A. Čavoški, An ambitious and climate-focused Commission agenda for post COVID-19 EU, *Environmental Politics*, XXVIII (2020)6, 1112-1117.

direktive o vodama (WFD – *Water Framework Directive*).¹³ Donošenjem ove Direktive nastojale su se uvesti osnove novih, efikasnijih i održivih modela upravljanja vodama, a koji bi se zasnivali na boljem razumevanju i integrisanju svih aspekata životne sredine.¹⁴ Do tada postojeća praksa i regulativa zasnivale su se na paradigmi upravljanja vodama koja je sve postojeće pritiske i uticaje na vodne sisteme posmatrala izolovano, kao nezavisne jedne od drugih. Smatralo se da se njihovim kontrolisanjem i praćenjem može uspostaviti ekosistem koji karakterišu predvidljivost i stabilnost. Ipak, iako je ovakav sistem dugo vremena omogućavao razvijenim industrijskim društvima da se bave najozbiljnijim, po zdravlje najopasnijim, uticajima na životnu sredinu, on nije uzimao u obzir složenost ekosistema i međusobne efekte različitih uticaja.¹⁵ Upravo su taj zadatak sebi dali pisci WFD, jer je bilo neophodno olakšati prelazak od fragmentisanog pristupa problemu do jednog integrativnog, gotovo holističkog pristupa, koji uzima u obzir širi koncept ekosistema.¹⁶

Kao osnovni cilj, pružanjem sveobuhvatnog okvira za kontrolu i izveštavanje u ovoj oblasti, WFD prepoznaje uspostavljanje odgovarajućeg pravnog okvira pogodnog za zaštitu voda na nivou Evropske unije kako bi države članice dostigle status "dobrih voda". Donošenjem WFD, uspostavljena je obaveza svih država članica da harmonizuju svoje propise, kao i tehnički i administrativni pristup upravljanja vodama, što se prvenstveno ogleda u premeštanju upravljanja vodama iz administrativnih granica na unutarrečni basen (sliv) kao hidrološku jedinicu.¹⁷ Izvorni rok predviđen za ostvarivanje statusa "dobrih

¹³ Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy, *Official Journal of the European Union*, L 327, 22.12.2000, 1-73. Kolokvijalno se ova Direktiva naziva Okvirna direktiva o vodama, koja je epitet okvirne zaslužila, jer predviđa postojanje niza dodatnih mera koje treba da budu usvojene u Evropskoj uniji u periodu nakon njenog donošenja.

¹⁴ C. Teodosiu, G. Barjoveanu, D. Teleman, Sustainable Water Resource Management: River Basin Management and the EC Water Framework Directive, *Environmental Engineering and Management Journal*, XIX(2003)2, 378.

¹⁵ D. Müller – Grabherr *et al.*, "Integrated River Basin Management and Risk Governance", in *Risk-Informed Management of European River Basins* (ed. J. Brils *et al.*), Springer Verlag, Berlin, Heidelberg 2014, 241-264.

¹⁶ W. Howarth, The Progression towards Ecological Quality Standards, *Journal of Environmental Law*, XXXIII(2006)18, 3-35.

¹⁷ Tim je postignuta decentralizacija u donošenju odluka, koja je pomerena da bude što je moguće bliže mestu gde se voda koristi ili gde je došlo do uticaja po nju. Tako je članom 3 WFD predviđeno da države članice određuju pojedinačne rečne slivove na svom državnom području i, za potrebe ove Direktive, grupišu ih u pojedinačna vodna područja.

voda" bio je 2015. godina, ali putem WFD visoki postavljeni zahtevi i opšte stanje voda učinili su da su rokovi za određene zemlje pomereni na 2027. godinu.¹⁸

Važno je ukazati i da je pristup Evropske unije u ovoj oblasti usmeren na harmonizaciju, odnosno na postizanje zajedničkih minimalnih standarda u svakoj konkretnoj oblasti koja je predmet interesovanja evropskog zakonodavca. Propisi Evropske unije u kojima se reguliše pitanje voda poslednjih godina se preispituju u okviru provere primerenosti (*Fitness Check*), odnosno sveobuhvatne evaluacije politike u kontekstu Agende komisije za bolju regulativu.¹⁹ Iako je ova provera jasno ukazala da direktive odgovaraju ciljevima koji se njima žele postići, pokazalo se da postoje i određeni nedostaci u primeni.²⁰ Ističe se, između ostalog, da je uspostavljanje ravnoteže između fleksibilnosti direktiva, koja je neophodna kako bi države članice mogle da primene najisplativija rešenja, sa jedne strane, i složenosti koja iz ovakve fleksibilnosti proizlazi, predstavljalo prepreku za dosledno ispunjenje ciljeva i postizanje boljih rezultata.²¹ Kao jedan od ključnih instrumenata za postizanje ciljeva iz WFD izdvaja se upravo Direktiva o komunalnim otpadnim vodama, što njenu reviziju čini naročito značajnom (*Urban Waste Water Treatment Directive - UWWTD*).²²

Proklamovani ciljevi revizije UWWTD postavljeni su veoma visoko, naročito ako se sagledaju u svetlu činjenice da do 2016. godine potpuna usklađenost sa UWWTD još uvek nije postignuta na nivou Evropske unije, iako su ukupne stope usklađenosti prilično visoke.²³ O visokim zahtevima postavljenim u

¹⁸ Commission Staff Working Document, European Overview (1/2) Accompanying the Document: "Report From the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans", COM (2012) 670 Final.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_enm, posećena: 13.06.2021.

²⁰ https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/index_en.htm, posećena: 01.06.2021.

²¹ *Isto*.

²² Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment, *Official Journal of the European Union*, L 135, 30.05.1991, 40-52.

²³ Stope usklađenosti iznose 95% za prikupljanje iz čl. 3 UWWTD, 88 % za sekundarno pročišćavanje (biološko pročišćavanje) iz čl. 4 UWWTD i 86 % za pročišćavanje strože od sekundarnog pročišćavanja iz čl. 5 UWWTD. Vid. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions - Tenth report on the implementation status and programmes for implementation

UWWTD svedoči i značajan broj sudskih postupaka koji su pokrenuti protiv država članica zbog povrede osnivačkih Ugovora propuštanjem da se UWWTD primeni.²⁴ Otuda se osnovano može pretpostaviti da će se investicije u tretman komunalnih otpadnih voda meriti novim milijardama evra, a da će ambicija o nultom zagađenju predstavljati teško dostižan cilj za mnoge države članice Evropske unije.

3. Analitički osvrt na rešenja Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda

UWWTD reguliše prikupljanje, tretman i ispuštanje komunalnih otpadnih voda, kao i pravila u pogledu tretmana i ispuštanja otpadnih voda iz industrija kao što su, između ostalog, prehrambena industrija i industrija piva. Njene izmene i dopune, koje su izvršene Direktivom Evropske komisije iz 1998. godine, nisu bile od suštinskog značaja, već su bile ograničenog domašaja i usmerene ka otklanjanju problema do kojih je dolazilo u praksi prilikom tumačenja Tabele 2 Aneksa 1 Direktive Saveta u pogledu uslova za ispuštanje iz pogona za tretman komunalnih otpadnih voda u osetljiva područja – reč je o vodama podložnim eutrofikaciji.²⁵

Osnovna svrha UWWTD je prevashodno zaštita životne sredine i zdravlja ljudi od negativnih posledica otpuštanja komunalnih otpadnih voda. Reč je, pre svega, o pokušaju zaštite površinskih voda u Evropskoj uniji od štetnih uticaja, kao što je eutrofikacija, do kojih dolazi usled ispuštanja komunalnih otpadnih voda.²⁶ Ocena delotvornosti UWWTD, izvršena u Evaluaciji Evropske komisije

(as required by Article 17 of Council Directive 91/271/EEC, concerning urban waste water treatment), COM/2020/492, podnaslov 2.

²⁴ Vid., na primer: https://www.era-comm.eu/EU_water_law/links/other.html#meine_8.

²⁵ Izmenjenom Tabelom 2 Aneksa 1 nastoje da se preciziraju uslovi koji se odnose na ispuštanje otpadnih voda u osetljiva područja spram koncentracije fosfora ili azota. Koncentracije fosfora i azota su značajne budući da se određuju kao parametar u pogledu ispuštanja komunalnih otpadnih voda u osetljiva područja podložna eutrofikaciji. Zajedničko Direktivi Saveta iz 1991. godine i Direktivi Evropske komisije iz 1998. godine je to što se prepušta državama članicama da primene jedan (ukupni fosfor ili azot) ili oba parametra (i ukupni fosfor i ukupni azot), u zavisnosti od lokalne situacije. Vid. o tome u: V. Čolović, *Uporedna analiza zakona, podzakonskih akata i propisa EU u oblasti regulisanja otpadnih voda i uloga lokalne samouprave odnosno grada Novog Sada*, Beograd, Novi Sad, 2021, 57.

²⁶ Čl. 1 st. 1 Direktive Saveta; Summary of Urban Waste Water Treatment, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28008&qid=1610572495116>, posećena: 10.01.2021. O drugim značajnim pravnim tekovinama Evropske unije koje se odnose na upravljanje otpadom više u: D. Prlja, D. Stepić, D. Savović, "Upravljanje otpadom – Međunarodni propisi sa

2019. godine, potvrđuje njenu uspešnost u pogledu smanjivanja opterećenja određenih zagađivača koji potiču iz komunalnih koncentrisanih izvora otpadnih voda, tačnije otpadnih voda iz domaćinstava i industrijske zagađenosti. Reč je o zagađivačima čije smanjenje se upravo nastojalo postići prilikom donošenja UWWTD. U prilog delotvornosti UWWTD navodi se da je širom Evrope opterećenje BPK u tretiranim otpadnim vodama smanjeno za 61%, dok je opterećenje azota smanjeno za 32%, a fosfora za 44%.²⁷ Osim toga, UWWTD je doprinela smanjivanju brojnih hemikalija, iako ona sama nije prvobitno imala za neposredni cilj njihovo smanjivanje. Takođe, zahvaljujući UWWTD postiže se viši nivo bezbednosti lokaliteta gde se nalazi voda za kupanje.²⁸

U predlogu daljih izmena UWWTD navodi se da se na taj način doprinelo zaštiti zdravlja ljudi i životne sredine, kao i da je njena dosadašnja implementacija bila dodatno potpomognuta naporima država članica usmerenim ka dostizanju ciljeva drugih ključnih direktiva, što će biti detaljnije obrađeno kasnije u radu. Delotvornost UWWTD objašnjava se u stručnoj javnosti i to, pre svega u dokumentima Evropske komisije, uključujući Evaluaciju UWWTD, kao i Početnu procenu uticaja²⁹ (*inception impact assessment* – radi se u dokumentu u kome se predstavlja inicijativa za promenu pravnog akta Evropske unije; u daljem tekstu: Inicijativa), kvalitetom njenih rešenja. S druge strane, ukazuje se i na njene nedostatke koje bi trebalo u perspektivi otkloniti. U narednim redovima kritički će se razmotriti izložene prednosti i nedostaci u pogledu preciznosti i fleksibilnosti rešenja iz UWWTD, razmotriti njena usklađenost sa drugim pravnim tekovinama Evropske unije, te kritički razmotriti mogućnost da se reformskim stremljenjima pozitivno utiče na pojedina pitanja koja su se u praksi pokazala kao naročit izazov u sprovođenju UWWTD na nacionalnom nivou. Neka od ovih pitanja će biti sagledana iz dva ugla – iz ugla preciznosti rešenja iz

posebnim osvrtnom na regulativu Evropske unije", u: *Ekologija i pravo*, (ur. A. Čavoški, A. Knežević Bojović), Institut za uporedno pravo, Beograd 2012, 150-166.

²⁷ Vid. o tome u: V. Čolović, *n. delo*, 67; A. Pistocchi *et al.*, *Water quality in Europe: effects of the Urban Wastewater Treatment Directive*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019, dostupno na: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC115607>, posećena: 13.06.2021; Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment SEC(2019) 448 final} - {SWD(2019) 701 final, Brussels, 13.12.2019 SWD(2019) 700 final, 2.

²⁸ *Isto*.

²⁹ Revision of the Urban Wastewater Treatment Directive, Ares(2020)3769112 - 16/07/2020.

UWWTD i iz ugla njene usklađenosti sa ostalim pravnim tekovinama Evropske unije, sledeći metodologiju Evaluacije.

3.1. Stepen preciznosti rešenja iz Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda

Na prvom mestu, kao jedan od ključnih razloga za delotvornost UWWTD ističe se u Evaluaciji da su njena rešenja jasno formulisana, što omogućava njihovo pravilno sprovođenje.³⁰ Ukazuje se i na to da su u njoj predstavljene radnje koje države članice treba da preuzmu i jasni rokovi za sprovođenje preuzetih obaveza.³¹ To ponavlja i Evropska komisija u Inicijativi u kojoj iznosi polazne osnove za izmenu UWWTD.³² Takođe, Komisija u Evaluaciji UWWTD ističe da se pojedinim odredbama UWWTD stvorio fleksibilan mehanizam koji dopušta da se uvažavaju lokalni uslovi, tačnije puna primena načela supsidijarnosti.³³

Nakon ukazivanja na preciznost i fleksibilnost rešenja iz UWWTD, Evropska komisija u Evaluaciji dalje navodi izvesne nedostatke i u tom smislu ukazuje na potrebu za dodatnim pojašnjenjem određenih delova UWWTD. U narednim redovima razmotriće se rešenja UWWTD koja doprinose njenoj nepreciznosti i nepotpunosti. Reč je na prvom mestu o formulacijama pojmova "pojedinačnih i drugih odgovarajućih sistema", "aglomeracija", "eutrofikacije" i "osetljivih područja". Pored toga, manjkavost UWWTD ogleda se i u tome što su njome nedovoljno regulisana značajna pitanja, kao što su pitanje poplava i oticanja nakon olujnih kiša, pitanje malih aglomeracija ili nepovezane stambene jedinice, kao i pitanja ponovnog korišćenja otpadnih voda i mulja.

a) Korišćenje pojedinačnih i drugih odgovarajućih sistema

U pogledu pojedinačnih ili drugih odgovarajućih sistema, Evropska komisija najpre primećuje da režim njihove primene nije dovoljno jasno, niti potpuno definisan i to u pogledu bar dva pitanja.

Naime, UWWTD propisuje korišćenje pojedinačnih ili drugih odgovarajućih sistema umesto uobičajenih sistema za prikupljanje otpadnih voda kojima se

³⁰ Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, 40, 91.

³¹ *Isto*, 15.

³² Revision of the Urban Wastewater Treatment Directive, 1.

³³ Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, 3.

ostvaruje isti nivo zaštite životne sredine, ukoliko uspostavljanje sistema za prikupljanje otpadnih voda nije opravdano zbog toga što ne bi pružilo nikakvu korist za životnu sredinu ili zbog toga što bi uključilo prekomerne troškove.³⁴ Ovakvi pojedinačni sistemi, prema odredbama UWWTD, odnose se na aglomeracije veće od 2 000 ekvivalenta stanovnika,³⁵ a u praksi se radi uglavnom o septičkim jamama, manjim postrojenjima za preradu otpadnih voda i mokrim poljima.³⁶ Bitno je imati u vidu da u praksi ovakvi pojedinačni sistemi postoje i u tzv. malim aglomeracijama, tačnije aglomeracijama manjim od 2 000 ekvivalenta stanovnika. Međutim, njihovo funkcionisanje u malim aglomeracijama nije regulisano odredbama UWWTD i shodno tome nad njima se ne vrši nadzor na način predviđen UWWTD.³⁷

U pogledu odredbi rešenja iz UWWTD o primeni pojedinačnih i drugih odgovarajućih sistema, Evropska komisija u Evaluaciji UWWTD ističe da je njime stvoren fleksibilan mehanizam za države članice, koji omogućava da se uvažavaju lokalni uslovi i pri tome izbegnu neekonomične investicije,³⁸ a u literaturi se ističe da su ovakvi sistemi otporniji na prirodne pojave i elementarne nepogode.³⁹ Međutim, Komisija takođe opravdano primećuje da je odredbama UWWTD propušteno da se precizira na koji način će se procenjivati pomenuti troškovi i koristi kako bi se utvrdilo da li treba da se pribegne korišćenju pojedinačnih i drugih odgovarajućih sistema, odnosno šta se smatra pod prekomernim troškovima.⁴⁰ Evropski revizorski sud u tom kontekstu ističe da je

³⁴ Čl. 3 st. 1 t. 3 UWWTD.

³⁵ Čl. 3 UWWTD.

³⁶ Više o decentralizovanim sistemima, vid. B. Grebot. *et al*, "Urban Waste Water –Non-Connected Dwellings Final report", 2019, 72., dostupno na: <https://forum.eionet.europa.eu/nrc-eionet-freshwater/library/urban-waste-water-treatment/urban-waste-water-non-connected-dwellings/download/en/1/19-12-04%20Non-connected%20dwellings.pdf>, posećena: 18.2.2021.

³⁷ Više o tome u delu 2.2.2.

³⁸ Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, 28.

³⁹ A. Capodaglio, "Integrated, Decentralized Wastewater Management for Resource Recovery in Rural and Peri-Urban Areas", june 2017, dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/317608186_Integrated_Decentralized_Wastewater_Management_for_Resource_Recovery_in_Rural_and_Peri-Urban_Areas, posećena: 03.04.2021.

⁴⁰ Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, 28.

nedovoljno jasno postavljen zahtev za dostizanjem "istog nivoa zaštite" i da je stoga teško utvrditi u kojim konkretnim situacijama je on ispunjen.⁴¹

Nedostatak UWWTD ogleda se dalje u tome što je njome propušteno da se definiše na koji način se nadzire rad pojedinačnih i drugih odgovarajućih sistema.⁴² Stoga, UWWTD ne rešava na zadovoljavajući način problem nastupanja kvarova individualnih sistema ili drugih odgovarajućih sistema. U praksi se kao izazov u primeni ovih normi pokazalo i pitanje da li komunalne otpadne vode prikupljene u ovakvim sistemima treba da budu podvrgnute strožem tretmanu ako se ispuštaju u osetljiva područja. Praksa Suda pravde Evropske unije nedvosmisleno je ukazala na to da one treba da budu podvrgnute takvom tretmanu⁴³ što je za posledicu imalo ne samo presude protiv država koje su inicijalno propustile da takav tretman uspostave, već i naknadne presude i novčane kazne usled daljeg propuštanja.⁴⁴

Dati nedostaci režima primene pojedinačnih i drugih odgovarajućih sistema su naknadno prepoznati i u nedavnoj Inicijativi Evropske komisije u kojoj se ukazuje na pravce inicijative za izmenu UWWTD, čime je svakako učinjen značajan korak na putu unapređenja njenih rešenja.⁴⁵

b) Aglomeracije i male aglomeracije

U delu UWWTD u kojem se definišu ključni pojmovi navodi se da "aglomeracija" označava područje u kome su stanovništvo i privredna delatnost dovoljno koncentrisani da omoguće prikupljanje i sprovođenje komunalnih otpadnih voda do pogona za njihov tretman ili do krajnje tačke gde se vrši njihovo ispuštanje.⁴⁶ Ispravno tumačenje datog pojma je od presudne važnosti za obaveze koje se u UWWTD propisuju, budući da raspon i vrsta obaveze u

⁴¹ Isto, 53.

⁴² B. Grebo *et al.*, *n. delo*, 72.

⁴³ Vid., na primer, predmet: C-119/02 *Commission v Greece* ECLI:EU:C:2004:385, kao i predmet C-236/99 *Commission v Belgium* ECLI:EU:C:2000:374.

⁴⁴ Tako je, na primer, nakon presude u predmetu C-119/02 po tužbi Komisije iz 2016. godine Sud pravde Evropske unije izrekao Grčkoj novčanu kaznu u iznosu od EUR 3 276 000 za svakih šest meseci odlaganja primene neophodnih mera kako bi se postupilo u skladu sa presudom u predmetu C-119, sve dok ta obaveza ne bude u potpunosti ispunjena (presuda u predmetu C-328/16 *Commission v Greece*, ECLI:EU:C:2018:98).

⁴⁵ Vid. Početna procena uticaja, Evropska komisija, 2.

⁴⁶ Čl. 2 st. 1 t. 4 UWWTD.

velikoj meri zavise upravo od veličine aglomeracije, koja se procenjuje oslanjanjem na koncept ekvivalenta stanovništva, odnosno ekvivalenta u broju stanovnika.⁴⁷ Manjkavost ove definicije ogleda se u tome što nije dovoljno jasno na koji način je potrebno tumačiti formulaciju "dovoljno koncentrisane oblasti". Odgovor na to ne pružaju ni UWWTD, kao ni smernice koje su usvojene 2007. godine u cilju lakšeg izveštavanja o UWWTD. Odsustvo jasnih kriterijuma po tom pitanju dovelo je do toga da postoje različite nacionalne prakse država članica u pogledu toga koje oblasti ispunjavaju uslove da budu proglašene aglomeracijama.⁴⁸

Dodatni problem ogleda se u tome što koncept malih aglomeracija, pa i nepovezanih stambenih jedinica, nije u potpunosti i na zadovoljavajući način uređen UWWTD. Potreba za takvim regulisanjem je nesporna, pre svega imajući u vidu da one predstavljaju značajan pritisak na 11% površinskih vodnih tela.⁴⁹ Određenje malih aglomeracija je nesporno, budući da se radi o područjima sa manje od 2 000 ekvivalenta stanovništva. Međutim, u pogledu regulisanja njihovih obaveza postoji pravna praznina u UWWTD, jer se jedino predviđa obaveza da male aglomeracije i nepovezane stambene jedinice koje poseduju sistem za prikupljanje komunalnih otpadnih voda i vrše ispuštanja otpadnih voda u slatkovodne vode ili rečne vode na ušću u aglomeracijama manjim od 2 000 ekvivalenta stanovništva primenjuju odgovarajući tretman.⁵⁰ Drugim rečima, male aglomeracije i nepovezane stambene jedinice koje ne poseduju sisteme za prikupljanje, nisu u obavezi da izgrade iste. Stoga se pretpostavlja da se u njima, po pravilu, koriste pojedinačni i drugi odgovarajući sistemi. Problem njihove masovne upotrebe ogleda se u tome što države članice nemaju obavezu izveštavanja u pogledu upotrebe pojedinačnih i odgovarajućih sistema u malim aglomeracijama. Evropska komisija u Evaluaciji opravdano ukazuje na značaj ovog problema i potrebu za njegovim rešavanjem i pored toga što se usled odsustva preciznih podataka njegove razmere još uvek ne mogu u potpunosti sagledati.⁵¹

⁴⁷ V. Ćolović, *n. delo*, 60.

⁴⁸ Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, 53.

⁴⁹ *Isto*, 2.

⁵⁰ Čl. 7 UWWTD.

⁵¹ Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, 57-58.

Potreba za unapređenjem pojma aglomeracija kroz dodatno preciziranje za "dovoljno koncentrisanim" područjem nažalost nije prepoznata u trenutnim nastojanjima za izmenama UWWTD, iako je na nju već dugo ukazivano u stručnoj javnosti. Nasuprot tome, aktuelna Inicijativa je opravdano usmerena na rešavanje problema malih aglomeracija, kao i nepovezanih stambenih jedinica.⁵²

c) Eutrofikacija, osetljiva područja i manje osetljiva područja

Načinu na koji UWWTD formuliše pojam "eutrofikacija" takođe se upućuje kritika u Evaluaciji Komisije, kao uostalom i u stručnim i naučnim krugovima.⁵³ Naime, u UWWTD se "eutrofikacija" definiše kao obogaćivanje vode nutrijentima, tačnije hranljivim materijama, i to posebno jedinjenjima azota i/ili fosfora, uzrokujući na taj način ubrzan rast algi i viših biljaka što dovodi do nepoželjnih narušavanja ravnoteže između organizama koji žive u vodi i kvaliteta date vode.⁵⁴ U literaturi se dodatno naglašava da komunalna otpadna voda, po pravilu, sadrži značajne količine jedinjenja azota i fosfora, koji dovode do burnog razvoja planktona i viših biljaka, te njeno ispuštanje može da izazove eutrofikaciju i to naročito u prisustvu povišene temperature i osunčanosti.⁵⁵ Da bi se bolje sagledala manjkavost načina na koji se u UWWTD definiše pojam eutrofikacije, bitno je imati u vidu da je dati pojam međusobno povezan sa pojmovima osetljivih i manje osetljivih područja. Naime, kao jedan od kriterijuma razgraničenja između određenih vrsta osetljivog i manje osetljivog područja upravo navodi se podesnost određene obalske vode da postane eutrofna usled ispuštanja komunalnih otpadnih voda.⁵⁶ Pored toga, bitno je imati u vidu da se u samoj Evaluaciji Komisije pored manjkavosti koje potiču od međusobne povezanosti pojmova eutrofikacija, osetljivog i manje osetljivog

⁵² Inception impact assesment, 2.

⁵³ A. Čavoški, *n. delo*, 375-376; M. Farley, "Eutrophication in Fresh Waters: An International Review", In: *Encyclopedia of Lakes and Reservoirs, Encyclopedia of Earth Sciences Series* (eds. L. Bengtsson, R. W. Herschy, R. W. Fairbridge), Springer, Dordrecht 2012, 117-119.

⁵⁴ Vid. Čl. 2 st. 1 t. 11 UWWTD.

⁵⁵ D. Ljubisavljević, A. Đukić, *Prečišćavanje gradskih otpadnih voda u Republici Srbiji – Stanje i perspektive, Repozitorijum Građevinskog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, Beograd 2010, 292.

⁵⁶ Dakle, dok se za proglašavanje određenog područja osetljivim zahteva, između ostalog, da se radi o obalskoj vodi koja je eutrofna ili koja u bliskoj budućnosti može da postane eutrofna (ukoliko se ne preduzmu odgovarajuće mere), za određivanje određenog područja manje osetljivim zahteva se, između ostalog, da je u pitanju obalska voda sa dobrom razmenom vode koja nije podesna da postane eutrofne ili osiromašena kiseonikom usled ispuštanja komunalnih otpadnih voda.

područja, ukazuje i na "izolovane" nejasnoće pojma osetljivih područja, koji se odnose na kriterijume koji se ne dovode u vezi sa konceptom eutrofikacije.⁵⁷

Kada je reč o pomenutom kriterijumu razgraničenja između osetljivih i manje osetljivih područja, bitno je imati u vidu njegovo sprovođenje otežano time što je u UWWTD propušteno da se odredi na koji način države članice treba da prate i procenjuju postojanje eutrofikacije, tačnije da li je određena obalska voda podesna da postane eutrofna. Evropska komisija je u Evaluaciji ukazala ne samo na problem neadekvatne definicije, već i na posledice koje su iz toga proizašle, navodeći, na primer, da različite države članice, pa čak i one koje se međusobno graniče, na drugačiji način određuju osetljiva područja upravo u odsustvu smernica u pogledu toga kako treba procenjivati postojanje eutrofikacije.⁵⁸

Budući da se u praksi utvrđivanje da li je u određenom slučaju nastupila eutrofikacija u smislu UWWTD pojavilo kao jedno od najkompleksnijih pitanja, Sud pravde Evropske unije je pokušao da ovu nedorečenost definicije eutrofikacije otkloni u više navrata. On je prvobitno, na tom putu, u presudi u predmetu *Evropska komisija protiv Francuske*, ustanovio četiri kriterijuma na osnovu kojih se procenjuje postojanje uzročno-posledične veze kod eutrofikacije.⁵⁹ Reč je o sledećim kriterijumima:

- 1) obogaćivanje vode nutrijentima, tačnije hranljivim materijama i to posebno jedinjenjima azota i/ili fosfora,
- 2) ubrzan rast algi i viših biljaka,
- 3) nepoželjno narušavanje ravnoteže između organizama koji žive u vodi, i
- 4) smanjenje kvaliteta vode.⁶⁰

Dati kriterijumi Suda pravde Evropske unije, koje navodi i Evropska komisija u svojoj Evaluaciji, praktično su identični samoj definiciji eutrofikacije iz UWWTD, te stoga ne uspevaju da dodatno približe koncept eutrofikacije. Ostaje nejasno zbog čega je Evropska komisija u svojoj Evaluaciji propustila da detaljnije prikaže stvarni značaj pomenute presude za pojašnjenje koncepta eutrofikacije,

⁵⁷ Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, 29. Reč je o kriterijumima navedenim pod b i c.

⁵⁸ *Isto*, 60 i 93.

⁵⁹ C-280/02 *Commission v. France* [2004] ECR I8573, paras. 13–17.

⁶⁰ *Isto*.

kao ni zbog čega nije navela naknadnu praksu Suda pravde Evropske unije koja je nesumnjivo daleko značajnija za razumevanje i pravilno tumačenje koncepta eutrofikacije.

Naime, značaj presude Suda pravde Evropske unije u predmetu *Evropska komisija protiv Francuske* nije se ogledao u ustanovljavanju prethodno navedena četiri kriterijuma, već u tome što je u tom predmetu prisutan razvoj tendencije pojačanog vođenja računa o tome da li je eutrofikacija koja je nastupila u određenom slučaju zaista bila "nepoželjna". Stanovište Suda pravde Evropske unije o "nepoželjnoj eutrofikaciji" proisteklo je iz jednog od gore navedena četiri kriterijuma koji spominju "nepoželjnost narušavanja ravnoteže". Sud pravde Evropske unije je, u predmetu *Evropska komisija protiv Francuske*, obrazlažući svoj stav, istakao da se u tom slučaju nepoželjnost ogledala u tome što je ispuštanje proizvelo značajne štetne posledice ne samo na floru i faunu, već i na ljude, zemljište, vodu, vazduh ili sam predeo.⁶¹ U tom kontekstu je Sud pravde Evropske unije istakao da su date posledice uključivale, između ostalog, i onemogućavanje razvoja turizma, ribolova i zahvatanje vode za piće.⁶²

Osim presude u predmetu *Evropska komisija protiv Francuske*, za razumevanje pojma eutrofikacije značajne su i naknadne presude Suda pravde Evropske unije u predmetima *Komisija protiv Finske* i *Komisija protiv Velike Britanije*, koje je, kao što smo spomenuli, Evropska komisija neopravdano izostavila u svojoj Evaluaciji. Sud pravde Evropske unije je u oba predmeta primenio prilično stroge kriterijume prilikom utvrđivanja da li je u konkretnim slučajevima došlo do eutrofikacije, prebacujući na Evropsku komisiju zahtevniji teret dokazivanja uzročno-posledične veze.⁶³ Tako je u predmetu protiv Finske našao da "mora da postoji odgovarajuća uzročna veza između ispuštanja i zagađenja osetljivih područja". U odsustvu takve veze, iako je voda, u konkretnom slučaju u Baltičkom moru, pretrpela eutrofikaciju usled azota i drugih supstanci, ta činjenica nije dovoljna sama po sebi za ustanovljavanje obaveze sprovođenja tercijarnog tretmana azota. Umesto toga, Komisija bi, za ustanovljavanje pomenute obaveze, trebalo da utvrdi da su ispuštanja azota sa pogona za tretman komunalnih otpadnih voda koja su se ulila u Baltičko more značajno doprinela eutrofikaciji datog mora.⁶⁴ Slično tome, u predmetu *Evropska komisija*

⁶¹ A. Čavoški, *n. delo*, 13-17.

⁶² S. Kingston, V. Heyvaert, A. Čavoški, *n. delo*, 375.

⁶³ Ni u jednom predmetu nije utvrđena povreda prava država članica.

⁶⁴ C-335/07 *Commission v. Finland* ECLI:EU:C:2009:612.

protiv Velike Britanije, Sud pravde Evropske unije je našao da "dokaz ubrzanog rasta algi i viših biljaka ne može sam po sebi da se smatra da predstavlja nepoželjno narušavanje ravnoteže između organizama koji žive u vodi i kvaliteta vode". Sud pravde EU je dalje istakao da samo nastupanje promene nije dovoljno za ustanovljavanje eutrofikacije, već da je potrebno "nepoželjno" narušavanje ravnoteže ekosistema.⁶⁵

Dakle, i pored toga što se u naučnim krugovima smatra se da je definicija "eutrofikacije", koja je ključna za određivanje osetljivih područja, nedovoljno detaljna, dato pitanje nije bilo na potpun i odgovarajući način prikazano u Evaluaciji Evropske komisije. Čini se da upravo zbog nedovoljnog uvažavanja i obrade samog problema u Evaluaciji, ni naknadna Inicijativa za izmenu UWWTD nije u dovoljnoj meri prepoznala problem nejasnog definisanja koncepta eutrofikacije. Tačnije, Inicijativa je propustila da se pozove na nalaze iz Evaluacije u pogledu neodređenosti pojmova "eutrofikacija" i "osetljiva područja". Naime, dok se koncept "osetljivih područja" uopšte ni ne spominje u Inicijativi, pojam "eutrofikacije" se spominje samo sporadično i nezvezano od nalaza Evaluacije u tom pogledu. Stoga, čini se da oblast osetljivih područja i eutrofikacije predstavljaju jednu od tačaka u kojima je došlo do razmimoilaženja u shvatanjima između stručne i naučne javnosti, pa i prekida kontinuiteta između zaključaka Evaluacije i Inicijative, što se svakako negativno odražava na snagu, koherentnost i kvalitet postojećih reformskih napora.

d) Ostala značajna pitanja koja su nedovoljno regulisana Direktivom

UWWTD nedovoljno pažnje posvećuje problemima poplava i oticanja nakon olujnih kiša, pitanju ponovnog korišćenja otpadnih voda i mulja, kao i pitanju tretmana industrijskih otpadnih voda koji se primenjuje u pogonima za tretman komunalnih otpadnih voda.⁶⁶

Vode nastale usled poplava i oticanja nakon olujnih kiša predstavljaju ozbiljan izvor opterećenja. I pored toga, one se u UWWTD spominju jedino u fusnoti u kojoj se naglašava da nije moguće izgraditi sisteme za prikupljanje otpadnih voda, kao i pogone za njihov tretman koji bi bili u stanju da sakupe i prečiste svu vodu koja nastaje kao posledica jakih pljuskova i oluja. Stoga se u tom pogledu ostavlja diskrecija državama članicama da same odluče o merama koje

⁶⁵ C-390/07 *Commission v. United Kingdom* ECLI:EU:C:2009:765, navedeno prema S. Kingston, V. Heyvaert, A. Čavoški, *n. delo*, 376.

⁶⁶ Ova pitanja će kasnije u tekstu biti sagledana i u kontekstu međusobne usklađenosti UWWTD i drugih direktiva.

primenjuju u takvim situacijama. Do sada je primetna neusklađena praksa država članica u pogledu sprovođenja ove odredbe. Znatno broj presuda Suda pravde Evropske unije koji je donet po ovom pitanju svedoči o problemima sa kojima se susreću države članice. Shodno tome, ne čudi što je Sud pravde EU ukazao na potrebu postojanja smernica u ovoj oblasti.⁶⁷

Oticanja nakon olujnih kiša predstavljaju sve veći izvor zagađenja, budući da mogu da sadrže teške metale, plastiku i mikro-plastiku. U praksi tumačenja UWWTD javljaju se neusaglašenosti oko toga šta je sve obuhvaćeno sadržinom oticanja nakon olujnih kiša. Pitanja poplava i oticanja nakon olujnih kiša dobijaju dodatno na značaju imajući u vidu koliko su česte teške olujne kiše usled klimatskih promena.⁶⁸ Stoga je pozitivan korak učinjen kako u Evaluaciji, tako i u aktuelnoj Inicijativi, budući da oba dokumenta prepoznaju razmere ovog problema i predlažu reformu u tom pogledu.⁶⁹

UWWTD takođe sadrži ograničene odredbe u pogledu ponovnog korišćenja otpadnih voda i mulja. Iako na nivou Evropske unije već postoji direktiva koja reguliše kanalizacioni mulj, ona se u potpunosti ne primenjuje. Naime, dok su neke države članice EU postavile strože zahteve u odnosu na one postavljene Direktivom o kanalizacionom mulju, druge su u potpunosti zabranile upotrebu mulja u poljoprivredi vođeni razlogom zaštite javnog zdravlja. Iz toga se opravdano zaključuje u Evaluaciji Komisije, kao i u aktuelnoj Inicijativi da bi izmene i dopune režima koji se primenjuju na tretman i ponovnu upotrebu mulja bile dobrodošle.⁷⁰

Komisija u Evaluaciji dodatno ukazuje na problem da u pogone za tretman komunalnih otpadnih voda dospevaju značajne količine industrijskih otpadnih voda, koje sadrže različite hemikalije - zagađivače. Iako tretman koji je propisan u UWWTD u izvesnoj meri umanjuje prisustvo takvih zagađivača, on nije usmeren na njihovo potpuno otklanjanje. U Evaluaciji se opravdano ukazuje na značaj i dimenzije ovog problema, te se ističe da ispuštanje netretiranih ili nedovoljno tretiranih industrijskih voda predstavlja jedan od glavnih izvora

⁶⁷ Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, 93, 165.

⁶⁸ Vid. Aneks 1 UWWTD.

⁶⁹ Vid. Početna procena uticaja, Evropska komisija, 2; Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, 2.

⁷⁰ Vid. o ovome deo 2.2.2.

zagađenja voda.⁷¹ S druge strane, čini se da ovaj problem u aktuelnoj Inicijativi za izmenu UWWTD nije dovoljno izdvojen i naglašen.

3.2. Step en usklađenosti Direktive o tretmanu komunalnih otpadnih voda sa relevantnim pravnim tekovinama Evropske unije

Jedno od važnih pitanja koje se postavilo prilikom evaluacije UWWTD jeste i pitanje njene unutrašnje doslednosti i koherentnosti, kao i njene usklađenosti sa ostalim pravnim tekovinama Evropske unije, naročito onima kojima se regulišu vode. Pored visokog stepena usklađenosti unutar svojih članova, UWWTD karakteriše i postignuta usklađenost sa brojnim propisima Evropske unije u oblasti voda, u kontekstu podrške i omogućavanja ostvarenja predviđenih ciljeva. U narednim redovima razmotriće se njena usklađenost sa WFD i drugim pravnim tekovinama Evropske unije.

a) Usklađenost Direktive o komunalnim otpadnim vodama i Okvirne direktive o vodama

Najveći stepen povezanosti postoji sa najznačajnijim propisom *acqius*-a u ovoj oblasti, sa WFD,⁷² što je posledica i činjenice da države članice moraju preduzeti dodatne mere za postizanje ciljeva propisanih u WFD, ako sprovođenje mera iz UWWTD nije dovoljno. Tako UWWTD propisuje minimum standarda za prikupljanje i tretman otpadnih voda i vrši klasifikaciju vodnih tela (osetljivih područja), koja WFD određuje kao zaštitna područja. Potom, UWWTD dopunjuje WFD propisivanjem ograničenja otpada u prečišćenim otpadnim vodama radi zaštite kvaliteta vodnih tela od štetnih dejstava ispuštanja neobrađenih ili neadekvatno prečišćenih otpadnih voda. Propisana ograničenja su uniformna na nivou Evropske unije, a WFD zahteva od država članica da preduzimaju dalje mere u vezi sa utvrđenim pritiscima, koji bi mogli biti izvor zagađenja.⁷³

⁷¹ Zbog toga su neke države, poput Švajcarske, propisale da njihovi "prioritetni" pogoni za tretman su posebno usmereni na suzbijanje mikrozagađivača. Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, 3 i 11.

⁷² Sličan nalaz može se naći i u proveru podobnosti WFD: Fitness Check Evaluation of the Water Framework Directive and the Floods Directive Final evaluation report, dostupan na: https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/documents/Study%20report%20FC%20WFD%20and%20FD_Final%20report_TRI%20TEC6327EU.pdf, posećena: 13.06.2021.

⁷³ Čl. 11 WFD.

Ipak, ukazano je i na određeno preklapanje u regulisanju pojedinih pitanja u ova dva pravna instrumenta u odnosu na koje su moguća određena unapređenja.

Kao prvo, oblasti koje su u skladu sa UWWTD označene kao osetljiva područja, WFD opisuje kao zaštićena područja. U kontekstu predloženih izmena UWWTD postavlja se pitanje da li bi implementirane izmene doprinele efikasnijoj primeni WFD, počevši od preispitivanja koncepta osetljivih područja u cilju postizanja većeg stepena zaštite najosetljivijih i najranjivijih ekosistema sveže vode. Iz komentara iznetih tokom aktuelne javne rasprave o polaznim osnovima za izmenu UWWTD,⁷⁴ može se zaključiti da će zahtev da se u odnosu na definiciju osetljivih područja vodno telo koje je recipijent stavi u fokus norme naići na načelno odobravanje. Dobar argument koji je iznet u tom pogledu svakako predstavlja činjenica da je u drugom ciklusu planova upravljanja rečnim slivovima potvrđeno da male aglomeracije i nepovezane stambene zajednice mogu predstavljati značajan faktor koji onemogućava dostizanje dobrog statusa u smislu WFD, budući da se njihovi rezultati uzimaju u obzir prilikom određivanja dobrog statusa u smislu WFD, dok su u potpunosti ostali van domašaja UWWTD.⁷⁵

Oblast u kojoj pak postoji neusaglašenost između WFD i UWWTD jeste oblast podnošenja izveštaja. Dok se u WFD zahteva podnošenje izveštaja na period od šest godina, UWWTD predviđa rok od dve godine. Jasno je da bi podnošenje izveštaja svakih šest namesto svake dve godine doprinelo smanjivanju administrativnog opterećenja. Međutim, istovremeno se postavlja pitanje da li bi ređe izveštavanje imalo negativne efekte po uspešnost implementacije i sve prednosti nastale uvođenjem UWWTD. Ukoliko bi izmene UWWTD podrazumevale značajne investicije, a ne bi obuhvatale i prilagođavanja i usklađivanja sa odredbama WFD u pogledu izveštavanja, moglo bi se pretpostaviti da bi administrativni kapaciteti pojedinih država članica trpeli značajan pritisak i stoga ne bi uspešno odgovorili na oba zadatka. Uz to, čini se da ima prostora da se i sam proces izveštavanja unapredi, kako bi se uskladio ne samo sa tehnološkim razvojem, već i sa rastućom i prepoznatom potrebom

⁷⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12405-Water-pollution-EU-rules-on-urban-wastewater-treatment-update_en, posećena: 05.06.2021.

⁷⁵ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) and the Floods Directive (2007/60/EC), Second River Basin Management Plans and First Flood Risk Management Plans, COM(2019)95 final.

javnosti da bude blagovremeno obavještena o ključnim pitanjima od značaja za zaštitu životne sredine.

b) Usklađenost UWWTD i ostalih pravnih tekovina Evropske unije

Što se tiče ostalih propisa komunitarnog prava, u Evaluaciji se ističe da ne postoji neki naročito izražen oblik neusklađenosti. Usled značaja materije koju reguliše, implementacija UWWTD će biti od velike koristi za uspešnu primenu kasnije donetih komunitarnih propisa.⁷⁶

Koristi od implementacije UWWTD ima i Okvirna direktiva o morskoj strategiji.⁷⁷ One se prvenstveno ogledaju u smanjenju količine smeća u morskim vodnim telima. Ono što pak predstavlja problem iz vizure osnovnog cilja Okvirne direktive o morskoj strategiji - dostizanje dobrog ekološkog statusa⁷⁸ - jeste činjenica da države članice u skladu sa UWWTD u morskim vodnim telima mogu odrediti manje osetljiva područja.⁷⁹ Mogućnost ispuštanja neobrađenih otpadnih voda ili otpadnih voda koje su prošle samo primarni tretman u morska vodna tela svakako predstavlja udaljavanje od postizanja dobrog ekološkog statusa u ovoj oblasti.⁸⁰

Otpadne vode čine jedan od glavnih izvora zagađenja voda za kupanje, što je materija regulisana Direktivom o vodi za kupanje.⁸¹ Dok Direktiva o vodi za kupanje predviđa parametre za kontrolisanje mikrobiološke ispravnosti voda za kupanje, takve odredbe se ne mogu naći u okviru UWWTD. Međutim, Direktiva o vodi za kupanje bi mogla da iskoristi mogućnost proglašenja osetljivih područja predviđenu Ankeksom II UWWTD. Ta mogućnost je iskorišćena kako

⁷⁶ Primera radi, to bi se moglo odnositi na Direktivu o energetske efikasnosti (Energy Efficiency Directive 2012/27/EU).

⁷⁷ Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for community action in the field of marine environmental policy, *Official journal of the European Union*, L 164, 25.6.2008, 19-40.

⁷⁸ Čl. 1 Okvirne direktive o morskoj strategiji.

⁷⁹ Čl. 6 UWWTD.

⁸⁰ Prema navodima iz Evaluacije, ova opcija je iskorišćena samo u dve oblasti u Portugaliji.

⁸¹ Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC, *Official journal of the European Union*, L 64, 04.03.2006, 37-51.

bi se postigli standardi za kvalitet pijaće vode u skladu sa Direktivom o kvalitetu vode za piće.⁸²

Direktiva o industrijskim emisijama pokriva, između ostalog, i materiju emisija u vode.⁸³ U okviru Aneksa I ove Direktive predviđeno je da su delatnosti obuhvaćene UWWTD izuzete iz njene primene. Međutim, ostaje kao otvoreno i sporno pitanje o kojim se to tačno delatnostima u vezi sa industrijskim otpadnim vodama radi. Osim toga, postoje i izvesna preklapanja ove dve Direktive, jer se obe bave pitanjem delatnosti u sektoru hrane, pića i mleka. Na kraju, kao veliki problem se prepoznaje da ni jedna ni druga Direktiva ne regulišu pitanje tretmana mulja u cilju njegove ponovne upotrebe.

Što se tiče Direktive o poplavama⁸⁴ i njene materije posvećene obavezi država članica da izvrše procenu rizika od poplava, do preklapanja sa materijom UWWTD dolazi na nivou urbanog planiranja i poplava u urbanim sredinama usled obilnih padavina. Prilikom urbanog planiranja, lokalne vlasti moraju ispuniti zahteve predviđene obema Direktivama. Ipak, problem predstavlja činjenica da u skladu sa čl. 2 Direktive o poplavama, poplave iz kanalizacije mogu biti isključene iz delokruga ove Direktive. Slično tome, Aneks I UWWTD predviđa da se ekstremne vrednosti za kvalitet vode neće uzimati u obzir ako su nastale kao rezultat neuobičajenih situacija, kao što su, na primer, obilne padavine. Na taj način je nastala pravna praznina, jer nijedna Direktiva usled predviđenih izuzetaka ne reguliše ovaj izvor zagađenja.

Izvesna preklapanja između UWWTD i Direktive o kanalizacionom mulju⁸⁵ postoje, jer UWWTD zahteva ponovnu upotrebu mulja kada god je to moguće.⁸⁶ Međutim, problem se ogleda u tome što ne postoje jasne odredbe o načinu ponovne upotrebe. Takođe, Direktive mulj definišu na različite načine, s tim da

⁸² Council Directive 98/83/EC of 3 November 1998 on the quality of water intended for human consumption, *Official journal of the European Union*, L 330, 5.12.1998, 32-54.

⁸³ Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) Text with EEA relevance, *Official journal of the European Union*, L 334, 17.12.2010, 17-119.

⁸⁴ Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks, *Official journal of the European Union*, L 288, 6.11.2007, 27-34.

⁸⁵ Council Directive 86/278/EEC of 12 June 1986 on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture, *Official Journal of the European Union*, L 181, 4.7.1986, 6-12.

⁸⁶ Čl. 14 UWWTD.

Direktiva o kanalizacionom mulju nije ograničena na mulj sa poreklom iz urbanih otpadnih voda. Prilikom evaluacije Direktive o kanalizacionom mulju je ustanovljeno da postoji prostor za usklađivanje ove dve Direktive putem razjašnjenja veza i analitičkih metoda, kao i ujednačavanjem ciklusa u kojima se moraju podnositi izveštaji.⁸⁷ Time bi se zasigurno smanjila opterećenja i složenost podnošenja izveštaja, jer se pitanjem mulja vodne vlasti često uopšte ne bave.

Ipak, ono što će po svemu sudeći predstavljati okosnicu regulatorne intervencije zapravo jeste neusklađenost UWWTD sa novim politikama i razvojem u oblasti zaštite životne sredine i odgovorima na klimatske promene. Iako je nesumnjiv značaj postrojenja za tretman otpadnih voda, ona su istovremeno i značajni potrošači energije, i nameće se mogućnost da se u UWWTD poseban značaj prida i mogućnosti da se ova postrojenja uspostave tako da se smanji njihov doprinos štetnim emisijama i da ona postanu ne samo potrošači već i proizvođači energije. UWWTD, kao što je ranije napomenuto, eksplicitno ne reguliše zagađivače kao što su mikrozagađivači, mikro-plastika i farmaceutski proizvodi, koji prolaze kroz sisteme komunalnih otpadnih voda i nalaze svoj put do vodnih tela.

Nalazi iz Evaluacije pretočeni su u pravce razvoja politika u Inicijativi, ali njihova konkretizacija tek treba da usledi.

4. Ograničenost mogućih dometa reforme u pogledu unapređenja režima upravljanja i finansiranja

Kao jedno od pitanja koje je potrebno unaprediti prilikom revidiranja UWWTD, u Evaluaciji i Inicijativi se izdvojilo i pitanje upravljanja i planiranja investicija u nove i obnavljanja postojeće infrastrukture za tretman komunalnih otpadnih voda. Osnovano se može postaviti pitanje mogućeg dometa i opsega ovakve regulatorne intervencije.

Naime, pitanje vodnih usluga nije materija koja se reguliše pravnim tekovinama Evropske unije, već nacionalnim propisima država članica.⁸⁸ Način na koji su

⁸⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM%3AAres%282020%293116544, posećena: 11.06.2021.

⁸⁸ Čl. 14 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije regulisano je pitanje usluga od opšteg ekonomskog interesa. Njime je propisano da, s obzirom na mesto koje ove usluge imaju u zajedničkim vrednostima Unije, kao i njihovu ulogu u podsticanju socijalne i teritorijalne kohezije, Unija i države članice, svako u okviru svojih ovlašćenja i u oblasti primene Ugovora, vode računa o tome da takve usluge funkcionišu na osnovu načela i uslova, naročito ekonomskih i finansijskih, koji im omogućavaju da ispune svoju misiju. Protokolom 26 o

vodne usluge regulisane, a samim tim i način na koji se upravlja vodama i otpadnim vodama regulisan je u pojedinim državama članicama. Iz toga proizilazi da je on odraz pravne i organizacione kulture svake konkretne države članice. Načelno se u teoriji⁸⁹ izdvajaju četiri modela upravljanja vodnim uslugama, dok su drugi i treći dominantni u evropskim državama:⁹⁰

- Neposredno javno upravljanje (*direct public management*) prema kome je odgovorno javno telo zaduženo za pružanje vodnih usluga i upravljanje njima.
- Povereno javno upravljanje (*delegated public management*), u kome nadležno javno telo imenuje telo kojem poverava upravljanje. Telo kojima je povereno upravljanje ostaju javna, ali u nekim slučajevima, moguće je da u njima postoje i manjinski privatni akcionari.
- Povereno privatno upravljanje (*delegated private management*) u kome nadležno javno telo određuje privredno društvo u privatnom vlasništvu i poverava mu upravljanje na osnovu vremenski ograničenog ugovora, najčešće o koncesiji, dok pravo svojine nad infrastrukturom zadržavaju javna tela.
- Neposredno privatno upravljanje (*direct private management*) u kome su sve odgovornosti u vezi sa upravljanjem, kao i pravo svojine nad infrastrukturom, u privatnim rukama.

uslugama od opšteg interesa propisano je da zajedničke vrednosti Unije u pogledu usluga od opšteg ekonomskog interesa u smislu člana 14. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije naročito obuhvataju suštinsku ulogu i široka diskreciona ovlašćenja nacionalnih, regionalnih i lokalnih organa vlasti u pružanju, naručivanju i organizovanju usluga od opšteg ekonomskog interesa, tako da to bude što bliže potrebama korisnika. Čl. 38 WFD propisano je da su vodne usluge "sve usluge koje za domaćinstva, javne ustanove ili bilo koju privrednu aktivnost obezbeđuju: a) zahvatanje, akumuliranje, skladištenje, prečišćavanje i distribuciju površinske ili podzemne vode, b) prikupljanje i prečišćavanje otpadnih voda koje se zatim ispuštaju u površinske vode".

⁸⁹ M. Van Dijk, M. Schouten, "The dynamics of the European water supply and sanitation market", *AWRA International Speciality Conference 2004*; L. Rücker, *Municipal water infrastructure in post-socialist Serbia: tensions between economic, political and ecological interests*, diplomski rad odbranjen na Tehničkom univerzitetu u Beču, Beč 2020.

⁹⁰ Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991, concerning urban waste-water treatment, 3.

U praksi, nadležnosti u vezi sa vodnim uslugama na nacionalnom nivou su podeljene između različitih nivoa vlasti.⁹¹ Ova višestepenost se pokazala kao dodatni izazov, upravo zbog nejasnoća u pogledu podele nadležnosti ili reformi u pogledu nadležnosti između centralnih i regionalnih vlasti,⁹² i za posledicu je imala odlaganja u primeni UWWTD. Kao drugi značajan problem u praksi identifikovani su i ograničeni kapaciteti za upravljanje otpadnim vodama i planiranje investicija, naročito na nivou lokalnih samouprava, u čijoj nadležnosti su uglavnom pitanja tretmana komunalnih otpadnih voda.⁹³

Inicijativa Komisije pitanje upravljanja i planiranja investicija navodi kao jedan od problema koje je potrebno prevazići revizijom Direktive, ali se u pogledu ciljeva ograničava na unapređeno planiranje investicija u kombinaciji sa valjanim finansijskim strategijama. Ovakvo opredeljenje Komisije ne iznenađuje previše, budući da se Direktivom reguliše materija otpadnih voda primenom načela supsidijarnosti, kako je objašnjeno ranije, i da Komisija ne može kroz neposredno regulisanje da utiče na način na koji je u državama članicama regulisano pitanje upravljanja otpadnim vodama.

Budući da u Inicijativi Komisije nema jasnih naznaka u pogledu toga na koji način bi ovaj identifikovani problem mogao da se prevaziđe kroz regulisanje na nivou Evropske unije, kao i navedeni pravni okvir za vodne usluge, trenutno se samo može pretpostaviti da bi se to moglo učiniti kroz dodatno preciziranje podataka koji se dostavljaju prilikom redovnog izveštavanja o primeni direktive. Naime, u skladu sa članom 17 UWWTD, države članice Komisiji svake dve

⁹¹ EurEau, *The Governance of Water Services in Europe - 2020 edition*, dostupno na: <https://www.eureau.org/resources/publications/eureau-s-publications/5219-the-governance-of-water-services-in-europe-2020-edition/file>, posećena: 08.06.2021.

⁹² Vid. predmet C-236/99 *Judgment of the Court Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium*, ECLI:EU:C:2000:374, u kome se Belgija pozivala na usvajanje novog zakona kojim je izvršena regionalizacija nadležnosti za prečišćavanje otpadnih voda kao na razlog za propuštanje da se primene odredbe UWWTD.

⁹³ Na ovo, u odnosu na Češku i Poljsku, ukazuju D. Marek, M. Baun, M. Dabrowski, *The challenge of implementing European Union environmental law in the new member states: The Urban Waste Water Treatment Directive in the Czech Republic and Poland*, *Environment and Planning C: Politics and Space*, XXXVIII (2017)6, 1117-1135. Na slične izazove ukazuje se i u L. Somlyódy, P. Miklós, *Urban wastewater development in Central and Eastern Europe*, *Water Science & Technology*, XXXIX(2012)6, 1081 i dalje. Takođe, vid. World Bank, *Is the UWWTD Implementation Delivering Results for the People, the Economy, and the Environment of the Danube Region? A wastewater management assessment based on the World Bank's engagement*, December 2018, dostupno na: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/31050>, posećena: 15.01.2021.

godine dostavljaju podatke o svojim programima za primenu ove Direktive, a same obrasce za izveštavanje o nacionalnim programima utvrđuju zajednički Komisija i Odbor sačinjen od predstavnika država članica.⁹⁴

Pitanje koje je blisko povezano sa upravljanjem jeste pitanje načina i izvora finansiranja infrastrukture neophodne za postizanje zahteva iz UWWTD. Puna primena UWWTD podrazumeva značajne troškove koji se moraju uložiti u održavanje i obnavljanje postojeće infrastrukture, kao u nove investicije. Prema najnovijim procenama, troškovi usklađenosti su veoma visoki - OECD procenjuje da kumulativni dodatni iznos ulaganja za 27 država članica EU i Ujedinjeno Kraljevstvo iznosi 253 milijarde EUR za period od 2020. do 2030. godine.⁹⁵ Kada je reč o modelima finansiranja vodnih usluga, bitno je napomenuti da većina država članica u cilju finansiranja sprovođenja UWWTD koristi kombinaciju vodnih tarifa i transfera javnog budžeta. S obzirom da domaćinstva plaćaju račune za vodu, može da se zaključi da puni povraćaj troškova za sada nije ostvaren u većini država članica Evropske unije. U tom kontekstu, Komisija u Evaluaciji ističe da pitanje dostupnosti vode može da se reši na nacionalnom ili lokalnom nivou uvođenjem socijalnih tarifa ili posredstvom drugih mera podrške. U tom pogledu Komisija posebno naglašava da bi uvođenje pomenutih socijalnih tarifa i subvencija bilo prihvatljivo u smislu čl. 9 WFD.⁹⁶ Istovremeno, potrebno je naglasiti da je planirano finansiranje iz kohezivne politike Evropske unije za period od 2021. do 2027. godine blisko povezano sa nacionalnim investicionim planiranjem za upravljanje vodama,⁹⁷ te će, po svemu sudeći, na državama članicama biti da ova sredstva optimalno iskoriste. Iako se od reforme UWWTD ne očekuje da odgovori na finansijske probleme, ipak, potrebno je da ona nastavi da sadrži tehnološki neutralna rešenja, te ne stane na put novim tendencijama upotrebe inovativnih tehnologija,

⁹⁴ Čl. 18 UWWTD.

⁹⁵ Vid. OECD, 2020, Estimating investment needs and financing capacities for water-related investment in EU member countries, dostupno na: https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/economics/OECD_study_en.htm, posećena: 04.06.2021.

⁹⁶ *Ibid.*, 1.

⁹⁷ Tenth implementation report, 5.1. Iz kohezivnih fondova Evropske unije u sektor otpadnih voda već je uloženo 38,8 milijardi evra od 2020. godine. Citat preuzet iz Evaluacije: COWI *et al.*, Integration of environmental concerns in Cohesion Policy Funds (ERDF, ESF, CF) – results, evolution and trends through three programming periods (2000-2006, 2007-2013, 2014-2020). Final report, 2019, dostupan na: https://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/enea/Final_Study_May2019.pdf.

koje su već našle primenu, između ostalog, u Holandiji, Mađarskoj, Kini i Sjedinjenim Američkim Državama.⁹⁸

5. Zaključak

Na tridesetogodišnjicu usvajanja UWWTD u Evropskoj uniji opravdano se razmatra potreba za izmenom i osavremenjivanjem njenih rešenja. I pored njene nesumnjive delotvornosti, fleksibilnosti i značajnog stepena unutrašnje i spoljašnje koherentnosti, Evropska komisija u svojim dokumentima ukazuje na potrebu da se pojedini instituti koje UWWTD reguliše dodatno pojasne, kao i da se unapredi usklađenost sa drugim relevantnim pravnim tekovinama Evropske unije.

Predložene izmene su svakako neophodne, te stoga Inicijativu iz 2021. svakako ocenjujemo pozitivnim reformskim korakom. Međutim, na putu uspostavljanja što kvalitetnijih reformskih rešenja smatramo da bi bilo uputno da se u daljim dokumentima najpre održi kontinuitet odnosno izvrši snažnije oslanjanje na nalaze iz Evaluacije iz 2019. godine.

Naime, stiče se utisak da je Evropska komisija na nekim mestima u Inicijativi propustila da se osloni na nalaze koje je zauzela u Evaluaciji, kao što je na primer slučaj sa potrebom propisivanja metoda kojima bi se omogućilo preciznije određivanje osetljivih i manje osetljivih područja, kao i sa potrebom za unapređenje pojma aglomeracija kroz dodatno preciziranje uslova "dovoljno koncentrisanog" područja. Konačno, Inicijativa je propustila da se osvrne na problem uočen u Evaluaciji, a koji se ogleda u tome što tretman propisan UWWTD samo umanjuje, ali ne i u potpunosti otklanja, zagađivače koje potiču iz industrijskih otpadnih voda.

Pored toga, na kvalitet postojećih reformskih napora se takođe negativno odražava činjenica da je Komisija određene probleme, poput nepreciznosti definicije eutrofikacije, nedovoljno temeljno i uverljivo obrazložila u Evaluaciji, što je imalo za rezultat da oni nisu našli svoje mesto u naknadnoj Inicijativi. Tačnije, pojam "eutrofikacije" se u Inicijativi spominje samo sporadično i nevezano od inače površnih nalaza Evaluacije u tom pogledu. Time je došlo do razmimoilaženja u shvatanjima između stručne i naučne javnosti, prekida

⁹⁸ Više o primeni novih tehnologija postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i njihovim prednostima, vid.: Č. Maksimović, Ima li Srbija dovoljno mudrosti da postane vodeća zemlja u primeni novih tehnologija postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, *Vodoprivreda*, XIX (2018)4-6, 215-228.

kontinuiteta između nalaza iz Evaluacije i Inicijative, pa samim tim i slabljenja snage, koherentnosti i kvaliteta postojećih reformskih napora.

Nalazi do kojih se došlo u pogledu potrebe za unapređenjem usklađenosti sa drugim pravnim tekovinama Evropske unije u velikoj meri se sadržinski poklapaju sa rešenjima koja su predložena u cilju preciziranja pojedinih nedovoljno jasnih formulacija iz UWWTD. Iako dokumenti Evropske komisije uočavaju potrebu za sprovođenjem niza međusobno sinhronizovanih revizija na putu što potpunijeg usklađivanja rešenja iz UWWTD sa drugim prethodno analiziranim direktivama Evropske unije, čini se da će okosnicu regulatorne intervencije zapravo predstavljati neusklađenost UWWTD sa novim politikama i razvojem u oblasti zaštite životne sredine i odgovorima na klimatske promene. Nalazi iz Evaluacije UWWTD za sada su uspešno pretočeni u pravce razvoja politika u Inicijativi, ali njihova konkretizacija tek treba da usledi.

Najzad, oba dokumeta Evropske komisije deklaratorno ističu značaj fleksibilnosti rešenja iz UWWTD kojima se omogućava potpuno poštovanje granica načela supsidijarnosti. Međutim, Komisija u Inicijativi ne daje jasan odgovor na pitanje na koji način regulatorna intervencija Unije može doprineti unapređenju upravljanja i planiranja investicija u nove i obnavljanja postojeće infrastrukture za tretman komunalnih otpadnih voda, iako se jasno pokazalo da ovakvi problemi neizostavno dovode do međusobno neusklađene i zakasnele implementacije država članica. Sva je prilika da je njihovo rešavanje potrebno sprovesti na drugom terenu, dakle bez intervencija u tekst UWWTD, već prevashodno kroz ciljane intervencije u mehanizme izveštavanja. Uz to, čini se očiglednim da će Evropska unija za postizanje svojih ambicioznih ciljeva morati da u periodu do 2030. godine opredeli značajna sredstva kroz kohezione i druge fondove, te da kroz druge intervencije podrži regionalne i lokalne vlasti u planiranju i sprovođenju neophodnih investicija u infrastrukturu neophodnu za tretman komunalnih otpadnih voda. Smatramo da revizija UWWTD kada je u pitanju ova materija ne sme ići dalje od omogućavanja što šire primene tehnološki neutralnih rešenja, kako se ne bi stalo na put novim tendencijama upotrebe inovativnih tehnologija koje vode finansijskim uštedama, niti narušilo načelo supsidijarnosti i postojeća fleksibilnost.

Vesna Ćorić*, Ana Knežević Bojović**, Mirjana Glintić***

**Thirtieth anniversary of the Urban Waste Water Treatment Directive
91/271/EEC: Reconsideration of the need for its amendments**

Abstract

Urban Waste Water Treatment Directive 91/271/EEC sets out rules for collection, treatment and wastewater discharge, and also covers wastewater generated by industries like food processing and beer industry. The Directive primarily aims to protect the environment and people's health from adverse effects of urban wastewater, such as eutrophication. During the 30-year span of its implementation, the Directive was amended only once, in 1998, but the reach of the amendments was limited. Within Regulatory Fitness and Performance programme (REFIT), an Evaluation of the Directive was conducted in 2019. It confirmed the effectiveness of the Directive, but also singled out some of its shortcomings and challenges in its implementation. Currently, in the European Union, feedback is being collected on the Inception impact assessment of the Revision of the Urban Waste Water Treatment Directive. The key idea behind the revision is to establish a legal framework that will be better aligned with the new policy objectives set out in the European Green Deal, in particular its zero pollution ambition, while ensuring its sustainability and implementation. The proclaimed goals of the revision are set very ambitiously, particularly given that full compliance with Directive has not yet been achieved throughout the EU, and that it is estimated that investment required to reach full compliance for the 27 Member States and the UK comes to a cumulative additional total of EUR 253 billion between 2020 and 2030.

The paper provides an analytical overview of the identified shortcomings in the Directive's normative clarity and precision and its external coherence with other relevant pieces of EU acquis, following the structure of the Evaluation. The analytical overview is accompanied by a critical assessment of the proposed direction, scope and reach of regulatory interventions.

Keywords: European Union, urban wastewater, directive, EU acquis, eutrophication, effectiveness, coherence, governance.

* PhD, Senior Research Associate at the Institute of Comparative Law, Belgrade.

** PhD, Senior Research Associate at the Institute of Comparative Law, Belgrade.

*** PhD, Research Associate at the Institute of Comparative Law, Belgrade.