

ПРАВНИ АСПЕКТИ ПРОБЛЕМА ЗАГАЂИВАЊА ВОДА (УПОРЕДНО-ПРАВНИ АСПЕКТ)*

I

Последњих година дат је са многих страна и у многим земљама знак на узбуну због константно растућег и све већег претећег зла — загађивања околине, а нарочито загађивања ваздуха и воде. И наша, нарочито дневна штампа, том проблему посвећује доста простора.

Скоро свакодневно у нашој штампи могу се прочитати вести о загађивању река и језера отпадним водама из фабрика и градских канализација⁽¹⁾.

(*) Основу чланка представља (реферат одржан на IV међународној конференцији „Наука и друштво“ („Наука, човек и његова околина), одржане у Херцег-Новом од 3. до 10. јула 1971. године.

(1) На пример, у „Вјеснику“ од 29. маја 1971. године наводи се да је настала узбуна „уз ријеку Карашицу због тамањења живота у води отпадним састојцима кудељаре у Чупковцима. Валповачки центар спортских риболовних друштава иницирао је покретање кривичног поступка“. „Прекипело је када је 13. овог месеца наступила врућина и поново се почео ширити смрад из Карашице, површином реке пливале су големе количине ошамућене и већ утинуле рибе“. У истом дневном листу наводи се да је језеро Палић код Суботице толико загађено да нестаје флоре и фауне и да је због тога било потребно да се Палић привремено испуши и да се изврши чишћење језера од муља, с тим да се забрани и изливаче отпадних вода, односно да се отпадне воде пре пуштања језера морају пречистити. Услед скоро неконтролисаног изливања отпадних вода у Саву и Дунав и ове реке су постале толико загађене, да су санитарни органи морали да упозоравају грађане да се или не купају или, односно уколико се купају, да треба да пливају затворених уста и при изласку из воде да одлазе обавезно под туш („Политика“ од 1. јула 1971. године). Према подацима објављеним у „Политики“ од наведеног датума у сваком кубном сантиметру воде Саве има и до 300.000 различитих клиста, а код Панчевачког моста и у Земуну у кубном сантиметру воде Дунава је пронађено више од 240.000 клиста и бактерија. У извештају експе која је вршила бактериолошка испитивања стоји: „Коришћење воде Дунава у рекреативне сврхе доведено је у питање јер бактериолошка загађеност воде на свим токовима представља потенцијалну опасност за здравље људи“. У иностранству се све више поклања пажњу проблему загађивања река и настоји се да се путем уграђивања одговарајућих филтера и уређаја за пречишћавање отпадних вода загађивање река спведе на минимум. Према једној новинској висти („Политика“, од 7. јула 1971. године) за Рајну као једну од највећих река везане су многе романтичне представе. Насупрот томе важила је река Рур из истоимене индустријске области, готово увек као „црна река“. Али чињенице изгледају сасвим другачије: од пловидбе и индустрије вода Рајне се све више загађује, а Рур је једна од најчистијих река и садржи данас мање отровних супстанца него на пример реке које протичу кроз плодне винограде пределе, односно Мозел, Некар и Мајна. Угљени рудници у Рурској области (од 127 рудника каменог угља обуставило је произвођачу у 71 у току последњих 15 година) грпе огромне суме за одржавање чистоће реке. Године 1969. утрошено је 55 милиона марака за реку Рур, 1970.

Проблеми у вези са загађивањем вода присутни су у свим земљама. Нагли развој индустријализације у многим земљама потенцирао је и проблем загађивања вода. Загађивање вода врше нарочито хемијска, металургијска, нафтна, прехранбена, целулозна индустрија, као и друге врсте индустрије. Међутим, са друштвеним развојем потребе за чистом водом постају све веће, нарочито потребе урбанизованих насеља. Исто тако и потребе развоја индустрије захтевају све већу употребу воде.

Ми ћемо се овде задржати углавном на проблемима загађивања река и језера, па према томе нећемо се бавити и проблемима загађивања мора.

Као што је познато, вода уопште, а нарочито вода из река и језера, користи се сем за пиће и потребе индустрије, још и за узгој риба, за напајање стоке, за наводњавање пољопривредних земљишта, за једрење, сплаварење итд. Истиче се и то да вода представља најзначајнији конститутивни елеменат живих бића, с обзиром да она представља 60% тежине човека и до 95% тежине биљке.

Сматра се да су 98% од укупних вода на земљи слане воде, то јест да представљају мора и океане. Према неким мишљењима, људима остаје на располагању само 350.000 кубних километара слатке воде на површини, 150.000 кубних километара подземне воде и 13.000 кубних километара атмосферске воде. Иако су наведене количине вода задовољавале потребе људи током хиљаде година, ипак се истиче да због бројног повећања људи и због друштвеног, економског, техничког и културног развоја расположиве количине вода данас већ нису потпуно довољне, а несумњиво је да у врло кратком року оне неће више бити довољне. Сматра се да ће се човечанство кроз неколико десетина година суочити са проблемом велике nestaшице воде, уопште, или, пак, воде која ће моћи квалитативно задовољити људске потребе. Према томе, са даљим развојем друштва не само да ће се осетити nestaшица потребних количина воде већ ће доћи и до одговарајућег погоршања квалитета воде, што несумњиво представља негативан аспект ових проблема, јер је несумњиво познато, да се данас готово све економски и технички развијене земље суочавају са проблемом загађивања вода, што је уследило због насталих промена у физичким, биолошким и хемијским особинама воде. Загађивање река и језера не врши се само отпадним водама из градске канализације и бацањем разних отпадака већ исто тако загађивање настаје и испуштањем отпадних вода из индустријских, рударских и других предузећа, и као последица других облика загађивања. Овакве појаве утичу да реке и језера постају све више неупотребљиве не само за пиће и напајање стоке већ и за индустријске потребе. У многим рекама не постоји више никакав живот, јер су уништене не само рибе већ и друга бића, а то доводи до квалитативних промена воде, флоре и фауне воде. Иако не треба драматизовати ситуацију, ипак је потребно признати стварну озбиљност овог проблема. Вода чије су резерве на изглед неисцрпне и која дуго времена није имала тржишну вредност, постаје ретка роба. Иако можда, у садашњем тренутку,

године 71 милион, а 1971. године се мора рачунати са укупно 84 милиона марака. Уосталом, угљена прашина може заплъати речну воду, аљ сумпор диоксида и друге хемикалије су много опасније. Ових састојака у реци Рур уопште нема, тако да обилаује рибама као ретко која река у западној Европи и представља прави рај за риболовце".

не постоји непосредна насташица воде, ипак се намеће потреба њеног очувања још са садашњим тренутком и то на плану квалитативног односно квантитативног очувања воде.

Нарочито се данас осећа насташица квалитативне воде у индустријализираним и великим урбанизованим насељима. У Француској на пример, критична ситуација у погледу снабдевања водом постоји у источним и северним департманима, у Немачкој у Рурској области, исто тако и у Белгији и Холандији проблем насташице воде прети општем економском развоју.

Иако је несумњиво да људи данас не познају потпуно тачно све расположиве резерве подземних вода, ипак ни те резерве нису неисцрпне. И стога се већ и данас поставља проблем преношења воде из једне области у другу, а што ће убудуће још више долазити до изражаја. Стога се у многим земљама појављује потреба за сагледавањем резерви воде, а нарочито се истиче у први план потреба сазнавања приближних количина подземних вода, које би се могле користити убудуће.

Због латентне опасности насташице воде, предузете су многобројне студије и истраживања, са циљем да се пронађу нови извори воде путем вештачких средстава, као што су експлоатација глечера, изазивање вештачких киша, смањивање испаравања, процес десанилације морске воде, и др.

Потрошња воде непрестано расте. У Сједињеним Америчким Државама просечна годишња потрошња воде по становнику износи 1.200 м³, док у Француској статистике показују да потрошња воде износи по становнику до 500 м³ годишње. У ове количине урачуната је јавна дистрибуција вода у градовима, као и потрошња воде од стране индустрије и пољопривреде. Нарочито поједине врсте индустрије захтевају велике количине воде за производњу одређених производа.

Истиче се и то, да бистра вода из потока, река и језера, као и мирне воде великих река представљају најпривлачније елементе туризма, јер такве воде улепшавају градове, дају им смисао и ритам.

Проблеми у вези са загађивањем вода нарочито су дошли до изражаја на Конгресу Међународног удружења за дистрибуцију воде који је био одржан 1964. године у Стокхолму и на коме је на једнодушан начин била изражена бојазан у погледу континуиране деградације квалитета површинских вода које су неопходне за снабдевање људи. Стога је као једини одговор дошао закључак о организовању борбе против загађивања вода. Потребно је зауставити процес деградације вода и вратити води њене природне квалитете.

II

Јасно је да превентивне и друге заштитне мере које треба да се предузимају против загађивања вода нужно морају да се ослањају и на средства правне природе. У све већем броју чују се гласови да мере законодавног карактера могу знатно допринети у борби за заштиту квалитета вода, спречавања њиховог загађивања. Међутим, познато је да интервенција законодаваца у циљу спречавања загађивања вода није сасвим нова,

јер су још у средњем веку предузимане законодавне мере (овде се има у виду Закон енглеског Парламента из 1388. године, који је забрањивао загађивање Темзе и њених притока), односно законодавне мере из епохе нешто ближе нама (као што су одговарајуће одредбе шведског закона из 1737. године). Међутим, први закон за који се може рећи да је имао у виду предузимање савремених мера против поменутог феномена јесте енглески Закон из 1876. године.

Иако су корени законодавне интервенције у погледу борбе против загађивања воде прилично дубоки и потичу још из средњег века, ипак се истиче да правна основа у погледу заштите вода варира, с обзиром на поједине земље и да у том погледу до данас не постоји заједнички поглед на решавање тих проблема, што је свакако за жаљење.

Ове разлике проистичу највећим делом из различитости политичких, економских и административних система појединих земаља, као из чињенице да законодавство на различите начине третира такве воде (јавни домен или приватни домен). Док су поједине земље донеле нове законе и поједине прописе који задовољавају садашње захтеве науке и технике у погледу борбе против загађивања воде, друге земље у вези с тим имају застареле правне прописе који нису способни да одговоре садашњим потребама у вези са проблемом борбе против загађивања вода, док најзад постоје и земље које нису донеле никакве правне прописе у овој материји. Исто тако се запажа да су одредбе садржане у правним прописима које допуштају борбу против загађивања вода хетерогене и дисперзиране, јер су оне донете са ограниченим дејством. Због нејединственог законодавства појављује се и пролиферација средстава, поступака и санкција које су врло лоше прилагођене циљу који треба да се постигне. Дисперсија прописа у погледу борбе против загађивања вода свакако да је од штете по јединство акције и ефикасност борбе против загађивања вода, која се неспорно мора свести на заједнички план свих земаља. Дешава се и то да је одсуство јединственог националног закона у извесној мери компензирано локалним прописима који важе на одређеној административној територији, а што доводи до неједнакости норми, које не могу увек да се оправдају објективним локалним условима или, пак, чињеницом да на једном подручју постоје извесне правне норме, док на другим подручјима нема никаквих правних норми у том погледу.

Поједине земље су уочиле штетност непостојања јединственог закона у борби против загађивања вода и због тога су оне и донеле нове законе у току последњих неколико година (као што је, на пример, Финска, Француска, Јапан, Пољска), док је Холандија вршила припреме за израду новог закона. Као што је познато Југославија је такође донела релативно нов Основни закон о водама 1965. године, који ће престати да важи 31. XII 1971. године на основу Уставног закона о примени Уставних амандмана XX—XLI („Сл. лист СФРЈ”, бр. 29/71).

Међутим, истиче се исто тако и чињеница, да и најбољи закони и други правни прописи могу да остану мртво слово на хартији, ако се не предузимају мере за њихову примену. Дешава се и то, да се донесе веома добар закон, да се у почетку примењивања тог закона предузимају све мере које су њиме предвиђене, али да се доцније акција успава и да за-

кон уће у латаргију. Истиче се да је ово скоро општа појава и да закон мало по мало у току своје примене губи своју првобитну строгост. Да не би дошло увек до ових појава, сматра се нужним да управни органи и сами буду прожети убеђењем о потреби стриктне примене Закона и других прописа у вези са поменутиим проблемом.

Сматра се да постоји опасност старења једног закона. Тако је, на пример, професор Јарошински (Пољска) истакао мишљење, да би било пожељно установити принцип, да сви закони који се односе на административне проблеме морају бити ревидирани сваких пет година. Уз резерву да би ревизија била ограничена само на законе који регулишу проблеме са техничког аспекта, при чему се има у виду невероватни прогрес примењених наука и да би период обавезне ревизије требало да износи 10 година; сматра се да би овај принцип требало да буде усвојен нарочито на подручју законодавства које се односи на заштиту вода против загађивања. Истиче се и то да има земаља у којима се води рачуна о развоју друштвених захтева, техничког прогреса и о недостацима који су уочени у примени позитивних правних прописа и да се из тога извлаче последице, које имају за резултат доношење нових законодавних аката. Наводи се пример Велике Британије у којој је Закон из 1951. године о превентивним мерама против загађивања вода био допуњен, апстрахујући друге законодавне текстове, новим Законом из 1961. године, који је имао у виду искуства стечена за време примене ранијег закона.

III

1. *Органи управе надлежни за борбу против загађивања вода.* — Сматра се да се борба против загађивања вода не може замислити без интервенције државних управних органа. Што се тиче надлежности органа управе, основне идеје важећег законодавства манифестују се на следећи начин:

а) на нивоу централних органа постоји централни орган коме су додељене надлежности које су заједничке за проблеме борбе против загађивања вода, или је, пак, реч о органу који је само овлашћен да координира активност различитих министарстава, од којих се свако бави једним од проблема а према својој надлежности;

б) на нивоу регионалних органа постоје специјализовани органи одговорни за све проблеме примене закона, а снабдеване каткада и полуаутономним овлашћењима. Ови органи делују уз учешће представника локалних колективитета, индустријских грана и добровољних заинтересованих асоцијација итд. и уз учешће консултативних комитета састављених од представника различитих група корисника вода.

Међутим, истиче се да има земаља код којих надлежност управних органа у метерији борбе против загађивања вода није организована на нивоу централних органа. То је, на пример, случај са Холандијом. Исто тако различитост у компетенцијама појединих органа управе појављују се и у другим земаљама, као што је случај, на пример, са Шведском. Ова различитост је нарочито велика у Француској.

У *Великој Британији* заштита вода против загађивања остварује се на нивоу централних органа-Министарства за конструкције и за локалну управу — и на регионалном нивоу од стране речних власти. То су аутономни органи, у оквиру којих су локални колективитети сваког појединог ресурса представљени тако, да у принципу сви други интереси буду приступни (пољопривреда, индустрија, дистрибуција вода). Речне власти имају врло широке функције и овлашћења у вези са заштитом вода од загађивања а на целој дужини водног тока и њихових притока. Ови органи на основу закона врше многобројне функције.

У *Пољској* постоји пример концентрације овлашћења на централном нивоу, а у погледу надзора и контроле по питању заштите вода против загађивања и режима канализације фабрика. С обзиром да су ови послови поверени Централној управи за водопривреду, ова управа представља централни орган који је креиран изван министарских ресурса и који је потчињен непосредно Председнику Министарског савета. Овај централни орган има врло широку надлежност у погледу онога што се односи на целокупност привреде режима вода и у том погледу поседује право да координира функционисање других врховних и централних управних органа државе. Његови територијални органи су регионални и локални специјализовани државни органи управе, потчињени президијуму националних савета: службе водопривреде при президијуму националних савета војводства и подсекције при овим истим саветима на нивоу срезова.

У *Југославији* поједине функције врше савезни органи, републички органи, органи аутономних покрајина и општински органи.

Важне послове у вези са борбом против загађивања вода врше не сумњиво органи водопривредне инспекције, који постоје на нивоу републике. Међутим, законом републике може бити друкчије одређено. Послове из своје надлежности органи водопривредне инспекције врше преко водопривредних инспектора. Водопривредни инспектори могу бити само лица која имају прописану стручну спрему и испуњавају друге прописане услове (чл. 103—106. ранијег Основног закона о водама).

У *Француској* је законом предвиђена обавеза за департмане, општине, групе ових колективитета, мешовите синдикате и јавне установе креиране законом да предузимају проучавање, извршење и експлоатацију свих радова од јавне користи који су неопходни. Закон фиксира овлашћења Сталног интерминистарског комитета за проблеме уређивања територије, који је поред осталог овлашћен и да води бригу о акцијама различитих органа који постоје на овом подручју. Закон је исто тако креирао комитете басена, консултативне органе који треба да играју улогу мирења и координације, као и финансијску улогу која представља значајну везу са финансијским органима басена; финансијски органи басена представљају јавне установе које имају финансијску аутономију; они имају за циљ да олакшају реализацију различитих неопходних радова, а могу да додељују зајмове и субвенције и да установљавају и примају дугове. Постоји и Национални комитет вода, консултативни орган састављен од различитих категорија корисника воде, представника општинских савета и општинских савета и представника државе.

Велики број писаца и учесника у дискусији које су се водиле на разним међународним скуповима истицали су, да једино средство које је у стању да осигура одговарајуће искоришћавање вода у једном речном басену представља формирање, свуда где је то могуће, једног органа за сваки басен, одговорног за све врсте коришћења вода (за снабдевање водом, за коришћење воде од стране домаћинства, пољопривреде, индустрије, за риболов, за пловидбу и иригацију, подразумевајући исто тако и борбу против поплава). Према неким ауторима, успех ТВА (Tennessee Valley Authority) У Сједињеним Америчким Државама и одговарајућих речних органа у Великој Британији (као модела органа са већим бројем циљева) оправдава легитимну наду, да ће ово решење постати више правило него изузетак.

Истиче се и то да и локални органи могу, без интервенције централних органа, да преузму на себе део активности борбе против загађивања вода, при чему ће поштовати неопходну униформност, на пример у односу на споразуме закључене са другим управним органима истог речног басена. Међу споразумима између органа управе, који су дали задовољавајуће резултате може се цитирати пример OHIO RIVER VALLEY WATER SANITATION COMMISSION у Сједињеним Америчким Државама.

У Бугарској, према Закону о заштити ваздуха, воде и земљишта из 1963. године и новом Закону о водама из 1969. године борбу против загађивања вода остварују разна надлежства, министарства, државни комитети, главне управе, с тим што посебно место у ефективном руковођењу овом борбом имају два надлежства, и то: Министарство народног здравља и социјалног старања (у односу на санитарну страну ове борбе) и Главна управа водопривреде (у погледу свих осталих односа). Међутим, извесне надлежности у вези са поменутим проблемом има и Државни комитет за привредно планирање, Државни комитет за изградњу и архитектуру, Министарство за пољопривредну производњу, а у посебним случајевима и разни државни комитети за индустрију. Ипак је несумњиво, да главни орган за борбу против загађивања воде представља Главна управа водопривреде.

Сем централних органа у Бугарској постоје и локални органи, који имају извесна овлашћења у борби против загађивања вода.

2. *Методе и средства акције органа управе против лица која врше загађивање вода.* — У Сједињеним Америчким Државама најраширенији начин поступања у већини државица састоји се у издавању наређења од стране државног органа, надлежног за вршење контроле у погледу загађивања вода, одређеном предузећу да смањи степен загађивања својим отпадним водама. Оваква наређења се издају после извршеног саслушања, при чему је установљено да одговарајућа предузећа не поштују норме у погледу квалитета воде и класификацију сектора водног тока у који се изливају отпадне воде. Одлуке органа управе, која садржи поменуто наређење, може да буде предмет жалбе пред судовима опште надлежности.

У Француској управа располаже извесним бројем средстава. Она може обавезати предузеће да поступи по захтевима правних норми, средстава широке апмлитуде, почев од убеђивања до привођења прекршиоца

кривичном суду. Најпре претходи поступак покушаја да се проблеми реше на пријатељски начин и пракса је показала важност оваквог начина поступања. Ако званични преговори не успеју, надлежни орган може донети управни акт, којим ће наредити предузећу да одговори захтевима правних норми. Ако ни овај покушај не успе, префект има овлашћење било да по службеној дужности или на трошак одговарајућег предузећа изврши потребне радове, било да путем свог наређења обустави функционисање предузећа. У овом последњем случају префект је овлашћен да обавезе предузеће да настави исплату свом особљу плата и надница. Предузеће против кога је изречена ова мера има право да покрене управни спор пред надлежним управним судом, као и да изјави жалбу Државном савету.

У *Великој Британији* орган речне управе може захтевати од надлежног суда забрану даљег искоришћавања водног тока, да би се онемогућило изливање из отпадних вода шкољивих супстанци. Штавише, комунални органи могу повести квазикривични поступак у случају, када загађивање реке отпадним водама узима шкољиве пропорције за здравље људи и животиња; комунални органи истовремено могу захтевати од предузећа да смањи загађивање вода и да примене пропис о новчаној казни.

У *Шведској* Национална служба за заштиту вода располаже у случају констатовања претње од загађивања са два средства: а) може издати наредбу у циљу ефикасне заштите вода; б) може захтевати било од локалне управе, било од суда доношење забране о изливању отпадних вода које нису у довољној мери пречишћене или да изда наредбу о елиминисању шкољивих дејстава из отпадних вода. Постоји, такође, правило по коме Национална служба може да нареди предузећу да се оно само обрати надлежном суду који треба да установи услове за изливање отпадних вода.

С друге стране, одговорност предузећа може се поставити пред судом општег права (common law). У већини земаља трећа лица која су оштећена могу непосредно поднети тужбу против предузећа која не поштују правне норме садржане у правним прописима, а у вези са испуштањем отпадних вода или према правном систему сваке поједине државе путем норми о чистоћи река.

Тако, на пример, у *Француској* ако предузеће не поштује норме садржине у префектовој наредби које се на то предузеће примењују и ако због тога трећа лица трпе штету, ова лица, поред тога што могу захтевати од префекта да изрекне административне санкције против предузећа или да донесе још строжију одлуку о одговорности предузећа, могу исто тако да поднесу грађанску тужбу код суда опште надлежности и да траже накнаду штете и изгубљену добит. Они, такође, могу поднети тужбу кривичном суду и захтевати, на пример, од администрације надлежне за водопривреду и шуме да и она подигне тужбу против индустријалца који је скривио. Судови могу, ако констатују повреду прописа, да осуде предузеће под претњом принудног извршења да престане у целости или делимично са експлоатацијом, ако својим функционисањем наноси озбиљну штету суседству, или да нареди само да престане са изливањем шкољивих отпадних вода.

У САД, у *Великој Британији*, у *Холандији* и у *Шведској* сопственици суседних непокретности имају овлашћење да траже од судова општег права да изрекну индустријском предузећу забрану изливања отпадних вода, под претњом изрицања пресуде за накнаду штете и изгубљене добити. Истиче се да кривична одговорност индустријских предузећа не представља неки нарочити интерес. Управни суд је овлашћен да у овој материји одлучује репресивним средствима и може да осуди предузеће на новчану казну, а евентуално исто тако и на накнаду штете и да при томе нареди да се престане са узроком који изазива штете.

У *Пољској* независно од казни које могу изрећи судови и кривичне административне комисије, орган службе за водопривреду на нивоу војводства може изрећи према предузећу као репресивну меру, специјалну новчану казну због загађивања вода, с тим да новчана казна погађа фондове предузећа. У извесним случајевима новчана казна је обавезна, док у другим случајевима она је факултативног карактера. Новчана казна се изриче после одржавања јавне расправе, при чему се орган управе ослања на резултате контроле.

У *Југославији* је исто тако била предвиђена могућност да предузеће буде кажњено новчаном казном до 100.000 нових динара за привредни преступ, ако уноси у воде опасне материје у количинама које могу да доведу у опасност живот и здравље људи, и ако уноси у воду штетне материје противно наређеној мери (члан 115. ранијег Основног закона о водама).

3. *Поступак и административна пракса* — У вези са питањем испуштања индустријских отпадних вода два става су могућа: с једне стране, може се препустити грађанима потпуна слобода да поступају према сопственом мишљењу, али на свој ризик и опасност. С друге стране, може се изливање отпадних вода подврћи претходном одобрењу а у циљу да се постигне гаранција о коришћењу постројења сагласно закону. У највећем броју земаља захтева се претходно одобрење за испуштање отпадних вода у јавне водене токове.

У *Савезној Републици Немачкој* закон увек намеће предузећу да прибави специјално одобрење за испуштање отпадних вода. Такво одобрење је неопходно чак и када је у питању сасвим мала количина воде и када је загађивање нешкодљиво. Међутим, постоји разлика у форми између одобрења у ужем смислу речи (*Bewilligung*) и упрошћеног овлашћења или дозволе (*Erlaubniss*) које се увек може опозвати.

У *Сједињеним Америчким Државама* принцип претходног одобрења постоји у законодавству већине држава, али пракса није јединствена. Када је одобрење прибављено, оно се сходно општем правилу издаје од стране државног органа надлежног за вршење надзора у погледу загађивања вода. У појединим државама овај посебни државни орган може пренети своја овлашћења на градске службе надлежне за питање вода.

У *Француској* предузеће није према општем правилу дужно да прибави специјално одобрење за изливање отпадних вода, ако је степен загађивања незнатан. При свем том изливање отпадних вода подчињено је одређеним рестрикцијама, и ако то општи интерес захтева, префект може

наметнути заинтересованом предузећу строжије допунске одредбе, фиксирајући норме које се морају поштовати при изливању отпадних вода.

У *Великој Британији* обавеза прибављања специјалног одобрења уведена је Законом из 1951. године, који се примењује само на предузећа која су основана после његовог ступања на снагу. Закон из 1961. године проширио је обавезу прибављања одобрења и на предузећа основана пре 1951. године, прецизирајући да издавање одобрења не може бити одбијено на неоправдани начин.

У *Холандији*, исто тако, потребно је одобрење и издавање овог одобрења је условљено предузимањем обавезе на додатне трошкове проузроковане отпадним водама предузећа у питању, на пример проширењем дренаже, одношењем депоа итд.

У *Пољској* закон предвиђа прибављање одобрења од органа службе за водопривреду на нивоу војводства или на нивоу среза. Одобрење мора бити у складу са директивама у материји заштите вода против загађивања, које чине део перспективног плана о развоју националне привреде, а у одељку посвећеном уопште водопривреди.

У *Шведској* сви облици изливања отпадних вода нису потчињени прибављању претходног одобрења и оно је предвиђено само за извесне случајеве или када то оцени Национална служба за заштиту вода. Када је прибављање претходног одобрења предвиђено, издавање одобрења може бити условљено спровођењем поступка који је било судског карактера, било, знатно ређе, обичног административног карактера. Исто тако, треба истаћи улогу локалних одбора за заштиту здравља, који могу издавати опште норме које се односе на изливање отпадних вода и пречишћавање таквих вода, а ти органи могу издати и индивидуалне наредбе у циљу примене општих норми.

У *Југославији*, према важећим прописима, чини се разлика између одобрења општег карактера које се односи на конструкцију фабрике или измену поступка фабрикације и специјалног одобрења које се односи искључиво на конкретан случај испуштања загађених вода.

Као што је већ истакнуто, одобрење за изградњу водопривредних објеката и постројења, као и за изградњу објеката и постројења који могу привремено, повремено или трајно да проузрокују промену у природном или вештачком успостављеном режиму вода, може се издати само ако је претходно прибављена водопривредна сагласност и сагласност органа управе надлежног за послове санитарне инспекције. Водопривредну сагласност издаје републички орган управе надлежан за водопривреду (чл. 36. и 37. Основног закона о водама). Водопривредна сагласност за изградњу објеката и постројења који испуштају загађене воде неће се издати, ако инвестиционим програмом није предвиђена изградња уређаја за пречишћавање вода. Изузетно, законом републике могу се одредити водена подручја на којима се издавање водопривредне сагласности не мора условити зградњом уређаја за пречишћавање вода, ако би се загађеност воде изазвала само на том подручју (члан 63. Основног закона о водама). Треба истаћи и обавезу савезних и републичких органа хидрометеоролошке службе да обезбеђује стално и систематско осматрање и испитивање кван-

титативних и квалитативних промена вода и да органима управе надлежним за водопривреду и другим заинтересованим органима и организацијама стављају на располагање резултате испитивања промена вода, као и прогнозе времена и промена вода (члан 64. Основног закона о водама).

За *бугарско право* се истиче да одговарајућа министарства, надлежности и надлежни савети предузимају читав систем мера за одржавање чистоте на водама, с тим што се те мере не састоје само у одобравању планова и давању дозволе за постројење при обавезној изградњи уређаја за пречишћавање, јер је много важнија техничка делатност коју врше одговарајући државни органи и који одређују воде, које не могу да се испуштају у реке од стране предузећа. Даље се истиче да у вези са овим проблемом треба да се чини разлика између: а) одобравања планова; б) давања одобрења за испуштање отпадних вода; ц) постављања посебних допунских услова, за отпочињање рада од стране посебних предузећа.

IV

Већина земаља које су изложене опасностима загађивања вода организовале су периодична испитивања водних токова са гледишта хемијског, биолошког и бактериолошког загађивања. Врше се одговарајућа проверавања и резултати проверавања служе органима управе у оријентацији за предузимање одговарајућих мера против загађивања вода. Истиче се да у већини законодавстава контрола квалитета вода је регулисана у вези са контролом испуштања вода из одговарајућих фабрика које употребљавају воду у већим количинама.

У том погледу ангажовани су различити органи, било да је реч о државним институцијама или о државним службеницима, било о плуралитету органа, као што је то случај у Савезној Републици Немачкој.

У САД одређивање степена загађености вода спада најчешће у надлежност органа који врше контролу над загађивањем вода сваке државице. Овде је посебно реч о здравственој служби и комисији за риболов поједине државице. Органи контроле испитују стање отпадних вода од испуштања из одговарајућег предузећа, испитују такође инсталације за пречишћавање отпадних вода, као и узроке отпадних вода и вода у које се сливају отпадне воде. У већини државица према важећим правним нормама предузеће прима службено мишљење о резултатима контроле. Међутим, има и одређених државица, које мишљење о коме је овде реч, достављају предузећу само у случају кад констатују повреду правних норми. У овом последњем случају могу да се предузму и одговарајуће правне санкције.

У *Француској* органи управе контролишу на сталан начин степен, природу и квалитет отпадних вода, као и стање загађености вода у које се уливају отпадне воде. Главни орган ове контроле је инспекцијска служба, која поступа према одговарајућим прописима који утврђују детаљне модалитете надзора и техничке контроле. Извештај који се саставља при-

ликом вршења контроле доставља се префекту: ако постоји повреда прописа, саставља се записник и предузеће је дужно да саобрази своја постројења у целости или делимично закључцима извештаја о којима је овде реч. Пракса је да предузеће бива информисано о резултатима контроле чак и кад није констатована никаква повреда правних прописа. Почев од 1958. године, трошкови контроле код одређених предузећа стављају се на њихов терет и бивају наплаћени посредством таксе чију висину и модалитете утврђују државни органи.

У *Великој Британији* контролу врше инспекцијске службе органа речне управе. Органи управе по правилу шаљу обавештења предузећу у случају констатовања повреде и то бива само у случају када су остале без дејства мере које су предузете. Трошкови контроле падају на терет органа управе.

У *Холандији* контролу врши Национални институт за пречишћавање употребљених вода, када су у питању овлашћења дата од стране централне владе. Контрола се врши на тај начин, што се узимају узоши више пута у току године. Извештаји се каткад сапоштавају предузећима.

У *Пољској* контролу предузећа врши управни територијални орган службе за водопривреду, практично на нивоу среза. Ова служба врши контролу стања функционисања и искоришћавања инсталација за пречишћавање отпадних индустријских вода; она исто тако контролише да ли се поштују други услови из датог одобрења. Дирекција предузећа дужна је да снабдева органе контроле детаљним информацијама које се односе на режим вода и на отпадне индустријске воде и да стави на располагање све материјале који се на та питања односе. Сагласно опште прихваћеном принципу, представник дирекције предузећа присуствује и вршењу контроле. У вези са вршењем контроле у Пољској треба поменути и органе Националне санитарне инспекције, којој је поверено вршење контроле воде за пиће и за домаћу употребу.

У *Шведској* послове контроле врши Национална служба за заштиту вода тако што њени службеници имају право да улазе у предузећа и врше инспекцију на лицу места, уз евентуално учешће представника органа управе за риболов.

У *Југославији* надзор над извршењем правних прописа који забрањују загађивање воде врши водопривредна инспекција.

Ову инспекцију врше водопривредни органи републичке инспекције, ако законом републике није друкчије одређено. Послове из своје надлежности органи водопривредне инспекције врше преко водопривредних инспектората.

Органи водопривредне инспекције врше надзор над изградњом водопривредних објеката и постројења и извођењем водопривредних и других радова, над радом водопривредне и друге радне организације које врше водопривредну делатност, као и над употребом, искоришћавањем и испуштањем отпадних и загађених вода од стране радних и других организација, грађанских правних лица и грађана који на основу водопривредне дозволе употребљавају и искоришћавају воду.

У пракси, међутим, органи водопривредне инспекције истичу, да је мали број предузећа изградио потребне уређаје за пречишћавање вода.⁽²⁾

Проблем у вези са неизвршавањем законских наређења за уграђивање постројења за пречишћавање отпадних вода није само присутан у СР Црној Гори већ и у свим осталим нашим републикама.

У *Бугарској* контрола у погледу примене прописа о загађивању вода није регулисана самим Законом о заштити ваздуха и воде од загађивања, већ је то питање препуштено да буде регулисано правилником, који је донет на основу члана 25. поменутог Закона.

Закон је само у погледу контроле предвидео да Министарство народног здравља и социјалне заштите спроводи санитарну контролу у погледу заштите чистоћа вода.

V

1. Ограниченост простора не допушта нам да се упустимо у разматрање свих области правног аспекта проблема загађивања вода. Било би веома интересно расправити и проблем санкција за случај прекршаја норми које забрањују загађивање вода, проблем грађанске одговорности, као и проблем загађивања вода на међународном плану. Међутим, свако од ових питања може бити предмет посебне студије. Стога смо се овде углавном задржали на тзв. јавноправном аспекту проблема загађивања вода и то са гледишта унутрашњег права појединих земаља.

Већ смо истакли да нарочито сложена ситуација у вези са проблемом борбе против загађивања вода наступа у федеративним државама, у којима је члановима федерације препуштено да у ширем обиму својим прописима регулишу питање борбе против загађивања вода. Тешкоће које у овим земаљама настају састоје се у непостојању одговарајућих норми у свим чланицама федерације, као и у атомизирању прописа који регулишу питање борбе против загађивања вода. Све то чини да је правна регулатива у оваквим земаљама недовољно ефикасна и да због тога настају тешкоће како у оквиру правног поретка саме такве државе, тако и на међународном плану.

(2) Нека нам овде буде допуштено да цитирамо извод из једне новинске вести („Политика“ од 18. V 1971. г.), у којој се између осталог каже: „Повод овим редовима је једна скорашња расправа о заштити вода од индустријског загађивања, вођена у Привредном већу Скупштине Црне Горе. На том скупу, још једанпут се чуло: да је од свих река у Црној Гори остала незагађена још једино Тара, да је Лим од Иванграда до Бијелог Поља практично мртва река, да у Црној Гори данас нема ни једног постројења које има уређаје за пречишћавање воде.

Још једном се чуо вапај једног броја стручних људи о неопходности потпуне заштите Таре, те како они рекоше у Европи последње чисте и тако дивне реке. Упозорили су да је последњи час за акцију, јер се ускоро пуштају у рад рудник и флотација у Мојковцу, а питање заштите Таре од отпадних вода још није решено. Са скупштинске говорнице такође је речено да је на овај начин прекршено десет закона и повређено четири устава (трију република кроз које Тара тече и југословенски). Наведоше и пример како су се сбраћали Републичком јавном правобранилаштву, али су добили одговор да негова надлежност почиње оног тренутка кад се река загади. (А шта ли чекају са Лимом?).

На истом месту, иза скупштинске говорнице чула су се и оваква мишљења: да је Мојковцу кориснији рудник него Тара, да се не може развијати индустрија, а чувати река“.

У Југославији је до нових уставних амандмана био у важности савезни Основни закон о водама („Службени лист СФРЈ”, бр. 13/65), који је регулисао, поред осталог, и питање борбе против загађивања вода. Међутим, доношењем нових уставних амандмана престаће важност поменутог савезног закона (31. XII 1971. године), с тим што ће ова материја бити препуштена републикама и покрајинама. Мишљења смо да ће овакав начин регулисања материјала о водама изазвати низ тешкоћа, нарочито у вези са спровођењем борбе против загађивања вода. Већи број река тече кроз територије двеју или више република, па ће се појавити низ спорних питања у вези са средствима која треба применити у борби против загађивања вода. А ти проблеми ће, несумњиво, као последица брзе индустријализације наше земље, постајати све акутнији, што ће свакако стварати тешкоће свим тим прибрежним републикама. Стога нам се чини да је било целисходније, да се материја о водама, као и питање борбе против загађивања вода, регулише савезним законом. Овакав предлог смо и учинили и у дискусијама о новим уставним амандманима.

Осетљивост проблема који се појављују у вези са борбом против загађивања вода биће потенцирана чињеницом, да ће се појављивати ризичити прописи по овим питањима, што ће, чини нам се, још у већој мери компликовати проблеме борбе загађивања вода, који су у пракси и без тога веома сложени.

3. При свем том тешкоће ове врсте могу се превазићи путем договора и споразумевања заинтересованих република. Свака република је несумњиво заинтересована за спровођење борбе против загађивања вода на својој територији.

Међутим, далеко озбиљније сметње за успешно спровођење борбе против загађивања вода се састоје у ванредно скупим постројењима које би поједина индустријска предузећа, чије отпадне воде загађују реке, била дужна да изграде ради пречишћавања отпадних вода. На те сметње се такође налази и у вези са изливањем отпадних вода из градске канализације. Постројења за пречишћавање отпадних вода у неким индустријама, према извесним подацима, коштају исто толико, колико и читаво индустријско предузеће. Због тога се и водопривредна инспекција, при вршењу надзора над спровођењем прописа, налази у ванредно тешкој ситуацији, с обзиром да се налази пред дилемом: или забранити рад индустријског предузећа које није изградило одговарајућа постројења за пречишћавање отпадних вода, или допустити рад таквог предузећа, а то значи дозволити да се настави са загађивањем вода. Често су органи, под политичким, социјалним и другим притисцима, немоћни да спроведу јасне прописе о спречавању загађивања вода, тако да толеришу и даље рад таквих индустријских предузећа.

Стога је неусмњива чињеница, да проблем не лежи само у доношењу одговарајућих правних норми, већ у тачном и доследном спровођењу донетих правних прописа.

С обзиром на озбиљност овог проблема, његовом решавању треба да поклони пажњу читава друштвена заједница и да се отклањање узрока загађивања вода планира на дужи временски период. Битно је, међу-

тим, почети са применом позитивних правних прописа, па макар била реч и само о њиховом делимичном примењивању, с тим да се истовремено предвиди крајњи рок, у коме ће предузећа морати да потпуно поступе по закону и другим правним прописима.

Др Славољуб Поповић

РЕЗЮМЕ

Правовые аспекты проблемы загрязнения вод

В своей статье автор с помощью сравнительно-правового метода освещает проблему загрязнения вод. Известно, что в наши дни все экономически и технически развитые страны сталкиваются с проблемой загрязнения вод, наступившей вследствие происшедших перемен в физическом, биологическом и химическом составах воды. В статье вначале указывается на юридические рамки для решения проблемы загрязнения вод.

Считается, что превентивные и остальные охранительные меры, которые следует предпринимать против загрязнения вод, должны опираться и на средства правовой природы. Все громче слышны голоса, что меры законодательного характера могут в значительной степени способствовать успеху борьбы с загрязнением вод. Однако констатируется, что у мер правового характера отсутствует общность, что они разобщены, вследствие чего ни средств и санкций, предпринимаемых в борьбе против загрязнения, отсутствует необходимое единство.

Далее в статье автор говорит об органах управления, ведающих борьбой с загрязнением вод. Автор вначале дает сравнительно-правовой обзор органов управления, осуществляющих в отдельных странах борьбу и применяющих санкции против загрязнения вод. В числе остальных в этой части статьи автор подвергает рассмотрению методы и средства борьбы органов управления с лицами, вызывающими загрязнение вод, а также производство и административную практику важнейших европейских и американских стран в борьбе против явлений загрязнения вод.

В заключение автор приходит к выводу, что проблемы борьбы с загрязнением вод заключаются не в одной лишь необходимости создания соответствующих правовых норм, но может быть в большой степени в необходимости строгого и неуклонного применения на практике принятых правовых положений.

SUMMARY

Legal Aspects of the Water Pollution Problem

In the paper the author discusses the problem of water pollution by the method of comparative law. It is a fact that nearly all of the economically and technologically developed countries are facing the problem of water pollution, as a consequence of the changes that have taken place in physical, biological and chemical properties of water. The legal frames for the solution of the water pollution problem are first indicated.

It is considered that preventive and other protective measures that ought to be undertaken against water pollution, necessarily should rely on the legal means too. Many are of the opinion that legislative measure may considerably contribute to the action against water pollution, but at the

same time it is stated that legal measures are not uniform, that they are dispersed, and therefore neither the procedures, means and sanctions, undertaken in fighting water pollution, are uniform.

The author then reviews the government agencies competent to deal with water pollution. First, he gives a comparative survey of corresponding government agencies in different countries. In this part of the article, inter alia, the methods and means of steps undertaken by the agencies against persons polluting water, are discussed, as well as the procedures and administrative practices of the most important countries in Europe and North America.

Winding up the article the author concludes that the problems of water pollution do not only exact enactment of suitable legal rules, but rather that the adopted legal regulations be exactly and consequently applied in practice.

RÉSUMÉ

Les aspects juridiques du problème de la pollution des eaux

Dans cet article l'auteur traite le problème de la pollution des eaux à l'aide de la méthode de droit comparé. Il est bien connu qu'aujourd'hui dans presque tous les pays économiquement et techniquement développés le problème se pose de la pollution des eaux, ce qui a résulté des changements qui se sont produits dans les propriétés physiques, biologiques et chimiques des eaux. Dans cet article sont indiqués en premier lieu les cadres juridiques pour la résolution du problème de la pollution des eaux.

On considère que les mesures préventives et les autres mesures de protection qu'il faut prendre doivent nécessairement s'appuyer sur les moyens de nature juridique. De plus en plus souvent la voix publique se fait entendre que les mesures de caractère législatif peuvent sensiblement contribuer à la lutte contre la pollution des eaux. Toutefois, on peut constater que les mesures de nature juridique ne sont pas uniques, qu'elles sont dispersées, par conséquent ni les procédés, ni les moyens ni les sanctions qui sont appliqués dans la lutte contre la pollution des eaux ne sont pas uniques.

L'auteur traite ensuite la question des organes de l'administration compétents pour la lutte contre la pollution des eaux. Il expose en premier lieu un tableau de droit comparé des organes de l'administration qui sont compétents dans les divers pays pour engager la lutte et appliquer les sanctions contre la pollution des eaux. En outre, dans cette partie, il étudie les méthodes et les moyens d'action auxquelles ont recours les organes de l'administration dans leur lutte contre les personnes qui commettent la pollution des eaux, ainsi que la procédure et la pratique administrative des principaux pays d'Europe et d'Amérique pour enrayer la pollution des eaux.

En terminant l'auteur conclut que les problèmes relatifs à la lutte contre la pollution des eaux ne reposent pas seulement sur la nécessité d'adopter les normes juridiques correspondantes, mais peut-être plutôt sur la nécessité d'appliquer avec précision et de manière conséquente dans la pratique les prescriptions juridiques en vigueur.