

Poglavlje 27 u Crnoj Gori Izvještaj iz sjenke Koalicija 27

Autori: Koalicija 27 – Breznica, Centar ekoloških inicijativa, Centar za razvoj Durmitora, Centar za zaštitu i proučavanje ptica, Crnogorsko Društvo Ekologa, Da zaživi selo, Društvo Dr. Martin Schneider – Jacoby, Društvo mladih ekologa Nikšić, Ekološki pokret OZON, EXPEDITIO, Green Home, MANS, MedCEM, MogUI, Naša akcija, Natura, Program za životnu sredinu, Regionalna razvojna agencija Bjelasica, Komovi i Prokletije, Sjeverna zemlja, Zeleni Crne Gore.

Uvod

Ovaj izvještaj bavi se ključnim događajima u oblasti životne sredine u Crnoj Gori za period od osnivanja Koalicije 27, u aprilu 2016. godine do jula 2017. godine. U izvještaju se ocjenjuju realizovane aktivnosti relevantnih institucija u ovoj oblasti i daju preporuke za jačanje procesa prenošenja i sprovođenja zakonodavstva EU obuhvaćenog poglavljem 27. Svakako ovaj dokument nastoji i pojasniti suštinske probleme u pojedinačnim oblastima koje pokriva ovo poglavlje, te ukazati na potrebu da se tokom pregovora povede računa i o njima.

Pristupni pregovori sa Crnom Gorom otvoreni su 29. juna 2012. godine. Do sada je otvoreno 28 pregovaračkih poglavlja od kojih su tri privremeno zatvorena. Međutim, Poglavlje 27, od ukupno 35, smatra se najobimnijim i finansijski najzahtjevnijim poglavljem koje tek treba da se otvori. Naime, pregovaračka pozicija države Crne Gore je već upućena Evropskoj komisiji, te se otvaranje poglavlja očekuje najkasnije do kraja 2017. godine.

Zaštita životne sredine predstavlja ključan izazov za jedinu ustavom proklamovanu ekološku državu na svijetu. U kontekstu drugih zemalja koje nijesu težile kreiranju ekološkog brenda na ovaj način, Crna Gora zauzima 47. mjesto na listi ekoloških zemalja svijeta, a shodno Indeksu ekoloških performansi (EPI), koji su razvili univerziteti Jejl i

Kolumbija u saradnji sa Svjetskim ekonomskim forumom, i koji mjeri ekološku i ekosistemsku vitalnost svake države¹.

Zakonodavstvo EU koje se odnosi na Poglavlje 27, omogućava Crnoj Gori da opravda svoj ekološki status. Međutim, obim i dugoročni ciljevi pravnih tekovina EU u oblasti životne sredine zahtjevaju punu posvećenost Vlade. Da bi taj proces bio uspješan, donosioci odluka trebaju životnu sredinu postaviti visoko na listi prioriteta, što sudeći prema zvaničnim Vladinim dokumentima, strateškim smjernicama, programima rada Vlade, a prije svega budžetom opredijeljenim sredstavima za ulaganja u životnu sredinu, nije slučaj. Čvrsta odlučnost i promjena dosadašnjeg kursa politike u ovoj oblasti biće neophodna da bi se riješili decenijama nagomilani problemi u oblasti životne sredine i odgovorilo na sadašnje i buduće izazove.

Kao osnov demokratskog procesa u pregovorima, Evropska unija je prepoznala učešće civilnog sektora, čija zapažanja su vrlo često sadržana u Izvještajima o napretku Crne Gore, a neka pitanja su prepoznata i kao zvanični uslovi (*banchmarks*) u kontekstu otvaranja ili zatvaranja samih poglavlja. Upravo sa namjerom da se ukaže na suštinske probleme i predlože konkretna rješenja, organizacije civilnog društva u oblasti životne sredine oformile su Koaliciju 27², čiji je cilj zagovaranje održivih rješenja i doprinos kvalitetu, transparentnosti i što bržem savladavanju zahtjeva EU u okviru 27. pregovaračkog poglavlja.

Koalicija je zamišljena kao otvorena platforma za zajedničko praćenje i učešće organizacija civilnog društva u procesu zastupanja i promovisanja evropskih tekovina u oblasti životne sredine. Formirana je u okviru projekta „*Jačanje kapaciteta za bolju životnu sredinu u Crnoj Gori*“, koji uz finansijsku podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, realizuju nevladine organizacije Green Home, Centar za zaštitu i proučavanje ptica, Sjeverna zemlja, Društvo mladih ekologa Nikšić i Zelena akcija/Friends of the Earth iz Hrvatske.

Cilj ovog izvještaja nije da zamijeni Vladine priloge analitičkom izvještaju u oblasti životne sredine, Godišnjem izvještaju o napretku, Izvještaju o realizaciji preporuka, a još manje da ocjenjuje Izvještaj o implementaciji **Nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena (NEAS) sa Akcionim planom za period (2016-2020)**, već da kroz odabrane tematske oblasti ukaže na goruće probleme i pruži adekvatna rješenja. Imajući u vidu zajedničke prioritete Koalicija je, u ovom izvještaju, obuhvatila najvažnije segmente: horizontalno zakonodavstvo, upravljanje otpadom, kvalitet vazduha, kvalitet voda, zaštita prirode i industrijsko zagađenje, ostavljajući oblast hemikalija, buke i civilne zaštite da budu predmet izvještaja u narednom periodu. Tematska oblast klimatskih promjena obuhvaćena je posebnim izvještajem Koalicije 27, koji obrađuje i pitanje energetike.

¹ <http://epi.yale.edu/country/montenegro>

² <http://koalicija27.me/>

Horizontalno zakonodavstvo

Pregled stanja

U Izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu, koju je pripremila Evropska komisija, u oblasti *horizontalnog zakonodavstva*, konstatuje se da je donešen novi Zakon o životnoj sredini, koji je usvojen u junu prošle godine. Kada je u pitanju strateški nivo dokumenata, Vlada je usvojila Nacionalnu strategiju za transponovanje, implementaciju i sprovođenje pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena (NEAS) sa Akcionim planom za period 2016–2020. U istom izvještaju naglašena je potreba da se jačaju administrativni kapaciteti, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, i to u svim sektorima, a naročito kapaciteti ekološke inspekcije.

U istom Izvještaju je takođe naznačeno da je zakonodavno usklađivanje sa pravnom tekovinom EU u oblasti uticaja na životnu sredinu i strateškog uticaja na životnu sredinu u naprednoj fazi, međutim, da izostaje adekvatna implementacija, naročito po pitanju infrastrukturnih i energetske projekata. Ističe se i da je Crna Gora preduzela određene korake da poboljša saradnju sa civilnim društvom, kao i da su potrebni veći naponi da se postigne djelotvorno učešće građana u procesu donošenja odluka. Prepoznaje se i značaj Koalicije 27, koju čini tada 15, a danas 20 ekoloških organizacija, kao i dobro funkcionisanje četiri Aarhus centra, što bi trebalo ukazati na dobro stanje u oblasti pristupa informacijama o životnoj sredini.

U junu 2017. godine donijet je Zakon o infrastrukturi prostornih podataka, sa odloženom primjenom. Ovim Zakonom se transponuju odredbe INSPIRE direktive.

Shodno NEAS-u sa AP **nije bilo predviđenih obaveza** u ovom periodu, a u pogledu transpozicije i implementacije pravne tekovine EU u ovoj podoblasti³.

Problematika

U odnosu na Izvještaj Evropske komisije, situacija u pojedinim oblastima ne odražava realno stanje stvari. Tako npr. **saradnja sa civilnim sektorom** još uvijek često predstavlja samo zadovoljavanje formalnosti dok suštinski izostaje. Civilni sektor se poziva na učešće u radnim grupama, upravnim i savjetodavnim odborima, u okviru kojih *suštinski bitno ne utiču na procese u kojima učestvuju*. Na ovaj način institucije predstavljaju javnosti, formalno učešće predstavnika civilnog sektora kao dobar vid saradnje i uvažavanja

³ Izvještaj o implementaciji Nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s Akcionim planom za period 2016-2020. Rok za izmjene i dopune Zakona o EIA su predviđene do 21.12.2017. godine.

različitih mišljenja. Sa druge strane, predstavnici civilnog sektora daju legitimitet radnim grupama prvenstveno da bi bili na izvoru informacija, postupajući u uvjerenju da će u nekim rijetkim slučajevima ipak uticati na proces donošenja odluka, zahvaljujući argumentovanim i stručnim komentarima. Pa i pored toga, zbog lošeg odnosa unutar radnih grupa, tj. tretmana predstavnika nevladinog sektora, isti vrlo često istupaju iz različitih radnih tijela⁴, osporavajući legitimitet procesima, koje smatraju za nedovoljno transparentne ili neefikasne.

Deklarativna saradnja sa civilnim sektorom osjetna je i u procesima organizovanja **javnih rasprava**, na koje OCD redovno učestvuju, ali čiji se stručni i argumentovani komentari gotovo nikada ne usvajaju. Praksa pokazuje da se prihvataju samo „korektivni“ komentari, ne i oni suštinske prirode. Ovakav stepen isključivosti i tzv. *negativne statistike*, posebno u dijelu dostavljanja komentara na EIA i SEA, u dužem vremenskom periodu obezvređuje učešće civilnog sektora na javnim raspravama, obeshrabrujući ih na dalje postupanje. Ne postoji podatak o usvojenim komentarima OCD, koji su doveli do davanja negativnog mišljenja na procjene uticaja niti obustavu, po životnu sredinu, konfliktnih projekata.

Takođe je primjetna praksa održavanja javnih rasprava tokom godišnjih odmora i praznika, a u nekim slučajevima i u prostorijama zagađivača, čime se ne obezbjeđuje princip neutralnosti⁵. Najskoriji primjer zloupotrebe javne rasprave vezan je za nacrt Zakona o planiranju i uređenju, koji je prošao javne konsultacije 2015. godine, da bi se početkom 2017. godine na konferenciji za novinare u organizaciji Ministarstva održivog razvoja i turizma, predstavila bitno izmijenjena verzija zakona, što ukazuje na činjenicu da se radilo o potpuno novom zakonu, sa rješenjima za koje do tada javnost nije čula. Nakon pritiska civilnog sektora i stručne javnosti, MORT je ipak održao javne rasprave za novi Prijedlog zakona.

Naročito je izražena praksa isključivosti relevantnih institucija u pogledu naknadnog dijaloga. Naime, vrlo često se dešava da se u isto vrijeme, paralelno održavaju javne rasprave za nekoliko propisa, strategija, elaborata, kada je vrlo očekivano da OCD koje se bave pitanjima životne sredine, ne mogu kvalitetnim učešćem „pokriti“ sve javne rasprave. Na način kreiranja *simultanih procesa*, koje je po obimu nemoguće ispratiti, institucije koriste argumente izostanka sa javnih rasprava *ad acta*. Na ovaj način ne dozvoljava se konstruktivan dijalog naknadno, čak ni u slučaju evidentne opasnosti po zaštitu prirode ili kada je u pitanju opšti javni interes, uprkos saznanjima i jedne i druge strane, da ni učešće na javnim raspravama, bar sudeći po statistici, ne bi rezultiralo promjenom odluke nadležnih organa.

Obzirom da je u Izvještaju o napretku za 2016. godinu istaknuto dobro funkcionisanje četiri **Aarhus centra**, potrebno je ukazati na razlike u operativnom funkcionisanju tih centara.

⁴ Najskoriji primjer istupanja OCD iz radnog tijela bilo je napuštanje Savjetodavnog odbora za zaštitu Ulcinjske solane od strane samog inicijatora za formiranje ovog tijela, Centra za zaštitu i proučavanje ptica. Istupanje je bio rezultat izostanka formalno-pravne zaštite ovog lokaliteta, a naročito nakon gubitka druge po redu sezone gniježdenja, koja je propala usljed neadekvatnog režima voda.

⁵ Primjer javna rasprava za EIA Željezare Nikšić koja je održana u krugu fabrike.

Naime, dva centra (*Podgorica i Berane*) su organizacione jedinice Agencije za zaštitu životne sredine, dok druga dva (*Nikšić i Pljevlja*) djeluju u okviru nevladinih organizacija Ekološki pokret Ozon i Ekološko društvo Breznica.

Iako je unutrašnjom sistematizacijom AZŽS predviđeno radno mjesto za Aarhus centar u Podgorici, tokom 2016. godine nije bilo zaposlenih, pa su obaveze preuzimane od strane drugih službenika što se nesporno odrazilo na kvalitet rada i slabiju interakciju, kao i komunikaciju sa zainteresovanom javnošću.

Aarhus centar Berane djeluje kao isturena kancelarija AZŽS, sa dvoje zaposlenih. Usljed nedostatka samostalnosti u radu i organičenih resursa i kapaciteta, ova kancelarija nije uspjela da se pozicionira kao Regionalni centar za sjever. Iako postoji komunikacija sa lokalnim upravama i nevladinim organizacijama iz sjevernog dijela Crne Gore, Aarhus centar Berane nije u mogućnosti da utiče na kvalitetniji protok informacija i transparentniji rad lokalnih samouprava i javnih preduzeća, koji se bave pitanjima životne sredine.

Za razliku od njih Aarhus centri u Nikšiću i Pljevljima, suredovno informisali javnost o aktuelnim projektima i programima javnih rasprava koje su bile u toku. Takođe su vršili monitoring rada Državne mreže mjernih stanica za praćenje kvaliteta vazduha, u toku 2016. godine, što je jedan od gorućih problema u zemlji.

Kada je riječ o slobodnom pristupu informacijama, pojedine nadležne institucije ne dostavljaju odgovore i time onemogućavaju implementaciju Zakona o slobodnom pristupu informacijama (Nacionalni parkovi Crne Gore, Uprava za inspeksijske poslove, Agencija za zaštitu životne sredine). Posebno bi naglasili značaj potrebe uspostavljanja profesionalnog kontakta sa Upravom za inspeksijske poslove, imajući u vidu njihov značaj u implementaciji zakonske regulative. Međutim, kako je ta saradnja nezadovoljavajuća, nerijetko se dešava da se podnosilac inicijative ne obavještava o postupanju sa prijavom koju je podnio.

Ostvaren nivo napretka

U 2016. godini usvojen je Zakon o životnoj sredini, a u skladu sa rokom predviđenim NEAS-om, formirana je radna grupa za izradu *Nacrta zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu*, u kojoj učestvuje predstavnik NVO Green Home, inače predložen od strane članica Koalicije 27.

Izazovi

Najveći izazovi u pogledu efikasnosti donošenja EIA i SEA ogledaju se u zakonskim rješenjima, koja nedovoljno precizno definišu metodologiju izrade i potrebnu **struku** koja treba vršiti procjenu za određene oblasti od značaja⁶.

⁶ U Elaborat o procjeni uticaja životne sredine za projekat Porto Skadar Lake, nije učestvovao nijedan biolog, niti ornitolog i ihtiolog, iako bi se to dalo očekivati, obzirom da je riječ o velikom prostornom zahvatu u Nacionalnom parku Skadarsko

Naročito je problematičan **nedostatak ulaznih podataka** na kojima se zasnivaju same procjene, dok konkretna istraživanja izostaju, ili se odlažu za kasniju fazu (po izdavanju dozvole), a vrlo često su sprovedena po neadekvatnoj metodologiji⁷.

Na kraju primjetan je i **problem izostanka procjene kumulativnih uticaja**. Većina elaborata ne uzima u obzir kumulativne efekte, pa čak ni kada je u pitanju više pojedinačnih projekata na istom području ili toku, planiranih u kraćem vremenskom periodu ili čak od strane istog investitora. Usljed nedostatka primjene SEA na planove davanja koncesija i koncesione akte, kada su u pitanju vode, izostaje procjena kumulativnih uticaja više projekata mHE na području jednog sliva. Ove kumulativne uticaje je izuzetno važno procijeniti uzimajući u obzir nedostatak vodoprivrednih osnova, u prvom redu planova korišćenja voda i katastra vodotoka. Na žalost, za koncesione akte i planove davanja koncesija se ne sprovodi SEA što je jedan od značajnijih propusta u zakonodavstvu. Kao primjer mogu se izdvojiti projekti izgradnje mHE na crnogorskim vodotocima čiji kumulativni efekti su izrazito veliki, ne samo na ekosisteme i biodiverzitet, već i na lokalne zajednice.

Nažalost upitna je i priroda elaborata koji vrlo često **nemaju ni formu procjene uticaja** već sadrže iscrpan opis projekta sa naslovima koji samo formalno odgovaraju sadržaju procjene zatražene zakonom. Predložene mjere za smanjenje uticaja su često neadekvatne i neprimjenjive, a ponavljaju se kroz različite elaborate za potpuno različite projekte u gotovo identičnoj formi. Kontrola mjera u praksi takođe izostaje⁸. Ova kontrola bazirana je na neutemeljenom povjerenju u investitora i njegovu dobru namjeru da predložene mjere ublažavanja negativnih posljedica iz EIA i SEA, realizuje. Mjere su vrlo često uopštene, neprimjerene ili im se ne pridaje dovoljno pažnje. *Postoje primjeri izdatih saglasnosti na procjene uticaja i u slučajevima kada je prepoznato da su potrebni dodatni podaci, kada su utvrđene značajne nesigurnosti ili kada su identifikovani značajni uticaji koje nije moguće ublažiti.*

Preporuke

Potrebno je donijeti sva podzakonska akta na osnovu Zakona o životnoj sredini, omogućiti implementaciju principa „zagađivač plaća“.

Uključiti predstavnike civilnog sektora u realizaciju aktivnosti na osnivanju „Eko fonda“ u koji bi se slivao sav novac potreban za buduće ekološke projekte.

jezero, koje je zaštićeno upravo zbog ribljeg i ptičjeg diverziteta. U predmetnom slučaju učestvovao je agronom, koji se čak nije ni osvrnuo na eventualne uticaje na živi svijet nacionalnog parka.

⁷ Karakterističan primjer korišćenja neadekvatne metodologije, bio je slučaj vjetroelektrane Krnovo, koja je nakon reakcije civilnog sektora, dopunjena ponovljenim istraživanjem. Agencija za zaštitu životne sredine, potom je usvojila novu verziju elaborata, iako je ista sadržala adekvatnu metodologiju ali ne nužno i znanje izvođača istraživanja, pa je investitor samoinicijativno angažovao stručnjake van Crne Gore, kako bi kreditna banka (EBRD) odobrila investiciju.

⁸ Studija slučaja Green Home

Uspostaviti saradnju sa privrednim subjektima, potencijalnim zagađivačima životne sredine i osiguravajućim kućama, u cilju stvaranja preduslova za početak primjene Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini.

Omogućiti rad informacionog sistema u životnoj sredini, razviti sistem upravljanja podacima i obezbijediti uslove za implementaciju Zakona o infrastrukturi prostornih podataka.

Neophodno je raditi na kvalitetnijoj implementaciji Aarhuske konvencije i **ojačati transparentost vođenja procesa** ne samo kroz formalno uključenje civilnog sektora, već i kroz uvažavanje svih relevantnih učesnika uključujući lokalne zajednice i medije. Ovakav pristup podrazumijeva **jačanje stepena povjerenja** među zainteresovanim stranama, a ne kreiranja konflikta, gdje se stvara utisak da se institucije „brane“, a civilni sektor „napada“. Apsurdno je očekivati da je moguće pratiti objave institucija u samo jednom mediju (vrlo često ne i onom najčitanijem) vezano za početak i rokove javnih rasprava. Iz ovog razloga potrebno je **ostvariti redovan i kontinuiran dijalog** koji bi poslužio za blagovremeno informisanje i pozvati na saradnju, naročito kada su u pitanju procjene ili planovi, koji omogućavaju vanredno velike zahvate u zaštićenim, pa čak i potencijalno zaštićenim područjima ili zahvate koji ih neposredno ugrožavaju. Uspostaviti saradnju nadležnih institucija za implementaciju Zakona o životnoj sredini i Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

Novim Zakonom o procjeni uticaja potrebno je eliminisati nedostatke postojećeg zakona kako bi se isti unaprijedio. Naime, nužno je **jasno odrediti stručnost lica**, koja pružaju konsultantske usluge, kako bi se izbjeglo učešće struke, koja nije primjerena za konkretan projekat, posebno u slučajevima procjena uticaja kod projekata koji podrazumijevaju zahvate u osjetljivim ili zaštićenim ekosistemima. Potrebno je **definisati relevantnost zastarjelih podataka** tj. odrediti vremenski raspon u kojem se dostupni podaci mogu uzimati kao vjerodostojni.

Takođe treba razmotriti mogućnosti i propisati **obavezu prikupljanja minimuma podataka** potrebnih za pouzdanu procjenu kao i odgovornosti aktera u procesu – nosilaca projekata, obrađivača, te nadležnog i zainteresovanih organa i organizacija. Pri tom treba voditi računa o troškovnoj djelotvornosti i efikasnosti procesa. Drugim riječima, prikupljanje novih informacija treba zahtijevati do nivoa koji je neophodan za donošenje odluka, osiguravajući istovremeno obavezno dostavljanje postojećih podataka.

Osim toga potrebno je zakonski **uspostaviti obavezu sprovođenja SEA na planove davanja koncesija na vodotocima za potrebe proizvodnje energije** (izgradnja mHE) u cilju procjene kumulativnih uticaja na ekosisteme, biodiverzitet, socijalne i druge aspekte.

U pogledu primjene zakona, potrebni su **jačanje kapaciteta inspekcije i dosljedna primjena mjera inspeksijskog nadzora**. Takođe je potrebno jačanje uloge nadležnih tijela pri praćenju realizacije predviđenih mjera, jačanje primjene nalaza procjene uticaja

kroz sistem izdavanja dozvola. Potrebno je jačati i kapacitete lokalnih samouprava za implementaciju SEA i EIA.

Neophodno je i jačanje kapaciteta institucija nadležnih za implementaciju Zakona o prekršajima u cilju potpune implementacije Direktive o ekološkim krivičnim djelima.

Potrebna je promjena percepcije o procjenama kao teretu, koja je suprotna međunarodnoj dobroj praksi i principima na osnovu kojih su evoluirali evropski propisi. Značajan doprinos u ovoj oblasti, pored civilnog sektora, mogu dati i mediji.

Upravljanje otpadom

Pregled stanja

U Izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu, koju je pripremila Evropska komisija, u oblasti *upravljanje otpadom* konstatovano je da je zakonski okvir dijelom usklađen sa tekovinama EU. Konstatovane su izmjene i dopune Zakona o upravljanju otpadom ali je istovremeno apostrofirana potreba za značajnijim angažmanom sprovođenja Nacionalne strategije za upravljanje otpadom do 2030 i planova za period 2015-2020. Istaknuta je potreba za efikasnijim sprovođenjem lokalnih planova, odvojenom prikupljanju otpada i recikliranju kao i jačanju finansijskih i administrativnih kapaciteta na lokalnom nivou. Takođe je neophodno ojačati sprovođenje Zakona o otpadu, kroz inspekcijski nadzor, naročito u domenu nezakonitog odlaganja i privremenih lokacija za odlaganje.

Shodno NEAS-u sa AP za 2016. godinu, za ovu oblast je bila predviđena samo jedna obaveza za Ministarstvo održivog razvoja i turizma, i to donošenje *Odluke o izboru opcije za upravljanje otpadom*, koja još uvijek **nije realizovana**. Uprkos tome što ova opcija nije formalno odabrana, u toku su aktivnosti na uspostavljanju saradnje sa Opštinom Nikšić, sa ciljem formiranja zajedničkog tima za izradu Projektnog zadatka za Studiju termičke obrade otpada⁹. Nejasno je zašto se još uvijek insistira na daljoj razradi opcije spalionice i pored toga što je Evropska komisija ovu opciju ocijenila neadekvatnom za Crnu Goru, kako po količini otpada, tako i zbog ekonomske neisplativosti¹⁰.

Problematika

Kao što je već pomenuto problematika u oblasti upravljanja otpada ogleda se u sledećem: **nedefinisana opcija o konačnom načinu upravljanja otpadom** pa shodno tome ni lokalni planovi ne nude kvalitetna rješenja, odnosno lokalne samouprave su „sputane“ u kreiranju dugoročnih rješenja adekvatnog zbrinjavanja otpada. Dodatni problemi su **niska**

⁹ Izvještaj o implementaciji Nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s Akcionim planom za period 2016-2020. (izvještajni period januar-mart 2017.)

¹⁰ Komentari EK na nacrt strategija aproksimacije za Poglavlje 27

stopa reciklaže, nedostatak adekvatnih statističkih podataka o količinama otpada, kao i **loša komunalna infrastruktura.** Sistem za selektivno odlaganje otpada nije uspostavljen, **veliki broj lokalnih samouprava odlaže otpad na privremenim deponijama,** dok je evidentno i **postojanje velikog broj nelegalnih odlagališta** (oko 350 po evidenciji AZŽS). Takođe se kao jedan od problema javlja pitanje odlaganja kanalizacionog mulja, koji u nekim od projekata prečišćavanja otpadnih voda (primjer opštine Budva, Tivat, Kotor i Herceg Novi) nije elaboriran, pa se sada mora izvoziti.

Iako je tokom 2016. godine donošenjem izmjena i dopuna **Zakona o upravljanju otpadom**¹¹, kao i izdavanjem saglasnosti na **20 lokalnih planova upravljanja komunalnim i neopasnim građevinskim otpadom**¹² od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma, stvoren bolji zakonodavni okvir u oblasti upravljanja otpadom, značajnijeg pomaka u sprovođenju zakona nije bilo. Pored toga sam proces donošenja izmjena i dopuna ovog Zakona, obilježen je isključenjem učešća javnosti u samom procesu, odnosno **izostankom javne rasprave**¹³.

Država Crna Gora, još od 2007. godine, strateški nije odlučila u kom pravcu će sprovesti oblast upravljanja otpadom što se najbolje ogleda u činjenici da Državni plan upravljanja otpadom 2015-2020 daje tri opcije ali nijedna od njih nije prihvaćena kao krajnja. Takođe zakon predviđa da se do kraja 2017. godine dostigne nivo 25% reciklaže komunalnog otpada, dok će po trenutnim planovima lokalnih samouprava, biti moguće reciklirati manje od 15% otpada.

Iako u okviru pripreme NEAS-a, Evropska komisija nije prihvatila treću opciju, koja podrazumjeva termičku obradu otpada, Vlada nastavlja planove u pravcu realizacije ove opcije. Naime, Nacionalni savjet za održivi razvoj, klimatske promjene i integralno upravljanje obalnim područjem je na sjednici, od 11. januara 2017. godine *„podržao napore Opštine Nikšić u okviru odmaklog procesa pregovora s partnerima iz EU da se na teritoriji ove opštine ispita mogućnost izgradnje postrojenja za termičku obradu otpada, uključujući analizu količina otpada u opštini Nikšić i ostalim opštinama u Crnoj Gori. S tim u vezi, Nacionalni savjet je sugerisao Ministarstvu održivog razvoja i turizma da podrži aktivnosti Opštine Nikšić usmjerene na utvrđivanje isplativosti izgradnje postrojenja kroz izradu studije izvodljivosti u saradnji sa stranim partnerima*¹⁴.“

Ostvaren nivo napretka

Tokom 2016. godine usvojene su izmjene i dopune Zakona o upravljanju otpadom, a 20 od 23 opštine u Crnoj Gori, dobile su saglasnost na lokalne planove upravljanja komunalnim i neopasnim građevinskim otpadom. Pohvalno je da su lokalne samouprave u saradnji sa MORT-om, definisale objektivne ciljeve u pogledu obima reciklaže, koje trebaju postići do

¹¹ Službeni list Crne Gore 64/11, 39/16

¹² Od 23 opštine, 20 ima Lokalne planove upravljanja otpadom, 2 su u fazi usaglašavanja dok je jedna, u Nikšiću odbijena zbog Mislovog dola.

¹³ Obrazloženje razloga za nesprovođenje javne rasprave od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma

¹⁴ Izvještaj sa 31. sjednice Nacionalnog savjeta od 11.01.2017.

kraja 2017. godine, što se može smatrati dobrim početnim korakom u rješavanju ovog problema. Ipak očigledno je da Zakonom predviđenu stopu reciklaže od 25% nije moguće dostići u predviđenom roku (31. decembar 2017.)

Prva regionalna kompostana, za opštine Tivat, Kotor, Herceg Novi i Budva, otvorena je u Kotoru tokom 2016. godine, a reciklažno dvorište sa sortirnicom je izgrađeno i na Žabljaku. U toku je izgradnja postrojenja za tretman ocjednih voda na deponiji u Podgorici, na kojoj je instalirano i postrojenje za tretman otpadnih vozila, iako ne radi u punom kapacitetu.

Izazovi

Najveći izazov u Crnoj Gori, kada je riječ o upravljanju otpadom jesu **uspostavljanje adekvatne infrastrukture** koja bi omogućila sistem selekcije/reciklaže otpada, sanaciju brojnih nelegalnih odlagališta širom Crne Gore, kao i obezbijedila lokaciju za odlaganje industrijskog otpada, te uspostavljanje efikasnog nadzora. **Kontinuiran rad na edukaciji građana**, predstavlja izazov i za organe javne uprave kao i za civilni sektor, jer je potrebno vrijeme da bi bilo moguće očekivati efekte i mjeriti postignute rezultate.

Veliki izazov takođe predstavlja i **obezbjeđivanje finansijskih sredstava** za izgradnju neophodne komunalne infrastrukture, sanaciju nelegalnih i neuređenih deponija, kao i odlaganje kanalizacionog mulja. Imajući u vidu trend realizacije postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) u mnogim gradovima Crne Gore, biće neophodno pronaći ekološki najprihvatljivije modele tretiranja kanalizacionog mulja, obzirom da su samo projekti za Mojkovac i Podgoricu, predvidjeli njegovu finalnu preradu kroz ponovnu upotrebu.

Svakako najveći izazov predstavlja **uspostavljanje efikasnog i održivog inspeksijskog aparata**, kao i **adekvatne kaznene politike** koja će se dosljedno sprovoditi.

Preporuke

Da bi se postigla puna primjena Zakona o upravljanju otpadom, potrebno je **donijeti set pratećih podzakonskih akata**. Potrebno je donijeti i nedostajuće Lokalne planove upravljanja otpadom za sve jedinice lokalne samouprave usklađene sa Državnim planom upravljanja otpadom. Nadležno Ministarstvo, treba u kontinuitetu **pratiti implementaciju lokalnih planova upravljanja otpadom**, posebno u dijelu dostizanja predviđenih ciljeva u pogledu reciklaže. Neophodno je sanirati postojeća odlagališta otpada a naročitu pažnju treba obratiti i na **uspostavljanje sistema primarne selekcije**, po principu razdvajanja na „mokru“ i „suvu“ kantu, smanjenje količina biorazgradivog komunalnog otpada, uključivanja ruralnih područja u sistem pružanja komunalnih usluga od strane nadležnih preduzeća, raditi na uspostavljanju planirane infratrakture shodno Državnom planu. Potrebno je razmotriti mogućnost postavljanja kontejnera za selektivno odlaganje stakla i plastike, u velikim marketima, u cilju motivisanosti građana za primarnom selekcijom otpada i podizanju svijesti javnosti o značaju reciklaže.

Potrebno je **regulisati upravljanje posebnih vrsta otpada**, kao što je medicinski, veterinarski, elektronski, građevinski i rudarski otpad. U svim budućim projektima izgradnje PPOV treba predvidjeti tretman kanalizacionog mulja, jer se isti obradom može dalje koristiti u poljoprivredne svrhe, shodno utvrđenoj kategorizaciji i kvalitetu zemljišta, za sanaciju privremenih odlagališta otpada i sl. Poželjno je otpočeti i sa uspostavljanjem sistema za preuzimanje, sakupljanje i obradu ambalažnog otpada, baterija, akumulatora, starih vozila. Potrebno je pripremiti strategiju za odlaganje i dekontaminaciju opreme i otpada koji sadrži PCB i PCT.

Potrebno je omogućiti javni uvid u statistiku sakupljanja i upravljanja otpadom.

Neophodno je i dodatno **jačanje finansijskih i administrativnih kapaciteta** na državnom nivou, naročito kapaciteta Uprave za inspekcijske poslove, kao i kapaciteta komunalnih inspekcija, na lokalnom nivou.

Međutim kao preduslov svih daljih napora u ovoj oblasti potrebno je što prije **donijeti Odluku o izboru opcije za upravljanje otpadom**, što je bila obaveza Ministarstva održivog razvoja i turizma do kraja 2016. godine.

Kvalitet vazduha

Pregled stanja

U izvještaju Evropske komisije za 2016. godinu u dijelu *kvalitet vazduha* ocijenjeno je da je stepen usklađenosti sa tekovinama EU relativno napredan. Nacionalna strategija za kvalitet vazduha i akcioni planovi 2013-2016 postoje, a u martu iste godine Vlada je usvojila informacije, zaključke i akcioni plan za zagađenje vazduha u Pljevljima, gdje je naročito naglašeno da su potrebni odlučni napori da se ovaj plan sa zaključcima implementira.

Konstatovano je i da su izrađeni planovi za kvalitet vazduha u opštinama Pljevlja, Nikšić i Podgorica, gdje nivo zagađujućih materija premašuje granične vrijednosti, kao i da je Crna Gora u naprednoj fazi kada je u pitanju usklađivanje sa Direktivom o smanjenju sadržaja sumpora u određenim tečnim gorivima.

Shodno NEAS-u s AP planirana obaveza MORT-a u pogledu *Donošenja podzakonskog akta* (Uredba o graničnim vrijednostima sadržaja zagađujućih materija u tečnim gorivima naftnog porijekla) je realizovana. Naime, Nakon što je potvrđen Anex VI MARPOL Konvencije, nova Uredba o graničnim vrijednostima sadržaja zagađujućih materija u tečnim gorivima naftnog porijekla usvojena je na sjednici Vlade Crne Gore 16. II 2017

Problematika

Iako postoji evidentan pomak u pogledu uspostavljanja zakonodavnog okvira i transponovanja relevantnih direktiva, suštinski problem se očitava u samom sprovođenju Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha sa AP za period 2013-2016 koji nije u potpunosti realizovan.. Naime iz Četvrtog izvještaja o njegovoj realizaciji se da zaključiti da su u dijelu uspostavljanja zakonodavnog okvira i mjera koje se odnose na usvajanje dokumenata kao što su strategije, studije i izvještaji postignuti značajni rezultai, međutim kada se radi o mjerama koje se odnose direktno na uspostavljanje boljeg kvaliteta vazduha nije postignit vidljiv uspjeh. Stoga možemo zaključiti da *ne postoje pokazatelji da je njegova implementacija dovela do poboljšanja kvaliteta vazduha na kritičnim tačkama, a na nekim od njih konstatovano je i pogoršanje* (Bar, Podgorica, Nikšić, Pljevlja).

Primjera radi tokom prošle godine u Nikšiću, zbog kvara na mjernom instrumentu (27.06.2016. - 02.12.2016.) nije vršeno uzorkovanje PMS čestica, pa je realna procjena da je bilo znatno više od **72 dana prekoračenja**. Takođe u opštini Bar, koja zaslužuje veću pažnju institucija kada je kvalitet vazduha u pitanju, tokom 2016. godine zabilježeno je ukupno **37 dana sa prekoračenjima** srednjih dnevnih koncentracija suspendovanih PM10 čestica. Kada je riječ o Podgorici, zabilježen je **81 dan** opterećen visokim koncentracijama, koje su bile iznad propisanih graničnih vrijednosti, a najveća zagađenja su bila tokom decembra, čak 25 dana baš kao i u Nikšiću. Pljevlja su imala čak nevjerovatnih **181 dan** prekoračenja srednjih graničnih koncentracija PM10 čestica. Takođe su evidentna povećanja koncentracija: SO₂, NOX, kao i benzoapirena, dok za radon još uvijek nisu objavljeni podaci.

Iako je pod lupom javnosti, **sprovođenje Lokalnog plana za Pljevlja, nije na zadovoljavajućem nivou**, jer nisu evidentni konkretni rezultati, a i stepen zagađenja je ostao na istom nivou kao i prethodnih godina. Takođe ne postoji usklađenost srednjoročnih i dugoročnih mjera za unapređenje kvaliteta vazduha za ovu opštinu. Tačnije planirana toplana kao srednjoročna mjera, neće biti dio sistema dugoročnih mjera ili će za to biti potrebna značajna dodatna finansijska ulaganja.

Pored toga, opština Pljevlja kao najzagađenija u zemlji, nema izrađen lokalni plan za slučaj vanrednog zagađenja što bi se dalo očekivati s obzirom na kvalitet vazduha u tom gradu.

Očigledno je da Vlada računa na drugi blok TE, kao mjeru koja će popraviti kvalitet vazduha ali je takva mjera upitna imajući u vidu da je riječ o tehnologijama, koje definitivno emituju zagađujuće materije, te da je praksa i preporuka EU napuštanje prljavih izvora energije. U tom smislu je i u Rezoluciji Parlamenta EU, naglašena zabrinutost zbog plana Vlade da realizuje projekat izgradnje drugog bloka TE Pljevlja, što nije u skladu sa preuzetim obavezama iz klimatskog sporazuma u Parizu.

Takođe prilikom izrade Elaborata za rješavanje problema zagađenosti u Pljevljima, koji je izradio Mašinski fakultet, nije bilo javnih konsultacija niti rasprave iako je riječ o dokumentu od opšteg javnog interesa, a nesumnjivo se tiče zdravlja samih građana.

Ostvaren nivo napretka

U aprilu 2017 Vlada Crne Gore je usvojila Četvrti izvještaj o sprovođenju Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha sa Akcionim planom za period 2017-2020. Medjutim, ovdje želimo naglasiti da je AP donešen bez javne rasprave i ažuriranja same Strategije. Naime proces donošenja AP je bio nedovoljno transparentan, budući da je putem email-a upućen poziv nevladinim organizacijama od strane resornog Ministarstva da pošalju svoje predloge razrađenih mjera za AP za period 2017-20120 bez prethodnog uvida u bilo kakav nacrt AP.

Osim toga usvojena je i Uredba o graničnim vrijednostima sadržaja zagađujućih materija u tečnim gorivima naftnog porijekla..

Izazovi

Uprkos konstantnom promovisanju projekta izgradnje drugog bloka TE Pljevlja, kao mjere za unapredjenje kvaliteta vazduha u ovoj opštini, nije postignita usklađenost ovog projekta sa BAT standardima (najboljim raspoloživim tehnikama) Evropske unije. Rješenje za emisije izduvnih gasova preko rashladnog tornja visine 128 m, nije prepoznato kao najbolje raspoloživo rješenje, pogotovo ne za kotlinska područja poput Pljevalja. Visina sadašnjeg dimnjaka je 250 m što sa nadmorskom visinom na kojoj se nalazi termoelektrana znači odvod izduvnih gasova na nadmorskoj visini preko 1000 m, što je u samom Elaboratu procjene uticaja na životnu sredinu prepoznato kao ključan faktor za manje zadržavanje polutanata u vazduhu a samim tim i manje zagađenje. Tehnologija odvođenja gasova posredstvom rashladnog tornja nije prepoznata kao BAT za odvođenje dimnih gasova, a posebno nije preporučljiva za termoelektranu u Pljevljima, zbog geografskih karakteristika ovog grada, gdje je i bez dodatnih zagađivača slaba cirkulacija vazduha u kotlini.

Osim toga krajem aprila 2017. godine EU je usvojila nove standarde, odnosno mnogo strožije kriterijume i granične vrijednosti kada je u pitanju emisija zagađujućih materija. Novi BAT- BREF dokument sa kojim nadležni očigledno još uvijek nisu upoznati, moraće se primjenjivati u roku od četiri godine nakon objavljivanja u Službenom listu Evropske unije. Postavlja se pitanje da li će u tom slučaju biti potrebno uložiti dodatna sredstava u sisteme denitrifikacije , odsumporavanja i otprašivanja u slučaju da granične vrijednosti trenutnog tehnološkog rješenja ne budu usklađene sa novim zahtjevima koje će nametnuti Evropska unija.

Preporuke

Postaviti zdravlje građana kao prioritet u kreiranju javnih politika.¹⁵

¹⁵ Svjetska zdravstvena organizacija utvrdila da je svaka 4 smrt u Pjevljima povezana je sa lošim kvalitetom vazduha. Proračuni pokazuju da nešto blizu 6% svih smrti izazvanih prirodnim putem u Podgorici, 12% takvih smrti u Nikšiću i 22% u Pljevljima može da se pripíše zagađenju vazduha koje prekoračuje vrijednosti iz AQG SZO-a. Kao što se moglo

U tom smislu potrebno je značajno unaprijediti kvalitet zdravstvene statistike kroz poboljšanje registra medicinskih podataka, posebno u dijelu definisanja I evidentiranja dijagnoza u okviru zdravstvenog informacionog sistema da bi se omogućila dalja istraživanja uticaja zagađenja vazduha na zdravlje ljudi.

Posebnu pažnju posvetiti realizaciji AP za upravljanje kvalitetom vazduha za 2017-2020, posebno onih mjera koje i zaista mogu dovesti do unapređenja kvaliteta vazduha.

Kratkoročne mjere koje su se do sada primjenjivale, nisu dale konkretne rezultate, što preporučuje da je potrebno naći novi pristup u rješavanju ovog problema, kao i ponuditi druge alternative, kada je u pitanju upotreba čvrstih goriva, a posebno uglja. S tim u vezi potreban je **konkretan podsticaj za ekološki prihvatljivije načine grijanja**.

Uvesti najsavremenije ekološke standarde za kvalitet vazduha za industrijske zagađivače čije emisije zagađujućih materija nesporno utiču na kvalitet vazduha i redovnim inspeksijskim kontrolama utvrditi obavezu zagađivaču za izmjene filterskih postrojenja u skladu sa standardima.

Potrebno je izraditi **Lokalni plan kvaliteta vazduha za opštinu Bar** jer je evidentan trend povećanja stepena zagađenja u ovoj opštini.

Unaprijediti kapacitete **državne mreže za monitoring kvaliteta vazduha**, tako što će se obuhvatiti sve opštine na teritoriji Crne Gore (trenutno se prati samo 5), obezbijediti **servisiranje opreme za mjerenje unutar granica države** (zbog vremenskog gubitka kod popravki van zemlje), kao i **vršiti redovno servisiranje u periodu najmanjeg stepena zagađenja** (isto se često vrši u najkritičnije vrijeme - decembar). U tom smislu treba obezbijediti i sredstva u budžetu, obzirom da je primjetan trend smanjenja budžetskih izdvajanja za monitoring životne sredine.

Razmotriti izmjenu režima saobraćaja u najužim gradskim jezgrima. Primjer Podgorice u kojoj je evidentan problem zagađenja na prometnim saobraćajnicama i raskrsnicama u gradu. S tim u vezi potrebno je ažurirati Strategiju razvoja saobraćaja koja bi na adekvatan način razmotrila zagađenje vazduha, kao posljedicu intezivnog i neodrživog transporta i omogućila efikasno rješavanje ove problematike.

Redovno ažurirati inventare zagađujućih materija u vazduh.

očekivati na osnovu nivoa izloženosti, teret zagađenja po zdravlje izražen kroz broj izgubljenih godina životnog vijeka sa 30 godina života, broj prijevremenih smrti po glavi stanovnika i udio smrtnosti koja se pripisuje zagađenju, značajno je veći u Pljevljima nego u druga dva grada.

Kvalitet voda

Pregled stanja

U Izvještaju Evropske komisije za 2016. godinu, konstatovano je da je nivo usklađenosti u oblasti kvaliteta voda ograničen, da se Nacionalna strategija sa Akcionim planom tek treba usvojiti, a da je pripremni rad na upravljanju rječnim slivovima tek u početnoj fazi. Organi za upravljanje rijekama nijesu operativni, a potreban je i sistem za praćenje kvantiteta i kvaliteta voda, kao i sistem za aglomeraciju i definisanje osjetljivih područja, kako je predviđeno Direktivom o otpadnim vodama u urbanim područjima.

Shodno NEAS-u sa AP planirane obaveze su i realizovane. Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (MPRR) realizovalo je obavezu u pogledu uspostavljanja *Ekspertske radne grupe za vode*, dok je MORT realizovalo obavezu u pogledu transpozicije pravne tekovine EU, kroz usvajanje Zakona o upravljanju komunalnim otpadnim vodama¹⁶. Takođe realizovana je i zajedička aktivnost ova dva ministarstva kroz usvajanje Zakona o upravljanju komunalnim vodama, a u pogledu transpozicije Direktive koja se bavi ovom problematikom.

Po planu transpozicije u prvom kvartalu 2017. godine **nije donešen zakon kojim se transponuje Direktiva Savjeta koja se odnosi na vodu za piće**¹⁷.

Problematika

O stanju u oblasti kvaliteta voda najbolje govori NEAS, konstatacijom da je Crna Gora do sada više pažnje posvetila transpoziciji propisa EU o vodama, nego njihovoj implementaciji.

U dijelu izrade pravnog okvira vezanog za vode, Crna Gora je u posljednjih nekoliko godina najviše uradila na **Zakonu o vodama**¹⁸, kao osnovnom sektorskom zakonu, koji je usaglašen sa većinom direktiva EU. Međutim **Strategija upravljanja vodama Crne Gore** za period 2016-2035 još uvijek nije usvojena.

Kao *glavni problem* u oblasti voda kada su u pitanju pravni propisi jeste **nepostojanje vodne osnove**. Zakon o vodama definiše usvajanje: Strategije upravljanja vodama, Planova upravljanja vodama, Vodnog katastra i Vodnog informacionog sistema. Trenutno, od nabrojanog samo je Strategija upravljanja vodama u nacrtu, dok ostala dokumenta nijesu još ni pripremljena. U tom kontekstu postoji jedino **vodni katastar za 12 opština** koji sadrži samo hidrološke podatke (ne i biodiverzitetske), ali nije dostupan javnosti.

¹⁶ „Službeni list CG”, br. 2/17

¹⁷ Direktiva 98/83/EZ

¹⁸ „Službeni list CG”, br. 27/07, 73/10, 32/11, 47/11, 48/15

Da bi se ispunio Plan mjera za postizanje pune transpozicije direktiva EU o vodama u domaće zakonodavstvo do kraja 2018. godine, **potrebno je sprovesti 23 mjere**. Sadašnja dinamika rada je nedovoljna i mora se pojačati jer će se obim posla povećati tokom 2017. i 2018. godine.

Administrativni kapaciteti u sektoru voda na državnom i lokalnim nivoima nijesu dovoljno snažni da odgovore izazovu efikasnog procesa harmonizacije domaće zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i ne uspostavlja se finansijski okvir za njihovo razvijanje. Kako se radi o obimnom poslu koji zahtijeva kontinuitet u radu, postavlja se pitanje da li se planiranim aktivnostima može adekvatno odgovoriti i u dovoljnoj mjeri intezivirati rad, ako **već sada nije podržan jačanjem administrativnih kapaciteta**.

Neblagovremeno jačanje inteziteta rada će dovesti do produženja rokova za implementaciju, što bi za sobom povuklo i kašnjenja u planiranju, izradi strateških dokumenata i primjeni mjera u praksi.

Pored ovoga, **veliki problem predstavlja i nedostatak stručnosti**, naročito u Upravi za vode, gdje trenutno nije zaposlen ni jedan hidrolog, što je vrlo problematično sa aspekta nadležnosi ove institucije.

Problem predstavlja i organizacija upravljanja vodama i podjela nadležnosti na državnom nivou jer je podijeljena na više ministarstava i državnih institucija. Tu je u prvom redu Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja - MPRR, Uprava za vode kao organ u njenom sastavu, Ministarstvo održivog razvoja i turizma preko Direktorata za životnu sredinu i Direktorata za komunalne djelatnosti, Ministarstvo zdravlja preko Instituta za javno zdravlje, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva. Ostali organi uprave i institucije koje se bave pojedinim segmentima u oblasti upravljanja vodama su: Agencija za zaštitu životne sredine, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju, Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom, Uprava za inspekcijske poslove, Institut za biologiju mora. Smatramo da ovako **složena organizacija upravljanja vodama otežava usvajanje** i sprovođenje propisa EU.

Pored toga evidentni su radovi ali i **kašnjenja u izgradnji i nepoštovanju važećih procedura** kod postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Kod nekih **postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, koja su izgrađena ili su u finalnoj fazi izrade, problem predstavljaju planovi i način** odlaganja obrađenog kanalizacionog mulja, pa tako za Nikšić ne postoji konkretno definisan plan, a problem je evidentan i u Budvi, Herceg Novom i Tivtu.

Najveći izvori zagađenja površinskih i podzemnih voda su komunalne otpadne vode, koje se uglavnom u neprečišćenom obliku ispuštaju u vode, na koncentrovan ili difuzan način.

Najzagađeniji vodotoci su Vezišnica i Čehotina na dijelu ispod Pljevalja, i Ibar u dijelu ispod Rožaja. **Umjerenu zagađenost imaju vode** srednjeg i donjeg toka Lima, vode

Crnojevića Rijeke, Grnčar na području Gusinja i Morača na dijelu ispod uliva voda gradskog kolektora Podgorice. Zabrinjavajuće je i što se stanje kvaliteta voda **Lima i Ibra pokazalo lošije po posljednjem** mjeranju u odnosu na ranija.

Ostvaren nivo napretka

U pogledu ostvarnog napretka važno je istaći usvajanje **Zakona o upravljanju komunalnim otpadnim vodama**¹⁹, kao i **izradu nacrtu Strategije upravljanja vodama**, čije se usvajanje očekuje, a usvojen je i **Pravilnik o načinu određivanja ekološki prihvatljivog protoka površinskih voda**, čiju je sadržinu i sam proces iznjedrio civilni sektor (Green Home). Osim toga donijet je i **Opšti plan zaštite od štetnog dejstva voda, za vode od značaja za Crnu Goru, za period od 2017. do 2022. godine**²⁰.

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja realizovalo je obavezu u pogledu **uspostavljanja Ekspertske radne grupe za vode**. Naročito je pohvalna inicijativa istog ministarstva za **proglašenje moratorijuma nad eksploatacijom pijeska i šljunka iz rječnih korita**, kao početni korak koji treba da prati adekvatna implementacija mjera moratorijuma i strogi inspekcijski nadzor, na čemu je potremno znatno aktivnije raditi u narednom periodu.

U pogledu infrastrukture **ostvaren je napredak u dijelu izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda**. Tako da su izgrađena PPOV za Budvu, Mojkovac, Žabljak, Virpazar i u Tivtu za Tivat i Kotor. PPOV za Budvu radi bez upotrebne dozvole, a PPOV za Žabljak i Virpazar ne rade. PPOV za Nikšić je u fazi funkcionalne probe dok su PPOV za Pljevlja i Šavnik su u fazi izgradnje. Potpisani su ugovori za projektovanje i izgradnju PPOV za Berane i Vranjinu.

Izazovi

U cilju postepene harmonizacije u oblasti otpadnih voda sa legislativom Evropske unije, Skupština Crne Gore je 29. decembra 2016. godine izglasala usvajanje **Zakona o upravljanju komunalnim otpadnim vodama**. Zakon je u Skupštini planski usvojen u IV kvartalu 2016. godine i potrebno je raditi na njegovom sprovođenju u praksi i donošenju planiranih podzakonskih akata. S obzirom na potrebna finansijska sredstva za njegovu implementaciju u narednom periodu biće izazov implementirati ovaj zakon u potpunosti.

Preporuke

U narednom periodu potrebno je prioritarno pristupiti planskoj izradi podzakonskih akata, kako bi se omogućilo dalje usklađivanje **Zakona o upravljanju komunalnim otpadnim vodama** sa Direktivom o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda. Potrebno je odrediti

¹⁹ „Službeni list CG“, broj 2/17

²⁰ „Službeni list CG“, br 17/17

kriterijumima za utvrđivanje osjetljivih područja, **donijeti Uredbu o aglomeracijama** i izdefinisati granice i kapacitete aglomeracija. Raditi na uspostavljanju i priključivanju stanovništva na kanalizacionu mrežu i postavljanje postrojenja za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda, počevši od gradova sa velikim brojem stanovnika (Podgorica) ka manjim gradovima.

Takođe je potrebno usvojiti i dosljedno poštovati ciljeve **Strategije upravljanja vodama 2016-2035** i sve druge vodoprivredne osnove čija obaveza proizilazi iz Zakona o vodama uz usvajanje **vodne osnove** u što kraćem roku. Osim toga potrebno je **hitno obezbijediti uslove za jačanje administrativnih kapacita**, znanja i vještine stručnog kadra u institucijama koje su ključne za intergraciju i prenošenje propisa EU o upravljanju vodama, kao i za njihovu implementaciju.

Potrebno je donijeti Planove upravljanja riječnim tokovima za Dunavski i Jadranski sliv kao i Planove upravljanja rizicima u slučaju poplava.

Neophodno je definisati kvalitetan Program monitoringa koji bi ukazao na probleme u ovoj oblasti i shodno rezultatima propisati mjere u cilju postizanja dobrog ekološkog statusa kako slatkih tako i morske vode.

Dodatno treba obezbijediti **kvalitetnije sprovođenje postojeće zakonske regulative** i **unaprijediti kvalitet inspeksijskog nadzora** na čitavoj teritoriji države, kako na nacionalnom, tako i na lokalnim nivoima, te pravovremeno reagovati i sudski procesuirati i neselektivno kažnjavati slučajeve kršenja zakona u oblasti voda.

Potrebno je **bolje definisati nadležnosti nad kvalitetom voda** i poboljšati komunikaciju između institucija koje su nadležne za vode.

Potrebno je **ubrzati rad na izgradnji započete komunalne** infrastrukture uz pravilan izbor izvođača radova i poštovanje vremenskih rokova.

Zaštita prirode

Pregled stanja

U Izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu, koju je pripremila Evropska komisija, u oblasti *zaštite prirode* konstatuje se da je zakonodavstvo Crne Gore dijelom usklađeno sa pravnom tekovinom Evropske unije, kao i da je donešen *Zakon o zaštiti prirode*. Pored toga, naglašena je potreba da se institucionalni okvir za određivanje i upravljanje budućim područjima *Natura 2000* uskladi, a resursi adekvatno opredijele.

Takođe je iskazana potreba da se potencijalne investicije u hidroenergiju sprovede uz apsolutno obezbijedenje zaštite prirode, posebno u slučaju zaštićenih područja na nacionalnom nivou i područja velike prirodne vrijednosti, koja potencijalno mogu postati zaštićena u okviru Natura 2000 mreže.

Jedini lokalitet koji se već drugu godinu za redom pominje u kontekstu pregovora u ovoj oblasti jeste **Ulcinjska solana**, gdje se konstatuje značajno kašnjenje u uspostavljanju zaštite nad ovim područjem, kao potencijalnim Natura 2000 lokalitetom. Izvještaj sadrži i naznaku da su neophodni odlučni naponi i hitno djelovanje, kako bi se obezbijedila adekvatna zaštita ovog područja.

Shodno NEAS-u jedina obaveza MORT-a, a koja se odnosi na uspostavljenje Ekspertske radne grupe za zaštitu prirode **je realizovana**. Međutim planirano administrativno osnaživanje/uvećanje u Direktoratu za životnu sredinu nije realizovano iako je MORT u međuvremenu izradio nacrt Plana reorganizacije i jačanja kapaciteta u oblasti životne sredine, a koji se značajno razlikuje od NEAS-a.

Problematika

Zaštita prirode je oblast u kojoj je najosjetnija razlika u pogledu neadekvatne ili izostanka implementacije u odnosu na zakonodavni okvir. Veliki broj konkretnih primjera ukazuje da je zaštita prirode marginalizovana u odnosu na njenu ekonomsku valorizaciju, koja se vrši na ekološki neodrživ način.

U tom smislu osjetna je **problematika nedostatka zaštitarskog pristupa kod upravljanja zaštićenim područjima ali i gazdovanja šumama** uz visok procenat nezakonite sječe, koja je mahom uzrokovana uvođenjem zabrane sječe u susjednoj Albaniji.

I pored činjenice da su tokom 2016. godine podnešene 302 krivične i 43 prekršajne prijave, Uprava za inspekcijski nadzor konstatovala je niz slabosti u ovom sektoru. Prije svega, ne postoji kaznena mjera za nepoštovanje Zakona o šumama, kao i podzakonskih akata od strane organa državne uprave koji gazduje i upravlja šumama (Uprava za šume). Iz Uprave za inspekcijske poslove konstatovano je i da su propusti kod korisnika šuma ujedno i propusti Uprave za šume, jer se ne preduzimaju mjere u sprovođenju Programa gazdovanja šumama. Izostaje i nadzor od strane Uprave nad radom koncesionara.

Uprava za šume ne donosi planski dokument za privatne šume, ne realizuje se ugovorena drvena masa u planiranom roku od koncesionara zato što se šume u državnoj svojini daju na korišćenje u drugoj polovini godine na godišnjem nivou, doznaka stabala za sječu ne završava se u predviđenom roku. Takođe je evidentan nedostatak čuvara šuma, a u pojedinim područnim jedinicima Uprave, ne vrši se tehnički prijem odjeljenja nakon završenih radova, dok korisnici šuma i izvođači radova u šumi ne posjeduju licencu za obavljanje stručnih poslova u šumarstvu.

Drugi problem predstavlja zakonita sječa, ali nezakonit izvoz. Naime, u oktobru 2016. godine je izvezeno oko 150.000 kubnih metara drveta, iako po Zakonu o koncesijama koncesionar ne može izvoziti već samo preraditi drvenu masu. Izvoz je dalje bio moguć jer Uprava carina nije tražila porijeklo drveta, jer drvo iz privatnih šuma može da se izvozi.

Naročito je obeshrabrujuća odluka Uprave za šume da dozvoli davanje koncesija u zaštićenim područjima poput Parka prirode Piva. Ovdje je do izražaja došla podjela nadležnosti Ministarstva održivog razvoja i turizma i Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, odnosno Uprave za šume, što je u koliziji sa konceptom zaštite.

Pored **nezakonite sječe, šume su takođe izložene kontinuiranom paljenju**, gdje je evidentno da ne postoje administrativni kapaciteti koji bi radili na sanaciji posljedica (inspekcije kroz kazne) ili sprečavanju uzroka (jačanje svijesti kod građana da je paljenje šuma zbog pečurki kontraproduktivno). U 2016. godini evidentirana su 73 požara, dok je opožarena površina iznosila 1.099 ha. Svakako najproblematičnija je bila 2012. godina kada u požarima uništeno 6.663 ha šuma. Pričinjena šteta je tada procijenjena na oko 4.268.000 EUR-a, nakon čega je Vlada usvojila Plan sanacije šuma degradiranih šumskim požarima, kojima je bilo zahvaćeno skoro 7 % ukupne površine šuma u Crnoj Gori.

Pored šuma, pod pritiskom urbanizacije, a usljed nedostatka raspoloživih površina za gradnju, našla su se i **zaštićena područja**. Tu je najveću štetu napravila sama prostorno planska dokumentacija, koja se prilagođava potrebama investitora, a ne zaštiti prirode. Na ovaj način, siva zona harmonizacije planske dokumentacije (prvo se usvajaju planovi nižeg reda, potom viši, suprotno zakonu) takođe je dovela do konflikta u dijelu potrebe da se urbanizuju posljednja netaknuta područja u zemlji kao što je bio slučaj sa Ulcinjском solanom, Buljaricom, Skadarskim jezerom²¹...

Takođe je evidentan trend da se suprotno važećoj prostorno-planskoj dokumentaciji raspisuju tenderi koji predviđaju gradnju projekata na lokalitetima velike prirodne vrijednosti, koja su prepoznata i kao potencijalna Natura 2000 staništa (Porto Skadar Lake, Buljarica).

Naročito brine prijedlog Zakona o planiranju i urađenju, koji predviđa apsolutnu centralizaciju planiranja i upravljanja prostorom i potpunu marginalizaciju lokalne samouprave, što znači i ukidanje lokalnih prostornih planova jer predviđa postojanje samo Prostornog plana Crne Gore i Plana generalne regulacije. Na ovaj način predloženi zakon ne nudi kvalitetna rješenja koja će osigurati mehanizme održivog planiranja prostora Crne Gore, te je u suprotnosti sa Evropskom poveljom o lokalnim samoupravama, Povelji o prostornom planiranju kao i Ustavom CG i Zakonom o lokalnoj samoupravi²².

²¹ Po važećem prostornom planu posebne namjene za NPSJ, projekat Porto Skadar Lake nije bio predviđen, ali je isti Studijom lokacije prilagođen investitoru odnosno izmjenjen.

²² Expeditio, primjedbe na nacrt Zakona o planiranju i izgradnji

Pored prostorno planske dokumentacije, koja otvara vrata nevizionarskoj urbanizaciji, poseban razlog za brigu je **stepen očuvanosti prirode u zaštićenim područjima**. Ovo naglašavamo iz razloga što se u kontekstu nacionalnih parkova sve češće koristi paradigma ekonomske valorizacije prirodnih resursa, bez značajnih ulaganja u zaštitu prirode. Takođe je upitna predložena transformacija Nacionalnih parkova iz javnog preduzeća u društvo sa ograničenom odgovornošću, kao i realizacija pojedinih infrastrukturnih objekata u srcu rezervata, odnosno strogo zaštićenih područja (ugostiteljski objekti u NP Biogradska gora i NP Durmitor).

Kada se ovome doda **izostanak adekvatnog monitoringa biodiverziteta na nivou države**, da se zaključiti da se upravljanje, prostorno planiranje, urbanizacija i mjere zaštite baziraju na skromnim podacima, koji su uzrok nezadovoljavajućeg obima programa monitoringa, neadekvatne metodologije, pa su i odluke bazirane na ovakvim podacima problematične²³.

Ovakav problem se dalje odražava na **dozvoljene kvote za lov, izostanak skraćanja lovnih sezona, te pojavu krivolova** za koji ne postoji čak ni strateško opredjeljenje resora za početak rada na njegovom efikasnom suzbijanju. O administrativnim kapacitetima i nerazumijevanju tužilaštva u prilog govori izuzetno niska stopa kažnjivosti lica koja su počinila krivična djela protiv životne sredine²⁴. Naročito je problematično kontinuirano nezakonito prenošenje ulovljenih zaštićenih vrsta preko granice, kao i nedovoljna obučenost carinskih službenika da prepoznaju zaštićene vrste. Svake godine Uprava carine u Baru zaplijeni više od 100 odstreljenih ptica (čak i trajno zaštićenih vrsta) koje se pokušavaju prokrijumčariti van zemlje. Kod zaplijena problem predstavlja i nedostatak podzakonske regulative u smislu zbrinjavanja odstreljenih divljih životinja. U dijelu problematike krivolova naročito je zabrinjavajuća praksa ribolova nedozvoljenim sredstvima poput dinamita u moru i agregata na Skadarskom jezeru.

Osim toga, zabrinjavajuće je i pitanje **neovlašćenog i nezakonitog držanja divljih životinja** od kojih su mnoge prokrijumčarene u zemlju (slučaj tigrova, aligatora, vukova). Evidentirano je preko 100 slučajeva nezakonitog držanja divljih životinja u uslovima koji ne zadovoljavaju zakonom propisane uslove. Primjetna je i nezakonita trgovina ovim vrstama kao i javno promovisanje zooloških vrtova koji nemaju upotrebnu dozvolu (Odgajivačnica Crni Vuk u Tološima, Prihvatilište za oporavak divljih životinja u selu Blizna/Gornje Mrke, Zoo vrt Čarli u Danilovgradu itd).

Brojna zaštićena područja, kao što su plaže pod kategorijom rezervata prirodnog predjela, proglašene 1968. Godine, nisu revidirane shodno Zakonu o zaštiti prirode, kako bi se definisale granice i zone, što je pretpostavka adekvatnog upravljanja i zaštite. Često su ovakve plaže i predmet razvojnih planova, bez ikakvog pomena ili analize njihove zaštite.

²³ AZŽS objavljuje redovno Godišnje informacije o stanju životne sredine, za čiju izradu u dijelu monitoringa biodiverziteta se ne izdvajaju dovoljna sredstva što rezultira djelimičnim monitoringom određenih područja ili vrsta, koja u mnogome zavise od projekata koji se realizuju od strane međunarodnih donatora.

²⁴ Godišnji izvještaji o radu Vrhovnog državnog tužilaštva

Primjera radi tender za Buljaricu nije sadržao ni jednu stavku da je plaža u površini 4ha zaštićena. Ovdje se postavlja kao problematičan i Zakon o koncesijama po kojem ne postoji obaveza traženja mišljenja ili informacije o statusu zaštite područja odnosno neusklađenosti ostalih zakona koji tretiraju prirodne resurse sa Zakonom o zaštiti prirode.

Praksa pokazuje da je zaštita prirode prisutna samo na papiru, dok konkretne aktivnosti i mjere zaštite izostaju. Stiče se utisak da procenat zaštićenih područja, njegov broj i površina, služe samo za pripremu strateških dokumenata i impresioniranje međunarodne zajednice. Posljedice toga su: smanjenje granica NP Durmitor koji je istovremeno i UNESCO zaštićeno područje (Svjetska baština) zbog uzurpiranosti prostora nelegalnom gradnjom, zatim gubitak ekoloških vrijednosti mnogih zaštićenih područja kategorije spomenika prirode, izostanak primjena mjera zaštite u novom i jedinom Parku prirode Piva; nepostojanje upravljača i upravljanja kanjonom rijeke Tare kao UNESCO rezervata biosfere (MAB – Čovjek i biosfera program). Pored toga učešće lokalnih zajednica u upravljanju zaštićenim područjima je na niskom nivou.

Evidentno je i kašnjenje pa čak je i **upitna politička volja da se Ulcinjska solana zaštiti** čemu u prilog najbolje govori činjenica da se za tri godine od preuzetih obaveza Vlada nije značajnije angažovala ni u pogledu nacionalne, pa čak ni međunarodne zaštite, kao ni isključenja lova, koji je još uvijek dozvoljen na jednom dijelu ovog važnog lokaliteta. Pored toga lokalitet je degradiran do mjere gdje se počinje ponašati kao ekološka zamka za milione ptica na migraciji. Takođe je započet proces izmjene ekosistemskog karaktera, odnosno proces pretvaranja zaslanjenog u slatkovodni tip ekosistema, što će imati nesagledive ekološke i bidoiverzitetne posljedice po ovo područje.

U pogledu administrativnih kapaciteta u Ministarstvu održivog razvoja i turizma, oni nijesu dovoljni za kvalitetnu transpoziciju i primjenu propisa iz ove podoblasti. **Dodatno problematični su i kapaciteti inspeksijskih organa kao i nedovoljna infrastruktura na graničnim prelazima u cilju primjene propisa koji se tiču uvoza, izvoza i tranzita robe za koju su propisane mjere zaštite životinja i biljaka.** Takođe je evidentan nedostatak kapaciteta ekološke inspekcije, gdje je i dalje samo 7 inspektora zaduženo za kompletnu oblast zaštite životne sredine. Takođe, nedostaci su evidentni i na nivou lokalne uprave.

Ostvaren nivo napretka

Tokom 2016. godine usvojen je Zakon o zaštiti prirode. Usvojena je i Nacionalna strategija biodiverziteta sa Akcionim planom za period 2016-2020, kojom se uspostavlja strateški okvir za primjenu Konvencije o biološkoj raznovrsnosti, uključujući mjere i akcije za dostizanje i Aichi ciljeva u skladu sa Strateškim planom za očuvanje biodiverziteta 2011-2020 i Strategijom EU za zaštitu biodiverziteta do 2020.

Odluka Vlade vrijedna pohvale je svakako i ona donešena u martu 2017. godine, kojom se privremeno ograničio izvoz određenih drvnih sortimenata iz državnih šuma do maja 2019. godine. Međutim poštovanje ove odluke predstavljaće svojevrsan izazov inspeksijskim organima.

Započeta je realizacija projekta "**Uspostavljanje Natura 2000 mreže**" koji je finansiran od strane Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, kako bi se postavili temelji za uspostavljanje mreže zaštićenih područja, u cilju zaštite ekološki najvrijednijih i najugroženijih vrsta životinja, biljaka i staništa, uključujući i ptice, u skladu sa relevantnim EU Direktivama o zaštiti prirode.

Uspostavljen je informacioni sistem životne sredine u okviru AZŽS, kao i baza zaštićenih područja (www.prirodainfo.me).

Izazovi

I pored značajnog međunarodnog pritiska **Ulcinjska solana nije zaštićena** kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, niti su nadležne institucije obezbjedile adekvatan režim upravljanja vodama, kao i obustavu lova na jednom dijelu Ulcinjske solane na kojem je takva aktivnost, odlukom opštine dozvoljena.

Crna Gora je pored Bosne i Hercegovine, **jedina zemlja u Mediteranu, koja nema zaštićeno marinsko područje** iako je to obaveza po Barselonskoj konvenciji. Izazov u pogledu uspostavljanja ovakvih područja ogledaće se, pored političke volje i u pogledu administrativnih kapaciteta i finansijskih izdvajanja za njihovu zaštitu i upravljanje.

Uspostavljanje **Eko fonda**, od kog se očekuje da posluži kao ključni mehanizam za finansiranje obaveza iz Poglavlja 27, predstavlja izazov u kadrovskom, organizacionom, tehničkom i finansijskom smislu. Ovo naročito iz razloga što princip zagađivač plaća postoji i sada, međutim sredstva koja se prikupljaju po tom osnovu su daleko manja od onoga što je potrebno da bi se pokrile minimalne potrebe procjenjene za uspješno zatvaranje ovog poglavlja.

Nedavno **pripajanje Agencije za zaštitu životne sredine resornom ministarstvu**, pored činjenice da se izvršilo netransparentno i bez javnih konsultacija uz apsolutan izostanak objašnjenja, predstavljaće izazov kako za samo Ministarstvo tako i za Agenciju. Ostaje nejasno na koji način će Agencija ostvariti nezavisnost u odlučivanju i postupanju posebno u pogledu vođenja prvostepenog i drugostepenog postupka, kao i na koji način će se ojačati kapaciteti i ispuniti obaveze shodno NEAS-u.

U pogledu uspostavljanja **Natura 2000** područja evidentno je da će biti potrebno više vremena obzirom da sam proces obično traje i do 10 godina, a u nekim slučajevima i više, te

da je u pitanju tek prva faza istraživanja. Svakako na kraju ovog projekta biće poznato da li je potreban nastavak, kao i u kom pravcu odnosno obimu treba nastaviti sa istraživanjima.

Jedno od najvećih izazova biće svakako insistiranje Vlade na ekonomskoj samodrživosti zaštićenih područja u prvom redu Nacionalnih parkova, budući da se kroz započeti proces **transformacije ovog subjekta u društvo sa ograničenom odgovornošću** očekuje da samostalno obezbijede finansijsku održivost. U tom slučaju primarna bojazan leži u činjenici da je upitno koliko će se ovakvom politikom moći obezbijediti zaštita prirode u trci sa ekonomskom rentabilnošću i opstankom samih parkova, koji upravljaju najvećim procentom i najvažnijim zaštićenim područjima u zemlji. U Evropskoj uniji sva zaštićena područja finansirana su kroz državni budžet i fokusirana su na zaštitu, dok se ekonomskoj održivosti teži ali ne nauštrb zaštite prirode. Jedan od rijetkih primjera iz regiona NP Plitvice u Hrvatskoj, koji ostvaruje milionske dobitke, nalazi se na UNESCO listi područja u opasnosti, upravo jer je procenat posjetioca i ostvarena dobit prevagnula nad konceptom zaštite ovog područja.

Opština Berane je u partnerstvu sa MORT-om i AZŽS, pokrenula aktivnosti na osnivanju **Azila za divlje životinje**. U toku je procedura izdavanja Urbanističko tehničkih uslova za ovaj azil. Projektni zadatak je urađen i može se očekivati skoro raspisivanje tendera za izradu glavnog projekta, međutim nije jasno iz kojih sredstava će se finansirati izgradnja jednog ovakvog centra.

Preporuke

Donijeti niz podzakonskih akata na osnovu Zakona o zaštiti prirode, Zakona o divljači i lovstvu, Zakona o šumama i Zakona o zaštiti dobrobiti životinja kojima bi se dalje transponovale Direktiva o staništima, Direktiva o divljim pticama, Direktiva o zoološkim vrtovima, Direktiva o nožnim zamkama, Direktiva o uvozu kože foka i njenih derivata, Regulative trgovini proizvoda od foke, CITES Regulative i FLEGT Regulative. Pojedine odredbe pomenutih zakona je potrebno izmijeniti u cilju potpunijeg usklađivanja i olakšavanja implementacije.

Bez daljeg odlaganja potrebno **zaštiti Ulcinjsku solanu** i obezbijediti adekvatan režim upravljanja vodama, kao i zabraniti lov na prostoru tzv. Nove solane.

Pored Ulcinjske solane, od posebnog značaja je zaštita Buljarice, kao i **poštovanje preporuka Evropskog parlamenta** odnosno Rezolucije u kojoj se Vlada Crna Gore poziva na adekvatno upravljanje prirodnim resursima i preispitivanje odluke o dozvoli za gradnju megalomanskog projekta Porto Skadar Lake.

Hitno **zaustaviti dalju devastaciju šuma**, uspostavljanjem šumskih rezervata, koji će očuvati netaknuta staništa prije uspostavljanja Natura 2000 mreže i ulaska u Evropsku uniju.

Neophodan je sistematičniji i koordinisaniji rad na uspostavljanju NATURA 2000 mreže. S tim u vezi potrebno je potvrditi nacionalne SPA i SCI metodologije i kriterijume odabira područja i vrsta od značaja za EU. Intenzivirati rad na kartiranju staništa i prikupljanju podataka. Jačati kapacitete kako vladinog tako i nevladinog sektora po ovom pitanju jer državu očekuje ozbiljan rad za koji nema dovoljno ni stručnih ni administrativnih kapaciteta.

Unaprijediti sistem monitoringa, izvještavanja i upravljanja podacima.

Donijeti planove za očuvanje močvarskih staništa imajući u vidu prijetnje kojima su izloženi (Skadarsko jezero, Tivatska solila) a sagledavajući njihov značaj u ekološkim interakcijama, kao i uticaj na razvoj mnogih autohtonih vrsta.

Pri izgradnji hidro akumulacija i podizanja brana neophodno je pristupiti izradi ozbiljnih bioloških studija i društveno ekonomskih analiza uz obaveznu procjenu uticaja na životnu sredinu.

Ocjena prihvatljivosti zahvata na prirodu iako utemeljena Zakonom o zaštiti prirode iz 2008. godine do danas je ostala mrtvo slovo na papiru čime se omogućava investitorima da bez ocjene uticaja projekata na prirodu iste nesmetano realizuju. Iz tog razloga je neophodno hitno otpočeti sa uspostavljanjem ovog mehanizma u praksi.

Preispitati odluku i utvrditi stepen poštovanja javnog interesa u pogledu transformacije **Nacionalnih parkova** iz javnog preduzeća u društvo sa ograničenom odgovornošću, obzirom da se ovim modalitetom omogućava privatizacija najvrijednijih područja, a interes zaštite prirode podređuje interesu obezbjeđivanja ekonomske održivosti.

Potrebna **efikasnija borba sa krivolovom** kao i značajno poboljšanje zakonskog okvira u sektoru lovstva. To se posebno odnosi na brisanje određenih ugroženih vrsta sa lovne liste kao i uskladiti lovne sezone sa periodima reprodukcije²⁵.

Povući iz dalje procedure Nacrt Zakona o urbanizaciji i planiranju. Imajući u vidu aktuelne probleme nastale u prostoru, neophodno je u najkraćem roku pristupiti radu na izradi i donošenju novog zakona. U tom smislu potrebno je formirati multidisciplinarni radni tim sastavljen od stručnih ljudi različitih usmjerenja, koji će izraditi novi zakon utemeljen na stručnoj i nepristrasnoj analizi stanja u prostoru, njegovih vrijednosti, te viziji budućega razvoja.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Agencija za zaštitu životne sredine i Uprava za inspeksijske poslove (ekološka inspekcija) treba da **jačaju kapacitete** za ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz procesa usklađivanja s pravnom tekovinom EU. Imajući u vidu minimalne kriterijume o ekološkim inspekcijama u državama članicama, zatim pitanja koja obuhvata pravna tekovina EU za oblast životne sredine i klimatskih promjena, Crna Gora treba da prilagodi organizaciju inspekcije obavezama koje proizilaze iz usklađivanja s

²⁵ Analiza zakonodavnog okvira u oblasti lovstva u Crnoj Gori (NVO Green Home)

propisima EU. S tim u vezi, potrebno je naći adekvatan model za organizaciju inspekcije i ojačati postojeće kapacitete.

Potrebno je **napraviti jasnu podjelu nadležnosti**, prilagoditi sistematizacije nadležnih institucija potrebama procesa integracije u EU i eventualno izvršiti preraspodjelu stručnog kadra. Agencija za zaštitu životne sredine treba da bude organizovana tako da reflektuje podjelu obaveza u okviru 27. pregovaračkog poglavlja odnosno na podsektore.

Neophodno je **započeti proces krivičnog procesuiranja lica** koja vrše krivična djela protiv životne sredine, sa naročitom pažnjom na nezakonito držanje i uzgoj divljih životinja u zatočeništvu (problem nedavno aktuelizovan), kako bi se obezbjedili bolji životni uslovi za ove jedinke u nekom od prihvatnih centara u regionu (mogućnost koju pruža Zakon o zaštiti prirode), kao i spriječila pojava krijumčarenih egzotičnih vrsta ili ubijanja autohtonih životinja u cilju uzimanja mladunaca.

Neophodno je raditi na **međusektorskoj saradnji** u dijelu procesuiranja svih krivičnih djela protiv životne sredine uz praćenje dinamike tužilaštva obzirom da je osjetan problem da ova krivična djela, već u tužilaštvu gube šansu za rješavanjem pred sudom. Takođe, međusektorska saradnja je neophodna u cilju integrisanja značaja biodiverziteta i očuvanja staništa u sektorske politike usmjerene ekonomskom razvoju.

Planovi upravljanja zaštićenim područjima trebaju sadržati **konkretne mjere zaštite** uz adekvatno obezbjeđenje budžetskih izdvajanja za njihovu realizaciju. Potrebno je i kontinuirano praćenje trenda ugroženih vrsta kao i kreiranje **Akcionih planova** čija implementacija bi dovela do oporavka određenih populacija.

Neophodno je obezbijediti finansijska sredstva za sprovođenje aktivnosti zaštite prirode, od monitoringa biodiverziteta, uspostavljanja sistema upravljanja podacima kao i za upravljače zaštićenih područja. Isto je naročito izraženo u zaštićenim područjima kojima upravljaju jedinice lokalne samouprave zbog nedostatka kako kadrovskih tako i finansijskih kapaciteta.

INDUSTRIJSKO ZAGAĐENJE

Pregled stanja

U izvještaju Evropske komisije za 2016. godinu konstatovana je djelimična usklađenost u oblasti industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom. Konstatovano je da je do sada izdato 5 integrisanih dozvola.

Za preostalih 5 dozvola, među kojima su i najveći zagađivači u državi (KAP, TE Pljevlja i Željezara), rokovi za dobijanje dozvola produženi su za tri godine, odnosno sa 01.01.2015. na 01.01.2018. sa prilično realnim očekivanjima da se taj rok ponovo produži.

Kontrola industrijskog zagađenja uređena je **Zakonom o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađenja i Zakonom o životnoj sredini**, na osnovu kojih je donijeto nekoliko podzakonskih akata kojima su u znatnoj mjeri transponovani propisi EU o kontroli industrijskog zagađenja.

MORT je najavila da će u potpunosti transponovati Direktivu o industrijskim emisijama kroz donošenje posebnog Zakona o industrijskim emisijama, čija je izrada Akcionim planom iz NEAS-a predviđena do kraja 2018. godine. Imajući u vidu produžen rok za dobijanje integrisanih dozvola u istom periodu, smatramo važnim napomenuti usklađenost donošenja ovog zakona sa dozvolama.

Problematika

Pojedine odredbe direktive SEVESO III²⁶ transponovano je Uredbom o popisu opasnih materija, dozvoljenim količinama i kriterijumima za kategorizaciju opasnih materija, Pravilnikom o količinama opasnih materija po kategorijama kojima se određuje stepen rizika Seveso postrojenja („Sl.list CG“, br. 63/16) i Pravilnik o bližem sadržaju plana prevencije i plana zaštite od udesa (Službeni list CG, br. 67/16). Zbog izostanka transpozicije većeg stepena u praksi velike količine opasnog otpada prekategorišane su u neopasne.

Po dostupnim informacijama samo na deponiji rudnika olova i cinka u Gradcu, Pljevlja odloženo je preko 4.5 miliona tona opasnog otpada, koji je prekategorišan u neopasni, a za čiju sanaciju je potrebno 6 miliona eura. Takođe na deponiji Maljevac, odloženo je oko 4 miliona tona pepela i šljake, takođe prekategorišane u neopasni otpad, za čiju sanaciju je potrebno 5 miliona eura. Kada je u pitanju Brodogradilište Bijela i opasan grit, odloženo je preko 50 miliona tona opasnog otpada, koji je prekategorišan u neopasni, a za čije će uklanjanje biti potrebno 17 miliona eura. Za sanaciju industrijskog otpada u KAP-u potrebno je 12 miliona, a za sanaciju bazena crvenog mulja nešto više od 3 miliona.

U odnosu na prvobitni plan sanacije crnih ekoloških tačaka koje su uključivale 5 lokacija, Željezara sa svojom deponijom nije ušla u taj projekat jer je bila u privatnom vlasništvu, te nije poznato da li se krenulo u rješavanje ovog problema od strane samog vlasnika.

Željezara „Toščelik“ Nikšič radi bez ekološke saglasnosti, a Agencija za zaštitu životne sredine je vratila investioru na doradu dva elaborata procjene uticaja na životnu sredinu za elektrolucnu peć 65t sa sistemom za otprasivanje i postrojenjem za obradu voda za hladjenje peći, i za instaliranu Rotacionu peć 10t/h, postrojenja za kompenzaciju reaktivne

²⁶ 2012/18/EU

energije, rekonstrukciju gasne stanice i rekonstrukciju stanice za kiseonik i argon u Željezari Nikšić

Takođe bazeni crvenog mulja su naknadno prodati privatnom investitoru, koji je imao plan za sanaciju i valorizaciju ali je ista izostala. Nije poznato da li nadležne institucije imaju plan za prevazilaženje postojećeg problema u privatnom vlasništvu.

Dinamika realizacija projekta "Upravljanje industrijskim otpadom i čišćenja u Crnoj Gori" kreditiranog od Svjetske banke nije na zadovoljavajućem nivou i dodatno je usporavaju tenderske procedure, zbog nekvalitetnih ponuda ili prigovora zainteresovanih ponuđača. Za projekat uklanjanja opasnog grita iz Brodogradilišta Bijela postoji problem i oko angažovanja eksperata. U junu 2017. obustavljen je tender zbog prigovora ponuđača koj je tražio da se osim brodskog saobraćaja, kako je to bilo traženo, u obzir uzmu i drumski i željeznički saobraćaj. Zbog novih momenata moraće se uraditi dodatne studije procjene uticaja na životnu sredinu, čime se ponovo prolongira početak sanacije.

Nezavisno od sanacije postojećih crnih ekoloških tačaka, država se još uvijek nije opredijelila šta sa budućim generisanim količinama industrijskog otpada, koji će nakon transponovanja SEVESO direktive biti kategorisan kao opasan otpad.

Ostvaren nivo napretka

Tokom 2016. godine AZŽS, ulagala je napore da se uspostavi registar zagađivača ali ta baza nije dostupna javnosti. Drugog napretka u ovoj oblasti u toku izvještajnog perioda nije bilo.

Izazovi

Za uspješnu realizaciju projektovanih mjera u ovoj podoblasti sasvim je izvjesno da **postojeći kapaciteti u okviru institucija nijesu dovoljni** te da će biti neophdno obezbijediti tehničku pomoć EU.

Za potrebe izrade **novog Zakona o industrijskim emisijama** biće potrebno izraditi detaljnu analizu postojećeg stanja postrojenja i njihovih emisija, u smislu objedinjavanja podataka i uspostavljanja katastra zagađivača sa konkretnim problemima koje uzrokuju emisijama zagađujućih materija.

Imajući u vidu praksu produženja rokova za pribavljanje integrisanih dozvola (01.01.2018.), a obzirom na trenutno stanje najvećih zagađivača, postavlja se kao izazov poštovanje novog zakonskog roka. Imajući u vidu kompleksnost i zastarjelost pojedinih postrojenja, kao i poslovne bilanse i vlasničku strukturu, kao realan izazov se postavlja dilema da li će se donosioci odluka oprijedjeliti da ne odstupaju ponovo od roka definisanog Zakonom ili će se ponoviti praksa i izaći u susret interesu vlasnika.

Kada je u pitanju uspostavljanje registra zagađivača svakako da je najveći izazov organičen resurs AZŽS, kako u pogledu ljudskih tako i u pogledu finansijskih resursa.

Preporuke

Umjesto produžavanja rokova za pribavljanje integrisanih dozvola, **uvesti novčane kazne kao stimulativnu mjeru**, kako bi se spriječila zloupotreba izmjena i dopuna postojećih zakona u nedogled.

Kako član 83. Zakona o životnoj sredini, jedinicama **lokalne samouprave** omogućava **da propišu naknadu za unapređenje životne sredine**, u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima problema, iste trebaju iskoristiti ovaj mehanizam kako bi stimulisali zagađivače da što prije uvedu ekološke standarde u proizvodnji i tehnologijama.

Za postrojenja za koja je prepoznata obaveza pribavljanja IPPC dozvola, potreban je kontinuirani monitoring od strane uprave za inspekcijske poslove. U tom smislu potrebno je **uspostaviti online registar zagađivača** sa podacima o emisijama, koji će biti dostupan javnosti u realnom vremenu. Postaviti rokove za prilagođavanje rada zagađivača uslovima koje propisuje EU zakonodavstvo u ovoj oblasti.

Potrebno je planski **riješiti pitanje budućih količina industrijskog otpada**, kroz transparentne procese odnosno javne rasprave i konsultacije obzirom da je riječ o opasnom otpadu, a da su neka od ranijih rješenja kao lokacije predviđali urbana naselja itd.

Osim toga neophodno je **obezbijediti efikasnu i neselektivnu primjenjenu važećeg Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja**. Takođe je potrebno **jačati kapacitete institucija** da budu efikasne za realizaciju zahtjevnih procedura, kakve su one Svjetske banke, a što je prethodno dovelo do probijanja rokova za realizaciju samog projekta.

Donijeti Zakon o industrijskim emisijama. Raditi na implementaciji Direktive o emisijama, uspostavljanju i implementaciji BAT (najbolje raspoložive tehnike) načela. Identifikovati SEVESO postrojenja. Stvoriti preduslove za primjenu EMAS mehanizma i sistema EKO označavanja.