



Analiza usklađenosti  
zakonodavstva **Crne Gore**  
sa pravnim tekovinama **EU**  
u oblasti zaštite voda





Naslov

„Analiza  
usklađenosti  
zakonodavstva  
**Crne Gore** sa  
pravnim tekovinama  
**EU** u oblasti  
zaštite voda“

Godina: **2017**

Izdavač: **Društvo mladih ekologa Nikšić**

Urednik: **Miodrag Karadžić**

Autor: **Aleksandra Gligorović**

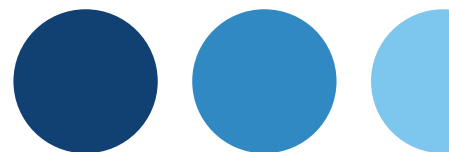




## SADRŽAJ

strana 5	<b>UVOD</b>	strana 14	INTEGRISANO UPRAVLJANJE OBALNIM ZONAMA
strana 6	<b>PRAVNI OKVIR EVROPSKE UNIJE ZA ZAŠTITU VODA I UPRAVLJANJE NJIMA</b>	strana 14	MEĐUNARODNI SPORAZUMI O REGIONALNIM VODAMA
strana 6	OKVIRNA DIREKTIVA O VODAMA	strana 15	<b>DOBRE PRAKSE U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA: Uloga Evropskog parlamenta</b>
strana 9	PODZEMNE VODE	strana 15	<b>DOBRE PRAKSE U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA: Inicijativa evropskih građana/ki „Pravo na vodu”</b>
strana 9	PITKA VODA	strana 17	<b>CRNA GORA</b>
strana 10	VODA ZA KUPANJE	strana 17	OPŠTI PODACI
strana 10	PREČIŠĆAVANJE KOMUNALNIH OTPADNIH VODA	strana 18	PRAVNI OKVIR
strana 11	STRATEGIJE ZA SPREČAVANJE HEMIJSKOG ZAGAĐIVANJA POVRŠINSKIH VODA	strana 21	INSTITUCIONALNI OKVIR I ODGOVORNOSTI ZA USAGLAŠAVANJE ZAKONODAVNOG OKVIRA
strana 11	DIREKTIVA O NITRATIMA	strana 23	OSTALI ORGANI UPRAVE I INSTITUCIJE KOJE SU UKLJUČENE U IMPLEMENTACIJU POJEDINIH PROPISA O KVALITETU VODA
strana 12	PRIOBALNA I POMORSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	strana 24	LOKALNE SAMOUPRAVE
strana 12	DIREKTIVA O POMORSKOJ STRATEGIJI	strana 26	<b>ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b>
strana 13	ZAGAĐIVANJE MORA	strana 33	<b>LITERATURA</b>
strana 13	INTEGRISANA POMORSKA POLITIKA		





## UVOD

Ova studija je urađena za potrebe NVO Društva mladih ekologa a u sklopu projekta „Jačanje kapaciteta za bolju životnu sredinu u Crnoj Gori“ koji se realizuje u saradnji sa nevladinim organizacijama: Green Home, Centrom za zaštitu i proučavanje ptica, Sjevernom zemljom i Zelenom akcijom iz Hrvatske a finansira se sredstvima Evropske unije kroz IPA 2014 Civil Society Facility Montenegro Programme.

Analiza usklađenosti zakonodavstva Crne Gore sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite voda je urađena na osnovu do sad odrađenih istraživanja i politika na nivou Evropske unije i u Crnoj Gori a koje se tiču oblasti voda.

Identifikovan je i predstavljen najvažniji pravni okvir na nivou Evropske unije koji se tiče zaštite voda i upravljanja vodama. Pored toga, navedene su i neke dobre prakse u procesu donošenja odluka po ovom pitanju i predstavljena uloga Evropskog Parlamenta sa jedne strane i samih građana sa druge.

U kontekstu Crne Gore, predstavljen je institucionalni i pravni okvir u ovoj oblasti, i date su preporuke za dalje unapređenje stanja. Analiza ima za cilj da na što sveobuhvatniji način, a ipak jednostavnim jezikom predstavi pravnu bazu u oblasti voda i da sugestije i ideje koje mogu projektnom timu poslužiti kao osnova za zagovaranje i lobiranje, ali je interesantna i za šire građanstvo sa stanovišta informisanja o stanju u oblasti zaštite voda.

Cilj samog projekta kroz koji je urađena analiza je osnaživanje kapaciteta organizacija civilnog društva u Crnoj Gori da utiču na proces pridruživanja Evropskoj uniji u oblasti zaštite životne sredine, kroz jačanje učešća javnosti i praćenje pregovora u Poglavlju 27, kao dobrog sredstva za uticaj na donosiocima odluka na nacionalnom nivou.



## PRAVNI OKVIR EVROPSKE UNIJE ZA ZAŠTITU VODA I UPRAVLJANJE NJIMA

U dokumentima Evropske unije koja se odnose na vode i upravljanje vodama navodi se da je „voda ključna za život ljudi, životinja i biljaka te je neophodan resurs za ekonomiju. Samim tim, zaštita voda i upravljanje njima prelaze nacionalne granice“.

Sektor voda je jedan od prvih sektora u oblasti životne sredine koji je preoblikovan u kontekstu boljih aktivnosti upravljanja Evropskom unijom. U sedamdesetim i osamdesetim godinama, evropska politika vezana za vode odlikuje se prvenstveno regulatornim pristupom. Devedesetih, sa povećanjem eutrofikacije morskih i slatkih voda, kao na glavni problem gleda se na zagađenje voda u Evropskoj uniji i sa tim u vezi usvajaju se dva nova pravna instrumenta koja postavljaju stroga pravila o tretmanu otpadnih voda i korištenju nitrata u poljoprivredi.

Zakonodavstvo Evropske unije o vodi izmijenjeno je 2000. godine donošenjem **Okvirne direktive o vodama<sup>1</sup>** kojom se uvodi holistički pristup za upravljanje površinskim i podzemnim vodama te njihovu zaštitu koja se bazira na riječnim slivovima<sup>2</sup>. Okvirna direktiva o vodama je usvojena kako bi se pravni okvir u ovoj oblasti skoncentrisao, racionalizovao i standardizovao a takođe i poboljšala efikasnost evropskog zakonodavstva o zaštiti voda.

Okvirnu direktivu o vodama, naravno, dopunjavaju međunarodni sporazumi i zakonodavstvo u pogledu količine, kvaliteta i zagađenja voda.

### OKVIRNA DIREKTIVA O VODAMA

Usvajanjem Okvirne direktive o vodama<sup>3</sup> restrukturirana je evropska politika voda. Radi se o kompleksnoj Okvirnoj direktivi koja objedinjava sljedeće direktive:

- Direktivu o korištenju površinskih voda za piće,
- Direktivu o opasnim supstancama i njoj srodne direktive,
- Direktivu o odluci za razmjenu informacija,
- Direktivu o čistim vodama za ribe,
- Direktivu o vodama za školjke,
- Direktivu o podzemnim vodama,
- Direktivu o tretiranju otpadnih voda u urbanim sredinama,
- Direktivu o nitratima,
- Direktivu o kvalitetu vode za piće, revidiranu direktivom 98/83/EC i
- Direktivu o kvalitetu vode za kupanje.

<sup>1</sup> Water Framework Directive (WFD) (2000/60/EC) Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hVVKQL>

<sup>2</sup> Fact Sheets on the European Union – 2016: Water protection and management, European Parliament. Dostupno na linku: <http://bit.ly/1RfeHaB>

<sup>3</sup> Water Framework Directive (WFD). Dostupno na linku: <http://bit.ly/2hJNFkd>



Upravo činjenica da je Okvirna direktiva objedinila ovako veliki broj pravnih akata je razlog da se laički teško može razumjeti njena struktura i sadržaj. Cilj donošenja Direktive se nastoji realizovati kroz nekoliko glavnih aktivnosti kao što su sprečavanje daljnjeg pogoršanja i zaštita i jačanje vodenih ekosistema, te kopnenih ekosistema i močvara koje direktno zavise od vodenih ekosistema, zatim promovisanje održivog iskorištavanja vode, koje se bazira na dugoročnoj zaštiti raspoloživih vodenih resursa, te zaštita i unapređenje stanja u okolini voda, redukcijom ispuštanja i emisije opasnih supstanci. Njome se uspostavlja **okvir za zaštitu kopnenih površinskih voda, prelaznih voda, priobalnih voda i podzemnih voda** kako bi se:

- spriječilo i smanjilo zagađenje,
- promovisalo održivo korišćenje vode,
- zaštitila vodena sredina,
- poboljšalo stanje vodenih ekosistema,
- ublažili efekti poplava i suša.

Direktiva se sastoji od 26 članova kojima su pokrivene veoma važne oblasti kao što su: koordiniranje administrativnih organizacija, program mjera, planovi upravljanja riječnim slivovima, strategija protiv zagađivanja voda, strategija sprečavanja i kontrole zagađenja podzemnih voda, planovi budućih mjera Evropske unije itd.

Važno je pomenuti da su direktive opšti pravni akti za cijelo područje Evropske unije ali da nijesu direktno obavezujući, nego je potrebna njihova prethodna inkorporacija u nacionalno zakonodavstvo država članica. Stoga se efekti primjene ove direktive trebaju posmatrati pojedinačno za svaku od 27 država članica, u domenu pravnih propisa koji su doneseni i domenu primjene i poštovanja standarda koji se zahtijevaju direktivom i njenim aneksima.

Direktiva propisuje da osim za posebne izuzetke, dobro ekološko stanje svih voda treba se postići **Planovima upravljanja riječnim slivovima**.

*U Crnoj Gori, izrada Planova upravljanja riječnim slivovima biće završena do kraja 2019. U roku od godinu dana od njihovog usvajanja, biće sprovedeno planiranje, primjena i evaluacija programa mjera za svaki riječni sliv. Planiranje, primjena i evaluacija programa mjera je kontinuiran proces, koji će najvjerojatnije uključiti plan upravljanja riječnim slivom prvog, drugog (2027.), kao i daljih ciklusa i biće u skladu sa periodom primjene Direktive o komunalnim otpadnim vodama. Osnovne mjere će uključiti kontrolu zagađenja na izvoru kroz uspostavljanje graničnih vrijednosti, kao i kroz uspostavljanje standarda kvaliteta životne sredine. Korišćenje ekonomskih instrumenata, kao što je formiranje cijene vode, predstavlja dio osnovnih mjera.*

*Ovdje će, djelimično biti uzet u obzir princip „zagađivač plaća“, koji će se primjenjivati do 2020. Veoma važan dokument u smislu održivog upravljanja vodama je Strategija upravljanja vodama, koja će biti izrađena do kraja 2017.*



godine. Ovaj dokument će uspostaviti dugoročne pravce i ciljeve upravljanja vodama i očuvanja kvaliteta voda.”

*Izvor: Nacionalna strategija za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena*

Ako se govori o stanju u samoj Evropskoj uniji, treba pomenuti da se u minimum četiri sprovedena izvještaja<sup>4</sup> navodi da će „uprkos osjetnom napretku prema postizanju tog cilja konačan uspjeh zavisiti od ambicija država članica te efikasnih i mjerljivih sprovođenja njihovih planova iz 2015. godine”. Osim posvećenosti članica Unije, primjetna je uloga samih lokalnih vlasti a takođe i aktivno učešće građana i organizacija civilnog društva u procesu zagovaranja boljih pravnih rješenja i bolje prakse u dijelu zaštite voda.

Komisija je 2007. pokrenula **EISV (Evropski informacioni sistem za vode)**, instrument za prikupljanje i razmjenu podataka i informacija na nivou EU te za praćenje zagađujućih materija koje se ispuštaju u površinske vode ili vodenu sredinu.

U Crnoj Gori, implementacija jedinstvenog informacionog sistema za životnu sredinu koja je počela 2015, od strane Agencije za zaštitu životne sredine, a u kojem će se objediniti sve informacije iz sektora i koje će biti dostupne na uvid svim sektorima, predstavlja još jedan korak u cilju obezbjeđenja održivog upravljanja životnom sredinom i vodnim resursima u Crnoj Gori, a koji će biti povezan s Vodnim informacionim sistemom koji će implementirati Uprava za vode do kraja 2020.

*Izvor: Nacionalna strategija za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena*

Iako iz naše perspektive stanje vezano za zaštitu voda u zemljama članicama Evropske unije izgleda jako dobro, Evropski parlament je stava da i dalje postoje prepreke koje sprečavaju bolju zaštitu vodenih resursa Evrope. Neke od tih prepreka utvrđene su i u Komunikaciji Evropske Komisije prema Evropskom Parlamentu naslovljenoj „Rješavanje izazova nestašice vode i suša u EU”<sup>5</sup>. Komisija je 2012. donijela **Plan zaštite Evropskih vodenih resursa** (engl. „Blueprint to Safeguard Europe’s Water Resources”)<sup>6</sup> koji ima za cilj rješavanje prepreka koje otežavaju djelovanje za očuvanje evropskih vodenih resursa i temelji se na

<sup>4</sup> Communication to the European Parliament and the Council “Towards sustainable water management in the European Union” - First stage of the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC. (COM(2007)0128 Dostupan na linku: <http://bit.ly/2hVYZaE>; COM(2009)0156 Dostupan na linku: <http://bit.ly/2hXWck0>; REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans (COM(2012)0670) Dostupan na linku: <http://bit.ly/2hu00FX> i Communication from the Commission to the European Parliament and the Council The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the ‘good status’ of EU water and to reduce flood risks (COM(2015)0120) Dostupan na linku: <http://bit.ly/2hcy242>

<sup>5</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL “Addressing the challenge of water scarcity and droughts in the European Union” (COM(2007)0414) Dostupno na linku: <http://bit.ly/1l1gr4m>

<sup>6</sup> Blueprint to Safeguard Europe’s Water Resources (COM(2012)0673). Dostupno na linku: <http://bit.ly/2hJLxJ7>





opsežnoj evaluaciji postojećih politika. Ovaj dokument ističe ključne teme koje uključuju: poboljšanje upotrebe zemljišta, adresiranje problema zagađenja vode, povećanje efikasnosti vode i otpornosti, te poboljšanje upravljanja od strane onih koji su uključeni u upravljanju vodenim resursima. Cilj je osigurati da za legitimnu upotrebu na raspolaganju bude dovoljna količina kvalitetne vode, što će se postići boljim sprovođenjem sadašnje politike voda EU, integrisanjem ciljeva politike voda u druga politička područja te popunjavanjem praznine u sadašnjem pravnom okviru. U pogledu poslednje tačke Planom zaštite predviđa se da države članice uvedu proračune upotrebe vode i ciljeve u smislu efikasne upotrebe vode te da izrade standarde EU za ponovnu upotrebu vode.

## PODZEMNE VODE

Značaj podzemnih voda visoko je prepoznat i budući da se, po statistikama, podzemnim vodama pribavlja 75% pitke vode u zemljama članicama EU, **zagađenje uzrokovano industrijom, deponijima otpada i poljoprivredom** smatra se ozbiljnim rizikom za stanje i kvalitet voda a samim tim direktno i rizikom za zdravlje ljudi. Okvirnom direktivom o vodama doprinosi se zaštiti podzemnih voda od svih vrsta zagađenja te se njome predviđa uspostavljanje mreža za monitoring (nadgledanje) stanja podzemnih voda.

**Direktivom 2006/118/EC o zaštiti podzemnih voda** utvrđuju se posebni kriterijumi za ocjenjivanje dobrog hemijskog stanja, utvrđivanje bitnih i trajno rastućih trendova te određivanje polaznih tačaka za promjenu trendova.

Bitno je primijetiti da sve dozvoljene nivoe zagađenja, uz izuzetak nitrata i pesticida čiji je nivo određen posebnim zakonodavstvom EU, utvrđuju same države članice.

## PITKA VODA

**Direktivom Savjeta 98/83/EC<sup>7</sup> o kvalitetu vode namijenjene za ljudsku upotrebu određuju se bazični standardi** za kvalitet vode namijenjene za ljudsku potrošnju. Države članice mogu uvrstiti dodatne zahtjeve specifične za svoju teritoriju, ali samo ako oni vode do postavljanja viših standarda.

Ovom direktivom se od država članica zahtijeva da metodom „mjesta uzorkovanja“ redovno prate kvalitet vode namijenjene za ljudsku potrošnju. Samo uzorkovanje i prikupljanje informacija o kvalitetu vode radi se, pored ostalog, i u cilju informisanja javnosti, pa se ovom Direktivom takođe zahtijeva **redovno informisanje potrošača o stanju vode**.

Kako bi se imale informacije na nivou same Evropske Unije, predstavnici nacionalnih vlasti moraju obavještavati Evropsku komisiju svake tri godine o kvalitetu pitke vode.

<sup>7</sup> Council Directive 98/83/EC, Dostupna na linku: <http://bit.ly/18npR72>



Pored navedenog, važno je pomenuti i da sa ciljem usklađivanja odredbi s Ugovorom o Euratomu<sup>8</sup> 2013. je donešena **Direktiva Savjeta 2013/51/Euratom**, kojom se **utvrđuju zahtjevi za zaštitu zdravlja stanovništva od radioaktivnih materija u vodi namijenjenoj za ljudsku potrošnju**.

## VODA ZA KUPANJE

U oblasti kvaliteta vode za kupanje, najvažnija je **Direktiva o vodi za kupanje** (Direktiva 2006/7/EC<sup>9</sup>) kojom se nastoji poboljšati javno zdravlje i zaštita životne sredine utvrđivanjem odredbi za nadgledanje i razvrstavanje voda za kupanje (u četiri kategorije) i koja je integrisana u Okvirnu direktivu o vodama.

Njome se predviđa i iscrpno informisanje javnosti, a slijedom toga Komisija je 2011. donijela Odluku o utvrđivanju simbola za obavještanje javnosti o klasifikaciji vode za kupanje i zabrani kupanja (2011/321/EU<sup>10</sup>). Komisija i Evropska agencija za životnu sredinu (EEA) svake godine objavljuju sažeti izvještaj o kvalitetu vode za kupanje.

## PREČIŠĆAVANJE KOMUNALNIH OTPADNIH VODA

**Direktivom Savjeta 91/271/EEC<sup>11</sup>** (koja je izmijenjena i dopunjena Direktivom 98/15/EC) o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda nastoji se zaštititi životna sredina od negativnih efekata ispuštanja komunalnih otpadnih voda i ispuštanja iz industrije.

Ovom Direktivom se utvrđuju **minimalni standardi i vremenski rasporedi za:**

- prikupljanje,
- prečišćavanje i
- ispuštanje komunalnih otpadnih voda;

Zatim se uvode **kontrole odlaganja mulja iz pročišćenih otpadnih voda i zahtijeva prestanak ispuštanja mulja u more**.

U Sedmom akcionom programu za životnu sredinu<sup>12</sup> i Planu zaštite evropskih vodnih resursa<sup>13</sup> naglašava se važnost prikupljanja i pročišćavanja komunalnih otpadnih voda.

<sup>8</sup> Euratom Treaty

<sup>9</sup> DIRECTIVE 2006/7/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC.

Dostupna na linku: <http://bit.ly/1bihY6h>

<sup>10</sup> Dostupno na linku: <http://bit.ly/2hcMoRV>

<sup>11</sup> Council Directive 91/271/EEC concerning urban waste-water treatment.

Dostupna na linku: <http://bit.ly/2h4REnt>

<sup>12</sup> Seventh Environment Action Programme

<sup>13</sup> Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources



## STRATEGIJE ZA SPREČAVANJE HEMIJSKOG ZAGAĐIVANJA POVRŠINSKIH VODA

Zakonodavstvo iz 1970-ih i 1980-ih kojim su utvrđene mjere za sprečavanje hemijskog zagađivanja površinskih voda prestalo je da važi krajem 2012. godine i zamijenile su ga odredbe Okvirne direktive o vodama. Stoga je na nivou EU u načelu trebalo napraviti popis prioritetnih materija koje predstavljaju znatan rizik za vodenu sredinu ili putem nje, zajedno sa podgrupama prioritetnih opasnih materija.

**Direktiva o standardima kvaliteta životne sredine (Direktiva 2008/105/EC)<sup>14</sup>**, koja zamjenjuje Odluku Komisije 2455/2001/EZ utvrđuje najviši nivo koncentracije za 33 prioritetne materije i osam drugih zagađujućih materija u površinskim vodama. Amandmanskom Direktivom 2013/39/EU na postojeću listu je uvršteno 12 novih materija i Komisiji je uvedena obaveza da izradi dodatni popis materija nad kojima treba vršiti monitoring u svim državama članicama (popis praćenja „watch list“) kako bi se podržale buduće revizije popisa prioritetnih opasnih materija.

### DIREKTIVA O NITRATIMA

Zaštita voda od zagađivanja uzrokovano nitratima iz poljoprivrednih izvora obuhvaćena je **Direktivom 91/676/EEC<sup>15</sup> (Direktiva o nitratima) koja se odnosi na zaštitu voda od zagađenja uzrokovano nitratima iz poljoprivrednih izvora.** Pored nje, važna je i **Uredba (EC) br. 1882/2003<sup>16</sup>** kojima se od država članica zahtijeva da Komisiji svake četiri godine pošalju izvještaj:

- sa detaljima kodeksa dobre poljoprivredne prakse,
- podacima o zonama proglašenima osjetljivima na nitrate,
- podacima o monitoringu (nadgledanju) voda i sažetkom akcionih programa.

Pomenutom Direktivom kao i Uredbom nastoji se obezbijediti zaštitu pitkih voda i spriječiti šteta **prouzrokovana eutrofikacijom**. Eutrofikacija je proces obogaćivanja vode nutrijentima, što rezultuje povećanom primarnom proizvodnjom, odnosno produkcijom akvatičnih biljaka. Ona može nepovoljno uticati na pogodnost korištenja vodnih resursa za druge namjene. Naime, povećana produkcija akvatičnog bilja rezultira povećanim sadržajem organskih materija, koje se bakterijski razlažu, produkujući neprijatne mirise, trošeći raspoloživi kiseonik, te utičući na razvoj drugih vodnih organizama. Stepenu potrošnje kiseonika, posebno

<sup>14</sup> Directive 2008/105/EC (the Environmental Quality Standards Directive),

Dostupna na linku: <http://bit.ly/1dRSGQH>

<sup>15</sup> Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hWf809>

<sup>16</sup> REGULATION (EC) No 1882/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL No 1882/2003. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2i4yC2j>



u hladnijim, dubljim vodama, gdje se raspadnute organske materije mogu nakupiti, može redukovati kvalitet ribljih staništa i podstaći razmnožavanje riba koje su prilagođene na uslove sa manje kiseonika ili na toplije površinske vode. Anaerobni uslovi mogu, takođe, prouzrokovati oslobađanje dodatnih nutrijenata iz područja najnižih sedimenata. Nutrijentima obogaćene vode stimulišu produkciju algi, što povećava mutnoću i obojenost vode.

Eutrofikacija je limitirana **Uredbom (EC) br. 2004/648<sup>17</sup> o deterdžentima** kojom se ograničavaju fosfati u deterdžentima. Direktiva o nitratima smatra se jednom od ključnih mjera za postizanje ciljeva Okvirne direktive o vodama.

Pored svega gore navedenog, važno je istaći i **Direktivu 2007/60/EC<sup>18</sup> tj. Direktivu Evropske unije o poplavama**. Njome se nastoje smanjiti i ograničiti rizici koje poplave predstavljaju za ljudsko zdravlje, životnu sredinu, infrastrukturu i imovinu, i shodno tome se od država članica zahtijevalo da sprovedu preliminarne procjene kako bi se do 2011. **utvrdili ugroženi riječni slivovi i priobalna područja povezana s njima** te da zatim do 2015. **pripreme karte rizika od poplava i planove upravljanja s naglaskom na sprečavanje, zaštitu i pripravnost**. Svi ti zadaci predviđeno je da se sprovode u skladu s Okvirnom direktivom o vodama i planovima upravljanja riječnim slivovima izloženima u toj Direktivi.

Važnom se ističe i **Direktiva 2009/90/EC** usvojena 2009. godine kojom se propisuju, u skladu sa pomenutom Direktivom 2000/60/EC, **tehničke specifikacije za hemijsku analizu i monitoring stanja voda**.

## PRIOBALNA I POMORSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

### DIREKTIVA O POMORSKOJ STRATEGIJI

**Direktiva o pomorskoj strategiji (Direktiva 2008/56/EC<sup>19</sup>)** ima za cilj postizanje dobrog ekološkog stanja morskih voda do 2020. godine, njihovu dalju zaštitu i očuvanje te sprečavanje njihovog propadanja.

Važno je istaći da je ova Direktiva prvi zakonodavni instrument Evropske unije povezan sa zaštitom morske biološke raznolikosti. Njome se u zakonodavni okvir uvrštava pristup baziran na ekosistemima za upravljanje ljudskim aktivnostima koje imaju efekat na morsku životnu sredinu **integrisanjem koncepta zaštite životne sredine i održive upotrebe**.

<sup>17</sup> REGULATION (EC) No 648/2004 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on detergents. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hcQx8r>

<sup>18</sup> Directive 2007/60/EC (the EU Floods Directive)

<sup>19</sup> Marine Strategy Framework Directive (Directive 2008/56/EC). Dostupna na linku: <http://bit.ly/1bfzY59>





Direktivom se u geografskim granicama utvrđenim regionalnim konvencijama o moru uspostavljaju evropske pomorske regije i podregije.

Radi postizanja dobrog ekološkog stanja do 2020. svaka država članica trebala je do 2010. razraditi **strategiju za svoje morske vode**, koja bi se trebala revidirati svakih šest godina.

**Odluka Komisije 2010/477/EU**<sup>20</sup> o kriterijima i metodološkim standardima za dobro stanje životne sredine morskih voda sadrži više kriterijuma za ocjenjivanje dobrog stanja životne sredine i pripadajućih pokazatelja (indikatora).

Jedna od najvažnijih je svakako i **Direktiva 2014/89/EU** Evropskog parlamenta i Savjeta iz jula 2014. godine kojom se uspostavlja okvir **za pomorsko prostorno planiranje**<sup>21</sup>.

## ZAGAĐIVANJE MORA

EU je istakla svoju ulogu na području pomorske sigurnosti i zagađivanja mora usvajanjem **Uredbe (EC) br. 1406/2002**<sup>22</sup> kojom se osniva Evropska agencija za pomorsku sigurnost (EMSA)<sup>23</sup>. **Direktiva 2005/35/EC**<sup>24</sup> o zagađivanju s brodova i uvođenju sankcija za kršenja, koja je izmijenjena i dopunjena **Direktivom 2009/123/EC**<sup>25</sup>, nastoji da osigura da se za one koji su odgovorni za ispuštanje zagađujućih materija u more propisuju efektne i obeshrabrujuće sankcije koje mogu biti kaznene ili administrativne. Navodi se da ispuštanje zagađujućih materija s brodova treba smatrati kaznenim djelom ako je počinjeno namjerno, nepažnjom ili teškim nemarom i ako ozbiljno naštetiti kvalitetu vode.

## INTEGRISANA POMORSKA POLITIKA

Direktiva o pomorskoj strategiji ekološki je stub cross-cutting **Integrisane pomorske politike (COM(2007)0575)**<sup>26</sup> kojom se nastoji ostvariti puni ekonomski potencijal mora bez ugrožavanja životne sredine. Poseban ostvrt vezan za doprinos integrisane pomorske politike u postizanju ciljeva strategije Evropa 2020. objašnjen je na primjeru u komunikaciji Komisije naslovljenoj „Plavi rast – mogućnosti održivog rasta u morskome i pomorskom sektoru“<sup>27</sup> (COM(2012)0494).

<sup>20</sup> Decision 2010/477/EU: Commission Decision on criteria and methodological standards on good environmental status of marine waters. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2h54qz>

<sup>21</sup> Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2ijdgNe>

<sup>22</sup> Regulation (EC) No 1406/2002

<sup>23</sup> European Maritime Safety Agency (EMSA), [www.emsa.europa.eu](http://www.emsa.europa.eu)

<sup>24</sup> DIRECTIVE 2005/35/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements. Dostupna na linku: <http://bit.ly/1QnWSs>

<sup>25</sup> Directive 2009/123/EC of the European Parliament and of the Council, amending Directive 2005/35/EC. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hYtsr2>

<sup>26</sup> Integrated Maritime Policy (COM(2007)0575). Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hWpFlr>

<sup>27</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 'Blue Growth – opportunities for marine and maritime sustainable growth' (COM(2012)0494). Dostupna na linku: <http://bit.ly/2i4FHQo>



## INTEGRISANO UPRAVLJANJE OBALNIM ZONAMA

U Preporuci EU o integrisanom upravljanju obalnim zonama (2002/413/EZ)<sup>28</sup> utvrđuju se principi dobrog planiranja i upravljanja obalnim zonama koje države članice trebaju uzeti u obzir pri oblikovanju svojih nacionalnih strategija.

## MEĐUNARODNI SPORAZUMI O REGIONALNIM VODAMA

Zaštitu morskih voda u Evropi regulišu četiri strukture za saradnju (regionalne konvencije o moru) između država članica i susjednih zemalja s kojima dijele zajedničke vode:

- Konvencija OSPAR iz 1992. (bazirana na prethodnim konvencijama iz Osla i Pariza) za sjeveroistočni Atlantik,
- Helsinška konvencija iz 1992. o području Baltičkog mora (HELCOM),
- Konvencija iz Barselone iz 1995. za Sredozemlje (UNEP-MAP) i
- Konvencija iz Bukurešta iz 1992. za Crno more.

Riječne vode EU zaštićene su:

- Konvencijom o zaštiti rijeke Dunava iz 1996. i
- Konvencijom o zaštiti rijeke Rajne iz 2009. godine.

Zahvaljujući međuregionalnoj saradnji u području životne sredine usmjerenoj na morske vode ili riječne slivove nastalo je nekoliko makroregionalnih strategija u EU:

- Strategija za regiju Baltičkog mora iz 2009. (prva sveobuhvatna strategija EU namijenjena za makroregiju),
- Prva Strategija za regiju Baltičkog mora (2009.),
- Strategija za Podunavlje (2011.) i
- Najnovija Strategija za Jadransku i Jonsku regiju (2014.).

---

<sup>28</sup> *Integrated Coastal Zone Management (ICZM)*



## DOBRE PRAKSE U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA: Uloga Evropskog parlamenta

Evropski Parlament redovno preuzima inicijativu u području zaštite voda. U januaru 2000. godine, nakon izlivanja nafte u nesreći tankera Erike, pozvao je na održivu dugoročnu evropsku saobraćajnu politiku kako bi se spriječile dalje katastrofe uzrokovane izlivanjem nafte. U vezi s pomorskom politikom Parlament je naglasio važnost biološke raznolikosti, ekoloških inovacija, efekata klimatskih promjena na mora i cilj postizanja dobrog ekološkog stanja.

U junu 2008. godine Parlament je velikom većinom podržao nova pravila o kvalitetu vode u EU. Zahtijevajući da se popis prioriteta materija revidira u roku od dvije godine nakon stupanja na snagu Direktive o standardima kvaliteta životne sredine, Parlament je osigurao mogućnost proširenja popisa toksičnih materija. Takođe je stavio jači naglasak na cilj potpunog ukidanja emisija 13 prioriteta opasnih materija u razdoblju od 20 godina. Osim toga, Parlament je 2012. doprinio ažuriranju Direktive uključivanjem novih prioriteta materija. U svom izvještaju za 2012. o sprovođenju zakonodavstva EU o vodama Parlament je pozvao da se veći naglasak stavi na regionalnu dimenziju, istakao potrebu za pouzdanim podacima, naglasio važnost razmatranja pitanja u vezi sa vodom, podržao holistički pristup u zaštiti voda i zagovarao istraživanja i inovacije u tom području. Pozdravio je i podržao Sedmi akcioni program za životnu sredinu i Plan zaštite evropskih voda.

## DOBRE PRAKSE U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA: Inicijativa evropskih građana/ki „Pravo na vodu“ (Right2Water)

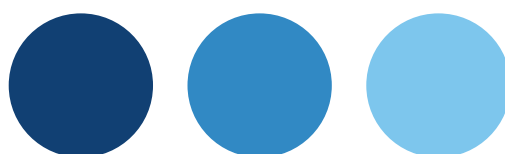
Evropska građanska inicijativa prepoznata je kao instrument participativne demokratije. Right2Water (Pravo na vodu) je prva evropska građanska inicijativa koja je ispunila zahtjeve iz Uredbe (EU) br. 211/2011 o građanskoj inicijativi i koju je Evropski Parlament saslušao nakon što ju je podržalo gotovo **1,9 miliona građana i građanki**.

U septembru 2015. godine Parlament se velikom većinom glasova izjasnio za izvještaje o daljem praćenju prve inicijative evropskih građana „Pravo na vodu“ (Right2Water), kojom poziva Komisiju da predloži zakonodavstvo kojim bi se ostvarivalo ljudsko pravo na vodu i osnovne sanitarne usluge koje priznaju Ujedinjene nacije. U kontekstu te inicijative **posebno se podstiču institucije EU i države članice da svim stanovnicima omoguće da ostvare pravo na vodu i sanitarne usluge, da se pobrinu da snadbijevanje vodom i upravljanje vodnim resursima ne podliježu „pravilima unutarnjeg tržišta“ te da usluge**



**snadbijevanja vodom budu izuzete iz mjera liberalizacije.** U svojoj rezoluciji od 8. septembra 2015. godine Evropski Parlament je pozvao Komisiju da iznese zakonodavne prijedloge i, ako je to potrebno, pokrene reviziju Okvirne direktive o vodama kako bi se priznao univerzalni pristup i ljudsko pravo na vodu.

Evropska građanska inicijativa smatra se jedinstvenim demokratskim mehanizmom koji ima veliki potencijal u premošćivanju jaza između evropskih i nacionalnih društvenih pokreta i pokreta civilnog društva te u promociji participativne demokratije na nivou EU. Ipak, smatra se da je za daljnji razvoj tog demokratskog mehanizma nužna procjena dosadašnjeg iskustva i reforma građanske inicijative te da mjere Komisije, koje po potrebi mogu uključivati mogućnost uvođenja odgovarajućih elemenata u revizije zakonodavstva ili u nove zakonodavne predloge, moraju bolje odražavati zahtjeve evropske građanske inicijative ako su oni u njezinoj nadležnosti, a posebno ako se odnose na probleme povezane s ljudskim pravima.







## CRNA GORA

### OPŠTI PODACI

Teritorija Crne Gore predstavlja jedinstven vodni prostor. Jedna od metoda koja može dati objektivnu sliku o relativnom vodnom bogatstvu ili nedostatku vode jeste metoda kompeticionog indeksa kojom se količina postojećih prisutnih voda izražava po broju stanovnika koji pretenduju na jedinicu zapremine vode. Koristeći pomenuti kriterijum stanovniku/ci Crne Gore pripada 30.425 m<sup>3</sup>/godišnje, što Crnu Goru svrstava među vodom najbogatije zemlje u Evropi. Naravno, ovdje se radi o apsolutnim količinama (kvantitetu voda), dok se u vodoprivrednim razmatranjima za određene namjene zahtijeva i odgovarajući kvalitet, a pri planiranju potrošnje moraju se uzeti u obzir i prostorna alokacija resursa i vremenska neravnomjernost prirodnih proticaja vode<sup>29</sup>. Naime, veliki dio teritorije gdje padnu najveće količine taloga (Orijen, Lovćen, Rumija i Katunska nahija), pati zbog nestašice vode, jer se ona nepovratno izgubi u karstnom podzemlju. Ukupni oticaj je 604 m<sup>3</sup>/s, a prosječni 44 l/s/km<sup>2</sup> (svjetski prosječni oticaj je 6,9). Potencijali podzemnih voda su procijenjeni na oko 14.000 l/s. Međutim, hidrološke analize rasporeda protoka, koje otkrivaju veoma veliku neravnomjernost vode i po prostoru i vremenu jako relativizuju navedene optimističke podatke i daju sasvim drugu, znatno nepovoljniju sliku pri zaključivanju o vodnom bogatstvu Crne Gore, pa je za Crnu Goru karakteristično više nego za bilo koju drugu zemlju svijeta da je bogata vodom samo u prosječnim vrijednostima, ali da vode nema dovoljno upravo u periodima najveće potrošnje, koji koincidiraju sa kriznim hidrološkim periodima, kada su protoci više desetina puta manji od prosječnih vrijednosti<sup>30</sup>.

Prirodna jezera u Crnoj Gori su relativno brojna, pri čemu je najveće Skadarsko jezero, koje se nalazi na granici sa Albanijom, u prostranoj depresiji. Drugo po veličini je Šasko jezero koje se nalazi između Skadarskog jezera, rijeke Bojane i Jadranskog mora, a oba su izuzetno važna zbog brojnih ptica, pogotovo selica, ali i brojnih vrsta riba. Pored navedenih, po veličini i značaju se ističu i Crno, Plavsko i Biogradsko jezero koja su tipični primjeri ledničkih jezera.

Jadransko more, između Crne Gore i Italije, široko je oko 200 km i čini dio Južnojadranske kotline. Ukupna dužina morske obale Crne Gore je oko 300 km.

Na teritoriji Crne Gore važno je pomenuti i prisustvo mineralnih i termalnih voda, na primjer u okolini Ulcinja (koje po gasnom sastavu pripadaju sumporvodoničnom, a po jonskom sastavu sulfatno-hloridnonatrijskom tipu voda). Ovaj tip voda se pojavljuju i u okolini Igala. U okviru središnje zone poznat je samo jedan termalni izvor, koji se nalazi u kanjonu Komarnice, koji po gasnom sastavu pripada ugljen-dioksidnom tipu, a po jonskom sastavu magnezijum-kalcijum-sulfatnohidrokarbonatnom tipu voda. U trećoj zoni, tj. u okviru unutrašnjih Dinarida, odnosno sjeveroistočne zone, mineralne vode zastupljene su u slivu

<sup>29</sup> Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju. Dostupno na linku: <http://bit.ly/2huFCEW>

<sup>30</sup> Dostupno na linku: <http://bit.ly/2igdPMi>



Lima i Ibra, a najpoznatije su mineralne vode Bijelog Polja, kao i hladne mineralne ugljeno-kisjele vode u okviru Rožajske regije. Važno je istaći da klimatske promjene – koje se u posljednjoj deceniji ispoljavaju kroz povećanje temperature vazduha, produžavanje sušnog perioda, neravnomjeran režim padavina, intenzitet padavina, povremene rekordne višednevne olujne padavine u sušnom periodu godine, smanjenje godišnje količine snijega – dovode do poremećaja izdanskih tokova, zamucenja izvorišta, formiranja bujčnih tokova, poplava, klizišta i odrona. Pored prirodnih faktora, veliki uticaj na stanje voda u Crnoj Gori vrši čovjek – neplanskim korištenjem i eksploatacijom, zagađenjem, zanemarivanjem izvorišta i sl.

**Kada se uzme u obzir Direktiva o vodama**, važno je istaći da se na teritoriji Crne Gore formira nekoliko značajnih slivova koji otiču u dva pravca: prema Crnom i Jadranskom moru. Dakle, na njenoj teritoriji određuju se vodna područja rječnog sliva, kao osnovne jedinice za upravljanje vodama, i to:

- Vodno područje Crnomorskog sliva, i
- Vodno područje Jadranskog sliva.

Ukupna površina Crnomorskog dijela sliva iznosi oko 7.260km<sup>2</sup> ili 52.5% crnogorske teritorije. Sa te površine tragom Zapadne Morave otiče rijeka Ibar, dok Drinom otiču rijeke Tara, Piva, Lim i Čehotina.

Ukupna površina dijela Jadranskog sliva Crne Gore iznosi oko 6.560 km<sup>2</sup> ili 47.5%. Prema Jadranskom moru otiče Morača sa svojom najznačajnijom pritokom Zetom, te Sitnica, Ribnica, Cijevna, Orahovštica i Rijeka Crnojevića. Sve njihove vode rijekom Bojanom završavaju u Jadranskom moru. Pored Bojane, neposredno u more uliva se još nekoliko vodotokova, uglavnom, bujičnog karaktera, za koje ne postoje osmatranja i mjerenja parametara hidrološkog bilansa.

Imajući pri tome u vidu činjenicu da se čak **95,3% vodotokova u Crnoj Gori formira na teritoriji zemlje**, tj. sa izvorištem i slivnim područjem na njenoj teritoriji, s pravom se može reći da je voda naš najveći prirodni resurs.

## PRAVNI OKVIR

Kao što je navedeno u većini zvaničnih dokumenata, važno je sagledati da je kvalitet voda u Crnoj Gori uređen velikim brojem propisa. Osnovni propis je svakako **Zakon o vodama ("Sl. list CG", br. 27/07, 73/10, 32/11, 47/11, 48/15)**. On je donijet 2007. godine, a poslednji put je izmijenjen i dopunjen 2015. godine. Zakon o vodama je osnovni, sektorski, a može se reći i sistemski zakon u oblasti voda i isti je po svojoj sadržini složen i multidisciplinaran.

Pored njega, jedan od najvažnijih zakona je **Zakon o finansiranju upravljanja vodama ("Sl. list CG") br. 65/08, 74/10 i br. 40/11)** koji uređuje izvore sredstava za finansiranje upravljanja vodama, način obračunavanja i plaćanja



naknada za zaštitu i korišćenje voda i vodnog dobra<sup>31</sup>. U cilju postepene harmonizacije u oblasti otpadnih voda sa legislativom Evropske Unije, Skupština Crne Gore je na sjednici održanoj 29. decembra 2016. godine usvojila **Zakon o upravljanju komunalnim otpadnim vodama**<sup>32</sup>. Zakon predstavlja normativni okvir, koji sadrži osnovne ciljeve vezano za rokove uspostavljanja kolektorskih sistema i sistema za prečišćavanje otpadnih voda, definisanje obaveze uspostavljanja programa sprovođenja Direktive Savjeta 91/271/EEC u aglomeracijama u zavisnosti od veličine i osjetljivosti recipijenta, čime je obezbijeđen visok nivo usaglašenosti sa pravnom tekovinom Evropske Unije. Zakonom će pored komunalnih otpadnih voda biti prepoznate i vode sličnog sasatava iz prehrambene industrije u skladu sa Aneksom III Direktive Savjeta 91/271/EEC. Takođe, utvrdit će se monitoring, način izvještavanja i ostvariće se sveobuhvatna zaštita voda i zemljišta, kao recipijenta otpadnih voda. U ovaj zakon prenesene su:

- Direktiva 91/271/EEC koja se odnosi na prečišćavanje komunalnih otpadnih voda, posljednji put dopunjena Direktivom Vijeća 2013/64/EU u izmjeni direktiva Vijeća 91/271/EEC i 1999/74/EC i direktiva 2000/60/EC, 2006/7/EC, 2006/25/EC i 2011/24/EU Evropskog parlamenta i Vijeća zbog izmjene statusa Mayottea u odnosu na Evropsku uniju;
- Odluka Komisije 2014/431/EU o obrascima za izvještavanje o nacionalnim programima za sprovođenje Direktive Vijeća 91/271/EEC.

Kako se navodi u Nacionalnoj strategiji za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s akcionim planom za period 2016–2020 u Crnoj Gori postoji usvojen ukupno **21 podzakonski akt** – 5 uredbi, 13 pravilnika i 3 odluke koje se tiču voda.

**Uredbe** su:

- Uredba o klasifikaciji i kategorizaciji površinskih i podzemnih voda, ("Sl. list CG", br. 2/07);
- Uredba o načinu kategorizacije i kategorijama vodnih objekata i njihovom davanju na upravljanje i održavanje, ("Sl. list CG", br. 15/08);
- Uredba o sadržaju i načinu vođenja vodnog informacionog sistema, ("Sl. list CG", br. 33/08);
- Uredba o sadržaju i načinu pripreme plana upravljanja vodama na vodnom području rječnog sliva ili na njegovom dijelu, ("Sl. list CG", br. 39/09);
- Uredba o načinu određivanja granica vodnog zemljišta, ("Sl. list CG", br. 25/12).

**Pravilnici** su:

- Pravilnik o sadržaju zahtjeva, dokumentaciji za izdavanje vodnih akata, načinu i uslovima za obavezno oglašavanje u postupku utvrđivanja vodnih uslova i sadržaju vodnih akata, ("Sl. list CG", br. 7/08);

<sup>31</sup> „Usaglašavanje crnogorskog zakonodavstva o vodama sa Okvirnom direktivom EU (WFD 2000/60/EC)” Inženjerska komora Crne Gore i Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, Miodrag Lj. Radunović

<sup>32</sup> Dostupno na linku: <http://bit.ly/2q65FKV>



- Pravilnik o kvalitetu i sanitarno-tehničkim uslovima za ispuštanje otpadnih voda u recipijent i javnu kanalizaciju, načinu i postupku ispitivanja kvaliteta otpadnih voda, minimalnom broju ispitivanja i sadržaju izvještaja o utvrđenom kvalitetu otpadnih voda, ("Sl. list CG", br. 45/08, 9/10, 26/12, 52/12 i 59/13);
- Pravilnik o obrascu, bližem sadržaju i načinu vođenja vodne knjige, ("Sl. list CG", br. 81/08);
- Pravilnik o bližem sadržaju i načinu vođenja vodnih katastara, ("Sl. list CG", br. 81/08);
- Pravilnik o određivanju i održavanju zona i pojaseva sanitarne zaštite iz vorišta i ograničenjima u tim zonama, ("Sl. list CG", br. 66/09);
- Pravilnik o načinu i uslovima mjerenja količina otpadnih voda koje se ispuštaju u prijemnik, ("Sl. list CG", br. 24/10);
- Pravilnik o načinu i postupku mjerenja količina vode na vodozahvatu, ("Sl. list CG", br. 24/10);
- Pravilnik o sastavu i sadržaju vodne infrastrukture, ("Sl. list CG", br. 11/11);
- Pravilnik o bližim uslovima koje treba da ispunjava privredno društvo za eksploataciju riječnih nanosa, ("Sl. list CG", br. 51/12);
- Pravilnik o bližim uslovima koje treba da ispunjavaju pravna lica koja vrše ispitivanja kvaliteta voda, ("Sl. list CG", br. 66/12);
- Pravilnik o bližem sadržaju preliminarne procjene rizika od poplava i plana upravljanja rizikom od poplava, ("Sl. list CG" br. 69/15);
- Pravilnik o metodologiji za proglašavanje erozivnih područja, ("Sl. list CG" br. 72/15);
- Pravilnik o načinu određivanja ekološki prihvatljivog protoka površinskih voda, ("Sl. list CG" br. 2/16).

Jedan pravilnik (Pravilnik o bližem sadržaju preliminarne procjene rizika od poplava i plana upravljanja rizikom od poplava ("Sl. list CG" 69/15) je usvojen kako bi se postigla puna transpozicija i sprovođenje **Direktive 2007/60/EC o procjeni i upravljanju rizikom od poplava**.

**Odluke** su:

- Odluka o određivanju voda od značaja za Crnu Goru, ("Sl. list CG", br. 9/08, 28/09 i 31/09 i 31/15);
- Odluka o određivanju izvorišta namijenjenih za regionalno i javno vodosnabdijevanje i utvrđivanju njihovih granica, ("Sl. list CG", br. 36/08);
- Odluka o visini i načinu obračunavanja vodnih naknada i kriterijumima i načinu utvrđivanja stepena zagađenosti voda, ("Sl. list CG", br. 29/09).

U pravnom sistemu Crne Gore nalaze se **odluke lokalnih samouprava – skupština opština**, donijete na osnovu ovlašćenja iz čl. 42 stav 2 i čl. 48 st. 3 i 4 Zakona o vodama, a koji se odnose na opštu upotrebu voda i izgradnju, korišćenje, održavanje i upravljanje objektima i sistemima za vodosnabdijevanje.





## INSTITUCIONALNI OKVIR I ODGOVORNOSTI ZA USAGLAŠAVANJE ZAKONODAVNOG OKVIRA

### Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja

U skladu sa **Zakonom o vodama i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave**, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja je primarno nadležno za upravljanje vodama u Crnoj Gori. Kako je navedeno u **Nacionalnoj strategiji za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s akcionim planom za period 2016-2020**<sup>33</sup>, prenošenje i integracija većine Direktiva EU koje se tiču voda je u isključivoj nadležnosti ovog ministarstva.

Ovo ministarstvo vrši poslove koji se odnose na politiku u upravljanju vodama, vodosnabdijevanje i korišćenje voda, zaštitu voda od zagađivanja, planiranje voda i vodotoka i zaštitu od poplava, pa s tim u vezi, ono je odgovorno za usklađivanje i implementaciju:

- Direktive o standardima kvaliteta životne sredine (Direktiva 2008/105/EC),
- Direktive 2006/118/EC o zaštiti podzemnih voda,
- Direktive 91/676/EEC (Direktive o nitratima) koja se odnosi na zaštitu voda od zagađenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora,
- Direktive o vodi za kupanje (Direktiva 2006/7/EC ) i
- Direktive 2009/90/EC kojom se propisuju tehničke specifikacije za hemijsku analizu i monitoring stanja voda.

Podijeljena je nadležnost u pogledu prenošenja nekih Direktiva između Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja i drugih ministarstava - Ministarstva održivog razvoja i turizma (MORT) i Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), na primjer:

- Okvirna Direktiva za vode 2000/60/EC,
- Direktiva Savjeta 91/271/EEC (koja je izmijenjena i dopunjena Direktivom 98/15/EC) o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda nastoji se zaštititi životna sredina od negativnih efekata ispuštanja komunalnih otpadnih voda i ispuštanja iz industrije, i
- Direktiva o poplavama.

Zaštita od štetnog dejstva voda (poplava) vrši se na osnovu Opšteg plana zaštite od štetnog dejstva voda (iz 2010. godine) koji obuhvata period od 6 godina i pratećeg Operativnog plana zaštite. Identifikovana su poplavna područja u slivu Dunava i u slivu Jadranskog mora u okviru obaveza iz Direktive o poplavama.

U strategiji o transpoziciji se navodi da će u skladu sa svojim nadležnostima, Ministarstvo unutrašnjih poslova učestvovati u izradi propisa koji će se sprovoditi

<sup>33</sup> Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hKZO8u>



u vanrednim situacijama, dok je koordinacija prenošenja Direktive 2007/60/EU (upravljanje rizikom od poplava) u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja.

### Ministarstva održivog razvoja i turizma (MORT)

Prema važećim propisima, Ministarstvo održivog razvoja i turizma je nadležno za vršenje poslova koji se, između ostalog, odnose na sistem komunalnih djelatnosti i koordinaciju regionalnih sistema vodosnabdijevanja, što podrazumijeva transpoziciju i implementaciju propisa EU u oblasti vodosnabdijevanja, sakupljanja i prečišćavanja komunalnih otpadnih voda (Direktiva 91/271/EEC), i za prenošenje Direktive 2008/56/EC (Okvirna direktiva o pomorskoj strategiji) i Direktive 2014/89/EU<sup>34</sup> (Planiranje namjene mora), kao i za implementaciju i nadzor nad implementacijom odgovarajućih domaćih propisa po tom pitanju.

Stoga, nadležnost za prenošenje u domaće zakonodavstvo Direktive o pomorskoj strategiji (Direktiva 2008/56/EC) i Direktive 2014/89/EU (Prostorno planiranje mora) prema usvojenoj nacionalnoj strategiji isključivo pripada MORT-u.

### Ministarstvo Zdravlja

U relevantnim dokumentima Vlade ističe se da je prenošenje u domaće zakonodavstvo i praćenje sprovođenja **Direktive 98/83/EEC o kvalitetu vode namijenjene za ljudsku upotrebu** (vode za piće) u isključivoj nadležnosti Ministarstva Zdravlja.

### Medjusektorska saradnja i koordinacija

Imajući u vidu kompleksnost oblasti propisa Evropske unije o vodama neophodno je obezbijediti blisku međusektorsku saradnju i koordinaciju aktivnosti u ovoj oblasti, te je stoga Vlada Crne Gore planirala osnivanje **koordinacionog tijela**. Ovim tijelom će upravljati Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, a članice će biti predstavnici/predstavnice svih pomenutih nadležnih ministarstva – Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva zdravlja.

<sup>34</sup> Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2ijGne>



## OSTALI ORGANI UPRAVE I INSTITUCIJE KOJE SU UKLJUČENE U IMPLEMENTACIJU POJEDINIH PROPISA O KVALITETU VODA<sup>35</sup>

### Institut za javno zdravlje (IJZ)

Institut za javno zdravlje zadužen je za vršenje fizičko-hemijske analize vode i mikrobiološko ispitivanje vode za piće, odgovoran je za kontrolu i monitoring bezbjednosti vode za piće (Direktiva 98/83/EC).

### Uprava za vode

Uprava za vode, između ostalog, nadležna je za izdavanje dozvola za korišćenje voda, izradu planova, programa i bilansa u oblasti vodoprivrede, pripremu dokumentacije za određivanje izvorišta za regionalno vodosnabdijevanje i vodosnabdijevanje gradova, za utvrđivanje zona sanitarne zaštite tih izvorišta, za obračun naknada za korišćenja zagađenja voda i za uspostavljanje i vođenje vodnog informacionog sistema.

### Agencija za zaštitu životne sredine

Agencija za zaštitu životne sredine nadležna je za vršenje poslova koji se odnose na organizovanje, planiranje i učestvovanje u monitoringu životne sredine (koji, između ostalog, obuhvata i segmente životne sredine, tj. vodu, vazduh i dr. osim voda koje su u nadležnosti MPRR, prema postojećem Zakonu o zaštiti životne sredine), u skladu sa Zakonom o životnoj sredini, uključujući i predlaganje nacionalne liste indikatora zaštite životne sredine, učestvovanje u monitoringu prikupljanja otpada sa brodova, prikupljanje i ažuriranje podataka o kvalitetu voda i izvještavanje na nacionalnom i evropskom nivou.

### Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju

Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju (ZHMS) zadužen je za vršenje monitoringa kvaliteta i kvantiteta površinskih i podzemnih voda, prognozu poplava i praćenje hidrološke situacije, kao i za davanje upozorenja institucijama koje su nadležne za preduzimanje mjera na spriječavanju i odbrani od poplava.

### Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom

Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom (JPMD) zaduženo je za upravljanje morskim dobrom.

### UIP - vodoprivredna inspekcija

UIP - vodoprivredna inspekcija je nadležna za vršenje inspeksijskog nadzora nad sprovođenjem Zakona o vodama, sanitarnu inspekciju za kontrolu bezbjednosti vode za piće, dok je inspekcija sigurnosti plovidbe u Baru i Kotoru zadužena za vršenje inspeksijskog nadzora potencijalnih zagađenja mora sa plovila.

<sup>35</sup> Tekst preuzet iz Nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s akcionim planom za period 2016-2020



## LOKALNE SAMOUPRAVE

Lokalne samouprave nadležne su za pružanje usluga vodosnabdijevanja vodom za piće, prikupljanje i tretman otpadnih voda, kao i za zaštitu od štetnog dejstva voda.

Uloga lokalnih samouprava u dijelu tretmana otpadnih voda definisana je predlogom zakona koji navodi da je jedinica lokalne samouprave dužna da obezbijedi da aglomeracije na njenoj teritoriji budu opremljene kolektorskim sistemima, u skladu sa Programom izgradnje kolektorskih sistema i postrojenja za tretman komunalnih otpadnih voda.

Ako uspostavljanje kolektorskog sistema ne bi imalo uticaja na životnu sredinu ili bi izazvalo nesrazmjerne troškove, jedinica lokalne samouprave dužna je da obezbijedi individualne ili druge sisteme u cilju zaštite životne sredine.

Projektovanje, izgradnja i održavanje kolektorskih sistema sprovodi se u skladu sa tehničkim standardima, bez nesrazmjernih troškova, naročito uzimajući u obzir:

- Količinu i karakteristike komunalnih otpadnih voda,
- Sprečavanje isticanja komunalnih otpadnih voda i
- Kontrolu zagađenja otpadnih voda u kolektorskom sistemu.

Geografske granice, broj i kapacitet aglomeracija utvrđuje organ državne uprave nadležan za poslove komunalnih djelatnosti tj. nadležno ministarstvo.

Jedinica lokalne samouprave takođe je dužna da obezbijedi sekundarno ili odgovarajuće prečišćavanje komunalnih otpadnih voda iz kolektorskih sistema, u skladu sa programom izgradnje kolektorskih sistema i postrojenja za tretman komunalnih otpadnih voda, i to prije njihovog ispuštanja.

Komunalne otpadne vode koje se ispuštaju u vode, **u visokim planinskim oblastima (iznad 1.500 m)**, u kojima je otežano biološko prečišćavanje usljed niskih temperatura, mogu se prečišćavati u obimu manjem od obima utvrđenog ovim zakonom, **ako se studijom uticaja na životnu sredinu utvrdi da to ispuštanje neće negativno uticati na životnu sredinu.**

Zakon navodi obaveze lokalnih samouprava u dijelu izdavanja vodnih dozvola za ispuštanje komunalnih otpadnih voda, da obezbijedi unaprijedeno prečišćavanje (viši nivo prečišćavanja), komunalnih otpadnih voda iz kolektorskih sistema prije ispuštanja u osjetljiva područja. Takođe postoji obaveza dostavljanja podataka lokalnim samoupravama od strane pravnih i dr. lica, a zatim organ lokalne uprave nadležan za poslove komunalnih djelatnosti sačinjava izvještaj o stanju ispuštanja otpadnih voda, za aglomeracije na svom području, izvještaj o monitoringu i dr. izvještaje i dostavlja ih Ministarstvu i objavljuje na svojoj internet stranici, do 31. marta tekuće za prethodnu godinu.

Sredstva za izgradnju kolektorskih sistema i postrojenja za tretman komunalnih



otpadnih voda predviđeno je da se obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore, budžeta jedinica lokalne samouprave, kreditnih sredstava, donacija i drugih izvora u skladu sa zakonom.

Same lokalne samouprave u vezi sa navedenim, ali i drugim obavezama definisanim pravnim okvirom koji se odnosi na vode kreiraju i usvajaju svoja pravna akta, kao na primjer:

- Odluka o prikupljanju, prečišćavanju i ispuštanju otpadnih voda na teritoriji Glavnog grada, Podgorica<sup>36</sup>;
- Odluka o prikupljanju, prečišćavanju i ispuštanju otpadnih voda na teritoriji Opštine Herceg Novi<sup>37</sup> ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 048/15 od 29.12.2015)
- Odluka o javnom kanalizacionom sistemu i odvođenju otpadnih voda na području Opštine Kotor<sup>38</sup>

U dijelu zakonskog okvira i nadležnosti lokalnih samouprava Zakon o komunalnim djelatnostima<sup>39</sup> sadrži izričite odredbe o stavljanju održavanja i čišćenja otvorenih plaža u nadležnost opština<sup>40</sup>, što je u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi<sup>41</sup>.

Imajući u vidu značajnu ulogu koju imaju lokalne samouprave, važno je napomenuti da su **administrativni kapaciteti jedinica lokalne samouprave za vršenje poslova u oblasti upravljanja vodama veoma mali. U prosjeku je u svakoj opštini za te poslove zadužena jedna osoba**<sup>42</sup>. U cilju podrške jedinicama lokalne samouprave u implementaciji projekata iz komunalnih djelatnosti formirane su jedinice za implementaciju projekata koje imaju cilj da pružaju podršku jedinicama lokalne samouprave u projektima<sup>43</sup> vezanim za komunalne usluge i predstavljaju podršku u izvršavanju obaveza u skladu sa propisima EU u oblasti vodosnabdijevanja, sakupljanja i prečišćavanja komunalnih otpadnih voda (Direktiva 91/271/EEC i dr).

<sup>36</sup> Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hLm7e7>

<sup>37</sup> Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hdnnpN>

<sup>38</sup> Dostupna na linku: <http://bit.ly/2h5Pcgc>

<sup>39</sup> Član 3 stav 1 alineja 6 ("Sl. list CG" 12/95)

<sup>40</sup> "Sl. list CG" br. 12/95, član 3

<sup>41</sup> "Sl. list CG" br. 43/03, 28/04, 75/05, 13/06, Službeni list RCG br. 88/09, 03/10 i 38/12

<sup>42</sup> Izvor: Nacionalna strategija za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s Akcionim planom za period 2016-2020

<sup>43</sup> „Vodacom“ d.o.o. i „Procon“ d.o.o.”





## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Imajući u vidu analizu stanja u oblasti voda, moramo se složiti sa konstatacijom koja se navodi u samoj Nacionalnoj strategiji za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena, a to je da je **Crna Gora do sada više pažnje posvetila transpoziciji propisa EU o vodama nego samoj implementaciji tih propisa.**

U dijelu izrade pravnog okvira vezanog za vode, Crna Gora je u poslednjih nekoliko godina uradila obiman posao, ali je činjenica da još mnogo toga predstoji.

Zakon o vodama, kao osnovni sektorski zakon iz oblasti voda, usaglašen je sa sljedećim direktivama:

- Direktiva 2000/60/EC o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice u oblasti politike voda – Okvirna direktiva o vodama;
- Direktiva 2006/118/EC o zaštiti podzemne vode od zagađivanja i pogoršavanja kvaliteta;
- Direktiva 2008/105/EC o standardima kvaliteta životne sredine u oblasti politike voda, koja dopunjava i ukida Direktive Savjeta; 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC i koja dopunjava Direktivu 2000/60/EC;
- Direktiva 2007/60/EC o procjeni i upravljanju rizicima od poplava;
- Direktiva 91/676/EEC koja se odnosi na zaštitu voda od zagađivanja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora;
- Direktiva 91/271/EEC koja se odnosi na prečišavanje komunalnih otpadnih voda dopunjena Direktivom 98/15/EC;
- Direktiva 2006/7/EC o upravljanju kvalitetom vode za kupanje kojom se ukida Direktiva 76/169/EEC;
- Direktiva 2009/90/EC koja utvrđuje, prema Direktivi 2000/60/EC, tehničke specifikacije za hemijske analize i monitoring statusa vode<sup>44</sup>.

Zakon o vodama iz 2007 godine bio je usklađen 67% sa Okvirnom direktivom o vodama, dok je procenat usklađenosti sa ostalim direktivama iz oblasti voda iznosio od 0% za Direktivu o tehničkim specifikacijama za hemijske analize i monitoring statusa vode do oko 70% za Nitratnu Direktivu.

U cilju daljeg usaglašavanja sa zakonodavstvom EU u ovoj oblasti, donijet je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, koji je stupio na snagu 29. avgusta 2015. godine. Ovim zakonom izvršene su izmjene i dopune važećeg Zakona o vodama na način da iste obuhvate odredbe Okvirne direktive o vodama i ostalih direktiva koje se tiču voda i da se stvori potreban pravni okvir za donošenje podzakonskih akata potrebnih za dalje usklađivanje sa legislativom EU.

<sup>44</sup> Izvor: Skupština Crne Gore – Predlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o vodama. Dostupno na linku: <http://bit.ly/2ID8OmU>



Treba napomenuti da sami procesi izrade nacionalnog strateškog okvira, posebno nacionalna **Strategija upravljanja vodama 2016-2035.god**,<sup>45</sup> sadrži listu Akata (propisa, planova i programa) koje treba donijeti po Zakonu o vodama, u cilju usklađivanja sa zakonodavstvom EU. Pored toga, ova strategija sadrži i listu propisa, planova i programa koje treba donijeti po zakonu o vodama a koji ne proističu iz direktiva.

Druga važna strategija koja daje smjernice za budući rad na ovom polju je **Nacionalna strategija za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena**. Oba dokumenta su u mnogome doprinijela aktuelizaciji teme i uključivanju velikog broja stručnjaka u analizu stanja kada je u pitanju pravni okvir i procjena kapaciteta za dalje unapređenje ali prvenstveno i sprovođenje istog.

Prema planu navedenom u Strategiji o transponovanju, potpuna transpozicija (tj. prenošenje i integrisanje) propisa EU o vodama u crnogorsko zakonodavstvo će biti postignuta do kraja 2018. godine. Detaljan plan može se naći u dokumentu pomenute strategije, u tabeli XXXV: Plan transpozicije – kvalitet voda, i on predviđa **sprovođenje 23 mjere**.

Usklađivanje sa Okvirnom direktivom o vodama –WFD (Direktiva 2000/60/EC) predviđa:

- Izmjene i dopune Zakona o vodama;
- Donošenje podzakonskih akata (Plan zaštite voda od zagađenja, Pravilnik o standardima kvaliteta vode i kriterijumima za određivanje stanja vode uključujući i Listu prioriternih supstanci).

U nacionalnoj Strategiji upravljanja vodama 2016-2035. god navedno je da u cilju implementacije Okvirne direktive o vodama potrebno:

- Uraditi analizu riječnog sliva uključujući: analize karakteristika svakog riječnog sliva, preglede uticaja ljudskih aktivnosti na status površinskih i podzemnih voda, ekonomsku analizu korišćenja vode, registar područja koja zahtijevaju posebnu zaštitu i pregled svih vodnih tijela koja se koriste za zahvatanje vode za ljudsku potrošnju i koja proizvode više od 10 m<sup>3</sup> dnevno ili opslužuju više od 50 osoba,
- Utvrditi standarde kvaliteta voda,
- Izraditi Planove za upravljanje riječnim slivom sa programima mjera, koji se pregledaju i ažuriraju svakih šest godina i
- Uspostaviti međunarodne mehanizme za koordinaciju.

Usklađivanje sa Direktivom Komisije 2009/90/EC (Tehničke analize praćenje statusa voda) predviđa:

- Izmjene i dopune Zakona o vodama i
- Donošenje podzakonskih akata (izmjene i dopune Pravilnika o detaljnim uslovima za pravna lica koja vrše ispitivanje kvaliteta voda).

<sup>45</sup> Dostupno na linku: <http://bit.ly/2igdPMi>



Usklađivanje sa Direktivom 91/271/EEZ (Komunalne otpadne vode - UWWT) predviđa:

- Donošenje Zakona o upravljanju komunalnim otpadnim vodama i
- Donošenje podzakonskih akata (Pravilnik o uspostavljanju osjetljivih područja).

Strategija upravljanja vodama 2016-2035. god navodi da je za dalje usklađivanje sa Direktivom o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda predviđeno:

- Odrediti kriterijumime za utvrđivanje osjetljivih područja i kriterijume za utvrđivanje aglomeracija,
- Odrediti osjetljiva područja,
- Utvrditi aglomeracije i njihove granice,
- Utvrditi zahtjeve koji odgovaraju prirodi otpadnih voda iz industrijskih sektora na koje se odnosi Direktiva.

Usklađivanje sa Odlukom Komisije 2014/431/EU (Format izvještavanja - UWWT) predviđa:

- Donošenje Zakona o upravljanju komunalnim otpadnim vodama i
- Donošenje podzakonskih akata.

Usklađivanje sa Direktivom Savjeta 98/83/EC (Voda za piće) predviđa:

- Donošenje zakona i
- Donošenje podzakonskih akata (Program ispitivanja kvaliteta vode za snabdijevanje vodom pogona za zahvatanje vode, Pravilnik o načinu i obimu ispitivanja kvaliteta vode za piće, sanitarne i tehničke vode, vode za navodnjavanje i flaširane vode, Pravilnik o izmjenama i dopunama detaljnih zahtjeva bezbjednosti za vodu za piće).

Usklađivanje sa Direktivom 2006/7/EC (Vode za kupanje) predviđa:

- Izmjene i dopune Zakona o vodama i
- Donošenje podzakonskih akata (Pravilnik o detaljnom sadržaju liste voda za kupanje i učešću javnosti u izradi te liste, Lista voda za kupanje).

Usklađivanje sa Direktivom 2006/118/EC (Podzemne vode) predviđa:

- Izmjene i dopune Zakona o vodama i
- Donošenje podzakonskih akata (Pravilnik o standardima kvaliteta vode i kriterijumima za uspostavljanje stanja vode).

Usklađivanje sa Direktivom Savjeta 91/676/EEZ (Nitrati) predviđa:

- Izmjene i dopune Zakona o vodama i
- Donošenje podzakonskih akata (Odluka o osnivanju ranjivih područja, Pravilnik o kriterijumima osnivanja ranjivih područja, sprovođenju monitoringa koncentracije nitrata iz poljoprivrednih izvora).

Strategija upravljanja vodama 2016-2035. god navodi da u cilju usaglašavanja sa Nitratom direktivom potrebno je:

- Utvrditi kriterijumime za utvrđivanje ranjivih područja i način sprovođenja monitoringa koncentracije nitrata iz poljoprivrednih izvora



- u slatkim površinskim i podzemnim vodama i monitoringa eutrofikacije slatkih površinskih voda, estuarskih i priobalnih voda,
- Odrediti ranjiva područja na osnovu sprovedenog monitoringa koncentracije nitrata iz poljoprivrednih izvora u površinskim i podzemnim vodama,
  - Primjenjivati načela dobre poljoprivredne prakse na ranjivim područjima,
  - Sprovoditi zaštitu vodnih tijela površinskih i podzemnih voda od zagađivanja nitratima, na osnovu akcionih programa.

Usklađivanje sa Direktivom 2008/105/EC (Standardi kvaliteta vode EQS) predviđa:

- Izmjene i dopune Zakona o vodama i
- Donošenje podzakonskih akata.

Usklađivanje sa Direktivom 2007/60/EZ (Rizici od poplava) predviđa:

- Izmjene i dopune Zakona o vodama i
- Donošenje podzakonskih akata.

U Strategiji upravljanja vodama 2016–2035. god se navodi da je u cilju implementacije Direktive o procjeni i upravljanju rizicima od poplava potrebno:

- Izraditi preliminarnu procjenu rizika od poplava;
- Odrediti područja značajno ugrožena od poplava;
- Izraditi mape opasnosti i mape rizika od poplava za područja značajno ugrožena od poplava i to za tri povratna perioda (poplave male, srednje i velike vjerovatnoće), i
- Izraditi planove upravljanja rizicima od poplava za područja značajno ugrožena od poplava koji se pregledaju i ažuriraju svakih šest godina.

Usklađivanje sa Direktivom 2008/56/EC (Okvirna direktiva o morskoj strategiji) predviđa:

- Trasponovanje same direktive putem Izrada i donošenje zakonskih propisa i
- Izrade i donošenje podzakonskog akta.

Usklađivanje sa Odlukom Komisije 92/446/EEC (Upitnici) predviđa:

- Izrada i donošenje podzakonskog akta.

Za sve navedene mjere u planu Nacionalne strategije transponovanja se navodi da je potrebno **obezbijediti tehničku pomoć**. Sa tim u vezi, pominju se neke značajne adrese ali je očigledno da se zanemaruje postojeći kadar i znanje koje zaposleni u nekim institucijama, organizacijama civilnog društva, istraživači i drugi predstavnici akademske zajednice u Crnoj Gori imaju. Ignorisanje ličnih kapaciteta u zemlji često vodi neadekvatnom trošenju sredstava i objavljivanju tendera čiji finalni nosioci (dobitnici) tokom sprovođenja aktivnosti i pružanja tehničke podrške na svoju administraciju potroše veliki budžet, koji bi našoj zemlji bio od velike koristi u dijelu same implementacije zakonskih rješenja.

Ako se uzmu u obzir nedostaci organizacije i raspoloživih kapaciteta za efikasno



prenošenje i integraciju EU propisa o vodama i što je još važnije implementaciju postojećih i novousvojenih propisa o vodama, potrebno je zajednički djelovati u oblasti monitoringa voda. Postoji značajan nedostatak kadra kvalifikovanog za ispunjavanje zahtjeva koji se tiču prikupljanja i provjere podataka, kao i obezbjeđenja kvaliteta i izvještavanja.

Sa tim u vezi preporučuje se svim institucijama sistema zaduženim za ovu oblast, a posebno Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja, da u narednom periodu inteziviraju saradnju sa predstavnicima akademske i istraživačke zajednice, te predstavnicima civilnog sektora aktivnog u oblasti zaštite voda i životne sredine uopšte, kako bi tokom procesa uspostavljanja sistema monitoringa slatke vode, površinskih i podzemnih voda, kao i monitoringa priobalnih voda dobili podršku u prikupljanju podataka, izradi propisa, transferu najboljih praksi, te većem uključivanju građana i građanki kako u proces odlučivanja tako i u sprovođenje zakonskih i strateških rješenja. Do sada, mora se uočiti da potencijal u oblasti direktnog uključivanja građana u monitoring stanja životne sredine u Crnoj Gori nije skoro uopšte iskorišten, ili je nerijetko od strane nadležnih institucija shvaćen kao obstrukcija a ne konstruktivna inicijativa koja za cilj ima zaštitu vodnih resursa i unapređenje kvaliteta života građana.

Ako se želi kvalitetna izrada i suštinsko usvajanje koje će voditi kvalitetnom sprovođenju zakonske regulative, neophodno je da javni sektor, tj. donosioci odluka u ovoj oblasti ojačaju partnerstvo sa privatnim sektorom, civilnim sektorom i medijima.

Kako se već prepoznaje u drugim dokumentima, neophodno je jačanje administrativnih kapaciteta ali i znanja i vještina stručnog kadra u institucijama koje su ključne za integraciju i prenošenje propisa EU o upravljanju vodama i za implementaciju domaćeg zakonodavstva u toj oblasti.

Jedna od preporuka je svakako unapređenje kvaliteta inspekcijuskog nadzora na čitavoj teritoriji države, kako na lokalnom nivou, tako i na nacionalnom a sa tim u vezi dodatno unapređenje zakonskog okvira, kvalitetnije sprovođenje postojeće zakonske regulative, obezbjeđivanje ljudskih i materijalnih resursa, te pravovremeno reagovanje i sudsko procesuiranje i neselektivno kažnjavanje slučajeva kršenja zakona u oblasti voda.

Važno je uključiti sve relevantne zainteresovane strane u proces definisanja pravnog pristupa za komisije i radne grupe (npr. za monitoring i sl.) i izradu i usvajanje Planova za upravljanje riječnim slivovima, a u skladu sa Direktivom za vode.

Neophodno je obezbijediti kvalitetnu izradu i redovno objavljivanje izvještaja o kvalitetu voda, koji će sadržati tačne podataka i nepristrasne procjene uticaja na vode i životnu sredinu u cjelini, a sve u skladu sa postojećim zakonodavstvom i sa ciljem ispunjavanja obaveza koje je Crna Gora preuzela potpisivanjem međunarodnih ugovora.





Tokom izrade novog zakonodavstva u oblasti voda i izmjeni i dopunama postojećeg, treba se voditi računa da se omogući svim građanima i građankama pristup kvalitetnoj vodi, jer je to jedno od osnovnih ljudskih prava, prepoznato takođe u Rezoluciji o ljudskom pravu na ispravnu vodu za piće i sanitarnim uslovima koja je usvojena od strane Savjeta za ljudska prava Ujedinjenih nacija.

Pristup vodi je takođe i jedan od ključnih preduslova za postizanje održivog razvoja. Naša zemlja, iako bogata vodom, još uvijek nije obezbijedila ovaj pristup svim svojim građanima, a procesom privatizacije, potpomognutim efektima klimatskih promjena i devastacijom izvorišta, kreira se ambijent u kome pijaća voda u budućnosti može postati luksuz.

Sa tim u vezi, neophodno je uraditi opsežna istraživanja na temu ugroženosti izvora klimatskim promjenama, kao i antropogenim uticajem, i takođe koristiti do sada objavljene podatke na tu temu radi poređenja i boljeg planiranja u ovoj oblasti.

Imajući u vidu ekonomsku situaciju u zemlji, preporučuje se vladinim institucijama, posebno nadležnim ministarstvima, da aktivnije sarađuju sa lokalnim vlastima i da u partnerstvu sa njima i MONSTAT-om sprovedu studiju o pitanju siromaštva vezanog za vodu, uključujući pitanje pristupa vodi i dostupnosti. Studija treba da obuhvati tehničke detalje, postojanje infrastrukture, ali i cijenu vode. Cilj studije bi između ostalog bio i da se utvrdi u kojim je područjima nestašica vode postojeći ili potencijalni problem te da u tim regijama i područjima, a posebno ruralnim područjima i zapostavljenim urbanim područjima se na adekvatan način pomogne i riješi ili preventira taj problem.

Unaprijediti zakonodavstvo i praksu u domenu regulisanja i kontrole upravljanja vodom, koje će štiti javno vlasništvo nad vodom podsticanjem javnih, transparentnih i participativnih modela upravljanja prema kojima bi se u samo određenim slučajevima neki upravljački zadaci u okviru javnog vlasništva mogli ustupiti privatnim subjektima pod strogo regulisanim uslovima.

Unaprijediti zakonodavstvo sa ciljem da se obezbijedi svom stanovništvu snabdijevanje vodom po pristupačnoj cijeni, visokog kvaliteta jer voda nije roba, nego opšte dobro.

Dopuniti postojeće strategije i planirati nove aktivnosti koje za cilj imaju obrazovanja i kampanje za podizanje nivoa osviještenosti građana kako bi očuvali vodne resurse.

Obezbijediti veću uključenost građana u dijelu donošenja odluka koje se tiču upravljanja i zaštite voda, na lokalnom i nacionalnom nivou i izmijeniti Uredbe u učešću građana na način da one dozvoljavaju pojedincima, posebno naučnicima u oblasti voda, te predstavnicima manje zastupljenih grupa i/ili potencijalno ranjivih grupa sa stanovišta korištenja voda, da učestvuju u radu radnih grupa i daju svoj doprinos.



Nadležne institucije moraju povećati kontrolu i nadgledanje zagađivača i preduzeti hitne zakonske mjere usmjerene na uklanjanje i saniranje toksičnih materija i biološkog otpada iz okoline vodoizvorišta.

Neophodno je preduzeti hitne mjere za smanjenje znatnih količina vode koja se gubi zbog propuštanja vodovodnog sistema u nekim opštinama i obnovu zastarjelih vodnih mreža postaviti kao prioritet te i finasijski podržati obnavljanje neodgovarajućih vodovodnih mreža.

Evropska komisija se poziva da u programiranju predpristupne pomoći i dodjeli sredstava Evropske unije visoki prioritet da pitanju usklađivanja zakonodavstva u oblasti voda i infrastrukturnoj pomoći za isporuku sigurne vode za piće i usluge odvođenja otpadnih voda, oslanjajući se na postojeće kapacitete javnog, privatnog i civilnog sektora u zemlji.

Posebnu pažnju staviti na pravno regulisanje i stimulativne mjere u oblasti razvoja potencijala za ponovno korištenje tretiranih otpadnih voda, kao alternativnog izvora za navodnjavanje. Ovaj princip je priznat i ugrađen u međunarodne, evropske i nacionalne strategije. UN u programu održivog razvoja u Cilju o vodama (SDG 6) specifično cilja znatno povećanje reciklaže i bezbjednu ponovnu upotrebu globalno do 2030. godine. Ponovno korištenje vode je glavni prioritet Strateškog plana za implementaciju Evropskog partnerstva za inovacije o vodama, a maksimalizacija ponovnog korištenje vode je specifičan cilj u Planu zaštite Evropskih vodenih resursa (engl. „Blueprint to Safeguard Europe’s Water Resources”)<sup>46</sup>. Sa ovim u vezi treba koristiti mogućnosti evropskih programa, poput HORIZONT 2020.

---

<sup>46</sup> *Blueprint to Safeguard Europe’s Water Resources (COM(2012)0673).*  
Dostupno na linku: <http://bit.ly/2hJLxJ7>



## LITERATURA

Water Framework Directive (WFD) (2000/60/EC) Dostupna na linku:  
<http://bit.ly/2hVVKQL>

Fact Sheets on the European Union – 2016: Water protection and management, European Parliament. Dostupno na linku: <http://bit.ly/1RfeHaB>

Water Framework Directive (WFD).  
Dostupno na linku: <http://bit.ly/2hJNFkd>

Communication to the European Parliament and the Council “Towards sustainable water management in the European Union” – First stage of the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC. (COM(2007)0128 Dostupan na linku: <http://bit.ly/2hVYZaE>; COM(2009)0156 Dostupan na linku: <http://bit.ly/2hXWck0>;

REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans (COM(2012)0670) Dostupan na linku: <http://bit.ly/2hu00FX>

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council The Water Framework Directive and the Floods Directive: Actions towards the ‘good status’ of EU water and to reduce flood risks (COM(2015)0120) Dostupan na linku: <http://bit.ly/2hcy242>

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL “Addressing the challenge of water scarcity and droughts in the European Union” (COM(2007)0414) Dostupno na linku: <http://bit.ly/1l1gr4m>

Blueprint to Safeguard Europe’s Water Resources (COM(2012)0673). Dostupno na linku: <http://bit.ly/2hJLxJ7>

Council Directive 98/83/EC , Dostupna na linku: <http://bit.ly/18npR72>

Euratom Treaty  
DIRECTIVE 2006/7/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC. Dostupna na linku: <http://bit.ly/1bihY6h>

Dostupno na linku: <http://bit.ly/2hcMoRV>

Council Directive 91/271/EEC concerning urban waste-water treatment. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2h4REnt>

Seventh Environment Action Programme

Directive 2008/105/EC (the Environmental Quality Standards Directive), Dostupna na linku: <http://bit.ly/1dRSGQH>

Council Directive 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hWf809>

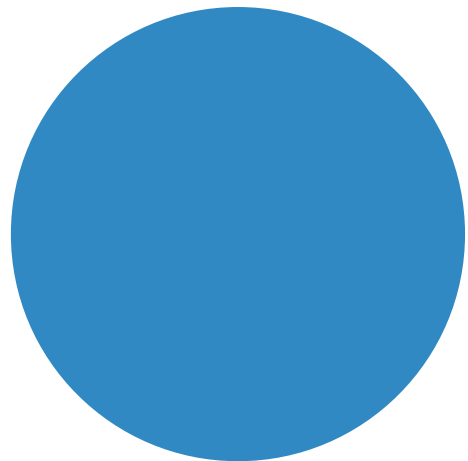
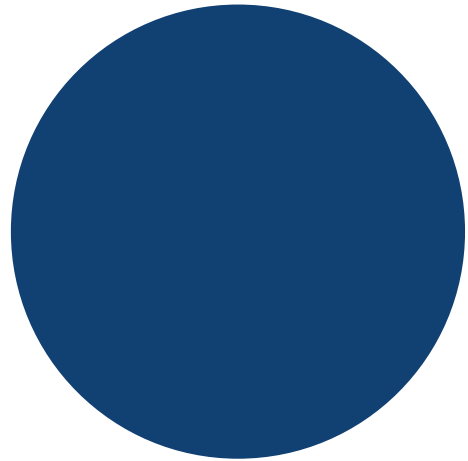
REGULATION (EC) No 1882/2003 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL No 1882/2003. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2i4yC2j>

REGULATION (EC) No 648/2004 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on detergents. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hcQx8r>

Directive 2007/60/EC (the EU Floods Directive)



- Marine Strategy Framework Directive (Directive 2008/56/EC).  
Dostupna na linku: <http://bit.ly/1bfzY59>
- Decision 2010/477/EU: Commission Decision on criteria and methodological standards on good environmental status of marine waters.  
Dostupna na linku: <http://bit.ly/2h54qlz>
- Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning.  
Dostupna na linku: <http://bit.ly/2ijjdGne>
- Regulation (EC) No 1406/2002  
European Maritime Safety Agency (EMSA), [www.emsa.europa.eu](http://www.emsa.europa.eu)
- DIRECTIVE 2005/35/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements. Dostupna na linku: <http://bit.ly/IQnWSs>
- Directive 2009/123/EC of the European Parliament and of the Council, amending Directive 2005/35/EC. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hYtsr2>
- Integrated Maritime Policy (COM(2007)0575).  
Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hWpFlr>
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 'Blue Growth – opportunities for marine and maritime sustainable growth' (COM(2012)0494). Dostupna na linku: <http://bit.ly/2i4FHQo>
- Integrated Coastal Zone Management (ICZM)  
Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju.  
Dostupno na linku: <http://bit.ly/2huFCEW>
- „Usaglašavanje crnogorskog zakonodavstva o vodama sa Okvirnom direktivom EU (WFD 2000/60/EC)” Inženjerska komora Crne Gore i Crnogorska akademija nauka i umjetnosti, Miodrag Lj. Radunović
- Nacionalna strategija za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s akcionim planom za period 2016–2020. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hKZO8u>
- Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning.  
Dostupna na linku: <http://bit.ly/2ijjdGne>
- Odluka o prikupljanju, prečišćavanju i ispuštanju otpadnih voda na teritoriji Glavnog grada, Podgorica. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hLm7e7>
- Odluka o prikupljanju, prečišćavanju i ispuštanju otpadnih voda na teritoriji Opštine Herceg Novi (“Službeni list Crne Gore – opštinski propisi”, br. 048/15 od 29.12.2015) Dostupna na linku: <http://bit.ly/2hdnnpN>
- Odluka o javnom kanalizacionom sistemu i odvođenju otpadnih voda na području Opštine Kotor. Dostupna na linku: <http://bit.ly/2h5Pcgc>
- Zakon o komunalnim djelatnostima;  
Zakon o lokalnoj samoupravi;  
Strategija upravljanja vodama 2016–2035.god.  
Dostupno na linku: <http://bit.ly/2igdPMi>
- Skupština Crne Gore – Predlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o vodama. Dostupno na linku: <http://bit.ly/2ID8QmU>







**GREEN HOME**  
act green



**CZIP**



Publikacija je nastala u okviru projekta **“Jačanje kapaciteta za bolju životnu sredinu u Crnoj Gori”** koji je podržan od strane Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori kroz IPA 2014, Civil Society Facility programme. Za sadržaj ove publikacije odgovara isključivo NVO Društvo mladih ekologa Nikšić i ona ni na koji način ne odražava mišljenje Evropske unije.