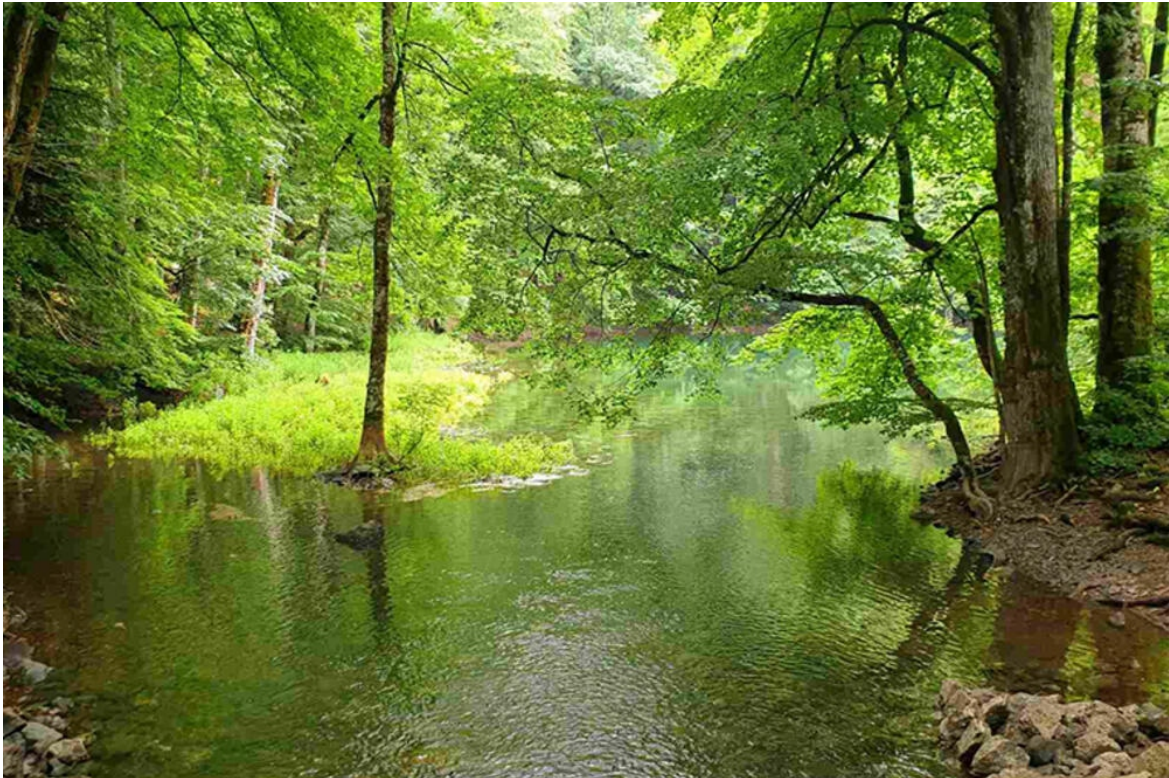




AKCIJA ZA SOCIJALNU PRAVDU

Još mnogo koraka ka EU direktivama



Crna Gora
Ministarstvo javne uprave

"Ovaj dokument kreiran je kroz projekat "Kvalitetnijim zakonima za bolju zaštitu životne sredine" koji realizuje Akcija za socijalnu pravdu. Projekat je podržan od strane NVO Centar za zaštitu i proučavanje ptica Crne Gore (CZIP), NVO Sjeverna zemlja, NVO Društvo mladih ekologa Nikšić (DMEN) i NVO Green Home, u okviru projekta „Osnaživanje učešća civilnog društva u oblasti životne sredine u procesu pristupanja EU (4E)” koji finansira Evropska unija, a kofinansira Ministarstvo javne uprave. Sadržaj ovog dokumenta isključiva je odgovornost Akcije za socijalnu pravdu i ne odražava nužno stavove NVO CZIP, NVO Sjeverne zemlje, NVO DMEN, NVO Green Homa-a, Evropske unije ili Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija."

Još mnogo koraka ka EU direktivama

Izdavač: Akcija za socijalnu pravdu

Autor: Ines Mrdović

Prevod: Tamara Mašović

Naslovna fotografija: Biogradsko jezero, Predrag Tomović

Dizajn i štampa: Aspida doo, Podgorica

Tiraž: 40 primjeraka

NVO Akcija za socijalnu pravdu

Spuž, Danilovgrad

www.aspmne.com

desk@aspmne.com

1.SADRŽAJ

| | |
|--|----|
| 1.SADRŽAJ | 1 |
| 2. SAŽETAK | 3 |
| 3.UVOD | 5 |
| 4. USKLAĐENOST DESET ZAKONA SA EU DIREKTIVAMA | 6 |
| 4.1. KROVNI ZAKON U BITNOM PRATI EU STANDARDE | 7 |
| 4.1.1. Najvažnije direktive EU za zaštitu životne sredine | 7 |
| 4.1.1.1. Neprimenjiva Direktiva o skladištenju ugljendioksida | 8 |
| 4.1.2. Princip održivog razvoja dominira u domaćem zakonu | 8 |
| 4.1.3. Upitna definicija zainteresovane javnosti | 9 |
| 4.2. STROGI STANDARDI ZA ZAŠTITU PRIRODE | 11 |
| 4.2.1. Zakon o prirodi na fonu EU propisa | 12 |
| 4.2.2. Najavljen novi Zakon o zaštiti prirode | 13 |
| 4.2.2.1. Do 2030. mora biti zaštićeno po 30 odsto kopna i mora | 13 |
| 4.3. NACIONALNI PARKOVI DIO UNUTRAŠNJEG PRAVA..... | 14 |
| 4.4. ZAKONU O OTPADU POTREBNA OZBILJNA DORADA | 15 |
| 4.4.1. Direktive EU o upravljanju otpadom..... | 15 |
| 4.4.2. (Ne) usaglašenosti domaćeg zakona..... | 16 |
| 4.4.2.1. Većinska neusklađenost u vezi baterija i akumulatora..... | 18 |
| 4.4.2.2. Električni i elektronski otpad na čekanju | 18 |
| 4.5. ZAKON O ŠUMAMA ZNAČAJNO NEUSKLAĐEN | 20 |
| 4.5.1. Usklađenost sa evropskim propisima | 20 |
| 4.5.2. Ključne preporuke za zaštitu šuma | 22 |
| 4.6. NA ZAKONU O VODAMA POTREBNO JOŠ RADITI | 22 |
| 4.6.1. Usklađenost sa Okvirnom direktivom o vodama | 23 |
| 4.6.2. Usklađenost sa drugim direktivama za vode | 25 |
| 4.6.3. Ključne preporuke za upravljanja i zaštitu voda | 26 |
| 4.7. ZAŠTITA MORSKE SREDINE PO EU STANDARDIMA..... | 27 |
| 4.7.1. Kvalitetna usklađenost sa evropskim pravom | 28 |
| 4.7.2. Ključne preporuke u vezi područja morske sredine | 29 |

| | |
|--|----|
| 4.8. ZAKON O VAZDUHU PRATI EU DIREKTIVU..... | 29 |
| 4.8.1. Ostvarena usklađenost | 29 |
| 4.8.1.1. Na zakonu o uticaju klimatskih promjena potrebno raditi | 30 |
| 4.9. KLIMATSKI IZAZOV TEK PREDSTOJI | 31 |
| 4.9.1. Integrisanim dozvolama do bolje životne sredine | 31 |
| 4.9.2. Sudbina TE Pljevlja na klackalici..... | 32 |
| 4.9.2.1. Klimatska neutralnost..... | 33 |
| 4.10. STRATEŠKA PROCJENA UTICAJA PO EU PRINCIPIMA | 34 |
| 4.10.1. Postignuta harmonizacija propisa..... | 34 |
| 5. OPTIMALNA KAZNENA POLITIKA | 35 |
| 5.1. Vrste odgovornosti kroz tri zakona | 36 |

2. SAŽETAK

Crna Gora je 2012. godine otvorila pristupne pregovore sa Evropskom Unijom, sa ciljem da postane njena članica. Od tada **Crna Gora** pokušava da ispuni sva prava i obaveze na kojima se zasniva Evropska Unija i njen institucionalni okvir, a koji se označava pravnom tekovinom.

Do ulaska u Evropsku Uniju svaka članica je **obavezna da preuzme cijelu pravnu tekovinu** i bude spremna za njenu primjenu. Najvažniji elementi pravne tekovine su osnivački ugovori, kao primarno zakonodavstvo, zatim sekundarno zakonodavstvo, gdje spadaju uredbе, direktive, odluke, preporuke i mišljenja, kao i drugi izvori prava, poput presuda Evropskog suda pravde ili opštih pravnih načela, ali i ostali akti, kao što su rezolucije, smjernice i slično. Pravna tekovina podijeljena je u 35 poglavlja, a Crna Gora pregovara u okviru 33 poglavlja pravne tekovine.

Poglavlje 27 odnosi se na Životnu sredinu i klimatske promjene i otvoreno je 2018. godine. Cilj ove politike zasniva se na održivom razvoju i zaštiti životne sredine, što se postiže kroz primjenu većeg broja principa, poput preventivnog djelovanja, principa zagađivač plaća, suzbijanja štete u životnoj sredini, očuvanja biološke ravnoteže. Poglavlje Životna sredina i klimatske promjene **ima deset oblasti**: 1) horizontalno zakonodavstvo, 2) kvalitet voda, 3) kvalitet vazduha, 4) upravljanje otpadom, 5) zaštita prirode, 6) kontrola industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom, 7) hemikalije, 8) buka, 9) civilna zaštita, 10) klimatske promjene. Očekuje se da će prenošenjem i primjenom evropskih propisa u zaštiti životne sredine biti ne samo ispunjena obaveza iz procesa pristupanja, već i unaprijeđeno stanje u životnoj sredini.

Prema posljednjem Izvještaju Evropske Komisije o napretku Crne Gore u procesu pristupanja Evropskoj Uniji za 2023. godinu, naglašeno je da je **Crna Gora postigla određeni nivo spremnosti u oblasti životne sredine i klimatskih promjena.** „Postignut je ograničen napredak u daljem usklađivanju nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske Unije o vodama, zaštiti prirode i klimatskim promjenama. Još su potrebni značajni naponi kada je riječ o implementaciji i sprovođenju, naročito na polju upravljanja otpadom, kvaliteta voda i vazduha, zaštite prirode i klimatskih promjena. Crna Gora treba znatno da pojača i ubrza svoje ambicije u pogledu zelene tranzicije”, istaknuto je u Izvještaju.

Ova **analiza se fokusira na ocjenu usklađenosti deset domaćih zakona** iz oblasti životne sredine **sa najvažnijim evropskim direktivama** iz konkretnih oblasti i njihovom harmonizacijom, koja je postojala u prvom dijelu 2024. godine. Akcenat je stavljen na to koliko su zakonske odredbe dosljedno ili nedosljedno inkorporirane, ili nijesu prenijete iz najvažnijih evropskih direktiva, isključujući pri tome ocjenu da li je Crna Gora istovremeno ispunila svoju obavezu da donese povezana strateška dokumenta, koja proističu iz tih zakona, ili dio same primjene zakonskih normi u praksi.

Analiza je pokazala da **dio nacionalnih zakona postiže značajnu usklađenost sa evropskim direktivama,** pri čemu se ta usaglašenost postiže ili direktno kroz zakonske odredbe, ili kroz odgovarajuća podzakonska akta. Takođe je primjetno da se određene norme ne prenose na dosljedan način, odnosno u duhu evropskog propisa, što ostavlja prostor za različita tumačenja.

Zakon o životnoj sredini, kao krovni zakon u zaštiti životne sredine, je gotovo u potpunosti usaglašen sa jednom od najvažnijih evropskih direktiva u toj oblasti, Zakon o zaštiti prirode je najvećim dijelom usaglašen sa krovnim evropskim direktivama, zaštita nacionalnih parkova podliježe usklađivanju sa evropskim pravom posredstvom Zakona o zaštiti prirode, dok **pitanje upravljanja otpadom ostaje i dalje jedan od većih izazova** za dalju pravnu harmonizaciju, iako je novi Zakon o upravljanju otpadom usvojen 2024. godine. **Izazov je i Zakon o šumama**, koji je neophodno u većem obimu uskladiti sa evropskim uredbama o monitoringu šuma i obavezama privrednih subjekata, koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drveta.

Zakon o vodama je u najvećem dijelu usaglašen sa osnovnim direktivama Evropske Unije, dok dio normi ostaje neusklađen. **Zakon o zaštiti morske sredine** usaglašen je sa Okvirnom direktivom o morskoj strategiji, ali se trenutno najmanje jedna odredba prikazuje kao neprenosiva. **Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu** usaglašen je sa Direktivom Evropske Unije u ovoj oblasti, čime je stvoren osnov za primjenu evropskih principa prilikom izrade strateških procjena uticaja na životnu sredinu.

Crnogorski **Zakon o zaštiti vazduha usklađen je sa najvažnijom Direktivom** Evropske Unije o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu u Evropi, pri čemu se značajan dio usaglašenosti postiže kroz podzakonski akt. Međutim, sa **sve većim i izraženijim problemom klimatskih promjena donose se druge direktive**, koje se povezano tiču i zaštite vazduha.

Evropska Unija je još sredinom 2021. usvojila Zakon o klimi, kojim se za države članice predviđa postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine. Zakon o klimi postavlja obavezujući klimatski cilj Evropske Unije za smanjenje neto emisija sa efektom staklene bašte za najmanje 55 odsto do 2030. u poređenju sa 1990. godinom. **Crna Gora svoje zakonske propise o klimi takođe treba da usaglasi sa evropskim propisima**, a najveći izazov u postizanju ciljeva trenutno predstavlja Termoelektrana u Pljevljima. U tom smislu, Crna Gora **već ozbiljno kasni sa donošenjem Nacionalnog energetskeg i klimatskog plana**, koji treba da odredi dalju sudbinu rada ovog energetskeg postrojenja i uopšte budućeg energetskeg klimatskeg razvoja.

Kvalitetna prekršajna i kaznena politika u oblasti životne sredine igraju veoma značajnu ulogu u prevenciji i boljoj zaštiti životne sredine. **Zakonski okvir u Crnoj Gori pruža zadovoljavajući osnov za primjenu prekršajnih i kaznenih mjera** u ovoj oblasti, ali se čini da se u praksi nedovoljno koriste svi raspoloživi pravni mehanizmi. U prilog tome je i podatak da je vodoprivredna inspekcija tokom decenije naplatila svega 410 hiljada eura kazni, iako su brojni primjeri devastacije i eksploatacije rijeka u zemlji prisutni maltene svakodnevno.

U odnosu na svaki pojedinačni zakon, **analiza nudi preporuke za unapređenje javnih politika u ovoj oblasti** i neophodnosti brže harmonizacije najbitnijih nacionalnih zakona iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena sa evropskim propisima. Potreba brže harmonizacije nije diktirana samo usvajanjem evropskih standarda, koji treba da doprinesu poboljšanju stanja u životnoj sredini, već je dobila na snazi i kada je u prvom dijelu 2024. najavljeno da bi Crna Gora sredinom iste godine mogla da dobije Izvještaj o privremenim mjerilima. Taj korak se označava kao izuzetno važan u daljoj evropskoj integraciji zemlje.

3.UVOD

Osnovni zadatak analize bila je **ocjena usklađenosti deset domaćih zakona** iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena **sa najvažnijim evropskim direktivama** u konkretnim područjima i u kolikoj su mjeri u prvom dijelu 2024. godine oni bili harmonizovani sa evropskim pravom, odnosno koliko je u nastavku procesa evropskih integracija u ovoj oblasti potrebno još rada na usklađivanju nacionalnih propisa sa evropskim pravom.

U tom smislu **analizirani su sljedeći nacionalni zakoni**: Zakon o životnoj sredini, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o nacionalnim parkovima, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o šumama, Zakon o vodama, Zakon o zaštiti morske sredine, Zakon o zaštiti vazduha, Zakon o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, koji je prestao da važi i umjesto njega stupio na snagu novi Zakon o industrijskim emisijama, i Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu. U odnosu na svaki zakon analizirane su najvažnije relevantne evropske direktive iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena.

Nakon „sadržaja“ i „sažetka“, u kojem su sublimirani ključni nalazi i saznanja do kojih se došlo radom na ovoj tematici, te poglavlja „uvod“, gdje je objašnjen zadatak i sadržaj ove analize, slijedi **ključno poglavlje o usklađenosti deset nacionalnih zakona** iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena sa evropskim direktivama.

U dijelu poglavlja o usklađenosti nacionalnih zakona sa evropskim direktivama pojedinačno je **obrađeno i prikazano svih deset zakona kroz posebne cjeline**. Uz objašnjenje osnovnih zakonskih određenja i sadržaja najbitnijih evropskih direktiva iz targetirane oblasti, a u cilju boljeg i jednostavnijeg razumijevanja tematike za čitaoca, za svaki pojedinačni zakon je ukazano na osnovne (ne) usklađenosti sa evropskim pravom i prikazani su ključni nalazi do kojih se došlo. Pored toga, na kraju posebnih cjelina, a tamo gdje je bilo opravdano, date su preporuke za unapređenje i ubrzanje procesa pravne harmonizacije sa evropskim propisima.

Posebno poglavlje odnosi se na prekršajnu i kaznenu politiku u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promjena. U ovom poglavlju su navedeni osnovni pojmovi i moguća pravna postupanja, koja su definisana Zakonom o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, Krivičnim zakonikom Crne Gore i Zakonom o inspeksijskom nadzoru. Takođe je ukazano da postoji dovoljan pravni osnov u ovim zakonima za preduzimanje prekršajnih i kaznenih mjera radi kvalitetnije zaštite životne sredine, ali da je upitno koliko se ovi mehanizmi koriste u praksi. I u ovom dijelu date su preporuke za unapređenje javnih politika.

Analizom se **predlažu ukupno 23 preporuke za unapređenje**, a u odnosu na ono što je bio targetirani zadatak u njenoj izradi.

4. USKLAĐENOST DESET ZAKONA SA EU DIREKTIVAMA

Dio nacionalnih zakona postiže značajnu usklađenost sa evropskim direktivama, pri čemu se ta usaglašenost postiže ili direktno kroz zakonske odredbe, ili kroz odgovarajuća podzakonska akta. Takođe je primjetno da se određene norme ne prenose na dosljedan način, odnosno u duhu evropskog propisa, što ostavlja prostor za različita tumačenja.

Zakon o životnoj sredini, kao krovni zakon u zaštiti životne sredine, je gotovo u potpunosti usaglašen sa jednom od najvažnijih evropskih direktiva u toj oblasti, Zakon o zaštiti prirode je najvećim dijelom usaglašen sa krovnim evropskim direktivama, zaštita nacionalnih parkova podliježe usklađivanju sa evropskim pravom posredstvom Zakona o zaštiti prirode, dok **pitanje upravljanja otpadom ostaje i dalje jedan od većih izazova** za dalju pravnu harmonizaciju, iako je novi Zakon o upravljanju otpadom usvojen 2024. godine. **Izazov je i Zakon o šumama**, koji je neophodno u većem obimu uskladiti sa evropskim uredbama o monitoringu šuma i obavezama privrednih subjekata, koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drveta.

Zakon o vodama je u najvećem dijelu usaglašen sa osnovnim direktivama Evropske Unije, dok dio normi ostaje neusklađen. **Zakon o zaštiti morske sredine** usaglašen je sa Okvirnom direktivom o morskoj strategiji, ali se trenutno najmanje jedna odredba prikazuje kao neprenosiva. **Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu** usaglašen je sa Direktivom Evropske Unije u ovoj oblasti, čime je stvoren osnov za primjenu evropskih principa prilikom izrade strateških procjena uticaja na životnu sredinu.

Crnogorski **Zakon o zaštiti vazduha usklađen je sa najvažnijom Direktivom** Evropske Unije o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu u Evropi, pri čemu se značajan dio usaglašenosti postiže kroz podzakonski akt. Međutim, sa **sve većim i izraženijim problemom klimatskih promjena donose se druge direktive**, koje se povezano tiču i zaštite vazduha.

Evropska Unija je još sredinom 2021. usvojila Zakon o klimi, kojim se za države članice predviđa postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine. Zakon o klimi postavlja obavezujući klimatski cilj Evropske Unije za smanjenje neto emisija sa efektom staklene bašte za najmanje 55 odsto do 2030. u poređenju sa 1990. godinom. **Crna Gora svoje zakonske propise o klimi takođe treba da usaglasi sa evropskim propisima**, a najveći izazov u postizanju ciljeva trenutno predstavlja Termoelektrana u Pljevljima. U tom smislu, Crna Gora **već ozbiljno kasni sa donošenjem Nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana**, koji treba da odredi dalju sudbinu rada ovog energetskeg postrojenja i uopšte budućeg energetskeg klimatskeg razvoja.

U odnosu na svaki pojedinačni zakon, **analiza nudi preporuke za unapređenje javnih politika u ovoj oblasti** i neophodnosti brže harmonizacije najbitnijih nacionalnih zakona iz oblasti zaštite životne sredine i klimatskeg promjena sa evropskim propisima.

Potreba brže harmonizacije nije diktirana samo usvajanjem evropskeg standarda, koji treba da doprinesu poboljšanju stanja u životnoj sredini, već je dobila na snazi i kada je u prvom dijelu 2024. najavljeno da bi Crna Gora sredinom iste godine mogla da dobije Izvještaj o privremenim mjerilima. Taj korak se označava kao izuzetno važan u daljoj evropskeg integraciji zemlje.

4.1. KROVNI ZAKON U BITNOM PRATI EU STANDARDE

Zakon o životnoj sredini, kao krovni zakon u zaštiti životne sredine, je gotovo u potpunosti usaglašen sa Direktivom o kontroli opasnosti od velikih nesreća, osim određenja o zainteresovanoj javnosti, koje je potrebno dosljedno prenijeti u domaće pravo.

Usaglašenost je prikazana i u odnosu na Direktivu o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini, na Direktivu o sprječavanju i smanjenju zagađenja životne sredine azbestom, na Direktivu o dostupnosti podataka za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO₂ u vezi s prodajom novih putničkih automobila, kao i na Direktivu o uspostavljanju okvira za djelovanje politike zaštite morske sredine.

Međutim, usklađenost se uglavnom postiže normiranjem u drugim domaćim zakonima, dok se u Zakon o životnoj sredini prenose samo pojedine odredbe iz ovih evropskih direktiva. U isto vrijeme, u Evropskoj Uniji je veoma značajna i Direktiva o geološkom skladištenju ugljen dioksida, ali ona nije primenjiva u Crnoj Gori, jer je na našoj teritoriji zabranjeno geološko skladištenje ugljen dioksida.

4.1.1. Najvažnije direktive EU za zaštitu životne sredine

Nekoliko evropskih direktiva definiše različita pitanja iz oblasti zaštite životne sredine, a najznačajnije su o kontroli opasnosti od velikih nesreća, o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini, o sprječavanju i smanjenju zagađenja životne sredine azbestom, o dostupnosti podataka za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO₂ u vezi s prodajom novih putničkih automobila, kao i o uspostavljanju okvira za djelovanje politike zaštite morskog dobra.

Jedna od najbitnijih evropskih direktiva u zaštiti životne sredine jeste **Direktiva o kontroli opasnosti od velikih nesreća**, koje uključuju opasne materije¹. Cilj Direktive je **da se ograniče posljedice velikih nesreća po zdravlje ljudi i životnu sredinu**. Tako Direktiva definiše koji su to objekti od kojih prijete opasnosti od velikih nesreća, a proizilaze uglavnom iz određenih industrijskih djelatnosti, zatim obaveze njihovih operatera, nadležnosti, izvještavanja, politiku sprječavanja velikih nesreća, planove za slučaj opasnosti, planiranje korišćenja prostora, informisanje javnosti i njeno učešće u donošenju odluka, kao i pristup pravosuđu.

Za pitanje zaštite životne sredine bitna je i **posebna Direktiva o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini**², koja ima za cilj da **garantuje pravo na pristup informacijama** o životnoj sredini i omogući da takve informacije budu što prisutnije u javnosti.

Na nivou Evropske Unije u zaštiti životne sredine **značajna je i Direktiva o sprječavanju i smanjenju zagađenja životne sredine azbestom**³, kojom se regulišu zagađenja životne sredine azbestom radi zaštite čovjekovog zdravlja i ukupno životne sredine. **Direktiva o dostupnosti podataka za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO₂ u**

¹ Direktiva 2012/18/EU od 04. jula 2012. godine.

² Direktiva 2003/4/EZ od 28. januara 2003. godine.

³ Direktiva 87/217/EEZ od 19. marta 1987. godine.

vezi s prodajom novih putničkih automobila⁴ ima svrhu da potrošačima obezbijedi dostupnost podataka u vezi ekonomičnosti potrošnje goriva i emisija CO₂ novih putničkih automobila. **Direktiva o uspostavljanju okvira za djelovanje politike zaštite morske sredine**⁵ ima za cilj obezbjeđenje mjera za postizanje ili održavanje dobrog stanja životne sredine u morskoj životnoj sredini.

4.1.1.1. Neprimenjiva Direktiva o skladištenju ugljendioksida

Direktiva o geološkom skladištenju ugljendioksida⁶ nije primenjiva u Crnoj Gori zato što je **na teritoriji Crne Gore zabranjeno geološko skladištenje ugljendioksida**. Upravo je Crna Gora iskoristila odredbu iz ove Direktive da je pravo članica da na cijelom svom državnom području ili nekim dijelovima državnog područja ne dozvole skladištenje.

U crnogorskom Zakonu o životnoj sredini se **iz Direktive samo preuzima definicija geološkog skladištenja ugljendioksida** na ekološki prihvatljiv način, a zatim se posebnom odredbom propisuje zabrana geološkog skladištenja ugljendioksida na njenoj teritoriji, koje se izuzetno može vršiti na osnovu dozvole za količine manje od 100 tona u svrhu istraživanja, razvoja ili ispitivanja novih tehnologija.

4.1.2. Princip održivog razvoja dominira u domaćem zakonu

Zakon o životnoj sredini u Crnoj Gori kroz 15 poglavlja definiše zaštitu životne sredine i povezana pitanja kako bi se obezbijedilo pravo čovjeka na zdravu životnu sredinu.

U Crnoj Gori je na snazi **Zakon o životnoj sredini iz 2016. godine**⁷. Ovaj krovni zakon iz oblasti životne sredine i **lex generalis** zasnovan je na principima održivog razvoja, sa osnovnim ciljem da se omogući ostvarivanje prava čovjeka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini, kao i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine.

Crnogorski zakon je **podijeljen u 15 poglavlja**, kojima se **targetiraju najbitnija pitanja iz zaštite životne sredine**. Riječ je o sljedećim poglavljima: 1) osnovne odredbe, 2) subjekti zaštite životne sredine, 3) segmenti životne sredine, 4) zaštita uticaja opterećenja životne sredine, 5) dokumenti održivog razvoja i zaštite životne sredine, 6) instrumenti zaštite životne sredine, 7) posebne mjere zaštite životne sredine, 8) praćenje stanja životne sredine, 9) izvještavanje o stanju životne sredine, 10) informacioni sistem zaštite životne sredine, 11) informisanje javnosti, učešće javnosti i pristup pravosuđu u pitanjima zaštite životne sredine, 12) finansiranje, 13) nadzor, 14) kaznene odredbe, 15) završne odredbe.

Zakonom je **definisana zaštita segmenata životne sredine**, odnosno zaštita zemljišta, voda, mora i obalnog područja, vazduha, prirode, zaštite i očuvanja šuma, kao i zaštita od buke u životnoj sredini. Pored toga, **definisani su i uticaji opterećenja na životnu sredinu**, a što podrazumijeva zaštitu od štetnog uticaja hemikalija, upravljanje otpadom, zaštitu od štetnog

⁴ Direktiva 2009/31/EZ od 23. aprila 2009. godine.

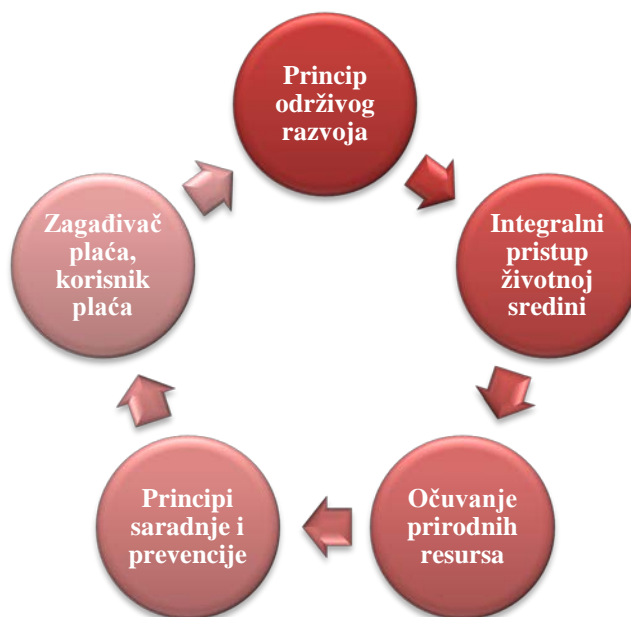
⁵ Direktiva 2008/56/EZ od 17. juna 2008. godine.

⁶ Direktiva 2009/31/EZ od 23. aprila 2009. godine.

⁷ Zakon o životnoj sredini (Sl.list Crne Gore br. 52/16 i 73/19)

uticaja genetički modificiranih organizama, od jonizirajućeg i nejonizirajućeg zračenja i zaštitu od negativnog uticaja klimatskih promjena. Takođe, **precizirane su i posebne mjere zaštite životne sredine** radi sprječavanja, smanjenja ili ublažavanja negativnog uticaja određenih supstanci, poput dugotrajnih organskih zagađujućih supstanci, azbesta, žive, emisije CO₂ iz vozila, geološko skladištenje CO₂ i kod termo-energetskih objekata. **Monitoring u oblasti životne sredine se sprovodi na godišnjem nivou**, sadrži programe monitoringa pojedinih segmenata životne sredine i ta aktivnost je **od javnog interesa**.

Neki od **osnovnih principa**, koji se proklamuju ovim zakonom, su: princip održivog razvoja, integralnog pristupa zaštiti životne sredine, očuvanju prirodnih resursa, princip saradnje, zatim da zagađivač plaća, korisnik plaća, princip prevencije, predostrožnosti, supsidijarne odgovornosti, pristupa informacijama i učešća javnosti, pristupa pravosuđu.



Ilustracija: Neki od osnovnih principa iz Zakona o životnoj sredini

4.1.3. Upitna definicija zainteresovane javnosti

Crnogorski Zakon o životnoj sredini je gotovo u potpunosti usaglašen sa Direktivom o kontroli opasnosti od velikih nesreća, bilo kroz sopstvene zakonske odredbe i podzakonske akte, ili zahvaljujući odredbama sadržanim u drugim domaćim zakonima. Ipak, može se ocijeniti da pojam zainteresovane javnosti nije dosljedno prenijet, dok bi bilo cjelishodno da određene odredbe iz drugih zakona budu unijete u ovaj krovni zakon za zaštitu prirode.

U pogledu Direktive o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini usklađenost je postignuta većinom kroz odredbe sadržane u drugom zakonu, tj. Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. I ovdje bi trebalo razmotriti pitanje unošenja određenih normi u Zakon o životnoj sredini kako bi zakon bio cjelovit pravni akt sa definisanjem na jednom mjestu svih pravnih situacija, propisanih evropskim zakonom.

Direktive o sprječavanju i smanjenju zagađenja životne sredine azbestom, zatim o dostupnosti podataka za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO₂ u vezi s prodajom novih putničkih automobila, kao i uspostavljanju okvira za djelovanje politike zaštite morske sredine samo su kroz pojedine norme prenijete u Zakon o životnoj sredini, dok je većina odredbi u drugim crnogorskim zakonima i tako su harmonizovane.

Kada je riječ o **usklađenosti sa Direktivom o kontroli opasnosti od velikih nesreća**, ovdje će prije svega biti ukazano da Zakon o životnoj sredini postiže usklađenost sa predmetom Direktive (sprječavanje velikih nesreća) kroz dodavanje člana, koji definiše operatora sevesso postrojenja⁸. U pogledu definisanja objekata od kojih prijete opasnosti od velikih nesreća, prisutnosti opasnih materija ili određivanja pojma opasnosti i rizika, domaći **zakon prikazuje usklađenost kroz donošenje pravilnika o količinama opasnih materija** za stepen rizika sevesso postrojenja⁹. U vezi politike sprečavanja velikih nesreća, domaći zakon prikazuje usklađenost kroz zakonske norme, ali i kroz **pravilnik prevencije i zaštite od udesa**¹⁰, kao podzakonski akt. Oba pravilnika donijeta su 2016. godine.

Ipak, može se primijetiti da **domaći zakon ne prenosi dosljedno definiciju zainteresovane javnosti**, za koju Direktiva o kontroli opasnosti od velikih nesreća navodi da je to javnost koja je pogođena, ili bi mogla biti pogođena, ili ima određeni interes, a što uključuje i nevladine organizacije, koje se bave zaštitom životne sredine. Ipak, domaći zakon navodi da je to samo javnost koja je pogođena, ili može biti pogođena, ali **ne prenosi da je to i javnost koja ima određeni interes**, što bi bilo cjelishodno precizirati.

Nadalje, **dio usklađenosti** domaćeg zakona sa ovom Direktivom se prikazuje **kroz odredbe** sadržane **u drugim domaćim zakonima**, i to: u Zakonu o hemikalijama (kod određenja pojma smješe), Zakonu o inspekcijском nadzoru (dio o inspekcijским postupanjima), Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata (u dijelu planiranja korišćenja prostora), Zakonu o slobodnom pristupu informacijama (dio kod informisanja i učešća javnosti), Zakonu o odgovornosti za štetu u životnoj sredini (dio o informacijama koje dostavlja operator i mjerama koje preduzima nakon velike nesreće) i Zakonu o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (kod zabrane poslovanja). Ipak, čini se cjelishodnim da dio odredbi sadržanih u drugim zakonima treba unijeti u Zakon o zaštiti životne sredine, kako bi on bio cjelovit pravni akt sa neophodnim definisanjem svih pravnih situacija na jednom mjestu.

Takođe, **nekoliko odredbi** Direktive o kontroli opasnosti od velikih nesreća biće primjenjivo kada Crna Gora postane članica Evropske Unije i **za sada** su te odredbe **neprenosive**.

U odnosu na **Direktivu o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini**, crnogorski **Zakon o životnoj sredini se prikazuje u potpunosti usklađen** sa ovim evropskim pravnim aktom. U tom smislu se kroz nekoliko odredbi u domaćem zakonu navodi šta obuhvataju informacije o životnoj sredini, zahtjevi i rokovi za davanje ili odbijanje informacija, kao i pravo na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine. Međutim, izostaje detaljnije prenošenje svih odredbi iz ove Direktive, već se **usklađenost postiže kroz odredbe**

⁸ Sevesso postrojenje se definiše kao postrojenje u kojem se obavljaju aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna opasna materija u jednakim ili većim količinama od propisanih.

⁹ Pravilnik o količinama opasnih materija po kategorijama kojima se određuje stepen sevesso postrojenja od 30. septembra 2016. godine.

¹⁰ Pravilnik o bližem sadržaju plana prevencije i plana zaštite od udesa od 12. oktobra 2016. godine.

propisane u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama. Ipak, čini se cjelishodnim da i Zakon o životnoj sredini, a radi postizanja cjelovitosti zakonskog predloga i definisanja svih pravnih situacija iz domena životne sredine na jednom mjestu, treba da prenese ključne odredbe iz evropske direktive. Ovo je posebno značajno kod definisanja restriktivnih izuzetaka za odbijanje podataka, pa se čini opravdanim da te situacije budu precizirane upravo u domaćem zakonu o životnoj sredini.

Kada je riječ o **Direktivi Savjeta o sprječavanju i smanjenju zagađenja životne sredine azbestom**, crnogorski **Zakon o životnoj sredini jednom odredbom propisuje** da je zabranjeno stavljanje u promet i upotreba azbestnih vlakana, kao i sirovog azbesta u količini preko 100 kilograma godišnje. **Ostale odredbe ove Direktive prenijete su u crnogorsko zakonodavstvo kroz više drugih zakona**, odnosno Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o vodama i više podzakonskih akata, koji detaljnije regulišu materiju predviđenu evropskim aktom za pitanje azbesta.

Direktiva o dostupnosti podataka za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO2 u vezi s prodajom novih automobila inkorporirana je u crnogorski pravni sistem tako što su u Zakonu o životnoj sredini, kroz nekoliko odredbi, **definisani osnovni pojmovi** u vezi emisija CO2 iz novih putničkih vozila i, s tim u vezi, sadržaja vodiča za informisanje, dok je dio odredbi iz evropskog propisa prenijet kroz domaća podzakonska akta. **Direktiva o uspostavljanju okvira za djelovanje politike zaštite morske sredine** prenijeta je u Zakon o životnoj sredini kroz posebni član, kojim se definiše strategija zaštite morske sredine i njen sadržaj kao sektorske politike. Ostale odredbe Direktive su prenijete kroz podzakonska akta.

KLJUČNE PREPORUKE

| Broj | Preporuka |
|------|---|
| 1. | Neophodno je da se dosljedno prenese odredba iz Direktive o kontroli opasnosti od velikih nesreća, a koja se odnosi na definiciju zainteresovane javnosti. |
| 2. | Cjelishodno je da dio odredbi sadržanih u drugim domaćim zakonima, a koji obezbjeđuju usaglašenost sa Direktivom o kontroli opasnosti od velikih nesreća, bude unijet u Zakon o zaštiti životne sredine, kako bi on bio cjelovit pravni akt sa neophodnim definisanjem svih pravnih situacija na jednom mjestu. |
| 3. | Čini se opravdanim da se u Zakon o životnoj sredini unesu detaljnije odredbe iz relevantne direktive o ostvarivanju prava na pristup informacijama, posebno kada je riječ o restriktivnim ograničenjima za dostavljanje podataka radi izbjegavanja potencijalno različitih pravnih tumačenja. |

4.2. STROGI STANDARDI ZA ZAŠTITU PRIRODE

Dvije najbitnije direktive za zaštitu prirode u Evropskoj Uniji odnose se na zaštitu prirodnih i poluprirodnih staništa flore i faune i na zaštitu divljih ptica. Harmonizacija legislative u Crnoj Gori sa evropskim pravom podrazumijeva da domaći Zakon o zaštiti prirode mora prvenstveno biti usklađen sa te dvije direktive, a svakako i sa ostalim regulativama.

Kako bi omogućila očuvanje i zaštitu prirodnih staništa i divlje faune i flore, koje se posmatraju kao prirodno nasleđe, u Evropskoj Uniji je još prije tri decenije donijeta **Direktiva o zaštiti prirodnih i poluprirodnih staništa flore i faune**¹¹. Glavni cilj Direktive je promocija održavanja biološke raznolikosti, uzimajući u obzir ekonomske, socijalne, kulturne i regionalne zahtjeve, a što doprinosi opštem cilju održivog razvoja. Radi ostvarenja tog cilja, Direktiva **propisuje niz mjera potrebnih za održavanje ili obnavljanje prirodnih staništa i populacija vrsta** divlje faune i flore, definiše staništa i vrste, određuje prirodno značajna područja, određuje područje evropske ekološke mreže posebne zaštite u okviru Natura 2000, obavezuje članice na uspostavljanje sistema monitoringa i izvještavanja.

Druga bitna direktiva za zaštitu prirode jeste **Direktiva o zaštiti divljih ptica**¹² i ona obuhvata zaštitu svih vrsta ptica, koje se javljaju prirodno kao divlje vrste na evropskoj teritoriji članica. Direktiva se odnosi na zaštitu, upravljanje i kontrolu tih vrsta, a primenjuje se na ptice, njihova jaja, gnijezda i staništa. Osim niza mjera, koje se moraju preduzimati radi zaštite i obnavljanja staništa za divlje ptice, Direktiva obavezuje i članice na monitoring i izvještavanje.

4.2.1. Zakon o prirodi na fonu EU propisa

Domaći Zakon o zaštiti prirode je najvećim dijelom usaglašen sa krovnim evropskim direktivama za zaštitu prirodnih staništa i divljih ptica, pri čemu se dio harmonizacije postiže kroz definisanja pravnih situacija podzakonskim aktima. Ipak, za dio iz Zakona, kojim se određivanje upravljanja ekološke mreže prolongira sve do dana pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji, može se ocijeniti neopravdanim odlaganjem i proces je neophodno ubrzati, a u cilju bolje zaštite prostora i ukupno prirode.

U Crnoj Gori je **na snazi Zakon o zaštiti prirode iz 2016. godine**¹³, koji uspostavlja okvir za zaštitu i unapređenje biološke raznovrsnosti u zemlji, dok nadležni organi proklamuju da je priroda temeljna vrijednost Crne Gore. Zakonom se iskazuje namjera da se **konflikti između prirode i razvoja prevazilaze na održiv način**, odnosno da razvojni projekti budu održivi, a to podrazumijeva i primjenu mehanizama, kojima se procjenjuju uticaji privrednog i društvenog razvoja na prirodu i biodiverzitet.

U Zakonu o zaštiti prirode **inkorporiran je najveći dio odredbi iz Direktive o zaštiti prirodnih i poluprirodnih staništa flore i faune**, dok se **dio normi prenosi kroz podzakonska akta**, a u dijelu koji se uglavnom tiče listi vrsta biljaka i životinja, uključujući i ptičije vrste, kao i odgovarajućih staništa. Ipak, čini se da je **pravno cjelishodno da se odredbe iz evropskog propisa unesu direktno u Zakon o zaštiti prirode**, posebno imajući u vidu značaj materije, koja se reguliše, a koju je radi snažnije pravne zaštite bolje zakonski normirati, a ne samo podzakonskim aktima. Pored toga, Zakon o zaštiti prirode ne prenosi stanišne tipove propisane prilogom Direktive o zaštiti prirodnih i poluprirodnih staništa flore i faune, već se definicije prenose na način, za koji se tvrdi, da je relevantan za Crnu Goru. Takođe, propisuje se da će se proglašavanje i **upravljanje područjima ekološke mreže**¹⁴

¹¹ Direktiva 92/43/EEZ od 21. maja 1992. godine.

¹² Direktiva 2009/147/EZ od 30. novembra 2009. godine.

¹³ Zakon o zaštiti prirode (Sl.list Crne Gore br. 54/16 i 18/19)

¹⁴ Područje ekološke mreže proglašava se u cilju zaštite i očuvanja određenih stanišnih tipova i vrsta od interesa za Crnu Goru i Evropsku Uniju. Područja ekološke mreže su: područja važna za očuvanje ptičijih staništa i ptičijih vrsta; područja važna za očuvanje staništa i divljih vrsta biljaka i životinja. Na područjima ekološke mreže sprovode se mjere zaštite za očuvanje ili obnavljanje stanja ciljnih tipova staništa i ciljnih vrsta biljaka, ptica i drugih životinja.

postići do dana pristupanja u Evropsku Uniju, što se može ocijeniti neopravdanim, jer je u cilju zaštite prirode i ukupno prostora **potrebno što prije obezbijediti upravljanje** shodno evropskim standardima.

Kada je riječ o usklađenosti Zakona o zaštiti prirode sa **Direktivom o zaštiti divljih ptica u najvećoj mjeri je postignuta usklađenost** kroz norme ovog zakona, ali se nekoliko odredbi usklađuje kroz podzakonska akta (na primjer, liste ptičijih vrsta u ekološkim mrežama), a nekoliko odredbi se usklađuje kroz norme Zakona o divljači i lovstvu¹⁵. Pored toga, predviđa se da će odredba o zaštiti divljih vrsta ptica postići potpunu usklađenost donošenjem podzakonskog akta o listi pojedinih divljih vrsta ptica, a da će to biti postignuto do dana pristupanja Evropskoj Uniji. Naime, to treba da bude predmet pregovora sa Evropskom Komisijom u dijelu koji se odnosi na vrste ptica, koje je prihvatljivo uvrstiti na listu u odnosu na naučne informacije, koje budu prezentovane o stanju i statusu populacija tih vrsta ptica u Crnoj Gori.

4.2.2. Najavljen novi Zakon o zaštiti prirode

Sredinom 2023. godine u Crnoj Gori je organizovana javna rasprava o novom Zakonu o zaštiti prirode, ali do trenutka pisanja ovog izvještaja, na proljeće 2024. godine, nova zakonska rješenja nijesu bila usvojena.

Prema objašnjenju iz resornog Ministarstva ekologije i turizma, nove izmjene i dopune Zakona o zaštiti prirode su pokrenute iz obaveze da se uvažavaju preporuke Evropske komisije, koje su se odnosile na definisanje nadležnih tijela za izdavanje dozvola i nadležnih inspeksijskih organa i njihovih obaveza u kontekstu primjene Uredbe broj 511/2014, koja nijesu određena Zakonom o ratifikaciji Nagoja Protokola. Tokom rada na izmjenama nastala je potreba izrade novog zakona.

Kako se ukazuje, **potvrđivanjem Protokola iz Nagoje o pristupu genetičkim resursima i pravednoj i jednakoj raspodjeli koristi**, koje proističu iz njihovog korišćenja, uz Konvenciju o biološkoj raznovrsnosti, **Crna Gora se obavezala na primjenu Protokola** kroz Zakon o zaštiti prirode, i uredbi Evropske Unije, koje proizilaze iz Protokola iz Nagoje.

„Pravedna i jednaka raspodjela dobiti koje proističu od genetičkih resursa je jedan od tri cilja Konvencije o biološkoj raznovrsnosti, koja je među najvažnijim međunarodnim sporazumima i koja predstavlja okvir globalne zaštite biodiverziteta geološke i predione raznovrsnosti. Predstavljajući zemlju visoke biološke raznovrsnosti, postoji veliki potencijal za korišćenjem genetičkog resursa, što ukazuje na što hitnije uspostavljanje sistema regulacije pristupa i korišćenja genetičkih resursa, koji mogu donijeti monetarnu i nemonetarnu dobit“, saopštilo je resorno Ministarstvo u obrazloženju potrebe da se donese novi Zakon o zaštiti prirode.

4.2.2.1. Do 2030. mora biti zaštićeno po 30 odsto kopna i mora

Iz Ministarstva ekologije i turizma je saopšteno da su **biodiverzitet i ostale prirodne i pejzažne vrijednosti** Crne Gore **u značajnoj mjeri očuvani**, iako su izloženi brojnim pritiscima.

¹⁵ Odredbe koje se odnose na lov divljih životinja i zabranu sredstava za njihovo hvatanje i ubijanje.

„Učešće nacionalno zaštićenih područja prirode na teritoriji države je 13,2 odsto kopna i 1,7 odsto mora sa tendencijom povećanja. Nakon donošenja Nacionalne strategije biodiverziteta koja će biti usklađena sa međunarodnim politikama, **Crna Gora će imati obavezu da zaštiti 30 odsto kopna i 30 odsto mora do 2030. godine**, što predstavlja veliki izazov za sve zemlje koje još nemaju veliku pokrivenost zaštićenih dobara“, navelo je Ministarstvo.

Objašnjeno je i da je nepropisno držanje divljih vrsta životinja i njihovo krijumčarenje u poslednjem periodu bilo dobro medijski praćeno, uz zaključak da država nema regulisan adekvatan sistem kojim se obezbeđuje zaštita divljih životinja, te da je zaštita divljih vrsta životinja neodvojiv dio cjelokupne zaštite prirode, koji uređuje Zakon o zaštiti prirode. Međutim, ovdje će biti napomenuto da je i novim Nacrtom zakona o zaštiti prirode zadržana odredba da će se **proglašavanje i upravljanje područjima ekološke mreže postići do dana pristupanja u Evropsku Uniju**.

KLJUČNE PREPORUKE

| Broj | Preporuka |
|------|---|
| 1. | Za proglašavanje i upravljanje područjima ekološke mreže nije opravdano čekati trenutak pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji, već je neophodno ubrzati taj proces i evropske standarde primijeniti što prije, a radi veće zaštite prostora i ukupno prirode. |
| 2. | Odredbe Direktive o zaštiti prirodnih i poluprirodnih staništa flore i faune i Direktive o zaštiti divljih ptica, koje su sada u domaći pravni sistem inkorporirane kroz podzakonska akta, potrebno je direktno unijeti u Zakon o zaštiti prirode. |

4.3. NACIONALNI PARKOVI DIO UNUTRAŠNJEG PRAVA

Zaštita nacionalnih parkova podliježe usklađivanju sa evropskim pravom posredstvom odredbi o zaštiti prirode, odnosno harmonizacija treba da se postigne kroz Zakon o zaštiti prirode, a što je već prikazano u ranijem poglavlju. U tom smislu za Zakon o nacionalnim parkovima ne postoje posebne evropske direktive u pogledu upravljanja parkovima.

Crnogorski **Zakon o nacionalnim parkovima**¹⁶ propisuje da nacionalni parkovi kao zaštićena dobra uživaju posebnu zaštitu i na njih se primenjuju propisi o zaštiti prirode. Definisano je da je **zaštita, unapređenje i razvoj** nacionalnih parkova djelatnost **od javnog interesa**.

¹⁶ Zakon o nacionalnim parkovima (Sl.list CG br. 28/14 i 39/16)

Zaštita i razvoj nacionalnih parkova je od javnog interesa

U Crnoj Gori **postoji pet nacionalnih parkova**: Biogradska gora, Durmitor, Lovćen, Skadarsko jezero i Prokletije. Zakon propisuje da se nacionalnim parkovima **upravlja na osnovu planova i godišnjih programa**, dok se u njima dozvoljavaju samo one djelatnosti, kojima se ne ugrožava izvornost prirode nacionalnog parka.

Zakonom se definišu granice nacionalnih parkova, propisuje se sadržaj godišnjih planova upravljanja, način korišćenja dobara nacionalnih parkova i istovremena zaštita tih dobara, naknade za korišćenje dobara nacionalnih parkova, ali i upravljanje zemljištem i drugim nepokretnostima u nacionalnim parkovima ili režim prava svojine.

Crnogorski Zakon o nacionalnim parkovima **taksativno navodi i 46 zabranjenih radnji**, koje nijesu dozvoljene u nacionalnim parkovima, uz određene izuzetke.

4.4. ZAKONU O OTPADU POTREBNA OZBILJNA DORADA

U Crnoj Gori je u aprilu 2024. godine usvojen Zakon o upravljanju otpadom, ali je on i dalje u dobroj mjeri neusklađen sa evropskim pravom i kao takav ostaje jedan od najvećih izazova za domaće zakonodavne vlasti u procesu evropskih integracija u oblasti zaštite životne sredine.

U odnosu na Okvirnu direktivu o upravljanju otpadom i još devet posebnih direktiva iz materije upravljanja raznim otpadom, Zakon o upravljanju otpadom bilježi ukupno 145 potpunih usaglašenosti, 92 djelimične ili potpune neusaglašenosti, čak 72 odredbe se trenutno prikazuju kao neprenosive, dok za 17 odredbi nije iskorištena opcija prenosa u domaći pravni sistem.

4.4.1. Direktive EU o upravljanju otpadom

Na nivou Evropske Unije je za upravljanje otpadom usvojeno više direktiva, sa ciljem da se definiše najveći broj pitanja u vezi upravljanja otpadom. Tako su, pored ostaloga, definisani pojam otpada, njegove vrste, načini i načela upravljanja otpadom, obaveza dobijanja dozvola i izvještavanja, obaveza članica da izrađuju planove upravljanja otpadom, princip da se otpadom upravlja na način, koji nema štetan uticaj na životnu sredinu ili zdravlje ljudi, princip proširene odgovornosti, princip da zagađivač plaća.

Jedna od najznačajnijih direktiva jeste **Okvirna direktiva o upravljanju otpadom**¹⁷, kojom se utvrđuju mjere za zaštitu okoline i zdravlja ljudi sprječavanjem ili umanjenjem štetnih uticaja proizvodnje i upravljanja otpadom. Okvirna direktiva predstavlja **krovni dokument u oblasti regulisanja upravljanja otpadom**, sa kojom se mora postići unutrašnja pravna harmonizacija.

¹⁷ Okvirna direktiva 2008/98/EZ od 19. novembra 2008. godine.

U isto vrijeme još **devet bitnih, posebnih evropskih direktiva definišu pitanja** iz materije **upravljanja različitim vrstama otpada**, što ukazuje na veliki značaj, koji u svom pravnom sistemu Evropska Zajednica posvećuje ovoj oblasti. U tom pogledu se na nivou Evropske unije posebnim direktivama definišu pitanje ambalaže i ambalažnog otpada¹⁸, sprječavanja i smanjenja zagađenja životne sredine azbestom¹⁹, pitanja odlagališta otpada²⁰, odlaganja polihloriranih binofila i tarfenila²¹, upravljanje baterijama i akumulatorima²², o otpadnoj električnoj i elektronskoj opremi²³, o otpadnim vozilima²⁴, o smanjenju uticaja određenih plastičnih proizvoda na životnu sredinu²⁵ i o upravljanju otpadom od industrija vađenja minerala²⁶.

4.4.2. (Ne) usaglašenosti domaćeg zakona

Domaći Zakon o upravljanju otpadom je u značajnom obimu neusklađen sa Okvirnom direktivom o upravljanju otpadom, bilo kroz djelimično i potpuno neusklađene norme, bilo kroz one koje se trenutno prikazuju kao neprenosive, jer nema odgovarajuće odredbe u domaćem zakonu, na koju bi se odnosili. Velika neusklađenost crnogorskog Zakona o upravljanju otpadom postoji i sa ostalim evropskim direktivama iz ove oblasti.

Cjelishodno je ubrzati zakonsku harmonizaciju sa evropskim direktivama, u cilju ne samo ispunjavanja obaveza iz evropske agende Crne Gore, već naročito radi brže i kvalitetnije zaštite životne sredine i zdravlja građana u mnogim područjima upravljanja otpadom.

Crnogorski **Zakon o upravljanju otpadom**²⁷ kao **osnovne principe** upravljanja otpadom **postavlja**: a) održivi razvoj (efikasno korišćenje resursa, smanjenje otpada i postupanje u cilju smanjenja negativnog uticaja na životnu sredinu), b) princip blizine i regionalnog otpada (obrada otpada što bliže mjestu nastanka uz ekonomsku opravdanost izbora lokacije), c) preventivnog djelovanja (mjere za sprječavanje negativnih uticaja na životnu sredinu i zdravlje ljudi), d) zagađivač plaća (proizvođač snosi troškove), e) hijerarhije otpada (od sprječavanja do odstranjivanja), f) odvojenog sakupljanja otpada, g) da otpad kod recikliranja nije opasniji od primarnog, h) proširene odgovornosti proizvođača.

Zakon kroz više poglavlja definiše pojam i vrste otpada, načine upravljanja, sakupljanje i preradu, obaveze i odgovornost proizvođača, recikliranje, zabranu miješanja opasnog otpada, dozvole za obradu i registraciju, principe upravljanja posebnim vrstama otpadom, deponovanje i skladištenje otpadom. Takođe, **bitan zakonski sadržaj su i planovi i programi upravljanja otpadom**, od kojih je svakako najznačajniji državni plan upravljanja otpadom.

¹⁸ Direktiva 94/62/EZ od 20. decembra 1994. godine.

¹⁹ Direktiva 87/217/EZ od 19. marta 1987. godine.

²⁰ Direktiva 1999/31/EZ od 26. aprila 1999. godine.

²¹ Direktiva 96/59/EZ od 16. septembra 1996. godine.

²² Direktiva 2006/66/EZ od 06. septembra 2006. godine.

²³ Direktiva 2012/19/EU od 04. jula 2012. godine.

²⁴ Direktiva 2000/53/EZ od 18. septembra 2000. godine.

²⁵ Direktiva 2019/904/EU od 05. juna 2019. godine.

²⁶ Direktiva 2006/21/EZ od 15. marta 2006. godine.

²⁷ Zakon o upravljanju otpadom (Sl.list CG br. 34/24)

Domaći zakon bilježi 66 usklađenosti sa odredbama Okvirne direktive o upravljanju otpadom, zatim **četiri djelimične usklađenosti, pet neusklađenih odredbi**, u šest slučajeva opcija primjene odredbi iz evropskog propisa nije iskorištena, dok je **u 20 slučajeva** navedeno da nema odgovarajuće odredbe, odnosno da je evropsko pravo neprenosivo. Ovi pokazatelji navode na zaključak da Zakon o upravljanju otpadom **u značajnoj mjeri nije usklađen sa evropskom Okvirnom direktivom o upravljanju otpadom** i da će pravna harmonizacija u oblasti otpada biti jedan od velikih izazova Crne Gore u narednom periodu u ovoj oblasti.

| Zakon o upravljanju otpadom | |
|---|---------------------|
| Vrsta (ne) usklađenosti sa Okvirnom direktivom o upravljanju otpadom | Broj odredbi |
| Potpuna usklađenost | 66 |
| Djelimična usklađenost | 4 |
| Neusklađenost | 5 |
| Neprenosivo | 20 |
| Nije iskorištena opcija | 6 |

Neke od najbitnijih neusklađenosti (potpunih ili djelimičnih) odnose se, recimo, na mogućnost odstupanja od hijerarhije otpada, pojedinačne slučajeve prestanka statusa otpada, popisa opasnog otpada, na potrebne mjere za uklanjanje opasnih supstanci iz otpada, minimalne tehničke standarde obrade otpada, ili uspostavljanje elektronskog registra za evidentiranje podataka o opasnom otpadu. **Crna Gora planira buduće izmjene Zakona o upravljanju otpadom** krajem 2025. godine i krajem 2027. godine, kada projektuje da usaglasi dio neusklađenih odredbi sa Okvirnom direktivom, dok dio definicije otpada hrane i isključivanja primjeni supstanci za upotrebu kod stočne hrane planira da harmonizuje tek pristupanjem Evropskoj Uniji.

Međutim, ovdje će biti naglašeno da bi **bilo opravdano**, u cilju intenzivnije harmonizacije i unapređenja stanja na terenu i bolje zaštite životne sredine, **ubrzati određena zakonska usklađivanja, a ne prolongirati ih za period od više godina**. To se naročito odnosi na određene odredbe, za koje je prikazano da su trenutno neprenosive u crnogorski domaći zakonski sistem. Čini se optimalnim da se mogu iskoristiti odredbe o hijerarhiji otpada, ili definisati mjere za svaki pojedinačni slučaj prestanka statusa otpada, ili utvrditi pravila za izračunavanje ciljeva ponovne upotrebe i recikliranja komunalnog otpada i ranije nego što se projektuje.

Kada je u pitanju usklađenost sa ostalim evropskim direktivama iz oblasti regulisanja otpadom, ovdje će biti ukazano da se **bilježi 11 neusaglašenosti sa direktivom o ambalažnom otpadu** (pet potpunih neusklađenosti i šest djelimičnih neusklađenosti), dok je potpuna usklađenost kod devet normi. Ipak, čak 13 odredbi je prikazano kao neprenosivo, a jedna opcija nije iskorištena. Neke od neprenosivih normi odnose se na vrlo značajna pitanja, poput izvještavanja o ambalažnom otpadu, bazama podataka, mjerama za preradu i recikliranje, ponovnoj upotrebi. Crnogorska vlast namjerava da postigne do kraja 2025. godine usklađenost sa direktivom o ambalažnom otpadu kroz donošenje podzakonskih akata. Osnovni cilj te direktive jeste upravljanje ambalažnim otpadom kako bi se spriječio štetan uticaj na životnu sredinu.

4.4.2.1. Većinska neusklađenost u vezi baterija i akumulatora

Zakon o upravljanju otpadom **većinski je neusaglašen sa Evropskom direktivom o baterijama i akumulatorima** i otpadnim baterijama i akumulatorima. Djelimična usklađenost postignuta je sa 13 odredbi, tri su potpune neusaglašenosti, sedam odredbi je neprenosivo, a u tri slučaja nije iskorištena opcija prenošenja u domaći zakon. Potpuna usklađenost je sa devet odredbi.

Ova Evropska direktiva utvrđuje pravila o stavljanju baterija i akumulatora na tržište, uz zabranu stavljanja na tržište onih sa opasnim materijama. Crnogorske vlasti planiraju da postignu harmonizaciju domaćeg zakona sa ovim evropskim propisom do kraja 2025. godine.

Vezano za Evropsku direktivu o odlagalištima otpada postoje tri djelimične neusaglašenosti domaćeg zakona sa tim evropskim propisom, 26 odredbi je usaglašeno, sedam se prikazuje kao neprenosivo, a u jednom slučaju opcija nije iskorištena. Neke od neprenosivih ili neusklađenih odredbi odnose se na pitanje tehničkih uslova i mjera za tehnički prihvatanje odlagališta, razmjenu informacija, ili donošenja planova za odlagališta. Potpuna harmonizacija sa ovim evropskim propisom planira se kroz donošenje podzakonskih akata do kraja 2025. godine.

U odnosu na Evropsku direktivu o sprječavanju i smanjenju zagađenja životne sredine o azbestu bilježe se **tri djelimične neusklađenosti**, a u odnosu na Evropsku direktivu o odlaganju polihloriranih bifenila i polihloriranih terfenila postoji **jedna djelimična neusklađenost** i tri odredbe se prikazuju kao neprenosive. Harmonizacija sa evropskim pravom planira se kod ovih direktiva do kraja 2025. godine.

4.4.2.2. Električni i elektronski otpad na čekanju

Cilj Evropske direktive o otpadnoj električnoj i elektronskoj opremi jeste utvrđivanje mjera za zaštitu životne sredine i zdravlja ljudi sprječavanjem ili **smanjivanjem štetnih uticaja generisanja otpadne električne i elektronske opreme** i upravljanja tim otpadom. Neke od najbitnijih normi su one koje se odnose na sisteme preuzimanja, sakupljanja i obrade ovog otpada, načini njegovog odstajanja, propisna obrada, ciljevi prerade, izvještavanje.

Domaći Zakon o upravljanju otpadom ima 14 normi koje su djelimično usklađene sa ovim evropskim propisom, jedna je potpuno neusklađena, osam normi prikazuje se kao neprenosivo, dok je samo sedam normi potpuno usklađeno. To znači da je **sa ovom Evropskom direktivom domaći zakon većinski neusaglašen**. Do kraja 2025. godine planirano je da se postigne usklađenost sa ovom Evropskom direktivom kroz donošenje podzakonskih akata.

Na nivou Evropske Unije veoma je **značajna i Direktiva o otpadnim vozilima**, čiji je cilj utvrđivanje mjera za sprječavanje otpada od vozila, ali i ponovna upotreba, recikliranje i ostali oblici prerade otpadnih vozila. U skladu sa ovim ciljem definisane su pojedinačne obaveze, odnosno odredbe za članice, koje moraju inkorporirati u domaće zakone.

Crnogorski Zakon o upravljanju otpadom bilježi deset djelimičnih usklađenosti sa ovom Direktivom, devet odredbi se prikazuju kao trenutno neprenosive, dok su četiri potpuno usaglašene, što znači da je prisutna **ogromna neusklađenost sa evropskim propisom**. I ovdje se do kraja 2025. godine planira pravna harmonizacija sa evropskim pravom, uz najavljeno donošenje odgovarajućih podzakonskih akata.

Kod Direktive o smanjenju uticaja određenih plastičnih proizvoda na životnu sredinu prikazana je potpuna usklađenost kod sedam odredbi, pet je djelimično usklađeno, a četiri su neprenosive, pa je i ovdje **prisutna značajna neusklađenost**. Cilj ove Direktive jeste da se spriječi i smanji uticaj određenih plastičnih proizvoda na životnu sredinu, posebno na vodenu sredinu, kao i na zdravlje ljudi. To se pokušava ostvariti prelaskom na upravljanje s inovativnim i održivim poslovnim modelima, proizvodima i materijalima. U skladu s prednjim, Direktiva propisuje ograničenja u vezi sa stavljanjem na tržište plastičnih proizvoda, označavanje proizvoda, proširenu odgovornost proizvođača, mjere za podizanje svijesti, izvještavanja. Crnogorske vlasti planiraju usaglašavanje sa ovim propisom do kraja 2025. godine.

Konačno, kada je riječ o **Direktivi o upravljanju otpadom od industrija vađenja minerala** bilježi se **najveći stepen neusaglašenosti** domaćeg Zakona o upravljanju otpadom. Tako je 19 odredbi djelimično usaglašeno, jedna odredba je prikazana kao neprenosiva, pet je potpuno usklađeno, dok se pravna harmonizacija sa ovim evropskim propisom planira do kraja 2025. godine, kroz donošenje podzakonskih akata. Direktiva najveći dio posvećuje definicijama industrije vađenja minerala i otpada nastalog iz takvih industrija, što se prevashodno odnosi na rudarski otpad, i u tom smislu propisuje posebno velika postrojenja, najbolje raspoložive tehnike, planove i mjere za upravljanje takvim otpadom, sprječavanje velikih nesreća, informisanje javnosti, obavezu izvještavanja nadležnim organima.

| Zakon o upravljanju otpadom | |
|---|---------------------|
| Vrsta (ne) usklađenosti sa devet evropskih direktiva o upravljanju različitim vrstama otpada | Broj odredbi |
| Potpuna usklađenost | 79 |
| Djelimična usklađenost | 74 |
| Neusklađenost | 9 |
| Neprenosivo | 52 |
| Nije iskorištena opcija | 11 |

Dakle, može se zaključiti da u odnosu na Okvirnu direktivu o upravljanju otpadom i još devet posebnih direktiva iz materije upravljanja različitim vrstama otpadom, **Zakon o upravljanju otpadom bilježi ukupno 145 potpunih usaglašenosti, dok je 181 svih ostalih, od čega 92 djelimične ili potpune neusaglašenosti, čak 72 odredbe se prikazuju kao neprenosive, dok za 17 odredbi nije iskorištena opcija prenosa** u domaći zakonodavni pravni sistem. Treba ukazati da je prisutan veliki broj odredbi, koje se prikazuju kao neprenosive, što otvara pitanje da li je tu opciju bilo u svakom slučaju opravdano primijeniti, ili se na taj način pokušava uticati da ukupna brojka ostalih neusklađenih odredbi bude manja, nego što se prikazuje.

KLJUČNE PREPORUKE

| Broj | Preporuka |
|------|---|
| 1. | Značajan dio odredbi Zakona o upravljanju otpadom, za koji se usaglašenost sa Okvirnom direktivom o upravljanju otpadom projektuje u narednih nekoliko godina, potrebno je što prije revidirati i ubrzati postupak harmonizacije i prije trenutnog projektovanog roka dostizanja harmonizacije. |
| 2. | Značajan dio odredbi Zakona o upravljanju otpadom, za koji se usaglašenost sa ostalim evropskim direktivama o upravljanju različitim vrsta otpada projektuje u narednih nekoliko godina, potrebno je što prije revidirati i ubrzati postupak harmonizacije i prije trenutnog projektovanog roka dostizanja harmonizacije. |
| 3. | Neophodno je revidirati odredbe koje su prikazane kao neprenosive u odnosu na Okvirnu direktivu o upravljanju otpadom, ili gdje nije iskorištena pravna opcija, sa ciljem da se utvrdi u kom času ih je moguće (i ranije) inkorporirati u domaće zakonodavstvo. |
| 4. | Neophodno je revidirati odredbe koje su prikazane kao neprenosive u odnosu na ostale evropske direktive o upravljanju različitim vrsta otpada, ili gdje nije iskorištena pravna opcija, sa ciljem da se utvrdi u kom času ih je moguće (i ranije) inkorporirati u domaće zakonodavstvo. |

4.5. ZAKON O ŠUMAMA ZNAČAJNO NEUSKLAĐEN

Crnogorski Zakon o šumama bilježi veliku neusklađenost sa bitnim evropskim uredbama u ovoj oblasti, odnosno uredbom o zaštiti i monitoringu šumskih ekosistema i interakcijama sa životnom sredinom i sa uredbom o utvrđivanju obaveza privrednih subjekata, koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drveta.

Na nivou Evropske Unije veoma je značajna Uredba iz 2006. godine, kojom se utvrđuju detaljna pravila za monitoring šuma, a sa krajnjim ciljem da se obezbijedi kvalitetna zaštita i održivost šumskih sistema, kao vrijednih prirodnih resursa. Pored toga, u harmonizaciji domaćih propisa sa evropskim pravom je potrebno uskladiti domaće pravne norme i sa Uredbom iz 2010., koja se odnosi na obaveze privrednih subjekata, koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drveta.

4.5.1. Usklađenost sa evropskim propisima

Crnogorski Zakon o šumama²⁸ neophodno je u većem obimu uskladiti sa dvije evropske uredbe, koje se odnose na usvajanje detaljnih pravila za monitoring šuma i interakcije sa životnom sredinom i na utvrđivanje obaveza privrednih subjekata, koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drveta. U odnosu na prvu pomenutu uredbu je potreban veći nivo usklađenosti domaćeg zakona, dok se u odnosu na drugu uredbu planira donošenje posebnog zakona kako bi se postigla potrebna harmonizacija sa evropskim pravom.

²⁸ Zakon o šumama (Sl.list Crne Gore br. 74/10, 40/11, 47/15)

Shodno crnogorskom Zakonu o šumama, šume i šumska zemljišta, kao dobra od opšteg interesa, uživaju posebnu zaštitu, koja se ostvaruje njihovim trajnim očuvanjem i unapređivanjem, održivim gazdovanjem, ali i kvalitetom njihove životne sredine. Zakon o šumama trenutno ima **status djelimične usklađenosti u odnosu na osam odredbi iz Uredbe** o utvrđivanju detaljnih pravila za monitoring šuma i interakcijama sa životnom sredinom²⁹. Radi se o odredbama iz ovog evropskog propisa, kojima se detaljnije definišu:

- mreže tačaka opažanja za šumska područja i stanja krošanja drveća;
- izuzeci za velika homogena šumska područja;
- dostavljanje podataka i izrada i dostavljanje monitoring izvještaja;
- određivanje tačaka opažanja za intenzivni monitoring;
- način intenzivnog i stalnog monitoringa šumskih ekosistema;
- način informisanja o primijenjenim metodama monitoringa;
- način dostavljanja zajedničkih ključnih podataka za svaki šumski požar;
- dostavljanje dodatnih informacija za šumske požare površine preko 50 hektara.

U odnosu na prednje odredbe iz evropske uredbe, Zakon o šumama definiše da način monitoringa oštećenosti šumskih ekosistema propisuje nadležno ministarstvo, dok organ uprave³⁰ prati i procjenjuje zdravstveno stanje šuma i održivog gazdovanja, tj obavlja monitoring, te izvještaj sa predlogom mjera dostavlja vladi i obavještava se javnost. Takođe je Zakonom o šumama propisano i da organ uprave vodi evidenciju o šumskim požarima. **Postizanje potpune usklađenosti se planira kroz donošenje pravilnika** o detaljnim pravilima za sprovođenje monitoringa zdravstvenog stanja šuma. Do prvog kvartala 2024. ovaj pravilnik nije bio donijet.

Nadalje, **za 36 članova Uredbe** o utvrđivanju detaljnih pravila za monitoring šuma i interakcijama sa životnom sredinom **predviđa se njihovo usaglašavanje** i prenošenje u domaći pravni sistem **kada Crna Gora postane članica Evropske Unije**. U konkretnom je riječ o izradi nacionalnih programa monitoringa i njihovog prilagođavanja, kao i nizu odredbi u vezi finansijskog upravljanja nacionalnim programom, što zahtijeva odgovarajuće troškove, a koje Crna Gora projektuje da primijeni tek kada postane članica Unije.

Kada je riječ o Uredbi o utvrđivanju obaveza privrednih subjekata, koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drveta³¹, crnogorske vlasti planiraju da će **usklađenost biti postignuta kroz donošenje posebnog zakona** o prometu drveta i proizvoda drveta, a čije se usvajanje planira do kraja 2025. godine. Takođe se planira i donošenje posebnog pravilnika, kojim će se izvršiti razvrstavanje za drvo i proizvode od drveta.

Značaj ove evropske uredbe naročito se ogleda u tome što ona utvrđuje obaveze privrednih subjekata, koji prvi put stavljaju u promet drvo i drvne proizvode na unutrašnjem tržištu i obaveze trgovaca u prometu. U tom smislu **uredba se fokusira na definiciju zakonito posjećenog drveta**, pa je veoma značajan član 4, kojim se zabranjuje stavljanje u promet nezakonito posjećenog drveta i drvnih proizvoda dobijenih od tog drveta. Crnogorski **Zakon o šumama u ovom dijelu postiže samo djelimičnu usaglašenost** sa članom 4 i predviđa da je „zabranjen promet, prerada i skladištenje šumskih sortimenata koji nijesu obilježeni na propisani način i koji nemaju uvjerenje o porijeklu.“ Pored toga, evropska uredba definiše

²⁹ Uredba 1737/2006 od 07. novembra 2006. godine.

³⁰ Uprava za šume.

³¹ Uredba 995/2010 od 20. oktobra 2010. godine.

standard dužne pažnje u prometu drva i drvnih proizvoda, sa nizom mjera i postupaka, koji taj standard uključuje, zatim nadležna tijela i organizacije i njihove dužnosti, način provjera i kontrola, kao i evidencije i saradnju. Sve to tek treba da bude prenijeto u crnogorski pravni okvir.

4.5.2. Ključne preporuke za zaštitu šuma

U nastavku će kroz tabelarni prikaz biti navedene ključne preporuke za unapređenje javnih politika u vezi usaglašavanja Zakona o šumama sa evropskim propisima.

| KLJUČNE PREPORUKE | |
|--------------------------|--|
| Broj | Preporuka |
| 1. | Neophodno je ubrzati proces prenošenja evropskih odredbi o detaljnim pravilima za monitoring šuma, kako bi se doprinijelo njihovoj kvalitetnijoj zaštiti i očuvanju. |
| 2. | Neophodno je ubrzati donošenje posebnog zakona o obavezi privrednih subjekata, koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drveta, radi bolje zaštite šumskog resursa. |

4.6. NA ZAKONU O VODAMA POTREBNO JOŠ RADITI

Crnogorski Zakon o vodama je u najvećem dijelu usaglašen sa osnovnim direktivama Evropske Unije, ali usklađenost nije postignuta samo kroz zakonske norme, već i kroz podzakonska akta. Iako je u najvećem dijelu ostvarena harmonizacija evropskog i domaćeg prava u ovoj oblasti, ipak se bilježi da neka normiranja iz evropskih direktiva nijesu u potpunosti i dosljedno prenijeta u domaće zakonodavstvo. Takođe, dio normi ostaje djelimično usklađen.

Osnovni dokument o zaštiti voda na nivou Evropske Unije je Okvirna direktiva o vodama, u čijem se uvodnom dijelu naglašava da voda nije kao drugi komercijalni proizvodi, već je nasleđe, koje je potrebno čuvati i štiti. Zbog neprocjenjivog egzistencijalnog značaja za čovjeka, ali i sve veće potražnje za vodama, srž evropske politike upravljanja vodama je da se to čini na održiv, uravnotežen i pravičan način. U tom smislu se Okvirna direktiva posmatra kao okvir upravljanja životnom sredinom, čiji je cilj da omogući održivo korišćenje vodnih resursa.

Pored Okvirne direktive o vodama, u ovom poglavlju je analizirana i usklađenost domaćeg Zakona o vodama sa Direktivom o procjeni i upravljanju rizicima od poplava, sa kojom je postignuta gotovo potpuna usaglašenost. Značajan nivo usaglašenosti postignut je i u odnosu na direktive o prečišćavanju urbanih otpadnih voda i za upravljanje kvalitetom voda za kupanje.

4.6.1. Usklađenost sa Okvirnom direktivom o vodama

Crnogorski Zakon o vodama³² je najvećim dijelom usaglašen sa Okvirnom direktivom o vodama³³, dok se djelimična usklađenost odnosi na pitanje statusa površinskih i podzemnih voda i njihov monitoring, kao i definisanje indikativne liste glavnih zagađenja. Međutim, ova analiza bilježi da su vlasti u nekoliko slučajeva izbjegle odgovarajuće preciziranje rokova za primjenu određenih obaveza ili izostaje dosljedno prenošenje iz direktive.

Shodno crnogorskom Zakonu o vodama, jedan od načina upravljanja vodama jeste da se time **podstiče privredni i društveni razvoj**. Međutim, ovaj pravni **osnov ne prepoznaje Okvirna direktiva** o vodama, pa je nejasna intencija domaćeg zakonodavstva da se takav pravni osnov potencira. Prednje je naročito bitno u kontekstu činjenice da su u protekloj deceniji mnoge male rijeke na sjeveru Crne Gore iskorištene za projekte izgradnje malih hidroelektrana, nakon čega je ozbiljno narušen njihov prirodni ambijent i ukupna održivost. Stoga je zakonski osnov privrednog i društvenog razvoja **mogao poslužiti kao izgovor** za podršku i **onim projektima, koji su bili štetni za vode rijeka**, što je na kraju vodilo njihovoj devastaciji i nedovoljnoj zaštiti.

Član 3.6 Okvirne direktive o vodama ukazuje da **države članice mogu odrediti** postojeće nacionalno ili međunarodno **tijelo** kao nadležno **za potrebe ove direktive**. Iako se norma odnosi na države članice, a takođe je fakultativnog karaktera, **nadležno ministarstvo** za pitanje voda u Crnoj Gori **nije iskazalo stav** u odnosu na ovo pitanje, a što bi bilo cjelishodno da se precizira.

Član 4.1 Okvirne direktive o vodama, koji se odnosi na ciljeve životne sredine za površinske i podzemne vode, kao i zaštićena područja, pored ostaloga navodi da će **države članice postići saglasnost sa svim standardima i ciljevima najkasnije 15 godina od stupanja na snagu evropske direktive**, osim ako se daje mogućnost realnih produženja rokova ili nije drugačije definisano evropskom legislativom za određena zaštićena područja.

U isto vrijeme, crnogorski **Zakon o vodama ne pominje ovaj rok** od 15 godina (uz mogućnost produženja), već ga vezuje za prvo ažuriranje plana upravljanja vodama. Kako se plan upravljanja vodama donosi za period od šest godina i činjenice da je Okvirna direktiva usvojena 2000. godine, a u kontekstu etapa pristupanja Crne Gore Evropskoj Uniji i mogućnosti realnih produženja rokova, proizilazi da u praksi ova granica od 15 godina za Crnu Goru može biti znatno duža. Naime, u Crnoj Gori je Strategija upravljanja vodama³⁴, kao desetogodišnji dokument, usvojena početkom 2017. godine, pa se očekuje da će najmanje u naredne tri godine biti donijeta nova strategija, koja će biti osnov za donošenje novog plana upravljanja vodama. Stoga je jasno da u praksi rokovi za primjenu Okvirne direktive o vodama u pogledu standarda i ciljeva u Crnoj Gori mogu biti znatno duži od evropske prakse, u čemu treba tražiti izbjegavanje pominjanja roka od 15 godina.

³² Zakon o vodama Crne Gore (Sl.list br. 27/07, 32/11, 47/11, 48/15, 52/16, 55/16, 02/17, 84/18)

³³ Direktiva 2000/60/EZ od 23. oktobra 2000. godine. Okvirna direktiva za vode je objedinila veći broj direktiva, koje su do tada važile u evropskom zakonodavstvu, sa ciljem da se obezbijedi što jedinstveniji i racionalniji pristup u upravljanju i zaštiti površinskih i podzemnih voda, kao i njihovom održivom korišćenju.

³⁴ Strategija upravljanja vodama od 19. marta 2017. godine.

Okvirna direktiva o vodama – primjena standarda 15 godina od donošenja (osim gdje je opravdan duži rok)

U odnosu na član 4.8 Okvirne direktive o vodama, kojim se osigurava da izuzeci, u odnosu na primjenu standarda i ciljeva u zaštiti životne sredine, ne treba da trajno isključe ili ugroze ostvarenje ciljeva ove direktive, **bilježi se nepotpuno prenošenje u crnogorski Zakon o vodama**. S tim u vezi, Okvirna direktiva o vodama ukazuje da primjena odredbi u odnosu na postizanje standarda i ciljeva zaštite mora biti konzistentna sa ostalom evropskom legislativom i da nove odredbe moraju garantovati najmanje isti nivo zaštite kao postojeća legislativa Evropske Zajednice, ali se ovaj dio precizno ne prenosi u Zakon o vodama.

Nadalje, član 5 Okvirne direktive o vodama, koji se odnosi na obavezu da se izrade analize o karakteristikama, uticaju i ekonomskom korišćenju voda, **nije dovoljno prenešen u pogledu rokova**. On predviđa da se analize moraju kompletirati za četiri godine od stupanja na snagu direktive, a biće preispitane najkasnije 13 godina od njene pravne važnosti i potom preispitivane svakih šest godina. Međutim, crnogorski Zakon o vodama govori samo da će u roku od šest godina biti izrađivane analize i da su dio plana upravljanja vodama. Takođe i kod člana 6 Okvirne direktive o vodama, koji reguliše pitanje registra zaštićenih područja, ukazuje da se registar kompletira najkasnije četiri godine od njenog stupanja na snagu i da se potom kontinuirano ažuriraju, ali **Zakon o vodama izbjegava pominjanje rokova** i navodi da se registri redovno ažuriraju.

Ovdje će biti ukazano i na članove 11.7 i 11.8 Okvirne direktive o vodama, koji se tiču rokova za primjenu programa mjera za postizanje ciljeva zaštite životne sredine, a targetiraju period 15 godina od stupanja na snagu direktive za povremeno preispitivanje, kao i svakih šest godina nakon toga. Ipak, crnogorski **Zakon o vodama ni ovdje ne govori o rokovima**, iako predstavnici izvršne vlasti navode da je ovaj dio potpuno usklađen, vjerovatno vodeći se činjenicom da planovi upravljanja vodama treba da se revidiraju svakih šest godina.

Djelimična usklađenost crnogorskog Zakona o vodama sa Okvirnom direktivom za vode (članovi 8.1 i 8.2) postoji u odnosu na **monitoring stanja voda**, a u dijelu monitoringa o stanju voda u zaštićenim područjima, jer Okvirna direktiva prikupljanje podataka veže za evropsku legislativu, a naš zakon za odgovarajući akt o zaštiti područja. Crnogorske vlasti očekuju da potpuna usklađenost bude postignuta kroz unapređenje sistema monitoringa i donošenje planova za upravljanje vodama.

Takođe se postavlja pitanje da li kroz odgovarajuće uredbe, kao podzakonske akte, treba regulisati bitna pitanja, sadržana u Okvirnoj direktivi. To je, primjera radi, slučaj sa članom 11.3 i 11.4 Okvirne direktive o vodama, koji se odnose na sadržaj osnovnih i dopunskih mjera iz ukupnog programa mjera, a radi postizanja ciljeva zaštite životne sredine. Ili, recimo član 14.4 Okvirne direktive o vodama, koji se odnosi na sadržaj plana upravljanja riječnim slivom. Ova navedena pitanja nijesu definisana Zakonom o vodama, već uredbom, kao podzakonskim aktom, ali se ipak **čini opravdanim da bitna pitanja iz evropske direktive trebaju biti zakonski normirana**, a ne aktima niže pravne snage, radi veće pravne snage definisanja tih pitanja.

Okvirna **direktiva za vode kroz svoje anekse vrlo detaljno zahtijeva od članica da dostavljaju podatke i definišu uslove zaštite voda**. Ispunjenost aneksa se zapravo pokazuje kao najzahtjevniji dio u usklađenosti domaćeg zakona sa evropskom legislativom. Aneksi se odnose na definisanje nadležnih organa, tipologiju voda (površinskih i podzemnih), ekonomske analize, zaštićena područja, status površinskih i podzemnih voda, liste mjera koje treba uključiti u programe zaštite, planove upravljanja rječnim slivovima, na indikativnu listu glavnih zagađenja, zatim na emisione granične vrijednosti i standarde kvaliteta životne sredine, kao i prioritetne supstance u oblasti politike voda i ekoregione.

Za čak šest aneksa Okvirne direktive o vodama crnogorske vlasti postizanje potpune usklađenosti sa ovom direktivom vezuju za donošenje planova upravljanja vodama i podzakonskog akta o utvrđivanju statusa voda i sprovođenju monitoringa. Početkom 2022. godine objavljen je dokument „Plan upravljanja vodama na vodnom području Dunavskog i Jadranskog sliva“³⁵, ali **objava Plana upravljanja vodama nije praćena procjenom stepena usklađenosti sa evropskom direktivom**.

U isto vrijeme, iz Programa monitoringa površinskih i podzemnih voda za 2024. godinu³⁶ vidi se da se taj dokument donosi na osnovu Zakona o vodama, a ne uredbi ili pravilniku, kao podzakonskom aktu o utvrđivanju statusa voda i sprovođenju monitoringa. To znači da crnogorske vlasti **do početka 2024. godine nijesu donijele podzakonski akt**, koji bi trebalo da omogući potpunu usklađenost sa Okvirnom direktivom za vode, a koji bi detaljno uskladio sa evropskim propisom pitanje statusa površinskih i podzemnih voda i njihov monitoring, ali i pitanje indikativne liste glavnih zagađenja. Međutim, ovdje će ponovo biti potencirano da je harmonizaciju najbolje postići kroz zakonska normiranja, odnosno kroz izmjene i dopune postojećeg Zakona o vodama.

4.6.2. Usklađenost sa drugim direktivama za vode

Zakon o vodama je usklađen sa Direktivom o procjeni i upravljanju rizicima od poplava, ali se može ocijeniti da u jednom manjem dijelu, koji se tiče aktivnog učešća zainteresovane javnosti, nije došlo do dosljednog prenošenja evropske norme u nacionalne pravne akte. Značajna usklađenost je postignuta i u odnosu na direktive o prečišćavanju urbanih otpadnih voda i za upravljanje kvalitetom voda za kupanje.

Na nivou Evropske Unije za upravljanje i zaštitu voda je posebno **značajna Direktiva o procjeni i upravljanju rizicima od poplava**³⁷, čiji je osnovni cilj da, kroz upravljanje rizicima od poplava, smanji potencijalnu štetu od poplava po zdravlje ljudi, životnu sredinu, kulturnu baštinu i privredu. Prema navodima crnogorskih vlasti, **Zakon o vodama je usklađen sa ovom evropskom direktivom, a usklađenost je postignuta ne samo kroz zakonsko normiranje, već i kroz podzakonska akta**³⁸.

³⁵ Planovi upravljanja vodama na vodnom području Dunavskog i Jadranskog sliva 2021 sa priložima od 17. marta 2023. godine.

³⁶ Predlog Programa monitoringa površinskih i podzemnih voda za 2024. godinu usvojen na sjednici Vlade Crne Gore, koja je održana 18. januara 2024. godine.

³⁷ Direktiva o procjeni i upravljanju rizika od poplava 2007/60/EZ od 23. oktobra 2007. godine.

³⁸ Pravilnik o bližem sadržaju preliminarne procjene rizika od poplava i plana upravljanja rizika od poplava od 22. decembra 2015. godine.

Ovdje će, **ipak**, biti ukazano da **odredbe o informisanju i konsultovanju javnosti nijesu dosljedno prenijete** u domaći pravni okvir. Radi se o članu 9 Direktive, koji detaljnije definiše aktivno učešće zainteresovane javnosti i potrebne koordinacije u vezi sa svim pitanjima iz njene materije. U Crnoj Gori je ovaj dio regulisan pravilnikom kao podzakonskim aktom, ali na dosta uopšten način³⁹, odnosno predviđa se dalje definisanje akcionim planovima, što može otvoriti prostor da konsultovanje javnosti ne bude na potrebnom nivou u mnogim slučajevima, koji mogu biti značajni, a da se pri tome ne radi o planovima, mapama i slično.

Treba napomenuti i da je Direktiva o procjeni i upravljanju rizicima od poplava obavezivala države članice da do kraja 2011. završe **preliminarnu procjenu rizika od poplava**, da potom budu ažurirane do kraja 2018., a nakon toga na svakih šest godina. Sa druge strane, crnogorski Zakon o vodama propisuje da se preliminarna procjena rizika od poplava preispituje svakih šest godina. Prema javnim podacima, dokument „Preliminarna procjena rizika od poplava za Jadranski sliv“ donijet je u Crnoj Gori tek 2022. godine⁴⁰.

Nadalje, shodno evropskoj direktivi države članice do kraja 2013. morale su da izrade **mape opasnosti** od poplava i **mape rizika** od poplava, da ih ažuriraju do kraja 2019. godine, a potom na svakih šest godina. Kada je riječ o planovima upravljanja rizicima od poplava, obaveza za države članice za ažuriranje je propisana do kraja 2021. godine, a nakon toga na svakih šest godina. U oba ova slučaja, crnogorski Zakon o vodama propisuje da će ta dokumenta biti preispitivana nakon šest godina.

U dijelu ovog potpoglavlja će biti navedeno i da je u odnosu na **Direktivu za prečišćavanje urbanih otpadnih voda**⁴¹ i **Direktivu o upravljanju kvalitetom voda za kupanje**⁴² postignut **značajan nivo usaglašenosti**. Međutim, treba naznačiti da je i za ove direktive prisutna praksa da se dio njenih odredbi prenosi kroz pravilnike, kao podzakonska akta, a ne kroz zakonske odredbe, bilo da se radi o Zakonu o vodama ili Zakonu o upravljanju komunalnim otpadnim vodama⁴³, a vezano za pitanje prečišćavanja urbanih otpadnih voda.

4.6.3. Ključne preporuke za upravljanja i zaštitu voda

U nastavku će kroz tabelarni prikaz biti navedene ključne preporuke za unapređenje javnih politika u vezi usaglašavanja Zakona o vodama sa evropskim direktivama. Dio preporuka je i ovdje generalne prirode, a dio je direktno vezan za pitanje upravljanja i zaštite voda.

³⁹ Član 10 Pravilnika o bližem sadržaju preliminarne procjene rizika od poplava i plana upravljanja rizika od poplava od 22. decembra 2015. godine.

⁴⁰ Preliminarna procjena rizika od poplava za vodno područje Dunavskog sliva (jun 2021)

⁴¹ Direktiva o prečišćavanju urbanih otpadnih voda 91/271/EEZ od 21. maja 1991. godine.

⁴² Direktiva o upravljanju kvalitetom voda 2006/7/EZ od 15. februara 2006. godine.

⁴³ Zakon o upravljanju komunalnim otpadnim vodama (Sl.list Crne Gore br. 02/17)

KLJUČNE PREPORUKE

| Broj | Preporuka |
|------|--|
| 1. | Imajući u vidu da evropske direktive imaju snagu evropskih zakona, to je pravno cjelishodno i opravdano da se u Zakonu o vodama normiraju sve i/ili najveći broj odredbi iz direktiva, umjesto da se dio usklađivanja prenosi kroz podzakonska akta, kao akta niže pravne snage. |
| 2. | Odredbe koje iz evropskih direktiva nijesu dosljedno prenesene u domaće zakonske i podzakonske akte o vodama potrebno je precizirati u duhu evropskih propisa, kako bi se izbjegle potencijalne situacije da zbog nedovoljnih preciznosti primjena u praksi može da bude različito tumačena. |
| 3. | S obzirom na izuzetan značaj sprovođenja monitoringa o statusu površinskih i podzemnih voda, to je neophodno zakonskim normama definisati ovo pitanje, umjesto podzakonskim aktima, a sve u cilju postizanja potpune harmonizacije sa evropskim propisima, a takođe je čitav proces za sprovođenje monitoringa potrebno ubrzati. |
| 4. | Neophodno je revidirati pravni osnov iz postojećeg Zakona o vodama, koji se odnosi na to da je jedan od načina upravljanja vodama zbog podsticanja privrednog i društvenog razvoja, a sa ciljem izbjegavanja mogućnosti da se prednji osnov može u praksi koristiti za slučajeve ekstremnog i neopravdanog uništavanja vodnih resursa na štetu javnog interesa i ukupno građana. |
| 5. | Radi postizanja veće transparentnosti, ali i intenzivnijeg informisanja domaće javnosti o pitanjima i obavezi pravne harmonizacije domaćih zakona sa evropskim pravom, to je opravdano kontinuirano ažurirati tabelu usklađenosti za Zakon o vodama i javno je objavljivati na sajtu resornih ministarstava. |

4.7. ZAŠTITA MORSKE SREDINE PO EU STANDARDIMA

Direktivom o uspostavljanju okvira za djelovanje Evropske zajednice u području morske sredine⁴⁴, koja je poznatija kao **Okvirna direktiva o morskoj strategiji**, uspostavljen je **evropski pravni okvir** za postizanje i održavanje dobrog stanja morske sredine. Okvirna direktiva je najbitniji evropski pravni dokument u ovoj oblasti, kojim se propisuju mjere zaštite i očuvanja morske sredine, mjere sprečavanja njenog propadanja, unošenja zagađujućih materija u morsku sredinu i ukupno obnove morskih ekosistema.

Okvirna direktiva propisuje da se ovaj evropski propis **primenjuje na sve morske vode** i definiše morske regije i podregije, pa tako Crna Gora pripada podregiji Jadranskog mora. Takođe je definisan pojam dobrog stanja morske sredine, kao i niz drugih pitanja, koja se odnose na regionalnu saradnju u vezi očuvanja i zaštite morske sredine, obavezu izrada strategija za morske regije i podregije, određivanje ciljeva zaštite, izrade programa praćenja i mjera zaštite, izuzetke od primjene ovakvih programa, kao i informisanja ili izvještavanja u ovoj oblasti.

⁴⁴ Direktiva 2008/56/EZ od 18. juna 2008. godine.

4.7.1. Kvalitetna usklađenost sa evropskim pravom

Zakon o zaštiti morske sredine u Crnoj Gori usaglašen je sa Okvirnom direktivom o morskoj strategiji većinom kroz zakonske norme i manjim dijelom kroz podzakonska akta. Međutim, bilježi se da je jedna odredba prikazana kao neprenosiva, iako je mogla da bude inkorporirana u domaći zakonodavni sistem u ovoj oblasti.

Crnogorski Zakon o zaštiti morske sredine⁴⁵, koji se primenjuje od 2020. godine, usklađen je sa Okvirnom direktivom o morskoj strategiji, pri čemu se **najveći dio harmonizacije postiže direktno kroz zakonske odredbe**, dok se manji dio usaglašenosti ostvaruje kroz podzakonska akta. Uoči donošenja Zakona o zaštiti morske sredine ukazano je da je zaštita morske sredine od posebnog značaja i jedan je od ciljeva održivog razvoja do 2030. godine, koji su definisani Agendom Ujedinjenih nacija za održivi razvoj do 2030. godine.

Kako je tada naglašeno, na nacionalnom nivou **obalno područje Crne Gore spada u najvrednije nacionalne resurse**, kojeg karakteriše visok razvojni potencijal od suštinskog značaja za razvoj crnogorskog društva. „Karakterišu ga i kompleksni odnosi između čovjekovih aktivnosti i prirodnog okruženja, koji često kao posljedicu imaju izražene pritiske na prirodne resurse. Budući da je pristupanje Evropskoj Uniji strateški prioritet Crne Gore, od značaja je da politika Evropske Unije, koja se odnosi na morsko i obalno područje, podrazumijeva obezbjeđivanje zdrave i stabilne životne sredine, ali i zaštite prirodnih resursa, kao osnova za dugoročno planiranje i sprovođenje razvojnih aktivnosti“, saopšteno je uoči njegovog donošenja.

Zakonom o zaštiti morske sredine su kao **ciljevi zaštite** postavljeni očuvanje i uspostavljanje ravnoteže između ljudskih aktivnosti i prirodnih resursa u moru i obalnom području, zatim **očuvanje morskog i obalnog područja u korist sadašnjih i budućih generacija**, kao i održivo korišćenje prirodnih resursa u moru i obalnom području. Takođe je propisano da se zaštita morske sredine sprovodi i radi zaštite biodiverziteta i očuvanja zaštićenih područja u moru i ekološki značajnih područja u okviru mreže Natura 2000. Cilj je i da se **spriječi i smanji zagađenje i negativni uticaji na zdravlje ljudi i zdravlje morskih i obalnih ekosistema**, ali i da se spriječe ili ublaže uticaji prirodnih pojava, naročito klimatskih promjena, koje mogu biti prouzrokovane prirodnim ili ljudskim aktivnostima.

Domaći Zakon o zaštiti morske sredine **sa Okvirnom direktivom** o morskoj strategiji najveću usaglašenost bilježi direktno kroz definisanje zakonskih odredbi. Međutim, **potpuna usaglašenost je postignuta kroz donošenje tri podzakonska akta**, usvojenih tokom 2021. godine. Podzakonski akti se odnose na propisivanje kriterijuma i standarda za dobro stanje i monitoring morske sredine⁴⁶, na analizu svojstava i karakteristika morske sredine i određivanje ciljeva i indikatora⁴⁷, kao i na program mjera za održavanje dobrog stanja morske sredine⁴⁸.

Ovdje će ipak biti ukazano da Zakon o zaštiti morske sredine prikazuje **nekoliko odredbi** kao **neprenosive**, od kojih su većina opravdane kao takve, ali je **upitan jedan slučaj**. Radi se o odredbi iz Okvirne direktive da se ona „ne primjenjuje na aktivnosti čija je jedina svrha

⁴⁵ Zakon o zaštiti morske sredine (Sl.list CG br. 73/19)

⁴⁶ Pravilnik o kriterijumima i standardima za određivanje dobrog stanja i monitoring životne sredine (Sl.list CG br. 36/21)

⁴⁷ Pravilnik o načinu analize svojstava i karakteristika trenutnog stanja morske sredine, kvalitativnim pokazateljima i načinu određivanja ciljeva i indikatora za ostvarivanje, odnosno održavanje dobrog stanja morske sredine (Sl.list CG br. 36/21)

⁴⁸ Pravilnik o bližem sadržaju Programa mjera za ostvarivanje, odnosno održavanje dobrog stanja morske sredine (Sl.list CG br. 36/21)

odbrana ili nacionalna bezbjednost, dok države članice ipak nastoje da obezbijede da se te aktivnosti obavljaju u skladu s ciljevima Direktive u mjeri kojoj je to opravdano i izvodljivo.“ Može se ocijeniti da prednja odredba ima opravdanje da bude inkorporirana u crnogorski pravni okvir.

4.7.2. Ključne preporuke u vezi područja morske sredine

S obzirom na potpunu usklađenost Zakona o zaštiti morske sredine sa Okvirnom direktivom o morskoj strategiji, to se u nastavku daje jedna preporuka u vezi sa odredbom, koja je prikazana kao neprenosiva.

| KLJUČNE PREPORUKE | |
|-------------------|---|
| Broj | Preporuka |
| 1. | Neophodno je razmotriti odredbu iz Okvirne direktive da se ne primenjuje na aktivnosti čija je svrha odbrana ili nacionalna bezbjednost, ali da se ipak nastoji obezbijediti da te aktivnosti budu u skladu sa ciljevima Okvirne direktive, te je kao takvu inkorporirati u domaći pravni sistem. |

4.8. ZAKON O VAZDUHU PRATI EU DIREKTIVU

Na nivou Evropske Unije posebna pažnja se posvećuje kvalitetu vazduha i preduzimanju mjera za sprječavanje štetnih uticaja na zdravlje ljudi i životnu sredinu. U ovoj oblasti najbitnija je Direktiva o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu u Evropi, sa kojom države članice i zemlje kandidati moraju da usklade unutrašnji pravni sistem.

4.8.1. Ostvarena usklađenost

Crnogorski Zakon o zaštiti vazduha usklađen je sa najvažnijom Direktivom Evropske Unije o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu u Evropi, pri čemu se značajan dio usaglašenosti postiže kroz podzakonski akt. Međutim, treba naglasiti da sa sve većim i izraženijim problemom klimatskih promjena, na nivou Evropske Unije se donose druge direktive, koje se povezano tiču i zaštite vazduha.

Direktiva Evropske Unije o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu u Evropi je krovni evropski dokument u ovoj oblasti⁴⁹. Direktiva utvrđuje mjere za definisanje ciljeva za kvalitet vazduha sa ciljem da se izbjegnu, spriječe ili umanje štetni uticaji na ljudsko zdravlje i životnu sredinu kao cjelinu.

Procjena kvaliteta vazduha u državama članicama procjenjuje se na osnovu zajedničkih metoda i kriterijuma, a **jedan od ciljeva jeste dobijanje informacija o kvalitetu vazduha**

⁴⁹ Direktiva 2008/50/EZ od 21. maja 2008. godine.

kako bi se pomoglo u borbi protiv zagađivanja vazduha i štetnih uticaja i omogućavati da takve informacije budu dostupne javnosti.

Crnogorski **Zakon o zaštiti vazduha**⁵⁰ usklađen je sa Direktivom Evropske Unije o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu u Evropi. Zakonom se uređuje način praćenja kvaliteta vazduha, mjere zaštite, ocjenjivanje i poboljšanje kvaliteta vazduha, kao i planiranje i upravljanje kvalitetom vazduha. Zakon definiše **vazduh kao prirodnu vrijednost od opšteg interesa**, koji je dio životne sredine i **ima posebnu zaštitu** u Crnoj Gori. Takođe se predviđa da se zaštita vazduha od zagađivanja radioaktivnim materijama, genetski modifikovanim organizmima, bukom i elementarnim nepogodama uređuje posebnim propisima.

Usklađenost se postiže kroz zakonske norme i podzakonska akta

Potpuna usklađenost domaćeg zakona sa evropskim propisom je prikazana kroz 66 odredbi, pri čemu se **oko polovine postiže direktno putem zakonskih normi**, a **polovina kroz podzakonska akta**, odnosno putem odredbi u Uredbi o utvrđivanju vrsta zagađujućih materija, graničnih vrijednosti i drugih standarda kvaliteta vazduha, Uredbi o uspostavljanju mreže mjernih mjesta za praćenje kvaliteta vazduha i Pravilniku o sadržaju i načinu izrade godišnje informacije o kvalitetu vazduha. U isto vrijeme, četiri odredbe su prikazane kao neprenosive.

4.8.1.1. Na zakonu o uticaju klimatskih promjena potrebno raditi

Crna Gora je 2019. godine usvojila Zakon o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena, koji treba da uspostavi sistem za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, zaštite ozonskog omotača i prilagođavanja na izmijenjene klimatske uslove na nacionalom nivou, kao i pitanja koja se odnose na zaštitu od negativnih uticaja klimatskih promjena.

Visoka koncentracija **emisija gasova sa efektom staklene bašte u atmosferi dovodi do veoma negativnog uticaja na klimatske promjene**, a u cilju njihovog ublažavanja neophodne su adekvatne mjere, koje dovode do smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte.

Međutim, crnogorski Zakon o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena je **samo djelimično harmonizovan sa nizom direktiva i regulativa iz ove oblasti** i neophodna su dalja usaglašavanja sa evropskim propisima. U tom smislu ovdje će biti pomenuti neki od bitnijih evropskih propisa, sa kojima je potrebna dalja harmonizacija:

- ✓ Regulativa o mehanizmu praćenja i izvještavanja o emisijama gasova s efektom staklene bašte i relevantnim informacijama za klimatske promjene na nacionalnom i

⁵⁰ Zakon o zaštiti vazduha (Sl.list CG br. 25/10, 40/11, 43/15 i 73/19)

- nivou Unije;
- ✓ Regulativa o upravljanju Energetskom unijom i Klimatskom akcijom;
- ✓ Implementaciona Regulativa o verifikaciji podataka i akreditaciji verifikatora;
- ✓ Regulativa o uključivanju emisija i uklanjanja gasova s efektom staklene bašte iz sektora korišćenja zemljišta, prenamjene zemljišta i šumarstva u okvir za klimatsku i energetska politiku do 2030. godine;
- ✓ Regulativa o obavezujućem godišnjem smanjenju emisija gasova s efektom staklene bašte u državama članicama od 2021. do 2030. godine, kojim se doprinosi mjerama za ispunjenje obaveza u okviru Pariskog sporazuma;
- ✓ Regulativa o supstancama koje oštećuju ozonski omotač;
- ✓ Direktiva o dostupnosti podataka za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO₂ u vezi s prodajom novih putničkih automobila;
- ✓ Direktiva o geološkom skladištenju ugljen dioksida;
- ✓ Direktiva o uspostavljanju sistema za trgovinu emisijama jedinica gasova s efektom staklene bašte u okviru Zajednice;
- ✓ Direktiva u pogledu uključivanja vazduhoplovnih aktivnosti u sistem za trgovinu emisijama jedinica gasova s efektom staklene bašte.

4.9. KLIMATSKI IZAZOV TEK PREDSTOJI

U Crnoj Gori je duže od deceniju bio na snazi Zakon o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, čija je suština bila da najveći zagađivači u zemlji imaju integrisane dozvole za rad. Jedan od najvećih industrijskih zagađivača životne sredine u zemlji – Termoelektrana Pljevlja – uspjela je da dobije integrisanu dozvolu za rad neposredno prije prestanka važenja Zakona o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

U međuvremenu se pitanje budućeg rada Termoelektrane Pljevlja, kao jedinog postrojenja za proizvodnju struje u zemlji iz uglja, pokušava riješiti kroz donošenje Nacionalnog energetskog i klimatskog plana, ali njegovo usvajanje ozbiljno kasni. Crna Gora paralelno najavljuje donošenje novih zakona iz oblasti životne sredine, radi daljih usklađivanja propisa sa evropskim pravom.

4.9.1. Integrisanim dozvolama do bolje životne sredine

Zakonom o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine najveći industrijski zagađivači u zemlji bili su obavezni da dobiju integrisane dozvole za rad. Rokovi za dobijanje dozvola kontinuirano su pomjerani, a Termoelektrana Pljevlja je uspjela da dobije integrisanu dozvolu neposredno prije prestanka važenja ovog Zakona. U međuvremenu je na snazi novi Zakon o industrijskim emisijama.

Suština Zakona o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine⁵¹ bila je propisivanje postupka za izdavanje integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti, koje mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra. Cilj zakonskih normiranja bio je da se obezbijedi **kontrola zagađivanja životne sredine**. Na

⁵¹ Zakon integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (Sl.list CG br. 80/05, 54/09, 40/11, 42/15, 54/16 i 55/18)

osnovu Zakona **donošen je poseban program usklađivanja pojedinih privrednih grana**, lista industrijskih postrojenja i rokovi da se dobiju integrisane dozvole. U dozvolama je trebalo utvrditi količinu materija i intenzitet njihovog ispuštanja, kao i mjere za kontrolu zagađivanja životne sredine, a za ovaj zakon nijesu postojali evropski propisi sa kojima ga je trebalo harmonizovati.

Zakon je donijet krajem 2005. godine i bio je na snazi do 2019. godine, ali je više puta mijenjan, jer su **pomjerani rokovi za dobijanje integrisane dozvole za Termoelektranu Pljevlja**, kao jednog od najvećih zagađivača životne sredine u Crnoj Gori. Rad postrojenja u Pljevljima zasnovan je na starim tehnologijama iz osamdesetih godina prošlog vijeka i ova Termoelektrana je uspjela da 2018. dobije integrisanu dozvolu za rad⁵², nedugo prije prestanka važenja Zakona, ali uz obavezu ekološke sanacije postrojenja.

4.9.2. Sudbina TE Pljevlja na klackalici

Evropska Unija je još sredinom 2021. usvojila Zakon o klimi, kojim se za države članice predviđa postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine. Pored klimatske neutralnosti i postizanja negativnih emisija nakon 2050. godine, evropski Zakon o klimi postavlja obavezujući klimatski cilj Evropske Unije za smanjenje neto emisija sa efektom staklene bašte za najmanje 55 odsto do 2030. u poređenju sa 1990. godinom.

Crna Gora, kao kandidat za članstvo u Evropskoj Uniji, svoje zakonske propise o klimi takođe treba da usaglasi sa evropskim propisima, a najveći izazov u postizanju ciljeva, koje će utvrditi za naredne godine, trenutno predstavlja Termoelektrana u Pljevljima. U tom smislu, Crna Gora već ozbiljno kasni sa donošenjem Nacionalnog energetskog i klimatskog plana, koji treba da odredi dalju sudbinu rada ovog energetskog postrojenja i uopšte budućeg energetsko klimatskog razvoja zemlje.

Postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine na nivou Evropske Unije podrazumijeva da tada emisija ugljen dioksida i drugih gasova štetnih za klimu bude jednaka nuli. Evropska Unija sve veću pažnju posvećuje pitanju klimatskih promjena zbog činjenice da se u posljednjem vijeku temperatura Zemlje povećala za jedan stepen. Na ubrzano zagrijavanje planete najviše utiče emisija gasova, koji dovode do takozvanog efekta staklene bašte. U te gasove spadaju ugljen dioksid (CO₂), metan, vodena para, azot suboksid i hlorofluorokarbonati.

⁵² Link: <https://epa.org.me/2018/07/27/integrisane-dozvole/>

4.9.2.1. Klimatska neutralnost

Smatra se da je neki **proizvod klimatski neutralan**, ako se tokom izrade, skladištenja i distribucije ne emituje nikakva količina štetnih gasova, što je teško postići u savremenim uslovima. Zbog toga je potrebno da se iz atmosfere **odstrani ista količina štetnih gasova**, koja će nastati prilikom nastajanja i transporta novog proizvoda, kako bi on bio klimatski neutralan.

Prirodni rezervoari šuma, zemljišta i voda mogu da apsorbuju ili skladište ugljenik. Neki od primjera su sadnja drveća ili promjena poljoprivrednih praksi. U tehnološkom smislu, **moguće je hvatanje i skladištenje ugljenika**, tako što se iz industrijskih izvora sakuplja ugljen dioksid, koji se koristi kao fosilno gorivo. Emisije svih gasova se gasovodom ili brodovima prikupljaju i prevoze, a zatim se tehničkim procesima ugljen dioksid razdvaja od drugih gasova. Ti drugi gasovi se oslobađaju u atmosferu, a odvojeni ugljen dioksid se obično skladišti u stijenama.

Radi postavljanja ciljeva iz zahtjevne agende Evropske Unije u pogledu klimatskih i energetske ciljeva, **Crna Gora je**, prije svega, kroz Zakon o energetici⁵³ **propisala obavezu izrade Nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana**. Ova obaveza proizilazi i iz članstva kojeg Crna Gora ima u Energetskoj Zajednici Jugoistočne Evrope.

Nacionalni energetske i klimatske plan je ključni strateški dokument, koji u pogledu obnovljivih izvora energije, energetske efikasnosti i smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte, treba da definiše ciljeve za 2030. godinu i konkretne politike i mjere za njihovo dostizanje. Kao strateški **dokument treba naročito da definiše nacionalne ciljeve** u oblastima: 1) emisija gasova sa efektom staklene bašte, 2) korišćenje energije iz obnovljivih izvora, 3) energetske efikasnost, 4) energetske sigurnost, 5) unutrašnje energetske tržište i 6) istraživanje, inovacije i konkurentnost. Pored toga, Nacionalni energetske i klimatske plan treba da obuhvati i pregled stanja trenutnih relevantnih politika, zatim planiranih politika i mjera za ostvarivanje tih ciljeva, ali i **procjenu finansijskih sredstava** za realizaciju ciljeva.

Nacionalni energetske i klimatske plan treba da se donese na period od deset godina, uz obaveznu reviziju na četiri godine i dvogodišnja izvještavanja, ali Crna Gora ozbiljno kasni u donošenju ovog strateškog dokumenta⁵⁴. Krajem 2023. godine **očekivalo se da Crna Gora do kraja juna 2024. godine dostavi finalni nacrt** dokumenta Sekretarijatu Energetske Zajednice⁵⁵.

Radna grupa zadužena za izradu dokumenta je ukazivala da je **budući rad Termoelektrane Pljevlja jedno od ključnih pitanja za Nacionalni energetske i klimatske plan**, jer se mora planirati postepeno ukidanje proizvodnje električne energije na uglj. Na Radnoj grupi se ukazivalo i da postepeno ukidanje uglja mora uzeti u obzir društvene aspekte i ekonomiju, u kom smislu budući infrastrukturni projekti (na primjer, autoputevi, elektrane) treba da stvore

⁵³ Zakon o energetici (Sl.list CG br. 05/16, 51/17, 82/20, 29/22 i 152/22)

⁵⁴ Izmjenama Zakona o energetici, koje su stupile na snagu u avgustu 2020. godine, bilo je propisano da će se podzakonski akti donijeti u roku od godinu od usvajanja izmjena, što znači da je Nacionalni energetske i klimatske plan trebalo da bude zavšen do sredine 2021. godine, ali se početkom 2024. godine još radilo na njemu.

⁵⁵ Zapisnik sa sastanka Radne grupe za izradu Nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana od 18. decembra 2023. godine, a kojeg je Akcija za socijalnu pravdu dobila od Ministarstva energetike i rudarstva na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

potrebu za dodatnim zapošljavanjem, kompanijama i materijalima i robama. U vezi budućnosti Termoelektrane Pljevlja, na Radnoj grupi su **razmatrana tri scenarija**, od kojih je **jedan trebalo da bude usaglašen kao referentni**, ali više pojedinosti nije bilo poznato.

Početak 2024. godine očekivalo se i da je tokom godine **moгуće usvajanje novog zakona o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena** i zaštiti ozonskog omotača, za koji je javna rasprava organizovana u prethodnoj 2023. godini. Taj zakon bi trebalo da inkorporira niz rješenja iz više evropskih propisa u vezi sa postizanjem klimatske neutralnosti, praćenjem i izvještavanjem o emisijama gasova staklene bašte, supstancama koje oštećuju ozonski omotač...

KLJUČNE PREPORUKE

| Broj | Preporuka |
|------|---|
| 1. | Neophodno je ubrzati izradu Nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana i u definisanju nacionalnih ciljeva iskoristiti samo pouzdane i objektivne pokazatelje, koji obezbjeđuju ne samo održiva rješenja, nego i koja su u najboljem javnom interesu. |
| 2. | Radi povećanja transparentnosti i uključivanja što šireg kruga zainteresovane javnosti, potrebno je povećati i unaprijediti ukupnu javnu kampanju u donošenju Nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana, jer se jedino tako mogu dobiti najbolja rješenja. |
| 3. | Neophodno je ubrzati donošenje novog zakona o zaštiti od negativnih uticaja od klimatskih promjena i zaštite ozonskog omotača, kako bi se postigla ne samo usklađenost sa evropskim propisima, već i zemlja brže počela klimatske adaptacije. |

4.10. STRATEŠKA PROCJENA UTICAJA PO EU PRINCIPIMA

Direktiva Evropske Unije o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu zasniva se na principima opreznosti i preventivnog djelovanja, čiji je glavni cilj da uticaji određenih odluka po životnu sredinu budu razmotreni prije njihovog donošenja. Zbog toga se ova Direktiva zapravo primenjuje na javne planove i programe, a isključujući politiku, pa je obaveza svih država članica i zemalja kandidata da je transportuju u svoje nacionalne zakone.

4.10.1. Postignuta harmonizacija propisa

Crnogorski Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu usaglašen je sa Direktivom Evropske Unije u ovoj oblasti, čime je stvoren osnov za primjenu evropskih principa prilikom izrade strateških procjena uticaja na životnu sredinu.

Direktiva Evropske Unije o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu stupila je na snagu još 2001. godine⁵⁶ i od tada je više puta unapređivana. Kao osnovni cilj definiše obezbjeđivanje visokog stepena zaštite životne sredine i **doprinos uključivanju pitanja životne sredine prilikom izrade planova i programa**, kako bi se omogućio održivi razvoj. Stoga se uticaji na životnu sredinu uzimaju u obzir u najranijoj mogućoj fazi u svim postupcima, odnosno procesima tehničkog planiranja i donošenja odluka.

Strateška procjena uticaja **sprovođi se u odnosu na projekte** u različitim oblastima, za koje se može ocijeniti da **mogu imati veliki uticaj na životnu sredinu**.

Propisana je izrada izvještaja o strateškoj procjeni uticaja, sa svim relevantnim informacijama potencijalnog uticaja na životnu sredinu, a koji mora ponuditi razumna alternativna rješenja. U izradi izvještaja traže se mišljenja nadležnih organa, a dokument se upućuje na široku javnu raspravu **zainteresovanim subjektima**, kojima je **garantovan i pristup pravosuđu**. Veliki značaj ove Direktive Evropske Unije ogleda se i u tome što se svojstvo zainteresovane javnosti garantuje nevladinim organizacijama, koje se bave zaštitom životne sredine. Takođe, za projekte prekograničnih uticaja propisano je međudržavno konsultovanje, uključujući i zainteresovanu javnost država, na čijim teritorijama mogu postojati negativni uticaji.

Direktiva Evropske Unije kroz posebne priloge definiše listu pojedinačnih projekata za koje je potrebno sprovođiti stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu.

Crnogorski Zakon o strateškoj procjeni uticaja⁵⁷ **u bitnom prati odredbe relevantne Direktive** Evropske Unije o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu i prenosi ih u domaći pravni sistem. Domaćim zakonskim propisom kao ciljevi izrade strateške procjene navedeni su, pored ostaloga, održivi razvoj, obezbjeđivanje da pitanja životne sredine i zdravlje ljudi budu potpuno uzeti u obzir prilikom razvoja planova i programa, obezbjeđivanje učešća javnosti. I ostala zakonska rješenja su u duhu evropskog propisa u ovoj oblasti.

⁵⁶ Direktiva 2001/42/EZ od 27. juna 2001. godine.

⁵⁷ Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (Sl.list CG br. 80/05, 40/11 i 52/16)

5. OPTIMALNA KAZNENA POLITIKA

Kvalitetna prekršajna i kaznena politika u oblasti životne sredine igraju veoma značajnu ulogu u prevenciji i boljoj zaštiti životne sredine. Zakonski okvir u Crnoj Gori pruža zadovoljavajući osnov za primjenu prekršajnih i kaznenih mjera u ovoj oblasti, ali se čini da se u praksi nedovoljno koriste svi raspoloživi pravni mehanizmi. U prilog tome je i podatak da je vodoprivredna inspekcija tokom decenije naplatila svega 410 hiljada eura kazni, iako su brojni primjeri devastacije i eksploatacije rijeka u zemlji prisutni maltene svakodnevno.

5.1. Vrste odgovornosti kroz tri zakona

Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, Krivični zakonik Crne Gore i Zakon o inspeksijskom nadzoru pružaju zadovoljavajući pravni okvir za krivično-prekršajnu prevenciju i kaznenu politiku u zaštiti životne sredine.

Crnogorski **Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini**⁵⁸ predviđa odgovornost pravnih i fizičkih lica, koji svojom djelatnošću prouzrokuju štetu ili neposrednu opasnost od štete u životnoj sredini. Ukoliko se utvrdi odgovornost, **pravna ili fizička lica dužna su da naknade štetu**, koja se zasniva na principima da zagađivač plaća i obaveznog osiguranja. Prvi princip podrazumijeva da je pravno i fizičko lice dužno da naknadi štetu sprovođenjem preventivnih i mjera remedijacije o svom trošku. Drugi princip podrazumijeva da je pravno i fizičko lice za djelatnosti, odnosno aktivnosti koje predstavljaju rizik za zdravlje ljudi i životnu sredinu dužno da se osigura od odgovornosti za štetu u životnoj sredini.

Nadalje je Zakonom o odgovornosti za štetu u životnoj sredini propisano da je **šteta u životnoj sredini pričinjena**:

- a) zaštićenim vrstama biljaka, životinja i gljiva i prirodnim staništima, koja ima značajan negativan uticaj na dostizanje ili održavanje povoljnog statusa zaštićenih vrsta i staništa;
- b) vodama, koja ima značajan negativan uticaj na ekološki, hemijski i kvantitativni status i ekološki potencijal voda, uključujući i ekološki status morske vode;
- c) zemljištu, posrednim ili neposrednim unošenjem u, na ili ispod zemljišta supstanci, smješa, organizama ili mikroorganizama, koji prouzrokuju štetu koja predstavlja značajnu opasnost po zdravlje ljudi.

Neke od rizičnih djelatnosti su: upravljanje postrojenjima za koja se izdaje integrisana dozvola; upravljanje otpadom, uključujući i rudarski otpad; upotreba kanalizacionog mulja u poljoprivredne svrhe; ispuštanje zagađujućih supstanci u površinske i podzemne vode; prevoz opasnih materija u drumskom, željezničkom, pomorskom i vazdušnom saobraćaju. Zakonom je propisan **postupak za utvrđivanje štete** u životnoj sredini, a kada ona nastane, operator je dužan da odmah obavijesti organ uprave i nadležnu inspekciju i preduzme neophodne mjere remedijacije, radi ograničavanja i sprječavanja daljeg širenja štete u životnoj sredini i negativnih uticaja na zdravlje ljudi. **Mjere remedijacije** imaju za cilj povraćaj u prvobitno stanje oštećenih voda, zemljišta, zaštićenih vrsta i prirodnih staništa.

⁵⁸ Zakon o odgovornosti za štetu u životnoj sredini (Sl.list CG br. 27/14 i 55/16)

Kada je riječ o **Krivičnom zakoniku**⁵⁹, kroz posebno poglavlje je predviđen niz krivičnih djela protiv životne sredine i uređenja prostora. U tabeli u nastavku prikazana su neka od najvažnijih krivičnih djela iz ovog poglavlja, sa nazivom konkretnog krivičnog djela i propisanom sankcijom za svako pojedinačno navedeno krivično djelo.

| R.B. | NAZIV KRIVIČNOG DJELA | KAZNA |
|------|---|---|
| 1. | Zagađenje životne sredine | Do deset godina zatvora, a ako je nastupila smrt do dvanaest godina zatvora; Iz nehata novčana kazna ili do pet godina zatvora |
| 2. | Zagađenje životne sredine otpadom | Do deset godina zatvora, a ako je nastupila smrt do dvanaest godina zatvora; Iz nehata novčana kazna ili do pet godina zatvora |
| 3. | Oštećenje ozonskog omotača | Do tri godine zatvora |
| 4. | Nepreduzimanje mjera zaštite životne sredine | Do pet godina godina zatvora; Iz nehata novčana kazna ili do tri godine zatvora |
| 5. | Protivpravna izgradnja, stavljanje u pogon i rad objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu | Do deset godina zatvora, a ako je nastupila smrt do dvanaest godina zatvora |
| 6. | Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine | Do pet godina zatvora; Iz nehata novčana kazna ili do tri godine zatvora |
| 7. | Oštećenje životne sredine | Do osam godina zatvora; Iz nehata novčana kazna ili do jedne godine zatvora |
| 8. | Zloupotreba genetički modificiranih organizama | Novčana kazna ili zatvor do jedne godine |
| 9. | Uništenje biljaka | Do pet godina zatvora; Iz nehata novčana kazna ili do tri godine zatvora |
| 10. | Uništenje i oštećenje zaštićenog prirodnog dobra | Do pet godina zatvora; Iz nehata novčana kazna ili do šest mjeseci zatvora |
| 11. | Krađa zaštićenog prirodnog dobra | Do petnaest godina zatvora |
| 12. | Iznošenje i unošenje opasnih materija | Do dvanaest godina zatvora |
| 13. | Nedozvoljeno postupanje sa opasnim materijama | Do dvanaest godina zatvora |
| 14. | Neizvršenje odluke o mjerama zaštite životne sredine | Do tri godine zatvora |
| 15. | Pustošenje šuma | Novčana kazna ili do tri godine zatvora (pet godina) |
| 16. | Šumska krađa | Novčana kazna ili do tri godine zatvora |
| 17. | Građenje objekta bez prijave i dokumentacije za građenje | Do pet godina zatvora |
| 18. | Građenje složenog inženjerskog objekta bez građevinske dozvole | Do osam godina zatvora |
| 19. | Protivpravno priključenje na infrastrukturu | Do tri godine zatvora |

Dakle, iz prednje tabele se može vidjeti da je **raspon krivičnih sankcija veoma različit**, a najveće su sa smrtnim ishodom kao posledicom određenog krivičnog djela iz oblasti životne sredine, za šta je zapriječena kazna zatvora do dvanaest godina. Ipak, najveća krivična sankcija od 15 godina zatvora zapriječena je za krivično djelo krađe zaštićenog prirodnog dobra.

⁵⁹ Krivični zakonik Crne Gore.

Imajući u vidu da je u zemlji prisutna velika devastacija i uništenje šumskog bogatstva, čini se da su zapriječene kazne do tri i pet godina zatvora za **djela pustošenje šuma i šumska krađa u okviru blage kaznene politike**, te bi ih trebalo revidirati i pooštriti krivične sankcije kao adekvatniju mjeru za odvracanje potencijalnih učinilaca od ovih krivičnih djela. Takođe se čini cjelishodnim, a s obzirom da se planira donošenje novih zakona iz oblasti klimatskih promjena, da bi u narednom periodu trebalo okupiti najširu zainteresovanu javnost, koja će razmotriti mogućnost definisanja novih i redefinisavanja postojećih krivičnih djela u oblasti klimatske zaštite.

U pogledu Zakona o inspekcijskom nadzoru⁶⁰, propisano je da se inspekcijski nadzor vrši u cilju ostvarivanja i zaštite javnog interesa, pokreće se po službenoj dužnosti, a svako može podnijeti inicijativu za preduzimanje inspekcijske kontrole. Za oblast zaštite životne sredine **posebno su značajne ekološka i inspekcija za vode**.

Inspektori mogu izricati prekršajne kazne i takođe podnositi krivične prijave. Međutim, podaci Akcije za socijalnu pravdu⁶¹ pokazuju da **ekološka i inspekcija za vode ne koriste mnogo mehanizam kaznene ili prekršajne politike**. Tako je u periodu od 2013. godine do kraja 2023. godine ekološka inspekcija preduzela 24.733 inspekcijskih nadzora, a podnijela samo 41 krivičnu prijavu, ili prosječno četiri godišnje. U istom periodu je vodoprivredna inspekcija izvršila 5.772 pregleda, podnijela 141 krivičnu prijavu i naplatila oko 410 hiljada eura kazni. Sve prednje ukazuje da je potrebno pooštriti prekršajnu i kaznenu politiku i od strane inspekcijskih organa, ali izvjesno i jačati kadrovski kapacitet inspekcija.

KLJUČNE PREPORUKE

| Broj | Preporuka |
|------|---|
| 1. | Za krivična djela pustošenje šuma i šumska krađa potrebno je pooštriti krivične sankcije, jer se postojeće mogu ocijeniti u domenu blage kaznene politike. |
| 2. | S obzirom da se planira donošenje novih zakona iz oblasti klimatskih promjena potrebno je razmotriti mogućnost definisanja novih i redefinisavanja postojećih krivičnih djela u oblasti klimatske zaštite i ukupno zaštite životne sredine. |
| 3. | Neophodno je osnažiti kadrovske kapacitete inspekcijskih organa, naročito u inspekcijama, koje se bavi pitanjima zaštite životne sredine, kao i uvesti redovne i efikasne mehanizme kontrole u zakonitostima postupanja samih inspekcija. |

⁶⁰ Zakon o inspekcijskom nadzoru (Sl.list CG br. 76/09, 57/11, 18/14, 11/15 i 52/16)

⁶¹ Odgovor Uprave za inspekcijske poslove po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama (Zahtjev Akcije za socijalnu pravdu broj 11/24)