

## IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

### UPRAVLJANJE INTERVENCIJAMA U SLUČAJU INCIDENTNOG ZAGAĐENJA JADRANSKOG MORA

Broj: 01-02-10-11-7-322-18/20

Sarajevo, novembar 2020. godine

## IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

### „Upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja Jadranskog mora“

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka s ciljem da ispita da li su nadležne institucije u FBiH stvorile prepostavke za efikasno upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja Jadranskog mora. Namjera revizije bila je ukazati na potrebu za uspostavom adekvatnog sistema intervencija u slučaju incidentnog zagađenja mora, kako bi se efikasnim djelovanjem smanjile posljedice po okoliš koje mogu trajno narušiti kvalitet života i zdravlje građana.

Revizija je provedena u skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 22/06), Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija i metodologijom za rad revizije učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Revizijom su, shodno predmetu ispitivanja i nadležnostima institucija, bile obuhvaćene aktivnosti Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalnog ministarstva okoliša i turizma, Agencije za vodno područje Jadranskog mora, Federalne uprave za inspekcijske poslove, Federalne uprave civilne zaštite, Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Hercegovačko-neretvanskog kantona, Ministarstva trgovine, turizma i zaštite okoliša Hercegovačko-neretvanskog kantona i Općine Neum.

Rezultati provedene revizije pokazali su da u FBiH još uvijek nisu uspostavljene osnovne prepostavke za efikasno upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja mora. Nedostaci postojećeg regulatornog okvira, neadekvatne institucionalne prepostavke za zaštitu voda, nepostupanje u skladu s donešenim propisima, te kašnjenje u donošenju jasnih procedura djelovanja, ukazuju na neefikasnost nadležnih institucija u ovoj oblasti.

Na osnovu utvrđenih nalaza i zaključaka sačinjen je predmetni Izvještaj revizije učinka i date su odgovarajuće preporuke. Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine cjeni da se implementacijom datih preporuka može adekvatnije urediti zaštita Jadranskog mora i uspostaviti prepostavke za efikasno djelovanje u slučaju incidentnog zagađenja mora.

U skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine dostavio je Nacrt izvještaja revizije učinka subjektima revizije na komentar. Od ukupno devet subjekata kojima je dostavljen Nacrt izvještaja, komentare su u predviđenom roku dostavili Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Agencija za vodno područje Jadranskog mora i Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Dostavljeni komentari su s dužnom pažnjom razmotreni i uključeni u Izvještaj revizije učinka.

Sarajevo, 23. 11. 2020. godine

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Dragan Kolobarić  
*Dragan Kolobarić*

GENERALNI REVIZOR

Dževad Nekić  
*Dževad Nekić*



**S A D R Ž A J**

<b>PREDGOVOR .....</b>	<b>2</b>
<b>REZIME .....</b>	<b>3</b>
<b>1. UVOD .....</b>	<b>5</b>
1.1. Indikacije problema i motiv za provođenje revizije.....	5
1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja .....	6
1.3. Obim i ograničenja revizije .....	6
1.4. Kriteriji revizije .....	7
1.5. Izvori podataka i metodologija .....	8
<b>2. OPIS OBLASTI .....</b>	<b>9</b>
2.1. Pravni okvir u FBiH relevantan za oblast revizije .....	10
2.2. Nadležne institucije .....	11
2.3. Reagovanje u slučaju incidentnog zagađenja mora .....	12
<b>3. NALAZI REVIZIJE.....</b>	<b>13</b>
3.1. Regulatorne i institucionalne prepostavke .....	13
3.1.1.Neadekvatno uređena zaštita mora .....	13
3.1.2.Institucionalne prepostavke za zaštitu mora i upravljanje intervencijama .....	15
3.1.3.Izostanak strateških ciljeva za adekvatnije uređenje zaštite mora .....	17
3.2. Planovi incidentnog zagađenja voda .....	17
3.2.1.Nedostaci Federalnog operativnog plana.....	18
3.2.2.Procjena rizika od incidentnog zagađenja .....	20
3.2.3.Uspostava funkcijskih grupa .....	21
3.2.4.Sanacija incidentnog zagađenja voda.....	22
3.2.5.Provjere procedura za interventno djelovanje.....	22
3.3. Komentari na Nacrt izvještaja.....	23
<b>4. ZAKLJUČCI .....</b>	<b>26</b>
<b>5. PREPORUKE.....</b>	<b>28</b>
<b>PRILOZI .....</b>	<b>31</b>
<b>REFERENCE.....</b>	<b>42</b>



## LISTA SKRAĆENICA

AVPJM	Agencija za vodno područje Jadranskog mora
BiH	Bosna i Hercegovina
CAMP	Costal Area Management Programme (Program upravljanja obalnim područjem)
REMPEC	Regional Marine Pollution Emergency Response Center for Mediterranean Sea (Regionalni centar za hitne intervencije na Sredozemnom moru)
MARPOL	Međunarodna konvencija o sprečavanju zagađenja s brodova
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMOIT	Federalno ministarstvo okoliša i turizma
FMPIK	Federalno ministarstvo prometa i komunikacija
FMPVŠ	Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva
FOPIZ	Federalni operativni plan za incidentna zagađenja III stepena ugroženosti
FUCZ	Federalna uprava civilne zaštite
FUZIP	Federalna uprava za inspekcijske poslove
HNK	Hercegovačko-neretvanski kanton
MAP	Mediteranski akcioni plan
MVTEO BiH	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine
MKT BiH	Ministarstvo komunikacija i transporta Bosne i Hercegovine
MPŠV HNK	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Hercegovačko-neretvanskog kantona
MTTO HNK	Ministarstvo trgovine, turizma i zaštite okoliša Hercegovačko-neretvanskog kantona

## DIJAGRAMI:

**Dijagram 1.** Strateški, regulatorni i planski okvir u FBiH relevantan za predmetnu oblast

**Dijagram 2.** Složenost sistema zaštite voda i upravljanja intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja voda u FBiH

## TABELE:

**Tabela 1.** Operativni planovi predviđeni Pravilnikom o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu

**Tabela 2.** Elementi koje trebaju sadržavati operativni planovi

## PRILOZI:

**Prilog 1.** Osnovne informacije o zakonskom okviru relevantnom za predmet revizije

**Prilog 2.** EU direktive i međunarodne konvencije značajne za zaštitu voda

**Prilog 3.** Nadležnosti institucija značajne za predmet revizije

**Prilog 4.** Stepeni ugroženosti voda prema Pravilniku o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu

**Prilog 5.** Interventno postupanje prilikom incidentnog zagađenja rijeke Neretve

**Prilog 6.** Organizacija postupaka i način provođenja mjera prema Federalnom operativnom planu za incidentna zagađenja III stepena ugroženosti

**Prilog 7.** Planovi interventnog djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja voda i mora u Republici Hrvatskoj

**Prilog 8.** Funkcijske grupe predviđene Federalnim operativnim planom



## PREDGOVOR

Revizija javnog sektora koju obavljaju vrhovne revizijske institucije predstavlja važan faktor u pokretanju promjena u životima građana. Revizija vladinih institucija i organa državne uprave ima pozitivan uticaj na povjerenje u društvu jer potiče mehanizme odgovornosti, što zauzvrat dovodi do donošenja boljih odluka izvršne i zakonodavne vlasti, kao i dužnosnika koji upravljaju javnim novcem. Nakon što se objave rezultati revizije, građani imaju pravo da traže odgovornost čuvara javnog novca. VRI na ovaj način promovišu efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javne uprave. Neovisna, efektivna i kredibilna VRI je stoga ključna komponenta demokratskog sistema u kojem odgovornost, transparentnost i integritet predstavljaju neodvojivi dio stabilne demokratije.<sup>1</sup>

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Ured za reviziju), u skladu s članom 14. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>2</sup> ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti s kojima ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvještava, na način koji određuje ovaj Zakon. U provođenju revizija primjenjuju se Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija.

Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti se u skladu s ISSAI 300.11 definišu na sljedeći način:

- **Princip ekonomičnosti** podrazumijeva suočenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet, te po najboljoj cijeni.
- **Princip efikasnosti** podrazumijeva najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- **Princip efektivnosti** odnosi se na ispunjavanje postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata. Još jedan pristup koji se često koristi u reviziji učinka ne mjeri samu efektivnost, već se fokusira na uslove koji su potrebni za osiguravanje efektivnosti.<sup>3</sup> Ove prepostavke mogu podrazumijevati dobre upravljačke prakse i procedure kako bi se osigurala tačna i pravovremena realizacija.

Pored termina revizija učinka, u stručnoj terminologiji i praksi, pojavljuju se i drugi termini kao što su: revizija uspjeha - uspješnosti, revizija 3E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac.

Revizija učinka ne samo da pruža inicijativu za unapređenje i bolji učinak, ona promoviše i transparentnost i odgovornost rada javnog sektora. Revizija učinka je način da porezni obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupna javnost budu informisani o rukovođenju i rezultatima rada institucija javnog sektora.

Institucije javnog sektora nastoje unaprijediti učinkovitost u izvršavanju svojih funkcija. U tom smislu, sve se više pažnje posvećuje osiguranju kvalitetnijih usluga uz istovremeno i permanentno iznalaženje ušteda. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformskih procesa, revizija učinka dobija poseban značaj.

Vrhovne revizijske institucije sve više pažnje posvećuju pitanjima zaštite okoliša. Fokus na zaštitu okoliša u reviziji učinka opravdava kompleksna priroda ovih problema i njihov dugoročni uticaj. Prilikom dizajniranja i provođenja predmetne revizije učinka, u obzir su uzete INTOSAI smjernice značajne za oblast revizije *GUID 5200 „Aktivnosti iz okolišne perspektive“*, kao i *ISSAI 5510 - Revizija smanjenja rizika od katastrofa*.

<sup>1</sup> INTOSAI - P 12 Vrijednost i koristi VRI – pokretanje promjena u životima građana.

<sup>2</sup> „Službene novine FBiH“ broj 22/06.

<sup>3</sup> GUID 3910 – Centralni koncepti za reviziju učinka



## REZIME

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka o temi „Upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja Jadranskog mora“. Cilj je bio ispitati da li su nadležne institucije u FBiH stvorile prepostavke za efikasno interventno upravljanje u slučaju incidentnog zagađenja mora. Revizija je provedena u okviru projekta paralelne revizije učinka u kojem je učestvovao i Ured za reviziju institucija BiH, te vrhovne revizijske institucije iz Hrvatske, Crne Gore, Slovenije, Italije i Albanije.

**Incidentna zagađenja podrazumijevaju iznenadna izljevanja opasnih tvari koje mogu zagaditi ili pogoršati stanje voda.** Za ovakve situacije karakteristično je da su nepredvidive, mogu izazvati ozbiljne posljedice po okoliš, zbog čega zahtijevaju dobru pripremljenost i brzu reakciju nadležnih institucija, kako bi se posljedice u što većoj mjeri smanjile. **Zbog prisutnih rizika za nastanak incidentnog zagađenja mora, te obavezne međunarodne saradnje u ovoj oblasti, adekvatne regulatorne i institucionalne prepostavke, te uspostavljeni mehanizmi interventnog djelovanja ključni su za adekvatan odgovor na pojavu ove vrste zagađenja.**

Uprkos značaju Jadranskog mora i njegovoj izrazitoj osjetljivosti, **provedena revizija pokazala je da u FBiH još uvijek nisu uspostavljene osnovne prepostavke za efikasno upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja mora, ali ni ostalih voda.**

Utvrđeno je da doneseni propisi iz oblasti zaštite okoliša i voda zahtijevaju dodatna unapređenja kako bi se jasnije utvrdile obaveze institucija u ovoj oblasti. **Poseban problem predstavlja neadekvatno uređena zaštita mora, jer nijedan od donesenih propisa nije precizno definisao upravljanje morem i njegovu zaštitu.** Uprkos činjenici da su nadležne institucije za vode i okoliš svjesne ovog problema, revizijom je utvrđeno da nisu poduzimale konkretnije aktivnosti iinicirale da se adekvatnije uredi zaštita mora.

Kada su u pitanju institucionalne prepostavke, istaknut je **problem neadekvatnog organizacionog ustrojstva sektora za vode**, s obzirom na to da su nadležnosti vezane za zaštitu voda i interventno postupanje podijeljene i međusobno isprepletene između ministarstava nadležnih za vode, ministarstava nadležnih za okoliš, kao i većeg broja drugih institucija na različitim nivoima vlasti. Ovakva organizacija značajno umanjuje učinkovitost zaštite voda, posebno u dijelu uspostave sistema interventnog djelovanja u koji su uključene i institucije iz drugih resora. Neadekvatne institucionalne prepostavke evidentne su i u dijelu izrade i donošenja planova interventnog djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja voda. U gotovo svim institucijama nadležnim za vode i okoliš istaknut je problem nedovoljnih i neadekvatnih kadrovskih kapaciteta, koji je prisutan već dugi niz godina.

Pravilnikom o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu nije propisano donošenje posebnih planova za incidentna zagađenja mora, nego je predviđeno da se planovi za incidentna zagađenja voda koriste i u slučaju zagađenja obalnih morskih voda. Međutim, **utvrđeno je značajno kašnjenje u donošenju operativnih planova za incidentna zagađenja voda.**

**Tek u 2020. godini donesen je Federalni operativni plan za incidentna zagađenja III stepena ugroženosti. S druge strane, kantonalno ministarstvo nadležno za vode (HNK) nikada nije ni započelo s izradom kantonalnog operativnog plana za incidentna zagađenja voda koji je trebalo izraditi u saradnji s Agencijom za vodno područje Jadranskog mora.**

Revizijom je utvrđeno da **nije donesen ni Plan odbrane od iznenadnih zagađenja s broda i priobalnog pojasa unutarnjih voda**, koji je trebao biti donesen shodno Zakonu o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi. Konstatovano je da predmetnim Zakonom nije precizno i jasno definisano koje su to institucije koje trebaju donijeti ovaj Plan. Međutim, važno je akcentirati da **Federalno ministarstvo prometa i**



komunikacija, ali ni druge institucije nadležne za zaštitu voda, nisu uložile napore da razriješe ovo pitanje, preciznije ga propišu i pristupe izradi Plana.

Kada je u pitanju doneseni Federalni operativni plan, **utvrđeno je da, uprkos značajnom kašnjenju u njegovom donošenju, ne sadrži sve elemente propisane Pravilnikom o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu**. Konstatovano je da su određene nepreciznosti u samom Pravilniku ostavile prostor nadležnim institucijama za različito tumačenje potrebnog sadržaja operativnih planova.

Nalazi revizije ukazuju na to da je **izostala adekvatna procjena rizika za nastanak incidentnog zagađenja mora**. Utvrđeno je i **kašnjenje u uspostavi funkcijskih grupa** koje trebaju osigurati koordinaciju svih relevantnih institucija. U okviru funkcijskih grupa nije predviđeno učešće Općine Neum, Lučke kapetanije Neum, niti kantonalnih ministarstava za vode i okoliš koja bi trebala imati značajnu ulogu u slučaju incidenata na moru.

Ogledne vježbe, kao ključan element provjere interventnih djelovanja, kojima bi se testirali planirani postupci i mjere, do sada nisu organizovane, zbog čega je **upitna spremnost svih nadležnih institucija za efikasno postupanje u realizaciji Federalnog operativnog plana**.

U skladu s utvrđenim nalazima i zaključcima revizije date su preporuke čija primjena može pomoći u stvaranju uslova za bolju zaštitu mora od incidentnog zagađenja. **Za realizaciju preporuka neophodno je ostvariti proaktivnu saradnju s institucijama BiH, kako bi se u zajedničkoj saradnji adekvatnije uredila zaštita Jadranskog mora i uspostavio efikasan sistem interventnog djelovanja na moru**. Iako su u fokusu predmetne revizije bile pretpostavke za interventno djelovanje u slučaju incidentnih zagađenja mora, preporuke date u ovom Izvještaju mogu doprinijeti unapređenju sistema zaštite voda u FBiH u širem smislu.



## 1. UVOD

### 1.1. Indikacije problema i motiv za provođenje revizije

Pitanje zaštite okoliša, pa tako i zaštite vodnih resursa, jedno je od najznačajnijih globalnih pitanja današnjice, zbog čega zaštita okoliša ne treba poznavati državne i druge granice. Ovo je oblast u kojoj je regionalna i globalna saradnja nužna, što je i motiviralo vrhovne revizijske institucije zemalja koje izlaze na Jadransko more da pokrenu paralelnu reviziju učinka o temi „Upravljanje intervencijama u slučaju iznenadnog zagađenja Jadranskog mora“. Procijenjeno je da će se uspostavljanjem saradnje svih zemalja koje izlaze na Jadransko more omogućiti efikasnije zajedničko djelovanje ukoliko dođe do incidentnog zagađenja mora.

Iako je dužina obale Jadranskog mora koja pripada našoj zemlji relativno mala i iznosi svega 24,5 kilometara, **ovo područje predstavlja izuzetno vrijedan resurs i ekonomski potencijal za BiH**. Mnoštvo je značajnih privrednih djelatnosti koje se vezuju za more, poput turizma, saobraćaja, ribarstva, školjkarstva, a značajno je i korištenje morske vode u medicinske i industrijske svrhe.

Jadransko more je zatvoreno more, što ga čini izrazito osjetljivim, te je kvalitet vode Jadranskog mora sve više ugrožen različitim onečišćenjima. Određena zagađenja mogu se relativno brzo popraviti ukoliko se otklone izvori onečišćenja. Međutim, u slučaju incidentnih zagađenja uzrokovanih **iznenadnim izljevanjem opasnih tvari u more, dolazi do ozbiljnijeg i trajnijeg zagađenja morskog ekosistema**. U kategoriju opasnih tvari spada niz organskih spojeva, poput nafte i naftnih derivata. Zajednička karakteristika im je da se u prirodi jako teško razgrađuju, te da se njihovim nakupljanjem, i to u malim količinama, mogu stvoriti onečišćenja velikih razmjera zbog kojih se ekosistem voda izuzetno teško ili nikako ne može vratiti u prvo bitno stanje.

**Potencijalno izljevanje opasnih tvari u more može nepovratno uticati na okoliš, turizam i ribarstvo, čemu su svjedočile pomorske nesreće na Sredozemnom moru.<sup>4</sup> Ovakve situacije zahtijevaju brze intervencije kako bi se efikasnim mjerama sanirala nastala šteta i u što većoj mjeri smanjile negativne posljedice po morski okoliš.**

**Bosna i Hercegovina je i na međunarodnom planu preuzeila obaveze zaštite mora od različitih vrsta zagađenja, te se obavezala na saradnju s drugim zemljama u ovoj oblasti.** Od bivše Jugoslavije sukcesijom je preuzeta Barselonska konvencija<sup>5</sup> koja je stupila na snagu 1978. godine,<sup>6</sup> a 2020. godine ratifikovane su izmjene ove Konvencije. Na ovaj način BiH je potvrdila svoje opredjeljenje da uzme učešće u realizaciji Akcionog plana za zaštitu morskog okoliša i održivi razvoj obalnih područja (MAP) i doprinese sprečavanju zagađenja Sredozemnog mora.

Uprkos prihvaćenim međunarodnim obavezama i činjenici da je, shodno Zakonu o vodama,<sup>7</sup> smanjenje zagađenja voda i sprečavanje degradacije voda utvrđeno kao cilj upravljanja vodama u FBiH, **dostupni podaci ukazuju da se u BiH kasni s uspostavom odgovarajućeg sistema interventnog djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja voda, pa tako i mora.**

Mnogo je rizika koji mogu dovesti do incidentnog zagađenja mora. Iako Neum nema izgrađenu luku ni pristanište za brodove, uplovljavanje brodova u zaljev nije rijetka pojava. Stoga nije isključena mogućnost incidentnih situacija na brodovima koji uplove u zaljev. Pored toga, važno je istaći da je u

<sup>4</sup> Šteta uzrokovana potapanjem naftnog tankera Prestige 2002. godine koja se desila nadomak obale Španije i Portugala. Ova nesreća prouzrokovala je značajnu štetu po morsku floru i faunu, okoliš i lokalno ribarstvo. Oko 22 000 uginulih ptica pronađeno je neposredno nakon incidenta. Sanacija štete koštala je milijarde dolara. Izvor: <https://repozitorij.vuka.hr/islandora/object/vuka%3A1248/dastream/PDF/view>.

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I28084>; Barselonska konvencija.

<sup>6</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 26/98.

<sup>7</sup> Član 2. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, broj 70/06).



neposrednoj blizini Neumskog zaljeva Luka Ploče, koja se intenzivno koristi u međunarodnom pomorskom prometu.

Kada je u pitanju zagađenje s kopna, nadležne institucije navode rizike vezane za gust saobraćaj koji se odvija na putevima duž obala mora, ali i rijeka jadranskog sliva, kao i potencijalne incidente u radu privrednih subjekata koji se nalaze u blizini voda. Više je primjera incidenata u drumskom saobraćaju koji su se dešavali u prethodnim godinama i koji su izazvali incidentna zagađenja rijeke Neretve. Iako u ovim slučajevima nije zabilježeno da je nafta koja se izlila u Neretvu dospjela do mora, prisutna je mogućnost od zagađenja mora preko incidenata koji se dešavaju na rijekama.

Navedene indikacije problema, te inicijativa za provođenje paralelne revizije učinka u ovoj oblasti, opredijelile su Ured za reviziju da provede reviziju učinka o temi „Upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja Jadranskog mora“. Predmetnu reviziju učinka, u okviru svojih nadležnosti, proveo je i Ured za reviziju institucija BiH, te VRI iz Hrvatske, Crne Gore, Slovenije, Italije i Albanije.<sup>8</sup>

**Paralelna revizija učinka značajan je korak ka razmjeni iskustava VRI u provođenju revizija učinka usmjerenih na smanjenje rizika od katastrofa.** Prednosti provođenja paralelnih i zajedničkih revizija u ovoj oblasti akcentirane su i u ISSAI-ju 5510 – Revizija smanjenja rizika od katastrofa.

### 1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja

Cilj revizije bio je ispitati da li su nadležne institucije u FBiH stvorile prepostavke za efikasno upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja Jadranskog mora. U skladu s postavljenim ciljem, tražio se odgovor na sljedeća revizijska pitanja:

1. Da li su uspostavljene odgovarajuće regulatorne i institucionalne prepostavke za interventno djelovanje u slučaju incidentnog zagađenja mora?
2. Da li su doneseni potrebni planovi intervencija, koji omogućavaju efikasno djelovanje u slučaju incidentnog zagađenja mora?

### 1.3. Obim i ograničenja revizije

Predmet revizije bile su regulatorne, institucionalne, planske i organizacione prepostavke za upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja mora.

U okviru prvog revizijskog pitanja ispitano je da li postojeća regulativa na adekvatan način uređuje zaštitu mora od incidentnog zagađenja, te da li su jasno propisane obaveze i odgovornosti pojedinačnih institucija u dijelu zaštite mora i uspostave sistema upravljanja intervencijama u slučaju incidenata na moru. Za bolju procjenu i analizu, domaća regulativa poređena je s regulativom zemalja u okruženju. Pored toga, analizirani su doneseni strateški dokumenti kako bi se procijenilo da li su definisani konkretni ciljevi usmjereni na unapređenje zaštite mora od incidenata.

U okviru drugog revizijskog pitanja ispitano je da li su doneseni odgovarajući planovi i procedure za interventno djelovanje nadležnih institucija i da li su izvršene odgovarajuće procjene rizika. Analizirano je da li su osnovane funkcijeske grupe<sup>9</sup> koje osiguravaju efikasnu koordinaciju svih relevantnih institucija i odgovarajuću razmjenu informacija. Također, ispitano je da li je sistem za interventno djelovanje na odgovarajući način testiran kroz periodične ogledne vježbe.<sup>10</sup>

Revizijom su obuhvaćene aktivnosti sljedećih institucija: Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalnog ministarstva okoliša i turizma, Agencije za vodno područje Jadranskog mora, Federalne uprave za inspekcijske poslove, Federalne uprave civilne zaštite,

<sup>8</sup> Svaka od VRI će sačiniti zaseban revizijski izvještaj, te uputiti preporuke institucijama iz svoje nadležnosti.

<sup>9</sup> Ekspertna grupa, Grupa za donošenje odluka i Komunikacijska grupa

<sup>10</sup> Ogledne vježbe provode se u cilju testiranja i provjere mehanizma intervencija i spremnosti nadležnih institucija u slučaju incidentnog zagađenja voda.



Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, uključujući i Lučku kapetaniju Neum, Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Hercegovačko-neretvanskog kantona, Ministarstva trgovine, turizma i zaštite okoliša Hercegovačko-neretvanskog kantona i Općine Neum. U fokusu ispitivanja revizije bile su aktivnosti institucija poduzete u periodu 2017–2019. godine, uz napomenu da je kod analize aktivnosti na uspostavi regulatornog okvira u obzir uzet duži period. Također, u dijelu donošenja interventnih planova u obzir su uzete i aktivnosti koje su poduzete u 2020. godini.

Revizija je imala kombinovani pristup, usmjeren prema problemu i prema rezultatu. U skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija,<sup>11</sup> navedeno podrazumijeva ispitivanje, provjeravanje i analiziranje uzroka određenih problema ili odstupanja od utvrđenih kriterija revizije, kao i procjenu da li su postignuti planirani ciljevi, odnosno da li programi i usluge funkcionišu u skladu s planom.

S obzirom na činjenicu da se predmetna revizija provodila u okviru projekta paralelne revizije učinka koji je usko fokusiran na interventno upravljanje u slučaju incidentnog zagađenja mora, predmetom revizije nije obuhvaćena detaljna analiza zaštite voda u širem smislu. Nije ispitano upravljanje otpadnim vodama niti mjere koje se poduzimaju u slučaju vanrednog zagađenja voda. Cijeneći značaj i kompleksnost ovih pitanja, Ured za reviziju smatra da trebaju biti obuhvaćena zasebnom revizijom učinka, koja će se provesti u nekom od narednih revizijskih ciklusa.

#### 1.4. Kriteriji revizije

Za procjenu predmeta revizije koristili su se kriteriji zasnovani na obavezama koje proizlaze iz međunarodnih konvencija i ugovora iz oblasti zaštite mora,<sup>12</sup> strateških opredjeljenja vlasti u dijelu osiguranja zaštite okoliša i voda,<sup>13</sup> utvrđenih nadležnosti institucija iz oblasti zaštite okoliša i voda, međunarodnih smjernica za borbu protiv incidentnih zagađenja mora,<sup>14</sup> te dobre prakse zemalja u okruženju.

##### Kriteriji za prvo revizijsko pitanje formulisani su na sljedeći način:

- Doneseni su propisi koji jasno i sveobuhvatno regulišu zaštitu mora i upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja mora. Propisi iz predmetne oblasti usklađeni su s EU regulativom.
- Jasno su podijeljene obaveze i odgovornosti institucija u dijelu zaštite mora i uspostavljena je efikasna koordinacija.
- Strateškim dokumentima iz oblasti zaštite voda definisani su konkretni ciljevi i mjere usmjerene na osiguranje adekvatne zaštite mora i uspostavu sistema intervencija u slučaju incidentnog zagađenja mora.

##### Kriteriji za drugo revizijsko pitanje formulisani su na sljedeći način:

- Nadležne institucije donijele su odgovarajuće planove kojima se jasno utvrđuju procedure djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja mora. Izvršena je adekvatna procjena rizika od incidenata. Identifikovani su nosioci aktivnosti i uspostavljene ekspertne grupe koje osiguravaju koordinaciju svih relevantnih institucija.
- Izvršen je popis raspoloživih resursa (opreme i ljudstva) koji se mogu koristiti u slučaju incidentnog zagađenja mora.
- Periodično se vrše ogledne vježbe, kako bi se uspostavljeni mehanizam intervencija adekvatno testirao.

<sup>11</sup> ISSAI 300.26 i 3000.40 Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija – Revizijski pristup

<sup>12</sup> Konvencija za zaštitu Sredozemnog mora (Barcelonska konvencija), Mediteranski akcioni plan, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravu mora

<sup>13</sup> Strategija zaštite okoliša FBiH 2008–2018, Strategija upravljanja vodama FBiH 2010–2022, Program aproksimacije propisa FBiH sa pravnom stečevinom EU u oblasti okoliša

<sup>14</sup> REMPEC – Vodič za borbu protiv incidentnih zagađenja mora u Sredozemnom moru



### 1.5. Izvori podataka i metodologija

Za potrebe revizije prikupljeni su podaci iz više izvora čime su osigurani dovoljni, pouzdani i relevantni podaci neophodni za sveobuhvatno i objektivno ispitivanje predmeta revizije. Primarni izvori podataka bili su subjekti revizije. Također, korišteni su sekundarni izvori podataka kako bi se obuhvatile sve relevantne perspektive predmeta revizije. U tom smislu, koristile su se informacije dobijene analizom zakonske i podzakonske regulative, strateških dokumenata, planova, izvještaja, stručnih studija i međunarodnih publikacija dostupnih na internetu, što je omogućilo reviziji da stekne širu sliku o aktivnostima preduzetim na stvaranju pretpostavki za efikasno djelovanje u slučaju incidentnog zagađenja mora.

Prikupljanje i analiza podataka izvršena je kombinovanjem različitih metoda:

- Metoda upitnika;
- Metoda intervjeta;
- Analitička metoda – analiza regulative, planskih dokumenata i raspoložive dokumentacije subjekata revizije;
- Komparativna metoda – uporedna analiza domaće regulative, planova i praksi s regulativom, planovima i praksama drugih zemalja;

Intervjui su obavljeni s predstavnicima sljedećih institucija: Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalnog ministarstva okoliša i turizma, Federalnog ministarstva prometa i komunikacija, Agencije za vodno područje Jadranskog mora, Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Hercegovačko-neretvanskog kantona, Federalne uprave za inspekcijske poslove i Federalne uprave civilne zaštite. Pored obavljenih intervjeta, svim navedenim institucijama dostavljeni su i Upitnici revizije učinka. Upitnici su dostavljeni i Općini Neum i Ministarstvu trgovine, turizma i zaštite okoliša Hercegovačko-neretvanskog kantona.

Okolnosti izazvane pandemijom COVID-19 uticale su na organizaciju rada u institucijama obuhvaćenim revizijom. Uvažavajući ove okolnosti, a s ciljem provođenja revizije prema planiranoj dinamici i prikupljanja dovoljnih revizijskih dokaza, određeni intervjeti obavljeni su putem telefona i omogućeno je elektronsko dostavljanje informacija i dokumentacije.



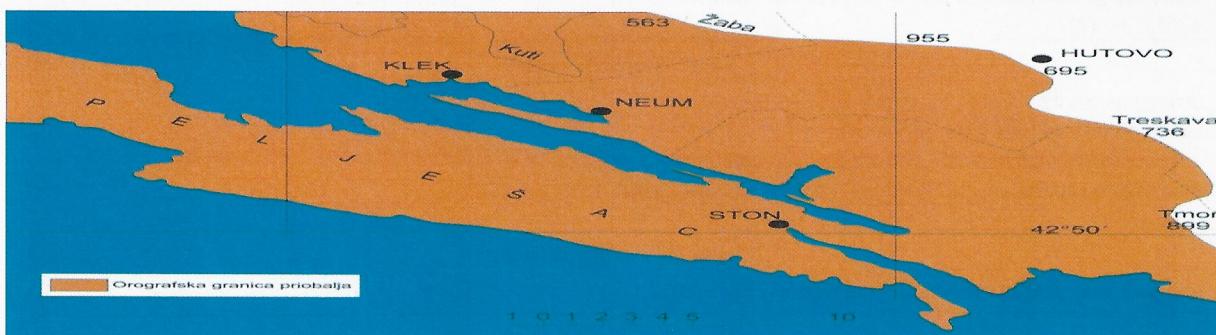
## 2. OPIS OBLASTI

Vode su dio okoliša i predstavljaju opće dobro, te je Zakonom o vodama<sup>15</sup> definisano da su kao takve pod posebnom zaštitom Bosne i Hercegovine, Federacije, kantona, gradova i općina. Riječ je o površinskim vodama, koje obuhvataju kopnene, prelazne i obalne morske vode, te podzemnim vodama.<sup>16</sup>

More ima neprocjenjiv značaj i ulogu. Njegova korist je višestruka – proizvođač je hrane, vid transporta, regulator klime, te je stanište brojnih morskih organizama koji su ključni za opstanak čovječanstva, zbog čega je važno voditi računa o njegovoj zaštiti.



BiH ima direktni izlaz na Jadransko more, ukupne dužine od cca 24,5 kilometara obalne linije.<sup>17</sup> U geografskoj literaturi, kada se govori o dužini bosanskohercegovačke morske granice, uglavnom se misli na kontinentalnu i dio sjeveroistočne strane poluotoka Klek, kojim je zatvoren Neumski zaljev.<sup>18</sup> Riječ je o malom zaljevu smještenom u okviru Malostonskog zaljeva kojeg zatvara poluotok Klek.<sup>19</sup>



Planom upravljanja vodama za vodno područje Jadranskog mora u Federaciji BiH (za period 2016–2021. godine) zvanično je definisan jedan tip priobalnih voda (PM1 – Polihalino plitko priobalno more sitnozrnatog sedimenta) i samo jedno vodno tijelo (BA\_NTRB\_Neuz) za koje je utvrđeno da je u dobrom

<sup>15</sup> Zakon o vodama („Službene novine FBiH“, broj 70/06)

<sup>16</sup> Shodno Zakonu o vodama (član 4) vode se definisu na sljedeći način: Površinske vode su sve kopnene vode, izuzev podzemnih voda, prielazne i obalne morske vode, izuzev morskih voda koje pripadaju teritorijalnim vodama. Obalne morske vode su površinske vode na strani prema kopnu ograničene linijom čija je svaka tačka udaljena jednu morskiju milju od granične linije na kojoj se mjeri širina teritorijalnih voda ili, po potrebi, od vanjske granice prijelaznih voda.

<sup>17</sup> Studija izvodljivosti CAMP projekta za BiH

<sup>18</sup> Morfološka granica zaliva Neum – Klek, u užem smislu, predstavljena je obalnom linijom koja se proteže od rta Međed na sjeverozapadu, prati kopnenu obalu prema Neumu, sve do uvale Jazine na jugoistoku. S druge strane, prema poluotoku Pelješcu, priobalni dio poluotoka Kleka proteže se od rta Rep Kleka na sjeverozapadu do Gornjeg Kleka (Stražice) na jugoistoku.

<sup>19</sup> Neumski kanal širok je 880 m. Dužina kanala iznosi 7,7 km, najveća širina 1,3 km, a prosječna 1 km. Površina morske akvatorije iznosi 7,7 km<sup>2</sup>. Prosječna dubina u zaljevu iznosi 22,6 m. Zbog prirodnih uvjeta, more BiH spada u zatvorena mora, što ga čini posebno osjetljivim (<http://geoubih.ba/pdf/vijesti/Peljeski%20most%20-%20limes%20suvereniteta%20BiH.pdf>).



ekološkom stanju. Zbog svoje osjetljivosti, a da bi i dalje ostalo u dobrom stanju, ovo vodno tijelo i dalje treba štititi pojačanim mjerama.<sup>20</sup>

## 2.1. Pravni okvir u FBiH relevantan za oblast revizije

U skladu s ustavnopravnim okvirom,<sup>21</sup> propisi o vodama u Federaciji BiH donose se i na nivou Federacije BiH i na nivou kantona. Pitanja iz oblasti voda istovremeno su dio politike okoliša i obuhvaćena su pojmom prirodnog bogatstva.

**Dijagram 1. Strateški, regulatorni i planski okvir u FBiH relevantan za predmetnu oblast**

Federalni nivo
Strategija upravljanja vodama FBiH za period 2010–2022. godine
Strategija zaštite okoliša 2008-2018. godine
Zakon o vodama („Službene novine FBiH“, broj 70/06)
Zakon o zaštiti okoliša („Službene novine FBiH“, broj 33/03, 39/09)
Zakon o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi („Službene novine FBiH“, broj 73/05)
Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine FBiH“, broj 39/03, 22/06 i 43/10)
Uredba o sadržaju i načinu izrade planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća i planova zaštite od požara („Službene novine FBiH“, 8/11)
Pravilnik o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu („Službene novine FBiH“, broj 71/09 i 102/18)
Pravilnik o sadržaju izvještaja o stanju sigurnosti, sadržaju informacija o sigurnosnim mjerama i sadržaju unutrašnjih i spoljnijih planova intervencije („Službene novine FBiH“, broj 68/05)
Pravilnik o uslovima i kriterijima koje mora ispunjavati specijalizovano i ovlašteno pravno lice za provođenje mjera otklanjanja ili sprečavanja zagađenja voda u slučaju iznenadnog zagađenja ili opasnosti od iznenadnog zagađenja voda i načinu davanja ovlaštenja („Službene novine FBiH“, broj 6/11 i 93/13)
Plan upravljanja vodama na vodnom području Jadranskog mora u Federaciji BiH (2016-2021)
Federalni operativni plan za incidentna zagađenja III stepena ugroženosti („Službene novine FBiH“, broj 19/20)
Plan zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća FBiH, 2008. godina
Metodologija za izradu procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine FBiH“, broj 35/04, 38/06, 52/09, 36/14)
Kantonalni nivo – HNK
Strategija razvitka HNK za razdoblje 2017 – 2020.
Zakon o vodama HNK („Narodne novine HNK“, broj 6/13)
Zakon o zaštiti okoliša HNK („Narodne novine HNK“, broj 6/12)
Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u HNK, 2018. godina
Lokalni nivo – Općina Neum
Integrirana strategija razvitka Općine Neum (2014 – 2024.)

Pored regulatornih i planskih dokumenata prezentiranih u Dijagramu 1, važno je navesti da je predmetna oblast obuhvaćena i Studijom izvodljivosti za Program upravljanja obalnim područjem - CAMP Bosne i Hercegovine koju je usvojilo Vijeće ministara BiH. Općina Neum je 2020. godine u ime Vijeća ministara BiH potpisala Sporazum za CAMP projekat BiH.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Na području Općine Neum, područje poluotoka Klek zvano „Rep“ je stavljen pod zaštitu i to kao prirodni rezervat mediteranske flore „mediteranetum“. Ovaj predio predstavlja nedirnuti dio mediteranske flore i privlačna je turistička destinacija.

<sup>21</sup> Odredbom člana III 2. tač. c) i i) Ustava Federacije BiH propisano je da su federalna vlast i kantoni nadležni za politiku zaštite čovjekove okoline i korištenje prirodnih bogatstava, dok je odredbama člana III 3. st. (1) i (3) Ustava Federacije BiH propisano da federalna vlast ima pravo utvrđivati politiku i donositi zakone koji se tiču ovih oblasti.

<sup>22</sup> Mediteranski akcioni plan (MAP), koji djeluje u okviru Programa Ujedinjenih nacija za okoliš (UNEP), implementira Program upravljanja obalnim područjem (engl. Coastal Area Management Programme, CAMP). CAMP projekti realizuju se u mediteranskim zemljama s osnovnim ciljem da pruže pomoć, znanje i iskustvo u rješavanju urgentnih problema životne sredine. Ti problemi vezani su za integrisano upravljanje obalnog područja (ICZM) kao osnovno sredstvo za postizanje održivog razvoja priobalnog područja. Nakon što je Vijeće ministara BiH/MVTEO BiH usvojilo Studiju izvodljivosti, organizacija CAMP BiH programa vršit će se u skladu s operativnim priručnikom. Sporazum su 29. 6. 2020. godine potpisali Općina Neum i Centar za regionalne aktivnosti Programa prioritetnih akcija UNEP/MAP.



Postupci i mjere koje se poduzimaju u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu s ciljem provođenja zaštite voda i voda mora u slučajevima vanrednih i incidentnih zagađenja<sup>23</sup> propisani su **Pravilnikom o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu**. Pojava akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu, u smislu primjene Pravilnika, dijeli se na dvije vrste u zavisnosti od načina pojave, i to na vanredno zagađenje<sup>24</sup> i incidentno zagađenje.

**Shodno Pravilniku, incidentno zagađenje javlja se kada dođe do iznenadnog izlijevanja opasnih tvari i drugih tvari koje mogu pogoršati utvrđeno stanje vode ili ako mogu zagaditi površinske i podzemne vode ili more uslijed zagađenja s kopna.** U slučaju incidentnog zagađenja potrebno je hitno izvršiti dojavu o nastanku incidentnog zagađenja, te poduzeti odgovarajuće mјere radi sprečavanja širenja, sprečavanja pojave štetnih posljedica ili njihovog minimiziranja, te uklanjanja nastalog zagađenja.

Pojedinačne mјere u slučaju incidentnih zagađenja i načini provođenja trebaju se utvrditi operativnim planovima za incidentna zagađenja. U narednoj tabeli dat je prikaz operativnih planova čije je donošenje propisano Pravilnikom o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu.<sup>25</sup>

**Tabela 1.** Operativni planovi predviđeni Pravilnikom o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu

Operativni plan	Primjena – stepen ugroženosti	Područje djelovanja	Priprema, donošenje i provođenje Plana
Federalni operativni plan za incidentna zagađenja III stepena ugroženosti	III stepen ugroženosti	Pripadajuće vodno područje	Pripremaju i provode agencije za vode, a donosi federalni ministar nadležan za okoliš, uz saglasnost federalnog ministra nadležnog za vode
Kantonalni operativni plan za incidentna zagađenja I i II stepena ugroženosti	I i II stepen ugroženosti	Područje kantona	Priprema kantonalno ministarstvo nadležno za vode, uz saradnju s nadležnom Agencijom za vode, provode ga centri civilne zaštite u saradnji s Agencijom, a na prijedlog kantonalnog ministra nadležnog za vode, donosi ga kantonalni ministar nadležan za okoliš
Pojedinačni operativni planovi za incidentna zagađenja	I, II i III stepen ugroženosti	Područje djelovanja pravnog lica	Priprema i provodi pravno lice

Detaljnije informacije o najznačajnijim propisima, EU direktivama i međunarodnim konvencijama za zaštitu voda date su u prilozima 1 i 2 Izveštaja.

## 2.2. Nadležne institucije

Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da su Federalna vlast i kantoni, između ostalog, nadležni za politiku zaštite čovjekove okoline.<sup>26</sup> Vode su dio okoliša, a osim toga su i opće dobro, te je Zakonom o vodama<sup>27</sup> definisano da su kao takve pod posebnom zaštitom BiH, Federacije, kantona, gradova i općina. Iz navedenog proizlazi da su za zaštitu voda nadležni svi nivoi vlasti u Federaciji BiH. Ključne institucije u Federaciji BiH koje imaju nadležnosti u oblasti zaštite voda su: Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalno ministarstvo okoliša i turizma,

<sup>23</sup> Član 1. Pravilnika o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu („Službene novine FBiH“, broj 71/09 i 102/18)

<sup>24</sup> Vanredno zagađenje javlja se ako zbog smanjenog protoka ili drugih okolnosti prijeti opasnost ili ako dođe do pogoršanja utvrđenog stanja vode u vodotoku ili drugom prijemniku u koji se izljevaju otpadne vode.

<sup>25</sup> Član 9. Pravilnika o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu („Službene novine FBiH“, broj 71/09 i 102/18)

<sup>26</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, član III stav 2. i 3.

<sup>27</sup> Zakon o vodama („Službene novine FBiH“, broj 70/06)



Agencija za vodno područje Jadranskog mora kao ekspertna institucija, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Hercegovačko-neretvanskog kantona, te Ministarstvo trgovine, turizma i zaštite okoliša Hercegovačko-neretvanskog kantona. Pored navedenih institucija za temu revizije značajne su i: Federalna uprava civilne zaštite, Federalna uprava za inspekcijske poslove, Federalno ministarstvo prometa i komunikacija, te Općina Neum. Nadležnosti institucija značajne za predmet revizije date su u Prilogu 3. Izvještaja.

### 2.3. Reagovanje u slučaju incidentnog zagađenja mora

Rizici nastanka ekoloških incidenata zbog svoje specifičnosti zahtijevaju adekvatnu pripremljenost svih nadležnih institucija i tijela. Ekološki incidenti imaju sljedeće karakteristike:<sup>28</sup>

- nepredvidivi su s obzirom na vrijeme, vrstu i lokaciju;
- specifični su s obzirom na moguće posljedice i način sanacije;
- zahtijevaju trenutno izvršenje postupka intervencije, prema poznatoj organizaciji, sistemu, nadležnostima i pripremljenim planovima.

Svako odugovlačenje s mjerama sanacije, neznanje o prirodi opasnih tvari i/ili neposjedovanje odgovarajuće opremljenih ekipa za intervenciju povećava prostornu ugroženost i nastalu štetu. Izljevanje opasnih tvari u vodu (naročito nafte i njenih derivata) ima posebnu težinu, jer se često manifestuju kao **ekološki udari ili čak ekološke katastrofe**.

**Operativni (krizni) planovi neophodni su za brzo i učinkovito reagovanje u slučaju incidentnog zagađenja mora.**<sup>29</sup> U svakom specifičnom incidentu onečišćenja voda na određena pitanja neophodno je odgovoriti na licu mjesta, a pri donošenju operativnih odluka potrebno je imati na umu mnoge nepredvidive faktore kako bi se osigurala efikasna reakcija i postigli optimalni rezultati.

Stručna literatura iz predmetne oblasti naglašava značaj djelovanja u skladu s pažljivo planiranim i jasno definisanim koracima. U postupku uspostave efikasnog sistema reagovanja na incidentne situacije na moru neophodna je izrada jasnih procedura djelovanja, koje će biti usklađene s općom politikom zaštite okoliša i prilagođene pravnoj i administrativnoj organizaciji sistema upravljanja vodama.

Najvidljivija i najpoznatija vrsta zagađenja mora je ona uzrokovanata izljevanjem nafte u vode mora. Posljedice takvih nesreća često su katastrofalne, višestruke i dugotrajne. Hemikalije koje dospiju u more mogu otroviti planktone, riblja jaja, mukušce i imati kancerogene učinke na ribe i više vrste u lancu prehrane, a u konačnici i na čovjeka. Biološke posljedice ovakvih zagađenja prisutne su desetinama godina nakon same nesreće.

Najveće onečišćenje evropske obale naftom desilo se u novembru 2002. godine, nakon potonuća tankera Prestige na obali Španije, koji je prevozio 77.000 tona nafte. Nesreća je prouzrokovala zagađenja stotina kilometara španjolske i francuske obale. Operacijom čišćenja otvorenog mora uklonjeno je 50.000 tona mješavine nafte i mora, ali zbog osjetljivog područja nije se uspjelo spriječiti opsežno priobalno onečišćenje od oko 1.900 km. Više od 5.000 vojnog i lokalnog osoblja, uz volontere, učestvovalo je u čišćenju španjolske obale. Procijenjeno je da su troškovi čišćenja mora i priobalnog pojasa iznosili oko 100 miliona eura.

Neposredno nakon nesreće uspostavljene su „zone isključenog ribarstva“ i obuhvatale su 90% obale Galicije, ukinute su tek u oktobru 2003. godine. Osim ribljeg fonda, izlivena nafta ugrozila je i morske ptice, a sličan utjecaj je imala i na morske vidre.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Čavrak B., Simončić V., „Prijedlog načina djelovanja u ekološkim akcidentnim situacijama“, Zbornik radova, *Savjetovanje: Spašavanje brodova i sprečavanje zagađivanja Jadranskog mora*, Split, 1990, str. 115–123.

<sup>29</sup> REMPEC (2000), *Guide for combating accidental marine pollution in the Mediterranean*

<sup>30</sup> Izvor: Popović M., Kurtela, Ž., „Analiza većih tankerskih nesreća“; Bračić, T., Slišković, M., „Najveće tankerske nezgode“



### 3. NALAZI REVIZIJE

Nalazi koji se prezentiraju u ovom poglavlju predstavljaju odstupanja od utvrđenih kriterija revizije i strukturirani su u odnosu na revizijska pitanja.

#### 3.1. Regulatorne i institucionalne prepostavke

##### 3.1.1. Neadekvatno uređena zaštita mora

Oblast zaštite voda u FBiH uređena je kroz više propisa, koji s jedne strane uređuju upravljanje vodama<sup>31</sup>, a s druge strane zaštitu okoliša.<sup>32</sup> Dostupni podaci ukazuju na to da doneseni propisi zahtijevaju unapređenja kako bi se međusobno uskladili i kako bi se adekvatnije utvrdile obaveze pojedinačnih institucija u oblasti zaštite voda.<sup>33</sup> Pored toga, utvrđeno je da doneseni propisi nisu u potpunosti usklađeni s EU regulativom.<sup>34</sup>

**Poseban problem predstavlja neadekvatno uređeno pitanje zaštite mora, budući da postojeći propisi koji regulišu upravljanje vodama i njihovu zaštitu nisu precizno uredili zaštitu Jadranskog mora.** Za razliku od zemalja iz okruženja, u BiH ne postoji ni poseban propis čiji je središnji predmet more i koji detaljnije uređuje zaštitu ovog vrijednog prirodnog resursa.

U federalnom Zakonu o vodama Jadransko more, odnosno obalne morske vode<sup>35</sup> nisu posebno kategorizovane u okviru razvrstavanja površinskih voda,<sup>36</sup> dok se u Zakonu o vodama HNK navodi da **obalne morske vode spadaju u vode II kategorije**, ali ni ovaj Zakon ne uređuje detaljnije pitanje upravljanja i zaštite mora. Dostupni podaci ukazuju na to da ni u jednom od propisa u BiH nije posebno uređena zaštita Jadranskog mora, niti su jasno utvrđene granice između obalnih morskih voda i teritorijalnog mora.<sup>37</sup>

Nadležni u institucijama obuhvaćenim revizijom jedinstvenog su stava da je pitanje upravljanja i zaštite Jadranskog mora neophodno adekvatnije zakonski i institucionalno urediti u BiH. Među razlozima zbog kojih to do sada nije učinjeno navode da **čekaju da institucije na državnom nivou poduzmu aktivnosti iz svojih nadležnosti u dijelu ratifikacije protokola i implementacije obaveza na osnovu međunarodnih ugovora i konvencija**, kako bi se definisale konkretne obaveze institucija u FBiH i uskladila domaća regulativa iz ove oblasti. Smatraju da se problematika Jadranskog mora, kao dijela teritorije BiH i prekograničnih voda treba urediti na način da se prevashodno uspostave regulatorne i institucionalne prepostavke za ova pitanja na nivou institucija BiH. Posebno su istakli potrebu za utvrđivanjem nadležnog tijela za more, transponiranjem Okvirne direktive o pomorskoj strategiji, izvršavanjem međunarodnih obaveza i donošenjem provedbenih propisa i operativnih planova.

**Uprkos utvrđenim nadležnostima u dijelu predlaganja politika iz oblasti zaštite okoliša i upravljanja vodama, utvrđeno je da FMPVŠ i FMOIT nisu poduzimali konkretnije aktivnosti i inicirali da se adekvatnije propiše upravljanje i zaštita mora.** Iako su u prethodnim godinama pokrenute aktivnosti

<sup>31</sup> Federalni i kantonalni zakoni o vodama i podzakonski akti koji iz njih proizlaze

<sup>32</sup> Federalni i kantonalni zakoni o zaštiti okoliša i podzakonski akti koji iz njih proizlaze

<sup>33</sup> Predstavnički dom Parlamenta FBiH je svojim zaključcima iz 2011. i 2012. godine zatražio izmjene i dopune Zakona o vodama. U zahtjevima za unapređenje, između ostalog, navedena je potreba za usklajivanjem Zakona o vodama sa Zakonom o zaštiti okoliša, te jasnijim utvrđivanjem nadležnosti pojedinačnih institucija.

<sup>34</sup> S namjerom usklajivanja domaćeg zakonodavstva s EU regulativom, te uzimajući u obzir slabosti koje su prepoznate u Zakonu o zaštiti okoliša iz 2003. godine, FMOIT je izradio i u parlamentarnu proceduru uputio novi Zakon o zaštiti okoliša. Vezano za predmet ove revizije, nadležni u FMOIT-u posebno ističu potrebu za usklajivanjem Zakona o zaštiti okoliša i podzakonskih propisa<sup>34</sup> s Direktivom SEVESO III 2012/18/EU o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari.

<sup>35</sup> Obalne morske vode označavaju površinske vode na strani prema kopnu, ograničene linijom čija je svaka tačka udaljena jednu morskiju milju od granične linije na kojoj se mjeri širina teritorijalnih voda, a, gdje je to slučaj, od spoljne granice prelaznih voda.

<sup>36</sup> U federalnom Zakonu o vodama more, odnosno obalne morske vode nisu posebno kategorizovane u okviru razvrstavanja površinskih voda, nego je u članu 5. Zakona navedeno da sve preostale vode pripadaju vodama II kategorije, iz čega proizlazi da se i obalne morske vode svrstavaju u vode II kategorije.

<sup>37</sup> Teritorijalne vode mora podrazumijevaju širinu vode mora koja se pruža 12 nautičkih milja od osnovne crte. Prema Konvenciji Ujedinjenih naroda o pravu mora (UNCLOS), osnovna crta mjeri se na najnižoj razini vode, osim u području uz ušća estuarija i vrhova zaljeva, gdje ide preko otvorene vode.



na izmjenama Zakona o vodama i Zakona o zaštiti okoliša,<sup>38</sup> u ovim izmjenama nije predviđeno konkretnije definiranje nadležnosti u dijelu zaštite obalnih morskih voda, niti je predlagano da se u saradnji s institucijama BiH doneše poseban propis kojim bi se na odgovarajući način uredilo i pitanje upravljanja i zaštite teritorijalnog mora. Izmjene predmetnih zakona su i dalje u parlamentarnoj proceduri.<sup>39</sup>

- **Interventno postupanje u situacijama incidentnog zagađenja voda**

Postupanje u situacijama incidentnog zagađenja voda u FBiH generalno je uređeno u Zakonu o vodama FBiH, dok je detaljnije propisano u **Pravilniku o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu**. Pravilnik je donesen 2009. godine, ali je zbog utvrđenih manjkavosti 2018. godine izmijenjen i dopunjjen.<sup>40</sup> Izmijenjeni Pravilnik preciznije propisuje obavezu donošenja operativnih planova za incidentna zagađenja. Međutim, nadležni iz AVPJM-a ističu da prilikom izmjena Pravilnika nisu bili konsultovani, te smatraju da je izmijenjeni Pravilnik nedorečen i nejasan po pitanju svrhe s obzirom na to da sadrži dosta elemenata Operativnog plana.

Konstatovano je da sama **definicija incidentnog zagađenja, navedena u Pravilniku, opisujući ovu vrstu zagađenja ograničava njegov nastanak samo na područje kopna**.<sup>41</sup> Dakle, definicijom nisu prepoznati drugi načini nastanka incidentnih zagađenja koja mogu nastati na samim vodama (nesreće na brodovima, ispuštanje zagađujućih supstanci s brodova i sl.).

**Pravilnikom nisu utvrđeni posebni postupci i mjere u situacijama zagađenja mora ni obaveza donošenja planova intervencija na moru**, a predstavnici nadležnih institucija navode da se postupci i mjere predviđene za vode trebaju primjenjivati i u slučaju incidentnog zagađenja mora, odnosno obalnih morskih voda. S obzirom na takav stav nadležnih, konstatovano je da Pravilnik ne uređuje precizno određena pitanja koja su karakteristična za zagađenja mora. Primjera radi stepeni ugroženosti voda definisani u Pravilniku dati su uopćeno, što je drugačije od egzaktnih kriterija za aktiviranje planova intervencija u slučaju incidentnog zagađenja mora koji se primjenjuju u zemljama u okruženju. Naime, kao kriterij za aktiviranje pojedinih planova u zemljama u okruženju koristi se količina nafte ili drugih supstanci koja se izlila u more, što je u skladu sa zvaničnim smjernicama REMPEC-a.<sup>42</sup> Stepeni ugroženosti voda u slučajevima incidentnog zagađenja definisani Pravilnikom dati su u Prilogu 4. Izveštaja.

U Pravilniku su konstatovane i nejasnoće u pogledu obaveznog sadržaja operativnih planova za incidentna zagađenja. Naime, nije posebno propisan obavezan sadržaj operativnih planova koje izrađuju institucije (federalni i kantonalni operativni planovi), i onih koje pripremaju pojedinačni pravni subjekti. Ovako definisane odrednice Pravilnika ostavile su prostor nadležnim institucijama za različito tumačenje potrebnog sadržaja operativnih planova.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> Prema raspoloživim informacijama Predstavnički dom Parlamenta FBiH je u 2019. godini usvojio Prijedlog zakona o zaštiti okoliša FBiH. Ovaj prijedlog još uvijek nije razmatran od strane Doma naroda Parlamenta FBiH.

<sup>39</sup> Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama je u septembru 2019. godine razmatrao Predstavnički dom Parlamenta FBiH i prihvatio kao dobro osnovu za pripremu prijedloga, Dom naroda isti još nije razmatrao. Kada je u pitanju Zakon o zaštiti okoliša Predstavnički dom Parlamenta FBiH je u 2019. godini usvojio Prijedlog zakona, ali isti još uvijek nije razmatran od strane Doma naroda Parlamenta FBiH.

<sup>40</sup> Nakon incidentnog zagađenja rijeke Spreče 2018. godine, Vlada FBiH je na 153. sjednici, održanoj 17. 8. 2018. godine, donijela Zaključak (V. broj: 1056/2018) kojim je zadužila Federalno ministarstvo okoliša i turizma da, uz saglasnost Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, pristupi izmjenama i dopunama Pravilnika o postupcima i mjerama u slučaju akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu („Službene novine FBiH“, broj 71/09), u dijelu propisivanja nadležnosti za usvajanje Federalnog operativnog plana za incidentna zagađenja, odnosno kantonalnih planova i otklanjanja drugih utvrđenih nedostataka.

<sup>41</sup> Član 2. stav 3. Pravilnika o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu.

<sup>42</sup> Primjera radi, Hrvatski državni plan aktivira se ako je količina nafte koja se izlila u more veća od 2000 m<sup>3</sup>, dok se županijski operativni planovi aktiviraju ukoliko je količina izlivene nafte manja od 2000 m<sup>3</sup>.

<sup>43</sup> Nadležni iz AVPJM-a mišljenja su da federalni i kantonalni operativni planovi ne mogu imati iste elemente kao operativni planovi pojedinačnih operatora.

- Zaštita obalnih morskih voda od zagađenja uzrokovanih plovilima**

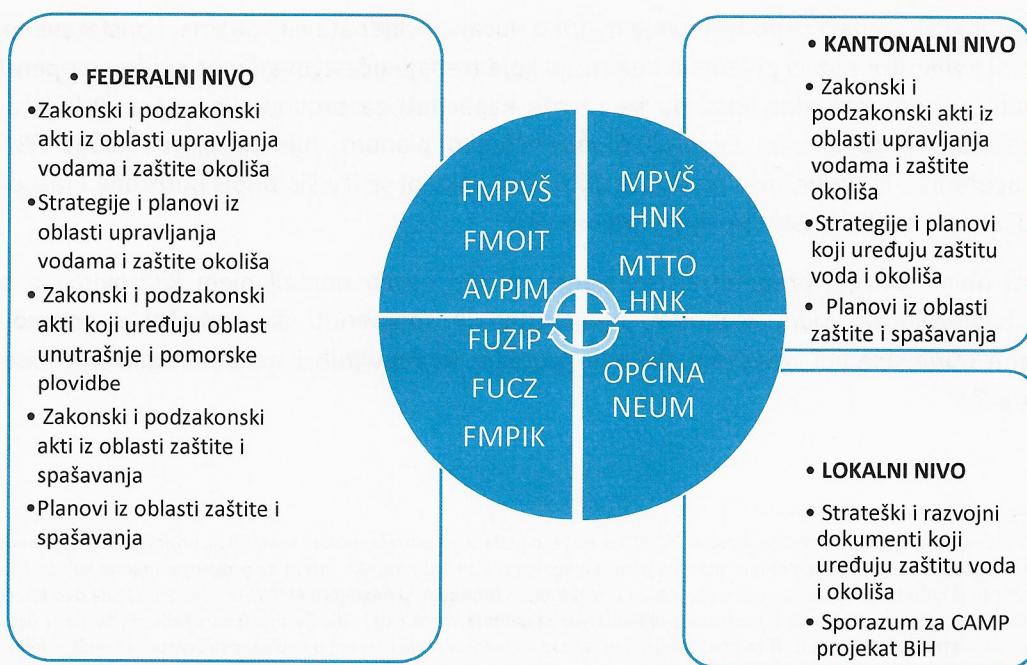
Zakonom o vodama propisano je da će se zaštita obalnih morskih voda od zagađenja uzrokovanih plovilima urediti u skladu s posebnim propisom koji uređuje područje pomorskog saobraćaja.<sup>44</sup> Vodni saobraćaj u FBiH uredjen je Zakonom o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi<sup>45</sup> te je istim propisana obaveza da „nadležna ministarstva, tijela i organi u FBiH, odnosno kantonu, donose plan odbrane od iznenadnih zagađenja s broda i priobalnog pojasa unutarnjih voda, radi pravodobnog i organizovanog poduzimanja mjera i akcija u slučaju zagađenja.“<sup>46</sup>

Konstatovano je da Zakonom o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi nije precizno i jasno definisano koje su to institucije koje trebaju donijeti spomenuti plan, što je za posljedicu imalo nepoštivanje ove zakonske odredbe. Nadležni u FMPIK-u i ostalim institucijama nadležnim za zaštitu voda nisu uložile napore da razriješe ovo pitanje i adekvatnije ga propisu kako bi se pristupilo izradi Plana. Ovakva situacija ukazuje na nedovoljnu usklađenost domaćih propisa koji uređuju ova pitanja, nepoštivanje donesenih propisa, ali i na neadekvatnu saradnju i koordinaciju nadležnih institucija u ovoj oblasti.

### 3.1.2. Institucionalne prepostavke za zaštitu mora i upravljanje intervencijama

Zaštita okoliša i voda, te interventno postupanje u nadležnosti su više federalnih i kantonalnih institucija i jedinica lokalne samouprave, dok je međunarodna saradnja u oblasti okoliša, kao i pomorskog transporta, u nadležnosti institucija BiH (MVTEO i MKT). Konstatovano je da su podijeljene i međusobno isprepletene nadležnosti između velikog broja institucija i nivoa vlasti ostavile prostor za prebacivanje odgovornosti, nedovoljnu posvećenost zaštiti mora i neefikasnost u uspostavi sistema interventnog djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja mora.

**Dijagram 2. Složenost sistema zaštite voda i upravljanja intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja voda u FBiH**



\*Detaljan prikaz zakonskih i podzakonskih akata relevantnih za predmetnu oblast prikazan je u Dijagramu 1.

<sup>44</sup> Član 57. Zakona o vodama

<sup>45</sup> Ovaj Zakon, između ostalog, uređuje odvijanje i sigurnost plovidbe, plovidbene nesreće, rad kapetanija i kontrolu na plovnim putevima na unutarnjim vodama i na Jadranskom moru, koje teritorijalno pripada FBiH.

<sup>46</sup> Član 5. Zakona o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi



**Nadležni u FMPVŠ-u kao poseban problem ističu neadekvatno organizaciono ustrojstvo sektora za vode s obzirom na to da se aktivnosti i nadležnosti prepliću između ministarstava nadležnih za vode i ministarstava nadležnih za okoliš, kako na nivou FBiH, tako i na nivou kantona. Smatralju da ovakva situacija značajno smanjuje učinkovitost rada u dijelu zaštite voda te, pozivajući se na potrebu usklađivanja s EU regulativom, navode da bi sektori za vode trebali biti sastavni dio ministarstava za okoliš, a ne u okviru ministarstava u kojima se sada nalaze (FMPVŠ i MPŠV HNK). Uvidom u prakse zemalja u okruženju, konstatovano je da je u Hrvatskoj od 2016. godine sektor za vode, koji je do tada bio u sastavu ministarstva nadležnog za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo, stavljen pod ingerenciju ministarstva nadležnog za okoliš.**

U nedostatku adekvatno uspostavljenih institucionalnih pretpostavki, u proteklim godinama dešavalo se da institucije u FBiH nisu imenovale svoje predstavnike za učešće u pojedinim projektima iz oblasti zaštite mora, iako je to od njih zahtijevano. Na ovaj način već niz godina propušta se prilika za korisnu međunarodnu saradnju u ovoj oblasti.<sup>47</sup>

Nedovoljno učinkovito institucionalno ustrojstvo evidentno je i u dijelu izrade i donošenja planova interventnog djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja voda, kao i u okviru predviđenog učešća pojedinačnih institucija u realizaciji planova. Naime, Pravilnikom o postupcima i mjerama predviđeno je da svaki od planova interventnog djelovanja izrađuje jedna institucija, saglasnost na plan daje druga institucija, dok treća institucija donosi plan.<sup>48</sup> Ovakva organizacija otežava donošenje planova, a nadležni u institucijama ističu i probleme kod usklađivanja pojedinačnih stavova. Sistem interventnog postupanja u slučaju incidentnog zagađenja voda, dodatno je usložnjen činjenicom da se pojedine nadležnosti sektora za vode, okoliš i civilne zaštite međusobno preklapaju čime se umanjuje spremnost na odaziv u slučaju incidentnih situacija.

Kada su u pitanju kapaciteti za poduzimanje mjera u slučaju incidenata na vodama, konstatovano je da nisu utvrđeni konkretni zadaci pojedinih institucija koje trebaju učestvovati u provođenju operativnih planova, niti su poduzete aktivnosti da se utvrde kapaciteti za provođenje mjera. Primjera radi, Pravilnikom, kao ni donesenim Federalnim operativnim planom, nije propisana uloga FMPIK-a, odnosno kapetanija. Također, nisu poduzete aktivnosti kako bi se izvršio popis potrebne i raspoložive opreme koja bi se mogla koristiti prilikom intervencija.

Uvažavajući obim revizije, predmetno ispitivanje se nije bavilo upravljanjem kadrovima u okviru institucija nadležnih za vode. Međutim, neophodno je spomenuti da nadležni u gotovo svim institucijama obuhvaćenim revizijom navode problem nedovoljnih i neadekvatnih kapaciteta za zaštitu voda.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Dopisom MVTEO-a, koji je još 2013. godine upućen FMPVŠ-u, traženo je da se za potrebe učešća u MAPROL projektu imenuju predstavnici iz FBiH za aktivno učešće BiH u aktivnostima unutar Barselonske konvencije i Mediteranske mreže za provedbu zakona koji se odnose na MARPOL konvenciju (Međunarodnu konvenciju o sprečavanju zagađenja s brodova). U odgovoru FMPVŠ-a navedeno je da ovo Ministarstvo nema nadležnosti nad pitanjima koja se odnose na problematiku zagađenja mora i upravljanja morskim okolišem, te da u dopisu nije precizirano koji profil stručne osobe se traži za imenovanje, koji su zadaci i uloga, te da li su oni u nadležnosti Sektora za vode u FBiH.

<sup>48</sup> Primjera radi, Federalni operativni plan izrađuju agencije za vode, saglasnost na njega daje FMPVŠ, a donosi ga FMOIT. Kantonalni operativni plan izrađuje kantonalno ministarstvo nadležno za vode u saradnji sa AVPJM-om, a donosi ga kantonalno ministarstvo nadležno za okoliš.

<sup>49</sup> Nadležni u FMOIT-u ističu da je Ministarstvo potkapacitirano kada je u pitanju zaštita i očuvanje voda u FBiH, te da se ovim pitanjima, uz matični referat, bavi samo jedan uposlenik, koji je zaposlen na drugom radnom mjestu. U nadležnom ministarstvu za vode HNK (MPŠV HNK), nijedan od uposlenika nije raspoređen na poslove vezane za upravljanje zaštitom voda, te se ovo Ministarstvo u prethodnim godinama nije ni bavilo ovim pitanjem. Također, sagovornici revizije iz FMPVŠ-a ističu da ovo Ministarstvo nema dovoljne kapacitete kako bi odgovorilo na potrebe zaštite i očuvanja voda, te da Sektor za vode nema adekvatan položaj u ovom Ministarstvu. Slična situacija je i u FUZIP-u koji se, prema izjavi nadležnih, radi nedovoljnih kapaciteta u proteklim godinama više fokusirao na korištenje voda, dok je zaštita voda „stavljena u drugi plan“. Nadležni iz AVPJM također su istakli problem nedovoljne kadrovske popunjenošt, te da trenutni broj zaposlenih u Odjelu zaštite voda nije dovoljan za izvršavanje svih definisanih zadataka.



Analizom Strategije upravljanja vodama 2010–2022. godine konstatovano je da su spomenuti problemi prisutni već dugi niz godina. Uprkos činjenici da je od izrade Strategije prošlo više od deset godina, dostupni podaci ukazuju na to da u pogledu unapređenja institucionalnih i kadrovskih prepostavki za adekvatno upravljanje vodama nije napravljen pomak.

Ljudski resursi u federalnom i kantonalnim ministarstvima sektora voda, kao i u okvirima pratećih stručnih institucija, nedostatni su za zadovoljenje svih potrebnih zadataka. Kadrovska struktura ljudskih resursa ukazuje na neodgovarajuću zastupljenost određenih stručnjaka. Ovo se posebno odnosi na kantonalna ministarstva pred koja će se u budućem vremenu stavljati sve složeniji zahtjevi obzirom da je razvitak kadrova na mjesnoj razini osnova uspješnog upravljanja vodama. Treba znati da proces prilagodbe domaćeg zakonodavstva i institucionalnog ustrojstva organizaciji upravljanja vodama zemalja EU podrazumijeva drugačije kadrovske profile nego što je to sada slučaj. Evidentan je manjak kvalitetnih multidisciplinarnih stručnih kadrova, a ključna stvar održivog upravljanja vodama je stručno i obučeno osoblje po svim profesionalnim disciplinama potrebnim u procesima upravljanja vodama. (**Strategija upravljanja vodama 2010–2022. godine**)

Revizijom je konstatovano da nadležne institucije za vode nisu predvidjele konkretnu ulogu Općine Neum u upravljanju intervencijama u slučaju incidenata na vodama. Važno je istaći da je CAMP projektom BiH<sup>50</sup> akcentiran značaj razvoja lokalne zajednice i njena uloga u zaštiti mora i reagovanju u slučaju zagađenja. Međutim, Studija izvodljivosti CAMP projekta ukazala je na probleme „ograničenih kapaciteta Općine Neum za integrirano upravljanje morem u pogledu ljudskih i tehničkih resursa, finansijskih sredstava, kao i znanja i praktičnih iskustava“. Reviziji nisu prezentirani dokazi da su u Općini poduzete konkretnе aktivnosti kako bi se riješili ovi problemi i stvorile prepostavke za efikasno djelovanje u slučaju incidentnog zagađenja mora.

### 3.1.3. Izostanak strateških ciljeva za adekvatnije uređenje zaštite mora

Analizom Strategije upravljanja vodama u FBiH konstatovano je da nijedan od ciljeva utvrđenih ovom Strategijom nije posebno usmjeren na unapređenje upravljanja morem i zaštitu mora. Strategija govori uopšeno o zaštiti voda, ne izdvajajući more kao posebnu kategoriju, što zahtijeva njegova pozicija pripadnosti međunarodnim vodama. Kada je riječ o incidentnim zagađenjima, Strategija se bavi vodama u cjelini, ističući potrebu za izradom podzakonskog akta koji će razraditi procedure i postupke djelovanja u slučaju incidenata, te za pojačanim sistemom inspekcijskog nadzora.

**Strateška pitanja i ciljevi zaštite voda i okoliša u HNK nisu definisani u posebnim strategijama**, već su dio Strategije razvoja HNK, u kojoj nisu utvrđeni ciljevi vezani za osiguranje adekvatnije zaštite mora i sprečavanja negativnih posljedica vezanih za incidentna zagađenja voda.

Iako je Općina Neum u Integriranoj strategiji razvijatka Općine Neum 2014 – 2024. konstatovala problem neriješenog upravljanja morem i njegove zaštite, u okviru razvojnih ciljeva Sektora zaštite okoliša nisu predviđene konkretne mjere usmjerene na zaštitu mora od incidentnog zagađenja.

### 3.2. Planovi incidentnog zagađenja voda

Prvi par sati nakon nastanka incidenta na vodama ključno je za oticanjanje posljedica zagađenja. Sistem djelovanja mora biti efikasan, spremjan u svakom svom segmentu, uz jasno propisane korake, koordinaciju i saradnju svih nadležnih institucija, koje su dužne da djeluju u ovim situacijama. Sistem djelovanja mora biti lako provodiv, precizan, potkrijepljen odgovarajućom opremom i ljudskim resursima, kao i prethodno provjeren pokaznim vježbama.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Sporazum su 29. 6. 2020. godine potpisali Općina Neum i Centar za regionalne aktivnosti Programa prioritetskih akcija UNEP/MAP.

<sup>51</sup> Ivan Čanjevac, „Oceans, globalno odlagalište otpada“, 2005.



Nadležne institucije nisu poduzimale aktivnosti na izradi plana intervencija u slučaju incidentnog zagađenja izazvanog plovilima uprkos činjenici da je, shodno Zakonu o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi, još prije 15 godina propisana obaveza donošenja **Plana odbrane od iznenadnih zagađenja s broda i priobalnog pojasa unutarnjih voda**. Utvrđeno je da FMPIK nije planirao da u narednom periodu pristupi izradi ovog plana, a među uzrocima navode da je pomorski saobraćaj neophodno urediti Zakonom o pomorskom prometu na nivou BiH, kojim bi se jasno propisale obaveze i nadležnosti institucija i planovi koje je potrebno donijeti.<sup>52</sup> Nadležni iz FMPVŠ-a, FMOIT-a i AVPJM-a naveli su da nisu bili ni upoznati s obavezom izrade ovog plana i smatraju da se postupci i mјere predviđene Pravilnikom o postupcima i mјerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu mogu primjenjivati i u slučaju incidentnog zagađenja mora.

Revizijom je konstatovano kako, uprkos činjenici da je još od 2009. godine Pravilnikom o postupcima i mјerama propisana obaveza donošenja federalnog i kantonalnih operativnih planova za incidentna zagađenja voda, svi predviđeni planovi još uvijek nisu doneseni.

**Federalni operativni plan za incidentna zagađenja voda III stepena ugroženosti** donesen je tek 2020. godine<sup>53</sup> (u daljem tekstu: Federalni operativni plan). S druge strane, nadležno ministarstvo za vode HNK još uvijek nije pristupilo izradi kantonalnog operativnog plana za incidentna zagađenja voda, koji se trebao izraditi u saradnji s AVPJM, a u konačnici bi ga trebalo donijeti Ministarstvo trgovine, turizma i zaštite okoliša Hercegovačko-neretvanskog kantona. Dakle, u FBiH i dalje nisu propisane procedure djelovanja za incidentna zagađenja I i II stepena ugroženosti.<sup>54</sup>

U nedostatku planova za incidentna zagađenja voda utvrđeno je da nadležne institucije nisu imale jasne procedure djelovanja prilikom incidentnih zagađenja voda u FBiH, koja su se dešavala u prethodnim godinama. Navedeno je imalo za posljedicu da je način komunikacije, koordinacije i djelovanja predstavnika institucija bio nedovoljno uređen. Naime, nadležni federalni vodni inspektor je izjavio da su se inspektori prilikom određivanja interventnih mјera, vodili iskustvom i vlastitim procjenama stanja na terenu. Slične odgovore dali su i nadležni iz Agencije za vodno područje Jadranskog mora, ističući da nisu imali propisanu proceduru djelovanja nego da su u situacijama incidentnih zagađenja voda, koja su se dešavala u prethodnim godinama, institucije djelovale spontano i u skladu s odredbama Zakona o vodama, koji ne uređuje detaljne procedure djelovanja. Uzimajući u obzir da nadležne institucije ne raspolažu informacijama i dokumentacijom o incidentnim zagađenjima mora, u Prilogu 5. Izvještaja daje se opis djelovanja prilikom incidentnog zagađenja rijeke Neretve koji se desio 2013. godine.

### 3.2.1. Nedostaci Federalnog operativnog plana

Uprkos činjenici da je Federalni operativni plan donesen nakon dugogodišnjeg kašnjenja, utvrđeno je da i dalje nisu osigurane sve prepostavke za njegovu efikasnu realizaciju, s obzirom na to da **utvrđene procedure djelovanja nisu testirane**. Pored toga, konstatovano je da **planom nije predviđeno učešće svih relevantnih institucija značajnih za zaštitu mora**, prevashodno Lučke kapetanije Neum i Općine Neum.

Detaljnom analizom Federalnog operativnog plana koji je donesen 2020. godine konstatovano je da se prilikom izrade Plana nisu dosljedno slijedile odrednice propisane Pravilnikom o postupcima i mјerama, s obzirom na to da Plan ne sadrži veći broj elemenata koji su propisani Pravilnikom.

<sup>52</sup> Vijeće ministara BiH utvrdilo je Prijedlog zakona o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi, ali on nikada nije donesen.

<sup>53</sup> Federalni operativni plan izradile su agencije za vode, a usvojilo ga je FMOIT uz saglasnost FMPVŠ-a.

<sup>54</sup> Prije izvršenih izmjena i dopuna Pravilnika, Agencija za vodno područje Jadranskog mora je 2017. godine donijela Operativni plan mјera u slučaju vanrednih i incidentnih zagađenja voda I kategorije. Nakon donošenja Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o postupcima i mјerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu, ovaj Plan više nije u primjeni.

**Tabela 2. Elementi koje trebaju sadržavati operativni planovi**

Red. br.	Elementi propisani Pravilnikom	Federalni operativni plan
1.	Procjena mogućih načina nastanka i intenziteta incidentnog zagađenja	Ne
2.	Procjena ugroženosti voda od incidentnog zagađenja	Ne
3.	Preventivne mjere za sprečavanje nastajanja takvog zagađenja	Ne
4.	Organizacija postupaka, te način provođenja mjera u slučaju incidentnog zagađenja voda	Da
5.	Odgovorne osobe i potrebne stručnjake za provođenje mjera	Djelomično*
6.	Lista potrebne opreme i sredstava za provođenje mjera	Ne
7.	Plan sudjelovanja drugih fizičkih i pravnih osoba u postupcima provođenja potrebnih mjera i intervencija	Da
8.	Program osposobljavanja stručnjaka	Ne
9.	Program provjere provođenja operativnog plana	Ne
10.	Način i sredstva informisanja javnosti o incidentnom zagađenju	Djelomično**
11.	Finansijska sredstva potrebna za provođenje operativnih planova	Da

\* Funkcijske grupe čine imenovani predstavnici nadležnih institucija koje učestvuju u realizaciji FOPIZ-a. Plan ne predviđa angažovanje drugih stručnjaka, mimo imenovanih predstavnika institucija.

\*\* Planom je predviđeno da o poduzetim postupcima i o prestanku provođenja mjera javnost obavještava Glavni centar. Način i sredstva informisanja nisu precizirani FOPIZ-om.

Kao što je prezentirano u prethodnoj tabeli, Federalni operativni plan od ukupno 11 elementa koje bi shodno Pravilniku trebali sadržavati operativni planovi, ne sadrži njih šest. Konstatovano je da su ustanovljeni nedostaci u Federalnom operativnom planu djelomično uzrokovani određenim nepreciznostima u tekstu samog Pravilnika. Naime, nadležni iz AVPJM smatraju da se obavezni sadržaj operativnih planova koji je propisan u Pravilniku odnosi samo na operativne planove koje izrađuju pravna lica, a ne i na Federalni operativni plan. Mišljenja su da većinu ovih zahtjeva nije moguće ispuniti u okviru Federalnog operativnog plana.

Detaljnom analizom Pravilnika, kao i njegovih izmjena i dopuna nije se moglo potvrditi da se obavezni sadržaj operativnih planova definisan Pravilnikom eksplicitno odnosi samo na operativne planove pravnih lica, a ne i na operativne planove koje izrađuju institucije. Pored toga, važno je istaći da je ranije doneseni operativni plan AVPJM (Operativni plan mjera AVPJM u slučaju vanrednih i incidentnih zagađenja voda) koji je nakon izmjena Pravilnika 2018. godine stavljen van snage, bio sadržajniji, iako je sadržaj operativnih planova bio istovjetno propisan. Ovaj plan je između ostalog obuhvatao procjene mogućih načina nastanka i intenziteta zagađenja, procjenu ugroženosti voda i preventivne mjere.

U okviru argumenata zbog kojih Federalni operativni plan ne sadrži sve spomenute elemente propisane Pravilnikom, nadležni iz AVPJM dodatno navode da državni planovi susjednih zemalja, konkretno Državni plan mjera za slučaj izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda Hrvatske nije sadržajniji od donesenog Federalnog operativnog plana. U navedenom kontekstu, važno je spomenuti da su u susjednim zemljama, pored operativnih planova koji uređuju pitanja incidentnog zagađenja voda, doneseni i posebni operativni planovi koji uređuju interventno djelovanje kod incidentnih zagadenja mora.<sup>55</sup> Ovi planovi usklađeni su s međunarodnim ugovorima iz oblasti zaštite morskog okoliša i sadrže značajne elemente kao što su: navođenje mogućih izvora onečišćenja, mjere prevencije i procjena

<sup>55</sup> Operativni plan mjera Hrvatskih voda za slučaj izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda, Plan intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora Republike Hrvatske, Plan intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora u Dubrovačko-neretvanskoj županiji



rizika, provjera efikasnosti provedbe donesenih planova, popis zaštićenih područja, pitanje obuke lica koja učestvuju u provođenju mjera, itd.

U pogledu adekvatne zaštite mora, sagovornici revizije iz AVPJM i FMPVŠ ističu da je **neovisno o izradi Federalnog operativnog plana, za adekvatnu zaštitu mora neophodno donijeti Državni plan intervencija za incidentna zagađenja mora**, koji bi shodno CAMP studiji i utvrđenim nadležnostima trebale izraditi institucije BiH. Ured za reviziju uvažava stav nadležnih institucija da je za uspostavu adekvatnog sistema intervencija na moru potreban sinhroniziran pristup i saradnja s institucijama BiH. Međutim, s obzirom na činjenicu da se Federalni operativni plan namjerava koristiti i u slučaju incidentnih zagađenja mora, odnosno obalnih morskih voda, važno je akcentirati da se pri njegovoj izradi nisu slijedile smjernice i prakse koje se primjenjuju prilikom izrade planova interventnog djelovanja na moru.<sup>56</sup> Informacije o planovima interventnog djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja voda u Republici Hrvatskoj date su u Prilogu 7 Izvještaja, uz napomenu da se informacije o navedenim planovima prikazuju kao ilustracija načina na koji su susjedne zemlje organizovale ovu oblast, bez ulaženja u procjenu adekvatnosti navedenih planova. Važno je naglasiti da se navođenje praksi susjednih zemalja ne treba shvatiti kao preporuka da se u domaću regulativu preslikaju prakse iz susjednih zemalja, s obzirom na to da specifičnosti sistema zaštite voda i interventnog postupanja svake države zahtijevaju poseban pristup.

### 3.2.2. Procjena rizika od incidentnog zagađenja

Procjena rizika jedan je od preduslova spremnosti i adekvatnog djelovanja kada dođe do incidentnih situacija. Nužna je radi pripreme ljudstva, opreme, te odgovarajućih procedura u skladu sa stvarnim potrebama i prioritetima. Doprinosi sprečavanju većih posljedica po okoliš i zdravlje ljudi, u smislu otklanjanja posljedica incidenata.

Revizijom je utvrđeno da **nadležne institucije nisu vršile procjenu rizika od incidentnih zagađenja mora**. **Procjeni ove vrste rizika nije posvećena adekvatna pažnja u dokumentima iz oblasti zaštite i spašavanja, poput Plana zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća FBiH**,<sup>57</sup> **Procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća u FBiH**,<sup>58</sup> **Plana zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća HNK**,<sup>59</sup> ali ni prilikom izrade **Federalnog operativnog plana za incidentna zagađenja voda III stepena ugroženosti**. Nadležni iz AVPJM su stava da se procjena rizika treba realizovati shodno propisima iz oblasti zaštite i spašavanja, te da zbog toga ova aktivnost nije bila predviđena prilikom izrade Federalnog operativnog plana.

Revizijom je konstatovano da Procjena ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća u FBiH, prepoznaje rizike u odvijanju vodenog saobraćaja na vodama FBiH, ali se detaljnije nije bavila definiranjem prisutnih rizika za incidentno zagađenje Jadranskog mora. Ova procjena nije ažurirana od njenog donošenja, odnosno od 2014. godine.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Shodno Vodiču za borbu protiv incidentnih zagađenja u Sredozemnom moru - REMPEC planovi intervencija se trebaju sastojati od lokalnog - nivoa 1, okružnog - nivoa 2 i nacionalnog (državnog) plana - nivo 3. U zavisnosti od uslova, izrada lokalnih planova se može dodjeliti lokalnoj vlasti ili lokalnim industrijama. Lokalni planovi treba da sadrže popis dostupnog lokalnog osoblja, opreme, primjenu odabране tehnike čišćenja, instrukcije za skladištenje, transport i odlaganje sakupljenog otpadnog materijala. Okružni planovi intervencija predstavljaju vezu između nacionalnog plana (nivo 3) i lokalnih planova (nivo 1). Regionalni planovi se temelje na objedinjavanju resursa navedenih u lokalnim planovima i detaljnim informacijama o svakom lokalitetu u okrugu, kao i na dodatnim resursima koji su dostupni na regionalnom i nacionalnom nivou. Nacionalni planovi bi trebali definisati sveopštu strategiju odgovora na incidentna zagađenja mora. Ovi planovi bi se trebali sastojati od okružnih planova.

<sup>57</sup> Donesen je u maju 2008. godine. Izrađen je novi federalni Plan i u parlamentarnoj je proceduri.

<sup>58</sup> „Službene novine FBiH“, broj 95/14

<sup>59</sup> U navedenom Planu generalno su određene mjere koje će se provoditi u slučaju radioloških, hemijskih i bioloških nesreća (požar, prisustvo gasova, aerosoli, isticanje hemikalija u okolinu ili u koritu rijeke i dr.), međutim, nisu određene konkretne mjere za incidente na moru.

<sup>60</sup> Usvojena procjena ugroženosti podliježe obaveznoj analizi najmanje jednom godišnje, pri čemu se ocjenjuje potreba njenog ažuriranja i dogradnje, a ako su na području za koje je donesena procjena ugroženosti nastupile odredene promjene koje bitno utiču na promjenu procijenjenog stanja, ažuriranje procjene ugroženosti vrši se odmah nakon saznanja za nastupanje tih promjena - Odredba tačke 20. Metodologije za izradu procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća ("Službene novine FBiH", broj 35/04).



Uprkos činjenici da postojeći akti iz oblasti zaštite i spašavanja ne sadrže procjenu rizika za nastanak incidentnog zagađenja mora, ni prilikom izrade Federalnog operativnog plana nije izvršena procjena rizika ove vrste, tako da nijednim od navedenih akata nisu utvrđeni rizici nastanka incidentnih zagađenja mora, a što je osnovni preduslov planiranja adekvatnih postupaka i mjera interventnog djelovanja.

Važno je naglasiti da je shodno međunarodnim smjernicama za borbu protiv incidentnih zagađenja mora,<sup>61</sup> istaknuta potreba za odgovarajućom procjenom rizika kako bi se mjere i postupci adekvatno planirali, a ovakva praksa prisutna je i u susjednim zemljama.<sup>62</sup> Uvažavajući činjenicu da se Federalni operativni plan namjerava koristiti i u slučaju incidentnog zagađenja obalnih morskih voda, za očekivati je da su se pri njegovoj izradi slijedile smjernice iz predmetne oblasti.<sup>63</sup>

Revizijom je utvrđeno da u prethodnim godinama **nije osigurano ni adekvatno pohranjivanje podataka o incidentnim zagađenjima voda u FBIH**, zbog čega ne postoje detaljni i pouzdani podaci o trendovima, učestalosti, najčešćim uzrocima i posljedicama nastanka incidentnih zagađenja voda. Ovi podaci potrebni su za adekvatnu procjenu rizika.

### 3.2.3. Uspostava funkcijskih grupa

Uzimajući u obzir da je za efikasno upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja voda neophodna koordinacija većeg broja institucija, Pravilnikom je još 2009. godine propisana obaveza uspostave zajedničkih funkcijskih grupa koje uključuju predstavnike više institucija (Komunikacijska grupa, Ekspertna grupa, Grupa za donošenje odluka). Utvrđeno je da funkcijске grupe u prethodnim godinama nisu bile uspostavljene. Federalnim operativnim planom koji je donesen 2020. godine<sup>64</sup> ponovo je utvrđena obaveza osnivanja funkcijskih grupa i određene su institucije koje u njima trebaju učestvovati. Međutim, s uspostavom grupe značajno se kasnilo jer sve institucije nisu imenovale svoje predstavnike u predviđenom roku<sup>65</sup> Informacije o uspostavljenim funkcijskim grupama date su u Prilogu 8 Izvještaja.

Uvažajući činjenicu da su Planom utvrđeni postupci i mjere na nivou funkcijskih grupa, te da u djelovanju svake od funkcijskih grupa učestvuje veći broj institucija, konstatovano je da njihovi pojedinačni zadaci i uloge nisu precizno utvrđene.<sup>66</sup> Iako sagovornici revizije u pojedinim institucijama smatraju da obaveze i uloge institucija proizlaze iz njihovih krovnih zakona i ovlaštenja,<sup>67</sup> važno je akcentirati značaj jasnog utvrđivanja zadatka pojedinačnih institucija u realizaciji Plana, kako bi se osigurala efikasnost provođenja utvrđenih postupaka i mjera.

Detaljnom analizom informacija o učesnicima u funkcijskim grupama primijećeno je da nije planirano učešće predstavnika FMPIK-a, u čijem sastavu su kapetanije, kao i nižih nivoa vlasti, prije svega

<sup>61</sup> REMPEC – Vodič za borbu protiv incidentnih zagađenja mora u Sredozemnom moru

<sup>62</sup> Primjera radi, Plan intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora Hrvatske obuhvatio je rizike i prijetnje od onečišćenja mora. Također sastavni dio Plana intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora Dubrovačko-neretvanske županije je i Procjena rizika i osjetljivosti područja djelovanja Plana intervencija.

<sup>63</sup> Konstatacija AVPJM data u Očitovanju na Nacrt izvještaja u kojoj se navodi da Federalni operativni plan ne treba sadržavati elemente koje ne sadrži Državni plan mjera za slučaj izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda Hrvatske se nije mogla prihvati, s obzirom na to da je predviđeno da će se Federalni operativni plan koristiti i u slučaju incidentnog zagađenja obalnih morskih voda, dok spomenuti Plan iz Hrvatske ne obuhvata obalne morske vode.

<sup>64</sup> Rješenje o proglašenju Federalnog operativnog plana za incidentna zagađenja III stepena ugroženosti u Federaciji Bosne i Hercegovine (Broj 04-23-476/19, 26. 2. 2020. godine, Sarajevo) i Federalni operativni plan za incidentna zagađenja III stepena ugroženosti objavljeni su 11. 3. 2020. godine („Službene novine FBIH“, broj 19/20).

<sup>65</sup> Naime, Federalnim operativnim planom propisano je da se funkcijске grupe formiraju u roku od 30 dana od dana objave ovog Plana, te da se imenovanja objave u Službenim novinama FBIH, što nije učinjeno u zadatom roku. Funkcijске grupe su imenovane tek u 9. mjesecu 2020. godine - Rješenja o imenovanju funkcijskih grupa br. 04-23-476-I/19, 04-23-476-II/19 i 04-23-476-III/19, od 21. septembra 2020 godine i objavljena su u Službenim novinama FBIH 9. 10. 2020. godine

<sup>66</sup> Pregledom propisanih postupaka u interventnim planovima susjednih zemalja, konstatovano je da su uloge pojedinačnih institucija konkretnije definisane.

<sup>67</sup> Očitovanje na Nacrt izvještaja AVPJM, Akt broj: 22-1/21-15-109-4/20 od 2. 11. 2020. godine



nadležnih ministarstava za vode i okoliš HNK i Općine Neum, a koji bi mogli imati značajnu ulogu, posebno u slučaju incidenata na moru.

**Nadležni u institucijama su se složili da je u situacijama incidenata na moru neophodno uključiti i predstavnike ovih institucija, te da će se u tom kontekstu plan vjerovatno trebati dopuniti.**

### **3.2.4. Sanacija incidentnog zagađenja voda**

Federalnim operativnim planom predviđeno je da saniranje štete u slučaju incidenata na vodama vrše ovlaštene firme temeljem Pravilnika o uslovima i kriterijima koje mora ispunjavati specijalizirano i ovlašteno pravno lice za provođenje mjera otklanjanja ili sprečavanja zagađenja voda u slučaju iznenadnog zagađenja voda ili opasnosti od iznenadnog zagađenja voda.<sup>68</sup> Pravilnikom su utvrđeni uslovi koje mora ispunjavati pravno lice koje institucije angažuju u situacijama incidentnih zagađenja. Međutim, Pravilnikom i Federalnim operativnim planom nije propisan način nadzora nad provođenjem mjera sanacije nastalog zagađenja, niti su definisana mjesta odlaganja opasnih supstanci.

Revizijom je utvrđeno da je u FBIH samo jedna firma ovlaštena za saniranje štete u slučaju incidenata na vodama. Riječ je o firmi „DELTA Petrol“ d.o.o. Kakanj, koja je bila angažovana u dosadašnjim incidentnim zagađenjima koja su se dešavala na vodama u FBIH. Prema dostupnim informacijama, predmetna firma raspolaže opremom za sanaciju zagađenja na rijekama. Međutim, nadležni iz firme su u razgovorima s timom za reviziju istakli da bi **sanacija incidentnih zagađenja na moru zahtijevala dodatnu opremu, kojom ova firma ne raspolaže**.

Nadležni iz FMPVŠ-a navode da je Federalnim operativnim planom za incidentna zagađenja III stepena ugroženosti predviđena mogućnost da se u slučajevima kada ovlaštена firma nije u stanju sanirati incident angažuje Federalna uprava civilne zaštite ili ovlaštene firme iz susjednih zemalja koje mogu sanirati incidente na području BiH.<sup>69</sup> Međutim, **Planom nisu utvrđeni koraci za angažovanje ovlaštene firme iz susjednih zemalja, a Plan ne sadrži ni listu potrebne i raspoložive opreme za provođenje mjera.**

### **3.2.5. Provjere procedura za interventno djelovanje**

Hitne intervencije zahtijevaju dobru pripremljenost, jasno podijeljene uloge svih aktera i kanale komunikacije. Za provjeru procedura od izuzetnog značaja je provođenje oglednih vježbi kako bi se ispravile eventualne nejasnoće i unaprijedili propisani postupci i mjere.

**Nadležne institucije nisu vršile ogledne vježbe kako bi se testirali postupci i mjere koje su predviđene da se poduzmu u situacijama incidentnog zagađenja voda.** Utvrđeno je da Federalnim operativnim planom nije predviđeno ni vršenje oglednih vježbi, iako Pravilnik o postupcima i mjerama propisuje program provjere kao obavezan sadržaj operativnih planova za incidentna zagađenja.

Predviđena je dokumentacija iz koje je evidentno da su nadležni iz FMPVŠ-a predlagali agencijama za vode da u Federalni plan uvrste i program provjere. Međutim, nadležne agencije za vode nisu priхватile taj komentar, te je u konačnici Plan usvojen bez ovog značajnog elementa.<sup>70</sup> Važno je spomenuti da je propisima zemalja iz okruženja utvrđena obveza provođenja oglednih vježbi, a dobre prakse pokazuju kako se ove vježbe u drugim zemljama periodično i provode.

Na osnovu razgovora s predstavnicima FUCZ-a konstatovano je da je Uprava<sup>71</sup> u 2019. godini provela jednu oglednu vježbu koja je uključivala scenarij nesreće na brodu koji se nasukao na obalu u Neumskom zaljevu. Međutim, iz prezentirane dokumentacije konstatovano je da je vježba bila

<sup>68</sup> „Službene novine FBIH“, broj 6/11 i 90/13

<sup>69</sup> Član 24. Zakona o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara („Službene novine FBIH“, broj 39/03, 22/06 i 43/10) – prečišćeni tekst (Na prijedlog Federalnog štaba civilne zaštite Vlada FBIH podnosi zahtjev Vijeću ministara BiH za traženje međunarodne pomoći za potrebe Federacije, što se vrši nakon proglašenja stanja prirodne ili druge nesreće na području Federacije.)

<sup>70</sup> Kao razloge zbog kojih Federalnim operativnim planom nije predviđeno provođenje oglednih vježbi nadležni u AVPJM navode da se FUZIP nije očitovala na dostavljeni Nacrt plana, zbog čega se u njihovo ime nije mogla utvrditi obaveza provođenja oglednih vježbi.

<sup>71</sup> Ogledna vježba provedena je u saradnji s Operativnim centrom civilne zaštite HNK.



usmjerena na spašavanje ljudi na brodu, dok se pitanjem zaštite mora od zagađenja nije bavila. Prilikom njenog provođenja FUCZ nije poduzimala postupke i mjere predviđene Zakonom o vodama, odnosno Pravilnikom o postupcima i mjerama, koji propisuje obavezu provođenja mjera zaštite vode u slučaju incidentnog zagađenja. Naime, realizacijom vježbe nije bilo predviđeno uključivanje vodnog ili okolišnog inspektora, niti ostalih institucija nadležnih za vode, kako bi se utvrdile mjere koje je potrebno poduzeti da bi se more zaštitilo od zagađenja. Prema izjavama nadležnih iz FUCZ-a, prilikom provođenja navedene vježbe, Uprava nije bila ni upoznata s Pravilnikom o postupcima i mjerama, niti s informacijama o izradi Federalnog operativnog plana, iako je prema ovom Planu predviđeno da u svakoj od funkcijskih grupa učestvuju predstavnici Uprave.

Organizacija postupaka i način provođenja mjera prema Federalnom operativnom planu za incidentna zagađenja dati su u Prilogu 6. Izveštaja.

### 3.3. Komentari na Nacrt izvještaja

Od ukupno devet subjekata revizije kojima je Nacrt izvještaja dostavljen na očitovanje, komentare su dostavili FMOIT, AVPJM i FMPVŠ. Dostavljeni komentari s pažnjom su razmotreni, te su argumentovani i adekvatno dokumentovani komentari inkorporirani u konačan Izvještaj.

Komentari FMOIT-a<sup>72</sup> su se odnosili na informaciju o naknadnoj uspostavi funkcijskih grupa previđenih Federalnim operativnim planom, te su shodno raspoloživim dokazima ove informacije inkorporirane u konačan Izvještaj.

Nadležni iz AVPJM su u komentarima na Nacrt izvještaja<sup>73</sup> naveli da se slažu s konstatacijama da postoji prostor za unapređenje upravljanja intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja Jadranskog mora, te smatraju da je potrebno usvojiti primjere dobre prakse zemalja u okruženju i uređiti sistem u skladu s EU direktivama. U dostavljenim komentarima date su primjedbe i obrazloženja za dijelove Nacrta izvještaja koji su se odnosili na regulatorne i institucionalne prepostavke za incidentno zagađenje mora, konstatovane nedostatke u Pravilniku i Federalnom operativnom planu, informacije o ranijim incidentnim situacijama na vodama jadranskog sliva, te obaveze AVPJM u dijelu izrade Kantonalnog operativnog plana za incidentna zagađenja voda.

Argumentovani komentari su inkorporirani u Izvještaj na način da su dodani podaci o nedovoljnoj kadrovskoj popunjenoći AVPJM, regulatorni okvir je dopunjen informacijama o Planu zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u HNK, u preporuke je dodana transpozicija Okvirne direktive o morskoj strategiji, uvrštena su dodatna obrazloženja AVPJM o nedostacima Pravilnika, obaveznom sadržaju Federalnog operativnog plana i ulogama pojedinačnih institucija u realizaciji plana, preciznije su navedene informacije o obavezama AVPJM u dijelu izrade Kantonalnog operativnog plana, informacije o postupanju prilikom incidentnog zagađenja rijeke Neretve su dopunjene dodatnim informacijama iz dokumentacije koju je dostavila AVPJM.

U nastavku se navode informacije o komentarima AVPJM koji nisu mogli biti prihvaćeni:

- Komentar u kojem je navedeno da predmetni Izvještaj revizije učinka ne bi trebao ulaziti u problematiku zaštite voda u širem smislu nije mogao biti prihvaćen s obzirom na to da su rezultati revizije ukazali da je nedovoljna efikasnost u uspostavi sistema interventnog djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja mora značajnim dijelom uzrokovana regulatornim i institucionalnim nedostacima u dijelu zaštite voda. Važno je akcentirati da shodno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija<sup>74</sup> ispitivanje određenog problema podrazumijeva i ispitivanje i analizu

<sup>72</sup> Akt broj: 4-11-6-158/20 od 20. 10. 2020. godine

<sup>73</sup> Akt broj: Ur. Broj: 22-1/21-15-109-4/20 od 2. 11. 2020. godine

<sup>74</sup> ISSAI 300.26 i 3000.40 Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija – Revizijski pristup



uzroka njegovog nastanka. Shodno navedenom, zaključcima i preporukama predmetnog Izvještaja obuhvaćeni su ustanovljeni uzroci analiziranog revizijskog problema.

- Komentari vezani za potrebu da se u Izvještaju revizije učinka detaljnije prezentiraju propisi iz oblasti zaštite i spašavanja nisu iziskivali značajnije izmjene, s obzirom na to da je većina ovih propisa bila navedena u Izvještaju. Uvažavajući činjenicu da ovi propisi nisu preciznije uredili interventno postupanje u slučaju incidentnog zagađenja mora, nije bilo potrebno da se u Izvještaju prezentira njihova detaljna analiza. Nalazi su dopunjeni dodatnim pojašnjenjima vezanim za procjene rizika za incidentna zagađenja.

- Komentari o usklađenosti sadržaja Federalnog operativnog plana s odrednicama Pravilnika o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu nisu iziskivali izmjene u nalazima i zaključcima s obzirom na to da se ponovnom analizom predmetnog Pravilnika i Pravilnika o izmjenama i dopunama<sup>75</sup> nije moglo potvrditi da se propisani sadržaj operativnih planova odnosi samo na operativne planove pravnih lica.<sup>76</sup> Shodno navedenom, revizija je dala preporuku da se preciznije utvrde obaveze u Pravilniku, te da se na osnovu toga izvrše izmjene i dopune Federalnog operativnog plana. Pored toga, nije se mogao prihvati komentar o potrebi korigovanja iznesenih konstatacija o tome da je Pravilnik o postupcima i mjerama ograničen samo na incidentna zagađenja voda s kopna. Naime, definicijom incidentnog zagađenja datom u članu 2. Pravilnika nije navedeno da se ova zagađenja odnose i na incidente nastale uslijed zagađenja s mora.<sup>77</sup> Na ovo ograničenje Pravilnika ukazali su i sagovornici revizije iz FMPVŠ.

- Komentar u kojem je navedeno da se u pogledu vršenja procjene rizika ne bi trebale duplicitirati obaveze u sektoru voda, (jer su propisi iz domena zaštite i spašavanja propisali procjenu rizika i metodologiju izrade interventnih planova) nije zahtijevao izmjene u zaključcima i preporukama. Naime, utvrđeno je da u okviru relevantnih dokumenata iz oblasti zaštite i spašavanja<sup>78</sup> nikada nije izvršena adekvatna procjena rizika od incidentnog zagađenja Jadranskog mora, niti je isto učinjeno prilikom izrade Federalnog operativnog plana. Uvažavajući činjenicu da se Federalni operativni plan namjerava koristiti i u slučaju incidentnog zagađenja obalnih morskih voda, konstatovano je da se pri njegovoj izradi nisu slijedile smjernice i dobre prakse iz oblasti izrade interventnih planova na moru, koje navode i značaj procjene rizika.

Nadležni iz FMPVŠ su u komentarima na Nacrt izvještaja<sup>79</sup> naveli da je nedostatak dostavljenog Nacrta u tome što problematiku zagađenja mora u BiH posmatra kao izvornu nadležnost organa FBiH, HNK i Općine Neum, dok nadležnosti i uloga državnih organa BiH nisu dovoljno obuhvaćeni, odnosno istaknuti.<sup>80</sup> Pored toga, navedeno je i da se preporuke koje su date ovom Ministarstvu, prije regulisanja predmetne problematike na državnom nivou, neće moći realizirati. Smatraju da je moguće izvjestiti

<sup>75</sup> Pravilnik o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu („Službene novine FBiH“, broj 71/09) i Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu („Službene novine FBiH“, broj 102/18)

<sup>76</sup> U poglavljiju „Operativni planovi“ u Pravilniku propisano je: Pojedinačne mjere u slučaju incidentnih zagađenja i načini provođenja utvrđuju se Operativnim planovima za incidentna zagađenja. U članovima 9. i 11. propisane su obaveze donošenja kantonalnih Operativnih planova, federalnog Operativnog plana i operativnih planova koje su dužna izraditi pravna lica. U članu 12. propisani su elementi koje treba sadržavati Operativni plan, pri čemu nigdje nije navedeno da se ovaj član odnosi samo na operativne planove pravnih lica (član 11.), a ne i na ostale operativne planove obuhvaćene u poglavljiju „Operativni planovi“.

<sup>77</sup> Incidentna zagađenja se javljaju kada dođe do iznenadnog izljevanja opasnih tvari i drugih tvari koje mogu pogoršati utvrđeno stanje vode ili ako mogu zagaditi površinske i podzemne vode ili more uslijed zagađenja s kopna.

<sup>78</sup> Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća FBiH; Procjena ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća u FBiH; Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća HNK

<sup>79</sup> Akt broj: 07-2-21/2- 1618/20 Al od 30. 10. 2020. godine

<sup>80</sup> Nadležni iz FMPVŠ su u očitovanju na Nacrt izvještaja istakli da se problematika Jadranskog mora, kao dijelj teritorije BiH i prekograničnih voda treba urediti na način da se prevashodno uspostave regulatorne i institucionalne prepostavke za ova pitanja na nivou institucija BiH, te da je neophodno donijeti i osigurati provedbu planova intervencija na državnom nivou uskladijenih s preuzetim međunarodnim obavezama i okruženjem. Smatraju da bi institucije FBiH, Hercegovačko-neretvanskog kantona i Općina Neum u navedenim okolnostima bile efikasnije u provođenju regulative i planova koji se odnose na vode općenito, jer bi bili vođeni (koordinirani) s nivoa države BiH.



Vladi FBiH o predmetnoj problematiki i uputiti prijedlog da se od BiH nivoa traži regulatorno i institucionalno uređivanje pitanja upravljanja morem, zaštite mora i upravljanja intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja mora u BiH. Data je i sugestija da se predmetni Izvještaj dopuni preporukom da se na nivou BiH osmisli projekat koji će elaborirati i predložiti efikasna rješenja u predmetnoj oblasti, a za čiju će se implementaciju osigurati međunarodna podrška.

Shodno dostavljenom komentaru, Izvještaj je dopunjen navodima nadležnih iz FMPVŠ o značaju stvaranja regulatornih i institucionalnih prepostavki na nivou institucija BiH u cilju efikasnog upravljanja intervencijama na moru.

Kada su u pitanju preporuke date FMPVŠ, Ured za reviziju je svjestan potrebe da se predmetna oblast adekvatnije uredi u saradnji s institucijama BiH, te je upravo zbog toga data preporuka da se izvrši analiza stanja u oblasti i inicira adekvatnije uređenje predmetnih pitanja u saradnji s institucijama BiH. Međutim, cijenimo da postoji potreba da se poduzmu aktivnosti i na otklanjanju uočenih regulatornih i institucionalnih nedostataka koji se odnose na zaštitu obalnih morskih voda, ali i ostalih voda koje su u nadležnosti FBiH, HNK i Općine Neum. Uvažavajući utvrđenu nadležnost federalnih ministarstava<sup>81</sup> da prate stanje u oblasti za koju su osnovani, odgovaraju za stanje u toj oblasti, te daju preporuke iz oblasti zakonodavstva, Ured za reviziju cijeni da bi se trebao zauzeti proaktivniji pristup, te putem Vlade FBiH inicirati izmjene i dopune regulatornog okvira i unapređenje institucionalnih prepostavki, kako bi se prevazišli problemi koji su već dugo prisutni u ovoj oblasti.

Vezano za preporuku koju je FMPVŠ predložilo da se doda u Nacrt izvještaja, smatramo da ista može biti dio prijedloga koji će Ministarstvo putem Vlade FBiH uputiti nadležnim institucijama BiH. Shodno nadležnostima propisanim Zakonom o reviziji,<sup>82</sup> Ured za reviziju ne može dati preporuke institucijama koje nisu iz njegove nadležnosti. S obzirom da se predmetna revizija učinka provodi u okviru projekta paralelne revizije, ostale VRI koje učestvuju u ovom projektu će u svojim izvještajima obuhvatiti najznačajnija pitanja iz njihove nadležnosti.

<sup>81</sup> Član 10. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“ broj 35/05)

<sup>82</sup> Član 11. Zakona o reviziji institucija u FBiH („Službene novine FBiH“ broj 22/06)



#### 4. ZAKLJUČCI

**Generalni zaključak revizije je da u FBiH još uvijek nisu uspostavljene osnovne prepostavke za efikasno upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja Jadranskog mora.** Nedostaci postojećeg regulatornog okvira, neadekvatne institucionalne prepostavke za zaštitu voda, nepostupanje u skladu s donesenim propisima, te kašnjenje u donošenju jasnih procedura djelovanja ukazuju na nedovoljnu efikasnost nadležnih institucija u ovoj oblasti. Izazov i dalje predstavlja pravilna implementacija preuzetih međunarodnih obaveza i ostvarivanje ciljeva zaštite voda, a posebno u dijelu zaštite mora.

Fokus predmetne revizije učinka bio je usmjeren na incidentna zagađenja mora, međutim nalazi prezentirani u Izvještaju ukazuju na prisutne probleme u sistemu zaštite voda generalno. Stoga Ured za reviziju cjeni da ovaj Izvještaj može doprinijeti unapređenju zaštite voda, koje spadaju u najvrednije prirodne resurse kojim FBiH raspolaže.

Na osnovu provedene revizije i utvrđenih nalaza, izvedeni su sljedeći zaključci:

##### **4.1. Nisu uspostavljene odgovarajuće regulatorne i institucionalne prepostavke za efikasno djelovanje u slučaju incidentnog zagađenja mora**

Uspostavljeni regulatorni okvir iz oblasti zaštite voda i okoliša nije odgovarajući jer donesenim propisima nije jasno i sveobuhvatno regulisana zaštita mora i upravljanje intervencijama u slučaju incidentnog zagađenja mora. Nijedan od donesenih propisa ne propisuje jasne obaveze i odgovornosti u dijelu zaštite mora. Pravilnik koji propisuje postupke i mjere u slučaju incidentnog zagađenja voda i obalnog vodnog zemljista definiše samo incidentna zagađenja s kopna, te ne propisuje jasno sadržaj svih operativnih planova koje je potrebno donijeti. Kada je u pitanju zaštita voda od zagađenja uzrokovanih plovilima, utvrđeno je da je u Zakonu o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi neprecizno propisana obaveza donošenja planova u slučaju iznenadnog zagađenja s broda, što je rezultiralo nepoštivanjem ove zakonske odredbe. Nepostupanje po tom Zakonu nadležne institucije obrazlažu potrebom za adekvatnijim zakonskim uređenjem pomorskog saobraćaja na nivou BiH.

Uprkos činjenici da su nadležne institucije svjesne problema neadekvatne zaštite mora, nisu predlagale da se u saradnji s institucijama BiH unaprijedi regulativa iz predmetne oblasti, niti su strateškim dokumentima predvidjeli konkretne mjere u cilju rješavanja konstatovanih problema.

Utvrđeno je da u FBiH nisu uspostavljene odgovarajuće institucionalne prepostavke za adekvatnu zaštitu voda, što se odrazilo i na neefikasnost u uspostavi mehanizama interventnog djelovanja u slučaju incidenata na vodama, pa tako i na moru. Nije napravljen ni pomak u rješavanju kadrovskih problema u institucijama nadležnim za vode i okoliš, koji su prisutni već dugi niz godina.

##### **4.2. Nisu doneseni potrebni planovi intervencija koji omogućavaju efikasno djelovanje u slučaju incidentnog zagađenja Jadranskog mora**

Revizijom je utvrđeno da procedure djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja mora u FBiH nisu donesene. Predviđeno je da se operativni planovi djelovanja koji se odnose na incidentna zagađenja voda primjenjuju i u slučaju zagađenja obalnih morskih voda. Međutim, ustanovljena je nedovoljna efikasnost u donošenju ovih planova.

Potpuno odsustvo aktivnosti konstatovano je u dijelu izrade kantonalnog operativnog plana za incidentna zagađenja voda I i II stepena ugroženosti i Plana odbrane od iznenadnih zagađenja s broda i priobalnog pojasa unutarnjih voda. S druge strane, zaključeno je da Federalni operativni plan, koji je donesen nakon dugogodišnjeg kašnjenja, ne sadrži sve potrebne elemente.

Nije izvršena procjena rizika za nastanak incidentnog zagađenja mora kako bi se mjere i postupci adekvatno planirali. S obzirom na to da Federalni operativni plan nikada nije testiran, nepoznato je da li su procedure djelovanja propisane ovim planom adekvatne.



Konstatovana je nedovoljna saradnja nadležnih institucija u ovoj oblasti budući da se kasnilo s uspostavom funkcionalnih grupa. Nije predviđeno učešće svih relevantnih institucija u funkcionalnim grupama, prevashodno Lučke kapetanije i Općine Neum koje bi mogle imati značajnu ulogu u slučaju incidentnog zagađenja mora. Nisu precizno utvrđeni zadaci pojedinačnih institucija koje učestvuju u realizaciji Federalnog operativnog plana, niti je izvršen popis raspoložive opreme, zbog čega je nepoznato da li su svi predviđeni učesnici spremni efikasno djelovati u slučaju incidentnog zagađenja voda mora, ali i ostalih voda.



## 5. PREPORUKE

U skladu s nalazima i zaključcima revizije daju se preporuke koje mogu doprinijeti unapređenju interventnog djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja mora, te generalno boljoj zaštiti mora i ostalih voda u FBiH. Za efikasnu realizaciju preporuka neophodna je međusobna saradnja i koordinacija više institucija. Uzimajući u obzir nadležnosti u oblasti zaštite voda Ured za reviziju cijeni da **institucije kojima su date preporuke trebaju biti pokretači promjena i predvodnici aktivnosti usmjerenih na rješavanje prisutnih problema u ovoj oblasti.**

### 5.1. Preporuke za unapređenje regulatornog i institucionalnog okvira

#### Preporuka za Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva

- *Uputiti prijedlog Vladi FBiH da se adekvatnije regulatorno i institucionalno uredi upravljanje i zaštita Jadranskog mora.*

Za realizaciju ove preporuke potrebno je da Ministarstvo putem Vlade FBiHinicira da se u saradnji s nadležnim institucijama BiH, FBiH, Hercegovačko-neretvanskog kantona i Općine Neum propisuju jasne obaveze i odgovornosti pojedinačnih institucija u dijelu upravljanja i zaštite, kako obalnih morskih voda, tako i teritorijalnog mora. Uvažavajući podijeljene nadležnosti u ovoj oblasti neophodno je uspostaviti proaktivnu saradnju s nadležnim institucijama na različitim nivoima vlasti u cilju adekvatnog uređenja predmetne oblasti, te inicirati transpoziciju Okvirne Direktive o morskoj strategiji u domaće zakonodavstvo.

#### Preporuka za Federalno ministarstvo okoliša i turizma

- *Jasnije propisati sadržaj operativnih planova za incidentna zagađenja voda kako bi se osiguralo donošenje sveobuhvatnih planova koji omogućavaju efikasno djelovanje u slučaju incidentnog zagađenja voda u FBiH.*

U cilju realizacije ove preporuke potrebno je u Pravilniku o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu jasno propisati sadržaj operativnih planova za incidentna zagađenja voda koje izrađuju i donose institucije nadležne za vode i okoliš na federalnom i kantonalm nivou, te sadržaj operativnih planova koje su dužna izraditi pravna lica koja svojom djelatnošću mogu izazvati incidentno zagađenje voda. Razmotriti potrebu za preciznijim propisivanjem postupaka i mjera u slučaju incidentnog zagađenja mora.

#### Preporuka za Federalno ministarstvo prometa i komunikacija

- *Preciznije utvrditi obaveze institucija u FBiH u pogledu donošenja Plana odbrane od iznenadnih zagađenja s broda i priobalnog pojasa unutrašnjih voda propisanog Zakonom o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi i osigurati donošenje navedenog Plana.*

Uzimajući u obzir odredbe Zakona o vodama, u pogledu zaštite obalnih morskih voda od zagađenja prouzrokovanih plovilima (član. 57. Zakona o vodama), odredbe Zakona o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi, te EU regulativu iz predmetne oblasti, potrebno je jasnije propisati obavezu donošenja plana zaštite voda od zagađenja prouzrokovanih plovilima. U saradnji s institucijama nadležnim za vode i okoliš osigurati donošenje plana koji će urediti pravovremeno i organizovano djelovanje u slučaju zagađenja voda s plovila.

- *Izvršiti analizu stanja u oblasti pomorskog saobraćaja i uputiti prijedlog Vladi FBiH da se adekvatnije uredi plovidba na unutrašnjim i pomorskim plovnim putevima.*

Za realizaciju ove preporuke potrebno je da Ministarstvo putem Vlade FBiHinicira da se adekvatnije uredi pomorski saobraćaj radi osiguranja odvijanja i sigurnosti plovidbe. Uvažavajući podijeljene



nadležnosti u ovoj oblasti, neophodno je osigurati proaktivnu saradnju s nadležnim institucijama BiH, kako bi se pomorski saobraćaj regulatorno i institucionalno adekvatno uredio. Propisi iz oblasti pomorskog saobraćaja trebaju biti usklađeni s odredbama EU regulative iz predmetne oblasti, kao i propisima iz oblasti upravljanja i zaštite voda.

**Preporuka za Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede HNK i Ministarstvo trgovine, turizma i zaštite okoliša HNK**

- *Izvršiti analizu institucionalnih pretpostavki za zaštitu voda u FBiH, te uputiti prijedlog za uspostavu odgovarajućih organizacionih i kadrovske kapaciteta za provođenje propisa i politika zaštite voda.*

Za realizaciju ove preporuke potrebno je da institucije u okviru svojih nadležnosti upute prijedlog Vladi FBiH i Vladi HNK za unapređenje institucionalnih i kadrovske kapaciteta za zaštitu voda. Rješavanju ovog problema treba pristupiti planski, te razmotriti potrebu za reorganizacijom postojećih sektora za vode, internim preraspodjelama raspoloživog kadra i osiguranjem adekvatne edukacije zaposlenih.

**Preporuka za Općinu Neum**

- *Poduzeti potrebne mјere kako bi se osigurali odgovarajući kapaciteti za zaštitu i očuvanje mora i morskog okoliša.*

U cilju realizacije ove preporuke potrebno je izvršiti detaljnu analizu raspoloživih i potrebnih kapaciteta za zaštitu mora i realizaciju CAMP projekta, te poduzeti konkretnе mјere na uspostavi potrebnih kapaciteta. Razmotriti potrebu za internim preraspodjelama raspoloživog kadra i osiguranjem adekvatne edukacije zaposlenih.

**5.2. Preporuke za uspostavu planova interventnog djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja voda**

**Preporuke za Federalno ministarstvo okoliša i turizma**

- *U saradnji s Federalnim ministarstvom poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva osigurati izradu procjene rizika za incidentna zagađenja voda, uključujući i vode mora.*

U cilju realizacije ove preporuke potrebno je izvršiti analizu i utvrditi moguće načine nastanka i intenzitet zagađenja, kao i lokacije gdje postoji povećan rizik od mogućeg incidentnog zagađenja voda. Procjena rizika treba predstavljati adekvatnu osnovu za planiranje interventnog djelovanja u cilju zaštite i spašavanja ljudi, materijalnih dobara i okoliša.

- *U saradnji s agencijama za vodna područja osigurati da se Federalni operativni plan za incidentna zagađenja voda III stepena ugroženosti unaprijedi, kako bi sadržavao sve potrebne elemente i jasnije utvrdio obaveze i ulogu pojedinačnih institucija.*

*U cilju realizacije ove preporuke potrebno je :*

- Jasno utvrditi obaveze ključnih institucija koje trebaju učestvovati u realizaciji Plana.
- Konkretnije planirati mјere i postupke u slučaju incidentnog zagađenja mora i predvidjeti uključivanje svih relevantnih institucija u realizaciju ovih mјera, prevashodno Općine Neum i Lučke Kapetanije
- Osigurati informacije o potrebnoj i raspoloživoj opremi koja se može koristiti u situacijama incidentnog zagađenja voda.



- Planirati program provjere provođenja Plana, kako bi se testirali predviđeni postupci i mjere.

**Preporuka za Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede HNK, Agenciju za vodno područje Jadranskog mora i Ministarstvo trgovine, turizma i zaštite okoliša HNK**

- ***Izraditi i donijeti Kantonalni operativni plan za incidentna zagađenja I i II stepena ugroženosti shodno obavezama propisanim Pravilnikom o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljisu.***

Shodno obavezama propisanim Pravilnikom potrebno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede HNK, u saradnji s Agencijom za vodno područje Jadranskog mora, izradi Kantonalni operativni plan za incidentna zagađenja I i II stepena ugroženosti i uputi ga Ministarstvu trgovine, turizma i zaštite okoliša HNK na usvajanje.

**Tim za reviziju:**

Aida Đozić, voditeljica tima *A. Đozić*

Mirsada Čengić, članica tima *M. Čengić*

Amela Balić, članica tima *A. Balić*

PRILOZI



## PRILOG 1. Osnovne informacije o zakonskom okviru relevantnom za predmet revizije

**Zakon o vodama**<sup>83</sup> je temeljni propis u FBiH kojim se uređuje upravljanje vodama. Prema ovom Zakonu, upravljanje vodama obuhvata zaštitu voda, korištenje voda, zaštitu od štetnog djelovanja voda i uređenje vodotoka i drugih voda.<sup>84</sup> Vezano za predmet revizije, svrha ovog Zakona je, između ostalog, upravljanje vodama s ciljem smanjenja zagađenja voda, sprečavanja degradacije voda i ispunjavanja obaveza iz međunarodnih ugovora koji su obavezujući za Bosnu i Hercegovinu.<sup>85</sup>

U slučaju incidentnog zagađenja vode, pravno ili fizičko lice u vezi sa čijim je djelovanjem ili propustom takva opasnost nastala, mora odmah preuzeti sve potrebne mjere za sprečavanje ili ublažavanje uticaja prouzrokovanih incidentom, te bez odlaganja o incidentnom zagađenju obavijestiti najbližu policijsku upravu, vodnu inspekciju, federalnu inspekciju nadležnu za zaštitu okoliša, agenciju za vodno područje ili operativni centar civilne zaštite.<sup>86</sup> Federalni ministar nadležan za okoliš, uz saglasnost sa federalnim ministrom nadležnim za vode, propisuje postupak i mjere koje se preuzimaju u slučaju incidenta.<sup>87</sup>

**Zakon o zaštiti okoliša**<sup>88</sup> propisuje načela zaštite okoliša i donesen je, između ostalog, u cilju smanjenja korištenja i narušavanja okoliša, poboljšanja i obnove oštećenog okoliša, te zaštite ljudskog zdravlja i poboljšanja uslova okoliša za kvalitet života. Zakon o zaštiti okoliša između ostalog uređuje i zaštitu voda.<sup>89</sup>

**Zakon o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi**<sup>90</sup> uređuje odvijanje i sigurnost plovidbe, osnovne materijalnopravne odnose u pogledu plovila, postupke upisa plovila, prevoz i plovidbene poslove, plovidbene nesreće, kapetanije i kontrolu na plovnim putevima na unutarnjim vodama i na Jadranskom moru, koji teritorijalno pripadaju FBiH.

**Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća**,<sup>91</sup> između ostalog, uređuje sistem zaštite i spašavanja ljudi, biljnog i životinjskog svijeta, materijalnih, kulturnih, historijskih i drugih dobara i okoliša od prirodnih nepogoda, tehničko-tehnoloških, ekoloških i drugih nesreća.

**Zakon o vodama Hercegovačko-neretvanskog kantona**<sup>92</sup> uređuje pitanja upravljanja vodama, korištenja i zaštite voda, uređenja i održavanja vodotoka, uspostavljanja informacionog sistema voda, donošenja vodnih akata iz svoje nadležnosti.

**Zakon o zaštiti okoliša Hercegovačko-neretvanskog kantona**,<sup>93</sup> između ostalog, uređuje zaštitu voda, koja obuhvata očuvanje površinskih i podzemnih voda, zalihe voda, regulisanje kvaliteta, zaštitu riječnih korita, obalnih područja kopnenih voda i akvafera.

<sup>83</sup> „Službene novine FBiH“, broj 70/06

<sup>84</sup> Zakonom o vodama utvrđena je struktura za upravljanje vodama, i to tako da je osnovna jedinica za upravljanje vodno područje kojim upravljaju agencije (Agencija za vodno područje Jadran skog mora i Agencija za vodno područje rijeke Save).

<sup>85</sup> Član 2. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, broj 70/06)

<sup>86</sup> Član 61. stav (1) Zakona o vodama

<sup>87</sup> Član 61. stav (9) Zakona o vodama

<sup>88</sup> „Službene novine FBiH“, broj 33/03 i 38/09

<sup>89</sup> Član 14. Zakona o zaštiti okoliša („Službene novine FBiH“, broj 33/03 i 38/09)

<sup>90</sup> „Službene novine FBiH“, broj 73/05

<sup>91</sup> „Službene novine FBiH“, broj 39/03, 22/06 i 43/10

<sup>92</sup> „Narodne novine HNK“ broj 6/13

<sup>93</sup> „Narodne novine HNK“, broj 6/12



## PRILOG 2. EU direktive i međunarodne konvencije značajne za zaštitu voda

**Okvirna direktiva o vodama 2000/60/EC** određuje na koji način zemlje razvijaju svoju vodnu politiku, uključujući određivanje riječnih slivova, određivanje vodnih tijela, postavljanje ekoloških ciljeva kvaliteta (ECK) za vodu, pripremu planova za upravljanje riječnim slivovima i uključivanje zainteresiranih strana i šire javnosti u proces odlučivanja u upravljanju vodama. Ova Direktiva čini bazu Zakona o vodama.

**Okvirna direktiva o morskoj strategiji 2008/56/EC** za cilj ima da učinkovitije zaštiti morski okoliš u Evropi. U okviru ove Direktive je niz kriterija i metodoloških standarda koji trebaju pomoći državama članicama u provođenju njenih odredbi. Aneks III je izmijenjen 2017. godine kako bi se bolje povezale komponente ekosistema, antropogeni pritisci i uticaji na morsko okruženje, s 11 protokola ove Direktive i novom Odlukom o dobrom stanju okoliša.

**Direktivom SEVESO III 2012/18/EU o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari** nastoje se kontrolisati opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, naročito hemikalije. Ona omogućava javnosti bolji pristup informacijama o rizicima do kojih može doći iz obližnjih industrijskih postrojenja, te kako postupiti u slučaju nesreće. Direktiva predviđa i strožije standarde inspekcije, kao i unapređenje postupka savjetovanja javnosti o projektima, planovima i programima koji uključuju velika postrojenja.

### Međunarodne konvencije značajne za oblast zaštite mora od zagađenja

Međunarodni pravni okvir za zaštitu Sredozemnog mora (uključujući i Jadransko more) čini niz međunarodnih konvencija. Zemlje sa izlazom na Sredozemno more, uključujući i Evropsku ekonomsku zajednicu (danас EU), pokrenule su prvi regionalni program za zaštitu mora 1975. godine pod okriljem UN-ovog programa za zaštitu okoliša UNEP. S tim u vezi, donesen je prvi Akcioni plan za zaštitu Sredozemnog mora (MAP), koji je 1995. godine zamijenjen drugim Akcionim planom za zaštitu Sredozemnog mora (MAP II).

Zemlje Sredozemnog mora usvojile su **Barselonsku konvenciju**<sup>94</sup> za zaštitu morskog okoliša i obalnog područja Sredozemlja (Barcelona, 1976, 1995), sa pripadajućim protokolima, koja obavezuje zemlje potpisnice na preduzimanje odgovarajućih mjera za „sprečavanje, smanjenje i suzbijanje zagađenja i zaštitu morskog okoliša”. Ciljevi Konvencije su procjena i kontrola onečišćenja mora, osiguranje održivog upravljanja morskim i obalnim prirodnim resursima, integracija brige o okolišu u planiranje društvenog i ekonomskog razvoja, zaštita morskog okoliša i priobalja sprečavanjem ili redukcijom onečišćenja i, koliko god je to moguće, uklanjanjem uzroka onečišćenja, bez obzira na to nalazi li se on na moru ili kopnu.

Barselonska konvencija<sup>95</sup> predstavlja pravni okvir za rad Mediteranskog akcionog plana (MAP), a do danas je upotpunjena sa sedam specifičnih protokola. Dopunjena je i izmijenjena 1995. godine u **Konvenciju o zaštiti morskog okoliša i obalnog područja Sredozemlja** koju su ratifikovale 22 zemlje, uključujući i BiH.

Ugovorne strane Barselonske konvencije su 2016. godine usvojile Odluku<sup>96</sup> (Odluka IG. 22/20) koja obuhvata pripremu Studije izvodljivosti za obavljanje CAMP projekta u Bosni i Hercegovini (BiH).<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Odluka o ratifikaciji izmjena i dopuna Konvencije o zaštiti morskog okoliša i obalnog područja Mediterana – Barselonska konvencija („Službeni glasnik BiH“, broj 12/20)

<sup>95</sup> <https://fmpvs.gov.ba/map-mediteranski-akcione-plan-barselonska-konvencija/>

<sup>96</sup> Odluka o davanju saglasnosti za ratifikaciju Konvencije o međunarodnim pravilima za sprečavanje sudara na moru 1972. („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine – Međunarodni ugovori“, broj 01, 02-05-2-2086/18); <http://sllist.ba/mu2020/ugovori01.pdf>

<sup>97</sup> Mediteranski akcioni plan (MAP), koji djeluje u okviru Programa Ujedinjenih nacija za okoliš (UNEP), implementira Program upravljanja obalnim područjem (engl. Coastal Area Management Programme, CAMP). CAMP projekti realizuju se u mediteranskim zemljama s osnovnim ciljem da pruže pomoć, znanje i iskustvo u rješavanju urgentnih problema životne sredine. Ti problemi vezani su za integrисано upravljanje obalnog područja (ICZM) kao osnovno sredstvo za postizanje održivog razvoja priobalnog područja. Nakon što je Vijeće Ministara BiH/MVTEO



Svaka država članica CAMP projekta ima obavezu izrade **Nacionalnog plana intervencija**, koji služi za djelovanje kod iznenadnih zagađenja mora uljem i/ili smjesom ulja razmjera većeg od 2000 m<sup>3</sup>, opasnim i štetnim materijama, te kod vanrednih prirodnih događaja u moru.

Barcelonska konvencija ima sedam pratećih protokola:

- Dumping Protocol - Protokol o sprečavanju i otklanjanju zagađivanja Sredozemnog mora uslijed potapanja otpadnih i drugih materija s brodova i vazduhoplova ili spaljivanjem na moru;
- Prevention and Emergency Protocol-Emergency protocol - Protokol o saradnji u sprečavanju zagađivanja Sredozemnog mora s brodova i borbi protiv zagađivanja u slučaju udesa;
- Land-based Sources and Activities Protocol LBS - Protokol o zaštiti Sredozemnog mora od zagađivanja iz kopnenih izvora i kopnenih aktivnosti;
- Specially Protected Areas and Biological Diversity Protocol – Biodiversity protocol - Protokol o područjima pod posebnom zaštitom i biodiverzitetu Sredozemlja;
- Offshore Protocol (pollution from exploration and exploitation) - Protokol o zaštiti Sredozemnog mora od zagađenja kao posljedice istraživanja i iskorištanja epikontinentalnog pojasa;
- Hazardous Wastes Protocol - Protokol o prevenciji zagađivanja Sredozemnog mora putem prekograničnih kretanja opasnog otpada i njihovog odlaganja;
- Protocol on Integrated Coastal Zone Management (ICZM) - Protokol o Integralnom upravljanju obalnim područjima (IUOP) Sredozemlja.

Pored naprijed navedenih međunarodnih konvencija, za predmet ispitivanja značajne su i **Međunarodna konvencija o sprečavanju zagađivanja mora naftom**<sup>98</sup> i **Međunarodna konvencija o zaštiti od zagađenja mora s brodova**.<sup>99</sup>

BiH usvojilo Studiju izvodljivosti, organizacija CAMP BiH programa vršit će se u skladu s operativnim priručnikom. Na temelju nalaza Studije izvodljivosti i naknadnih dešavanja, kao i konsultacija s relevantnim stručnjacima i institucijama, izrađen je Sporazum za CAMP projekt, koji predstavlja ciljeve, strukturu i sadržaj Programa, kao i implementacijske aranžmane za aktivnosti koje će se provoditi. Općina Neum je u ime Vijeća ministara BiH potpisnica Sporazuma za CAMP projekt BiH. Sporazum su 29. 6. 2020. godine potpisali Općina Neum i Centar za regionalne aktivnosti Programa prioritetnih akcija UNEP/MAP.

<sup>98</sup> Ovu Konvenciju, koja je potpisana u Londonu 1954., a stupila na snagu 1958. godine, bivša Jugoslavija prihvatile je 1973. godine. Država Bosna i Hercegovina ratificirala ju je 1994. godine („Službeni list RBiH“, broj 13/94).

<sup>99</sup> Potpisana je u Londonu 1973., a stupila na snagu 1983. godine. Bivša Jugoslavija prihvatile ju je 1985, a Država Bosna i Hercegovina 1994. godine („Službeni list RBiH“, broj 13/94).

**PRILOG 3. Nadležnosti institucija značajne za predmet revizije<sup>100</sup>**

FMPVŠ	FMOIT	FMPIK	AVPJM	FUCZ	FUZIP
<p>Priprema prijedloge strategije i predlaže propise za provođenje zakona iz oblasti upravljanja vodama u FBiH.</p> <p>Daje saglasnosti FMOIT-u na propise o postupcima i mjerama koje se poduzimaju u slučaju akcidenata.</p> <p>Propisuje uslove koje mora ispunjavati specijalizirano ovlašteno pravno lice za otklanjanje ili sprečavanje zagađenja voda.</p> <p>Provodi obaveze vezane za međunarodne ugovore, sporazume, konvencije i protokole iz oblasti vodoprivrede.</p>	<p>Vrši upravne, stručne i druge poslove iz nadležnosti Federacije koji se odnose na ekološku zaštitu vode, izradu strategije i politike zaštite okoliša, standarde kvaliteta vode, ekološko praćenje i kontrolu vode.</p> <p>Provodi mјere zaštite okoliša i zaštite prirode koje se odnose na vode.</p> <p>Daje saglasnosti FMPVŠ-u za donošenje strategija upravljanja vodama.</p> <p>Propisuje postupke i mјere koje se poduzimaju u slučaju akcidenata, uz saglasnost FMPVŠ-a.</p> <p>Uspostavlja funkcionske grupe za provođenje FOPIZ-a.</p> <p>Provodi obaveze vezane za međunarodne ugovore, sporazume, konvencije i protokole iz oblasti okoliša.</p>	<p>Vrši upravne, stručne i druge poslove koji se odnose na ostvarivanje nadležnosti Federacije u oblasti pomorskog prometa.</p> <p>Prati stanje sigurnosti vodno-plovidbenog transporta.</p> <p>Ostvaruje saradnju sa resornim državnim, entitetskim i kantonalnim ministarstvima, te inspektorima iz ove oblasti.</p> <p>Donosi plan odbrane od iznenadnih zagađenja s brodova i priobalnog pojasa.</p> <p>Inicira postizanje međunarodnih ugovora, konvencija, sporazuma i drugih akata.</p>	<p>Priprema plan upravljanja vodama za pripadajuće vodno područje.</p> <p>Poduzima hitne mјere na sprečavanju ili smanjenju štetnih uticaja uzrokovanih incidentnim zagađenjima i priprema planove za takve mјere.</p> <p>Sarađuje s kantonalnim ministarstvom za vode prilikom izrade Kantonalnog operativnog plana za incidentna zagađenja I i II stepena ugroženosti.</p>	<p>Izrađuje Program zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća.</p> <p>Izrađuje procjenu ugroženosti FBiH od prirodnih i drugih nesreća.</p> <p>Predlaže Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća.</p> <p>Organizira, priprema i provodi zaštitu i spašavanje ljudi, materijalnih i kulturnih dobara.</p> <p>Organizira, priprema i obučava štabove, jedinice i povjerenike civilne zaštite i službe zaštite i spašavanja.</p>	<p>Obavlja inspekcijske poslove iz oblasti federalnog vodnog i okolišnog inspektorata, te koordinira radom federalnih i kantonalnih inspekcija.</p> <p>Donosi programe i planove vršenja inspekcijskog nadzora za federalnu inspekciju, te upućuje zahtjeve za izmjene ili oduzimanje vodnih akata.</p> <p>Poduzima inspekcijske radnje na utvrđivanju činjeničnog stanja radi izvršavanja zakona i drugih propisa kod subjekata nadzora.</p> <p>Poduzima preventivne mјere.</p> <p>Određuje stepen ugroženosti zagađenja u slučaju incidentnog zagađenja voda i mјere koje će se poduzimati.</p>

<sup>100</sup> Odredbom člana III 2. tačka c) i i) Ustava Federacije BiH propisano je da su federalna vlast i kantoni nadležni za politiku zaštite čovjekove okoline i korištenje prirodnih bogatstava, dok je odredbama člana III 3. st. (1) i (3) Ustava Federacije BiH propisano da federalna vlast ima pravo utvrđivati politiku i donositi zakone koji se tiču ovih oblasti. Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave – prečišćeni tekst („Službene novine FBiH“, broj 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06); Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, broj 35/05); Zakon o vodama („Službene novine FBiH“, broj 70/06); Pravilnik o postupcima i mjerama u slučaju akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljишtu („Službene novine FBiH“, broj 71/09 i 102/18); Zakon o zaštiti okoliša („Službene novine FBiH“, broj 33/03, 38/09); Zakon o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi („Službene novine FBiH“, broj 73/05); Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine FBiH“, broj 39/03, 22/06 i 43/10)



MPŠV  
HNK\*

MTTO  
HNK\*\*

OPĆINA  
NEUM\*\*\*

Provodi politike upravljanja vodama.  
Daje sugestije i primjedbe na prijedlog strategije upravljanja vodama FBiH.  
Priprema Kantonalni operativni plan za incidentna zagađenja I i II stepena ugroženosti nastala na području kantona, uz saradnju sa nadležnom agencijom za vode.  
Vrši upravni nadzor nad provođenjem Zakona o vodama HNK i propisa donesenih na osnovu tog Zakona.

Obavlja poslove zaštite okoliša i provodi mјere zaštite okoliša.  
Daje primjedbe i sugestije na prijedlog strategije upravljanja vodama.  
Donosi Kantonalni operativni plan za incidentna zagađenja I i II stepena ugroženosti nastala na području kantona, na prijedlog kantonalnog ministra za vode.  
Organizira praćenje stanja i očuvanosti okoliša (tlo, voda, zrak).

Utvrđuje i provodi politike uređenja prostora i zaštite čovjekove okoline Općine Neum.  
Uređuje, organizira, finansira i unapređuje poslove zaštite okoliša koji su od značaja za lokalnu zajednicu.  
Donosi odluke o korištenju obale i priobalnog pojasa na plovnim putevima.  
Učestvuje u realizaciji CAMP projekta.  
Osigurava podatke za javnost u vezi sa zaštitom okoliša.

\* Izvor: Zakon o vodama („Službene novine FBiH“, broj 70/06), Zakon o vodama HNK („Narodne novine HNK“, broj 6/13); Pravilnik o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu („Službene novine FBiH“, broj 71/09 i 102/18)

\*\* Izvor: Zakon o vodama („Službene novine FBiH“, broj 70/06); Zakon o zaštiti okoliša Hercegovačko-neretvanskog kantona („Narodne novine HNK“, broj 6/12); Pravilnik o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu („Službene novine FBiH“, broj 71/09 i 102/18)

\*\*\* Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH („Službene novine FBiH“, broj 49/06 i 51/09), Zakon o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi („Službene novine FBiH“, broj 73/05); Zakon o zaštiti okoliša Hercegovačko-neretvanskog kantona („Narodne novine HNK“, broj 6/12); Sporazum u vezi s Projektom o Programu upravljanja obalnim područjem (CAMP) za Bosnu i Hercegovinu

**PRILOG 4. Stepeni ugroženosti voda prema Pravilniku o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu**

**Incidentno zagađenje I stepena ugroženosti** – ako su u vode dospjeli manje količine opasnih ili drugih materija koje uzrokuju zagađenje; ako je brzom primjenom potrebnih mjera moguće spriječiti širenje zagađenja; ako se ne očekuju veće posljedice po ekološko stanje voda, niti opasnost za njenu upotrebu (predviđena primjena kantonalnog operativnog plana za incidentna zagađenja)

**Incidentno zagađenje II stepena ugroženosti** – ako su u vode dospjeli veće količine opasnih materija ili drugih materija koje uzrokuju zagađenje; ako se brzom primjenom potrebnih mjera može spriječiti širenje zagađenja, ali gdje su ugrožena izvorišta pitke vode ili izvorišta vode za druge namjene; kada su posljedice po mogućnosti upotrebe voda znatne, te je potrebno proglašiti mjere kojima se ograničava njihova upotreba (predviđena primjena kantonalnog operativnog plana za incidentna zagađenja)

**Incidentno zagađenje III stepena ugroženosti** – ako su u vode dospjeli veće količine opasnih ili drugih materija koje uzrokuju zagađenje, sa mogućim prekograničnim posljedicama; ako se brzom primjenom potrebnih mjera može spriječiti širenje zagađenja, ali gdje su ugrožena izvorišta pitke vode ili izvorišta vode za druge namjene; kada su posljedice po kvalitet voda i po njenu upotrebu velike, te je potrebno proglašiti mjere zabrane korištenja (predviđena primjena federalnog operativnog plana za incidentna zagađenja)

**PRILOG 5. Interventno postupanje prilikom incidentnog zagađenja rijeke Neretve**

Na osnovu dostupne dokumentacije izvršena je analiza postupaka koji su poduzeti prilikom posljednjeg registrovanog incidentnog zagađenja koji se desio na rijeci Neretvi. Naime, 2013. godine desila se saobraćajna nesreća na magistralnom putu M-17 Mostar – Jablanica, prilikom koje je došlo do prevrtanja cisterne s gorivom, što je prouzrokovalo istjecanje nafte u akumulaciono jezero Grabovica na rijeci Neretvi.

Konstatovano je da u periodu kada se desio opisani incident nisu bile propisane detaljne procedure djelovanja. Način komunikacije, koordinacije i djelovanja predstavnika institucija nije bio detaljno uređen. Jedan od uzroka ovakvog stanja je i činjenica da nisu bile uspostavljene funkcijeske grupe predviđene Pravilnikom.

Utvrđeno je da postupci i mјere koje su poduzete nisu bile u potpunosti usklađene s odredbama Zakona o vodama ni s Pravilnikom o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu, jer Federalna uprava za inspekcijske poslove nije utvrdila stepen zagađenja vode, te na osnovu toga izdala Rješenje kojim se određuju mјere i postupci za sanaciju štete. Glavni vodni inspektor je usmeno dao instrukcije zaduženima za održavanje cesta na koji način da se ukloni opasni otpad, te im pojasnio da treba angažovati ovlaštenu firmu koja bi o trošku počinitelja incidenta izvršila sanaciju i ublažila onečišćenje akumulacije na rijeci Neretvi.

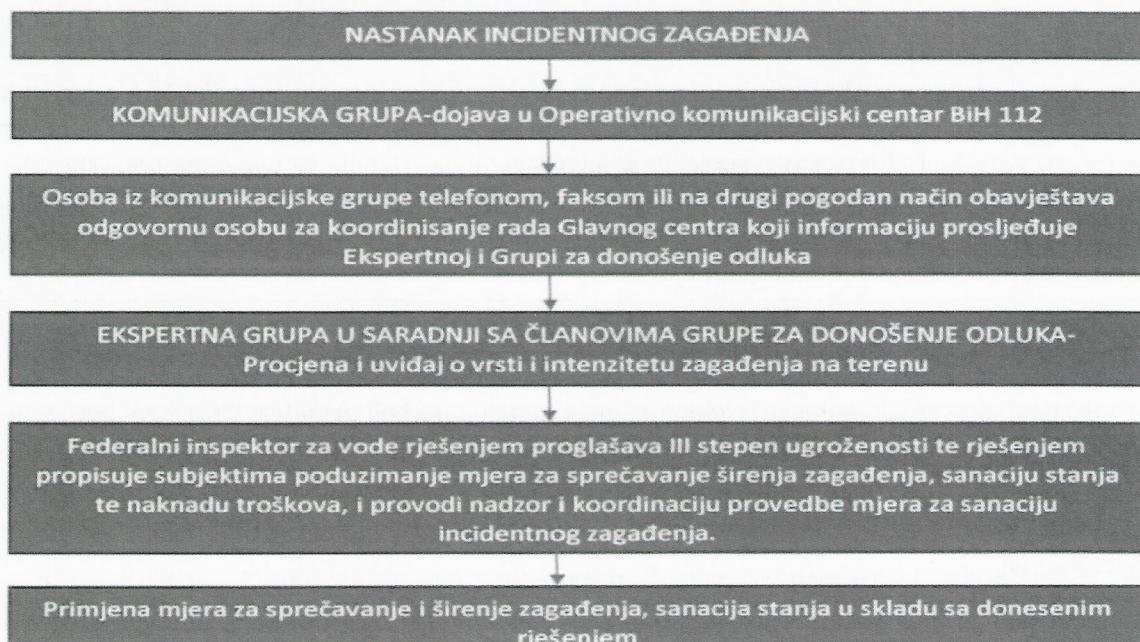
Ne postoje dokazi da su nadležne institucije utvrdile ocjenu stepena ugroženosti stanja vode i procjenu štete nastale po okoliš. Iz dostavljene dokumentacije nije se moglo potvrditi da je provjeroeno da li zagađivač koji je izazvao incident posjeduje sve propisane akte koji su značajni kod upravljanja intervencijama, kao što su Operativni plan mјera i Izvještaj o stanju sigurnosti, Informacije o sigurnosnim mjerama i Unutrašnji plan intervencije. Također, Inspekcija nije izvršila nadzor nad saniranjem štete i deponovanjem otpada, a kako su iz inspekcije naveli, ovlaštena firma nema obavezu dostavljati inspekciji izvještaj o saniranju štete.

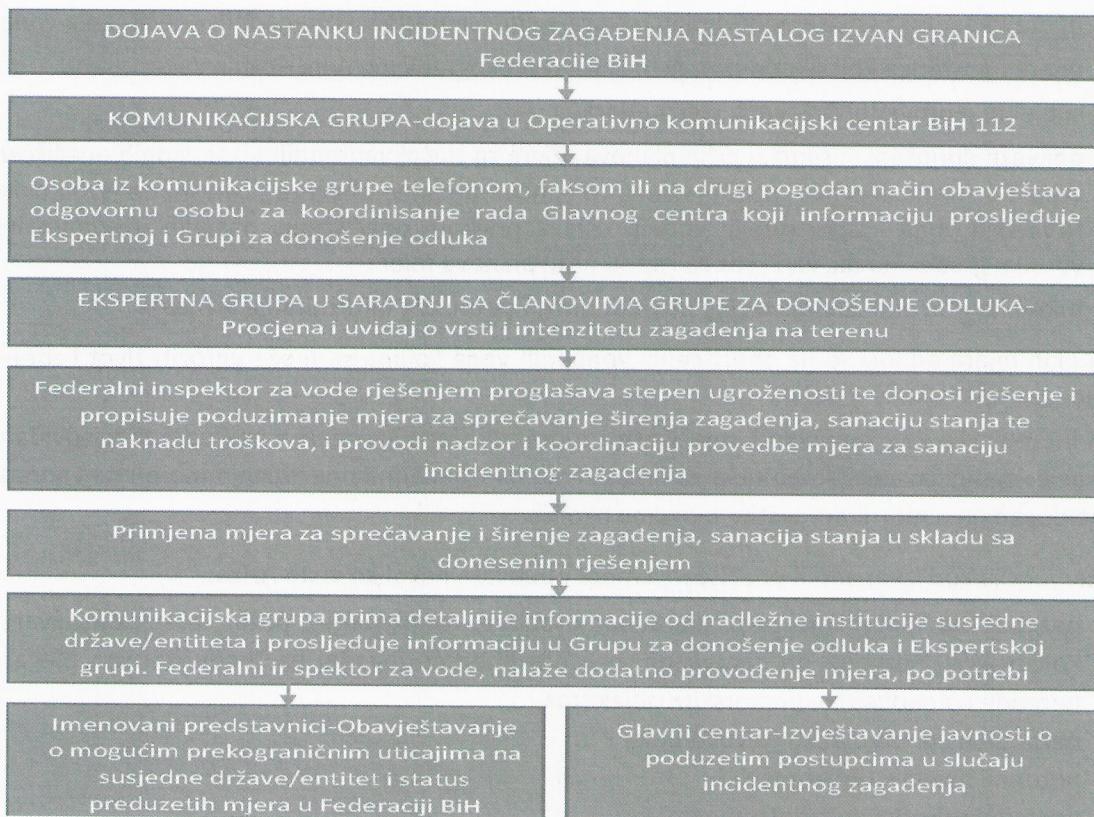


Iz dokumentacije koju je dostavila AVPJM evidentno je da je utvrđeni obim zagađenja iznosio 64 m<sup>3</sup> odnosno 38400 kg ukupne količine zbijenog otpada i oko 72000 litara zauljene vode. Također, dokumentovan je i naknadni obilazak terena da bi se utvrdilo da li nakon kiša i eventualnog ispiranja zauljenih tvari s ceste, postoji potreba za ponovnim angažmanom kapaciteta za sanaciju. Uzimani su uzorci površinskih voda na tri lokaliteta (na mjestu udesa, uz branu HE Grabovica i na prvom nizvodnom ribnjaku Herc-Fish).

**PRILOG 6. Organizacija postupaka i način provođenja mjera prema Federalnom operativnom planu za incidentna zagađenja III stepena ugroženosti**

**ORGANIZACIJA POSTUPAKA I NAČIN PROVOĐENJA MJERA U SLUČAJU INCIDENTNIH ZAGAĐENJA III STEPENA,  
NASTALIH UNUTAR GRANICA FEDERACIJE BiH**



**ORGANIZACIJA POSTUPAKA I NAČIN PROVOĐENJA MJERA U SLUČAJU INCIDENTNIH ZAGAĐENJA III  
STEPENA, NASTALIH IZVAN GRANICA FEDERACIJE BiH****PRILOG 7. Planovi interventnog djelovanja u slučaju incidentnog zagađenja voda i mora u Republici Hrvatskoj<sup>101</sup>**

Kada govorimo o incidentnim zagađenjima voda, Hrvatska je donijela nekoliko planova:

- Operativni plan mjera Hrvatskih voda za slučaj izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda,<sup>102</sup>
- Državni plan mjera za slučaj izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda,<sup>103</sup>
- Plan intervencija od iznenadnih onečišćenja mora,<sup>104</sup> te druge niže planove mjera.<sup>105</sup>

Operativni plan mjera hrvatskih voda (primjenjuje se u slučaju iznenadnih zagađenja I i II stepena ugroženosti i kod iznenadnih situacija koje ne zahtijevaju proglašenje stepena ugroženosti) precizno navodi odgovorne osobe i njihove zadatke u provedbi mera. Pored preciznog propisivanja mera, Plan predviđa i provedbu analize učinkovitosti i nastalih troškova tokom i nakon provođenja mera. Analiza učinkovitosti sadrži i analizu isplativosti i rizika pojedinih metoda sanacije (cost benefit analiza). Također, Plan sadrži detaljan popis opreme i sredstava u provedbi mera, te navodi da Sektor zaštite voda organizira provjeru opremljenosti i osposobljavanja radnika za provedbu ovog Operativnog plana. Planom je detaljno propisan i način informiranja javnosti.

<sup>101</sup> Planovi su analizirani kao uporedna mjerila s obzirom na njihovu veću usklađenost s EU standardima.

<sup>102</sup> [https://www.voda.hr/sites/default/files/dokumenti/operativni\\_plan.pdf](https://www.voda.hr/sites/default/files/dokumenti/operativni_plan.pdf)

<sup>103</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2011\\_01\\_5\\_82.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2011_01_5_82.html)

<sup>104</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2008\\_08\\_92\\_2926.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2008_08_92_2926.html)

<sup>105</sup> Niži planovi mjera su: 1. Operativni plan mjera za slučaj izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda Hrvatskih voda; 2. Operativni plan mjera za slučaj izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda pravnih ili fizičkih osoba koje su obveznici ishođenja vodopravne dozvole za ispuštanje vode ili rješenja o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša za onečišćenje voda koje je poteklo iz prostora na koje se ti upravni akti odnose; 3. Operativni plan mjera za slučaj izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda isporučitelja vodnih usluga za onečišćenje voda koje je poteklo iz komunalnih vodnih građevina ili je prvotno nastupilo u komunalnim vodnim građevinama.



Državni plan mjera za slučaj izvanrednih i iznenadnih onečišćenja voda sadrži:

- procjenu mogućnosti i stepena ugroženosti od iznenadnih i vanrednih onečišćenja,
- mjere i postupke koji se poduzimaju u slučajevima vanrednih i iznenadnih onečišćenja voda,
- mjere i postupke koji se poduzimaju u slučaju prekograničnih onečišćenja voda,
- subjekte u provedbi Državnog plana mjera,
- obaveze donošenja i sadržaj nižih planova mjera za slučaj vanrednih i iznenadnih onečišćenja voda od strane pravnih i fizičkih osoba te njihove detaljne obaveze i ovlasti, obveze i ovlasti Hrvatskih voda i isporučitelja vodnih usluga prilikom onečišćenja nastalih u komunalnim vodnim građevinama, kao i rok za izradu nižih planova mjera,
- mjere koje se poduzimaju u cilju pravodobnog i potpunog informiranja javnosti.

Državni plan mjera odnosi se na onečišćenja kopnenih voda kojima se može ugroziti život i zdravlje ljudi, kao i priroda i okoliš u cijelini.

Planom intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora utvrđene su mjere i postupci za predviđanje, sprečavanje, ograničavanje, spremnost za i reagiranje na iznenadna onečišćenja mora i na vanredne prirodne događaje u moru radi zaštite morskog okoliša.

Plan intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora obuhvata nekoliko vrsta rizika:

- nezgode na moru koje uključuju sudar brodova, nasukavanje, požar, eksploziju, kvar na konstrukciji, nezgodu pri upravljanju brodom ili drugi događaj na brodu ili izvan njega, te nezgode na odobalnim pomorskim objektima,
- nezgode na podmorskim cjevovodima,
- potonuli brodovi i zrakoplovi,
- vanredni prirodni događaj u moru,
- pad zrakoplova i helikoptera u more,
- nezgode na obalnim instalacijama i terminalima.

U Prilogu Plana su shematski prikazi djelovanja kod svih navedenih situacija. Plan također sadrži popis ulja (zagađujuće materije), popis zaštićenih područja mora, kao i popis aktivnih uzgajališta marikulture. Jasno je propisana i izrada dokumentacije, kao i obrazovanost i vježbe za sve učesnike Plana intervencija. Plan je usklađen sa međunarodnim ugovorima iz oblasti zaštite morskog okoliša. Ovaj Plan intervencija primjenjuje se kod iznenadnog onečišćenja mora uljem i/ili smjesom ulja razmjera većeg od 2000 m<sup>3</sup>, opasnim i štetnim tvarima, te kod izvanrednih prirodnih događaja u moru. Za onečišćenja uljem i/ili smjesom ulja razmjera manjeg od 2000 m<sup>3</sup>, za manji opseg i jačinu izvanrednog prirodnog događaja u moru, primjenjuje se županijski plan intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora.

**PRILOG 8. Funkcijske grupe predviđene Federalnim operativnim planom**

Glavni centar	Sjedište grupe	Uključene institucije
Komunikacijska grupa	Ministarstvo sigurnosti BiH Operativno-komunikacijski centar BiH – 112	MUP; MVTEO BiH; agencije za vodna područja; Federalna uprava civilne zaštite; Federalna uprava za inspekcijske poslove
Ekspertna grupa	Agencija za vodno područje rijeke Save Agencija za vodno područje Jadranskog mora	Ovlašteni laboratoriji; Federalna uprava za inspekcijske poslove; Hidrometeorološki zavod Federacije BiH; Federalni zavod za geologiju; Federalni zavod za agropedologiju, Zavod za javno zdravstvo Federacije BiH; Federalna uprava civilne zaštite
Grupa za donošenje odluka	Federalna uprava za inspekcijske poslove	MVTEO BiH; Ministarstvo sigurnosti BiH; Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva; Federalno ministarstvo okoliša i turizma; Federalno ministarstvo zdravstva; agencije za vodna područja; Federalna uprava civilne zaštite
Odgovorna osoba za koordinisanje rada Glavnog centra: Ministar (FMOIT)		

Uvidom u rješenja o imenovanju predstavnika funkcijskih grupa<sup>106</sup> ustanovljeno je da je u Komunikacijsku grupu imenovan i predstavnik Ministarstva sigurnosti BiH, što u FOPIZ-u nije predviđeno, dok je imenovanje Ekspertne grupe izostavilo predstavnike ovlaštenih labaratorija. Rješenje o imenovanju Grupe za donošenje odluka usklađeno je sa članovima grupe predviđenim FOPIZ-om. Rješenja su također, u okviru imenovanja odredila i predsjednike pojedinačnih funkcijskih grupa, čiji je zadatak sazivanje svih članova grupe radi organizovanja aktivnosti koje su definisane Federalnim operativnim planom.

<sup>106</sup> Rješenja o imenovanju funkcijskih grupa broj 04-23-476-I/19, 04-23-476-II/19 i 04-23-476-III/19, od 21. septembra 2020. godine, objavljena su u „Službenim novinama FBiH“ broj 72/20, 9. 10. 2020. godine.



## REFERENCE

- Barselonska konvencija („Službeni glasnik BiH”, broj 26/98)
- Čavrak B, Simončić V., „Prijeđlog načina djelovanja u ekološkim akcidentnim situacijama“, Zbornik radova, *Savjetovanje: Spašavanje brodova i sprečavanje zagađivanja Jadranskog mora*, Split, 1990.
- Direktiva Seveso III 2012/18/EU
- Federalni operativni plan za incidentna zagađenja III stepena ugroženosti („Službene novine FBiH“, broj 19/20)
- Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora
- Metodologija za izradu procjene ugroženosti od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine FBiH“, broj 35/04, 38/06, 52/09, 36/14)
- Odluka o davanju saglasnosti za ratifikaciju Konvencije o međunarodnim pravilima za sprečavanje sudara na moru 1972. („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine – Međunarodni ugovori“, broj 01, 02-05-2-2086/18)
- Odluka o ratifikaciji izmjena i dopuna Konvencije o zaštiti morskog okoliša i obalskog područja Mediterana – Barselonska konvencija („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine – Međunarodni ugovori“, broj 12/20)
- Okvirna direktiva o morskoj strategiji 2008/56/EC
- Okvirna direktiva o vodama 2000/60/EC
- Plan upravljanja vodama za vodno područje Jadranskog mora u Federaciji Bosne i Hercegovine (2016-2021.)
- Plan zaštite i spašavanja ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća FBiH, 2008. godina
- Plan zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća u HNK, 2018. godina
- Pravilnik o postupcima i mjerama u slučajevima akcidenata na vodama i obalnom vodnom zemljištu („Službene novine FBiH“, broj 71/09 i 102/18)
- Pravilnik o sadržaju izvještaja o stanju sigurnosti, sadržaju informacija o sigurnosnim mjerama i sadržaju unutrašnjih i spoljnijih planova intervencije („Službene novine Federacije BiH“, broj 68/05)
- Pravilnik o uslovima i kriterijima koje mora ispunjavati specijalizovano i ovlašteno pravno lice za provođenje mjera oticanja ili sprečavanja zagađenja voda u slučaju iznenadnog zagađenja ili opasnosti od iznenadnog zagađenja voda i načinu davanja ovlaštenja („Službene novine FBiH“, broj 6/11 i 93/13)
- REMPEC (2000) *Guide for combating accidental marine pollution in the Mediterranean*
- Strategija upravljanja vodama Federacije BiH 2010–2022. godine
- Studija izvodljivosti CAMP projekta za BiH
- Uredba o sadržaju i načinu izrade planova zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nesreća i planova zaštite od požara („Službene novine FBiH“, broj 8/11)
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08)
- Zakon o inspekcijsama FBiH („Službene novine FBiH“, broj 73/14 i 19/17)
- Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH („Službene novine FBiH“, broj 49/06 i 51/09)
- Zakon o unutrašnjoj i pomorskoj plovidbi („Službene novine FBiH“, broj 73/05)
- Zakon o vodama („Službene novine FBiH“, broj 70/06)
- Zakon o vodama Hercegovačko-neretvanskog kantona („Narodne novine HNK“, broj 6/13)
- Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća („Službene novine FBiH“, broj 39/03, 22/06 i 43/10)
- Zakon o zaštiti okoliša („Službene novine FBiH“, broj 33/03, 38/09)
- Zakon o zaštiti okoliša Hercegovačko-neretvanskog kantona („Narodne novine HNK“, broj 6/12)