

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o morskome dobru

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?
- Zakon treba da sveobuhvatno uredi pitanja koja se tiču morskog dobra, budući da je odgovarajuća pravna regulativa, preduslov za potpunu, sveukupnu, održivu valorizaciju morskog dobra;
- Crna Gora je potpisnica Protokola o integralnom upravljanju priobalnim područjem Sredozemlja (Madrid 2008. godine), koji je Protokol potvrđen od strana Države donošenjem odgovarajućeg Zakona krajem 2011. godine. Donošenjem Zakona o potvrđivanju – Protokol je postao sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka Crne Gore, ima primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuje kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva;
- Obalna područja, posebno u regionu Sredozemlja, izložena su brojnim pritiscima koji često prijete da ugroze jedinstvene ekosisteme, posebno pritiscima najpodložnije djelove koji su smješteni uz liniju razdvajanja kopna i mora, obalnu liniju. Integralno upravljanje obalnim područjem prihvaćeno je kao najefikasniji instrument za zaštitu životne sredine obalnih područja, kako na nivou EU, tako i na globalnom planu;
- Obuhvat i granice morskog dobra su, uz svojinski režim, krucijalno pitanje - i ovim zakonom se rješavaju na način koji će obezbijediti potpunu primjenu ovog propisa, te otkloniti propuste iz aktuelnog Zakona posebno koji se odnose na određivanje obalne linije i definisanje morske obale, koja je prirodno bogatstvo i ne može se prometovati;
- U istom kontekstu su, bitna, zakonska rješenja o neprenosivosti stvarnih prava koja se odnose osim na morsku obalu, i na obalu rijeke Bojane, luke, lukobrane, gatove, plaže, kupališta, pristaništa, privezišta, ponte, poste, mandrača, sidrišta i vezove. Prenos stvarnih prava ne odnosi se na privatnu svojinu stečenu da dana stupanja na snagu ovog zakona, a ne odnosi se na navedene djelove morskog dobra, s tim što je uspostavljeno pravo preče kupovine u korist Vlade;
- Prilaz morskoj obali, plažama i kupalištima, je slobodan, besplatan i, po pravilu, pod pravim uglom odnosno drugim najkraćim putem.
- Morsko dobro treba da se koristi u skladu sa svojom prirodom, prihvatnim kapacitetom i namjenom, putem zakupa i koncesije;
- Zaštita morskog dobra treba da se vrši u skladu sa principima zaštite proisteklim iz Protokola;

- Upravljanje morskim dobrom je pod propisanom ingerencijom i nadzorom Države. Agencija koja upravlja morskim dobrom ima decidne obaveze i odgovornosti u pogledu poštovanja Zakona, uključujući i formiranje službe zaštite;
- Sredstva naknade od zakupaorskog dobra moraju se koristiti isključivo za potrebeorskog dobra;
- Predloženim zakonskim rješenjima, procjenjuje se, neće biti oštećenih subjekata. U slučaju potrebe eksproprijacije imovine iz razloga navedenih u Predlogu zakona, vlasnici te imovine moraju biti obeštećeni u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji;
- Bez promjene važećeg Zakona o morskom dobru, morsko dobro koristilo bi se, i dalje, na način koji ne omogućava njegovu adekvatnu valorizaciju i zaštitu, niti projektovani održivi razvoj.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

- Cilj predloženih zakonskih rješenja je da se unaprijedi stanjeorskog dobra, sveukupna valorizacija, korišćenje i generalna zaštita odnosno održivi razvoj, kao i obezbjeđenje slobodnog pristupa obali, plažama i kupalištima;
- Predložena zakonska rješenja u skladu su sa ciljevima sadržanim u Nacionalnoj strategiji održivog razvoja i Studiji izvodljivosti za realizaciju Programa integralnog upravljanja obalnim područjem Crne Gore (CAMP), kao i Politici i strategiji razvoja turizma do 2020. godine.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

- Važećim Zakonom o morskom dobru nije definisan pravni režimorskog dobra, već se na isti primjenjuju odredbe Zakona o državnoj imovini i Uredbe o prodaji i davanju u zakup stvari u državnoj imovini Prestanak važenja Zakona o javnim preduzećima iz 1991. godine, uslovio je i drugačija, nego do sada, zakonska rješenja u pogledu određivanja subjekta upravljanja morskim dobrom.
- Preferirana opcija utiče na: pojam i granicuorskog dobra; svojinski režim; posebna prava korišćenja (koncesija i zakup); upravljanje morskim dobrom od strane Agencije za upravljanje morskim dobrom, koju osniva Skupština Crne Gore; prilaz morskoj obali, pažama i kupalištima; službenost prolaza; eksproprijaciju radi opšte upotrebeorskog dobra; kretanje motornih vozila; naknade od zakupa i koncesione naknade; zakup; zaštituorskog dobra od bilo kojih radnji suprotnih principima zaštite i, s tim u vezi, u pućivanje na primjenu širokog spektra propisa; prekršaji; rješenja prelaznog karaktera.
- Sve ovo ima direktni i indirektni uticaj na upravljanje, korišćenje, unapređenje i zaštituorskog dobra.
- Preferirana opcija obezbijediće održivi razvoj cjelokupnog obalnog područja, jer bi u slučaju "status quo" bili izraženi dodatni prostorni, ekološki i ekonomski rizici. Takođe, ne bi se obezbijedili uslovi za transformaciju sadašnjeg JP za upravljanje

morskim dobrom, u Agenciju.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Ciljne grupe Zakona su fizička lica (domaća i strana), lokalne samouprave, investitori, pravna lica (domaća i stran), sve u smislu očuvanja i trajne, sveukupne valorizacije i zaštite morskog dobra, kao i zaštite javnog interesa, budući da je morsko dobro, javno dobro, kao specijalno zaštićeno područje;
- Primjenom ovog propisa građani i privredna društva će imati troškove koji se tiču plaćanja naknade (zakupnina, koncesiona naknada) za korišćenje morskog dobra, što je slučaj i po sada važećim propisima;
- Da, pozitivne posljedice opravdavaju troškove koje će Zakon stvoriti;
- Činjenica da se ovim zakonom stvaraju stabilni uslovi za tretman i funkcionisanje morskog dobra – direktno utiče i podržava stvaranje novih privrednih subjekata;
- Postojeća zakonska rješenja utiču kako na sve korisnike morskog dobra, tako i na ekonomske efekte na čitavu Državu;
- Agencija za upravljanje morskim dobrom treba da nastane transformacijom JP za upravljanje morskim dobrom. Ne očekuje se povećanje broja zaposlenih. Ne uvode se nove biznis barijere.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

- Za implementaciju ovog zakona nijesu potrebna (dodatna) finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore. Poslove vezane za upravljane morskim dobrom obavlja, saglasno važećem Zakonu - Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom. Imajući u vidu tu okolnost, procjenjuje se da za sprovođenje ovog zakona, u odnosu na konstituisanje novog subjekta upravljanja (Agencija) nijesu potrebna dodatna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore;
- Implementacijom Zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze;
- Predlogom zakona o morskom dobru predviđeno je donošenje podzakonskog akta – Uredbe o bližim kriterijumima, načinu i postupku utvrđivanja granice morskog dobra iz koje će proisteći određene finansijske obaveze;
- Implementacijom Zakona ostvariće se prihodi za budžet Crne Gore (zakup i koncesije);
- Prilikom razmatranja Nacrta zakona – Ministarstvo finansija imalo je rezervu u odnosu na osnivanje Agencije za upravljanje morskim dobrom, s tim što je istaknuto da će se o ovom propisu definitivno izjasniti u fazi Predloga zakona. Nakon toga, Ministarstvo finansija nije dalo primjedbe na Predlog zakona upućen Vladi decembra 2011. godine, kao ni na ovaj tekst Predloga;
- Predstavnici Ministarstva finansija bili su članovi Radne grupe koja je radila na ovom tekstu Predloga zakona.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

- Pri izradi ovog teksta Predloga zakona korišćena je eksterna ekspertska podrška od strane Branka Kundiha, iz Hrvatske. Date preporuke Kundiha odnosile su se na pojam i obuhvat morskog dobra, upravljanje i zaštitu, svojinski režim. Date preporuke su, na odgovarajući način, ugrađene u tekst Predloga zakona.
- Ministarstvo je 2011. godine organizovalo javnu raspravu o tekstu Nacrta zakona o morskom dobru. Učestvovali su predstavnici svih primorskih opština, NVO sektora, privrednih društava i zainteresovani pojedinci. Predlog ovog zakona je sredinom jula o.g. zajedno sa Nacrtom uredbe o bližim kriterijumima, načinu i postupku utvrđivanja granice morskog dobra, koja treba da se donese nakon donošenja Zakona o morskom dobru, dostavljen svim primorskim opštinama i jednom broju institucija na davanje mišljenja. Jedan dio sugestija je prihvaćen. Nijesu prihvaćene sugestije koje su se odnosile na brisanje iz morskog dobra rijeke Bojane, određivanje tačne granice morskog dobra i sl. U posebnom aktu biće data potpuna izjašnjenja Ministarstva na dobijene sugestije.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?

- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
 - Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?
- Potencijalne prepreke za implementaciju propisa su zakonski rokovi za preduzimanje određenih radnji (utvrđivanje granice morskog dobra, upis morskog dobra u katastar nepokretnosti i dr.). Ministarstvo je pripremiло tekst Nacrta uredbe o bližim kriterijumima, načinu i postupku utvrđivanja granice morskog dobra, koja će Vladi biti dostavljena, na uvid, uz ovaj predlog zakona;
 - Ministarstvo održivog razvoja i turizma insistiraće na poštovanju zakonskih rokova koji se odnose na donošenju pozakonskih akata, kao i na drugim, utvrđenim obavezama;
 - Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva projektovanih ovim zakonom su: određena granica morskog dobra, efikasna i efektivna zaštita morskog dobra, korišćenje morskog dobra, prilaz obali i moru, ekonomski benefiti;
 - Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene Zakona zaduženo je Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Agencija za upravljanje morskim dobrom.

Podgorica, 17.09.2013. godine

Ministar

Branimir Gvozdenović

