

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini
<p>1. Definisane probleme</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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)? 	
<ul style="list-style-type: none"> - Predloženim aktom rješavaju se sljedeći problemi: - Definiše se i uređuje pojam štete u pogledu sprječavanja i otklanjanja štete u životnoj sredini. Ovim Predlogom zakona utvrđuju se djelatnosti koje predstavljaju rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Da bi se riješili ekološki problemi na nacionalnom nivou mora se sprovoditi princip „zagađivač plaća“ koji predstavlja osnovni princip ovog zakona. - Postojećim pravnim okvirom, kroz brojne zakone detaljno su uređena pitanja nadoknade štete pričinjene imovini, fizičkim i pravnim licima, dok saniranje štete u životnoj sredini nije uređeno na način kao što je to u zemljama Evropske unije. Sadašnji pravni okvir nije omogućavao primjenu odgovarajućih mjera kojima bi se oštećena životna sredina vratila u prvobitno stanje ili nadomjestio oštećeni prirodni resurs što ne uključuje novčanu nadoknadu štete. Cilj EU direktive kojom je uređena ova oblast jeste da se nadomjesti pričinjena šteta životnoj sredini „u naturi“ odnosno da se ekosistem vrati u prvobitno stanje na način da se vrate funkcije i usluge ekosistema. - Vršenje djelatnosti koje predstavljaju rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu usko je povezano sa mogućnošću nastanka štete u životnoj sredini. Predlogom ovog zakona detaljno se uređuje ovo pitanje i utvrđuju mehanizmi za sprječavanje i otklanjanje štete u životnoj sredini. Takođe, predloženim aktom se omogućava potpuno usaglašavanje sa Direktivom 2004/35 Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. aprila 2004. godine o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. - Ovo pitanje do sada je bilo uređeno posebnim poglavljem Zakona o životnoj sredini, ali neprecizno i nepotpuno i ne na način kao što zahtijeva navedena Direktiva. Naime, Zakonom o životnoj sredini nijesu precizno utvrđene djelatnosti koje predstavljaju rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu, obveznici osiguranja od štete u životnoj sredini, kao ni postupak, način i kriterijumi za utvrđivanje mjera kojima se sprječava, otklanja ili kompenzuje šteta pričinjena životnoj sredini. - Posljedice gore navedenih pravnih praznina stvorile su brojne probleme u praksi, tako da se prilikom nastanka štete u životnoj sredini odgovornost zagađivača zasnivala na utvrđivanju prekršajne ili krivične odgovornosti, dok je preduzimanje konkretnih mjera sa ciljem da se oštećena životna sredina vrati u prvobitno stanje odnosno da se nadomjesti oštećeni prirodni resurs, uglavnom izostajao. Ovim Predlogom zakona utvrđuje se odgovornost od štete u životnoj sredini, koja predstavlja posebnu vrstu odgovornosti i 	

razlikuje se od građanske odgovornosti.

- Vršnjem djelatnosti koje predstavljaju rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu mogu se prouzrokovati različita oštećenja životnoj sredini.
- Specifičnost ovog zakona ogleda se u tome što se kao oštećeni subjekat posmatra životna sredina, odnosno zaštićene vrste, prirodna staništa, vode i zemljište.
- „Status quo“ ili mogućnost „ne činiti ništa“ podrazumijeva da se stvari ostave onakve kakve i jesu. To bi konkretno značilo da u slučaju nastanka štete u životnoj sredini, dolazi do degradacije životne sredine koja ne bi bila vraćena u prvobitno stanje niti bi se obezbjedilo nadomještanje oštećenih prirodnih resursa. Takođe, mnoge štete u životnoj sredini ne bi bile na vrijeme spriječene zbog nepostojanja preciznih procedura i utvrđenih obaveza za njihovo spriječavanje.
- Sprovođenje ovog propisa omogućuje zaštitu i unaprijeđenje kvaliteta stanja životne sredine i zdravlja ljudi.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.
- Cilj ovog zakona jeste da se ova oblast uredi na način da se šteta pričinjena životnoj sredini nadomjesti „u naturi“ odnosno da se funkcije i usluge ekosistema koje su pretrpjele štetu vrate u prvobitno stanje (stanje prije nastanka štete).
- Takođe jedan od ciljeva proizilazi iz obaveza koje se odnose na potpuno usaglašavanje sa pravnom tekovinom Evropske unije, konkretno Direktivom 2004/35 Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. aprila 2004. godine o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Naglašavamo, da se sprovođenjem predmetnog zakona doprinosi opštem cilju tj. da se postigne "visok nivo zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine".
- Predlog Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini utvrđen je Programom rada Vlade Crne Gore za IV kvartal 2013 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?
- Jedini način uređenja ovog pitanja je regulatorna opcija, kroz predmetni zakon. "Status quo" se za rješenje ovog problema ne može uzeti kao prihvatljiva opcija, jer se radi o ključnim pitanjima koje treba urediti na način da se obezbijedi potpuna i efikasna implementacija postupka utvrđivanja štete u životnoj sredini ili neposredne opasnosti od štete. Takođe su ovim propisom precizno utvrđene opasne djelatnosti koje predstavljaju rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu, i za koje operater odgovara po principu „striktna odgovornosti“, za štetu pričinjenu životnoj sredini obavljanjem istih. Kada šteta u životnoj sredini još nije nastupila, ali postoji neposredna opasnost od nastanka štete, operater je dužan da bez odlaganja preduzme potrebne preventivne mjere, kako bi spriječio štetu u životnoj sredini. U slučaju kada je šteta u životnoj sredini već nastupila, operater je dužan da preduzme mjere remedijacije odnosno mjere za oporavak i nadomještanje oštećenih prirodnih resursa i/ili usluga. Za preduzimanje preventivnih mjera i mjera remedijacije operater može angažovati i ovlašćeno pravno lice.

Takođe, ovo je i jedini način za potpuno usklađivanje sa EU propisom u ovoj oblasti.

- Obaveza donošenja ovog propisa je predviđena Programom rada Vlade za 2013 godinu, a predstavlja i obavezu usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnom tekovinom EU, na šta je i ukazano u izvještaju EK o napretku Crne Gore za 2013.godinu. Naime, ovim Izvještajem EK je ukazala da Crna Gora nije ostvarila napredak u ovoj oblasti imajući u vidu činjenicu da oblast horizontalnog zakonodavstva u kojoj se nalazi ova Direktiva nema tranzicioni period. Ovaj zakon predstavlja veoma važan instrument kojim se doprinosi upravljanju životnom sredinom na održiv način i šalje jasnu poruku zagađivačima da će odgovarati za štetne posljedice svoje djelatnosti, odnosno da se mora izvršiti remedijacija pričinjene štete .

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije 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.

- Rješenja data u propisu uticaće na: operatere koji obavljaju djelatnosti i aktivnosti koje predstavljaju rizik za zdravlje ljudi i životnu sredinu, Agenciju za zaštitu životne sredine i nadležne inspekcije, kao nadležne organe za sprovođenje postupka utvrđivanja štete u životnoj sredini i neposredne opasnosti od štete. Takođe rješenja data u propisu uticaće na zainteresovane organe i organizacije i zainteresovanu javnost.
- Važno je naglasiti da se sprovođenjem ovog propisa doprinosi postizanju opšteg cilja visokog nivoa zaštite životne sredine, a samim tim i zdravlja ljudi.
- Shodno predloženom zakonskom rješenju, operater je obavezan da se osigura od moguće štete, što je već uređeno postojećim Zakonom u životnoj sredini. Propis će izazvati troškove privrednim subjektima tj. operaterima koji obavljaju navedene djelatnosti. Naime, ovim zakonom su predviđene mjere prevencije i mjere remedijacije koje se sprovede u slučaju pričinjene štete u životnoj sredini i neposredne opasnosti od štete, i koje je dužan da sprovede operater sam ili preko ovlašćenog pravnog lica.
- Sve pozitivne posljedice donošenja ovog propisa apsolutno opravdavaju troškove koje će stvoriti jer se radi o zaštiti zdravlja ljudi i životne sredine.
- Donošenje propisa ne iziskuje dodatne troškove jer ne predviđa osnivanje novih institucija, kao ni zapošljavanje novih službenika ni nabavku nove opreme.
- Predlog zakona ne predstavlja biznis barijeru i može se posmatrati kao propis kojim se doprinosi poslovnom ambijentu na pozitivan način iz razloga jer sprovođenje istog doprinosi održivom poslovanju, imajući u vidu da su prirodni resursi ograničeni i da životna sredina ima svoj biokapacitet, odnosno da neke štete ne mogu biti sanirane prirodnim putem i nužno je primijeniti određene mjere remedijacije.
- Kako se ovaj propis donosi zbog zaštite zdravlja ljudi i zaštite životne sredine, a što je dato u nadležnost ovom Ministarstvu, da sa aspekta izvršne politike, sprovede neophodne mjere, mjere predložene propisom ne smatraju se biznis barijerama. Dakle, u procesu donošenja ovog propisa nijesu utvrđene biznis barijere, jer je u pitanju zaštita zdravlja ljudi i zaštita životne sredine.
- Pored zaštite zdravlja ljudi i zaštite životne sredine, donošenje ovog propisa sa sobom nosi podsticaj za preduzetništvo i nova zapošljavanja, s obzirom da Zakon predviđa obavljanje stručnih poslova kojima treba da se bavi pravno lice ili preduzetnik, a koji se odnose na preduzimanje mjera prevencije i mjera remedijacije. Ovo je ujedno šansa i poziv svim zainteresovanim stranama da razmišljaju o poslovima koji se odnose na sprovođenje

navedenih mjera s obzirom da primjena zakona počinje u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona. Praksa je pokazala, kada se radi o devastaciji životne sredine (npr. kada dođe do izlivanja opasnih supstanci npr. vodi, zemljištu, zaštićenim vrstama), neophodno je preduzeti odgovarajuće mjere otklanjanja štete u životnoj sredini, što iziskuje angažovanje stručnih lica, kao i odgovarajuće opreme i uređaja za rad na terenu. Upravo iz ovih razloga predlogom Zakona uveden je pravni institut ovlaštenog pravnog lica, kao stručne institucije za obavljanje navedenih poslova. Naime, mišljenja smo da operater nije uvijek u mogućnosti da sam preduzme odgovarajuće mjere, tako da će angažovanjem ovlaštenog pravnog lica, ovaj problem biti prevaziđen.

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 obezbijedena 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 proisteci 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 implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

- Imajući u vidu da je Crna Gora jedina zemlja u regionu i šire, koja do sada nema ekološki fond, odnosno Fond za zaštitu životne sredine (obaveza osnivanja iz Zakona o životnoj sredini) iz kojeg bi se crpjela sredstva za remedijaciju štete u životnoj sredini, a ima obaveze koje proizilaze iz procesa evropskih integracija, Predlog zakona smatramo za jedino optimalno rješenje.
- U slučaju nastanka štete u životnoj sredini i neposredne opasnosti od štete, za sprovođenje preventivnih mjera i mjera remedijacije potrebno je obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore, u slučaju kada operater nije poznat. Kvantifikaciju štete moguće je utvrditi tek na osnovu procijenjene štete.
- Implementacija propisa ne prouzrokuje međunarodne finansijske obaveze.
- Propis ne podrazumijeva donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze.
- U slučaju osnivanja pravnih lica ili preduzetnika koji su ovlašćeni za obavljanje stručnih poslova koji se odnose na preduzimanje preventivnih mjera i mjera remedijacije ostvariće se prihodi za budžet u vidu svih zakonom utvrđenih naknada (porezi, doprinosi, takse...).

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza 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.

- U izradi nacrtu propisa učestvovao je pravni ekspert Univerziteta u Sijeni (Alessandra Barecca). Takođe, slijedeći dobru praksu upućivanja Predloga zakona Evropskoj komisiji, isti je proslijeđen na davanje mišljenja i primjedbi. Predstavnicima Evropske komisije su u načelu pozitivno ocijenili Predlog zakona i dali nekoliko konkretnih sugestija, koje smo

- inkorporirali u tekst zakona. Sugestije su se odnosile na:
 - šire tumačenje izraza „prirodno stanište” nego što je utvrđeno propisima koji uređuju oblast zaštite prirode,
 - na potrebu utvrđivanja liste međunarodnih ugovora na koje se ovaj zakon ne primjenjuje,
 - kao i na pitanje nadoknade troškova kada je operater postupao u skladu sa naloženim mjerama nadležnog organa, tj. u skladu sa uslovima datim u dozvoli za obavljanje određene djelatnosti.
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma je takođe pokrenulo postupak javne rasprave. Tako su javne konsultacije trajale 20 dana (od 17. juna do 07. jula 2013. godine) koje su imale za cilj informisanje najšire javnosti o planiranim aktivnostima na pripremi zakona, u cilju potpunije razmjene informacija, učestvovanja zainteresovanih strana u pripremi zakona i otklanjanja negativnih posljedica u primjeni zakona. Konsultacije su održane sa predstavnicima nevladinih organizacija u Nikšiću u prostorijama Aarhus centra. Dalje, dana 10. oktobra ove godine Ministarstvo je objavilo tekst Predloga zakona na web stranici Ministarstva, Arhus centra, i portalu E-uprave, sa pozivom da se građani, stručne i naučne institucije, državni organi, nevladine organizacije, mediji i druge zainteresovani organi i organizacije uključe u javnu raspravu i daju svoje prijedloge, primjedbe i sugestije. Javna rasprava traje do 19. novembra ove godine. Ministarstvo će cijeniti opravdanost svih pristiglih primjedbi i sugestija na Predlog zakona i sve relevantne i konstruktivne primjedbe će inkorporirati u tekst Zakona.
- U izradi predloga zakona učestvovali su: predstavnici Agencije za zaštitu životne sredine, Uprave za inspekcijske poslove, Sekretarijata za zakonodavstvo, kao i NVO „Ozon”. Naime, shodno Uredbi o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacijama, Ministarstvo je uputilo javni poziv nevladinim organizacijama za predlaganje kandidata koji će uzeti učešće u radu Radne grupe na izradi predloga Zakona. Na javni poziv se javila NVO Ozon, koja je zadovoljila propisane kriterijume. Takođe, tokom izrade predloga zakona organizovani su sastanci sa osiguravajućim kompanijama u cilju definisanja članova kojim će se utvrditi način obaveznog osiguranja za štetu u životnoj sredini (Delta Generali Osiguranje AD, Lovćen osiguranje AD, Merkur osiguranje AD, Sava Montenegro AD, Swiss Osiguranje AD, UNIQA Životno osiguranje AD).
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma uputilo je Predlog zakona na davanje mišljenja, primjedbi i sugestija nadležnim ministarstvima i institucijama.

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?
- Prepreka za implementaciju propisa nema, ali svakako će biti izazova imajući u vidu da osiguravajuće kuće imaju mogućnost da ponude novi proizvod na tržištu. Predlogom zakona data je odložena primjena ovog zakona za 1. decembar 2015. godine. U tom cilju ovo Ministarstvo je održalo dva radna sastanka sa gore navedenim osiguravajućim kompanijama, čiji predstavnici su ukazali na činjenicu da štete nastale zagađenjem i oštećenjem životne sredine nije jednostavno predvidjeti i procijeniti, obzirom da, polazeći od same prirode ove vrste osiguranja, iste mogu nastati u manjem ili većem obimu. S tim u vezi, neophodno je da osiguravajuće kompanije definišu potrebne elemente ugovora o osiguranju za odgovornost od štete u životnoj sredini, kako bi ova vrsta osiguranja bila primjenjiva u praksi.
 - Mjere koje se preduzimaju tokom primjene propisa radi ispunjenja ciljeva jeste vršenje redovne inspekcijske kontrole od strane nadležnih inspekcija kod operatera koji obavljaju djelatnosti i aktivnosti koje predstavljaju rizik za zdravlje ljudi i životnu sredinu. Takođe, Agencija za zaštitu životne sredine kao nadležni organ za utvrđivanje štete u životnoj sredini, po službenoj dužnosti ili na osnovu zahtjeva, utvrđuje mjere prevencije i mjere

remedijacije koje je operater dužan da sprovede. Važno je napomenuti da je ovim zakonom propisana i obaveza za operatere koji obavlja djelatnost koje predstavljaju rizik za zdravlje ljudi i životnu sredinu, da se osigura od odgovornosti za štetu i neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini ili na drugi način obezbijedi drugi finansijski instrument osiguranja.

- Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva jeste realizacija mjera prevencije i mjera remedijacije na koje je Agencija dala saglasnost, a kojima se postiže povratak u prvobitno stanje oštećenih voda, zemljišta, zaštićenih vrsta i prirodnih staništa, kroz primarnu, komplementarnu i kompenzatornu remedijaciju. Takođe, ispunjenje ciljeva utvrdiće se i u izvještajima o napretku Crne Gore u procesu pridruživanja EU.
- Agencija za zaštitu životne sredine je nadležni organ za sprovođenje primjene ovog propisa. Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrše nadležne inspekcije, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor. Nadzor nad radom Agencije vrši Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

MINISTAR

Podgorica, 1.11.2013.godine



Branimir Gvozdrenović