

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ: MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA

NAZIV PROPISA: Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha

1. Definisane probleme

- 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 primjene propisa ("status quo" opcija)?

- Predloženi akt donosi unapređenje postojećeg teksta Zakona kojim se uvažavaju preporuke iz projekta o unapređenju poslovnog ambijenta, da bi se otklonili problemi u primjeni Zakona, da bi se omogućilo dalje usklađivanje sa propisima EU, naročito sa propisima koji su donijeti nakon stupanja na snagu ovog zakona, da bi se u zakonskom okviru prepoznale institucionalne promjene i da bi se obezbijedio pravni okvir za funkcionisanje novih jedinica sistema upravljanja kvalitetom vazduha (mreža za praćenje alergnog polena).
- Preporukama iz projekta o unaprijeđenju poslovnog ambijenta (tzv. „giljotina propisa“) preporučena su određena rješenja kako bi se privrednim subjektima omogućila efikasnija saradnja sa organima uprave vezano za zaštitu vazduha. Na primjer, postrojenjima koja su u procesu procjene uticaja na životnu sredinu dobila saglasnost na elaborat o procjeni uticaja na životnu sredinu, kao i postrojenjima koja su dužna da pribave integrisanu dozvolu eliminisana je obaveza pribavljanja dozvole za emitovanje zagađujućih materija u vazduh. U skladu sa ovim preporukama određene nadležnosti i administrativni postupci su preciznije definisani.
- Zbog nedovoljno preciznih odredbi postojećeg zakonskog teksta privrednim subjektima koji posjeduju saglasnost na elaborat o procjeni uticaja na životnu sredinu ili integrisanu dozvolu, propisana je obaveza pribavljanja dozvole o emisijama zagađujućih materija u vazduh koja je već regulisana pomenutim aktima.
- Zbog konstantnog unapređivanja evropskog pravnog okvira u ovoj oblasti, neophodno je proširiti pravne osnove za već donesene podzakonske akte u koje je neophodno ugraditi novine iz evropskog zakonodavstva, da bi se postiglo dalje usaglašavanje sa propisima Evropske unije.
- Navedene nepreciznosti postojećeg zakonskog teksta odnose se na pravna lica koja obavljaju djelatnosti praćenja kvaliteta vazduha, praćenja kvaliteta goriva i mjerenja emisija zagađujućih materija u vazduh, kao i na pravna lica koja svojom djelatnošću utiču ili mogu uticati na kvalitet vazduha. Predloženim izmjenama i dopunama bi se potencijalnim zagađivačima vazduha omogućilo da mjere zaštite vazduha sprovode na osnovu jedne dozvole. Takođe, neophodno je zakonskim okvirom regulisati unapređenja u sistemu praćenja kvaliteta vazduha, kako bi građanima Crne Gore bilo omogućeno da imaju pravovremene informacije o koncentracijama alergnog polena u vazduhu.
- Imajući u vidu da je praksa država članica Evropske unije, kao i država u okruženju, da se praćenje kvaliteta vazduha u nacionalnoj mreži uspostavljenoj za praćenje kvaliteta vazduha u skladu sa zahtjevima Direktive 2008/50/EC smatra djelatnošću od javnog interesa, predlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha utvrđen je javni interes za vršenje ove djelatnosti. Shodno tome nadležnost za praćenje kvaliteta vazduha povjereno je akreditovanoj laboratoriji koja je do sada vršila ove poslove na osnovu Uredbe o povjeravanju dijela nadležnosti Agencije za zaštitu životne sredine.

- Bez inoviranja postojećeg zakonskog teksta ne bi se moglo ostvariti dalje usklađivanje zakonskog teksta sa pravnom tekovinom Evropske unije, a prepoznati problemi u praksi ne bi bili rješeni.

2. Ciljevi

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

Ciljevi koji se postižu predloženim izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha su:

- Uvažavanje preporuka iz projekta o unapređenju poslovnog ambijenta (tzv. "giljotina propisa") kojim je obuhvaćena i detaljna analiza Zakona o zaštiti vazduha;
- Otklanjanje problema koji su primjećeni u primjeni Zakona;
- dalje usklađivanje sa propisima Evropske unije, naročito sa propisima koji su donijeti nakon stupanja na snagu ovog zakona;
- prepoznavanje institucionalnih promjena koje su nastale od donošenja Zakona;
- proširivanje sistema upravljanja kvalitetom vazduha kroz mrežu za praćenje alergenog polena.

Navedeni ciljevi su usklađeni sa ciljevima Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha sa Akcionim planom za period 2013-2016. godina.

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?

- Imajući u vidu da se regulisanje obaveza pravnih lica, propisivanje zabrana i administrativnih postupaka i proširivanje pravnih osnova za podzakonske propise ne može urediti drugim podzakonskim aktima, izmjene i dopune Zakona o zaštiti vazduha neophodne su da bi se postigli gore navedeni ciljevi.

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,
- Donošenje
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
 - Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Pozitivni, direktni uticaji propisa ostvariće se kroz unapređenje poslovnog ambijenta, eliminisanjem dupliranja obaveze za subjekte koji vrše djelatnosti koje utiču ili mogu uticati na kvalitet vazduha. Takođe, preciznijim utvrđivanjem nadležnosti omogućiće se organima uprave da efikasnije izvršavaju svoje zakonom utvrđene nadležnosti. Pozitivni efekti takođe se ogledaju u obezbjeđivanju boljeg kvaliteta vazduha za sve građane Crne Gore, kroz jačanje regulatornog okvira i uvođenje praćenja alergenog polena za brojnu populaciju koja pati od alergijskih reakcija izazvanih povećanim sadržajem ovog alergena u vazduhu.

- Propis ne utiče na povećanje troškova građana ili privrednih subjekata. Eliminisanjem dupliranja obaveze pribavljanja dozvole za emisiju zagađujućih materija u vazduh za

subjekte kojima su mjere zaštite vazduha utvrđene kroz druge administrativne postupke ostvariće se smanjenje troškova za pravna lica koja svojom djelatnošću utiču na kvalitet vazduha.

- Propis ne pospješuje tržišnu konkurenciju i stvaranje novih subjekata na tržištu.
- U skladu sa preporukama za unapređenje poslovnog ambijenta, propis ima za cilj otklanjanje biznis barijera i ublažavanje administrativnog opterećenja, kroz precizno definisanje postupaka i nadležnosti.

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 korišćena 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.

- Za sprovođenje ovog propisa nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore, jer su za unapređenje mreže za praćenje kvaliteta vazduha obezbijedena donatorska sredstva.
- Implementacija propisa ne prouzrokuje međunarodne finansijske obaveze.
- Nema potrebe za obezbjeđivanjem sredstava u tekućoj odnosno narednoj fiskalnoj godini.
- Propis podrazumjeva donošenje podzakonskih akata, od kojih bi nova Uredba o sadržaju zagađujućih materija u tečnim gorivima naftnog porijekla mogla sadržati određene finansijske obaveze u smislu jačanja kapaciteta organa uprave iz oblasti saobraćaja i pomorstva, vezanih za kontrolu kvaliteta broskog goriva. Budući da je ova oblast bliže uređena Zakonom o sprječavanju zagađivanja mora sa plovnih objekata, nije radena precizna procjena budućih troškova, koja će biti dalje elaborirana prilikom izrade pomenutog akta.
- Implementacijom propisa neće se ostvariti prihodi za budžet Crne Gore.

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 pripremi Predloga izmjena i dopuna Zakona o zaštiti vazduha korišćena je strana ekspertiza u sklopu projekta o unapređenju poslovnog ambijenta, kao i kroz učešće eksperata Evropske komisije koji su obavili detaljnu analizu usklađenosti zakona sa odredbama Direktive 2008/50/EC o kvalitetu ambijentalnog vazduha u Evropi.
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma u skladu sa Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona objavilo je javni poziv za konsultacije zainteresovane javnosti povodom izrade Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha. Javne konsultacije su trajale 40 dana (od 12. maja do 23. juna 2014. godine)

i obavljene su: direktnom komunikacijom sa članovima radne grupe iz institucija koje se direktno bave primjenom zakona; konsultacijama sa relevantnim institucijama i resornim ministarstvima; postavljanjem Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha sa obrazloženjem na internet stranici Ministarstva održivog razvoja i turizma, na portalu e-Uprave, stranici Arhus centra i na internet stranici Unije poslodavaca, kao i u formi tribine koja je održana u petak, 20. juna 2014. godine.

- Uvažene su preporuke Evropske komisije vezane za dalje usklađivanje zakonskog teksta sa Direktivom 2008/50/Ec o ambijentalnom vazduhu u Evropi.
- Uvažene su sugestije D.O.O. „Centar za ekotoksikološka ispitivanja” u pogledu utvrđivanja javnog interesa za poslove praćenja kvaliteta vazduha i način ovlašćivanja akreditovanih laboratorija.
- Uvažena je preporuka Uprave za inspekcijske poslove da se Zakonom bliže reguliše uloga tržišne inspekcije u vršenju nadzora nad kvalitetom goriva sa aspekta bezbjednosti proizvoda.
- U konsultacijama sa Ministarstvom ekonomije korigovane su kaznene odredbe Predloga izmjena i dopuna Zakona o zaštiti vazduha u skladu sa Predlogom Zakona o energetici u pogledu stavljanja u promet goriva koja ne odgovaraju propisanim standardima.
- Uvažene su preporuke Ministarstva pravde vezane za preciznije definisanje kaznenih odredbi.

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.
 - Mjere koje će se preduzimati radi sprovođenja propisa odnose se na redovno sprovođenje utvrđenih administrativnih postupaka i inspekcijskog nadzora.
 - Indikatori ispunjenja ciljeva propisa su višestruki: prisustvo akreditovanih laboratorija za mjerenje emisija zagađujućih materija u vazduh na domaćem tržištu, veća usklađenost pravnog okvira sa propisima Evropske unije, uspostavljanje mreže za praćenje uticaja alergenog polena na zdravlje stanovništva. Ovi indikatori pratiće se kroz godišnje izvještaje o sprovođenju Nacionalne strategije upravljanja kvalitetom vazduha.
 - Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa zaduženo je Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Podgorica, 29.09.2014. godine

 Minister
Branimir Gvozdenović
Branimir Gvozdenović