



Br:02-03-10857

Podgorica, 25. oktobar 2019. godine

MINISTARSTVO EKONOMIJE
-n/r ministarke, g-đe Dragice Sekulić-

Poštovana gospođo Sekulić,

Na osnovu Vašeg akta broj: 970-296/2019-1, kojim se traži mišljenje na inovirani tekst Predloga zakona o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodonika u podmorju, Ministarstvo finansija daje sljedeće:

MIŠLJENJE

Dostavljenim Predlogom zakona urediće se oblast sigurnosti izvođenja operacija istraživanja i proizvodnje ugljovodonika tj. utvrđuje se minimum zahtjeva za sprječavanje velikih nesreća tokom izvođenja ovih operacija u podmorju Crne Gore i za ograničavanje posljedica takvih nesreća.

Na inovirani tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

U odnosu na inovirani tekst Predloga zakona o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodonika u podmorju, ukazujemo da nema nadležnosti Direktorata za imovinsko pravne poslove.

Na inovirani tekst Predloga zakona o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodonika u podmorju u dijelu nadležnosti Direktorata za poreski i carinski sistem, nemamo primjedbe.

U dijelu nadležnosti Direktorata za politiku javnih nabavki u odnosu na inovirani tekst Predloga zakona o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodonika u podmorju, nemamo primjedbe.

Na osnovu uvida u dostavljeni tekst Predloga i Izvještaja o analizi uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, za implementaciju Predloga je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore u iznosu oko 20.000,00 €. Navedena sredstva su potrebna za bruto zarade dva nova službenika (samostalnog savjetnika I), koji bi radili na poslovima koji se odnose na sigurnost operacija sa ugljovodonicima

u Upravi za ugljovodonike. Sredstva su obezbijeđena budžetom Uprave za ugljovodonike za 2019. godinu.

U prethodnoj verziji teksta Zakona o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodonika u podmorju, na koji je Ministarstvo finansija dopisom 01-17232 od 20. novembra 2018. godine dalo načelnu saglasnost, nadležno tijelo za upravne i stručne poslove iz oblasti sigurnosti operacija sa ugljovodonicima, bila je određena Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama, dok je u inoviranoj verziji zakona nadležno tijelo Uprava za ugljovodonike.

Imajući u vidu navedeno, kao i da je iznos potrebnih sredstava za realizaciju inoviranog Predloga isti u odnosu na već procijenjeni fiskalni uticaj, i da su sredstva za predmetne namjene obezbijeđena u budžetu za 2019. godinu, Ministarstvo finansija nema primjedbi na inovirani tekst Predloga zakona o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodonika u podmorju, uz napomenu da se prilikom zapošljavanje dva nova službenika (samostalnog savjetnika I) postupa po Zaključku Vlade br. 07-3481 od 06. jula 2018. godine, i da se sredstva za ove namjene obezbijede iz sredstava odobrenih Upravi za ugljovodonike Zakonom o budžetu za 2019. godinu.

S poštovanjem,



OBRAZAC

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo ekonomije

NAZIV PROPISA

Nacrt zakona o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodonika

1. Definisane probleme

1. Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
2. Koji su uzroci problema?
3. Koje su posljedice problema?
4. Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
5. Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

1. Nacrt zakona o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodonika (Nacrt zakona) treba da riješi pitanje sigurnosti izvođenja operacija istraživanja i proizvodnje ugljovodonika, odnosno da utvrdi minimum zahtjeva za sprječavanje velikih nesreća tokom izvođenja ovih operacija u podmorju Crne Gore i za ograničavanje posljedica takvih nesreća.

2. Uzrok problema je nedovoljna regulisanost, odnosno postojeća deregulacija pitanja sigurnosti operacija istraživanja i proizvodnje ugljovodonika u podmorju Crne Gore. Naime, ova materija je prethodno bila regulisana (u nedovoljnoj mjeri) Zakonom o sigurnosti pomorske plovidbe. Međutim, donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti pomorske plovidbe ("Službeni list Crne Gore, broj 71/17), ovaj zakon se više ne odnosi na platforme, tj. na istraživanje i proizvodnju ugljovodonika. S tim u vezi, trenutno je na snazi deregulacija ove oblasti. Takođe, Crna Gore je u obavezi da implementira Direktivu 2013/30/EU od 12. juna 2013. godine, o sigurnosti operacija sa ugljovodonicima u podmorju i o izmjeni Direktive 2004/35/EU, a koja se upravo bavi sigurnošću operacija sa ugljovodonicima i koja je normativni odgovor Evropske unije na veliku ekološku katastrofu izlivanja nafte u Meksičkom zalivu (SAD), odnosno odgovor na nizak nivo regulacije ove bitne oblasti u velikom broju zemalja Evropske unije.

3. Posljedice ovog "problema" po državu Crnu Goru mogu biti veoma značajne. Naime, u budućem periodu, u skladu sa već zaključenim ugovorima o koncesiji, doći će do intenzivnog istraživanja ugljovodonika u podmorju Crne Gore, koje će uključivati i bušenje istražnih bušotina. Ukoliko se navedena istraživanja budu izvodila u postojećem stanju "deregulacije" ove materije, onda je izloženost Crne Gore velikim nesrećama, do kojih može doći tokom izvođenja operacija istraživanja, znatno uvećana. Naime, osnovni cilj donošenja ovog zakona je utvrđivanje minimuma zahtjeva koji bi spriječili nastajanje velikih nesreća tokom izvođenja ovih istraživanja, odnosno utvrđivanje mjera koje bi spriječile daju eskalaciju velikih nesreća.

4. Trenutnim statusom je u najvećoj mjeri oštećena Država Crna Gore, budući da veoma važna oblast koja se odnosi na sigurnost operacija sa ugljovodonicima deregulisana. U slučaju eventualnih velikih nesreća, negativne posljedice po Crnu Goru bi bile veoma značajne.

5. Status quo je opcija koja je neprihvatljiva po Crnu Goru, budući da je u skladu sa Programom rada Vlade CG i Planom pristupanja CG Evropskoj uniji, Crna Gore u obavezi da implementira Direktivu 2013/30/EU u 2019. godini. Takođe, status quo je nepoželjna opcija, budući da trenutno "deregulaciju" ove oblasti u nacionalnom zakonodavstvu.

2. Ciljevi

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

1. Donošenjem ovog propisa uredice se oblast sigurnosti istraživanja ugljovodnika u podmorju Crne Gore, tj. definiše se minimum zahtjeva za sprečavanje velikih nesreća tokom izvođenja ovih operacija u podmorju Crne Gore i za ograničavanje posledica takvih nesreća.

2. Programom rada Vlade CG je predviđeno utvrđivanje ovog zakona u 2019 godini. Takođe, donošenje ovog zakona je predviđeno i Planom pristupanja CG Evropskoj uniji 2018-2020. Direktiva će se implementirati donošenjem predmetnog zakona.

3. Opcije

1. 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).
2. Obrazložiti preferiranu opciju?

1. Trenutno je na snazi deregulacija ove oblasti. Jedina opcija za ispunjavanje cilja je donošenje novog propisa. Neregulatorna opcija je neprihvatljiva iz razloga neophodnosti uređenja ove oblasti na pravilan način.

2. Preferirana opcija je nophodna iz razloga što je Crna Gora u obavezi da izvrši implementaciju Direktive EU.

4. Analiza uticaja

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

1. Rješenja će uticati na Državu Crnu Goru, kao i na koncesionare iz ugovora o koncesiji za proizvodnju ugljovodnika.

Pozitivne strane donošenja propisa se ogledaju u detaljnijem i naprednijem utvrđivanju zahtjeva za sprečavanje velikih nesreća tokom izvođenja operacija sa ugljovodnicima, što će dovesti do stvaranja boljih zakonskih pretpostavki za sigurno izvođenje operacija sa ugljovodnicima, odnosno za izbjegavanje velikih nesreća. Prethodno navedeno je naročito značajno iz razloga jer je trenutno na snazi nedovoljna regulisanost ove oblasti, odnosno postojeda deregulacija pitanja sigurnosti operacija istraživanja i proizvodnje ugljovodnika u podmorju Crne Gore.

Donošenjem Zakona ostvareće se konkretni ciljevi - uticaji kao:

- 1) osigurati da koncesionari imaju tehničku i finansijsku sposobnost za izvođenje operacija, i što je još važnije za uklanjanje posledica nastale štete;
- 2) jasno identifikovati odgovornost za reagovanje u slučaju incidenata i za otklanje posledica štete od strane koncesionara;
- 3) osigurati da nadležni državni organi imaju tehničku ekspertizu i ovlaštenja za djelovanje;
- 4) identifikovati svi mogući scenariji velikih nesreća povezanih sa upstream operacijama;
- 5) donijeti odgovarajući planova za djelovanje u vanrednim situacijama od strane koncesionara i države;
- 6) uspostaviti sistem nezavisne verifikacije u postupku ocjene usaglašenosti programa i planova koje prema koncesionar u skladu sa zakonom;
- 7) osigurati pravilnu komunikaciju između nadležnih državnih organa i koncesionara.

Dalje, donošenjem Zakona Crna Gora će implementirati Direktivu 2013/30/EU, od 12. juna 2013. godine, o sigurnosti operacija sa ugljovodonicima u podmorju i o izmjeni Direktive 2004/35/EU, a koja normativno uređuje pitanja sigurnosti operacija sa ugljovodonicima na području zemalja članica Evropske unije. Sve zemlje EU, u kojima se vrše operacija sa ugljovodonicima u podmorju, su izvršile usklađivanje nacionalnih zakonodavstava sa ovom Direktivom. Nakon donošenja ovog Zakona i Crna Gora će uskladiti svoj normativni okvir sa propisima EU. Na taj način omogućiti regulatorni okvir za ovu oblast će biti kompatibilan za propisima zemalja EU, čime će se olakšati poslovanje i koncesionarima, iz razloga što će zahtjevi po pitanju sigurnosti operacija sa ugljovodonicima biti isti u Crnoj Gori i Velikoj Britaniji, Danskoj, Holandiji, itd. Naime, naftne kompanije po prirodi poslova vrše istraživanje u više zemalja svijeta, tako da je sa aspekta naftnih kompanija poželjno imati normativni okvir koji je usklađen sa najboljim standardima industrije, odnosno normativni okvir koji je identičan sa normativnim okvirima zemalja u kojima naftne kompanije već posluju. S tim u vezi, naftne kompanije se neće prilagođavati novom sistemu, već će implementirati sistem koji već primjenjuju u drugim zemljama EU. Takođe, sa aspekta Države donošenje ovakvog propisa je značajno iz razloga što se može vršiti komparacija primjene, tj. poštovanja zakona od strane koncesionara u Crnoj Gori u odnosu na iste aktivnosti koncesionara u drugim zemljama EU, kao npr. Velika Britanija, Danska, Holandija, Italija, itd.

Pored navedenog, donošenjem Zakona, tj. kroz postupak primjene Zakona povećaće se nivo znanja i iskustva državnih službenika i namještenika, jer će se kroz mehanizme koji su propisani Zakonom obezbijediti razmjena znanja i iskustva kroz učesće u radu EUOAG – Radne grupe Evropske unije zadužene za praćenje primjene Direktive 2013/30/EU, kao i kroz postupak saradnje sa drugim državama članicama EU.

Negativni uticaj donošenja Zakona ne postoji.

2. Primjena ovog propisa ne može izazvati troškove po građane, budući da isti nijesu obveznici primjene zakona

U dijelu koji se odnosi na privredne subjekte, primjena propisa jedino može izazvati troškove kod koncesionara koji vrše istraživanje ugljovodnika u podmorju Crne Gore, iz razloga njihove obaveze da se usklade sa odredbama ovog zakona. S tim u vezi, koncesionari su dužni da izrade i dostavljaju Upravi za ugljovodnike planove i programe u skladu sa Zakonom, čija izrada može predstavljati trošak po koncesionare. Međutim, imajući u vidu da koncesionari već primjenjuju rješenja iz ovog Zakona u drugim zemljama EU, da je Zakon harmonizovan sa najboljom praksom industrije istraživanja i proizvodnje ugljovodnika, kao i da koncesionari u svojim internim korporativnim procedurama zahtijevaju donošenje i postojanje planova i programa propisanih ovim Zakonom, troškovi izrade ovih dokumenata ne mogu biti značajni, odnosno isti ne mogu ugroziti poslovanje koncesionara. Ocjenu pojedinačnih troškova nije moguće dati iz razloga jer isti prevashodno zavise od uslova konkretnih projekata koje koncesionari sprovode.

Dalje, prilikom izrade Zakona vođeno je računa da administrativne procedure iz ovog Zakona prate administrativne procedure iz Zakona o istraživanju i proizvodnji ugljovodnika, tako da ne dolazi do kreiranja novih administrativnih procedura, odnosno do dupliranja istih.

Koncesionari koji vrše istraživanje ugljovodnika se ne smatraju malim i srednjim preduzećima,

3. Donošenje propisa opravdava troškove koje će isti proizvesti, naročito ako se ti troškovi posmatraju u odnosu na troškove koncesionara, kao i Države, ukoliko dođe do velikih nesreća tokom operacija sa ugljovodnicima. U tom kontekstu, troškovi koje će proizvođivati donošenje ovog zakona su zanemarljivi.

4. Propis direktno ne podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu ili stvaranje tržišne konkurencije.

5. Procjena fiskalnog uticaja

1. Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?

2. Da li je obezbijedenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
3. Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
4. Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
5. Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?
6. Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
7. Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
8. Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
9. Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
10. Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

1. Donošenje ovog propisa kreira potrebu obezbijedenja finansijskih sredstava za implementaciju propisa. Naime, Nacrtom zakona je propisano da će Uprava za ugljovodnike vršiti upravne i stručne poslove iz oblasti sigurnosti operacija sa ugljovodnicima. Uprava za ugljovodnike mora da poveća trenutno raspoložive administrativne kapacitete kako bi mogla obavljati poslove propisane Nacrtom zakona, budući da Uprava za ugljovodnike broji svega pet zaposlenih službenika (ne računajući direktora Uprave). S tim u vezi, predviđeno je da se u 2019 godini izvrši zapošljavanje dva nova državna službenika koji bi radili na poslovima koji se odnose na sigurnost operacija sa ugljovodnicima. Troškovi zapošljavanja dva nova službenika (sram savjetnika/ica I) u Upravi za ugljovodnike iznose cca 19.921,69 EUR. Sredstva su obezbijedena budžetom Uprave za 2019 godinu.
2. Sprovođenje ovog zakona zavisi od daljeg razvoja industrije istraživanja i proizvodnje ugljovodnika u podmorju Crne Gore. Imajući u vidu da se zakonom ne stvaraju novi organi, već postojećim proširuje opseg nadležnosti, izdavanja se jedino vrše za nove zaposlene službenika (dva službenika). Imajući u vidu neizvjesnost pronalaska komercijalnih rezervi ugljovodnika, što direktno utiče na dalji razvoj industrije istraživanja i proizvodnje u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, zapošljavanje se može vršiti na period od dvije godine, tj. do završetka prvog ciklusa projekta istraživanja i proizvodnje ugljovodnika.
3. Propis ne kreira međunarodne finansijske obaveze.
4. Sredstva za sprovođenje zakona, odnosno zapošljavanje novih službenika su obezbijedena budžetom Uprave za 2019 godinu. Sredstva će takođe biti planirana budžetom Uprave za 2020 godinu.
5. Podzakonski propisi, koji će se donijeti na osnovu ovog zakona, neće proizvesti finansijske obaveze.
6. Donošenjem propisa neće doći do prihoda po budžet.
7. Prilikom obračuna troškova, za minimum dva nova radna mjesta, korišteni su iskusveni podaci o prosječnoj bruto zaradi u javnoj upravi.
8. Ne.
9. Ne.
10. U zavisnosti od primjedbi, iste će biti implementirane u postupku utvrđivanja predloga zakona.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

1. Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiska podrška i ako da, kako.
 2. Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili cilijane konsultacije).
 3. Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.
1. U izradi Nacrta zakona nije korišćena eksterna ekspertiza, osim konsultacija sa Grupom za sigurnost operacija sa ugljovodnicima Evropske unije (Offshore Safety Group). Offshore Safety Group je tijelo koje je formirano od strane Direktorata za energetiku Evropske unije, i koje čine nadležna tijela zemalja EU, koje vrše nadzor nad primjenom Direktive.
 2. Za potrebe izrade zakona, sprovedena je javna rasprava u skladu sa zakonom.
 3. Komentar koji su primijeni tokom javne rasprave, su obrađeni u izvještaju sa javne rasprave.

7. Monitoring i evaluacija

1. Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
2. Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
3. Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
4. Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

1. Osnovne prepreke u implementaciji propisa se odnose na: a) nepostojanje dovoljno novčanih sredstava za zapošljavanje novih službenika, čime Uprava za ugljovodnike neće biti u stanju da izvršava dužnosti iz zakona; b) nepostojanje dovoljno kompetentnog kadra u okviru postojećih kapaciteta državne uprave; c) disbalans zarada u javnom sektoru i privatnom sektoru kada je u pitanju ova oblast, što utiče na zapošljavanje kompetentnog kadra u organima državne uprave; e) nedovoljno razumijevanje za važnost ove oblasti;
2. Tokom primjene propisa radiće se konstantan monitoring spovođenja propisa kroz kontrolu usklađenosti koncesionara sa odredbama ovog zakona.
3. Glavni indikatori prema kojim će se mjeriti ispunjenje ciljeva je sprečavanje velikih nesreća tokom izvođenja operacija sa ugljovodnicima tj. obavljanje ovih operacija bez bilo kakvih incidentnih situacija.
4. Monitoring će vršiti Uprava za ugljovodnike.

Datum i mjesto

10. septembar 2019. godine, Podgorica

[Handwritten signature]

