



Br:01-7475/1

Podgorica, 3. jun 2019. godine

**MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA**  
-n/r ministra, g-dina Pavla Radulovića-

**PREDMET: Mišljenje na Predlog zakona o zaštiti morske sredine**

Poštovani,

Povodom Predloga zakona o zaštiti morske sredine (akt broj: 114-81/30, od 15. maja 2019. godine), Ministarstvo finansija daje sljedeće:

**MIŠLJENJE**

Donošenje Zakona o zaštiti morske sredine predviđeno je u cilju stvaranja adekvatnog mehanizma za ostvarivanje dobrog i održivog stanja morske sredine.

Nakon uvida u tekst Predloga zakona i Izvještaj o sprovedenoj analizi uticaja propisa, sugerišemo da se u procesu definisanju podzakonskih akata, kao i drugih mjera i aktivnosti koje proizilaze iz predloga ovog zakona vodi računa da isti nemaju negativan uticaj na poslovno okruženje i građane Crne Gore. Osim navedenog, ovo ministarstvo, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nema dodatnih primjedbi.

Takođe, uvidom u dostavljeni tekst Predloga zakona i navedeni Izvještaj utvrđeno je da implementacija ovog propisa zahtijeva izdvajanje finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore. Naime, članom 24 predviđeno je formiranje Koordinacionog tijela za zaštitu morske sredine, dok je članom 25 precizirano da se sredstva za rad istog obezbjeđuju u Budžetu Crne Gore. Takođe, članom 26 predmetnog zakona propisano je da se zaštita morske sredine finansira iz Budžeta Crne Gore, donacija i drugih izvora u skladu sa zakonom. Potrebna finansijska sredstva za sprovođenje Predloga zakona nisu procijenjena.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, ukazuje da je sredstva potrebna za implementaciju Predloga zakona o zaštiti morske sredine neophodno uskladiti sa sredstvima odobrenim godišnjim zakonom o budžetu, nosiocima aktivnosti, za navedene namjene.

S poštovanjem,



**MINISTAR**

Darko Radunović

# IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

OBRAZAC

PREDLAGAČ

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o zaštiti morske sredine

## 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 promjene propisa („status quo“ opcija)?

- Donošenje Zakona o zaštiti morske sredine predviđeno je u cilju stvaranja adekvatnog mehanizma za ostvarivanje dobrog i održivog stanja morske sredine. Morska sredina je dragocjena baština koja se mora zaštititi, očuvati i ako je to moguće obnavljati. Upravo sa sa ciljem njene zaštite, ovim zakonom stvara osnova za izradu, razvoj, primjenu i praćenje primjene Strategije zaštite morske sredine. Zakonom o životnoj sredini je okvirno i djelimično uređeno pitanje donošenja strategije zaštite morske sredine, ali se ukazala potreba donošenja posebnog zakona koji će na adekvatan način urediti sistem zaštite morske sredine u Crnoj Gori i dodatno ostvariti preduslov usklađivanja sa evropskom praksom. Istovremeno, stvaraju se uslovi za opšte djelovanje na način da preduzete mjere u zaštiti morske sredine budu koordinirane i usaglašene na nivou morskih regiona, odnosno podregiona.
- Posmatrano na regionalnom i globalnom nivou, zaštita morske sredine je od posebnog značaja i jedan je od ciljeva održivog razvoja do 2030. godine koji su definisani Agendom Ujedinjenih nacija za održivi razvoj do 2030. godine. Dodatno, na nacionalnom nivou, obalno područje Crne Gore spada u najvrjednije nacionalne resurse. Karakteriše ga visok razvojni potencijal koji ima suštinski značaj za razvoj crnogorskog društva. Međutim, karakterišu ga i kompleksni odnosi između čovjekovih aktivnosti i prirodnog okruženja koji često kao posljedicu imaju izražene pritiske na prirodne resurse. Budući da je pristupanje Evropskoj uniji strateški prioritet Crne Gore, od značaja je da politika Evropske unije koja se odnosi na obalno područje podrazumijeva obezbjeđivanje zdrave i stabilne životne sredine, ali i zaštite prirodnih resursa kao osnova za dugoročno planiranje i sprovođenje razvojnih aktivnosti.
- „Status quo“ ili mogućnost „ne činiti ništa“ podrazumijeva da se stvari ostave onakve kakve jesu. To bi konkretno značilo neusklađenost sa relevantnom pravnom tekovinom Evropske unije koja predstavlja uslov koji se mora ispuniti u procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji. Takođe, problemi nedovoljno preciznih, odnosno nepostojanje zakonskih rješenja po određenim pitanjima koji se odnose na morsku sredinu, značajno bi doprinio nemogućnosti adekvatne zaštite morske sredine, bez donošenja predmetnog zakona („status quo“ opcija).

## 2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postizu predloženim propisom?
  - Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.
- Cilj donošenja ovog zakona je prije svega stvaranje uslova za zaštitu morske sredine. Takođe, donošenjem ovog propisa postiže se harmonizacija u oblasti zaštite morske sredine sa pravnom tekovinom Evropske unije, kako bi se ispunili prioriteti u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja, Nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s akcionim planom za period 2016-2020 i približili standardima koji se primjenjuju u EU. Ovaj zakon je usklađen sa Okvirnom direktivom o morskoj strategiji (MSFD, 2008/56/EK).
  - Predlog zakona je utvrđen Programom rada Vlade Crne Gore za II kvartal 2019. godine. Takođe, Nacionalnom strategijom za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s akcionim planom za period 2016-2020 mjerom predviđeno je donošenje odgovarajućih zakonskih odredbi u skladu sa navedenom Okvirnom direktivom o morskoj strategiji (MSFD, 2008/56/EK).
  - Donošenje navedenog zakona planirano je i Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2019 – 2021. u dijelu D- Kvalitet voda za II kvartal 2019.

## 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 pravne tekovine Evropske unije u oblasti zaštite morske sredine i time stvore uslovi za zaštitu morske sredine.
  - Obaveza donošenja ovog propisa je predviđena Programom rada Vlade za 2019. godinu, a predstavlja i obavezu usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnom tekovinom EU. Takođe, donošenje ovog Zakona je planirano i Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2019 – 2021.

## 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.
- 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 prvenstveno na organe koji su Predlogom zakona utvrđeni kao nadležni organi, odnosno organi nadležni za zaštitu morske sredine:

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo nauke, Ministarstvo kulture, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo ekonomije, Agenciju za zaštitu prirode i životne sredine, Zavoda za hidrometeorologiju i seizmologiju, kao i druge organe, odnosno pravna lica koji u okviru svojih nadležnosti obavljaju poslove koji se tiču pitanja zaštite morske sredine, odnosno poslove koja se uređuju ovim zakonom. Takođe rješenja data u propisu utičaće 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 poboljšanju opšteg kvaliteta života u Crnoj Gori.
- Primjena ovog zakona neće izazvati troškove građanima i privredj. Nakon izrade Strategije za zaštitu morske sredine, sprovođenje definisanih mjera zahtijevaće izdvajanja iz Budžeta Crne Gore, koja u ovom trenutku nije moguće predvidjeti, već će biti procijenjena tokom pripreme programa mjera.
- Sve pozitivne posljedice donošenja ovog propisa apsolutno opravdavaju troškove koje će stvoriti, jer je riječ o zaštiti morske sredine kroz neminovno usklađivanje procedura sa pravnom tekovinom Evropske Unije.
- Ovim zakonom je predviđeno da se, u cilju davanja mišljenja na Strategiju za zaštitu morske sredine i njene sastavne djelove u skladu sa ovim zakonom, obrazuje Koordinaciono tijelo, shodno ovom zakonu. Koordinaciono tijelo daje mišljenja na predlog Strategije i njenih sastavnih djelova; daje predloge od značaja za unapređenje zaštite morske sredine; razmatra izvještaj o sprovođenju programa mjera. Zakon definiše i da Koordinaciono tijelo za stručna pitanja može obrazovati radne grupe i angažovati eksperte, dok se aktom o obrazovanju utvrđuje sastav i način rada Koordinacionog tijela. Sredstva za rad Koordinacionog tijela obezbjeđuju se u Budžetu Crne Gore. Aktom o osnivanju Koordinacionog tijela utvrdiće se bliži sastav, zadaci, troškovi i način rada i donošenja odluka i druga pitanja od značaja za rad Koordinacionog tijela.
- Važno je istaći da se formiranje navedenog Koordinacionog tijela i definisanje mogućnosti obrazovanja radnih grupa i uključivanja eksperata smatra neophodnim s aspekta mogućnosti adekvatne primjene Zakona u praksi, iz razloga jer je u ovom procesu neophodna saradnja između Ministarstva održivog razvoja i turizma i drugih relevantnih resora. Dodatno, imajući u vidu postojeću pozitivnu praksu zemalja Evropske unije navedeno uvođenje Koordinacionog tijela smatra se neophodnim i s obzirom na potrebu međuresorne koordinacije i razmjene informacija u cilju primjene ovog Zakona, odnosno izrade i adekvatne primjene Strategije za zaštitu morske sredine i izvještavanja o tom procesu.
- Imajući u vidu da se ovaj propis donosi u cilju zaštite morske sredine, a shodno nadležnostima Ministarstva održivog razvoja i turizma da s aspekta izvršne politike sprovede neophodne mjere i aktivnosti za ostvarivanje tih ciljeva, mjere predložene propisom ne smatraju se biznis barijerama. Dakle, u procesu donošenja ovog propisa nijesu utvrđene biznis barijere, jer je u pitanju zaštita morske sredine, odnosno očuvanje životne sredine i usluga ekosistema.

#### 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 obracuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obracunu 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 Zakona potrebno je obezbijediti sredstva iz budžeta Crne Gore za 2020. godinu na dalje za rad članova Koordinacionog tijela.
- Implementacija predmetnog propisa ne prouzrokuje međunarodne finansijske obaveze.
- Ovaj zakon propisuje izradu Strategije zaštite morske sredine i njenih sastavnih djelova, kao i donošenje podzakonskih akata koji čine osnovu za izradu Strategije. Iz navedenih dokumenata će proisteci finansijske obaveze, posebno tokom sprovođenja programa monitoringa morskog ekosistema usklađenog sa zahtjevima Direktive kao i programa mjera. Predmetna finansijska sredstva u ovom trenutku nije moguće procijeniti, već će to biti urađeno tokom pripreme navedenih dokumenata.
- Istovremeno, ukazujemo će prvi ciklus pripreme dokumenata koji čine sastavni dio Strategije zaštite morske sredine biti finansiran iz sredstava donacija, odnosno IPA fondova EU 2016.
- U procesu izrade nacрта ovog zakona nije konsultovano Ministarstvo finansija. Navedenom ministarstvu će se dostaviti tekst Predloga zakona u postupku pribavljanja mišljenja da li je analiza procjene uticaja propisa sačinjena u skladu sa posebnim propisom.

#### 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 ciljne konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti

- U izradi nacрта propisa učestvovala je ekspertica za oblast zaštite morske sredine, prof. sc Nada Krstulović, koja je koordinirala proces prenošenja i sprovođenja Okvirne direktive o morskoj strategiji u Hrvatskoj. Takođe, obezbijedena je i pravna pomoć za izradu Predloga zakona.
- U izradi Predloga zakona, uključujući prvi Nacrt RIA, kao članovi Radne grupe učestvovali su predstavnici: Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva ekonomije - Uprave za ugljovodonike, Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva nauke, Agencije za zaštitu prirode i životne sredine, Uprave za inspeksijske poslove, Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, Zavoda za hidrometeorologiju i seizmologiju, Instituta za biologiju mora, Centra za ekotoksikološka ispitivanja, Instituta za javno zdravlje, Zajednice opština.
- Javna rasprava o Nacrtu zakona i RIA je održana u periodu od 11. marta do 1. aprila 2019. godine.
- Javna rasprava u formi Okruglog stola organizovana je u srijedu, 27. marta 2019. godine, s

početkom u 10 časova, u prostorijama Ministarstva održivog razvoja i turizma.

- Pored predstavnika Ministarstva, okruglom stolu su prisustvovali predstavnici Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, NVO Zeleni dom "Green Home" i NVO Zeleni korak (tri učesnika).
- Tokom Okruglog stola, predstavljen je Nacrt zakona i diskutovani su komentari učesnika na Okruglom stolu koji su većinom bili dostavljeni u elektronskoj formi prije Okruglog stola. Tokom trajanja javne rasprave dostavljeni su komentari, mišljenja i sugestije od strane NVO Zeleni dom "Green Home", NVO Zeleni korak, Ministarstva kulture, kao i mišljenja Ministarstva odbrane, Ministarstva nauke - Instituta za biologiju mora, Zavoda za hidrometeorologiju i seizmologiju, Agencije za zaštitu prirode i životne sredine, Zajednice Opština, Javnog preduzeća za upravljanje morskim odbrom Crne Gore i članova Radne grupe. Nijesu dostavljeni komentari na Nacrt RIA.
- Nakon završene javne rasprave, u propisanom roku sačinjen je izvještaj sa javne rasprave, koji je objavljen na internet stranici Ministarstva održivog razvoja i turizma.

#### 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?

- Nema prepreka u implementaciji propisa ukoliko se ispune prethodne pretpostavke da bi se isti mogao implementirati, a koje se prije svega odnose na obezbjeđivanje sredstava za implementaciju predmetnog zakona (izrada i donošenje podzakonskih akata, kao i dokumenata Strategije zaštite morske sredine).
- Tokom primjene propisa donijeće se podzakonski akti koji će obezbijediti punu pravnu osnovu za implementaciju ovog zakona, a posebno u pogledu ispunjavanja mjera predloženih ovim propisom. Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su priprema i donošenje sastavnih djelova Strategije, shodno Predlogu zakona.
- Kada je u pitanju sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa, nadzor će vršiti Ministarstvo održivog razvoja i turizma, dok će se u roku 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona obrazovati Koordinaciono tijelo.

Podgorica, 15.05.2019.godine



MINISTAR  
*Pavle Radulović*  
Pavle Radulović