



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Br: 02-03-12646/1

Podgorica, 16.11.2021. godine

MINISTARSTVO KAPITALNIH INVESTICIJA

-n/r ministra, gospodina Mladena Bojanića-

Poštovani gospodine Bojaniću,

Povodom *Predloga zakona o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodonika u podmorju*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

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

Uvidom u dostavljeni *Predlog zakona* i *Izvještaj* o analizi uticaja propisa utvrđeno je da za implementaciju navedenog zakona potrebno izdvajanje finansijskih sredstava u vidu finansiranja tri službenika Uprave za ugljovodonike pri Odjeljenju za sigurnost operacija sa ugljovodonicima, od čega je jedan već zaposlen na neodređeno, a dva na određeno vrijeme.

Imajući u vidu da je za implementaciju navedenog zakona potrebno obezbjeđivanje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore u dužem vremenskog periodu u okviru sredstava opredijeljenih za bruto zarade kod Uprave za ugljovodonike, ista će biti predmet razmatranja prilikom planiranja godišnjih Zakona o budžetu.

Istovremeno, implementacijom propisa navedenog Zakona će imati pozitivan uticaj na povećanje prihoda u budžetu Crne Gore u slučaju pronalaska komercijalnih rezervi ugljovodonika.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na tekst *Predloga zakona o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodonika u podmorju*.

S poštovanjem,



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo kapitalnih investicija

NAZIV PROPISA

Nacrt zakona o mjerama sigurnosti pri istraživanju i proizvodnji ugljovodonika

1. Definisanje problema

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. Operacije istraživanja i proizvodnje ugljovodonika mogu da imaju značajan negativan uticaj na životnu sredinu, lica i imovinu, ukoliko se izvode suprotno mjerama sigurnosti, odnosno ukoliko države ne propišu minimum mjera sigurnosti kojih se koncesionari moraju pridržavati. Najznačajniji primjeri negativnih posledica u praksi su nesreća u Meksičkom zalivu, SAD (2010.godina), nesreća na platformi Piper Alfa, Velika Britanija (1988), nesreća na platformi **Alexander L Kielland**, Norveška (1980). Predmetne nesreće se ubrajaju u najveće tehničko-tehnološke nesreće u istoriji čovječanstva, sa velikim negativnim posledicama po životnu sredinu, sa gubitkom velikog broja ljudskih života, kao i negativnim uticajima na ekonomiju zemalja (troškovi uklanjanja negativnih posledica po životnu sredinu, gubitak prihoda od drugih industrija kao npr turizam, itd..) **S tim u vezi**, 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 sprečavanje velikih nesreća tokom izvođenja ovih operacija u podmorju Crne Gore i za ograničavanje posledica takvih nesreća. Time će Crna Gora normativno urediti ovu oblast, odnosno kreirati zakonske pretpostavke za vršenje operacija istraživanja i proizvodnje ugljovodonika na siguran način.

2. Uzrok problema je nedovoljna regulisanost, odnosno postojeća deregulacija pitanja sigurnosti operacija istraživanja i proizvodnje ugljovodonika u podmorju Crne Gore, budući da ova materija nije u dovoljnoj mjeri uređena postojećim propisima. Time je Crna Gora izložena znatnom riziku od potencijalnih velikih nesreća prilikom izvođenja operacija sa ugljovodonicima u podmorju, budući da ove aktivnosti nijesu regulisane, čime državni organi nemaju zakonske osnove da vrše kontrolu nad izvođenjem operacija od strane koncesionara u pogledu sigurnosti tih operacija, odnosno da koncesionari sebi određuju opseg obveza u pogledu mjera sigurnosti. 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. Posledice ovog "problema" po državu Crnu Goru mogu biti veoma značajne. Naime, u skladu sa već zaključenim ugovorima o koncesiji, dolazi se do intezivnog istraživanja ugljovodonika u podmorju Crne Gore, koje uključuju i bušenje istražnih bušotina. Ukoliko se navedena istraživanja nastave izvoditi u postojećem stanju nedovoljne regulacije ove materije, onda je izloženost Crne Gore velikim nesrećama, do kojih može doći tokom izvođenja operacija istraživanja, znatno uvećana. Naime, osnovni cilju donošenja ovog zakona je utvrđivanje minimuma zahtjeva koji bi spriječili nastajanje velikih nesreća tokom izvođenja ovih istraživanja, odnosno utvrđivanje mjera koje bi spriječile dalju eskalaciju velikih nesreća. U slučaju nedonošenja propisa, država nema zakonski osnov da nameće i vrši kontrolu poštovanja mjera sigurnosti prilikom sprovođenja operacija sa ugljovodonicima, čime bi ova oblast bila "samoregulisana" od strane koncesionara. Time bi država bila izložena znatnom riziku od velikih

nesreća, koje mogu imati značajne negativne posledice po životnu sredinu, lica i imovinu, odnosno po ekonomiju države. Procjenjuje se da su troškovi kompanije British Petroleum, koja je bila odgovorna za nesreću u Meksičkom zalivu, iznosili više od 61 milijarde dolara;

4. Trenutnim statusom je u najvećoj mjeri oštećena Država Crna Gora, budući da veoma važna oblast koja se odnosi na sigurnost operacija sa ugljovodonicima nije dovoljno regulisana. U slučaju eventualnih velikih nesreća, negativne posledice 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 Gora u obavezi da implementira Direktivu 2013/30/EU do kraja 2021.godini. Takođe, status quo je nepoželjna opcija, budući na trenutno nedovoljnu regulaciju 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 urediće se oblast sigurnosti istraživanja ugljovodonika u podmorju Crne Gore. Cilj donošenja propisa je izvođenja operacija istraživanja i proizvodnje ugljovodonika na siguran način, bez negativnih posledica po životnu sredinu, lica i imovinu, odnosno ograničavanje posledica mogućih nesreća tokom izvođenja operacija sa ugljovodonicima. Predmetni ciljevi će se kvantifikovati kroz postupak godišnjih izvještaja o incidentnim situacijama tokom istraživanja i proizvodnje ugljovodonika. Cilj države je da se predmetne aktivnosti odvijaju bez incidenata, odnosno da na kraju godine ne postoje slučajevi velikih nesreća.

2. Programom rada Vlade CG je predviđeno utvrđivanje ovog zakona u 2021.godini. Takođe, donošenje ovog zakona je predviđeno i Planom pristupanja CG Evropskoj uniji 2021. – 2023. 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 nedovoljna regulacija ove oblasti, odnosno deregulacija. Jedina opcija za ispunjavanje cilja je donošenje novog propisa. Neregulatorna opcija je neprihvatljiva iz razloga jer bi ova važna oblast bila samoregulisana od strane koncesionara, koji bi sami sebi propisivali opseg obaveza po pitanju mjera sigurnosti, čime bi država bila izložena znatnom riziku. Status quo opcija je ujedno i neregulatorna opcija. Komparativni primjeri iz EU i svijeta, koji su regulisali ovu oblast, pokazuju da status quo tj neregulatorna opcija nije prihvatljiva

2. Preferirana opcija tj opcija donošenja propisa je neophodno jer država mora regulisati ovu važnu oblast, o čemu svjedoče i komparativni primjeri. Takođe, opcija donošenja propisa 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 najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
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 sigurnost operacija sa ugljovodnicima i 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.

Donošenjem Zakona ostvatiće 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) osigurati da se operacije sa ugljovodnicima odvijaju na siguran način;
- 3) jasno identifikovati odgovornost za reagovanje u slučaju incidenata i za otklanje posledica štete od strane koncesionara;
- 4) osigurati da nadležni državni organi imaju tehničku ekspertizu i ovlašćenja za djelovanje;
- 5) identifikovati svi mogući scenariji velikih nesreća povezanih sa upstream operacijama;
- 6) donijeti odgovorajući planova za djelovanje u vanrednim situacijama od strane koncesionara i države;
- 7) uspostaviti sistem nezavisne verifikacije u postupku ocjene usaglašenosti programa I planova koje priprema koncesionar u skladu sa zakonom;
- 8) 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 ugljovodnicima u podmorju i o izmjeni Direktive 2004/35/EU, a koja normativno uređuje pitanja sigurnosti operacija sa ugljovodnicima na području zemalja članica Evropske unije. Sve zemlje EU, u kojima se vrše operacija sa ugljovodnicima 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 crnogorski regulatorni okvir za ovu oblast će biti kompatibilan za propisima zemaljama EU, čime će se olakšati poslovanje i koncesionarima, iz razloga što će zahtjevi po pitanju sigurnosti operacija sa ugljovodnicima 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 učešće 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 uticaji donošenja Zakona ne postoje.

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 ipostojanje planova i programa propisanih ovim Zakonom, troškovi izrade ovih dokumenata ne mogu biti značajni, odnosno isti ne mogu ugoroziti 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 ugljovodonika, tako da ne dolazi do kreiranja novih administrativnih procedura, odnosno do dupliranja istih.

Koncesionari koji vrše istraživanje ugljovodonike se ne smatraju malim i sredjim 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 ugljovodonicima. U tom kontekstu, troškovi koje će prouzrokovati 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 obezbjeđenje 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 obezbijeđena 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 proisteći finansijske obaveze?
6. Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
7. Obrazložiti metodologiju koja je korišćena 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 neće kreirati značajnu potrebu obezbjeđenja finansijskih sredstava za implementaciju propisa. Naime, Uprava za ugljovodonike je već uspostavila Odljelenje za sigurnost operacija sa ugljovodonicima, u kojem zapošljava tri službenika, od čega su dva službenika zapošljena na određeno vrijeme, do januara, odnosno juna 2022.godine. S tim u vezi, troškovi će se ogledati u sprovođenju zapošljavanja dva nova službenika, kada postojećim službenicima istekne ugovor o radu. Međutim, time ne dolazi do novih zapošljavanja, već nastavka rada u postojećem minimalnom kadrovskom kapacitetu.

2. Sprovođenje ovog zakona zavisi od daljeg razvoja industrije istraživanja i proizvodnje ugljovodonika u podmorju Crne Gore. U slučaju komercijalnih otkrića ugljovodonika, povećaće se i obim poslova Uprave za ugljovodonike, čime će se kreirati potreba za novim zaposlenim službenicima koji bi bili zaduženi za praćenje realizacije mjera sigurnosti od strane koncesionara. Međutim, pronalaskom komercijalnih rezervi ugljovodonike će doći i do znatnih prihoda po državu, kroz ubiranje prihoda od industrije.

3. Propis ne kreira međunarodne finansijske obaveze;

4. Sredstva za sprovođenje zakona su obezbijeđena budžetom Uprave za 2021. godinu. Sredstva će takođe biti planirana budžetom Uprave za 2022.godinu.

5. Podzakonski propisi, koji će se donijeti na osnovu ovog zakona, neće proizvesti finansijske obaveze.

6. Donošenjem propisa neće doći do neposrednih prihoda po budžet, budući da se propisom ne uvode poreska ili druga davanja za koncesionare. Međutim, samim razvojem industrije ugljovodonika, na koju se ovaj propis i odnosi, doći će do povećanja prihoda po državu kroz porez koji je propisan Zakonom o porezu na ugljovodonike;

7. Nije planirano novo zapošljavanje, već isključivo obnavljanje ugovora o radu postojećim službenicima Uprave za ugljovodonike, kojima ugovori ističu u 2022. godinu (ili zapošljavanja novih službenika za predmetna radna mjesta, umjesto postojećih, u zavisnosti od ishoda javnih

oglasa). S tim u vezi, troškovi su računati u odnosu na postojeće troškove Uprave za ugljovodonike za dva zaposlena službenika. Metodologija koja je korišćena za proračun troškova je prosječna bruto plata dva službenika – samostalni Savjetnika I u Upravi za ugljovodonike na godišnjem nivou i iznosi 21.360,00 €, odnosno $890,00 \text{ €} \times 12 \times 2 = 21.360,00 \text{ €}$;

8. Ne;

9. Ne;

10. U zavisnosti od primjedni, iste će biti implementirane u postupku utvrđivanja predloga zakona;

6. Konsultacije zainteresovanih strana

1. Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
2. Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane 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 ugljovodonicima 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 raspava u skladu sa zakonom;

3. Komentari koji su primljeni tokom javne raspave, su obrađeni u Izvještaju sa javne raspave. Ukupno je pristiglo 47 komentara, od čega je većina bila u formi pitanja koja su se odnosila na razloge i način transponovanja Direktive u predmetni Zakon.

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 ugljovodonike 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 ugljovodonicima tj. obavljanje ovih operacija bez bilo kakvih incidentnih situacija;

4. Monitoring će vršiti Uprava za ugljovodonike.

Datum i mjesto

25. oktobar 2021. godine, Podgorica

Ministar

Mladen Bojanić

