

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo pomorstva
NAZIV PROPISA	Nacrt Zakona o lukama

1. Definisanje problema

- 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)?

Zakonom o lukama uređuju se pravni status, podjela luka, upravljanje, naknade, javno-privatno partnerstvo u lukama, red u lukama, kao i druga pitanja koja su od značaja za luke u Crnoj Gori.

Zakon o lukama ("Službeni list CG", br. 51/08, 27/13 i 18/19), počeo je sa primjenom 29. oktobra 2008. godine. U godinama koje su uslijedile uočeni su određeni problemi i nejasnoće u odnosu na njegovu primjenu. Iako je Zakon dva puta, u 2013. i 2019. godini, mijenjan i dopunjavan, utvrđeno je da određeni broj pitanja treba drukčije regulisati kako bi se implementirao pravni okvir EU i uspostavio pristup koji će uticati da naše luke dostignu lučku ekspanziju u zemljama u okruženju.

U 2020. godini, počeo je sa primjenom Zakon o javno-privatnom partnerstvu, koji je inicirao i izmjene i dopune Zakona o koncesiji. Zakonom o javno-privatnom partnerstvu propisane su novine kojim je dugoročni ugovorni odnos između javnog i privatnog partnera, zasnovan na podjeli prava, obaveza i rizika radi izvođenja radova od javnog interesa, na javnoj infrastrukturi i objektima i/ili pružanja usluga od javnog interesa. Naročito je značajno da predmet javno-privatnog partnerstva, u skladu sa tim zakonom mogu biti objekti vodnog saobraćaja i luka, kupališta, marine, privezišta, pristaništa i drugi objekti obalne infrastrukture. Naravno, sve ovo dovodi do zaključka da odredbe Zakona o lukama koje se odnose na dodjelu koncesije u skladu Zakonom o koncesijama nemaju pravno utemeljenje, jer predmet ovog zakona je eksploatacija prirodnog bogatstva. Upravo iz tog razloga, značajne izmjene Zakona o lukama biće oslonjene na Zakon o javno-privatnom partnerstvu i predmet i modalitet ugovora koji prepoznaje ovaj zakon.

Iako je Zakonom o lukama propisano da se naknade ostavrene po osnovu ovog zakona koriste za: izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje luka ili dijela luka; održavanje dubina u luci i na sidrištu luke; i poboljšanje sigurnosti i bezbjednosti i zaštite mora od zagađenja s plovniha objekata u luci i na sidrištu luke, Lučka uprava nije uspijevala da ostavrene naknade povraća i usmjeri ih na ono što je propisano.

Naime, Lučka uprava je uspijevala da sredstava iz Budžeta Crne Gore obezbijedi samo za funkcionisanje administrativnih kapaciteta te nije u punom kapacitetu iskoristila svoja prava i obaveze iz Zakona o lukama, odnosno nije u potpunosti sprovela brigu o upravljanju, izgradnji, održavanju, zaštiti i unapređenju luka i nadzor nad korišćenjem luke, pružanjem lučkih usluga i obavljanjem ostalih djelatnosti u luci, a zašto je i osnovana.

Sve ovo ukazuje da je sistem upravljanja lukama neadekvatan naročito jer je Lučka uprava sastavni dio Uprave pomorske sigurnosti čija nadležnost je potpuno usmjerena na sigurnosni aspekt pomorske plovidbe i kao takva neadekvatno koristi svoje kapacitete na unapređenje ekonomskog razvoja lučkog sistema. Upravo iz tog razloga potrebno je mijenjati uređenje Lučke uprave i njeno postojanje razvijati kroz povećanje ulaganja u osnovnu lučku infrastrukturu čime će se obezbijediti adekvatna konkurentnost naših luka na međunarodnom tržištu, a što će uticati na povećanje prihoda svih sudionika u lučkom sektoru i novi infrastrukturni razvoj.

Takođe, zbog potrebe upostavljanja PCS – digitalne informacione platforme za optimizaciju procesa između učesnika u pomorskom lancu snabdijevanja, jasno je da je neophodan potreban stepen autonomije Lučke uprave naročito, kada je u pitanju donošenje operativnih odluka i finansijska autonomija, što je preduslov za omogućavanje efikasne raspodjele investicija, a što će na kraju da omogući lukama da se razvijaju.

Primjenom postojećeg Zakona o lukama konstatovano je da postoje neke nedorečenosti u primjeni propisa koji se odnose na red u lukama, naročito u dijelu inspeksijskog nadzora koji je potrebno dodatno

ojačati, te s tim u vezi dodatno urediti odredbe koje se odnose na nadzor i istovremeno povećati broj inspektora koji će češće intervenirati i nadzirati red u lukama i na lučkom području.

Kroz pregovaračko poglavlje 14 -Saobraćajna politika, koje pripada Klasteru 4 - Zelena agenda i održiva povezanost, koji čine poglavlja 14, 15, 21 i 27 koja se odnose na saobraćajnu politiku, energetiku, trans-evropske mreže i životnu sredinu i klimatske promjene prepoznata je potreba da se pravni okvir Crna Gore uskladi sa pravnom tekovinom EU u dijelu koji se odnosi na luke, i to:

- 1) Direktiva 2019/883 o lučkim uređajima za prihvatanje brodskog otpada i ostataka tereta
- 2) Regulativa (EU) 2017/352 o uspostavljanju okvira za pružanje lučkih usluga i zajedničkih pravila o financijskoj transparentnosti luka
- 3) Direktiva 2001/96 o utvrđivanju usklađenih zahtjeva i postupaka za siguran ukrcaj i iskrcaj brodova za rasuti teret.

Ukoliko novi zakon ne bude donešen to bi uzrokovalo prije svega neusaglašenost Zakona sa pravnom tekovinom EU koja predstavlja relevantni pravni okvir Evropske unije u ovoj tematskoj oblasti, kao i ne poštovanje međunarodnih konvencija, kodeksa, protokola i rezolucija, koji su osnov za ponašanje svih učesnika u lučkom sektoru i pomorstvu uopšte.

Smatramo da i pored uočenih nedostataka kod postojećeg Zakona o lukama nije bilo oštećenih subjekata, jer se radilo o neusaglašenosti u odnosu na pravnu tekovinu EU.

Opcija „status quo“ nije prihvaćena, imajući u vidu neusaglašenosti koje su trebale da se riješe, a koje nijesu mogle biti otklonjene bez izmjena regulatornog okvira.

2. Ciljevi

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

Cilj koji se postiže ovim zakonom je usklađivanje sa EU propisima i međunarodnim standardima i preporukama čime će se zakonodavstvo u oblasti lučkog sektora u potpunosti uskladiti sa pravnim okvirom EU i drugim relevantnim međunarodnim obavezama te se zahtijevati maksimalno poštovanje propisanog.

Imajući u vidu pravnu tekovinu EU u dijelu koji se odnosi na pomorstvo, a u vezi poglavlja 14, Ministarstvo je u obavezi da izvrši usklađivanje oblasti koje se odnose na sledeće:

Direktiva 2019/883/EC o lučkim uređajima za prihvatanje brodskog otpada i ostataka tereta teži smanjenju odlaganja otpada proizvedenog na brodu i ostataka tereta u more. Odgovarajući lučki uređaji za prihvatanje moraju udovoljiti potrebama korisnika, od najvećih trgovačkih brodova do najmanjih čamaca za sport i razonodu, kao i zahtjevima životne sredine, a da pritom ne prouzrokuju neprimjereno kašnjenje plovnim objektima koji ih koriste. Obaveza osiguranja dostupnosti odgovarajućih lučkih uređaja za prihvatanje ostavlja državama visok stepen slobode da organizuju prihvatanje otpada na način koji to njima najbolje odgovara te im, između ostalog, omogućava da postavljaju fiksna postrojenja za prihvatanje ili da imenuju pružatelje usluga koji će, u slučaju potrebe, u lukama postaviti mobilne jedinice za prihvatanje. S tim u vezi neophodno je da se kroz Zakon o lukama osigura primjereni pravni okvir za odgovarajuće funkcionisanje lučkih uređaja za prihvatanje otpada.

Regulativa (EU) 2017/352 o uspostavljanju okvira za pružanje lučkih usluga i zajedničkih pravila o financijskoj transparentnosti luka usmjerena je na olakšavanje pristupa tržištu lučkih usluga i uvođenju finansijske transparentnosti i autonomije morskih luka čime će se poboljšati kvalitet i efikasnost usluga koje se pružaju korisnicima luka. Primjena ove Regulative doprinosi povoljnijem okruženju za ulaganja u luke, kao i da se smanje troškovi korisnicima prevoza, utiče na unapređenje pomorskog saobraćaja na kratkim relacijama i boljem povezivanju pomorskog saobraćaja sa željezničkim saobraćajem, saobraćajem unutarašnjim plovnim putevima i drumskim saobraćajem. Ovom Regulativom uspostavlja se okvir za pružanje lučkih usluga i zajednička pravila za finansijsku transparentnost i za naknade za lučke usluge i naknade za upotrebu lučke infrastrukture.

Direktiva 2001/96/ o utvrđivanju usklađenih zahtjeva i postupaka za siguran ukrcaj i iskrcaj brodova za rasuti teret koja za cilj ima da se podizanje sigurnosti brodova za rasuti teret i njihovih posada smanjivanjem rizika od neispravnog ukrcaja i iskrcaja na terminalima za suvi rasuti teret. To se može sprovesti uspostavljanjem usklađenih postupaka saradnje i komunikacije između broda i terminala kao i utvrđivanjem adekvatnih zahtjeva za brodove i terminale.

Obaveza donošenja ovog zakona proizilazi iz Programa rada Vlade za 2025. godinu.

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?

"Status quo" opcija nije prihvatljiva, a ovo iz razloga što postojeće stanje ne bi doprinijelo uređenju luka u Crnoj Gori u odnosu na pravni status, podjelu luka, upravljanje, naknade, javno-privatno partnerstvo u lukama i red u lukama.

Imajući u vidu potrebu da se izvrši usklađivanje zakonskog okvira Crne Gore sa pravnom tekovinom EU to je uslovalo izradu novog Zakona o lukama, kojim će se stvoriti osnova da se isti primijeni i osigura uređenje lučkog sektora. Luka predstavlja dobro u opštoj upotrebi od interesa za Crnu Goru i dostupna je na korišćenje, pod jednakim uslovima, svim zainteresovanim fizičkim i pravnim licima u skladu sa zakonom. Lučko zemljište i infrastruktura su u državnoj svojini. Lučka suprastruktura može biti u svojini pravnih ili fizičkih lica.

Javno-privatno partnerstvo, u smislu ovog zakona, je dugoročni odnos između javnog i privatnog partnera zasnovan na podjeli prava, obaveza i rizika radi izvođenja radova od javnog interesa na lučkoj infrastrukturi kroz ugovor o koncesiji za javne radove i/ili pružanja lučkih usluga kroz ugovor o koncesiji za lučke usluge u lukama Crne Gore. Izgradnja i rekonstrukcija objekata lučke infrastrukture i suprastrukture vrši se u skladu sa propisima koji uređuju planiranje i uređenje prostora i izgradnja objekata.

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.

Zakon o lukama će pozitivno uticati na luke i lučki sektor u cjelini i sve učesnike koji participiraju u njemu, jer će se nastaviti dobra praksa u dijelu pojednostavljivanja procedura i usklađivanja istih sa međunarodnim standardima i pravilima. Donošenjem Predloga zakona osiguraće se primjena i Zakona o javno-privatnom partnerstvu. Javno-privatno partnerstvo, u smislu ovog zakona, je dugoročni odnos između javnog i privatnog partnera zasnovan na podjeli prava, obaveza i rizika radi izvođenja radova od javnog interesa na lučkoj infrastrukturi kroz ugovor o koncesiji za javne radove i/ili pružanja lučkih usluga kroz ugovor o koncesiji za lučke usluge u lukama Crne Gore.

Primjenom Zakona se uvode dodatne naknade u dijelu primjene Direktiva 2019/883/EC Troškove osiguranja i korištenja opreme i usluga lučkih prihvatnih uređaja snose pomorski objekti plaćanjem naknade za prihvatanje i sakupljanje otpada, koji ne uključuje ostatke tereta. Naknada se utvrđuje u odnosu na kategoriju, vrstu i veličinu plovnog objekta, i u zavisnosti o radnom vremenu luke.

Ovaj propis ne utiče na stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu.

Nema administrativnih opterećenja i zakon neće stvoriti biznis barijere koje bi u ovom trenutku mogli identifikovati.

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 obezbijeđena 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 proistići 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 uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Nakon usvajanja zakona, donijeće se podzakonski propisi za njegovo sprovođenje, a unaprijediće se politike i prakse nadzora.

Prilikom pripreme teksta Predloga zakona o sigurnosti pomorske plovidbe koji će da uslijedi nakon završetka javne rasprave pristupiće se detaljnoj analizi obezbjeđenja potrebnih finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore koja će biti potreba za implemetaciju Zakona. Takođe da će prilikom pripreme budžeta za narednu godinu biti planiran potreban iznos finansijskih sredstava.

Implementacijom zakona ostvariće se određeni prihodi za budžet Crne Gore i to po osnovu primjene Zakona od propisanih naknada i kaznenih odredbi.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertna podrška 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.

Obezbijeđena je ekspertna podrška na izradi Predloga Zakona o lukama.

Za izradu predloženog propisa obrazovana je radna grupa od strane Ministarstva pomorstva, koju su sačinjavali predstavnici Ministarstva pomorstva, Uprave pomorske sigurnosti, AD Luka Bar, AD Luka Kotor, Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore i Pomorskog fakulteta Kotor.

Prilikom izrade predloženog zakona konsultovana je dosadašnja praksa i dostavljene primjedbe, sugestije i predlozi dobijeni od članova radne grupe.

Izrada zakona temeljila se na komentarima i sugestijama zainteresovanih subjekata u cilju pripreme Nacrta zakona o lukama.

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?

Ne postoje prepreke za implementaciju propisa.

Ministarstvo pomorstva će pratiti izvršavanje odredbi Zakona, a vršiće se i izvještavanje u vezi napretka, Vladi i međunarodnim partnerima.

Glavni indikatori kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva postavljenih Zakonom, a odnose se na luke su:

- broj zaključenih koncesija,
- broj uplovljavanja brodova,
- broj inspekcijjskih pregleda u odnosu na red u lukama.

Ministarstvo pomorstva će na osnovu statističkog prikaza sačinjavati analizu ispunjenosti uslova.

Za sprovođenje ovog propisa zaduženo je Ministarstvo pomorstva i Uprava pomorske sigurnosti i upravljanja lukama.

Datum i mjesto

Podgorica, 22. avgust 2025. godine

DRŽAVNI SEKRETAR

Jovan Šćekić

