



Ministarstvo
finansija

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

Br:02-05-041/26-7830/2

Podgorica, 09.03.2026. godine

Za: MINISTARSTVO EKOLOGIJE, ODRŽIVOG RAZVOJA I RAZVOJA SJEVERA, Eko-efikasna zgrada, Podgorica

gospodinu, Damjanu Čulafiću, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini

Veza: Vaš akt broj: 04-322/26-299/8 od 04.03.2026. godine

Poštovani gospodine Čulafiću,

Povodom *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Predloženim propisom postiže se opšti cilj, unapređenje pravne sigurnosti i efikasnosti primjene Zakona, kroz potpunije usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije, kao i specifični ciljevi: otklanjanje normativnih nedorečenosti, preciziranje pojmova, postupka utvrđivanja neposredne opasnosti od štete, kriterijuma za utvrđivanje značajne štete, postupka odlučivanja o mjerama remedijacije; i usklađivanje terminologije sa pravnom tekovinom EU (Direktiva 2004/35/EC – Environmental Liability Directive).

Shodno dostavljenom Predlogu zakona i Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, navedeno je da za implementaciju propisa nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore, jer se izmjenama zakona ne uvode nove finansijske obaveze za državu. Takođe, navedeno je da u slučaju nastanka štete u životnoj sredini i neposredne opasnosti od štete, za sprovođenje preventivnih mjera i mjera remedijacije potrebno je obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore, u slučaju kada operator nije poznat, što je utvrđeno važećim zakonom. Kvantifikaciju štete moguće je utvrditi tek na osnovu procijenjene štete.

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

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija sa aspekta budžeta, u načelu nema primjedbi na dostavljeni Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Takođe, napominjemo da je neophodno sve aktivnosti iz Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, potrebno uskladiti sa sredstvima koja su nosiocima aktivnosti predviđena Zakonom o budžetu Crne Gore za 2026. godinu i srednjoročnim budžetskim okvirom.

Pored navedenog, ukazujemo na član 40 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, kojim je utvrđeno da ugovorene obaveze moraju biti usklađene sa planiranim i odobrenim sredstvima, kao i da je budžetski izvršilac odgovoran za zakonito korišćenje sredstava odobrenih potražnoj jedinici.

S poštovanjem,

MINISTAR

mr Novica Vuković



**ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA
ZAKONA O ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU U ŽIVOTNOJ SREDINI**

Član 1

U Zakonu o odgovornosti za štetu u životnoj sredini („Službeni list Crne Gore“, br. 27/14, 55/16, 84/24) u članu 4 stav 1 alineja 2 riječi: „utvrđen zakonom kojim su uređene vode“ zamjenjuju se riječima: „utvrđene zakonima kojima su uređene vode i zaštita morske sredine;“

U stavu 2 alineja 1 riječi: „odnosno odobrenja nadležnog organa uprave“ zamjenjuju se riječima: „na osnovu dozvole i/ili saglasnosti i/ili odluke u slučaju utvrđivanja javnog interesa;“.

Član 2

U članu 5 stav 1 alineja 2 riječ „grubom“ briše se.

Član 3

U članu 6 stav 1 tačka 1) mijenja se i glasi:

- 1) štetu i neposrednu opasnost od štete u životnoj sredini nastalu kao posljedica oružanog sukoba, borbenih dejstava, građanskog rata, pobune ili prirodne pojave izuzetnog, neizbježnog i nesavladivog karaktera i aktivnosti namijenjene zaštiti od prirodnih katastrofa, odbrani zemlje ili međunarodne bezbjednosti;

U stavu 1 u tački 2 poslije alineje 10 dodaje se nova alineja koja glasi:

„ - Konvencijom o ograničenju odgovornosti za pomorska potraživanja;“.

Član 4

U članu 7 stav 1 poslije tačke 12) dodaje se nova tačka koja glasi:

- 13) zahvatanje i pregrađivanje (zadržavanje branama, pregradama, akumulacijama) voda koje je predmet vodne dozvole u skladu sa zakonom kojim su uređene vode.

Član 5

Član 8 mijenja se i glasi:

„Značenje izraza

Član 8

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

- 1) **aktivnost** je svaka aktivnost obavljena u sklopu ekonomske djelatnosti operatera, bez obzira da li se radi o privatnom, javnom, profitnom ili neprofitnom ekonomskom subjektu;
- 2) **emisija** je ispuštanje u životnu sredinu supstanci, smješa, organizama ili mikro-organizama, koje je rezultat aktivnosti ljudi;
- 3) **mjere remedijacije** su radnje i mjere za oporavak, rehabilitaciju ili nadomještanje oštećenih prirodnih resursa i/ili usluga, uključujući mjere za ublažavanje posljedica štete, privremene mjere kao i mjere, kojima se obezbjeđuju resursi ili usluge jednake prvobitnim;

- 4) **morske vode** su unutrašnje morske vode i teritorijalno more Crne Gore i njihovo dno i podmorje, od osnovne linije od koje se mjere teritorijalne vode do najdalje linije područja na kojem Crna Gora ostvaruje suverena prava, odnosno jurisdikciju;
- 5) **neposredna opasnost od štete** je vjerovatnoća da će nastati šteta u životnoj sredini u bliskoj budućnosti;
- 6) **oporavak**, odnosno prirodni oporavak voda, zaštićenih vrsta i prirodnih staništa je vraćanje oštećenog prirodnog resursa i/ili narušenih funkcija u prvobitno stanje;
- 7) **oporavak**, odnosno prirodni oporavak zemljišta je uklanjanje svakog značajnog rizika od štetnog uticaja na zdravlje ljudi;
- 8) **operater** je pravno ili fizičko lice koje obavlja djelatnost ili aktivnost ili ga kontroliše ili je ovlašćeno za donošenje ekonomskih odluka u oblasti tehničkog funkcionisanja djelatnosti ili aktivnosti, uključujući i nosioca dozvola ili saglasnosti i/ili obveznika registracije ili obavještanja o aktivnosti koju vrši u skladu sa posebnim propisima.
- 9) **prirodno stanište** je lokalitet kopna ili mora, koje se određuje prema geografskim, abiotskim i biotskim osobinama, prirodno ili poluprirodno, kao i mjesta za razmnožavanje ili odmor životinja, u skladu sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonom kojim je uređena zaštita prirode;
- 10) **prirodni resursi** su zaštićene vrste i prirodna staništa, vode i zemljište;
- 11) **prvobitno stanje** je stanje prirodnog resursa prije nastanka štete na tim resursima i njihovim funkcijama, koje je procijenjeno na osnovu najboljih dostupnih podataka;
- 12) **privremeni gubici** su gubici koji se odnose na period u kome oštećeni prirodni resursi nisu u mogućnosti da obavljaju svoje ekološke funkcije ili pružaju usluge drugim prirodnim resursima ili javnosti, sve dok primarne ili dopunske mjere remedijacije ne počnu da daju rezultate;
- 13) **preventivne mjere** su mjere koje se preduzimaju kada postoji neposredna opasnost od štete u životnoj sredini, radi sprječavanja ili ograničavanja te štete na najmanju mjeru;
- 14) **povoljan status zaštite prirodnog staništa** je status staništa kada su prirodni opseg i područja koja pokriva stabilni ili se povećavaju, a specifične strukture i funkcije koje su neophodne za njegovo dugoročno održavanje postoje i očekivano je da će nastaviti da postoje u doglednoj budućnosti, pri čemu je status zaštite tipičnih vrsta ocijenjen kao povoljan;
- 15) **povoljan status zaštite vrste** je status vrste kada dinamika populacije pokazuje da se ona dugoročno održava kao komponenta svog prirodnog staništa, kada se prirodni opseg vrste ne smanjuje i očekivano je da se neće smanjivati u doglednoj budućnosti i kada postoji i očekivano je da će nastaviti da postoji stanište odgovarajuće veličine za dugoročno održavanje vrste;
- 16) **šteta** je mjerljiva negativna promjena na prirodnom resursu ili mjerljivo narušavanje usluge prirodnog resursa, koje može nastati direktno ili indirektno;
- 17) **troškovi** su opravdani troškovi za potrebe sprovođenja ovog zakona, uključujući troškove procjene štete u životnoj sredini i neposredne opasnosti od štete, sprovođenja mjera, nadzora i programa praćenja stanja životne sredine nakon sprovedenih mjera, kao i administrativni, pravni i troškovi sprovođenja mjera nadzora i kaznenih mjera, troškovi prikupljanja podataka i ostali opšti troškovi;
- 18) **usluge prirodnih resursa** su funkcije koje prirodni resurs pruža drugom prirodnom resursu ili javnosti;
- 19) **vode** su površinske, podzemne, kopnene, morske vode i vode priobalnog mora, zaslanjene vode, ušća rijeka koje se ulivaju u more, mineralne, termalne i termo-mineralne vode i vještačka vodna tijela uključujući i vodu za piće, kupanje i ljudsku upotrebu;
- 20) **vodno dobro** obuhvata prirodna i vještačka vodna tijela i vodno zemljište u skladu sa zakonom;
- 21) **zainteresovana javnost** je javnost koja je pogođena štetom ili je vrlo vjerovatno da će biti pogođena štetom, koja ima interes u donošenju odluka vezanih za predmetnu štetu, kojima su ugrožena određena prava, uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine;

22) **zaštićene vrste** su divlje vrste biljaka, životinja i gljiva koje su zaštićene u skladu sa zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima."

Član 6

U članu 10 stav 2 mijenja se i glasi:

„Ukoliko nadležna inspekcija utvrdi da postoji neposredna opasnost od štete, odnosno da je nastala šteta u životnoj sredini, o navedenom obavještava organ uprave i dostavlja zapisnik o izvršenom inspekcijskom nadzoru.“

Poslije stava 3 dodaju se 3 nova stava, koji glase:

„Ukoliko organ uprave po službenoj dužnosti pokreće postupak, može se u cilju prikupljanja dodatnih podataka obratiti nadležnim inspekcijama radi dostavljanja zapisnika.

Radi utvrđivanja relevantnih činjenica iz stava 1 ovog člana, organ uprave može zahtijevati od operatera da, o svom trošku, sprovede sva neophodna mjerenja i ispitivanja i dostavi tražene podatke.

Ako zahtjev iz stava 1 ovog člana i drugi podaci na uvjerljiv način ukazuju na to da postoji šteta ili neposredna opasnost od štete u životnoj sredini, organ uprave dužan je da omogući operateru da se izjasni o navodima iznesenim u zahtjevu i o utvrđenim činjenicama.“

Član 7

Čl. 11, 12 i 13 brišu se.

Član 8

Član 14 mijenja se i glasi:

„Obavještavanje o pokretanju postupka

Član 14

Organ uprave obavještava podnosioca zahtjeva, operatera, organ lokalne uprave na čijoj teritoriji je nastala šteta ili postoji neposredna opasnost od štete, organ državne uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine (u daljem tekstu: Ministarstvo) i nadležnu inspekciju, o pokretanju postupka ili odbijanju zahtjeva sa obrazloženjem, u roku od pet dana od dana kada je započeo postupak, odnosno od dana donošenja rješenja o odbijanju zahtjeva.

Obavještavanje o pokretanju postupka odnosno rješenje o odbijanju zahtjeva iz stava 1 ovog člana organ uprave dužan je da objavi na svojoj internet stranici.

Protiv rješenja o odbijanju zahtjeva iz stava 2 ovog člana operater i/ili zainteresovana javnost može podnijeti žalbu Ministarstvu.“

Član 9

U članu 15 poslije stava 2 dodaje se novi stav koji glasi:

„Šteta koja ima dokazan uticaj na zdravlje ljudi obavezno se smatra značajnom štetom.“

Dosadašnji stav 3 postaje stav 4.

U stavu 4 u alineja 2 nakon riječi „uzroka“ dodaju se riječi: „ili usljed intervencija koje su sastavni dio redovnog upravljanja područjem koje je sproveo vlasnik ili upravljač zaštićenog prirodnog dobra, a koje su utvrđene evidencijom o tim staništima ili ciljno izrađenim studijama;“

- oštećenja nanosena zaštićenim vrstama i prirodnim staništima koja se mogu prirodnim putem za kratko vrijeme vratiti u prvobitno stanje ili u stanje koje se smatra jednakim ili boljim od prvobitnog, a koje dostižu sopstvenom dinamikom.

Poslije stava 4 dodaje se novi stav koji glasi:

„Stanje prirodnog resursa prije nastanka štete na tim resursima i njihovim funkcijama, procjenjuje se na osnovu pouzdanih, ažurnih i vjerodostojnih dostupnih podataka, kao što su:

- podaci iz nacionalnog monitoringa;
- uporedni podaci o sličnim neoštećenim područjima;
- podaci o vrstama, staništima i mjerama očuvanja za Natura 2000 područja;
- naučna literatura;
- i drugi raspoloživi podaci.“

Član 10

Član 16 mijenja se i glasi:

„Preventivne mjere

Član 16

Ako postoji neposredna opasnost od štete u životnoj sredini, operater je dužan da, bez odlaganja, preduzme neophodne preventivne mjere radi sprečavanja nastanka štete.

U slučaju iz stava 1 ovog člana operater je dužan da, bez odlaganja, obavijesti organ uprave i nadležnu inspekciju o neposrednoj opasnosti od nastanka štete, preduzetim preventivnim mjerama i njihovim rezultatima, naročito ako preventivne mjere koje je preduzeo nijesu dovele do otklanjanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini.

U slučaju kada preventivne mjere koje je operater preduzeo nijesu dovele do otklanjanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini, organ uprave, na osnovu dostavljenih informacija, rješenjem nalaže operateru sprovođenje preventivnih mjera i određuje rok i način njihovog sprovođenja.

Rješenjem iz stava 3 ovog člana organ uprave može dati uputstva o sprovođenju preventivnih mjera.

Prilikom određivanja preventivnih mjera organ uprave utvrđuje mjere koje su neophodne radi sprečavanja nastanka štete u životnoj sredini, na osnovu podataka i informacija koje dostavi operater, nalaza nadležne inspekcije, rezultata monitoringa i drugih raspoloživih dokaza, kao i stručnih nalaza i mišljenja ovlašćenih lica i institucija, kada je to potrebno.

Ako su planovima, programima ili internim procedurama operatera utvrđene mjere za sprečavanje nastanka štete u životnoj sredini, organ uprave može uzeti u obzir i te mjere, ako su primjerene i dovoljne za sprečavanje nastanka štete.

Izuzetno od stava 4 ovog zakona, preventivne mjere preduzima organ uprave ako:

- operater ne sprovede preventivne mjere;
- operater sprovede preventivne mjere suprotno datom uputstvu;
- ako nije moguće identifikovati operatera; ili
- nije dužan da snosi troškove sprovedenih mjera u skladu sa članom 32 ovog zakona.

Troškove preventivnih mjera iz stava 7 alineja 1, 2 i 3, ovog člana koje je preduzeo organ uprave snosi operater.

Organ uprave ima pravo na refundiranje troškova iz stava 8 ovog člana u roku od pet godina od dana sprovedenih preventivnih mjera ili od dana kada operater bude poznat, zavisno od toga koji je datum kasniji.

Organ uprave može, u svakom trenutku:

- zahtijevati od operatera podatke i informacije o neposrednoj opasnosti od nastanka štete;
- naložiti sprovođenje preventivnih mjera;
- dati uputstva za sprovođenje preventivnih mjera
- sprovesti preventivne mjere.

Protiv rješenja iz stava 4 ovog člana operater i/ili zainteresovana javnost može izjaviti žalbu Ministarstvu.

Član 11

Član 17 mijenja se i glasi:

„Mjere u slučaju nastanka štete u životnoj sredini

Član 17

Kada nastane šteta u životnoj sredini, operater je dužan da, bez odlaganja:

- obavijesti organ uprave i nadležnu inspekciju o svim okolnostima nastanka štete;
- preduzme neophodne mjere radi neposredne kontrole, ograničavanja, uklanjanja ili upravljanja na drugi način relevantnim zagađujućim materijama i/ili drugim faktorima štete radi ograničavanja i sprječavanja daljeg širenja štete u životnoj sredini, narušavanja funkcija, odnosno usluga prirodnog resursa i negativnih uticaja na zdravlje ljudi;
- sprovede mjere remedijacije o čijem je sprovođenju odlučeno u skladu sa članom 20 ovog zakona.

Na osnovu dostavljenih informacija organ uprave rješenjem utvrđuje da je nastala šteta u životnoj sredini i utvrđuje obavezu operateru da sačini predlog mjera remedijacije, osim u slučaju kada je odlučio da ih sam sprovede.

Operater je dužan da uz predlog mjera remedijacije iz stava 2 ovog člana, dostavi i program praćenja stanja životne sredine nakon sprovođenja mjera remedijacije.

Organ uprave dužan je da, u roku od tri dana od dana prijema predloga mjera remedijacije, obavijesti zainteresovanu javnost i vlasnike nepokretnosti na kojim će se sprovesti mjere remedijacije, radi dostavljanja mišljenja, primjedbi i sugestija na predlog mjera remedijacije.

Izuzetno od stava 3 ovog člana organ uprave može odlučiti da sam sprovede mjere remedijacije, ako:

- operater ne sprovede hitne mjere u skladu sa stavom 1 ovog člana;
- ne sprovede mjere remedijacije utvrđene rješenjem;
- sprovede mjere remedijacije suprotno uputstvu organa uprave;
- ako nije moguće identifikovati operatera;
- nije dužan da snosi troškove sprovedenih mjera remedijacije u skladu sa članom 32 ovog zakona.

Kada nastane šteta u životnoj sredini, organ uprave može u svakom trenutku:

- zahtijevati od operatera da dostavi sve dodatne informacije o nastaloj šteti;
- može preduzeti ili naložiti operateru da preduzme mjere iz stava 1 alineja 2 ovog člana ili dati detaljna uputstva operateru u vezi sa sprovođenjem tih mjera;
- operateru naložiti sprovođenje mjera remedijacije;
- dati uputstva o sprovođenju mjera remedijacije;
- sam preduzeti potrebne mjere remedijacije.

Protiv rješenja iz stava 3 ovog člana operater i/ili zainteresovana javnost može izjaviti žalbu Ministarstvu.

Član 12

Član 18 briše se.

Član 13

U članu 19 poslije stava 3 dodaju se tri nova stava koja glase:

„Komisija u saradnji sa operaterom odlučuje koje mjere remedijacije je potrebno sprovesti.

Kada je životnoj sredini pričinjena takva šteta da se sve neophodne mjere remedijacije ne mogu sprovesti istovremeno, Komisija određuje prioritete primjene mjera remedijacije, vodeći računa o prirodi, obimu i značaju štete pričinjene na različitim segmentima životne sredine, mogućnostima prirodnog oporavka i rizicima po zdravlje ljudi.

Prilikom odlučivanja o predlogu mjera remedijacije Komisija uzima u obzir mišljenja, primjedbe i sugestije iz člana 17 stava 4 ovog člana.“

Dosadašnji st. 4.5 i 6 postaju st. 7, 8 i 9.

Član 14

Član 20 mijenja se i glasi:

„Odlučivanje o mjerama remedijacije

Član 20

Organ uprave odlučuje o predlogu mjera remedijacije u roku od pet dana od dana dostavljanja mišljenja Komisije i donosi rješenje.

Rješenjem iz stava 1 ovog člana organ uprave može dati uputstva o sprovođenju mjera remedijacije.

Protiv rješenja iz stava 1 ovog člana operater i/ili zainteresovana javnost može izjaviti žalbu Ministarstvu.“

Član 15

Član 30 briše se.

Član 16

U članu 32 u nazivu poslije riječi „sprovođenja“ dodaju se riječi: „preventivnih mjera i“.

U stavu 1 poslije riječi „sprovođenja“ dodaju se riječi: „preventivnih mjera i“, a poslije riječi: „šteta,“ dodaju se riječi: „odnosno neposredna opasnost od štete“.

Član 17

Poslije člana 36 dodaje se novi član koji glasi:

„Vođenje evidencije

Član 36a

Organ uprave vodi evidenciju o svim slučajevima štete u životnoj sredini u skladu s ovim zakonom.

Evidencija iz stava 1 ovog člana sadrži za svaki pojedinačni slučaj podatke o:

- vrsti štete (šteta pričinjena zaštićenim vrstama, prirodnim staništima, vodi ili zemljištu);
- datumu nastanka štete i/ili utvrđivanja štete
- djelatnosti i/ili aktivnosti iz člana 7 ovog zakona kojom je šteta prouzrokovana.

Evidencija iz stava 2 ovog člana dostavlja se Evropskoj komisiji svakih pet godina.“

Član 18

Član 39 mijenja se i glasi:

„Ovlašćenja inspektora

Član 39

U vršenju inspeksijskog nadzora nadležni inspektor ima ovlašćenje da utvrdi da li:

- 1) je šteta ili neposredna opasnost od štete prouzrokovana obavljanjem djelatnosti, odnosno aktivnosti koje predstavljaju rizik za zdravlje ljudi i/ili životnu sredinu;
- 2) je šteta ili neposredna opasnost od štete zaštićenim vrstama ili prirodnim staništima uzrokovana bilo kojom drugom aktivnošću koju je izazvao operater kršeći zakon ili profesionalne standarde, interna pravila poslovanja ili nepažnjom;
- 3) je u slučaju neposredne opasnosti od štete operater bez odlaganja preduzeo neophodne preventivne mjere;

- 4) je operater obavijestio nadležne organe o neposrednoj opasnosti od nastanka štete, preduzetim preventivnim mjerama i njihovim rezultatima, naročito ako preventivne mjere koje je preduzeo nijesu dovele do otklanjanja neposredne opasnosti ili štete u životnoj sredini;
- 5) je operater preduzeo preventivne mjere naložene rješenjem organa uprave;
- 6) je operater bez odlaganja preuzeo neophodne mjere u slučaju nastanka štete u životnoj sredini;
- 7) je operater obavijestio nadležne organe o svim okolnostima nastanka štete;
- 8) da li je operater sproveo mjere remedijacije u slučaju kada je došlo do štete u životnoj sredini;
- 9) operater postupuje u skladu sa programom praćenja stanja životne sredine nakon sprovedenih mjera remedijacije;
- 10) je operater osiguran od odgovornosti za štetu i neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini, u skladu sa zakonom."

Član 19

Član 40 mijenja se i glasi:

Prava i obaveze inspektora

Član 40

U vršenju poslova iz člana 39 ovog zakona nadležni inspektor je obavezan da:

- 1) naredi operateru da, bez odlaganja, preduzme neophodne preventivne mjere, kada postoji neposredna opasnost od nastanka štete;
- 2) naredi operateru da, bez odlaganja, obavijesti nadležne organe o neposrednoj opasnosti od nastanka štete, preduzetim preventivnim mjerama i njihovim rezultatima, naročito ako preventivne mjere koje je preduzeo nijesu dovele do otklanjanja neposredne opasnosti ili štete u životnoj sredini;
- 3) naredi operateru sprovođenje preventivnih mjera naloženih rješenjem organa uprave;
- 4) zabrani obavljanje djelatnosti/aktivnosti kada je došlo do štete u životnoj sredini ili postoji neposredna opasnost od štete kako bi se spriječili ili ograničili negativni uticaji na zdravlje ljudi i životnu sredinu;
- 5) naredi operateru da bez odlaganja preduzme neophodne mjere u slučaju nastanka štete u životnoj sredini;
- 6) naredi operateru da bez odlaganja obavijesti nadležne organe o svim okolnostima nastanka štete;
- 7) naredi operateru da organu uprave dostavi predlog mjera remedijacije sa programom praćenja stanja životne sredine, na davanje saglasnosti;
- 8) naredi operateru da sprovede mjere remedijacije utvrđene rješenjem;
- 9) naredi operateru da postupuje u skladu sa programom praćenja stanja životne sredine nakon sprovedenih mjera remedijacije;
- 10) naredi operateru da se osigura od odgovornosti za štetu i neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini, u skladu sa zakonom.

Član 20

U članu 41 stav 1 mijenja se i glasi:

„Novčanom kaznom od 2.000 eura do 40.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:

- 1) bez odlaganja, ne preduzme neophodne preventivne mjere radi sprečavanja nastanka štete u slučaju postojanja neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini (član 16 stav 1);
- 2) bez odlaganja, ne obavijesti organ uprave i nadležnu inspekciju o neposrednoj opasnosti od nastanka štete, preduzetim preventivnim mjerama i njihovim rezultatima (član 16 stav 2);
- 3) bez odlaganja, ne obavijesti organ uprave i nadležnu inspekciju o neposrednoj opasnosti od nastanka štete, ako preventivne mjere koje je preduzeo nijesu dovele do otklanjanja neposredne opasnosti ili štete u životnoj sredini (član 16 stav 2);

- 4) bez odlaganja, ne obavijesti organ uprave i nadležnu inspekciju o svim okolnostima nastanka štete (član 17 stav 1 alineja 1);
- 5) ne preduzme neophodne mjere radi neposredne kontrole, ograničavanja, uklanjanja ili upravljanja na drugi način relevantnim zagađujućim materijama i/ili drugim faktorima štete radi ograničavanja i sprječavanja daljeg širenja štete u životnoj sredini, narušavanja funkcija, odnosno usluga prirodnog resursa i negativnih uticaja na zdravlje ljudi (član 17 stav 1 alineja 2);
- 6) ne sprovede mjere remedijacije o čijem je sprovođenju odlučeno u skladu sa članom 20 ovog zakona (član 17 stav 1 alineja 3);
- 7) uz predlog mjera remedijacije iz člana 17 stav 3 ovog zakona, ne dostavi i program praćenja stanja životne sredine nakon sprovođenja mjera remedijacije (član 17 stav 3);
- 8) se ne osigura od odgovornosti za štetu i neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini ili ne obezbijedi drugi instrument finansijskog obezbjeđenja, a obavlja djelatnost odnosno aktivnosti iz člana 7 ovog zakona (član 34)."

Član 21

Poslije člana 42 dodaje se novi član koji glasi:

„Odložena primjena Član 42a

Odredba člana 36a stav 3 ovog zakona primjenjivaće se od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji."

Član 22

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini sadržan je u odredbi člana 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je predviđeno da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju pitanja od interesa za Crnu Goru.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Pravo zaštite životne sredine predstavlja jedan od ključnih instrumenata regulisanja i upravljanja održivim razvojem, koji je prepoznat kao jedan od temeljnih ciljeva savremenog međunarodnog prava i javnih politika. Ostvarivanje održivog razvoja podrazumijeva uspostavljanje efikasnog sistema upravljanja životnom sredinom, usmjerenog na smanjenje rizika od zagađenja, sprječavanje degradacije ekosistema i plansko, racionalno korišćenje prirodnih resursa. U tom kontekstu, zakon kojim se uređuje odgovornost za štetu u životnoj sredini predstavlja važan regulatorni mehanizam za sprovođenje načela „zagađivač plaća“, kojim se jasno utvrđuje obaveza operatera da snosi odgovornost za štetne posljedice svojih aktivnosti.

Direktiva 2004/35/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. aprila 2004. godine o odgovornosti za štetu u životnoj sredini u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u životnoj sredini definiše „štetu u životnoj sredini“ kao štetu nanijetu zaštićenim vrstama i prirodnim staništima, vodama i zemljištu, u skladu sa relevantnim propisima Evropske unije. Direktivom su uspostavljena dva režima odgovornosti: objektivna (striktna) odgovornost, koja se primjenjuje na operatere koji obavljaju opasne djelatnosti navedene u Aneksu III Direktive, pri čemu nije potrebno dokazivati krivicu; odgovornost po osnovu kršenja propisa (zasnovana na krivici), koja se primjenjuje na druge profesionalne djelatnosti koje nijesu obuhvaćene Aneksom III, i to u pogledu štete nanijete zaštićenim vrstama i prirodnim staništima.

Odgovornost za štetu u životnoj sredini podrazumijeva obavezu operatera za kojeg je utvrđeno da je prouzrokovao štetu ili neposrednu opasnost od štete, da preduzme mjere sprječavanja i otklanjanja štete, primjenom preventivnih mjera i mjera remedijacije. U slučaju kada šteta još nije nastupila, ali postoji neposredna opasnost od njenog nastanka, operater je dužan da bez odlaganja preduzme sve potrebne preventivne mjere radi sprječavanja štete. Kada je šteta nastupila, operater je dužan da sprovede odgovarajuće mjere remedijacije. Mjere remedijacije obuhvataju skup mjera ili kombinaciju mjera usmjerenih na oporavak, rehabilitaciju ili nadomještanje oštećenih prirodnih resursa i/ili njihovih funkcija (usluga ekosistema), uključujući i privremene mjere i mjere za ublažavanje posljedica štete.

Cilj remedijacije je vraćanje oštećenih prirodnih resursa i njihovih funkcija u prvobitno stanje kroz: primarnu remedijaciju, kojom se resurs ili njegova funkcija vraća u stanje prije nastanka štete; komplementarnu remedijaciju, koja se primjenjuje kada primarna remedijacija ne omogućava potpuni povratak u prvobitno stanje, te se obezbjeđuje sličan prirodni resurs i/ili usluga na istom ili drugom području; kompenzatornu remedijaciju, kojom se nadoknađuju privremeni gubici prirodnih resursa i usluga od trenutka nastanka štete do potpunog oporavka. Operater koji je prouzrokovao štetu ili neposrednu opasnost od štete dužan je da snosi sve troškove sprovođenja preventivnih i remedijacionih mjera, u skladu sa načelom „zagađivač plaća“.

Donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini predviđeno je radi daljeg usklađivanja zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine sa relevantnim zakonodavstvom Evropske unije.

Naime, važećim Zakonom o odgovornosti za štetu u životnoj sredini („Službeni list Crne Gore“, br. 27/14, 55/16, 84/24) nije u potpunosti izvršena transpozicija Direktive 2004/35/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. aprila 2004. godine o odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Navedena Direktiva je u međuvremenu izmijenjena i dopunjena Uredbom (EU) 2019/1010 Evropskog parlamenta i Savjeta, te je radi potpune usklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske unije neophodno izvršiti odgovarajuće izmjene i dopune nacionalnog zakonodavstva.

Pored toga, tokom dosadašnje primjene Zakona identifikovane su određene normativne nedorečenosti u dijelu koji se odnosi na postupak utvrđivanja neposredne opasnosti od štete i same štete u životnoj sredini, kao i u pogledu preciziranja nadležnosti organa za preduzimanje konkretnih radnji u tim postupcima. Predložene izmjene imaju za cilj otklanjanje tih nejasnoća, preciziranje postojećih normi i unapređenje efikasnosti njihove primjene u praksi.

III. USAGLAŠENOST SA PRAVOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE I POTVRĐENIM MEĐUNARODNIM KONVENCIJAMA

Pravna tekovina Evropske unije u oblasti odgovornosti za štetu u životnoj sredini uređena je Direktivom 2004/35/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. aprila 2004. godine o odgovornosti za štetu u životnoj sredini u pogledu sprječavanja i otklanjanja štete u životnoj sredini (Environmental Liability Directive – ELD). Direktiva je stupila na snagu 30. aprila 2004. godine, a njena primjena u državama članicama Evropske unije obezbijeđena je kroz nacionalne propise kojima je izvršena transpozicija. Direktiva je naknadno izmijenjena i dopunjena Direktivom 2006/21/EZ, Direktivom 2009/31/EZ, Direktivom 2013/30/EU i Uredbom (EU) 2019/1010, zbog čega je bilo potrebno izvršiti dodatno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva.

Svrha Direktive 2004/35/EZ jeste uspostavljanje okvira odgovornosti za štetu u životnoj sredini zasnovanog na načelu „zagađivač plaća“, radi sprječavanja nastanka ekološke štete i obezbjeđivanja njenog otklanjanja. Navedeno načelo utvrđeno je i članom 191 stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU), kojim se politika Evropske unije u oblasti životne sredine zasniva, između ostalog, na principu preventivnog djelovanja i principu da zagađivač snosi troškove zagađenja.

Direktiva se odnosi na tzv. „čisto ekološku štetu“, odnosno štetu nanijetu zaštićenim vrstama i prirodnim staništima, vodama i zemljištu, i uspostavlja administrativni sistem odgovornosti koji se razlikuje od građanskopravne odgovornosti za štetu nanijetu imovini ili pojedincima. U skladu sa tim, nadležni organi imaju ovlaštenja da nalože operateru preduzimanje preventivnih mjera u slučaju neposredne opasnosti od štete, kao i mjera remedijacije u slučaju nastupanja štete.

Direktivom se utvrđuje obaveza otklanjanja štete vraćanjem oštećenog prirodnog resursa u prvobitno stanje ili njegovim nadomještanjem, a ne novčanom naknadom štete. Na taj način uspostavlja se poseban režim odgovornosti za štetu u životnoj sredini, koji je različit od sistema građanske odgovornosti.

Takođe, Direktivom se promovise učešće javnosti, uključujući nevladine organizacije koje djeluju u oblasti zaštite životne sredine, kroz pravo da nadležnim organima podnesu zahtjev za preduzimanje mjera u skladu sa propisima, čime se jača transparentnost i primjena prava životne sredine.

Predloženim zakonom obezbjeđuje se dalje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom 2004/35/EZ i njenim izmjenama, čime se ispunjavaju obaveze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji, naročito u okviru pregovaračkog Poglavlja 27 – Životna sredina i klimatske promjene.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Ovim zakonom uređuje se način i postupak utvrđivanja odgovornosti za štetu u životnoj sredini, kao i primjena preventivnih mjera i mjera remedijacije radi sprječavanja i otklanjanja štete u životnoj sredini. Takođe su dati osnovni principi, koji se primjenjuju u oblasti utvrđivanja odgovornosti za štetu u životnoj sredini, zatim primjena zakona kao i izuzeci od primjene i utvrđene aktivnosti koje predstavljaju rizik za zdravlje ljudi i životnu sredinu.

Izmjenama i dopunama zakona u članu 4 izvršene su manje izmjene u cilju preciziranja izuzetaka od primjene zakona, dok su članom 5 date definicije u skladu sa Direktivom 2004/35/EZ o odgovornosti za štetu u životnoj sredini.

Članom 6 Predloga zakona izvršene su izmjene koje se odnose na zahtjev za pokretanje postupka utvrđivanja neposredne opasnosti od štete odnosno štete u životnoj sredini u dijelu nadležnosti inspekcija kada ista utvrdi da postoji neposredna opasnost od štete, odnosno da je nastala šteta u životnoj sredini, o navedenom obavještava organ uprave (Agencija za zaštitu životne sredine) i dostavlja zapisnik o izvršenom inspekcijskom nadzoru. Takođe, ukoliko organ uprave po službenoj dužnosti pokreće postupak, može se u cilju prikupljanja dodatnih podataka obratiti nadležnim inspekcijama radi dostavljanja zapisnika. U cilju utvrđivanja relevantnih činjenica, organ uprave može zahtijevati od operatera da, o svom trošku, sprovede sva neophodna mjerenja i ispitivanja i dostavi tražene podatke.

U članu 8 Predloga zakona propisano je da je nadežni organ dužan da obavijesti podnosioca zahtjeva, operatera, organ lokalne uprave na čijoj teritoriji je nastala šteta ili postoji neposredna opasnost od štete, organ državne uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine i nadležnu inspekciju o pokretanju postupka štete, odnosno neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini ili odbijanju zahtjeva sa obrazloženjem. U cilju informisanja javnosti i zainteresovane javnosti, organ uprave dužan je da isto objavi na svojoj internet stranici. Takođe, je ovim članom utvrđeno da protiv rješenja o odbijanju zahtjeva operater i/ili zainteresovana javnost može podnijeti žalbu Ministarstvu, a što je zahtjev Direktive.

Članom 9 Predloga zakona propisano je da se šteta koja ima dokazan uticaj na zdravlje ljudi obavezno smatra značajnom štetom. Kako bi se pouzdano utvrdilo stanje prirodnog resursa prije nastanka štete na tim resursima i njihovim funkcijama, propisano je da se isto procjenjuje na osnovu pouzdanih, ažurnih i vjerodostojnih dostupnih podataka, kao što su: podaci iz nacionalnog monitoringa; uporedni podaci o sličnim neoštećenim područjima; podaci o vrstama, staništima i mjerama očuvanja za Natura 2000 područja; naučna literatura i drugi raspoloživi podaci.

Članom 10 Predloga zakona, propisane su obaveze operatera i organa uprave u slučaju neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini. Operater je dužan da ako postoji neposredna opasnost od štete u životnoj sredini, bez odlaganja, preduzme neophodne preventivne mjere radi sprečavanja nastanka štete i da o tome odmah obavijesti Agenciju za zaštitu životne sredine i nadležnu inspekciju. Prilikom određivanja preventivnih mjera organ uprave utvrđuje mjere koje su neophodne radi sprečavanja nastanka štete u životnoj sredini, na osnovu podataka i informacija koje dostavi operater, nalaza nadležne inspekcije, rezultata monitoringa i drugih raspoloživih dokaza, kao i stručnih nalaza i mišljenja ovlašćenih lica i institucija, kada je to potrebno. Ako su planovima, programima ili internim procedurama operatera utvrđene mjere za sprečavanje nastanka štete u životnoj sredini, organ uprave može uzeti u obzir i te mjere, ako su primjerene i dovoljne za sprečavanje nastanka štete. Ovim članom je utvrđeno i kada organ uprave može preduzeti preventivne mjere i pravo na refundaciju troškova.

Članom 11 Predloga zakona, propisane su obaveze operatera i organa uprave u slučaju nastanka štete u životnoj sredini. Kada nastane šteta u životnoj sredini, operater je dužan da, bez odlaganja obavijesti organ uprave i nadležnu inspekciju o svim okolnostima nastanka štete i preduzme neophodne mjere radi ograničavanja i sprječavanja daljeg širenja štete u životnoj sredini, narušavanja funkcija, odnosno usluga prirodnog resursa i negativnih uticaja na zdravlje ljudi. Na osnovu dostavljenih informacija organ uprave rješenjem utvrđuje da je nastala šteta u životnoj sredini i utvrđuje obavezu operateru da sačini predlog mjera

remedijacije, uz koji dostavlja i program praćenja stanja životne sredine nakon sprovođenja mjera remedijacije.

Članom 13 Predloga zakona utvrđeno je da ocjenu predloga mjera remedijacije vrši Komisija za ocjenu mjera remedijacije, koju obrazuje organ uprave. Komisiju čine stručnjaci za pojedine oblasti iz životne sredine, predstavnici relevantnih organa uprave i institucija nadležnih za obavljanje pojedinih poslova iz oblasti životne sredine, kao i predstavnici organa uprave, a što je utvrđeno važećim zakonom. Komisija u saradnji sa operaterom odlučuje koje mjere remedijacije je potrebno sprovesti. Ukoliko operater ne ispuni zahtjev organa uprave da sprovede mjere remedijacije, ili ne može biti identifikovan, ili u skladu sa ovim zakonom nije obavezan da snosi troškove sprovođenja remedijacionih mjera, organ uprave može ih sprovesti samostalno ili angažovanjem drugog pravnog lica.

Članom 14 Predloga zakona propisano je da organ uprave odlučuje o predlogu mjera remedijacije u roku od pet dana od dana dostavljanja mišljenja Komisije i donosi rješenje, protiv kojeg se može izjaviti žalba.

Članom 17 Predloga zakona dodat je novi član koji se odnosi na vođenje evidencije, a što je zahtjev Direktive. Naime, organ uprave je dužan da vodi evidenciju o svim slučajevima štete u životnoj sredini u skladu s ovim zakonom i da podatke dostavlja Evropskoj komisiji svakih pet godina.

Članom 18 i 19 Predloga zakona utvrđena su prava, obaveza i ovlašćenja inspekcije, dok su članom 20 precizirane kazene odredbe.

U završnim odredbama utvrđeno je da će se član zakona koji se odnosi na vođenje evidencije i izvještavanje Evropske komisije primjenjivati od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE OVOG ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno izdvojiti sredstva iz budžeta Crne Gore, što je i utvrđeno u Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa - RIA obrazac, u poglavlju Procjena fiskalnog uticaja.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

MINISTARSTVO EKOLOGIJE, ODRŽIVOG RAZVOJA I
RAZVOJA SJEVERA

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o
odgovornosti za štetu u životnoj sredini

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)?

- Izrada Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini ima za cilj da dodatno izvrši usklađivanje važećeg Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini („Službeni list Crne Gore“, br. 27/14, 55/16, 84/24) sa pravnom tekovinom Evropske unije. Naime, potrebno je dodatno unaprijediti odredbe koje se odnose na postupak neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini, kao i štete u životnoj sredini.
- Važećim Zakonom o odgovornosti za štetu u životnoj sredini identifikovani su sljedeći problemi: nepotpuna usklađenost sa pravnom tekovinom EU, prvenstveno sa Direktivom 2004/35/EC o odgovornosti za štetu u životnoj sredini (Environmental Liability Directive – ELD), u dijelu: preciziranja definicija, izuzeća od primjene zakona, definisanja odredbi koje se odnose na pristup pravosuđu, obaveza izvještavanja i razmjene informacija prema Evropskoj Komisiji; nedovoljno precizno normiran postupak utvrđivanja neposredne opasnosti od štete i same štete u životnoj sredini, što u praksi dovodi do: različitog tumačenja, produženja postupaka, otežanog sprovođenja preventivnih mjera i mjera remedijacije.
- Važno je istaći da je cilj navedene EU Direktive kojom je uređena ova oblast da se nadomjesti pričinjena šteta životnoj sredini „u naturi“ odnosno da se životna sredina vrati u prvobitno stanje ili nadomjesti oštećeni prirodni resurs što ne uključuje novčanu nadoknadu štete. Dakle, ovaj zakon utvrđuje odgovornost za štetu u životnoj sredini, koja predstavlja posebnu vrstu odgovornosti i razlikuje se od građanske odgovornosti. Šteta u životnoj sredini shodno ovom zakonu je šteta pričinjena zaštićenim vrstama i prirodnim staništima, vodama i zemljištu.
- Uzrok problema je činjenica da je Direktiva 2004/35/EC u prethodnom periodu izmijenjena i dopunjena, a čije izmjene nijesu u potpunosti transponovane u nacionalno zakonodavstvo. Takođe, tokom primjene Zakona uočene su određeni nedostaci u pogledu definisanja procedure sprovođenja postupka utvrđivanja neposredne opasnosti od štete, kao i štete u životnoj sredini. Praktična primjena zakona pokazala je potrebu jasnijeg uređenja nadležnosti za preduzimanje konkretnih radnji u sprovođenju navedenih postupaka.

- Posljedice problema ogledaju se u otežanom ili usporenom sprovođenju postupaka utvrđivanja neposredne opasnosti od štete, odnosno štete u životnoj sredini, potencijalno povećan rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu usljed proceduralnih nedostataka u hitnim slučajevima.
- Subjekti na koje utiče zakon su operateri (privredni subjekti) koji obavljaju aktivnosti odnosno djelatnosti koje predstavljaju rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Naime, ukoliko obavljanjem djelatnosti dodje do neposredne opasnosti od štete, odnosno štete u životnoj sredini, isti su dužni da odmah preduzmu preventivne mjere u cilju sprečavanja nastanka štete u životnoj sredine, odnosno mjere remedijacije u cilju saniranja nastalih posljedica po štetu, shodno ovom zakonu. Agencija za zaštitu životne sredine je organ nadležan za sprovođenje postupka odnosno utvrđivanje neposredne opasnosti od štete i štete u životnoj sredini, dok su nadležne inspekcije organi nadležni za inspeksijski nadzor. Subjekti koji su oštećeni su građani za koje postoji posredni rizik po zdravlje i kvalitet životne sredine ukoliko dođe do štete u životnoj sredini
- Ukoliko se zakon ne izmijeni nastaviće se primjena postojećih normativnih rješenja sa uočenim nedostacima; nepotpuna usklađenost sa pravnom tekovinom EU u procesu pristupanja, što ima za posledicu negativne implikacije u pregovaračkom Poglavlju 27 – Životna sredina i klimatske promjene.

2. Ciljevi

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

Opšti cilj je unapređenje pravne sigurnosti i efikasnosti primjene Zakona, kroz potpunije usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Specifični ciljevi:

- Otklanjanje normativnih nedorečenosti;
- Preciziranje pojmova, postupka utvrđivanja neposredne opasnosti od štete, kriterijuma za utvrđivanje značajne štete, postupka odlučivanja o mjerama remedijacije;
- Usklađivanje terminologije sa pravnom tekovinom EU (Direktiva 2004/35/EC – Environmental Liability Directive);

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?

Razmatrane su dvije opcije:

- Opcija 1 – Status quo (bez izmjena) podrazumijeva zadržavanje postojećeg teksta, rizik nastavka pravne nejasnoće, mogućnost različite upravne prakse i neusklađenost sa pravnom tekovinom EU.
- Opcija 2 – Donošenje izmjena (predloženo rješenje) podrazumijeva otklanjanje normativnih nedorečenosti i potpuna usklađenost sa pravnom tekovinom EU. Naglašavamo, da se sprovođenjem predmetnog zakona doprinosi opštem cilju tj. da se postigne "visok nivo zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine".

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije 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.

- Predloženim izmjenama i dopunama ne uvode se nove materijalne obaveze za operatere, ne proširuje se krug odgovornih subjekata, niti se uspostavljaju nove nadležnosti ili finansijske obaveze za organe nadležne za sprovođenje zakona. Izmjene imaju za cilj preciziranje postojećih rješenja i njihovo usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije, bez suštinskog mijenjanja pravnog režima odgovornosti za štetu u životnoj sredini. Rješenja data u propisu, a što je utvrđeno i važećim zakonom, utiću na: operatere koji obavljaju djelatnosti i aktivnosti koje predstavljaju rizik za zdravlje ljudi i životnu sredinu, Agenciju za zaštitu životne sredine kao i inspeksijske organe, kao nadležne organe za sprovođenje postupka utvrđivanja štete u životnoj sredini i neposredne opasnosti od štete.
- Važno je naglasiti da se sprovođenjem ovog propisa doprinosi postizanju opšteg cilja visokog nivoa zaštite životne sredine, a samim tim i zdravlja ljudi.
- Propis može izazvati troškove privrednim subjektima tj. operaterima koji obavljaju navedene djelatnosti, ukoliko dodje do neposredne opasnosti od štete u životnoj sredini, odnosno ukoliko obavljanjem djelatnosti/aktivnosti dođe do štete u životnoj sredini, što je utvrđeno važećim Zakonom. Naime ovim zakonom su predviđene mjere prevencije i mjere remedijacije koje se sprovode u slučaju pričinjene štete u životnoj sredini i neposredne opasnosti od štete, i koje je dužan da sprovede operater sam ili preko ovlaštenog pravnog lica. Tako, kada je šteta nastupila u životnoj sredini, preduzimaju se mjere remedijacije, koje se primjenjuju kako bi se oštećeni prirodni resurs vratio u prvobitno stanje koje je bilo prije nastanka štete. Na primjer, ako dođe do oštećenja nekog lokaliteta i uništenja zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta, operater je dužan da preduzme mjere remedijacije da se taj lokalitet obnovi. Ukoliko nije moguće postići da se lokalitet obnovi na ovaj način, odnosno prirodnim putem, operater je dužan da na nekom drugom lokalitetu, stvori iste ili slične uslove tako što će unijeti vrste karakteristične za oštećeni lokalitet prije pričinjenje štete i tako nadomjestiti počinjenu štetu. Takođe, ovim zakonom je propisano da u hitnim slučajevima kada operater nije u mogućnosti da bez odlaganja hitno sprovede preventivne mjere i mjere remedijacije, Agencija za zaštitu životne sredine može angažovati ovlašteno pravno lice, da sprovede mjere u cilju sprječavanja odnosno otklanjanja štete u životnoj sredini. Napominjemo da i u hitnim slučajevima troškove sprovođenja preventivnih mjera i mjera remedijacije snosi operater.
- Sve pozitivne posljedice donošenja ovog propisa apsolutno opravdavaju troškove koje će stvoriti jer se radi o zaštiti zdravlja ljudi i životne sredine.
- Donošenje propisa ne iziskuje dodatne troškove jer ne predviđa osnivanje novih institucija, kao ni zapošljavanje novih službenika ni nabavku nove opreme.
- Predlog zakona ne predstavlja biznis barijeru i može se posmatrati kao propis kojim se doprinosi poslovnom ambijentu na pozitivan način iz razloga jer sprovođenje istog doprinosi održivom poslovanju, imajući u vidu da su prirodni resursi ograničeni i da životna sredina ima svoj biokapacitet, odnosno da neke štete ne mogu biti sanirane

- prirodnim putem i nužno je primijeniti određene mjere remedijacije.
- Kako se ovaj propis donosi zbog zaštite zdravlja ljudi i zaštite životne sredine, a što je dato u nadležnost ovom Ministarstvu, da sa aspekta izvršne politike, sprovede neophodne mjere, mjere predložene propisom ne smatraju se biznis barijerama. Dakle, u procesu donošenja ovog propisa nijesu utvrđene biznis barijere, jer je u pitanju zaštita zdravlja ljudi i zaštita životne sredine.
 - Pored zaštite zdravlja ljudi i zaštite životne sredine, važeći Zakon predviđa obavljanje stručnih poslova kojima treba da se bavi pravno lice ili preduzetnik, a koji se odnose na preduzimanje mjera prevencije i mjera remedijacije. Praksa je pokazala, kada se radi o devastaciji životne sredine (npr. kada dođe do izlivanja opasnih supstanci npr. vodi, zemljištu, zaštićenim vrstama), neophodno je preduzeti odgovarajuće mjere otklanjanja štete u životnoj sredini, što iziskuje angažovanje stručnih lica, kao i odgovarajuće opreme i uređaja za rad na terenu. Naime, kako operater nije uvijek u mogućnosti da sam preduzme odgovarajuće mjere, to će angažovanjem ovlašćenog pravnog lica, ovaj problem biti prevaziđen.

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 proisteći 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.

- Nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa, jer se izmjenama zakona ne uvode nove finansijske obaveze za državu.
- U slučaju nastanka štete u životnoj sredini i neposredne opasnosti od štete, za sprovođenje preventivnih mjera i mjera remedijacije potrebno je obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore, u slučaju kada operater nije poznat, što je utvrđeno važećim zakonom. Kvantifikaciju štete moguće je utvrditi tek na osnovu procijenjene štete.
- Implementacija propisa ne prouzrokuje međunarodne finansijske obaveze.
- Propis ne podrazumijeva donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze.

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.

- Da. U izradi Predloga zakona učestvovala je gđa Olivera Kujundžić, ekspert, koja je bila angažovana preko Njemačkog društva za međunarodnu saradnju -GIZ-a.
- Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera 13.februara 2026.godine objavilo je Javni poziv za konsultovanje zainteresovane javnosti povodom izrade Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti za štetu u životnoj sredini, koje su trajale 15 dana. Izvještaj o konsultovanju zainteresovane javnosti je objavljen na sajt Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera. Takođe, 18 februara 2026. godine objavljen je Javni poziv za predlaganje predstavnika nevladine organizacije za učešće u Radnoj grupi za izradu Nacrta. U ostavljenom roku nije bilo prijavljenih NVO.

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, jer se radi o izmjenama koje se odnose na preciziranje već postojećih normi i uskladjivanje sa pravnom terminologijom iz EU direktive.
- Mjere koje se preduzimaju tokom primjene propisa radi ispunjenja ciljeva jeste vršenje redovne inspeksijske kontrole od strane nadležnih inspekcija kod operatera koji obavljaju djelatnosti i aktivnosti koje predstavljaju rizik za zdravlje ljudi i životnu sredinu. Takođe, Agencija za zaštitu životne sredine kao nadležni organ za utvrđivanje štete u životnoj sredini, po službenoj dužnosti ili na osnovu zahtjeva, utvrđuje mjere prevencije i mjere remedijacije koje je operater dužan da sprovede.
- Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva jeste realizacija mjera prevencije i mjera remedijacije na koje je Agencija dala saglasnost, a kojima se postiže povratak u prvobitno stanje oštećenih voda, zemljišta, zaštićenih vrsta i prirodnih staništa, kroz primarnu, komplementarnu i kompenzatornu remedijaciju. Takođe, ispunjenje ciljeva utvrdiće se i u izvještajima o napretku Crne Gore u procesu pridruživanja EU.
- Agencija za zaštitu životne sredine je nadležni organ za sprovođenje primjene ovog propisa. Inspeksijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrše nadležne inspekcije, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspeksijski nadzor. Nadzor nad radom Agencije vrši Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera.

Podgorica, 4.03.2026.godine

