**OBRAZAC**

|  |
| --- |
| **IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA** |
| **PREDLAGAČ** | **MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA** |
| **NAZIV PROPISA** | **Nacrt Zakona o zaštiti prirode** |
| **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)?**
 |
| * Važeći Zakon o zaštiti prirode je donesen 2016. godine, dok su 2019. godine izvršene izmjene i dopune. Nove izmjene i dopune zakona o zaštiti prirode su pokrenute iz obaveze da se uvaže preporuke Evropske komisije koje su se odnosile na definisanje nadležnih tijela za izdavanje dozvola i nadležnih inspekcijskih organa i njihovih obaveza u kontekstu primjene Uredbe (EU) br. 511/2014 koja nisu određena Zakonom o ratifikaciji Nagoja Protokola. U postupku pripreme izmjena i dopuna zakona o zaštiti prirode, ukazala se prilika za revizijom određenih djelova zakona u cilju njihove funkcinalnije primjene i sveobuhvatnog uređenja oblasti zaštite prirode, a posebno su se odnosila na pitanja zbrinjavanja divljih životinja i upravljanja zaštićenim dobrima.
* Priroda predstavlja temeljnu vrijednost Crne Gore i jedan je od najvažnijih resursa za dalji razvoj, pa je s tim u vezi neophodno sačuvati i unaprijediti postojeći nivo biološke raznovrsnosti. Iako su izloženi brojnim pritiscima, biodiverzitet i ostale prirodne i pejzažne vrijednosti Crne Gore su u značajnoj mjeri očuvani. Učešće nacionalno zaštićenih područja prirode u teritoriji države je 13,22% kopna i 1,79% mora, sa tendencijom povećanja posebno izraženom u poslednjem periodu. Nakon donošenja Nacionalne strategije biodiverziteta koja će biti usklađena sa međunarodnim politikama, Crna Gora će imati obavezu da zaštiti 30% kopna i 30% mora do 2030. godine što predstavlja veliki izazov za sve zemlje koje još uvijek nemaju veliku pokrivenost zaštićenih dobara. Poseban izazov u zaštiti biodiverziteta i prirodnih vrijednosti predstavlja rješavanje konflikata između očuvanja prirode i razvoja. Da bi razvojne odluke bile održive, neophodno je uključiti mehanizme kojima se procjenjuju uticaji privrednog i društvenog razvoja na prirodu i biodiverzitet i preduzimanje mjera za njihovo očuvanje. Generalno posmatrano lociranje velikih razvojnih kapaciteta i projekata (npr. krupna infrastruktura - putevi, vodovodi, cjevovodi, željezničke pruge, zatim deponije za otpad, akumulacije vode i dr.) ne smije biti u koliziji sa očuvanjem integriteta zaštićenih prirodnih dobara, posebno onih koja imaju međunarodni značaj.
* Predloženim zakonom o zaštiti prirode unaprijediće se sveobuhvatna zaštita prirode kroz primjenu funkcionalnih mehanizama i mjera zaštite koja se odnose na uspostavljanje efikasnog sistema: uspostavljanja i upravljanja zaštićenim dobrima, pristupa i korišćenja genetičkog resursa, zbrinjavanja divljih vrsta životinja u skladu sa najboljim međunarodnim praksama i standardima, kao i unaprijeđivanje uslova za držanje divljih životnjskih vrsta.

 * „Status quo” ili mogućnost „ne činiti ništa” podrazumijeva da se stvari ostave onakve kakve i jesu. To bi konkretno značilo nepotpunu usklađenost važećeg zakona sa relevantnom pravnom tekovinom Evropske unije koja predstavlja uslov koji se mora ispuniti u procesu pridruživanja Crne Gore Evropskoj uniji. Takođe, problemi nedovoljno preciznih zakonskih rješenja po određenim pitanjima značajno bi doprinio nemogućnosti adekvatne primjene u praksi.
 |
| **2. Ciljevi*** **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
* **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**
 |
| * Cilj donošenja ovog zakona je jednostavnije i jasnije definisanje procedura i postupaka za koje se u praksi pokazalo da ima nedostataka, kao i unapređenja i harmonizacije u oblasti zaštite prirode sa legislativom Evropske Unije, kako bi se ispunili prioriteti u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja i približili standardima koji se primjenjuju u EU. U cilju što potpunijeg transponovanja EU zakonodavstva, prilikom izrade Zakona korišćene su ključne direktive i to:
* Direktiva Savjeta 92/43/EEC o zaštiti prirodnih i poluprirodnih staništa flore i faune, (Direktiva o staništima), koja ima za cilj održavanje biodiverziteta kroz očuvanje prirodnih staništa i divlje flore i faune kao i staništa od interesa za EU. Shodno odredbama ove Direktive potrebno je uspostaviti evropsku ekološku mrežu-Natura 2000 koja uključuje specijalna područja očuvanja određena od strane država članica i primjenjivati mehanizam ocjene prihvatljivosti, javnog interesa i kompenzatornih mjera u svrhu zaštite ekološkog integriteta područja i opšte povezanosti ekološke mreže;
* Zoo Direktiva (1999/22/EC) koja ima za cilj zaštitu divljih životinja i jačanje uloge zooloških vrtova u očuvanju biodiverziteta. Takođe, u izradi nacrta korišćen je Zakon o dobrobiti životinja („Sl.list CG“, br. 14/08, 40/11 i 47/15) koji bliže uređuje dobrobit životinja u zoo vrtovima, kao i podzakonski akti ovog Zakona.
* Direktiva Evropskog Parlamenta i Savjeta 2009/147/EC o zaštiti divljih ptica (koja zamjenjuje Direktivu Savjeta 79/409/EEC- Direktiva o pticama) koja se odnosi na zaštitu svih vrsta ptica i njihovih staništa.
* Prilikom pripreme Predloga zakona uzeta je obzir i Uredba Savjeta 338/97/EC o zaštiti divljih vrsta flore i faune regulisanjem prometa. Ova Uredba se primjenjuje shodno ciljevima, principima i odredbama Konvencije o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje flore i faune (CITES Uredba)
* Uredba (EU) br. 511/2014 Evropskog parlamenta i Vijeća o mjerama usklađivanja za korisnike Protokola iz Nagoje o pristupu genetskim resursima te poštenoj i pravičnoj podjeli dobiti koje proističu iz njihovog korišćenja u zemljama Evropske Unije (Uredba).
* Predlog i izmjene zakona o zaštiti prirode utvrđen je Programom rada Vlade Crne Gore za II kvartal 2023, međutim tokom rada došlo je do velikog broja izmjena i dopuna članova zbog čega su se stvorili uslovi za donošenje novog zakona.
 |
| **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 ureditit na način da se obezbijedi potpuna i efikasna implementacija. Naime, predloženim Zakonom o zaštiti prirode preciznije će se urediti pitanje smjernica i uslova zaštite prirode, dozvola za radnje i aktivnosti u zaštićenim područjima, osnove za uspostavljanje područja ekološke mreže kako je to predviđeno međunarodnim standardima i praksom, odnosno pitanje ocjene prihvatljivosti za područja ekološke mreže i utvrđivanje javnog interesa i kompenzatornih mjera, izdavanja dozvola za držanje životinja u zatočeništvu kao i za pristup i korišćenje genetičkog resursa u komercijalne svrhe. Takođe, ovo je i jedini način za potpuno usklađivanje sa EU propisima u ovoj oblasti.
* Obaveza donošenja ovog propisa je predviđena Programom rada Vlade za 2023. godinu, a predstavlja i obavezu usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnom tekovinom EU, na šta je i ukazano u izvještaju EK o napretku Crne Gore. Naime, ovim Izvještajem EK je ukazano da Crna Gora još uvijek treba da uskladi u potpunosti svoja zakonska rješenja sa Direktivom o staništima i Direktivom o pticama za koje ne postoji tranzicioni period. Takođe, u obavezi smo da transponujemo Nagoja protokol kao članica Konvencije o biološkoj raznovrsnosti.
* Donošenje zakona, prema tome, predstavlja najbolji način rješenja problema, jer donošenje ovog propisa predstavlja javni interes.
 |
| **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.**
 |
| * Rješenja data u propisu uticaće na sve subjekte zaštite prirode, Agenciju za zaštitu životne sredine kao i Upravu za inspekcijske poslove, nadležne organe za primjenu zakona, posebo za sprovođenje postupka ocjene prihvatljivosti, proglašenja zaštićenih prirodnih dobara, upravljače zaštićenih područja i td. Takođe, rješenja data u propisu uticaće na zainteresovane organe i organizacije, zainteresovanu javnost i vlasnike nepokretnosti u budućem zaštićenom dobru.
* Važno je naglasiti da se sprovođenjem ovog propisa doprinosi postizanju opšteg cilja visokog nivoa zaštite prirode i životne sredine, a samim tim i poboljšanju opšteg kvaliteta života.
* Predložena zakonska rješenja odnose se na zaštitu najvrednijih djelova prirode kroz proglašenje zaštićenih prirodnih dobara i primjenu adekvatnih mehanizama zaštite. Sprovođenje zaštite područja vrši se njihovim proglašenjem i uspostavljanjem upravljačkih mehanizama. Takođe, sistem zaštite područja počiva na mehanizmima i procedurama izdavanja dozvola i sprovođenja postupka ocjene prihvatljivosti, kao i izdavanje dozvola za držanje životinja u zatočeništvu i za pristup i korišćenje gentičkog resursa u komercijalne svrhe.
* Donošenje ovog propisa sa sobom nosi podsticaj za preduzetništvo i nova zapošljavanja, s obzirom da Zakon predviđa obavljanje stručnih poslova kojim treba da se bavi pravno lice ili preduzetnik, a koji se odnose na izrade Studija zaštite, Studija revizije, Studija o ocjeni prihvatljivosti, organizovanje rada prihvatilišta za životinje, zoološke vrtove i dr.
* Sve pozitivne posljedice donošenja ovog propisa apsolutno opravdavaju troškove koje će stvoriti jer se radi o zaštiti prirode i životne sredine što je od javnog interesa Crne Gore, a kroz neminovno usklađivanje procedura sa pravnom tekovinama Evropske Unije.
* Nacrt zakona ne predstavlja biznis barijeru jer isti nije donio u smislu procedura ništa novo u odnosu na važeći tekst, samo ih je dodatno razradio i precizirao. Tako je ovim nacrtom poseban akcenat dat na proceduru formiranja prihvatilišta i zoo vrtova čiji je osnov i prije postojao, ali bez detaljno uređene procedure. Takođe, akcenat je dat na pristupu i korišćenju genetičkih resursa koji će donijeti monetarnu korist državi ili nemonetarnu vrijednost u vidu naučnih saznanja.
* Kako se ovaj propis donosi zbog zaštite životne sredine, a što je dato u nadležnost Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma i Agenciji za zaštitu životne sredine, da sa aspekta izvršne politike, sprovode neophodne mjere i aktivnosti, mjere predložene propisom ne smatraju se biznis barijerama. Dakle, u procesu donošenja ovog propisa nijesu utvrđene biznis barijere, jer je u pitanju zaštita prirode, odnosno očuvanje i unapređenje zaštićenih područja i zaštita divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva.
 |
| **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 proisteći finansijske obaveze?;**
* **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;**
* **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja 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.**
 |
| * Primjena ovog zakona iziskuje obezbjeđivanje finansijskih sredstava u slučaju uspostavljanja zaštićenih područja, njihove revizije kao i identifikaciju ekološke mreže-Natura 2000. Zbog potrebe zaštite područja važnih na međunarodnom nivou a u skladu sa principima Direktive o staništima i Direktivi o pticama, zakonom se daje osnova za uspostavljanje ekološke mreže. Ekološka mreža se proglašava u cilju zaštite i očuvanja određenih stanišnih tipova i vrsta od interesa za Evropsku uniju i Crnu Goru, određenih zakonom i međunarodnim pravom i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Zakonom je utvrđeno da Agencija za zaštitu životne sredine zajedno sa drugim stručnim i naučnim institucijama vrši prikupljanje podataka za uspostavljanje ekološke mreže, a preciziran je i način finansiranja uspostavljanja mreže koji će biti u skladu sa prihvaćenim standardima međunarodnog prava. Dakle, ključni element uspostavljanja ekološke mreže su intenzivna terenska istraživanja u svrhu dobijanja podataka na osnovu kojih se mogu definisati granice datih područja i glavni ciljevi zaštite.
* U tom smislu ukazujemo na činjenicu da izdvajanje finasijskih redstava koja su potrebna za gore navedena istraživanja i uspostavljanje ekološke mreže nisu jednokratna, već se ista obezbjeđuju kontinuirano, po potrebi, zavisno od odabira pojedinih područja ekološke mreže - Natura 2000, koja se mora uspostaviti do ulaska Crne Gore u EU, dok se nacionalna ekološka mreža može uspostaviti prije ulaska u EU, kao osnova za buduća Natura 2000 područja. Pri tome naglašavamo da se sredstva za uspostavljanje ekološke mreže ne obezbjeđuju samo iz budžeta Crne Gore, već i iz drugih izvora, odnosno iz instrumenata, programa i fondova Evropske unije i drugih međunarodnih organizacija. Navedene obaveze bile su utvrđene i važećim Zakonom o zaštititi prirode i predstavljaju neminovnost u procesu pristupanju Evropskoj uniji.
* Dalje ovim Zakonom je predviđeno osnivanje Prihvatilišta u svrhu privremenog ili trajnog zbrinjavanja živih primjeraka divljih vrsta životinja radi liječenja oporavka ili povratka u prirodu. Naime, ovim zakonom je predviđeno da Vlada osniva prihvatilište sa svojstvom pravnog lica, te da se sredstva za izgradnju, održavanje i rad prihvatilišta obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore, budžeta jedinice lokalne samouprave, budžeta Fonda za zaštitu životne sredine, budžeta upravljača zaštićenog područja, donacija, kredita i pomoći i drugih izvora u skladu sa zakonom.
* Imajući u vidu činjenicu da u Crnoj Gori ne postoji objekat u kojem bi se mogle smjestiti divlje vrste životinja koje su oduzete, bolesne, povrijeđene ili pronađenje, a koje je neophodno hitno zbrinuti, ukazala se potreba da se stvori pravni osnov za osnivanje ovakve institucije. Naime, Crna Gora se već decenijama suočava sa problemom zbrinjavanja prokrijumčarenih, oduzetih, napuštenih, bolesnih divljih vrsta životinja, tako da je neophodno preduzeti adekvatne mjere kako bi se obezbijedili uslovi za držanje ovakvih životinja. Poslednji i najbolje medijski propraćen primjer je pronalazak mladunčeta lava, koji je nakon velike operacije traženja, hvatanja i čuvanja bio na kraju zbrinut van države Crne Gore.
* Što se tiče obaveza upravljača zaštićenih područja, isti se odnose uglavom na iste troškove koje i sad imaju po osnovu važećeg Zakona o zaštiti prirode, a tiču se pripreme planova upravljanja, donošenje godišnjeg programa upravljanja, obilježavanje zaštićenih područja, obezbjeđenje službe zaštite i stručne službe i ostalih poslova u cilju unapređenja i čuvanja zaštićenog područja.
* Sredstva za rad upravljača obezbjeđuju se iz budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinica lokalne saouprave (u zavisnosti od organa koji ga proglašava, naknada za korišćenje zaštićenog područja, donacija i drugih izvora).
* Donošenjem ovog propisa potrebno je iz budžeta Crne Gore i potencijalnih izvora finansiranja izdvojiti sredstva za kupovinu ili prenamjenu zemljišta, izgradnju prihvatilišta, zapošljavanje novih službenika, nabavku opreme i za održavanje prihvatilišta.
* Implementacijom propisa se ne stvaraju 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.**
 |
| * U izradi nacrta propisa učestvovala je Radna grupa: predstavnici Agencije za zaštitu životne sredine, Uprave za inspekcijske poslove, Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne usluge, JP „Nacionalni parkovi Crne Gore”, NVO Green Home, NVO Centar za zaštitu i proučavanje ptica.
* U izradi nacrta učestvovale su ekpertkinje iz Hrvatske, koje imaju značajno iskustvo na usklađivanju zakonodavstva u skladu sa Nagoja protokolom, kao i ekspert iz Srbije, koji ima značajno iskustvo iz oblasti zaštite divljih vrsta, CITES konvencije i ZOO Direktive.
* Ministratsvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma će pokrenuti postupak javne rasprave koja počinje 08. juna i trajaće do 18. jula 2023. godine. Tekst Nacrta zakona će biti postavljen na web stranici Ministratsva i Portalu e- Uprave. Ministarstvo će ovim postupkom uputiti poziv građanima, stručnim i naučnim institucijama, medijima i drugim zainteresovanim organizacijama i zajednicama da se uključe u javnu raspavu i daju svoje predloge, primjedbe i sugestije na tekst Nacrta zakona o zaštiti prirode.
 |
| **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, ali svakako će biti izazova imajući u vidu neophodnost jačanja kapaciteta u kontekstu primjene propisanih procedura prije svega ocjene prihvatljivosti, utvrđivanja javnog interesa i kompenzatornih mjera.
* Mjere koje se preduzimaju tokom primjene propisa radi ispunjenja ciljeva jeste vršenje redovne inspekcijske kontrole od strane ekološke inspekcije. Takođe će Agencija za zaštitu životne sredine, kao nadležni organ za izdavanje brojnih dozvola i odobrenja i sprovođenje postupaka proglašenja zaštićenih prirodnih dobara, njihove revizije, sakupljanje podataka o stanju prirode, sprovođenje ocjene prihvatljivosti kontinuirano doprinositi zaštiti i očuvanju prirodnih dobara i zaštićenih divljih vrsta biljaka, životinja i gliva.
* Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva jeste procenat zaštićene teritorije, uspostavljena ekološka mreža, imenovani upravljači i ispunjenje obaveze po pitanju upravljanja, praćenja izdatih dozvola, odobrenja, sprovođenje inspekcijske kontrole, realizacija mjera na koje je Agencija dala saglasnost. Takođe, ispunjenje ciljeva utvrdiće se i u izvještajima o napretku Crne Gore u procesu pridruživanja EU.
* Agencija za zaštitu životne sredine je nadležan organ za sprovođenje primjene ovog propisa. Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Uprava za inspekcijske poslove preko ekološke inspekcije, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor. Nadzor nad radom Agencije vrši Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.
 |

**Datum i mjesto Starješina**

Podgorica, 07.06.2023. godine