

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 inspekcijski 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 operatore, 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, uticaće na: operatore koji obavljaju djelatnosti i aktivnosti koje predstavljaju rizik za zdravlje ljudi i životnu sredinu, Agenciju za zaštitu životne sredine kao i inspekcijske 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 ovlašćenog 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 ovlašćeno 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 proisteci 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 proisteci 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 inspekcijske 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. Inspekcijski 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 inspekcijski nadzor. Nadzor nad radom Agencije vrši Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera.

Podgorica, 4.03.2026.godine

