

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA**PREDLAGAČ****MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA****NAZIV PROPISA****Predlog Zakona o industrijskim emisijama****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)?

- Postojeći normativni okvir u oblasti industrijskih emisija uspostavljen je Zakonom o industrijskim emisijama („Službeni list Crne Gore“, br. 17/19, 3/23, 34/24 i 84/24), kojim su uređeni integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine, izdavanje integrisanih dozvola, primjena najboljih dostupnih tehnika (BAT), granične vrijednosti emisija, nadzor i druga pitanja od značaja za kontrolu industrijskog zagađivanja.
- U međuvremenu je na nivou Evropske unije usvojena Direktiva (EU) 2024/1785, kojom se mijenja Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama. Izmjene jačaju zahtjeve u pogledu zaštite zdravlja ljudi i životne sredine, efikasnog korišćenja resursa, sistema upravljanja životnom sredinom, transparentnosti, učešća javnosti, inspekcijanskog nadzora i usklađivanja uslova dozvola sa zaključcima o BAT-u. Potrebno je obezbijediti usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa izmijenjenim pravnim okvirom EU.
- Postojeći propisi i dosadašnja praksa ukazuju na potrebu da se pojedina pitanja urede jasnije i cjelovitije, uključujući obaveze operatera, postupke izdavanja i preispitivanja integrisanih dozvola, izvještavanje, postupanje u slučaju neusklađenosti, zatvaranje postrojenja, dostupnost informacija javnosti i planiranje inspekcijanskog nadzora zasnovanog na riziku. Posebno je potrebno jasno razgraničiti režim za velika postrojenja za sagorijevanje od režima za srednja postrojenja za sagorijevanje.
- Problem koji se rješava donošenjem novog zakona jeste potreba za uspostavljanjem usklađenog, jasnog i djelotvornog pravnog okvira za sprečavanje i kontrolu industrijskog zagađivanja, uz istovremeno obezbjeđivanje pravne sigurnosti za nadležne organe i operatere i unapređenje zaštite zdravlja ljudi i životne sredine.
- Subjekti na koje se problem odnosi su: operateri postrojenja obuhvaćenih zakonom; organ državne uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine; Agencija za zaštitu životne sredine; ekološka inspekcija i drugi organi koji, u okviru svojih nadležnosti, učestvuju u nadzoru i sprovođenju propisa; zainteresovana javnost.

2. Ciljevi

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

Opšti cilj donošenja zakona je unapređenje sistema integrisanog sprečavanja i kontrole industrijskog zagađivanja i obezbjeđivanje visokog nivoa zaštite zdravlja ljudi i životne sredine, uz usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Posebni ciljevi su:

- usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa relevantnim zahtjevima Direktive 2010/75/EU, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2024/1785;
- unapređenje postupka izdavanja, izmjene i preispitivanja integrisanih dozvola i primjene najboljih dostupnih tehnika;
- uređivanje obaveza operatera u pogledu sistema upravljanja životnom sredinom, praćenja emisija, izvještavanja, prevencije akcidenata i postupanja u slučaju neusklađenosti;
- unapređenje transparentnosti, pristupa informacijama i učešća javnosti u postupcima koji se odnose na integrisane dozvole;
- jačanje planiranja i sprovođenja inspekcijskog nadzora zasnovanog na procjeni rizika i saradnje nadležnih organa;
- jasnije razgraničenje režima za velika postrojenja za sagorijevanje i srednja postrojenja za sagorijevanje;
- unapređenje praćenja ostvarivanja ciljeva zaštite životne sredine i odgovornosti operatera.

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?**

Zadržavanje postojećeg stanja (status quo).

- Zadržavanje važećeg zakonskog okvira bez donošenja novog zakona ne bi obezbijedilo cjelovito preuzimanje novih zahtjeva pravne tekovine EU i ostavilo bi postojeća pitanja uređenja pojedinih obaveza, postupaka i nadzora bez potrebnog unapređenja. Ova opcija ne omogućava ostvarivanje utvrđenih ciljeva u potrebnom obimu.

Izmjene i dopune važećeg zakona.

- Izmjenama i dopunama važećeg zakona bilo bi moguće urediti pojedina pitanja, ali bi obim i međusobna povezanost izmjena mogli otežati preglednost i sistematičnost propisa. Ova opcija bi se mogla razmatrati ukoliko bi se izmjene ograničavale na manji broj odvojenih pitanja, što nije slučaj.

Donošenje novog zakona o industrijskim emisijama.

- Donošenjem novog zakona uspostavlja se cjelovit i sistematičan pravni okvir, omogućava usklađivanje sa izmijenjenim zahtjevima EU i jasnije uređuju prava, obaveze i postupci. **Ova opcija je odabrana** kao osnov za dalje normativno postupanje, uz potrebu da se prelaznim odredbama obezbijedi pravna sigurnost i kontinuitet primjene postojećih dozvola i podzakonskih akata u obimu utvrđenom zakonom.

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 se neposredno odnosi na operatere postrojenja koja su obuhvaćena njegovim područjem primjene. Operateri će biti dužni, kao i do sada, da postupaju u skladu sa uslovima integrisane dozvole, primjenjuju najbolje dostupne tehnike, prate i prijavljuju emisije i ispunjavaju druge zakonom propisane obaveze.
- Dio troškova koji se odnosi na usklađivanje postrojenja sa zahtjevima zaštite životne sredine, primjenu BAT-a i ispunjavanje uslova dozvola predstavlja obaveze koje postoje u okviru važećeg sistema industrijskih emisija i nijesu u cjelini posljedica donošenja novog zakona. Operateri su sa osnovnim obavezama iz ove oblasti upoznati od stupanja na snagu Zakona o industrijskim emisijama iz 2019. godine.
- Istovremeno, pojedine novine mogu dovesti do dodatnih administrativnih ili organizacionih

troškova, naročito u vezi sa uspostavljanjem i provjerom sistema upravljanja životnom sredinom, izradom odnosno ažuriranjem planova, dodatnim izvještavanjem i objavljivanjem informacija. Obim eventualnih dodatnih troškova zavisice od vrste i veličine postrojenja, postojećeg nivoa usklađenosti, važeće dozvole i primjenjivih BAT zaključaka. Nije moguće unaprijed utvrditi jedinstven iznos troškova za sve operatere.

- Ne uvode se neposredne administrativne obaveze za građane. Očekivani pozitivni efekti odnose se na unapređenje zaštite zdravlja ljudi i životne sredine, bolju dostupnost informacija o industrijskim postrojenjima i emisijama i unapređenje mogućnosti učešća javnosti u postupcima izdavanja i preispitivanja dozvola.
- Očekuje se pozitivan uticaj kroz dosljedniju primjenu BAT-a, unapređenje uslova dozvola, praćenja i izvještavanja o emisijama, efikasnije korišćenje energije i resursa, smanjenje nastajanja otpada, unapređenje prevencije akcidenata i jačanje nadzora. Učinak će zavisiti od sprovođenja zakona, postupanja operatera i kapaciteta nadležnih organa.
- Zakon ne predviđa osnivanje novih organa. Poslove će obavljati postojeći nadležni organi u okviru zakonom utvrđenih nadležnosti. Primjena novih ili unaprijeđenih obaveza može zahtijevati dodatni administrativni angažman, obuke, koordinaciju inspekcijskih organa, obradu i objavljivanje podataka, kao i pripremu podzakonskih akata. Potrebno je procijeniti da li se navedeni poslovi mogu realizovati postojećim kapacitetima i planiranim sredstvima.

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 obezbjeđena 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.**

- U tekućoj, 2026. godini nijesu potrebna sredstva iz Budžeta Crne Gore za donošenje i implementaciju ovog zakona.
- Donošenje zakona, samo po sebi, ne podrazumijeva osnivanje novih institucija. Poslove sprovođenja zakona obavljaće postojeći nadležni organi, u okviru svojih zakonom utvrđenih nadležnosti.
- Primjena zakona može zahtijevati dodatne obuke, unapređenje načina vođenja i objavljivanja podataka, kao i koordinaciju inspekcijskog nadzora, za šta će se obezbjeđivati sredstva i iz donatorskih sredstava.
- Troškovi ulaganja u postrojenja, primjene najboljih dostupnih tehnika, praćenja emisija i ispunjavanja uslova integrisane dozvole padaju na teret operatera, u skladu sa načelom „zagađivač plaća“ i obavezama koje proizilaze iz propisa iz oblasti industrijskih emisija. Te obaveze nijesu u cjelini nove, jer su osnovne obaveze u ovoj oblasti propisane Zakonom o industrijskim emisijama iz 2019. godine. Dodatni troškovi koji mogu proisteći iz novih zahtjeva zavisice od konkretnih okolnosti svakog postrojenja.
- Ne očekuju se neposredni novi prihodi Budžeta Crne Gore po osnovu donošenja zakona, osim ako se posebnim odredbama ili podzakonskim aktima ne utvrdi drugačije.
-

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 Predloga Zakona o industrijskim emisijama korišćena je eksterna ekspertiza kroz tehničku pomoć Kancelarije GIZ u Crnoj Gori, posredstvom eksperta gdina Ranka Lazovića.
- Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera je uputilo Javni poziv za učešće u javnoj

raspravi o Nacrtu zakona o industrijskim emisijama

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.
- Mjera koja se preduzima tokom primjene propisa radi ispunjenja ciljeva je vršenje redovne kontrole operatera postrojenja od strane nadležnih inspekcija.
- Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su broj izdatih dozvola, broj prekršajnih kazni i visine kazni.
- Nadzor nad sprovođenjem Zakona o industrijskim emisijama i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, a inspekcijski nadzor nadležne inspekcije.

Podgorica, 29.09.2026. godine

MINISTAR
Damjan Čulafić