



Vlada Crne Gore
UPRAVA ZA NEKRETNINE

CRNA GORA:
PROJEKAT UPRAVLJANJA
I GAZDOVANJA ZEMLJIŠTEM

PROCJENA UTICAJA
NA ŽIVOTNU SREDINU

IZVJEŠTAJ

Podgorica, februar 2008.

SADRŽAJ

- 1. IZVRŠNI REZIME**
 - 2. UVOD I OPŠTI PODACI**
 - 3. OPIS PROJEKTA**
 - 4. PREGLED ZAKONODAVNOG OKVIRA U SEKTORIMA PLANIRANJA I
ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U CRNOJ GORI**
 - 5. POSTUPAK PROCJENE UTICAJA RAZVOJA PROJEKTA NA ŽIVOTNU
SREDINU U SKLADU SA ZAKONIMA CRNE GORE**
 - EA i EIA
 - Ostale dozvole
 - 6. POSTUPAK PROCJENE UTICAJA RAZVOJA PROJEKTA NA ŽIVOTNU
SREDINU PREMA PROCEDURAMA SVJETSKE BANKE**
 - Instrumenti PŽS
 - Analiza životne sredine
 - Javne konsultacije
 - Objelodanjivanje
 - Implementacija
 - 7. OSNOVNI UTICAJ PROJEKTA**
 - 8. PLANOVI UBLAŽAVANJA UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU I
MONITORINGA**
 - 9. ZAKLJUČCI I PREPORUKE**
 - 10. INFORMISANJE JAVNOSTI**
- ANEKS A PRIMJER EMP I KONTROLNE LISTE**

1. IZVRŠNI REZIME

Ovaj izvještaj sadrži nalaze procjene uticaja Projekta upravljanja i gazdovanja zemljištem u Crnoj Gori na životnu sredinu, koju je sprovela Uprava za nekretnine Ministarstva finansija Crne Gore. Izvještaj je pripremljen u skladu sa zahtjevima utvrđenim OP/BP 4.1 Svjetske Banke i relevantnim zakonima Crne Gore.

Vlada Crne Gore je tražila pomoć Svjetske Banke za rješavanje izazova i prepreka u oblasti upravljanja zemljištem, upisa, katastarskog planiranja i postupaka izdavanja dozvola. Ministarstvo za ekonomski razvoj (MER), Ministarstvo finansija (MF) i Uprava za nekretnine (UzN) su tražili pomoć u pogledu jačanja svojih kapaciteta i ubrzavanja i olakšavanja upisa prava na imovinu, boljeg pristupa opština i drugih korisnika katastarskim mapama i pomoći u poboljšanju regulativa i procedura dobijanja građevinskih dozvola i dozvola za poslovanje. Predloženi Projekat za upravljanje i gazdovanje zemljištem je razvijen kao odgovor na gore navedene zahtjeve.

Predloženi projekat čine četiri komponente i to:

- komponenta A: upravljanje zemljištem
- komponenta B: izdavanje dozvola i planiranje
- komponenta C: poboljšanje poslovnog okruženja
- komponenta D: upravljanje projektom

Ovaj projekat se klasificira kao projekat kategorije B za koji je potrebna djelimična analiza životne sredine, ali ne i potpuna procjena uticaja na životnu sredinu. Tokom analize životne sredine, koja je izvršena u okviru rada na pripremi projekta u cilju utvrđivanja potencijalnog direktnog i indirektnog uticaja na životnu sredinu, koji su povezani sa projektom, utvrđeno je da je potencijalni nepovoljan uticaj projekta na životnu sredinu neznatan do zanemarljiv. U slučajevima kada se utvrde negativni uticaji na životnu sredinu, predlažu se adekvatne mjere ublažavanja. Ne postoje značajniji, dugoročni i nepovratan negativni uticaj, koji je povezan sa izvođenjem i implementacijom projekta.

Komponenta i podkomponenta projekta, koje mogu imati negativan uticaj (ukoliko se ne ublaži) jeste komponenta A, podkomponenta A1 – Uprava za nekretnine, poboljšanje usluga upisa u kancelarijama UzN.

UzN će najmanje dva puta godišnje vršiti monitoring u skladu sa nalazima ovog izvještaja i zahtjevima EMP, uključujući praćenje progresu u oblasti implementacije EMP. Izvještaji o monitoringu životne sredine i nadzoru će se raditi dva puta godišnje. Oni će se podnosići Svjetskoj Banci na razmatranje i usvajanje.

2. UVOD I OPŠTI PODACI

Gazdovanje i planiranje urbanističkog zemljišta, izdavanje građevinskih dozvola i inspekcija su značajni elementi uredenog razvoja svake zemlje, koji treba da promovišu opšti javni interes bez prepreka za strane i domaće investitore u smislu pokretanja i razvijanja sopstvenog poslovanje. Crna Gora takođe planira da se pridruži EU, što će zahtijevati uredeno planiranje i gazdovanje zemljištem u cilju zadovoljavanja standarda EU, koji se odnose na zaštitu životne sredine, vladavinu prava i zaštitu privatne svojine.

Projekat upravljanja i gazdovanja zemljištem u Crnoj Gori će biti usmjeren na poboljšanje odredbi regulatornih i administrativnih usluga u oblasti izdavanja dozvola i regulisanja svojine, koje se odnose na širu javnost i privredni sektor pojednostavljivanjem i integriranjem pružanja usluga u svakoj opštini. Istovremeno, projekat će podržati uskladivanje opštinskih i regulatornih funkcija centralne vlade, kao i regulatornog okvira.

Korisnici investicije će biti: (a) stanovnici opština, kako se bude uvodilo više reda u izgrađeno okruženje; i (b) poslovna zajednica, u smislu olakšavanja transparentnijih i efikasnijih postupaka osnivanja i rada preduzeća. Nivo novih nezvaničkih građevina i razvoja građenja treba drastično smanjiti, tako da se ograniči neodrživ i neatraktivni razvoj, a da ipak poslovna zajednica i građani budu u mogućnosti da lakše razviju sopstvenu imovinu i uz veći stepen bezbjednosti. Do kraja projekta, javnost treba da bude u mogućnosti da lakše pristupa informacijama o pravnom stanju u oblasti imovine i procesima potrebnim za razvijanje poslovanja ili imovine. Zonski planovi, obrasci i postupci upisa prava na imovinu, podnošenje prijave za razvoj imovine ili dobijanje potrebnih dozvola ili licenci za otvaranje preduzeća treba pojednostaviti i učiniti ga lakše dostupnim. Rezultat treba da se ogleda u manjem obimu bespravnog razvoja, neformalnih poslovanja i većim ulaganjima u skladu sa formalnim postupcima. Ishodi će se mjeriti procentualnim smanjenjem vremena provedenog na uskladivanju sa regulatornim zahtjevima, smanjenjem broja koraka i dana, koji su potrebni za upis ili dobijanje dozvola i ostale dokumentacije i mjerenjem boljeg pristupa informacijama.

Projekat će biti podijeljen u tri osnovne komponente: prva se odnosi na Upravu za nekretnine, druga na planiranje i inspekciju, a treća na pojednostavljivanje regulatornog okruženja za otvaranje i vodenje preduzeća. Četvrta komponenta će se odnositi na upravljanje projektom.

3. OPIS PROJEKTA

Predloženi projekat se sastoji od četiri komponente i to:

- komponenta A: upravljanje zemljištem,
- komponenta B: izdavanje dozvola i planiranje,
- komponenta C: poboljšanje poslovnog okruženja,
- komponenta D: upravljanje projektom.

Kratak opis svake komponente je dat u daljem tekstu. Dodatni podaci o svakoj komponenti su dostupni u Upravi za nekretnine (UzN).

Komponenta A: Uprava za nekretnine

Podkomponenta A1: Poboljšanje usluga koje pružaju kancelarije UzN u dijelu upisa prava

Broj zahtjeva za upis prenosa prava nakon prodaje, hipoteke i zakupa rapidno raste. Broj upisanih prenosa prava u 2006. je dva puta veći od broja iz 2005., a rast se nastavlja u 2007. To najozbiljnije utiče na kancelariju u Podgorici, gdje službenicima nedostaje prostor za rad i adekvatan prostor za prijem stranaka, arhivu ili stolove i opremu koja je potrebna službenicima. Ista situacija je i u ostatku zemlje. Vlada planira izgradnju novog objekta za UzN i kancelariju u Podgorici u periodu od 2008. do 2009., a projekat će i pomoći drugim kancelarijama da poboljšaju svoje objekte. Tokom projektovanja novih ili adaptiranih prostorija će se poboljšati proces rada i uspostaviće se mјere za ublažavanje korupcije. Lokacije koje su odabrane za poboljšanje iz sredstava kredita će biti modeli za druge lokacije. Lokacije za renoviranje će biti odabrane prema najvećoj potrebi. Ova podkomponenta će obuhvatiti:

- renoviranje objekta, obezbjeđivanje namještaja i opreme za odabране kancelarije;
- strategiju upravljanja evidencijom i poboljšanja arhive;
- obuku službenika.

Podkomponenta A2: Razvoj informacionog sistema

GIS sektor u UzN već posjeduje alfanumerički softver (TerraSoft) i niz grafičkih softvera (MAPSoft, Digit 98 I DMapBase i TerraDGP). Lokalne i centralne kancelarije su povezane u široku mrežu (*eng. Wide Area Network*), ali se grafički i alfanumerički podaci ne povezuju automatski. Javnost nema pristup informacijama preko weba UzN, već ga treba poboljšati i obuhvatiti grafičke podatke. Srednjeročna strategija utvrđuje program poboljšanja informacionih sistema, a projekat će pružiti podršku kod:

- razvoja ICT strategije,
- analize korisničkih potreba i utvrđivanja standarda podataka i sporazuma
- novih modela podataka,
- implementacije Geoportal za javni pristup,
- razvoja softvera, licenci i po potrebi nabavke hardvera,
- organizovanja obuke za sve službenike.

Podkomponenta A3: Obezbeđivanje osnovnih mapa

Opštine zahtijevaju osnovne mape razmjere 1:5,000 za potrebe izrade generalnih urbanističkih planova (GUP). Posao koji vrši UzN je besplatan, a UzN već posjeduje snimke iz 2007 i fotogrametrični kapacitet, koji se može koristiti za izradu osnovnih mapa, koje su potrebne opštinama za izradu GUP-a. Detaljni urbanistički planovi (DUP) takođe zahtijevaju dodatne informacije, čije prikupljanje više košta, ali se osnovna mapa za generalni urbanistički plan može napraviti brže i uz male troškove.

Ovom podkomponentom će se obezbijediti da sektor za fotogrametriju/ kartografiju ima dovoljne kapacitete za izradu osnovnih mapa. Pokomponenta će obuhvatiti:

- obezbjeđivanje softverskih licenci i obuku,
- izradu osnovnih mapa i katastarskog indeksnog sloja za odabrane lokacije¹ u planinskim područjima.

Komponenta B: Poboljšanje planiranja i izdavanja dozvola

Podkomponenta B1: Poboljšanje procesa planiranja i izrade planova

Projekat će finansirati izradu lokalnih prostornih planova i GUP-a u većini opština, a naročito u opštinama koje imaju ograničene finansijske i ljudske resurse. Izrada navedenih planova će se vršiti u skladu sa postupkom propisanim važećim Zakonom o planiranju. Kod realizacije ove aktivnosti će se u obzir uzeti to što drugi donatori (GTZ, UNDP) planiraju u opštinama, kako bi se izbjeglo preklapanje i/ili dupliranje aktivnosti. Takođe bi podržao mogući dalji razvoj sistema za upravljanje procesom urbanističkog planiranja, Geoportala za urbanističko planiranje i e-usluge na centralnom nivou.

Ova podkomponenta će obuhvatiti:

- završavanje prostornih i generalnih urbanističkih planova,
- detaljne standarde planiranja i izradu priručnika za planiranje, donošenje regulativa, utvrđivanje standarda podataka, itd. i njihovo širenje,
- kampanje za jačanje javne svijesti, koja će pratiti proces planiranja i javnog učešća,
- pružanje podrške UzN u izradi i završavanju planova, jačanje zakonodavnog okvira (podzakonska akta, uredbe, itd.) i moguću podršku automatizaciji i razvoju IT sistema i
- pružanje obuke planerima iz privatnog sektora za primjenu novih standarda, itd.

Podkomponenta B2: Poboljšanje planiranja na opštinskem nivou

Ova podkomponenta će obezbijediti opštinskim sektorima za planiranje neophodnu obuku i opremu za izradu i realizaciju opštinskih planova. Oprema će obuhvatiti kompjutere, štampače, plotere i softver (uglavnom Autocad i druge uobičajene softvere). Kod realizacije ove aktivnosti će se u obzir uzeti to što drugi donatori (poput GTZ) planiraju u opštinama, kako bi se izbjeglo preklapanje i/ili dupliranje aktivnosti.

Ova podkomponenta će obuhvatiti:

- nabavku neophodne opreme i softvera za opštinske kancelarije koje se bave planiranjem u 21 opštini,
- pružanje obuke službenicima u oblasti novih standarda planiranja, implementacije priručnika za planiranje i kako očitavati i održavati GUP.

Podkomponenta B3: Poboljšanje procesa izdavanja dozvola za gradnju i inspekcije

Obezbeđivanje ažuriranih osnovnih mapa i izrada digitalne planske dokumentacije će imati uticaja na vrijeme potrebno za izdavanje građevinskih dozvola. Ova podkomponenta će razmotriti mogućnosti daljeg smanjenja broja koraka potrebnih za izdavanje građevinskih dozvola i dozvola za korišćenje u vezi sa tekućim administrativnim reformama usmjerenim na smanjenje barijera za razvoj poslovanja. U okviru ove podkomponente će se finansirati:

- poboljšanje procesa i pojednostavljinje postupka izdavanja dozvola za gradnju i korišćenje u opštinama,

¹ Prve identifikovane lokacije su: Žabljak, Šavnik, Plav, Rožaje, Berane, Andrijevica i Mojkovac

- kampanje za jačanje javne svijesti i izradu brošura i online informacija u cilju povećanja transparentnosti procesa,
- pružanje obuke u oblasti poboljšanih procesa,
- pružanje obuke i tehničke pomoći inspekcijskim jedinicama u 21 opštini i
- hardver i softver za opštinske inspekcije i sektore koji se bave izdavanjem građevinskih dozvola, ukoliko bude potrebno.

Komponenta C: Poboljšanje poslovnog okruženja

Podkomponenta C1: Regulatorno pojednostavljivanje i poboljšanje kvaliteta usluga koje se pružaju na opštinskom nivou

U okviru ove podkomponente će se finansirati konsultanti, koji će pružiti pomoć pilot opštinama u redizajniranju postupaka vezanih za izdavanje odabranih licenci/ dozvola putem regulatornog pojednostavljivanja, pojednostavljivanja procedura, zahtjeva i procesa rada zasnovanih na principu prema kojem se sve završava na jednom mjestu, kako bi se omogućilo brzo izdavanje licenci/ dozvola bez nepotrebnog opterećivanja preduzetnika. Pilot opštine (možda 5 ili 6) će biti odabrane na osnovu posvećenosti opštinskih organa poboljšanju poslovnog okruženja i pružanja usluga preduzećima. Konkretnе aktivnosti u okviru ove podkomponente će obuhvatiti:

- izradu model dokumentacije, uključujući odluke skupština opština u oblasti pojednostavljivanja postupaka izdavanja licenci/ dozvola,
- razvoj novih standardizovanih operativnih procedura i izradu modela priručnika za rad,
- pružanje obuke opštinskim službenicima u oblasti novih internih postupaka rada i korišćenja baza podataka,
- pripremu predloga dopuna nacionalnih zakona i uredbi koje imaju uticaja na postupak izdavanja licenci/ dozvola na opštinskom nivou (ukoliko je potrebno),
- izradu relevantnih sadržaja internet prezentacija opština i UzN, koji će ukazivati na sve korake potrebne za dobijanje licenci i dokumentaciju koju zahtijeva svaki korak, listu relevantnih lokalnih i nacionalnih odluka/ regulativa, postupaka ulaganja žalbi, itd.,
- pružanje podrške javno-privatnim konsultacijama u pogledu pojednostavljivanja poslovnih regulativa i poboljšanja pružanja poslovnih usluga,
- davanje doprinosa kampanjama za podizanje javne svijesti u opštinama, kojima se informišu preduzeća i šira javnost o uvođenju novih pojednostavljenih regulatornih režima,
- početak realizacije prvih rezultata u drugim zainteresovanim opštinama putem obuke, razmjene iskustava i tehničke pomoći u usvajanju pristupa testiranih u pilot opštinama.

Podkomponenta C2: Poboljšanje regulatornog okvira za izdavanje licenci/ dozvola

U okviru ove podkomponente će se finansirati tehnička pomoć vladinim organima u oblasti optimizacije i usklađivanja regulatornog okvira za izdavanje licenci/ dozvola. To može obuhvatiti dopune postojećih nacionalnih zakona i sprovođenje uredbi i podzakonskih akata u cilju uklanjanja prepreka za pojednostavljinje opštinskih uredbi i obezbjeđivanja adekvatnog regulatornog pojednostavljinja na nacionalnom nivou, razvoja preporuka za racionalizaciju režima izdavanja licenci eliminisanjem zastarjelih uslova koje treba ispuniti za dobijanje licenci i razvoj preporuka za usklađivanje opštinskih i nacionalnih regulatornih okvira. Ova komponenta može podržati i druge odabrane prioritete u pravcu poboljšanja poslovnog regulatornog okvira i uklanjanja administrativnih prepreka (treba da se potvrdi tokom procesa formulacije projekta nakon usvajanja Vladinog programa za smanjenje administrativnih barijera i u saradnji sa programom koji finansira FIAS).

Podkomponenta C3: Jačanje kapaciteta za potrebe regulatornog pojednostavljivanja

Ova podkomponenta će se fokusirati na jačanje kapaciteta UzN, drugih relevantnih organa i opštinskih nadležnih organa u oblasti izrade, realizacije i praćenja programa regulatornog pojednostavljivanja, poboljšanja kvaliteta regulatornog okvira i smanjenja administrativnih prepreka za razvoj privatnog sektora. Iz ove podkomponente će se finansirati:

- obuka, radionice i seminari u oblasti najboljih praksi,
- javne konsultacije i studijske posjete ključnih službenika odabranim zemljama, koje su sprovele slične reforme.

Komponenta D: Upravljanje projektom

Jedinica za tehničke usluge u okviru Ministarstva finansija će pružiti fiducijsku podršku projektu. Angažovaće se dodatni konsultanti za pružanje podrške UzN, obzirom da Uprava nema resurse za upravljanje aktivnostima projekta ili upravljanje aktivnostima koje će se realizovati na opšinskom nivou. Procjena je da će biti potrebni najmanje menadžer projekta, dva ili tri planera, trener i IT stručnjak za koje će se sredstva obezbijediti u okviru ove komponente.

4. PREGLED ZAKONSKOG OKVIRA U SEKTORU PLANIRANJA I SEKTORU ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U CRNOJ GORI

Gazdovanje i planiranje urbanističkog zemljišta, izdavanje građevinskih dozvola i inspekcija su značajni elementi uređenog razvoja svake zemlje, koji treba da promovišu opšti javni interes bez prepreka za strane i domaće investitore u smislu pokretanja i razvijanja sopstvenog poslovanje. Crna Gora takođe planira da se pridruži EU, što će zahtijevati uređeno planiranje i gazdovanje zemljištem u cilju zadovoljavanja standarda EU, koji se odnose na zaštitu životne sredine, vladavinu prava i zaštitu privatne svojine.

Crna Gora je od 2002. godine ostvarila značajan napredak u izradi strateških dokumenata i planova u oblasti zaštite životne sredine, od kojih je većina vezana za pristupanje EU. Napredak je ostvaren na osnovu Sporazuma o evropskom partnerstvu i relevantnih poglavija planova za implementaciju evropskog partnerstva.

Sektor planiranja u Crnoj Gori uređuje Zakon o prostornom planiranju i razvoju, koji je usvojen maja 2005. Ovaj Zakon propisuje osnove prostornog planiranja i razvoja, tipove, sadržaj i postupke izrade i usvajanja planske dokumentacije, propisuje zahteve za izradu planske dokumentacije i njihovu realizaciju i obezbjeđuje monitoring sprovođenja planske dokumentacije.

Državno prostorno planiranje je u nadležnosti Sektora za planiranje prostora i prostorni razvoj u okviru Ministarstva za ekonomski razvoj (MER), a urbanističko planiranje vrše opštinski sektori za planiranje (21). Državni prostorni plan (DPP) za područje Crne Gore je urađen i trenutno se nalazi u procesu formalnog razmatranja, a njegovo usvajanje se očekuje do kraja 2007. Kada se usvoji, državni prostorni plan će predstavljati opšti okvir na osnovu kojeg će se vršiti planiranje.

Kada se usvoji DPP, 21 opština će morati da dopuni ili uradi nove lokalne prostorne planove i generalne urbanističke planove (GUP). Neke opštine već pripremaju dokumentaciju kako bi je imali spremnu za konkurs za izradu novih planova, a u nekoliko slučajeva, planovi su već u izradi.

Građevinski sektor u Crnoj Gori uređuje Zakon o izgradnji objekata usvojen novembra 2000. Ovaj Zakon uređuje izgradnju i rekonstrukciju objekata i procedure izdavanja dozvola za gradnju. Član 70 ovog Zakona propisuje da u roku od dvije godine nakon stupanja na snagu (odnosno, decembra 2002.), opštine su morale napraviti spisak objekata, koji su napravljeni bez građevinske dozvole ili bez dozvole za korišćenje i pokrenu postupak utvrđivanja mogućnosti izdavanja dozvola ili rušenja takvih objekata (u slučajevima kada nije moguće izdavanje dozvola, odnosno u slučajevima kada bi se to kosilo sa javnim interesom ili kada se objekti nalaze na zaštićenim površinama). Ove mjere je trebalo preduzeti u roku od jedne godine od izrade navedenih spiskova (drugim riječima, rok je bio decembar 2003.). Ovo se tek sada dešava na organizovan način i do sada je pažnja bila usmjerenja na primorje.

Niz strategija za zaštitu životne sredine u smislu zaštite voda, tretiranja otpada i otpadnih voda je usvojeno 2004. i 2005., koje su zasnovane na prioritetima, koje su utvrdili opštinski organi. Ostali značajni strateški dokumenti sa komponentama koje se tiču zaštite životne sredine, koji su usvojeni u periodu između 2003. i 2007. su: Strategija smanjenja siromaštva, Strategija energetske efikasnosti, Strategija razvoja turizma, Akcioni plan za jačanje administrativnog kapaciteta, Nacionalni ekološki akcioni plan, Strategija razvoja kapaciteta za stratešku procjenu uticaja na životnu sredinu i Strategija usvajanja seta zakona o zaštiti životne sredine.

Zakon o zaštiti životne sredine iz 1996. propisuje osnovne principe za zaštitu životne sredine, poput principa naplate takse zagadivačima, procjene uticaja na životnu sredinu i transparentnosti podataka. Napravljeno je nekoliko podzakonskih akata za potrebe implementacije ovih principa.

Set zakona kojima se uređuje oblast zaštite životne sredine i koji čine Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu (PUŽS), Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (SPUŽS), Zakon o integrisanoj kontroli prevencije zagadenja (IKPZ), Zakon o upravljanju otpadom i Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, je usvojen 2006.

Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu propisuje kompletan postupak PUŽS, od analize do usvajanja, uključujući učešće javnosti i prekogranične efekte.

Slično Zakonu o PUŽS, Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu iz 2005. propisuje kompletan postupak SPUŽS, od analize do usvajanja, uključujući učešće javnosti i prekogranične efekte.

Zakon o integrisanoj kontroli prevencije zagađenja (IKPZ) reguliše pitanja zagađenja životne sredine, prevenciju i kontrolu izdavanjem integrisanih dozvola za instalacije i djelatnosti, koje mogu imati negativan uticaj na zdravlje ljudi, životnu sredinu i materijalne resurse. On propisuje mјere osmišljene za prevenciju ili smanjenje emisija u vazduh, vodu i zemljište izazvanih djelatnostima definisanim podzakonskim aktima, uključujući mјere koje se odnose na otpad, efikasno korišćenje energije, smanjenje buke i vibracija, korišćenje sirovina, prevenciju nesreća i procjenu rizika. Integrисани sistem izdavanja dozvola se zasniva na konceptu najboljih raspoloživih tehnika (NRT).

Zakon o upravljanju otpadom utvrđuje osnovni zakonski okvir i uslove stvorene za implementaciju nacionalnog strateškog Master plana za upravljanje otpadom. Zakonom se propisuju uslovi za izradu planova za upravljanje otpadom, propisuju se kompetencije, nadležnosti i obaveze vezane za upravljanje otpadom i propisuju se principi upravljanje određenim vrstama otpada, njegovog spaljivanja, odlaganja i skladištenja.

Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini reguliše emisiju buke i njen uticaj i propisuje mјere za smanjenje štetnih uticaja buke na zdravlje ljudi.

Svi navedeni koraci predstavljaju značajne korake u usklađivanju nacionalnih zakona sa zakonima EU kojima se regulišu pitanja zaštite životne sredine. Oni stvaraju osnovu za odgovarajuću izradu drugih, konkretnijih zakona. Kod procjene projekata i programa će se primjenjivati isti parametri i procedure, uključujući postupak učešća javnosti, koji se primjenjuju u EU. Sprovođenje navedenih zakona, ukoliko se pravilno izvrši, će uspostaviti efektniji i transparentniji postupak izdavanja dozvola, bolje sprovođenje i pojednostavljinjanje postupka prikupljanja podataka i izvještavanja. Zahvaljujući veoma zahtjevnim uslovima u pogledu vještina i iskustva, puna implementacija gorenavedenih zakona je odložena za 2008. godinu

Ostali zakoni vezani za životnu sredinu, koji mogu imati uticaja na ovaj projekat i koji su u procesu izrade su: dopune Zakona o zaštiti životne sredine (kojim se formira Agencija za zaštitu životne sredine), Zakon o hemikalijama i Zakon o zaštiti prirode.

5. POSTUPCI PROCJENE ŽIVOTNE SREDINE ZA POTREBE RAZVOJA PROJEKTA PREMA ZAKONSKIM PROPISIMA CRNE GORE

PŽS (procjena životne sredine) i PUŽS (procjena uticaja na životnu sredinu)

Zakon o zaštiti životne sredine zahtijeva izradu procjene uticaja na životnu sredinu za svaki projekat, koji može imati nepovoljan uticaj na životno okruženje. Uredba o procjeni uticaja na životnu sredinu (SL RCG br.14/1997) propisuje djelatnosti za koje je potrebna PUŽS, postupke preliminarne procjene, učešće javnosti u donošenju odluka, postupak evaluacije i verifikacije PUŽS i kriterijume za izradu izvještaja o procjeni. Kao dio PUŽS, program zaštite životne sredine mora obuhvatiti procjenu uticaja u slučaju nesreće ili nužde, navesti tip, količinu i metod odlaganja ili oslobođanja štetnih ili opasnih materija i rok za realizaciju mjera predloženog projekta ili djelatnosti. Ova Uredba utvrđuje oko 80 kategorija djelatnosti za koje je potrebna izrada PUŽS.

Do stupanja na snagu Zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu (SL RCG br. 80/2005) 2008. godine, način uređenja PUŽS daje javnim službenicima značajnu slobodu u smislu izbjegavanja učešća javnosti. Učešće javnosti u PUŽS nije obavezno i ostavlja se Ministarstvu da organizuje javnu raspravu za velike projekte i da definiše postupke javnih rasprava. Na osnovu usvojene PUŽS, Ministarstvo izdaje ekološku dozvolu, koja sadrži mjere prevencije i ublažavanja utvrđenih PUŽS.

Kao što je već rečeno, Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu iz 2005. propisuje kompletan postupak PUŽS, od analize do usvajanja, uključujući učešće javnosti i prekogranične efekte. PUŽS treba da identificira, opiše i procijeni potencijalan ili indirektan uticaj planiranog projekta na zdravlje ljudi, floru i faunu, zemljište, vodu, vazduh, klimu, materijalne resurse i kulturno nasleđe. Procjene uticaja na životnu sredinu treba izvršiti za projekte u oblasti industrije, rudarstva, saobraćaja, proizvodnje energije, transporta, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, vodova i za sve projekte koji su planirani u zaštićenim prirodnim zonama i u zaštićenom okruženju nacionalnih spomenika.

Za projekte za koje dozvole i ovlašćenja izdaju drugi nadležni državni organi, postupak PUŽS će vršiti državni organi nadležni za zaštitu životne sredine. U slučajevima kada dozvole i ovlašćenja za projekte izdaju drugi nadležni organi samouprave, postupak PUŽS će sprovesti organi nadležni za zaštitu životne sredine u datoj jedinici samouprave. U slučajevima kada projekat ima prekogranične efekte na životnu sredinu, Zakon propisuje postupak obavještavanja drugih zemalja zahvaćenih tim uticajem.

Ostale dozvole

Građevinske dozvole, inženjerski premjer, projektovanje i standardi i regulative izgradnje se uređuju Zakonom o izgradnji objekata (SL RCG br. 55/00). Ovaj Zakon propisuje postupak nove izgradnje, kao i renoviranja, ili kako ih Zakon opisuje kao „adaptaciju dijela objekta koji je u upotrebi“. Za adaptaciju dijela ili rekonstrukciju objekta koji je u upotrebi, ovaj Zakon ne zahtijeva pribavljanje odobrenja za izgradnju.

6. POSTUPAK PROCJENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU ZA POTREBE RAZVOJA PROJEKTA PREMA PROCEDURAMA SVJETSKE BANKE

Svjetska Banka zahtjeva da procjena životne sredine (PŽS) urađena za projekte za koje se zahtijevaju sredstva Banke, garantuje njihovu održivost i ekološku solidnost i na taj način štiti demokratski proces donošenja odluka. Prema odredbama Svjetske Banke, Zajmoprimec je nadležan za izvršenje PŽS u skladu sa zakonima date zemlje i u skladu sa regulativama Banke.

Procjena životne sredine predstavlja proces čiji obim, dubina i vrsta analize zavisi od prirode, obima i potencijalnog uticaja predloženog projekta na životnu sredinu. Procjenom životne sredine se vrši evaluacija potencijalnih ekoloških rizika projekta i uticaja u oblasti njegovog djelovanja; njome se ispituju alternative projekta, identifikuju načini poboljšanja odabira projekta, lociranja, planiranja, osmišljavanja i implementacije putem prevencije, minimizovanja, ublažavanja ili kompenzovanja nepovoljnih uticaja na životnu sredinu i poboljšanjem pozitivnih uticaja, a obuhvata i proces ublažavanja i kontrole nepovoljnih uticaja na životnu sredinu tokom cijelokupne implementacije projekta. Svjetska Banka podržava preventivne mjere u odnosu na mjere ublažavanja ili kompenzovanja kad god je to izvodljivo.

Procjenom životne sredine se u obzir uzima prirodno okruženje (vazduh, voda i zemljište), zdravlje i bezbjednost ljudi, socijalni aspekti (nevrijerno preseljenje, lokalni stanovnici i kulturni objekti), prekogranični i globalni aspekti životne sredine. Procjenom životne sredine se uzimaju u obzir prirodni i socijalni aspekti na integriran način. Takođe u obzir uzimaju varijacije u projektu i uslove u zemlji, nalaze ekoloških studija u zemlji, nacionalne ekološke akcione planove, cijelokupan politički okvir u zemlji, nacionalne zakone i institucionalne mogućnosti vezane za životnu sredinu i socijalne aspekte, kao i obaveze zemlje u smislu projektnih aktivnosti, u skladu sa relevantnim međunarodnim poveljama i sporazumima, koji se odnose na životnu sredinu. Svjetska Banka ne finansira projektne aktivnosti koje bi bile suprostavljene navedenim obavezama zemlje, kako je identifikovano tokom PŽS. PŽS se pokreće što ranije u procesu obrade projekta i integriše se sa ekonomskim, finansijskim, institucionalnim, socijalnim i tehničkim analizama predloženog projekta.

Instrumenti ŽS

Zavisno od projekta, može se koristiti niz instrumenata u pravcu zadovoljavanja zahtjeva Svjetske Banke koji se odnose na PŽS: procjena uticaja na životnu sredinu (PUŽS), regionalna ili sektorska PŽS, ekološka revizija, rizici ili procjena rizika i plan upravljanja životnom sredinom (PUŽS). Kod PŽS se koristi jedan ili više navedenih instrumenata, ili njihovih elemenata, zavisno od potrebe. Kada je izvjesno da će projekt imati uticaj na neki sektor ili region, potrebna je PŽS za taj sektor ili region.

Analiza životne sredine

Svjetska Banka sprovodi analizu životne sredine za svaki predloženi projekt kako bi se utvrdio odgovarajući stepen i tip PŽS. Svjetska Banka klasificuje predloženi projekt u jednu od četiri kategorije, zavisno od tipa, lokacije i obima projekta i prirode i obima njegovog potencijalnog uticaja na životnu sredinu. Svjetska Banka klasificuje postojeći projekt kategorije B.

Predloženi projekt se svrstava u kategoriju B ukoliko je njegov ekološki uticaj na ljudе ili ekološki značajna područja—uključujući močvare, šume, pašnjake i druga prirodna staništa—manje nepovoljan od uticaja projekata svrstanih u kategoriju A. Ovi uticaji su karakteristični za određena područja. Samo mali broj takvih uticaja, ukoliko postoje, su nepovratni, a u većini slučajeva se mjere ublažavanja mogu osmisiliti brže nego kod projekata iz kategorije A. Obim PŽS za projekte kategorije B mogu varirati od projekta do projekta. PŽS se ispituje potencijalno negativan i pozitivan ekološki uticaj projekta i preporučuje sve mjere potrebne za prevenciju, minimizovanje, ublažavanje ili kompenzovanje nepovoljnog uticaja i poboljšanje uticaja na životnu sredinu. Nalazi i rezultati PŽS za projekte iz kategorije B su dati u projektnoj dokumentaciji (dokument evaluacije projekta i informacioni dokument projekta).

Javne konsultacije

Za projekte kategorije B za koje se traže sredstva, tokom procesa izrade PŽS, Zajmoprimac konsultuje grupe na koje projekat ima uticaja i lokalne nevladine organizacije (NVO) o ekološkim aspektima projekta i uzima u obzir njihovo mišljenje. Zajmoprimac što ranije započinje takve konsultacije.

Stavljanje na uvid

U cilju održavanja svrsishodnih konsultacija između Zajmoprimca i grupa na koje projekat ima uticaja i lokalnih NVO o svim projektima iz kategorije B za koje se traže sredstva IBRD ili IDA, Zajmoprimac blagovremeno dostavlja relevantan materijal prije održavanja konsultacija u formatu i na jeziku koji je razumljiv i dostupan grupama sa kojima se održavaju konsultacije.

Svaki odvojeni izvještaj za kategoriju B za projekat za koji se traže sredstva se stavlja na raspolaganje grupama na koje projekat ima uticaja i lokalnim NVO. Dostupnost javnosti u zemlji Zajmoprimca i zvaničan prijem izvještaja od strane Svjetske Banke za projekat iz kategorije B za koji se traže sredstva su preduslovi da bi Svjetska Banka razmatrala takve projekte. Kada Zajmoprimac zvanično dostavi Svjetskoj Banci poseban izvještaj o PŽS za kategoriju B, Svjetska Banka ga stavlja na raspolaganje putem svog Info-Shop-a.

Implementacija

Tokom implementacije projekta, Zajmoprimac podnosi izvještaje o (a) poštovanju mjera dogovorenih sa Svjetskom Bankom na osnovu nalaza i rezultata PŽS, uključujući implementaciju svakog plana upravljanja životnom sredinom (PUŽS), kako je propisano projektnom dokumentacijom; (b) statusu mjera ublažavanja; i (c) nalazima programa monitoringa. Svjetska Banka zasniva nadzor ekoloških aspekata projekta na nalazima i preporukama PŽS, uključujući mjere utvrđene zakonskim sporazumima, PUŽS i drugom projektnom dokumentacijom.

7. OSNOVNI UTICAJI PROJEKTA

Komponenta A: Uprava za nekretnine

Podkomponenta A1: Poboljšanje usluga upisa prava u kancelarijama UzN: U okviru ove komponente će se pružiti podrška ulaganjima u renoviranje i sanaciju kancelarija UzN, adaptaciji, obezbjeđivanju namještaja i opreme za određene kancelarije, strategiji za upravljanje podacima i boljem arhiviranju i obezbijediće se obuka službenicima. Nepovoljni uticaji na životnu sredinu su vezani za izvođenje građevinskih radova na kancelarijama UzN, a lokacije su samo preliminarno određene. Iako su kancelarije smještene uglavnom u urbanim područjima gdje će većina uticaja biti vezana za prašinu, buku i rješavanje građevinskog otpada, negativni uticaji na prirodna kulturna područja, kulturno nasleđe ili saobraćaj i turizam se može očekivati u slučajevima objekata koji se nalaze u već zaštićenim ili turističkim lokacijama koje se intenzivno razvijaju.

Što se tiče radova na opštinskim i centralnim kancelarijama UzN, ugovori za građevinske radove u okviru projekta će zahtijevati analizu uticaja na životnu sredinu od strane nacionalnog tijela nadležnog za pitanja životne sredine. U slučajevima kada se smatra potrebnim prema novo usvojenim zakonima, poštovaće se cjelokupan proces izdavanja ekoloških dozvola u skladu sa važećim nacionalnim zakonima. Osim toga, prije početka projektovanja, plan upravljanja životnom sredinom i kontrolna lista (PUŽS) će se pripremiti i završiti u cilju zadovoljavanja zahtjeva Svjetske Banke u oblasti procjene uticaja na životnu sredinu propisanih u OP 4.01. PUŽS i kontrolna lista treba da dobiju odobrenje Svjetske Banke prije početka bilo kakvih građevinskih radova. Sva tenderska dokumentacija i ugovori će obuhvatiti mjere za minimizovanje ili ublažavanje uticaja na životnu sredinu. Dobre inženjerske prakse će obuhvatiti, ali se neće ograničiti na mjere za minimizovanje uticaja prašine, buke i saobraćaja na gradilištu, kao i rješavanje građevinskog otpada. Mjere za rješavanje navedenih pitanja će se utvrditi i predložiti PUŽS. Model formata PUŽS i kontrolne liste je priložen ovom dokumentu kao aneks A.

Podkomponenta A2: Razvoj informacionog sistema: Nema identifikovanih pitanja zaštite životne sredine, jer će se ova podkomponenta baviti poboljšanjem informacionih sistema, razvojem ICT strategije; novim modelima podataka i opštim razvojem softvera.

Podkomponenta A3: Obezbeđivanje osnovnih mapa: Nema predviđenih potencijalnih nepovoljnih uticaja, obzirom da su napori usmjereni na izradu osnovnih mapa i katastarskog indeksnog sloja za odabrane lokacije u planinskim područjima, obezbjeđivanje softvera i obuke.

Komponenta B: Poboljšanje planiranja i izdavanja dozvola

Podkomponenta B1: Poboljšanje procesa planiranja i završavanja planova: U okviru ove podkomponente, iz projekta će se finansirati izrada lokalnih prostornih planova i GUP-a u većini opština, mogući dalji razvoj sistema za upravljanje planiranjem, Geoportal za urbanističko planiranje i e-usluge na centralnom nivou. Kao takva, podkomponenta projekta neće imati bilo kakav negativan uticaj na životnu sredinu. Aktivnosti na izradi lokalnih prostornih planova i GUP-a će imati pozitivan uticaj na životnu sredinu, jer će stvoriti preduslove za efektno, blagovremeno i nepristrasno sprovođenje nacionalnih zakona i lokalnih zakona koji se odnose na planiranje i razvoj.

Podkomponenta B2: Poboljšanje planiranja na opštinskom nivou: U okviru ove podkomponente će se opštinskim sektorima za planiranje pružiti neophodna obuka i oprema za izradu i realizaciju opštinskih planova. Oprema će obuhvatiti kompjutere, štampače, plotere i softver. Ove aktivnosti neće imati negativan uticaj na životnu sredinu.

Podkomponenta B3: Poboljšanje izdavanja dozvola za gradnju i inspekcije: Nema predviđenih potencijalnih nepovoljnih uticaja jer će se napor u okviru ove podkomponente usmjeriti na proces poboljšanja i pojednostavljivanja izdavanja opštinskih građevinskih dozvola i dozvola za korišćenje, kampanje za podizanje javne svijesti i izradu brošura i postavljanje online informacija kako bi se povećala transparentnost procesa, na obuku i tehničku pomoć inspekcijskim jedinicama u opštinama. Aktivnosti u okviru ove podkomponente će omogućiti lokalnim inspekcijama da vrše svoja zaduženja u skladu sa jasnijim mandatom i na način kojim će se obezbijediti poboljšanje lokalnih ekoloških standarda i uslova.

Komponenta C: Poboljšanje poslovnog okruženja

Podkomponenta C1: Regulatorno pojednostavljivanje i poboljšanje kvaliteta pružanja usluga na opštinskom nivou: Nema negativnih uticaja povezanih sa ovom podkomponentom, obzirom da će se iz nje finansirati konsultanti koji će pomoći pilot opštinama u redizajniranju postupaka za izdavanje određenih licenci/ dozvola. Pojednostavljanje procedura i izrada modela dokumentacije, standardizovanih procedura rada i svih koraka obuhvaćenih procesom dobijanja dozvola i dokumentacije potrebne za svaki korak će poboljšati cijelokupno poslovno okruženje i doprinijeti jačanju lokalnih ustanova za izdavanje dozvola i sprovođenje, uključujući i ustanove nadležne za pitanja životne sredine.

Podkomponenta C2: Poboljšanje okvira za izdavanje licenci/ dozvola/ regulatornog okvira: Iz ove podkomponente će se finansirati tehnička pomoć vladinim tijelima za optimizaciju i usklađivanje regulatornog okvira za licenciranje/ izdavanje dozvola, uključujući regulatorno pojednostavljanje, racionalizaciju i režim licenciranja i preporuke za usklađivanje opštinskih i nacionalnih regulatornih okvira. Ova podkomponenta nema direktnih negativnih uticaja na životnu sredinu.

Podkomponenta C3: Jačanje kapaciteta za regulatorno pojednostavljanje. Ova podkomponenta nema identifikovanih pitanja vezanih za pitanja zaštite životne sredine. Ona će se usredosrediti na rad na jačanju kapaciteta UzN, drugih relevantnih ustanova i opštinskih organa u oblasti izrade, implementacije i monitoringa programa regulatornog pojednostavljanja, poboljšanja kvaliteta regulatornog okvira i smanjenja administrativnih prepreka razvoju privatnog sektora.

Komponenta D: Upravljanje projektom

U okviru ove komponente će se obezbijediti fiducijska podrška projektu u smislu angažovanja konsultanata za pružanje podrške UzN u oblasti upravljanja projektnim aktivnostima ili upravljanja aktivnostima, koje će se realizovati na opštinskom nivou. Nema identifikovanih pitanja životne sredine koja su relevantna za ovu komponentu.

8. PLANOVI UBLAŽAVANJA UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU I MONITORINGA

Primjer Plana ublažavanja uticaja na životnu sredinu i monitoringa i kontrolna lista su dati u aneksu A ovog izveštaja.

9. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ovaj izvještaj sadrži nalaze PŽS izvršene za potrebe projekta upravljanja i gazdovanja zemljištem u Crnoj Gori, u skladu sa zahtjevima Crne Gore i Svjetske Banke.

Izvještaj daje pregled opštih podataka o projektu, opis projekta, nacionalni zakonski okvir koji važi u sektoru planiranja i životne sredine, postupke procjene životne sredine za potrebe razvoja projekta koju zahtijevaju nacionalni zakoni, uključujući postupak izdavanja dozvola, postupak izrade procjene životne sredine u skladu sa procedurama Svjetske Banke, osnovne uticaje predloženog projekta na životnu sredinu, primjer plana upravljanja životnom sredinom i kontrolnu listu, zaključke i preporuke i sažet zapisnik sa javne diskusije.

Ovaj projekat se klasificuje kao projekat kategorije B za koji je potrebna djelimična analiza životne sredine, ali ne i potpuna procjena uticaja na životnu sredinu. Tokom analize životne sredine, koja je izvršena kao dio rada na pripremi projekta u cilju utvrđivanja potencijalnog direktnog i indirektnog uticaja na životnu sredinu, koji su povezani sa projektom, utvrđeno je da je potencijalni nepovoljan uticaj projekta na životnu sredinu neznatan do zanemarljiv. U slučajevima kada se utvrde negativni uticaji na životnu sredinu, predložene su adekvatne mjere ublažavanja. Ne postoji značajniji, dugoročni i nepovratan negativni uticaj, koji je povezan sa izvođenjem i implementacijom projekta.

Komponenta i podkomponenta projekta, koje mogu imati negativan uticaj (ukoliko se ne ublaži) jeste komponenta A, podkomponenta A1 – Uprava za nekretnine, poboljšanje usluga upisa u kancelarijama UzN.

Za ugovore za izvođenje građevinskih radova u okviru projekta je potrebno izvršiti analizu uticaja na životnu sredinu od strane organa nadležnog za zaštitu životne sredine. Ukoliko se bude smatralo potrebnim, izvršiće se potpuna procjena uticaja na životnu sredinu i postupak izdavanja dozvola u skladu sa nacionalnim zakonima. Osim toga, prije početka rada na projektovanju, plan upravljanja životnom sredinom i kontrolna lista (PUŽS) će se pripremiti i kompletirati za svaku lokaciju (kancelarija UzN) kako bi se obezbijedilo poštovanje ključnih elemenata u pravcu zadovoljavanja zahtjeva Svjetske Banke za procjenu životne sredine, koji su propisani u OP 4.01. Planovi za upravljanje životnom sredinom i kontrolne liste treba da dobiju odobrenje Banke prije započinjanja bilo kakvih građevinskih radova. Sva tenderska dokumentacija i ugovori za građevinske radove će obuhvatiti mjere za minimizovanje ili ublažavanje štete po životnu sredinu. Standardni procesi rada i dobra inženjerska praksa će obuhvatiti mjere koje se generalno primjenjuju na građevinske radove, a posebno na kontrolu prašine, buke, vibracija i drugih fizičkih faktora, saobraćaja na samom gradilištu i oko njega, kao i mjere za upravljanje i odlaganje građevinskog otpada i ostataka.

UzN će najmanje dva puta godišnje vršiti monitoring u skladu sa nalazima ovog izvještaja i zahtjevima PUŽS, uključujući praćenje progresu u oblasti implementacije PUŽS. Izvještaji o monitoringu životne sredine i nadzoru će se raditi dva puta godišnje. Oni će se podnositi Svjetskoj Banci na razmatranje i usvajanje.

10. INFORMISANJE JAVNOSTI

Cilj upoznavanja javnosti je bio da se relevantnim institucijama i zainteresovanoj javnosti predstave aspekti Projekta upravljanja i gazdovanja zemljištem u Crnoj Gori na životnu sredinu kao i da im se pruži mogućnost da daju svoje komentare, mišljenje i primjedbe na dato pitanje.

Ovaj dokument je stavljen na uvid javnosti u Crnoj Gori dana 28.02.2008. godine i može se preuzeti na www.nekretnine.cg.yu.