

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NAZIV PROPISA

Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom

### 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)?

- Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom (u daljem tekstu: Nacrt zakona) obezbjeđuje:
  1. prenošenje odredbi, za oblast upravljanja otpadom, relevantnih propisa EU u zakonodavni okvir Crne Gore, a posebno Direktive o električnom i elektronskom otpadu (2012/19/EU),
  2. prenošenje dijela odredbi Direktive o upravljanju otpadom od mineralnih sirovina (2006/21/EZ), čime se stvaraju uslovi za donošenje podzakonskog akta i prenošenje odredbi ove direktive u zakonodavni okvir Crne Gore,
  3. jasnije odredbe pojedinih članova u cilju stvaranja preduslova za bolje razumijevanje normi i kvalitetniju implementaciju Zakona o upravljanju otpadom.
- Crna Gora je opredjeljujući se za proces evropskih integracija prihvatila obavezu harmonizacije odnosa u svim javnim politikama sadržanim u Acquis-u, što, pored usaglašavanja našeg sa zakonodavnim okvirom EU u oblasti upravljanja otpadom, podrazumijeva i punu implementaciju donijetih propisa. Nedostatak stručnih i finansijskih kapaciteta uzrokuje određene probleme u sprovođenju Zakona o upravljanju otpadom. Nacrtom zakona se daje doprinos boljem razumijevanju normi, a time i prevazilaženju jednog dijela problema koji se odnose na nedostatak stručnih kapaciteta.
- Posljedice problema su neuređeno stanje u ovoj oblasti čime se ugržavaju životna sredina i zdravlje ljudi (odlaganje otpada pojedine opštine vrše na lokacijama koje ne ispunjavaju propisane uslove, ne vrši se selektiranje otpada i prerada otpada i sl.), neracionalno se troše, odnosno ne upravlja se sa ograničenim prirodnim resursima (minerali, rude, fosilna goriva i sl.) na održiv način, ne ostvaraju se potrebni pomoci koji će omogućiti da Crna Gora ispuni svoje obaveze u pogledu ostvarenje ciljeva u pogledu recikliranih količina otpada (komunalnog, posebnih vrsta otpada i građevinskog otpada).
- Prije svih oštećeni su građani Crne Gore, jer žive u neuređenom prostoru na kome se nalazi otpad. Ovakvo stanje ne doprinosi stvaranju uslova za razvoj turizma, a stvara i poteškoće privrednim subjektima da otpad koji generišu tokom tehnološkog postupka zbrinjavaju na ekonomski najracionalniji način.
- Zadržavanjem postojećeg stanja ("staus quo") nastaviće se sa ugrožavanjem životne sredine, što u određenim situacijama može izazvati i probleme u prekograničnom kontekstu i upravljanje resursima na neodrživ način. Takođe nastaviće se devastiranjem prirodnog ambijenta, čime će se povećati i rizik za zdravlje ljudi. Zadržavanje postojećeg stanja uticaće i na dinamiku procesa pregovora sa EK, a time i prolongiranje da Crna Gora dobije status punopravnog člana zajednice evropskih država. Ovakvo stanje izvjesno će dovesti i do nepoštovanja rokova dogovorenih u procesu pregovora, što će prouzrokovati mjere koje Evropska komisija preduzima protiv članica koje ne ispunjavaju obaveze utvrđene propisima EU.

### 2. Ciljevi

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

- Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom daje se doprinos ostvarenju cilja koji se odnosi na povećanje stepena transponovanosti odredbi relevantnih propisa EU u dio propisa Crne Gore vezan za oblast upravljanja otpadom.
- Ostvarenje navedenog cilja je direktno vezano sa Strategijom održivog razvoja, Strategijom upravljanja otpadom u Crnoj Gori, Strategijom regionalnog razvoja i sl.

### 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?**

- Kao što je već navedeno zadržavanje „status quo“ stanja nije prihvatljivo. U procesu EU integracija potrebno je obezbijediti pravovremno prenošenje odredbi pojedinih propisa EU u relevantne propise u Crnoj Gori. U suprotnom, gubi se vrijeme koje je sad već presudan faktor za stvaranje uslova i implementaciju usvojenih propisa, odnosno primjeni prakse i standarda koji važe za sve zemlje članice EU u Crnoj Gori.
- Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom stvaraju se preduslovi za ispunjenje obaveze uspostavljanja i stvaranja uslova za funkcionisanje sistema produžene odgovornosti proizvođača, odnosno uslovi za uspostavljanje sistema upravljanja električnim i elektronskim otpadom, ali i drugim posebnim vrstama otpada kao što su: otpadna vozila, otpadne baterije i akumulatori, otpadne gume, otpadna ambalaža i otpadna ulja za podmazivanje i tečnosti. Takođe, stvaraju se uslovi za upravljanje otpadom koji nastaje od rudarstva, odnosno od eksploatacije mineralnih sirovina (otpad iz Termoelektrane, KAP-a, rudnika boksita, lignita, olova i cinka i sl).

### 4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.**
- **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.**

- Direktne pozitivne uticaje primjena Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom imaće na građane i očuvanje životne sredine. Indirektno pozitivne uticaje imaće na razvoj turizma i unapređenje poslovnog ambijenta. Ne prepoznaju se negativni uticaji implementacije ovog zakona.
- Primjena ovog zakona uticaće na povećanje troškova proizvođača, odnosno uvoznika proizvoda iz kojih nastaju određene posebne vrste otpada. Ovo povećanje troškova imaće uticaj i na povećanje cijena, a time i na kupovnu moć građana. Takođe, primjenom ovog zakona povećaću se troškovi eksploatacije mineralnih sirovina.
- Pozitivni efekti donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom su takvi da će srednjoročno i dugoročno nadmašiti troškove navedene u prethodnoj alineji. Evidentno je da pravilno upravljanje otpadom doprinosi smanjenju troškova u oblasti zdravstva, sanacije i rekultivacije lokacija devastiranih neadekvatno odloženim količinama otpada, kao i troškova u smislu kaznenih mjera koje će Crna Gora, kao članica EU, morati da plaća u slučaju da ne bude u mogućnosti da implementira donijete propise i sl. Takođe, pozitivni efekti se mogu sagledati i kroz očuvanje prirodnih resursa, a time smanjene spoljnotrgovinskog deficita Crne Gore.
- Donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom podržava se formiranje novih privrednih subjekata (privrednih društava) i razvoj preduzetništva. Nacrt zakona

propisuje olakšice za preduzeća sa manje od 10 zaposlenih u dijelu oslobađanja obaveze vođenja evidencije o otpadu radi vođenja godišnje statistike za oblast upravljanja otpadom (član 44).

- Implementacijom ovog zakona doći će do određenih administrativnih opterećenja u pogledu povećanja broja zaposlenih u cilju ispunjenja obaveza utvrđenim EU propisima u oblasti upravljanja otpadom. Za kvalitetnu implementaciju ovog zakona potrebno je planirati zapošljavanje tri službenika u Ministarstvu održivog razvoja (ekonomista, tehničko lice i pravnik), i to za obavljanje poslova:
  - izrade godišnjih izvjestaja o sprovođenju Državnog plana upravljanja otpadom (član 25) i monitoringa sprovođenja utvrđenih mjera i realizacije obaveza, monitoringa uspostavljanja sistema upravljanja posebnim vrstama otpada, kao i uspostavljanja i funkcionisanje sistema produžene odgovornosti proizvođača i uvoznika koji se odnosi na posebne vrste otpada (član 11, 64 i 85),
  - koordinacije aktivnosti sa opštinama koje se odnose na realizaciju projekata u oblasti upravljanja otpadom, davanje saglasnosti na lokalne planove upravljanja komunalnim i građevinskim otpadom, kao i praćenja realizacije lokalnih planova upravljanja komunalnim i građevinskim otpadom,
  - monitoringa sprovođenja Zakona o upravljanju otpadom i oko trideset i pet podzakonskih akata donijetih na osnovu ovog zakona, pripreme za učešće i učešće u procesu pregovara sa Evropskom komisijom, praćenje izmjena jedanaest relevantnih direktiva EU za oblast upravljanja otpadom, kao i analize ostvarivanja obaveza u vezi ciljeva koji su navedeni u propisima EU, odnosno Zakonu o upravljanja otpadom i podzakonskim aktima.

Kroz zakonska rješenja, kao što su navedena u ovom nacrtu, procjena je da neće biti biznis barijera za privredne subjekte i razvoj preduzetništva.

#### 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.
- Na osnovu Nacrta državnog plana upravljanja otpadom za period 2014-2020. godine (u daljem tekstu: Državni plan) čije donošenje je planirano za III kvartal 2014. godine, može se zaključiti da sprovođenje ovog zakona zahtijeva investiranje, odnosno finansijska sredstva iz budžeta države i jedinica lokalnih samouprava. Za uspostavljanje efikasnog sistema upravljanja otpadom u Crnoj Gori u ovom planu navedeno je da je potrebno 63,63 miliona eura do 2020. godine i približno dodatnih 11 miliona eura do 2030. godine..
  - Obezbeđivanje finansijskih sredstva vršice se u kontinuitetu u periodu do 2020. godine.
  - Implementacijom ovog zakona proizilaze međunarodne finansijske obaveze koje se prije svega odnose na vraćanje kredita koje su odobrile međunarodne finansijske institucije Crnoj Gori za realizaciju ovog zakona.
  - Na osnovu analiziranih potreba, planirana su finansijska sredstva u budžetu i za ovu i u većem dijelu i za narednu godinu.
  - U Nacrtu zakona utvrđena je obeza donošenja podzakonskih akata u roku od 36 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog nacrta.
  - Implementacijom ovog zakona ostvariće se povećani prihod Budžeta Crne Gore u dijelu koji se tiče naplate naknada i kazni, kao i u dijelu obaveza koje proističu iz produžene odgovornosti proizvođača, odnosno uvoznika otpada.
  - Korištena je metodologija iz Državnog plana punog povrata troškova sa dva scenarija, sa i bez

<p>prihoda.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- U preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda postoje problemi koji se odnose na činjenicu da se ne raspolaže adekvatnim podacima o količinama otpada koji se proizvode u Crnoj Gori.</li> <li>- Nacrt zakona upućen je Ministarstvu finansija na mišljenje zajedno sa ovim izvještajem.</li> </ul>
<p><b>6. Konsultacije zainteresovanih strana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;</li> <li>- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);</li> <li>- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti</li> </ul> <p>- Korištena je pomoć ekperta iz Slovenije Radovana Tavzesa. Ministarstvo održivog razvoja i turizma je za izadu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom formiralo Radnu grupu u čijem sastavu su predstavnici Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Agencije za zaštitu životne sredine, Uprave za inspekcijske poslove, Zajednica opština i NVO sektora.</p> <p>- U toku izrade ovog zakona održani su sastanci na kojima su bili uključeni predstavnici Ministarstva zdravlja, Ministarstva ekonomije, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Uprave za inspekcijske poslove, nadležnih organa lokalne uprave i komunalnih preduzeća, Zajednice opština, Agencije za zaštitu životne sredine, Procon-a, Privredne komore, Unije poslodavaca, NVO sektora i drugih zainteresovanih subjekata za pitanja upravljanja otpadom.</p> <p>- Prije svega, najznačajniji rezultat je učešće nadležnih subjekata u izradi ovog zakona, posebno subjekata na lokalnom nivou, imajući u vidu da jedinice lokalne samouprave imaju veoma važnu ulogu u cilju ispunjenja obaveza utvrđenim EU propisima u oblasti upravljanja otpadom.</p>
<p><b>7. Monitoring i evaluacija</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa? Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?</li> <li>- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?</li> <li>- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?</li> </ul> <p>- Potencijalne prepreke za primjenu ovog zakona ogledaju se u nedostatku adekvatnih ljudskih i finansijskih kapaciteta.</p> <p>- Nastaviće se sa organizovanjem sastanaka sa nadležnim subjektima (jedinicama lokalne samouprave, komunalnim preduzećima, privrednim društvima, institucijama NVO sektorom). Takođe, odredbe ovog zakona afirmisaće se i u saradnji sa medijima u Crnoj Gori. Najvažnija mjera biće pojačan inspekcijski nadzor.</p> <p>- Glavni indiktori koji će služiti za ocjenu nivoa ispunjenosti propisanih ciljeva biće progress monitoring, odnosno ocjena nivoa usaglašenosti ovog zakona i podzakonskih akata u oblasti upravljanja otpadom sa relevantnim propisima EU. Indikatori će biti i količine selektiranog, prerađenog, odnosno recikliranog otpada (komunalnog i posebnih vrsta otpada) i količine otpada odložene na propisan način.</p> <p>- Monitoring sprovođenja Zakona o izmjenama i dopunama zakona, u dijelu nadzora nad sprovođenjem Zakona vršiće Ministarstvo održivog razvoja i turizma kao i ministarstva nadležna za oblasti: zdravlja, poljoprivrede, šumarstva i ekonomije, a u dijelu implementacije Agencija za zaštitu životne sredine, Uprava za inspekcijske poslove i komunalna inspekcija, odnosno policija. Evaluaciju primjene propisa vršiće Ministarstvo o držvog razvoja i turizma u saradnji sa nadležnim ministarstvima.</p>

Podgorica, 10.06.2014. godine

**MINISTAR**  
**Branimir Gvozdenović**  
*Branimir Gvozdenović*

