

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NAZIV PROPISA

Predlog državnog plana upravljanja otpadom u Crnoj Gori za period 2015 – 2020. godina

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)?

- Na osnovu donešene Strategije za upravljanje otpadom u Crnoj Gori do 2030. godine koja je krovni dokument date su smjernice za planiranje aktivnosti u oblasti upravljanja otpadom kroz Državni i lokalne planove upravljanja otpadom. Predlog Državnog plana upravljanja otpadom za period 2015 - 2020 godine (u daljem tekstu: Plan) je dokument koji treba da riješi problem uspostavljanja integralnog sistema upravljanja otpadom u Crnoj Gori. Donošenjem Državnog plana daje se okvir za planiranje aktivnosti na način koji je u skladu sa EU propisima i standardima, kao i nacionalnim zakonodavstvom.
- Dosadašnji način organizovanja i obavljanja poslova upravljanja otpadom ne daje očekivane rezultate. Uzroci su nedovoljno poznavanje obaveza koje Crna Gora preuzima u procesu EU integracija u ovoj oblasti koje su utvrđene relevantnim EU propisima. Takođe, kadrovski i finansijski kapaciteti na svim nivoima predstavljaju limitirajući faktor u procesu uspostavljanja odnosa u ovoj oblasti na način koji je hramonizovan sa odnosima koji funkcionišu u zemljama članicama EU.
- Posljedice neadekvatno uspostavljenih odnosa i načina obavljanja poslova u ovoj oblasti su prije svega neuređen prostor, ugrožen kvalitet životne sredine i zdravlje ljudi. Takođe, posljedica je neadekvatna pripremljenost nadležnih tijela u Crnoj Gori za osmišljen i planski pristup uređenja odnosa u ovoj oblasti, a time i necjelovitost sagledavanja svih aspekata važnih za proces pregovora i kasnije za definisanje prelaznih perioda za implementaciju pojedinih propisa EU koji su relevantni za oblast upravljanja otpadom.
- Prije svega neadekvatnim postupanjem sa otpadom najviše će biti oštećeni građani Crne Gore, jer će biti izloženi riziku za njihovo zdravlje, ali i životna sredina u kojoj obavljaju određene aktivnosti. Takođe, indirektno štete imaće i privredni sektor, a posebno sektor turizma.
- Zadržao bi se „status quo“ u ovoj oblasti što nije u interesu bilo kog pravnog i/ili fizičkog lica.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.
- Planom se postižu ciljevi koji su kompatibilni sa ciljevima međunarodne zajednice u ovoj oblasti: zaštita životne sredine i zdravlja ljudi, očuvanje resursa i održivo upravljanje resursima. Pored ovih opštih ciljeva, postoje i niz specifičnih ciljeva: pokrivanje troškova usluge u cjelosti iz cijene usluge (u skladu sa principom „zagađivač plaća“), regionalnog povezivanja jedinica lokalne samouprave, ravnomjernog regionalnog razvoja, itd.
- Ovi ciljevi su usklađeni, odnosno odgovaraju ciljevima sadržanim u Ustavnoj odrebi o Crnoj Gori kao ekološkoj državi, Nacionalnoj strategiji o održivom razvoju, Agendi reformi komunalnih djelatnosti, relevantnim dokumentima za pristupanje Crne Gore EU, itd.

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?

- Za ispunjavanje pomenutih ciljeva prioritarna mjera je donošenje i implementacija Plana, kao i lokalnih i planova upravljanja otpadom proizvođača otpada. Alternativnih opcija nema, jer održavanje „status quo“ stanja je suprotno odredbama Zakona o upravljanju otpadom, kao i svim relevantnim propisima EU.
- Plan je dokument koji je urađen u saglasnosti sa strateškim opredjeljenjima EU i Strategijom upravljanja otpadom u Crnoj Gori. Zbog toga Crna Gora nema opciju koja bi omogućila alternativna rješenja u odnosu na rješenja koja sadrži Plan.

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.

- Pozitivni efekti donošenja Plana su zdravija životna sredina, praktično eliminisan rizik za zdravlje ljudi koji nastaje usljed neadekvatnog upravljanja otpadom, uređenje odnosa u ovoj oblasti u skladu sa EU propisima i standardima, uređen prostor, bolji poslovni ambijent, otvaranje novih radnih mjesta, stvaranje mogućnosti za dobijanje energije iz obnovljivih izvora, itd. Negativni aspekt je sadržan u povećanim troškovima upravljanja otpadom do kojih će neminovno doći u situaciji u kojoj se ova oblast bude uredila u skladu sa našim propisima i EU direktivama i standardima.
- Imajući u vidu da Crna Gora u narednom periodu mora uspostaviti moderan sistem upravljanja otpadom primjena ovog plana izazvaće određeno povećanje troškova u odnosu na postojeći nivo.
- Na osnovu prethodno navedenog pozitivne posljedice opravdavaju troškove koje će stvoriti primjenom Plana.
- Planom se podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Implementacijom Plana doći će do određenih administrativnih opterećenja (u dijelu monitoringa i upravljanja realizacijom pojedinih aktivnosti iz Plana, naplate posebne naknade za upravljanje otpadom, povraćaja posebne naknade, naplate naknade za privremeno skladištenje komunalnog otpada, i dr.), ali upravljanje otpadom u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i EU propisima nema alternativu pa ovakva pristup ne predstavlja biznis barijeru.

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 proisteci 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.

- Moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema upravljanja otpadom u Crnoj Gori su: 1. formiranje pet regiona (Region Centar 1, Region Centar 2, Region Sjever, Region Primorje 1 i Region Primorje 2), 2. tri regiona (Region Centar, Region Sjever, Region Primorje), 3. jednog regiona za upravljanje komunalnim otpadom (obuhvata otpad iz svih opština). Investicioni troškovi za Opciju 1 su 52.990.000 eura, za Opciju 2 su 40.990.000 i za Opciju 3 su 134.690.000 eura.

Opcija 3 ima veće investicione troškove u odnosu na opcije 1 i 2, ali su benefiti daleko veći, stabilniji i trajniji, ukoliko se sistem uspostavi na adekvatan način. Konkretna tehnologija termičke obrade otpada, koja će eventualno biti instalirana u Crnoj Gori, biće odabrana na osnovu Studije izvodljivosti, a nakon izrade planova za trajno rješavanje posebnih tokova otpada, kako bi se razmotrila mogućnost termičke obrade kako komunalnog tako i drugih vrsta otpada (prije svega kanalizacionog mulja). Plan je dao detaljan pregled mogućih tehnologija, vođen zvanično najboljim dostupnih tehnikama na nivou Evropske unije. Ipak, Planom nije precizirano konkretno rješenje, budući da trenutno ne postoje podaci na osnovu kojih bi tako nešto bilo izvodljivo.

Kao centar jedinstvenog sistema upravljanja razmatrana je opština Nikšić, kao jedina jedinica lokalne samouprave koja trenutno u svojoj prostorno-planskoj dokumentaciji predviđa takvu mogućnost i definiše upravljanje otpadom kroz izgradnju novijih tehnologija. Ipak, Plan predviđa da se Studijom izvodljivosti datog sistema razmotri i mogućnost da centar jedinstvenog sistema eventualno bude pozicioniran na teritoriji Podgorice, budući da je ona relativno manje udaljena od većine jedinica lokalnih samouprava i da postoji veliki dio infrastrukture koja bi mogla biti racionalnije korišćena i u fazi prije izgradnje postrojenja i nakon toga. Takođe, ovakovo rješenje može biti primijenjeno i na teritoriji neke druge jedinice lokalne samouprave, ukoliko se postigne konkretan državni i međuopštinski dogovor i pokaže zainteresovanost i odlučnost same jedinice lokalne samouprave. Rješenje u kome bi Podgorica bila uzeta kao centar predloženog sistema bilo bi isplativije u odnosu na razmatrano rješenje u kome je centar stacioniran u Nikšiću, ukoliko se za takvo rješenje iskaže volja za to Zakonom odgovornih. Eventualne izmjene u odnosu na razmatrano rješenje u ovom Planu, mogle bi biti predmet dopuna i izmjena Plana.

Modeli finansiranja tj. investiranja mogu biti kroz koncept privatno javnog partnerstva ili koncesije, čime bi se smanjili navedeni troškovi. Obezbeđivanje finansijskih sredstva vršiče se u kontinutetu u periodu do 2020. godine.

Implementacijom Plana proizilaze međunarodne finansijske obaveze koje se prije svega odnose na vraćanje kredita koje su odobrile međunarodne finansijske institucije Crnoj Gori za realizaciju Plana.

- Na osnovu analiziranih potreba, planirana su finansijska sredstva u budžetu za ovu, ali će se planirati i za narednu godinu.
- Plan je dokument, a ne propis, koji je baziran na važećim zakonima u kojima je utvrđena obeza donošenja podzakonskih akata.
- Implementacijom Plana 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.
- Korišćenja je metodologija poređenja opcija (AIFC metod) analizirajući prosječne inkrementalne finansijske troškove.
- Problemi su se odnosili na činjenicu da se ne raspolaže adekvatnim podacima o količinama otpada koji se proizvodi u Crnoj Gori.
- S obzirom na to da Plan do sada nije dostavljan, nije bilo sugestija Ministarstva finansija.
- /.

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, **Objasni**

- Preko Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i UNDP korišćena je pomoć relevantnih eksperata za ovu oblast.
- U toku izrade Plana održani su okrugli stolovi, radionice i javne rasprave i u proces izrade Strategije, Državnog i lokalnih planova upravljanja otpadom bili su uključeni predstavnici Ministarstva zdravlja, Ministarstva ekonomije, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Uprave za inspeksijske poslove, nadležnih organa lokalne uprave i komunalnih preduzeća, NVO sektora, Zajednica opština, Agencije za zaštitu životne sredine, Procon-a, Privredne komore, Unije poslodavaca i drugih zainteresovanih subjekata za pitanja upravljanja otpadom.
- Prije svega, najznačajniji rezultat je učešće nadležnih subjekata u izradi navedenih dokumenata, posebno subjekata na lokalnom nivou prilikom izrade Državnog i lokalnih planova upravljanja otpadom. Takođe, na javnim raspravama, sastancima i radionicima prisutni predstavnici prethodno navedenih subjekata razgovarali su i sticali znanja o najvažnijim pitanjima iz oblasti upravljanja otpadom.

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?**

- Za implementaciju Državnog plana potencijalne prepreke su neadekvatni administrativni i tehnički kapaciteti za oblasti upravljanja otpadom, posebno na lokalnom nivou u Crnoj Gori.
- Primjenjivaće se Zakon o upravljanju otpadom, radiće se na edukaciji javnosti i nadležnih subjekata, uspostavljanju sistema evidencije tokova otpada, primjeni kaznenih odredbi za učinjene prekršaje i sl.
- Glavni indikator biće dobijeni kroz evidentiranje količina svih vrsta otpada koji se nalazi u okviru tokova otpada upostavljenih na osnovu važećih propisa.
- Shodno odredbama Zakona o upravljanju otpadom nadzor nad sprovođenjem ovog propisa i podzakonskih akata donijetih po osnovu istog vrši Ministarstvo održivog razvoja i turizma, ali i Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo ekonomije, jedinice lokalne samouprave, Agencija za zaštitu životne sredine. Indirektno navedeni subjekti vršiće nadzor i nad sprovođenjem Državnog plana upravljanja otpadom, s tim da će primarnu ulogu u monitoringu i evaluaciji imati Agencija za zaštitu životne sredine i Uprava za inspeksijske poslove, kao i nadležni organi lokalne uprave i komunalna inspekcija, odnosno komunalna policija.

Podgorica, 23.07.2015. godine

