



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02-03-7616/1

Podgorica, 12.06.2015. godine

**MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
- n/r ministra, g-dina Branimira Gvozdenovića -**

Poštovani ministre Gvozdenović,

Povodom *Predloga zakona o životnoj sredini*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Uvidom u Predlog zakona i Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, ukazujemo na sljedeće:

Članom 80 Predloga zakona predviđeno je da se sredstva za finansiranje pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u cilju očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unaprjeđivanja životne sredine, energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora i energije, sprovođenje ciljeva i načela zaštite životne sredine radi postizanja integralnog i cjelovitog očuvanja kvaliteta životne sredine, očuvanja biološke, geološke i predione raznovrsnosti i racionalnog korišćenja prirodnih dobara i energije kao osnovnih uslova održivog razvoja, kao i ostvarivanje prava građana na zdravu životnu sredinu, obezbjeđuju iz Eko-fonda.

Takođe, od strane predstavnika Ministarstva održivog razvoja i turizma ukazano je da osnivanje Eko-fonda proizilazi iz Rezolucije o životnoj sredini („Sl. List CG”, br. 1/15) kojom se Vlada Crne Gore obavezuje da uspostavi Eko-fond.

Uvažavajući prethodno navedeno, a uzimajući u obzir otvoreno pitanje prikupljanja početnih sredstava za finansiranje Eko-fonda, opreme i kadra, kao i pojedina negativna iskustva zemalja regiona, ukazujemo na potencijalno postojanje problema u dijelu finansiranja i ekonomske održivosti Eko-fonda, posebno imajući u vidu potencijalne budžetske izdatke koji će stvoriti pritisak na javnu potrošnju i fiskalnu održivost.

Članom 84 Predloga zakona definišu se naknade za zaštitu i unaprjeđenje životne sredine jedinica lokalne samouprave. S tim u vezi, stavom 1 predviđeno je da jedinica lokalne samouprave može, iz okvira svojih prava i dužnosti, propisati naknadu za zaštitu i unaprjeđivanje životne sredine, u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima.

Smatramo da će navedena odredba imati negativan uticaj na ekonomsku aktivnost i konkurentnost kroz uvođenje dodatnih fiskalnih nameta privrednim subjektima, posebno

u opštinama na sjeveru, za koje su već poreskom politikom opredijeljene olakšice kako bi se pokrenuo privredni rast.

S druge strane, iz dosadašnje prakse, jedinice lokalne samouprave su pokazale nekonzistentnost u uspostavljanju administrativnih nameta, koji su dominantno korišćeni za finansiranje fiksnih troškova, a ne kapitalnih investicija, odnosno komunalnog opremanja. Uvažavajući navedeno, otvara se pitanje kriterijuma na osnovu kojih će jedinice lokalne samouprave utvrditi opravdanost i način uvođenja ovakve naknade.

Istovremeno, želimo da napomenemo da je u cilju unapređenja poslovnog ambijenta na lokalnom nivou, Vlada Crne Gore u novembru 2014. godine usvojila **Analizu pojedinih aspekata poreske politike** koja ima za cilj reformu poreskog sistema koji predviđa promjenu strukture oporezivanja, koja podrazumijeva transfer ka porezima koji imaju niži negativan uticaj na ekonomski rast.

Navedenom Analizom omogućeno je jedinicama lokalne samouprave da umjesto do 2016. godine izvrše postepeno ukidanje naknada za komunalno opremanje u periodu od 2016. godine do 2020. godine, kako bi im se ostavio prostor za konsolidaciju i nadomještanje prihoda. Takođe, Analizom je definisano ukidanje dvostrukog osnova za naplatu naknada za korišćenje opštinskih puteva. Dalje, u cilju unapređenja poslovnog ambijenta na lokalnom nivou, Ministarstvo održivog razvoja i turizma se obavezalo na izmjene Pravilnika o razvrstavanju djelatnosti za koje se plaća članski doprinos turističkim organizacijama na način da se kategorisane djelatnosti usklade sa međunarodno definisanim djelatnostima od strane Ujedinjenih nacija i Svjetske turističke organizacije koje su direktno povezane sa turizmom.

U skladu sa navedenim, Ministarstvo finansija je ovim mišljenjem ukazalo na potencijalne fiskalne rizike i implikacije na poslovni ambijent. Cijeneći neophodnost uspostavljanja Eko-fonda koja proizilazi iz skupštinske rezolucije, kao i činjenicu da je Ministarstvo održivog razvoja i turizma, kao resorno ministarstvo, zaduženo za kreiranje politike u navedenoj oblasti, Ministarstvo finansija je saglasno sa donošenjem Predloga zakona.

Na osnovu uvida u dostavljeni tekst i Izvještaj o analizi uticaja propisa u dijelu procjene fiskalnog uticaja, za sprovođenje Zakona potrebno je obezbijediti finansijska sredstva za sprovođenje Programa monitoringa životne sredine, s tim da se aktivnosti predviđene Zakonom prilagode sredstvima opredijeljenim godišnjim Zakonom o budžetu za navedene namjene.

S poštovanjem,



MINISTAR
dr Radoje Žugić

85, 86, 47, 78, 80, 84

OBRAZAC

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o 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)?

- Predloženim aktom rješavaju se sljedeći problemi:

Predlogom zakona o životnoj sredini uvodi se integralan sistem zaštite životne sredine (na način da uzima u obzir sve segmente životne sredine). Predlogom Zakona dodata su potpuno nova poglavlja koja se odnose na segmente zaštite životne sredine i uticaje opterećenja, posebne mjere zaštite životne sredine, izvještavanje o stanju životne sredine, informisanje javnosti, učešće javnosti i zainteresovane javnosti i pristup pravosuđu u pitanjima zaštite životne sredine shodno Arhuskoj konvenciji, sprovođenje međunarodnih ugovora iz oblasti zaštite životne sredine i dodatnog usaglašavanja sa EU propisima.

Dalje, po prvi put će se definisati osnov za donošenje strateških dokumenata u oblasti zaštite morske sredine i za oblast koja se odnosi na klimatske promjene. U cilju uređenja pitanja sprovođenja monitoringa u oblasti životne sredine, predlaže se rješenje kojim će se otkloniti nedostaci u dosadašnjoj primjeni. Naime, u cilju izbjegavanje duge tenderske procedure za izbor referentne laboratorije koja sprovodi monitoring za pojedine segmente životne sredine, koji se organizovao svake godine, ovim Predlogom zakona uveden je nov način izbora referentnih laboratorija. Naime, nacionalna referentna laboratorija će se birati se na osnovu javnog poziva koji raspisuje Agencija, i rješenje o određivanju nacionalne referentne laboratorije izdavaće se na period do četiri godine. Ovo iz razloga što se akreditacije o ispunjenosti opštih i posebnih uslova koje moraju da ispunjavaju laboratorije, izdaju takođe na isti vremenski period. Katastar zagađivača biće centralizovan, jer na lokalnom nivou nijesu uspostavljeni lokalni katastar zagađivača iako je ta obaveza bila utvrđena važećim Zakonom o životnoj sredini.

"Status quo" opcija – imajući u vidu da je u međuvremenu (od 2008. godine) donijet čitav set posebnih propisa, koji transponuju pravnu tekovinu Evropske unije u oblasti zaštite životne sredine, neophodno je da ovaj krovni zakon bude usklađen i sa pravnom tekovinom EU kao i posebnim propisima, te je u tom smislu bilo neophodno ići na nova zakonska rješenja.

Ovo se posebno odnosi na činjenicu da ako bi ostala postojeća rješenja, ostali bi problemi u praksi, kada je riječ o sprovođenju monitoringa u oblasti životne sredine. Naime, predloženim rješenjem, uvođenjem nacionalnih referentnih laboratorija značajno se doprinosi lakšem, bržem i efikasnijem sprovođenju monitoringa u oblasti životne sredine. Takođe, zbog nepostojanja katastara na lokalnom dosadašnje rješenje nije održivo, te se stoga pristupilo centralizaciji po ovom pitanju.

Dalje, čitav set novih obaveza koje proizilaze iz procesa pristupanja EU, uvodi se ovim predlogom Zakona, i daje se pravni osnov za dodatno usklađivanje sa propisima EU. Ako bi ostala postojeća predložena rješenja, to bi negativno uticalo na ukupna pitanja u cilju zaštite i unaprijeđenja

životne sredine.

2. Ciljevi

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

- Zakon o životnoj sredini predstavlja krovni zakon u oblasti životne sredine. Ovim zakonom uređuju se principi zaštite životne sredine i održivog razvoja, subjekti, instrumenti i mjere zaštite životne sredine, pristup informacijama, učešće javnosti, pristup pravosuđu u pitanjima životne sredine, finansiranje u životnoj sredini i druga pitanja od značaja za životnu sredinu.
- Takođe jedan od ciljeva proizilazi iz obaveza koje se odnose na usaglašavanje sa pravnom tekovinom Evropske unije.
- Naglašavamo, da se sprovođenjem predmetnog zakona doprinosi opštem cilju tj. da se postigne "visok nivo zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine i zdravlja ljudi".
- Predlog Zakona o životnoj sredini utvrđen je Programom rada Vlade Crne Gore za II kvartal 2015. godine.

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?

- Jedini način uređenja ovog pitanja je regulatorna opcija, kroz predmetni zakon. "Status quo" se za rješenje ovog problema ne može uzeti kao prihvatljiva opcija, jer se radi o ključnim pitanjima koje treba urediti na način da se obezbijedi potpuna i efikasna implementacija Zakona.
- Imajući u vidu da se radi o krovnom zakonu, ovo je i jedini način za potpuno usklađivanje sa EU propisima u oblasti životne sredine.
- Obaveza donošenja ovog propisa je predviđena Programom rada Vlade za 2015 godinu, a predstavlja i obavezu usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnom tekovinom EU, na šta se Ministarstvo održivog razvoja i turizma obavezalo na bilateralnom skринingu 2013. godine.
- Ovaj zakon predstavlja veoma važan instrument kojim se doprinosi upravljanju životnom sredinom na održiv način i šalje jasnu poruku da se životna sredina mora posmatrati integralno.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije 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.

- Rješenja data u propisu uticaće na: građane, zainteresovane organe i organizacije,

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, we explore the various methods used to collect and analyze data. This includes both manual data entry and the use of automated software solutions. The goal is to identify trends and patterns that can inform decision-making.

The third section details the process of data validation and quality control. It outlines the steps taken to ensure that the information is accurate and free from errors. This is a critical step in any data-driven process.

Finally, the document concludes with a summary of the key findings and recommendations. It highlights the areas where further improvement is needed and provides actionable steps to address these issues.

institucije nadležne za pitanja životne sredine, odnosno društvo u cjelini. Kako se radi o Zakonu koji se već dugo primjenjuje, nova rješenja dodatno daju okvir za zaštitu i unaprijeđenje životne sredine. Propis direktno utiče na pravna lica i preduzetnike koja obavljaju djelatnost i aktivnosti koje predstavljaju rizik za životnu sredinu, na Ministarstvo održivog razvoja i turizma u smislu donošenja strateških dokumenata iz oblasti životne sredine, Agenciju za zaštitu životne sredine koja je nadležna za implementaciju ovog zakona, na Upravu za inspekcijske poslove koja je dužna da sprovodi inspekcijski nadzor, organe lokalne samouprave, kao i na zainteresovane organe i organizacije i zainteresovanu javnost.

- Primjena ovog propisa neće izazvati troškove građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Predlog zakona ne predstavlja biznis barijeru, jer je riječ o opštem, generalnom propisu i isti se može 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 kapacitet.
- 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.
- Propis ne utvrđuje obavezu stvaranja novih privrednih subjekata, ali u svakom slučaju sprovođenjem ovog zakona doprinosi se tržišnoj konkurenciji.

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 proistići 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.

- Shodno dosadašnjoj praksi i ovim, kao i važećim Zakonom, neophodno je svake godine u budžetu Crne Gore planirati i obezbijediti finansijska sredstava za sprovođenje Programa monitoringa životne sredine, koji daje podatke o ukupnom stanju životne sredine u Crnoj Gori po pojedinim segmentima.
- Iz ovog propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Propis ne podrazumijeva donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići 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.

10/10/10

10/10/10

10/10/10

10/10/10

- Nema problema sa postojanjem Ekofonda

- Ne vidi se kao će biti održiv

- U izradi nacrtu propisa učestvovao je tim Ministarstva održivog razvoja i turizma, Agencije za zaštitu životne sredine, DOO „Centra za ekotoksikološka ispitivanja“, Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom, Uprave za inspekcijske poslove, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju i Javno preduzeće za nacionalne parkove, kao i šira radna grupa za pregovore za Poglavlje 27.
- Takođe, tokom izrade Nacrta organizovane su konsultacije sa članovima pregovaračkih grupa za Poglavlje 1 (sloboda kretanja robe) i Poglavlja 8 (konkurencija), u cilju definisanja najboljih mogućih rješenja. Konsultacije su se odnosile na rješenja kojima se uređuje pitanje monitoringa na način da se obezbjede konkurentni uslovi na tržištu kada je riječ o nacionalnim referentnim laboratorijama, na način da sve bude usklađeno sa zahtjevima navedenih poglavlja.
- Pored velikog broja održanih konsultacija, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, je u skladu sa Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona ("Sl. list CG", br. 12/12), dana 20. novembra 2014. godine obavijestilo zainteresovanu javnost da je pokrenulo postupak javne rasprave za Nacrt zakona o životnoj sredini.
- Tekst Nacrta zakona je bio postavljen na web stranicama Ministarstva održivog razvoja i turizma, Portalu e-Uprave, Arhus centara, kao i NVO Ozon. Ministarstvo je ovim objavljivanjem uputilo poziv građanima, stručnim i naučnim institucijama, državnim organima, strukovnim udruženjima, nevladinim organizacijama, medijima i drugim zainteresovanim organizacijama i zajednicama da se uključe u javnu raspravu i daju svoje prijedloge, primjedbe i sugestije na tekst Nacrta zakona o životnoj sredini. Zainteresovani subjekti su svoje komentare, mišljenja, primjedbe i sugestije mogli dostaviti u pisanoj ili elektronskoj formi do 20. decembra tekuće godine Ministarstvu održivog razvoja i turizma.
- Javna rasprava je počela 20. novembra i trajala do 28. decembra 2014. godine.
- Javna rasprava u formi tribine održana je 25. decembra 2014. godine, u prostorijama Ministarstva održivog razvoja i turizma.
- Sve relevantne i konstruktivne primjedbe Ministarstvo je integrisalo u tekst predloga zakona. Najveći broj komentara odnosio se na pitanje finansiranja u oblasti životne sredine, odnosno osnivanja Ekofonda, kao i pitanje eko-naknada u oblasti životne sredine. Kada je riječ o Ekofondu, ukazujemo da je ovo rješenje već bilo predmet postojećeg, važećeg Zakona o životnoj sredini. Ovim predlogom nijesu data nova rješenja koja mijenjaju postojeći koncept. U prilog činjenici jeste i Rezolucija o životnoj sredini, koju je nedavno usvojila Skupština Crne Gore ("Sl. list Crne Gore", br. 01/15 od 05.01.2015), koji eksplicitno utvrđuje obavezu osnivanja Eko-fonda (tačka 4 - Vlada Crne Gore će povećati izdvajanja budžetskih sredstava za oblast životne sredine na nivo veći od prosjeka izdvajanja Evropske unije za te namjene i uspostaviti Eko-fond). Kada je riječ o eko naknadama, ukazujemo da zakonska rješenja kojima se utvrđuju ove obaveze nijesu mijenjane u odnosu na postojeći Zakon. Ostali komentari i sugestije, pored onih tehničkih u smislu pisanja zakona odnose se na koncept zaštite i unaprijeđenja životne sredine.
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma uputilo je Predlog zakona na davanje mišljenja, primjedbi i sugestija nadležnim ministarstvima i institucijama.

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 istim utvrđuju opšte obaveze i ciljevi zaštite životne sredine.
- Mjere koje se preduzimaju tokom primjene propisa radi ispunjenja ciljeva jeste vršenje redovne inspekcijske kontrole od strane Uprave za inspekcijske poslove.
- Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva jeste realizacija obaveza koje su predviđene predlogom Zakona. Jedan od glavnih indikatora biće svakako, pored sprovođenja propisa u praksi i usvajanje dokumenata održivog razvoja i zaštite životne sredine.



- Takođe, ispunjenje ciljeva utvrdiće se i u izvještajima o napretku Crne Gore u procesu pridruživanja EU.
- Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Uprava za inspekcijske poslove preko nadležnih inspekcija, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim se uređuje inspekcijski nadzor. Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Agencija za zaštitu životne sredine su glavne institucije zadužene za implementaciju ovog propisa. Nadzor nad radom Agencije vrši Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Podgorica, 23.03.2015. godine



Ministar

Branimir Gvozdenović

Faint, illegible text at the top of the page, possibly a header or introductory paragraph.

Second section of faint, illegible text in the upper middle portion of the page.



Third section of faint, illegible text in the lower middle portion of the page.

Final section of faint, illegible text at the bottom of the page, possibly a conclusion or footer.