



Broj: 13-159941,

Podgorica, 11.10.2019. godine

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
- n/r ministru, g-dinu Pavlu Raduloviću -

Poštovani gospodine Raduloviću,

U vezi Vašeg akta broj 112-1195/10 od 10.10.2019. godine kojim ste dostavili na mišljenje Predlog odluke o naknadi za zaštitu i unapređivanje životne sredine Opštine Pljevlja, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Shodno odredbama člana 79 stav 1 i 2 Zakona o životnoj sredini („Službeni list Crne Gore“, br. 52/16), Opština Pljevlja pripremila je Predlog odluke kojim je utvrđeno da jedinica lokalne samouprave može propisati naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine, u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima, kao i da kriterijume, vrstu i visinu naknade, način plaćanja, obveznike, kao i olakšice za određene kategorije obveznika plaćanja, jedinica lokalne samouprave propisuje uz prethodnu saglasnost Vlade.

U obrazloženju predložene Odluke navodi se da Opština Pljevlja ima status ugrožene sredine, te da postoji pravni osnov za utvrđivanje predmetne naknade od strane lokalne samouprave. Takođe, navodi se da bi prihodi budžeta Opštine Pljevlja po osnovu Predloga odluke iznosili između 2,50 mil. € i 3,00 mil. €, te da se prikupljena sredstva po ovom osnovu moraju namjenski koristiti za zaštitu i unapređivanje životne sredine na teritoriji Opštine Pljevlja, zbog čega će ova opština otvoriti i namjenski račun.

Imajući u vidu lošu finansijsku situaciju Opštine i prekomjerno zagađenje životne sredine koje ima negativan uticaj na zdravlje građana, neophodno je obezbijediti sredstva koja će se koristiti za preduzimanje adekvatnih mjera kojima bi se uticalo na poboljšanje stanja životne sredine u Opštini Pljevlja.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija nema primjedbi na Predlog odluke o naknadi za zaštitu i unapređivanje životne sredine Opštine Pljevlja.

S poštovanjem,

MINISTAR
Darko Radunović



IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NAZIV PROPISA

Predlog odluke o naknadi za zaštitu i unapređivanje životne sredine opštine Pljevlja

1. Definisane probleme

- 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)?

- Opština Pljevlja predstavlja najzagađeniju opštinu u Crnoj Gori. Na godišnjem nivou prekomjerno zagađenje vazduha se u Pljevljima bilježi tokom preko 100 dana tokom godine a godišnje koncentracije suspendovanih čestica gotovo su dvostruko veće nego u ostalim opštinama. Vezišnica i Čehotina predstavljaju najzagađenije vodene tokove u Crnoj Gori. Takođe, Pljevlja se susreću sa problemom industrijskog otpada i devastacijom prostora zbog ekstenzivnih aktivnosti u oblasti energetike i ekstraktivne industrije. Sve ovo značajno utiče na sve ostale segmente životne sredine i naročito na zdravlje ljudi. Pljevlja bilježe negativan demografski trend (odliv stanovništva) jer navedeni problem traje već nekoliko decenija.
- Uzrok problema paradoksalno leži u prirodnom bogatstvu pljevaljske kotline, što je i uslovalo razvoj ekstraktivne industrije (rudnik uglja, rudnik olova i cinka) kao i izgradnju termoelektrane Pljevlja, ali i upotrebu uglja u domaćinstvima. Specifičnost ovih privrednih djelatnosti je osim velikog potencijala zagađivanja životne sredine i nemogućnost njihovog izmještanja na drugu lokaciju, i da se industrijske djelatnosti obavljaju u neposrednoj blizini urbanog jezgra Pljevalja. Ovom odlukom treba da se riješi problem vezan za način obezbjeđivanja sredstava koja će se koristiti za zaštitu i unapređivanje stanja životne sredine. Članom 10 Predloga ove odluke je predviđeno da će se sredstva naplaćena od predložene naknade koristiti namjenski za zaštitu i unapređivanje stanja životne sredine u opštini Pljevlja.
- Uzrok problema je u prekomjernom zagađenju svih segmenata životne sredine u opštini Pljevlja. Iako se na teritoriji opštine odvijaju najznačajnije aktivnosti iz oblasti energetike (TPP Pljevlja, rudnik uglja) koje značajno negativno utiču na životnu sredinu, opština Pljevlja nema naknadu kojom bi mogla da finansira aktivnosti za unapređenje životne sredine i obezbjedi svojim građanima bolje uslove života. Posljedica problema nepostojanja sredstava koja bi se koristila za zaštitu i unapređivanje životne sredine je ugrženost svih elemenata životne sredine i nemogućnost preduzimanja adekvatnih mjera kojima bi se uticalo na poboljšanje stanja životne sredine u Pljevljima.
- Zbog ugrožene životne sredine i nedostatka sredstava za finansiranje rješavanja pitanja zaštite i unapređivanja životne sredine, oštećeni su svi građani opštine Pljevlja, kojima je ugroženo ustavom garantovano pravo na zdravu životnu sredinu. Mjera u kojoj su oštećeni ogleda se u zvanično objavljivanim podacima vezanim za prekoračenje zakonom dozvoljenih granica zagađenja vazduha u Pljevljima, a što je prikazano u zvaničnim podacima o stanju životne sredine, kao i u analizi Svjetske zdravstvene organizacije o uticaju zagađenosti vazduha na zdravlje stanovnika Pljevalja.
- Bez donošenja Odluke o naknadi za zaštitu i unapređivanje životne sredine u opštini Pljevlja, problem bi evoluirao jer bi usljed nedostatka osnova za naplatu sredstava koja će biti namjenski opredjeljena za rješavanje problema zaštite i unapređenja životne sredine, došlo do nastavka negativnih uticaja na stanje životne sredine, a prije svega na zdravlje građana Pljevalja.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?

- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

- Predloženim propisom postiže se obezbjeđivanje sredstava za zaštitu i unapređivanje životne sredine u opštini Pljevlja.
- Predmetnim ciljem se postiže usklađenost sa Zakonom o životnoj sredini. Takođe, donošenjem ovog propisa doprinosi se ispunjavanju jednog od ključnih prioriteta rada Vlade Crne Gore, koji se odnosi na dobrobit i zdravlje svih građana, što je istaknuto u Srednjoročnom programu rada Vlade 2018-2020. Takođe, ovim propisom dopriniće se uspješnoj realizaciji Nacionalne strategije održivog razvoja do 2030. 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?**

- Iako je donošenje ovog propisa opciono a ne obavezno u skladu sa Zakonom o životnoj sredini, problem obezbjeđivanja sredstava koja bi se namjenski koristila za preduzimanje adekvatnih mjera za zaštitu i unapređivanje životne sredine u Pljevljima nije moguće riješiti bez donošenja ove odluke, jer ne postoje dovoljni prihodi za preduzimanje adekvatnih mjera za zaštitu i unapređivanje životne sredine. Naročito je potrebno imati u vidu dugoročnu prirodu problema zagađenosti životne sredine u Pljevljima.
- Donošenje ovog propisa predstavlja javni interes.

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.**

- Rješenje predloženo u propisu uticaće pozitivno na stanovništvo opštine Pljevlja, kroz realizaciju mjera za poboljšanje stanja životne sredine. Takođe, predloženo rješenje uticaće na povećanje obima poslova nadležnih organa lokalne samouprave. Rješenje predloženo u propisu će imati finansijski uticaj i na nosioce aktivnosti (proizvodnja energije i ekstraktivne industrije), Rudnik uglja AD Pljevlja, Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić-TE Pljevlja i Gradir Montenegro DOO Pljevlja, kao obveznike predmetne naknade.
- Propis neće izazvati troškove građanima, ali će uticati na pravna lica koja obavljaju aktivnosti koje su prepoznate kao ključni faktor povećanog zagađenja u opštini Pljevlja. Navedene kompanije su obveznici plaćanja predložene naknade. Radi se o velikim privrednim društvima koja će biti u obavezi da plaćaju naknadu u iznosu od 1,7% ostvarenog prihoda na godišnjem nivou od prodaje sirovine, poluproizvoda i proizvoda u zemlji i inostranstvu. Pažljivim izborom obveznika plaćanja naknade zaštićena su mala i srednja preduzeća.
- Sve pozitivne posljedice donošenja ovog propisa apsolutno opravdavaju troškove koje će stvoriti, jer će ostvarene koristi u pogledu zaštite životne sredine i zdravlja ljudi uveliko prevazići navedene troškove.
- Očekivan rezultat ove mjere je da se obezbjeđivanjem uslova za obavljanje djelatnosti u zdravoj životnoj sredini u određenoj mjeri smanji odliv stanovništva iz opštine i stvori povoljniji ambijent za obavljanje privrednih djelatnosti u opštini Pljevlja. Očekuje se pozitivan uticaj na razvoj preduzetništva i konkurentnost.
- Implementacija propisa će u određenom obimu imati uticaj na lokalnu administraciju, kojoj će biti omogućeno da sprovodi mjere koje su joj inače u nadležnosti, a čija je primjena trenutno ograničena zbog nedostatka sredstava. Odgovorno poslovanje i briga za životnu sredinu su postulati održivog

razvoja koji diktiraju konkurentnost na globalnom tržištu. Imajući u vidu dugogodišnje uspješno poslovanje navedenih subjekata uz relativno skromna ulaganja u životnu sredinu, pravična nadoknada ne smije predstavljati biznis barijeru već podsticaj da se doprinese lokalnoj zajednici i posredno uloži u bolje uslove života i rada kao i u modernizaciju proizvodnih procesa.

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.

- Za implementaciju ovog propisa nije neophodno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore.
 - Iz implementacije predloženog propisa ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
 - Planirani prihodi budžeta opštine Pljevlja po osnovu ovog Predloga Odluke iznosiće godišnje između 2.500.000€ i 3.000.000€.
 - Metodologija koja je korišćena za obračun prihoda po osnovu ove naknade propisana je Predgom odluke. Članom 3 je propisano da se naknada utvrđuje na način što se na ostvareni godišnji prihod obveznika od prodaje sirovina, poluproizvoda i proizvoda u zemlji i inostranstvu, za godinu koja prethodi godini za koju se naknada utvrđuje, primjenjuje stopa od 1,7%. Prilikom planiranja prihoda po ovom osnovu izvršena je analiza prihoda iz ranijeg perioda poslovanja subjekata koji su obveznici ove naknade.
 - Kako se obračun vrši na osnovu ostvarenih prihoda, iz tog razloga se na precizan način ne može utvrditi iznos očekivane naknade.
- Opština Pljevlja je pokušala da uspostavi sličan instrument na osnovu odredaba važećeg Zakona o životnoj sredini tokom 2017. godine. Tom prilikom Ministarstvo finansija je sugerisalo da se predložena naknada od 5% prihoda obveznika od prodaje sirovina, poluproizvoda i proizvoda u zemlji i inostranstvu smanji, što je i učinjeno kroz ovaj predlog.

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

- Predlog odluke pripremila je opština Pljevlja. Ministarstvo održivog razvoja i turizma sugerisalo je određene izmjene prvog predloga odluke u pravcu utvrđivanja kriterijuma za obveznike plaćanja naknade, definisanje specifičnosti opštine Pljevlja u skladu s članom 79 Zakona o životnoj sredini, kao i zaštite malih i srednjih preduzeća.
- Zbog raspoloženja javnosti i zainteresovanosti svih subjekata za rješavanje ekoloških problema kroz uvođenje naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine, prezentovanih putem ekoloških skupova, tribina, okruglih stolova, a što je sve objavljivano u medijima, pristupilo se izradi ove odluke.
- Prihvaćene su sugestije zainteresovanih strana vezano za obveznike ove naknade, odnosno subjekte koji se bave proizvodnjom električne energije, eksploatacijom uglja i eksploatacijom rude olova i cinka.

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?

- Nema prepreka u implementaciji ovog propisa.
- Mjere koje će biti preduzete u cilju obezbjeđivanja sredstava za zaštitu i unapređivanje životne sredine u opštini Pljevlja se odnose se na sprovođenje postupka utvrđivanja, kontrole i po potrebi preduzimanja mjera prinudne naplate ove naknade.
- Indikatori kroz koje će se mjeriti ispunjenje cilja su broj sprovedenih aktivnosti/mjera zaštite životne sredine, parametri zagađenja životne sredine koji se redovno prate, kao i visina naplaćenih sredstava za zaštitu i unapređivanje životne sredine.
- Monitoring nad sprovođenjem ovog propisa vršiće nadležni organi lokalne samouprave.

Podgorica, 10. oktobar 2019. godine

