



Broj:02-03-4367/2

Podgorica, 8. april 2019. godine

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
- n/r ministra g-dina Pavla Radulovića -

Poštovani gospođine Raduloviću,

Na osnovu Vašeg akta, broj: 101-241/8 od 15. marta 2019. godine kojim se traži mišljenje na tekst *Predloga Zakona o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Predlogom zakona uređuje se zaštita od negativnih uticaja klimatskih promjena, smanjivanje emisija gasova sa efektom staklene bašte, zaštita ozonskog omotača i druga pitanja koja se odnose na zaštitu od negativnih klimatskih promjena.

Nakon dostavljenog Predloga zakona i pripremljenog Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, u neposrednoj komunikaciji sa obrađivačem predloga akta, ovo ministarstvo obaviješteno je da podatke o okvirnim iznosima troškova koje će implementacija predmetnog zakona proizvesti nije bilo moguće obezbijediti. Navedeno iz razloga što se dio tih troškova u zemljama čiji su modeli korišćeni kao uporedna praksa, tretira kao službena tajna.

Ističemo da je u u svom posljednjem godišnjem izvještaju o Crnoj Gori objavljenom u novembru 2017. godine, SIGMA/OECD ukazala na loš kvalitet Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa koje pripremaju resorna ministarstva, pri čemu je kvalitet samih izvještaja, kao podindikator, ocijenjen sa 3 boda od ukupno 15 bodova, što je imalo za rezultat da indikator koji se odnosi na implementaciju RIA-e u Crnoj Gori dobije konačnu ocjenu 2 na skali od 0 do 5.

S tim u vezi naglašavamo da je prilikom pripreme novih akata neophodno sagledati i identifikovati vrste i nivo troškova koji će akti proizvoditi, i iste evidentirati u Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa.

Uvažavajući da će se propis primjenjivati na određeni – mali broj privrednih subjekata (operatore industrijskih postrojenja i operatore vazduhoplova), s aspekta uticaja na poslovni ambijent Ministarstvo finansija nema dodatnih primjedbi.

Takođe, uvidom u dostavljeni tekst Predloga zakona i Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa utvrđeno je da implementacija propisa neće zahtijevati dodatno izdvajanje finansijskih sredstava iz budžeta države.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na dostavljeni tekst Predloga zakona o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena.

S poštovanjem,



MINISTAR
Darko Radunović

Darko Radunović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	Ministarstvo održivog razvoja i turizma
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena
<p>1. Definisanje problema</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 problemi evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? 	
<p>Predloženim tekstom Zakona o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena uvodi se normativni okvir koji će dovesti do uspostavljanja zaokruženog sistema neophodnog za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, zaštite ozonskog omotača i prilagođavanja, odnosno adaptacije, na izmijenjene klimatske uslove na nacionalom nivou, kao i pitanja koja se odnose na zaštitu od negativnih uticaja klimatskih promjena. Takođe, predloženim tekstom Predloga zakona o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena će se u značajnoj mjeri doprinijeti bržem procesu evropskih integracija, s obzirom na to da su ispunjeni uslovi i otvoreno Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promjene, kao i da je pomenuti Predlog zakona uključen u završna mjerila.</p> <p>Efekat staklene bašte je proces zagrijavanja planete Zemlje koji je nastao poremećajem energetske ravnoteže između količine zračenja koje Zemljina površina prima od Sunca i vraća u svemir. Dio toplotnog zračenja, koje stiže do zemljine kore, odbija se u atmosferu i, umjesto da ode u svemir, apsorbuju ga neki gasovi u atmosferi i ponovno dozračuju na Zemlju. Na ovaj način se temperatura Zemljine površine povećava. Koncentracija emisija sa gasova sa efektom staklene bašte su prirodni dio atmosfere. Međutim, od početka industrijske revolucije uočeno je značajno povećanje njihove koncentracije, kao uzrok ljudskih tj. antropogenih aktivnosti, koje su rezultirale intezivnijim promjenama klime.</p> <p>Kao posljedice javljaju se: porast temperature za 1,5 — 4,5 °C na 100 — 150 godina, topljenje polarnog leda, porast nivoa mora, povećanje isparavanja mora i povećanje oblačnosti. Smatra se da je zbog ekstremnog povećanja temperature živi svijet na Zemlji sve ugroženiji jer dolazi do izumiranja biljnih i životinjskih vrsta.</p> <p>Negativni uticaj klimatskih promjena ima opšti uticaj na društvo odnosno utiče na sve subjekte u društvu. Ukoliko bi se izabrala "status quo" opcija došlo bi do povećanja emisija gasova sa efektom staklene bašte u atmosferi, što bi direktno rezultiralo pogoršanjem klimatskih uslova.</p>	
<p>2. Ciljevi</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koji ciljevi se postižu predloženim propisom? 	

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

Predloženim propisom normiraće se i sprovoditi potrebne mjere koje će dovesti do uspostavljanja zaokruženog sistema neophodnog za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte. Visoka koncentracija emisija gasova sa efektom staklene bašte u atmosferi dovodi do veoma negativnog uticaja na klimatske promjene. U cilju ublažavanja pomenutih negativnih uticaja, neophodno je sprovesti adekvatne mjere koje dovode do smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte, kako na globalnom, tako i na nacionalnom nivou.

Važan razlog za donošenje ovog Predloga zakona predstavlja i potreba prilagođavanja na izmijenjene klimatske uslove. Prilagođavanje podrazumijeva predviđanje negativnih efekata klimatskih promjena i preduzimanje odgovarajućih mjera za spriječavanje ili smanjenje štete koju mogu izazvati. Prilagođavanje na klimatske promjene omogućava pojedincima, zajednicama, organizacijama i prirodnim sistemima da se bave onim posljedicama klimatskih promjena koje se ne mogu izbjeći. To podrazumjeva preduzimanje praktičnih aktivnosti za upravljanje rizicima od uticaja na klimu, zaštitu zajednica i jačanje otpornosti privrede.

Predlogom zakona se doprinosi daljem toku pregovora u okviru Poglavlja 27 - Životna sredina i klimatske promjene sa Evropskom Unijom, imajući u vidu da se postiže usklađenost sa relevantnim EU propisima, uključujući:

- Direktiva 2008/87/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 13. septembra 2003. godine o uspostavljanju trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte u Zajednici i o izmjeni Direktive Savjeta 96/61/EZ;
- Uredba Komisije (EU) br. 600/2012 od 21. juna 2012 godine o verifikaciji izvještaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte i izvještaja o tonskim kilometrima i akreditaciji verifikatora;
- Uredba Komisije (EU) br. 601/2012 od 21. juna 2012. godine o monitoringu i izvještavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte;
- Regulativa (EU) br.525/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. marta 2013 godine o mehanizmu za praćenje i izvještavanje o emisijama gasova sa efektom staklene bašte i za izvještavanje o drugim informacijama bitnim za klimatske promjene na nacionalnom nivou i na nivou Unije;
- Regulativa EU br.5017/2014 Evropskog parlamenta i Savjeta o flourovanim gasovima sa efektom staklene bašte, od 16. aprila 2014;
- Regulativa EU br.1005/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta o supstancama koje oštećuju ozonski omotač, 16. septembra 2009;
- Direktiva EU br.2009/31 Evropskog parlamenta i Savjeta od 23.aprila 2009 za geološko skladištenje CO₂;
- Odluka (EU) br. 529/2013 Evropskog parlamenta i Savjeta od 21. maja 2013. godine o pravilima za obračun emisija i uklanjanje emisija gasova sa efektom staklene bašte koje proizilaze iz aktivnosti vezanih za korišćenje zemljišta, prenamjenu zemljišta i šumarstva, kao i informacije o mjerama koje se odnose na ove aktivnosti;
- Delegiranom Uredbom Komisije (EU) br. 666/2014 od 12.marta 2014. godine o uspostavljanju suštinskih zahtjeva za sistem inventara Evropske unije i uzimanja u obzir promjene potencijala globalnog zagrijavanja i međunarodno dogovorenih smjernica za inventare;

- Uredbom Komisije (EU) br. 749/2014 od 30.juna 2014 godine o strukturi, formatu, postupcima podnošenja i pregledu informacija koje države članice dostavljaju;
- Odlukom br. 4006/2009/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta o naporima koje preduzimaju države članice radi smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte radi ostvarivanja ciljeva Zajednice u vezi sa smanjenjem emisija gasova sa efektom staklene bašte do 2020;
- Direktivom 1999/94/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 13.decembra 1999. god. o dostupnosti informacija za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisija CO2 u vezi sa prodajom novih putničkih vozila;

Predloženim propisom se sprovode ciljevi iz Nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena s Akcionim planom za period 2016 - 2020, kao i iz Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za period 2019 - 2021.

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?

Imajući u vidu da oblast klimatskih promjena nije u potpunosti regulisana u našem zakonodavnom okviru, neophodno je donošenje novih odredbi kojim bi se ova oblast uredila. Ovo je moguće postići kroz donošenje novog zakona ili izmjenama i dopunama postojećih propisa, prvenstveno Zakona o životnoj sredini ("Službeni list CG", br.52/16) i Zakona o zaštiti vazduha ("Službeni list CG", br. 25/10, 40/11 i 43/15).

Zaštita od klimatskih promjena predstavlja posebnu oblast koju je potrebno koherentno urediti u jedinstvenom propisu, što je prepoznato i kroz Zakon o životnoj sredini ("Sl. listu CG", br. 52 od 9. avgusta 2016. godine). Član 6 pomenutog zakona propisuje da se zaštita životne sredine i održivi razvoj uređuju osim tim zakonom i posebnim zakonima kojima se uređuju pojedini segmenti životne sredine uključujući i zakon kojim se uređuje zaštita od negativnog uticaja klimatskih promjena. Imajući u vidu gore navedeno, preferirana opcija je donošenje posebnog zakona o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena.

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.

S obzirom da je negativni efekat klimatskih promjena opšti problem koji utiče na kompletno društvo, normiranje ove oblasti kroz predloženi Predlog zakona će uticati na sve subjekte u društvu.

Propis jača konkurentost domaćih privrednih subjekata kroz omogućavanje njihovog lakšeg integrisanja u globalno tržište u skladu sa aktuelnim tendencijama da nove investicije moraju doprinosti smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte koje proizilaze iz Okvirne konvencije UN o promjeni klime i Pariskog sporazuma iz 2015. godine,

Primjena ovog Zakona neće izazvati nove troškove na teret građana, ali uvodi obavezu za privredne subjekte - operatore industrijskog postrojenja za pribavljanje dozvole za aktivnosti, odnosno djelatnosti koje dovode do emitovanja gasova sa efektom staklene bašte. Takođe, na osnovu odobrenog i verifikovanog proračuna ukupne količine emisija, nakon ulaska Crne Gore u EU, operatori industrijskog postrojenja i operatori vazduhoplova će postati učesnici sistema trgovanja emisijskim jedinicama kojim se smanjuju emisije gasova sa efektom staklene bašte i na finansijski efikasan način doprinosi zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena.

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 proisteći 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.
-

Za implementaciju predloženog propisa nijesu potrebna nova sredstva iz Budžeta Crne Gore.

Implementacijom ovog Zakona ne proizilaze dodatne međunarodne finansijske obaveze.

Usvajanjem propisa se predviđa donošenje podzakonskih akata koji neće dovesti do dodatnih finansijskih obaveza.

Ne postoje posebne sugestije Ministarstva finansija na predlog propisa.

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**

Pomoć prilikom izrade teksta Nacrta zakona ekspertsku pomoć pružili su regionalni eksperti angažovani putem EU TAIEX misija, domaći pravni eksperti angažovani od strane kancelarije Programa za razvoj Ujedinjenih nacija, kao i nezavisnog eksperta za klimatske promjene iz Srbije.

Za potrebe izrade teksta Nacrta zakona osnovana je Radna grupa koju čine predstavnici Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva ekonomije, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Privredne komore Crne Gore, Uprave za inspeksijske poslove, Agencije za civilno vazduhoplovstvo, Agencije za zaštitu prirode i životne sredine, Zavoda za hidrometeorologiju i seizmologiju Crne Gore, lokalnih samouprava i NVO Green Home.

Konsultacije sa zainteresovanim stranama su obavljane kako na radnim sastancima i u direktnoj komunikaciji, tako i dostavljenim predlozima i sugestijama u pisanoj formi.

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 potencijalnih prepreka za implementaciju propisa.

Tokom implementacije zakona, u slučaju potrebe, u skladu sa propisanim procedurama nadležno ministarstvo će redovno obavještavati Evropsku komisiju.

Glavni indikatori po kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva je mogućnost ispunjenja završnih mjerila u okviru Poglavlja 27.

Monitoring i evaluaciju sprovođenja zakona će vršiti Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Podgorica, 18.03.2019 god.



Ministar

Paule Radulović