



Crna Gora  
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,  
81000 Podgorica, Crna Gora  
tel: +382 20 242 835  
fax: +382 20 224 450  
www.mif.gov.me

Broj: 02-03- 9080/1

Podgorica, 19. septembar 2021. godine

**MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA**  
-n/r ministru, gospodinu prof. dr Ratku Mitroviću-

Poštovani gospodine Mitroviću,

Povodom *Nacrta strategije upravljanja kvalitetom vazduha 2021-2029*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Na tekst Nacrta strategije i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni akt, za sprovođenje Akcionog plana za period 2021-2022. godina planirana su sredstva u ukupnom iznosu od 290.000,00 €, od čega za 2021. godinu iznos od 160.000,00 €. Kako se navodi, iznos od 130.000,00 € planiran je kod Agencije za zaštitu životne sredine, na aktivnosti: Monitoring, analiza i izvještavanje (kod 18 003 002 004), na izdatku 4147-Konsultantske usluge, projekti i studije, dok je iznos od 30.000,00 € planiran kod Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, na aktivnosti: Unapređenje i implementacija pravnog i strateškog okvira Poglavlja 27 i sprovođenje Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila (kod 18 003 001 001) na izdatku 4147-Konsultantske usluge projekti i studije.

Imajući u vidu navedeno, a kako su sredstva za implementaciju predmetne strategije u 2021. godini u skladu sa sredstvima planiranim Zakonom o budžetu za 2021. godinu, kod obje navedene potrošačke jedinice, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja nema primjedbi na dostavljeni tekst, dok će sredstva potrebna u 2022. godini biti predmet razmatranja prilikom izrade budžeta za 2022. godinu.

S poštovanjem,



**MINISTAR**  
Milojko Spajić

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG  
PLANIRANJA I URBANIZMA

NAZIV PROPISA

Nacrt strategije upravljanja kvalitetom vazduha za  
period 2021-2029

## 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)?

- Ključni strateški ciljevi ovog dokumenta su: poboljšanje kvaliteta vazduha i dalje unapređenje praćenja i upravljanja kvalitetom vazduha.
- Brojne antropogene aktivnosti negativno utiču na kvalitet vazduha, počev od industrijskih aktivnosti, saobraćaja, poljoprivrede i grijanja domaćinstava.
- Posljedice zagađenja vazduha su ozbiljni negativni uticaji na životnu sredinu i zdravlje ljudi.
- Zagađenje vazduha ugrožava sve građane Crne Gore, a naročito osjetljive grupe kao što su djeca, trudnice, stara lica i hronični bolesnici. Posljednje procjene Evropske agencije za životnu sredinu su da se u Crnoj Gori na godišnjem nivou 680 preuranjenih smrti može pripisati lošem kvalitetu vazduha;
- Bez daljeg strateškog planiranja u ovoj oblasti negativni uticaji zagađenja na zdravlje ljudi mogu se samo multiplicirati.

## 2. Ciljevi

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

Operativni ciljevi utvrđeni ovim strateškim dokumentom su

- smanjenje koncentracija sumpor-dioksida
- smanjenje koncentracija suspendovanih čestica
- smanjenje emisija zagađujućih materija (NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, VOC, NH<sub>3</sub> i PM<sub>2.5</sub>)
- poboljšanje kvaliteta podataka o kvalitetu vazduha i emisijama zagađujućih materija u vazduhu
- unapređenje saradnje između relevantnih institucija

## 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?

- Donošenje strategije upravljanja kvalitetom vazduha propisano je članom 20 Zakona o zaštiti vazduha i neophodno je radi ispunjavanja brojnih obaveza iz procesa EU integracija, između ostalog ažuriranje planova kvaliteta vazduha i plan mjera za kontrolu zagađivanja utvrđeni su u završnim mjerilom za pregovaračko poglavlje 27.

#### 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.

- Rješenja predviđena ovim strateškim dokumentom utiču na kompletnu populaciju, s tim da postizanje ciljeva treba da unaprijedi javno zdravlje i obezbjedi bolje uslove života, dok je za implementaciju mjera neophodno uložiti brojne napore i značajna finansijska sredstva. Predložene mjere prevashodno utiču na industrijska postrojenja, ali i na građane koji će uz unapređenje uslova života, ulaganjem u sopstveni standard (energetska efikasnost stambenih objekata, obnova voznog parka) smanjiti uticaj na kvalitet vazduha.
- Predložene mjere u akcionom planu za period 2021-2022. godina najvećeg uticaja će imati na elektroprivredu Crne Gore, koja je u narednom periodu planirala ekološku rekonstrukciju TE Pljevlja od čega je 24,2 miliona € planirano za ugradnju sistema za desumporizaciju. Ostala planirana sredstva su uglavnom budžetska sredstva. Troškovi koje će snositi građani, odnose se na unapređenje energetske efikasnosti stambenih objekata i uređaja za grijanje. Građani koji se odluče za primjenu ovih mjera (obaveza nije nametnuta), imaće pristup subvencijama za realizaciju tih mjera kroz aktivnosti Eko-fonda.
- Pozitivne posljedice poboljšanja kvaliteta vazduha u velikoj mjeri premašuju predviđene troškove, jer pored pozitivnih uticaja na zdravlje ljudi i životnu sredinu uvođenje najboljih dostupnih tehnika u industriji dovodi do bolje produktivnosti i ušteda energije, kao i mjere energetske efikasnosti u domaćinstvima.
- Ovaj dokument može pozitivno uticati na razvoj zelene ekonomije, npr. malih i srednjih preduzeća koja se bave proizvodnjom energetski efikasne bravarije, efikasnijih uređaja za grijanje i sl.
- Strateški dokument ne doprinosi stvaranju biznis barijera, ali u određenoj mjeri predstavlja administrativno opterećenje, naročito za zaposlene u jedinicama lokalnih samouprava u oblasti zaštite životne sredine, u pogledu koordinacije primjene i izvještavanja o sprovedenim mjerama.

#### 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 proistći 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 sprovođenje Akcionog plana za period 2021-2022. godina ukupna procjenjena sredstva iznose 25,6 miliona €. Veći dio ovog iznosa finansira se iz budžeta zagađivača (EPCG), budžeta lokalnih samouprava i IPA fondova. Iz državnog budžeta za 2020. godinu je već obezbjeđen dio sredstava a potrošnja sredstava i implementacija mjera vršena je tokom ove godine. Od sredstava koja su planirana u protekloj, a realizovana u tekućoj godini, iznos od 100.000,00 € prebačen je u budžet Eko-fonda iz tadašnjeg Ministarstva ekonomskog razvoja, za sprovođenje programa „Energetski efikasan dom“, a iznos od 10.000,00 € iz budžeta za 2020. godinu je kroz program saradnje sa nevladinim sektorom dodijeljen nevladinim organizacijama Green Home, Cellula, PRONA i Potkrajci za realizaciju projekata koji su još u toku. Za dalju implementaciju mjera iz Akcionog plana za period 2021-2022. godina potrebno je obezbjeđenje sredstava iz Budžeta Crne Gore, u ukupnom iznosu od 290.000,00 €. Dio sredstava planiran je u budžetu za tekuću godinu, dok će se dio sredstava planirati za narednu godinu, s obzirom da Akcioni plan pokriva period 2021-2022. godina. Iznos od 130.000,00 € za održavanje opreme i sprovođenje praćenja kvaliteta vazduha planiran je u budžetu Agencije za životnu sredinu u okviru sredstava namjenjenih za monitoring životne sredine. Isti iznos će se planirati i u budžetu za 2020. godinu. U budžetu Ministarstva ekologije, na potprogramu ekologija planiran je iznos od 30.000,00 € za održavanje sastanaka, radionica i okruglih stolova na temu zaštite vazduha.
- Dok je za održavanje opreme i sprovođenje praćenja kvaliteta vazduha potrebno obezbjeđivati sredstva na godišnjem nivou, sredstva koja se planiraju kao budžet Eko-fonda su jednokratna, a tokom narednih godina Eko-fond će nastaviti finansiranje ovakvih projekata iz sopstvenih sredstava (donacije, priliv iz budžeta po osnovu eko-naknada).
- Dokumentom se ne predviđaju mjere koje stvaraju međunarodne finansijske obaveze
- Dio sredstava planiran je u budžetu za tekuću godinu, dok će se dio sredstava planirati za narednu godinu, s obzirom da Akcioni plan pokriva period 2021-2022. godina.
- Strategijom se ne predviđa donošenje propisa.
- Strategijom je predviđeno pooštavanje kaznene politike za paljenje otpada na otvorenom, što uz efikasnu implementaciju može dovesti do povećanja budžetskih sredstava.
- Što se tiče akcionog plana za period 2021-2022. godina, imajući u vidu ekonomsku recesiju izazvanu pandemijom COVID-19 virusa, plan nije naročito ambiciozan pa je finansijska procjena mjera urađena na osnovu već utvrđenih vrijednosti i planiranih budžeta (npr. ugradnja sistema za desumporizaciju u TE Pljevlja je procjenjena projektnom dokumentacijom, dok je iznos za održavanje opreme za praćenje kvaliteta vazduha procjenjen u odnosu na 20% vrijednosti opreme. Takođe, budžet za mjere energetske efikasnosti za Eko-fond je utvrđen u odnosu na dostupnost fondova. Za posebni dio strategije – program mjera za kontrolu zagađenja utvrđene su mjere za smanjenje emisija zagađujućih materija u vazduh gdje su vršene projekcije troškova za period do 2029. godine. Za ovaj dio strateškog planiranja koji nije pretočen u konkretne mjere već predstavlja podlogu za dalje pregovore sa Evropskom unijom u pogledu obaveza smanjenja emisija, korišćena je posebna metodologija koja je detaljno opisana u dokumentu - Procjena troškova za sprovođenje ovog programa rađena je u skladu sa Vodičem za izradu nacionalnih programa za kontrolu zagađivanja vazduha u skladu sa Direktivom (EU) 2016/2284 i Vodičem Evropske komisije za kost-benefit analizu investicionih projekata.

#### 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.**

- U izradi dokumenta Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma imalo je podršku Ekonomske komisije za Evropu Ujedinjenih nacija (UNECE) preko koje su angažovana dva lokalna eksperta (mr Nebojša Jablan i prof. Jasmina Četković) za izradu projekcija emisija i finansijskih troškova.
- Proces konsultacija je bio dugotrajan i obiman i obuhvatio je predstavnike lokalnih samouprava i civilnog sektora, međunarodne stručne javnosti, konsultacije sa Evropskom komisijom i relevantnim državnim institucijama. Takođe je održana javna rasprava u skladu sa važećim propisima. Izvještaj o javnoj raspravi sa detaljnim obrazloženjima prihvaćenih sugestija objavljen je na sajtu Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma. Sumarno, u skladu sa dogovorom postignutim sa jedinicama lokalne samouprave, plan mjera za poboljšanje kvaliteta vazduha po zonama donijet je u okviru ovog dokumenta i dogovoren mehanizam za bolje izvještavanje o implementaciji. Takođe su prihvaćene ekspertske primjedbe dostavljene od strane međunarodnog eksperta za kvalitet vazduha C. Nagle, kao i primjedbe Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore vezano za strukturu strateškog dokumenta.

#### **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?**

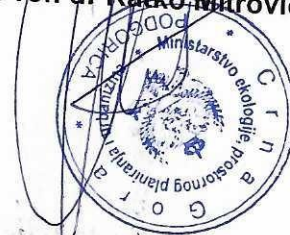
- Potencijalne prepreke za realizaciju Akcionog plana za period 2021-2022. godina ogledaju se u kašnjenju sa donošenjem dokumenta koji će umjesto dvogodišnjeg roka za realizaciju imati znatno kraći rok, ali i zbog kašnjenja sa realizacijom ostalih planiranih mjera kao što su ekološka rekonstrukcija TE Pljevlja, realizacija plana rada Eko-fonda, kašnjenja sa redovnim održavanjem opreme za praćenje kvaliteta vazduha i dr. Sva navedena kašnjenja u suštini imaju isti uzrok: sticaj okolnosti tokom prethodne 2020. godine koju je obilježila pandemija virusa COVID-19, promjena vlasti u Crnoj Gori koja je uzrokovala određena administrativna kašnjenja, kao i ekonomska kriza izazvana pandemijom.
- Akcionim planom za period 2021-2022. godina predviđena je realizacija 11 mjera i to:
  - Ugradnja sistema za desumporizaciju otpadnog gasa u TE Pljevlja;
  - Mjere energetske efikasnosti u domaćinstvima i javnom sektoru, u skladu sa lokalnim programima energetske efikasnosti i Akcionim planom usvojenim na državnom nivou;
  - Promjena goriva /kotlova za grijanje u stambenom i javnom sektoru;
  - Sprovođenje kampanje o štetnosti paljenja poljoprivrednog otpada;
  - Uvođenje strožije kaznene politike za paljenje otpada na otvorenom;
  - Utvrđivanje ciljnih smanjenja emisija na nacionalnom nivou u okviru pregovora sa EU – pregovaračko poglavlje 27;
  - Redovno održavanje i kalibracija mjernih instrumenata i ostale opreme za praćenje kvaliteta vazduha;
  - Uspostavljanje praćenja prekograničnog prenosa zagađenja u skladu sa EMEP programom na mjernom mjestu u Velimlju i akreditacija laboratorije ZHMS;
  - Razvoj metoda matematičkog modeliranja kvaliteta vazduha kako bi se podaci dobijeni mjerenjem upotpunili sa indikativnim podacima za područja u kojima se ne vrše mjerenja;
  - Organizacija sastanaka, okruglih stolova, radionica i sl.
- Pregled indikatora po aktivostima i ciljevima dat je u Akcionom planu Strategije, sumarno,

utvrđeno smanjenje koncentracija i emisija zagađujućih materija u vazduhu, kao i poboljšanje kvaliteta podataka o koncentracijama i emisijama su glavni indikatori ispunjenja ciljeva ovog dokumenta.

- Za sprovođenje monitoringa i evaluaciju primjene strategije zaduženo je Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, jedinice lokalne samouprave, Agencija za životnu sredinu, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju, Institut za javno zdravlje i Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore.

Podgorica, 11.06.2021. godine

**MINISTAR**  
**Prof. dr Ratko Mitrović**





IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA
NAZIV PROPISA	Nacrt strategije upravljanja kvalitetom vazduha za period 2021-2029
<p><b>1. Definisane probleme</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?</li> <li>- Koji su uzroci problema?</li> <li>- Koje su posljedice problema?</li> <li>- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?</li> <li>- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?</li> </ul> <p>- Predloženi akt treba da doprinese rješavanju problema zagađenja vazduha. Tokom protekle decenije ustanovljeno je prekomjerno zagađenje vazduha u dvije zone u Crnoj Gori – sjevernoj i centralnoj, gdje su povećane koncentracije suspendovanih čestica uobičajena pojava tokom zimskih mjeseci.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• U Sjevernoj zoni kvaliteta vazduha, kojoj pripadaju Andrijevica, Berane, Bijelo Polje, Gusinje, Pljevlja, Kolašin, Mojkovac, Petnjica, Plav, Plužine, Rožaje, Šavnik i Žabljak, u proteklom desetogodišnjem periodu bilježena su prekoračenja koncentracija sumpordioksida, suspendovanih čestica PM10 i PM2.5 kao i sadržaja benzo(a)pirena u suspendovanim česticama PM10.</li> <li>• U Centralnoj zoni kvaliteta vazduha kojoj pripadaju Podgorica, Tuzi, Nikšić, Danilovgrad i Cetinje, u proteklom desetogodišnjem periodu bilježena su prekoračenja koncentracija suspendovanih čestica PM10 i PM2.5 kao i sadržaja benzo(a)pirena u suspendovanim česticama PM10.</li> <li>• U Južnoj zoni kvaliteta vazduha, kojoj pripadaju Bar, Budva, Kotor, Tivat, Ulcinj i Herceg Novi u proteklom desetogodišnjem periodu (2009-2019) nisu zabilježena prekoračenja koncentracija nijednog od praćenih parametara, osim sadržaja benzo(a)pirena u suspendovanim česticama PM10. Srednja godišnja vrijednost je bila povećana tokom 2010., 2015., 2016., i 2019. godine i iznosila je 2 ng/m<sup>3</sup>, dok je tokom ostalog perioda bila bliska propisanoj ciljnoj vrijednosti koja iznosi 1 ng/m<sup>3</sup>.</li> </ul> <p>Posljedice zagađenja vazduha su ozbiljni negativni uticaji na životnu sredinu i zdravlje ljudi. Ovim aktom nastavlja se strateško djelovanje u oblasti kvaliteta vazduha koje je usmjereno na ostvarivanje ustavnih prava građana Crne Gore kao što su pravo na zdravlje, pravo na zdravu životnu sredinu i pravo na blagovremeno i tačno informisanje o stanju životne sredine. Stoga se aktom predviđaju mjere za smanjenje emisija zagađujućih materija u vazduh, odnosno poboljšanje kvaliteta vazduha, kao i mjere za dalje unapređenje sistema praćenja i izvještavanja o kvalitetu vazduha.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Brojne antropogene aktivnosti negativno utiču na kvalitet vazduha, počev od industrijskih aktivnosti, saobraćaja, poljoprivrede i grijanja domaćinstava i javnih objekata. Izvršena uporedna analiza podataka o kvalitetu vazduha za period 2009 – 2019. godina i podataka iz inventara emisija zagađujućih materija u vazduh pokazuje da su ključni izvori zagađujućih materija čije su koncentracije u periodu 2009-2019. godina prelazile dozvoljene nivoe</li> </ul>	

(suspendovane čestice PM2.5 i PM10, sumpor dioksid i sadržaj benzo(a)pirena u suspendovanim česticama) sljedeći :

- za sumpor dioksid – proizvodnja električne energije;
- za suspendovane čestice – grijanje domaćinstava;
- za benzo(a)piren se ne mogu definisati ključni izvori u Crnoj Gori jer je prema inventaru emisija zagađujućih materija u vazduh u 2018. godini evidentirana emisija od 0.0001t (100g) ovog polutanta i to iz industrijskih izvora. Budući da on služi kao marker ostalih policikličnih aromatičnih ugljovodonika, ključni izvori ovih polutanata u Crnoj Gori su proizvodnja električne energije, upotreba neputne mehanizacije i drumski saobraćaj (teretna vozila i autobusi). Globalna istraživanja pokazuju da su ključni izvori emisija sagorijevanje biomase u domaćinstvima i komercijalnom sektoru (60.5%), požari i spaljivanje poljoprivrednog otpada na otvorenom (13.6%) i sagorijevanje goriva u saobraćaju (12.8%).

Navedeni izvori emisija zapravo predstavljaju glavne uzroke zagađenja vazduha.

- Zagađenje vazduha ugrožava sve građane Crne Gore, a naročito osjetljive grupe kao što su djeca, trudnice, stara lica i hronični bolesnici. Zagađenje vazduha ima značajan negativan uticaj na zdravlje ljudi. Tokom 2015. godine, u okviru saradnje između Crne Gore i Svjetske zdravstvene organizacije (SZO), izvršena je analiza postojećih nacionalnih podataka o kvalitetu vazduha i zdravlju kako bi se ocijenio i kvantifikovao uticaj zagađenja vazduha na zdravlje u Crnoj Gori. Analiza je obuhvatila Podgoricu, Nikšić i Pljevlja, a korišćene su metode za provjeru zdravstvenih rizika koje preporučuje SZO. Analiza je pokazala da se preko 250 prijevremenih smrti i 140 prijema u bolnicu godišnje, kao i nekoliko drugih zdravstvenih ishoda, vezuje za izloženost česticama većoj od onih koje se preporučuju Smjericama SZO o kvalitetu vazduha. Više od polovine pomenutih uticaja vezuje se za povećani nivo zagađenosti tokom zimskih mjeseci, uglavnom usljed sagorijevanja čvrstih goriva radi grijanja. Uticaj zagađenja vazduha na zdravlje češći je u Pljevljima nego u druga dva grada, ali je zbog većeg broja stanovnika u Podgorici i Nikšiću apsolutni teret zagađenja na zdravlje u tim gradovima sličan onome u Pljevljima. Kako bi se smanjio uticaj zagađenja vazduha na zdravlje u gradovima u Crnoj Gori, neophodno je da se značajno smanji sagorijevanje čvrstih goriva u svrhe grijanja i kuvanja u domaćinstvima. Na primjeru saradnje Crne Gore i SZO, 2018. godine Program za životnu sredinu Ujedinjenih nacija (UNEP) pokrenuo je regionalni projekat koji je rezultirao Izvještajem o utucaju zagađenja na zdravlje ljudi u zemljama Zapadnog Balkana. Podaci su bili dostupni za 20 gradova regiona (od toga pet u Crnoj Gori). Udio svih prirodnih uzroka smrtnosti koji se mogu pripisati izloženosti povećanim koncentracijama suspendovanih čestica, oksida azota i prizemnog ozona kretao se od 4% (u Baru i Tivtu) do 19% (u Tetovu). Procjene uticaja izloženosti za većinu gradova kretale su se između 10 i 15% od ukupne stope mortaliteta, pri čemu izloženost suspendovanim česticama ima najveći uticaj (oko 75%). Posljednje procjene Evropske agencije za životnu sredinu su da se u Crnoj Gori na godišnjem nivou 680 preuranjenih smrti može pripisati lošem kvalitetu vazduha.
- Bez daljeg strateškog planiranja u ovoj oblasti negativni uticaji zagađenja na zdravlje ljudi mogu se samo multiplicirati.

## 2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.
- Ključni strateški ciljevi ovog dokumenta su: poboljšanje kvaliteta vazduha i dalje unapređenje praćenja i upravljanja kvalitetom vazduha.



- Operativni ciljevi utvrđeni ovim strateškim dokumentom su
- smanjenje koncentracija sumpor-dioksida
  - smanjenje koncentracija suspendovanih čestica
  - smanjenje emisija zagađujućih materija (NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, VOC, NH<sub>3</sub> i PM<sub>2.5</sub>)
  - poboljšanje kvaliteta podataka o kvalitetu vazduha i emisijama zagađujućih materija u vazduhu i
  - unapređenje saradnje između relevantnih institucija.

Poboljšanje kvaliteta vazduha planirano je kroz smanjenje koncentracija i emisija zagađujućih materija primjenom mjera koje su fokusirane na dominantne izvore zagađenja. Smanjenje emisija sumpor-dioksida planirano je kroz ekološku rekonstrukciju TE Pljevlja koja emituje preko 90% emisija sumpor-dioksida u Crnoj Gori. Ekološka rekonstrukcija na koju se TE Pljevlja obavezala u skladu sa Atinskim sporazumom o energetske zajednici podrazumijeva ugradnju sistema za odsumporavanje. Povećanje koncentracija ove zagađujuće materije u vazduhu koji udišemo registrovano je nekoliko puta u Pljevljima, u neposrednoj blizini TE. Takođe, planirane su mjere vezane za smanjenje koncentracija suspendovanih čestica PM<sub>10</sub>, koje se svode na mjere energetske efikasnosti i zabrane paljenja poljoprivrednog otpada. Smanjenje emisija zagađujućih materija u vazduh planirano je i kroz brojne druge mjere (npr. promocija elektromobilnosti) u okviru Programa kontrole zagađivanja vazduha koji je sastavni dio ovog dokumenta.

### 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?**
- Donošenje strategije upravljanja kvalitetom vazduha propisano je članom 20 Zakona o zaštiti vazduha i neophodno je radi ispunjavanja brojnih obaveza iz procesa EU integracija, između ostalog ažuriranje planova kvaliteta vazduha i plan mjera za kontrolu zagađivanja utvrđeni su u završnim mjerilom za pregovaračko poglavlje 27.

### 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.**
- Rješenja predviđena ovim strateškim dokumentom utiču na kompletnu populaciju, s tim da postizanje ciljeva treba da unaprijedi javno zdravlje i obezbjedi bolje uslove života, dok je za implementaciju mjera neophodno uložiti brojne napore i značajna finansijska sredstva. Predložene mjere prevashodno utiču na industrijska postrojenja, ali i na građane koji će uz unapređenje uslova života, ulaganjem u sopstveni standard (energetska efikasnost stambenih objekata, obnova voznog parka) smanjiti uticaj na kvalitet vazduha.
- Predložene mjere u akcionom planu za period 2021-2022. godina najvećeg uticaja će imati na elektroprivredu Crne Gore, koja je u narednom periodu planirala ekološku rekonstrukciju TE Pljevlja od čega je 24,2 miliona € planirano za ugradnju sistema za desumporizaciju. Elektroprivreda Crne Gore je tokom 2020. godine završila tendersku proceduru i sa izabranim izvođačem zaključila ugovor o realizaciji ekološke rekonstrukcije TE Pljevlja.

- Ostala planirana sredstva su uglavnom budžetska sredstva. Troškovi koje će snositi građani, odnose se na unapređenje energetske efikasnosti stambenih objekata i uređaja za grijanje. Građani koji se odluče za primjenu ovih mjera (obaveza nije nametnuta), imajuće pristup subvencijama za realizaciju tih mjera kroz aktivnosti Eko-fonda.
- Osim navedenog uticaja na elektroprivredu, planirane aktivnosti za ostvarivanje ciljeva strategije neće imati uticaja na privredne subjekte koji će smanjenje emisija iz svojih aktivnosti sprovoditi u skladu sa važećim propisima.
  - Pozitivne posljedice poboljšanja kvaliteta vazduha u velikoj mjeri premašuju predviđene troškove, jer pored pozitivnih uticaja na zdravlje ljudi i životnu sredinu uvođenje najboljih dostupnih tehnika u industriji dovodi do bolje produktivnosti i ušteda energije, kao i mjere energetske efikasnosti u domaćinstvima.
  - Ovaj dokument može pozitivno uticati na razvoj zelene ekonomije, npr. malih i srednjih preduzeća koja se bave proizvodnjom energetski efikasne bravarije, efikasnijih uređaja za grijanje i sl.
  - Strateški dokument ne doprinosi stvaranju biznis barijera, ali u određenoj mjeri predstavlja administrativno opterećenje, naročito za zaposlene u jedinicama lokalnih samouprava u oblasti zaštite životne sredine, u pogledu koordinacije primjene i izvještavanja o sprovedenim mjerama.

#### 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 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.
- Za implementaciju mjera iz Akcionog plana za period 2021-2022. godina potrebno je obezbjeđenje sredstava iz Budžeta Crne Gore, u ukupnom iznosu od 290.000,00 €. Za ovu godinu za predmetne potrebe je planirano 160.000 €, i to: iznos od 130.000,00 € za održavanje opreme i sprovođenje praćenja kvaliteta vazduha planiran je u budžetu Agencije za životnu sredinu na programu „Ekologija i priroda“ – potprogram „Monitoring i unapređenje životne sredine“, aktivnost „Monitoring, analiza i izvještavanje“ u okviru izdatka 414-7 „Konsultantske usluge, projekti i studije“. U budžetu Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, na programu „Ekologija i priroda“, potprogram „Ekologija“, aktivnost „Unapređenje i implementacija pravnog i strateškog okvira Poglavlja 27 i sprovođenje Akcionog plana za ispunjavanje završnih mjerila“ planiran je iznos od 15.000,00 € u okviru izdatka 414-7 „Konsultantske usluge, projekti i studije“, dok će ostatak sredstava biti planiran budžetom za 2022. godinu, s obzirom da Akcioni plan pokriva period 2021-2022. godina.
- Mjere obuhvaćene ovim strateškim dokumentom odnose se i na ulaganja jedinica lokalne

samouprave koje u skladu sa Zakonom o efikasnom korišćenju energije imaju obavezu da izrade programe poboljšanja energetske efikasnosti. Sredstva za sprovođenje ovih mjera jedinice lokalne samouprave planiraju samostalno u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima, pa ovim dokumentom nisu precizirane da bi se izbjeglo dupliranje obaveza. Sprovedene mjere iz programa poboljšanja energetske efikasnosti koje za rezultat imaju poboljšanje kvaliteta vazduha biće evidentirane u izvještajima o sprovođenju ove strategije, sa podacima o visini uloženih sredstava.

- Sredstva koja će EPCG uložiti u instalaciju sistema za desumporizaciju otpadnih gasova procjenjena su na 24,2 miliona €.
- Dok je za održavanje opreme i sprovođenje praćenja kvaliteta vazduha potrebno obezbjeđivati sredstva na godišnjem nivou, sredstva koja se planiraju kao budžet Eko-fonda su jednokratna, a tokom narednih godina Eko-fond će nastaviti finansiranje ovakvih projekata iz sopstvenih sredstava (donacije, priliv iz budžeta po osnovu eko-naknada).
- Dokumentom se ne predviđaju mjere koje stvaraju međunarodne finansijske obaveze
- Dio sredstava planiran je u budžetu za tekuću godinu, dok će se dio sredstava planirati za narednu godinu, s obzirom da Akcioni plan pokriva period 2021-2022. godina.
- Strategijom se ne predviđa donošenje propisa.
- Strategijom je predviđeno pooštavanje kaznene politike za paljenje otpada na otvorenom, što uz efikasnu implementaciju može dovesti do povećanja budžetskih sredstava.
- Što se tiče akcionog plana za period 2021-2022. godina, imajući u vidu ekonomsku recesiju izazvanu pandemijom COVID-19 virusa, plan nije naročito ambiciozan pa je finansijska procjena mjera urađena na osnovu već utvrđenih vrijednosti i planiranih budžeta (npr. ugradnja sistema za desumporizaciju u TE Pljevlja je procjenjena projektnom dokumentacijom, dok je iznos za održavanje opreme za praćenje kvaliteta vazduha procjenjen u odnosu na 20% vrijednosti opreme. Takođe, budžet za mjere energetske efikasnosti za Eko-fond je utvrđen u odnosu na dostupnost fondova. Za posebni dio strategije – program mjera za kontrolu zagađenja utvrđene su mjere za smanjenje emisija zagađujućih materija u vazduh gdje su vršene projekcije troškova za period do 2029. godine. Za ovaj dio strateškog planiranja koji nije pretočen u konkretne mjere već predstavlja podlogu za dalje pregovore sa Evropskom unijom u pogledu obaveza smanjenja emisija, korišćena je posebna metodologija koja je detaljno opisana u dokumentu - Procjena troškova za sprovođenje ovog programa rađena je u skladu sa Vodičem za izradu nacionalnih programa za kontrolu zagađivanja vazduha u skladu sa Direktivom (EU) 2016/2284 i Vodičem Evropske komisije za kost-benefit analizu investicionih projekata.

#### **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.**

- U izradi dokumenta Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma imalo je podršku Ekonomske komisije za Evropu Ujedinjenih nacija (UNECE) preko koje su angažovana dva lokalna eksperta (mr Nebojša Jablan i prof. Jasmina Četković) za izradu projekcija emisija i finansijskih troškova.
- Proces konsultacija je bio dugotrajan i obiman i obuhvatio je predstavnike lokalnih samouprava i civilnog sektora, međunarodne stručne javnosti, konsultacije sa Evropskom komisijom, predstavnicima privrede i relevantnim državnim institucijama. Takođe je održana javna rasprava u skladu sa važećim propisima. Izvještaj o javnoj raspravi sa detaljnim obrazloženjima prihvaćenih sugestija objavljen je na sajtu Ministarstva ekologije, prostornog



- planiranja i urbanizma.
- U skladu sa dogovorom postignutim sa jedinicama lokalne samouprave, plan mjera za poboljšanje kvaliteta vazduha po zonama donijet je u okviru ovog dokumenta i dogovoren je mehanizam za bolje izvještavanje o implementaciji. Takođe su prihvaćene ekspertske primjedbe dostavljene od strane međunarodnog eksperta za kvalitet vazduha Kristijana Naglea, kao i sugestije koje je u okviru 14. sastanka Pododbora za saobraćaj, životnu sredinu, energetiku i regionalnu politiku dostavila Evropska komisija.
- Tokom 2020. i 2021. godine, uslijed pandemije virusa COVID-19 nije bilo moguće održavanje skupova sa velikim brojem učesnika, tako da nije bilo uobičajenih tribina u saradnji sa Privrednom komorom Crne Gore, već je saradnja sa predstavnicima privrede po ovom pitanju obavljena putem pojedinačnih sastanaka. Najveći broj sastanaka i konsultacija obavljen je sa Elektroprivredom Crne Gore koja u okviru Akcionog plana za period 2021 - 2022. godina ima ključni investicioni doprinos. Pored toga, konsultacije su obavljene sa preduzećem Uniprom Nikšić koje upravlja kombinatom aluminijuma, kao i sa predstavnicima AD Jugopetrola Kotor, čije aktivnosti zbog rokova i prepreka u implementaciji nisu uvrštene u prvi Akcioni plan za sprovođenje Strategije.
- U sklopu konsultacija sa relevantnim državnim institucijama, usvojene su primjedbe Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore vezane za strukturu strateškog dokumenta, sugestije Ministarstva finansija vezane za usaglašavanje predloga Strategije sa usvojenim, odnosno raspoloživim budžetom, kao i predlozi ostalih institucija koji se odnose na dodatne mjere koje je potrebno realizovati u narednom periodu sprovođenja Strategije (nakon 2022. godine) u skladu sa akcionim planovima koji će biti naknadno izrađeni.

#### **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?**

- Potencijalne prepreke za realizaciju Akcionog plana za period 2021-2022. godina ogledaju se u kašnjenju sa donošenjem dokumenta koji će umjesto dvogodišnjeg roka za realizaciju imati znatno kraći rok, ali i zbog kašnjenja sa realizacijom ostalih planiranih mjera kao što su ekološka rekonstrukcija TE Pljevlja, realizacija plana rada Eko-fonda, kašnjenja sa redovnim održavanjem opreme za praćenje kvaliteta vazduha i dr. Sva navedena kašnjenja u suštini imaju isti uzrok: sticaj okolnosti tokom prethodne 2020. godine koju je obilježila pandemija virusa COVID-19, promjena vlasti u Crnoj Gori koja je uzrokovala određena administrativna kašnjenja, kao i ekonomska kriza izazvana pandemijom.
- Akcionim planom za period 2021-2022. godina predviđena je realizacija 11 mjera i to:
  - Ugradnja sistema za desumporizaciju otpadnog gasa u TE Pljevlja;
  - Mjere energetske efikasnosti u domaćinstvima i javnom sektoru, u skladu sa lokalnim programima energetske efikasnosti i Akcionim planom usvojenim na državnom nivou;
  - Promjena goriva /kotlova za grijanje u stambenom i javnom sektoru;
  - Sprovođenje kampanje o štetnosti paljenja poljoprivrednog otpada;
  - Uvođenje strožije kaznene politike za paljenje otpada na otvorenom;
  - Utvrđivanje ciljnih smanjenja emisija na nacionalnom nivou u okviru pregovora sa EU – pregovaračko poglavlje 27;
  - Redovno održavanje i kalibracija mjernih instrumenata i ostale opreme za praćenje kvaliteta vazduha;
  - Uspostavljanje praćenja prekograničnog prenosa zagađenja u skladu sa EMEP programom na mjernom mjestu u Velimlju i akreditacija laboratorije ZHMS;
  - Razvoj metoda matematičkog modeliranja kvaliteta vazduha kako bi se podaci

dobijeni mjerenjem upotpunili sa indikativnim podacima za područja u kojima se ne vrše mjerenja;

- Organizacija sastanaka, okruglih stolova, radionica i sl.
- Pregled indikatora po aktivostima i ciljevima dat je u Akcionom planu Strategije, sumarno, utvrđeno smanjenje koncentracija i emisija zagađujućih materija u vazduhu, kao i poboljšanje kvaliteta podataka o koncentracijama i emisijama su glavni indikatori ispunjenja ciljeva ovog dokumenta.
- Za sprovođenje monitoringa i evaluaciju primjene strategije zaduženo je Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, jedinice lokalne samouprave, Agencija za životnu sredinu, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju, Institut za javno zdravlje i Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore.

Podgorica, 06.07.2021. godine

**MINISTAR**  
Prof. dr Ratko Mitrović