



Crna Gora  
Ministarstvo finansija

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

Br: 02-03-430/22-10/1

Podgorica, 20.10.2022. godine

**MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA**  
-n/r ministarke, gospođe Ane Novaković Đurović -

Poštovana gospođo Novaković Đurović,

Povodom *Predloga uredbe o izmjeni Uredbe o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Na tekst *Predloga uredbe* i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni tekst *Predloga uredbe* sa Izvještajem o analizi uticaja propisa, navodi se da za sprovođenje datog propisa nisu potrebna sredstva iz budžeta Crne Gore. Predloženom izmjenom *Uredbe* definisano je da će Agencija za zaštitu životne sredine rješenjem utvrditi obračun eko naknada, što je do sada bila nadležnost Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.

Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na *Predlog uredbe o izmjeni Uredbe o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine*.

S poštovanjem,

**MINISTAR**  
mr Aleksandar Damjanović



## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ	MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA
NAZIV PROPISA	Predlog uredbe o izmjeni Uredbe o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine

## 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)?
- Vlada Crne Gore na sjednici od 22. novembra 2018. godine donijela je Odluku o osnivanju Fonda za zaštitu životne sredine (u daljem tekstu Eko-fonda). Eko-fond je osnovan na osnovu člana 76 Zakona o životnoj sredini („Službeni list CG“, broj 54/16), u cilju prikupljanja i distribucije finansijskih sredstava za zaštitu, očuvanje, održivo korišćenje i unapređivanje stanja životne sredine i klimatsko-energetske oblasti. Članom 76 stavom 3 ovog zakona definisano je da se sredstva za finansiranje Eko-fonda obezbjeđuju, između ostalog, od *eko-naknada*.
- Shodno članu 77 Zakona o životnoj sredini eko-naknade su naknade zbog zagađivanja životne sredine, koje se plaćaju po principu „zagađivač plaća“, koje su dužna da plaćaju pravna i fizička lica za: ispuštanje zagađujućih materija u vazduh; uvoz supstanci koje oštećuju ozonski omotač kao i za stvaranje i deponovanje opasnog otpada.
- Razlog za donošenje izmjene ovog propisa je činjenica što je važećom Uredbom o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 026/97,009/00,052/00, Službeni list CG“, br. 033/08, 005/09, 064/09, 040/11, 049/11) propisano da visinu naknada, način obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine (eko-naknade) utvrđuje ovo Ministarstvo. Naime, polazeći od činjenice da Agencija za zaštitu životne sredine, u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave, obavlja poslove donošenja rješenja o obračunu eko naknada u prvostepenom upravnom postupku, kao i činjenice da Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma vrši upravni nadzor nad sprovođenjem ovog propisa odnosno odlučuje o zakonitosti prvostepenih upravnih akata, to je nastala potreba za donošenjem ove izmjene.
- Iz tih razloga predloženom izmjenom je utvrđeno da obračun eko-naknada utvrđuje rješenjem organ uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine (Agencija).
- Uredba će se primjenjivati na pravna lica koja koriste ložišna postrojenja i postrojenja na električnu energiju instalisanje snage veće od 1MW zavisno od vrste goriva koju koriste i

vrste ispuštenih štetnih i opasnih materija u vazduh, pravna lica koja uvoze supstance koje oštećuju ozonski omotač i pravna lica koja stvaraju i deponuju opasan otpad koji sadrži jedan ili više sastojaka toksičnih materija i supstanci.

- 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 primjene principa „zagađivač plaća“ 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.

- Predloženim propisom se omogućava da se praktično primjeni princip "zagađivač plaća" koji je uveden u Zakon o životnoj sredini kao obaveza plaćanja naknade za velike zagađivače. Naknade su uvedene prvenstveno kako bi se zagađivači životne sredine stimulisali da ulažu u smanjenje emisija zagađujućih materija iz svojih postrojenja i da budu podsticajni da izbjegnu štetu po životnu sredinu.
- Osnovu funkcionisanja Eko-fonda predstavljaju finansijska sredstva koja se prikupljaju po osnovu naknada za ispuštanje zagađujućih materija u vazduh, uvoz supstanci koje oštećuju ozonski omotač i naknade za stvaranje i deponovanje opasnog otpada. Sredstva Eko- fonda prikupljena na osnovu ove Uredbe će se namjenski koristiti za: finansiranje pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti na državnom i lokalnom nivou, u cilju očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja stanja u oblasti životne sredine, klimatskih promjena, energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije, kao osnovnih uslova održivog razvoja i ostvarivanje prava građana na zdravu životnu sredinu.
- Zagađivač je svako privredno društvo, preduzetnik ili drugo pravno lice koje posrednim ili neposrednim djelovanjem ili propuštanjem djelovanja uzrokuje ili može uzrokovati zagađenje životne sredine i/ili koje je upisano u katastar zagađivača. Katastar zagađivača životne sredine vodi Agencija za zaštitu životne sredine, koji se izrađuje na osnovu podataka koje dostavljaju zagađivači - obveznici dostavljanja podataka shodno zakonu. Katastar zagađivača sadrži podatke o: izvorima, vrsti, količini emisija, načinu i mjestu ispuštanja, broju radnih sati, prenosu i odlaganju zagađujućih materija i otpada u životnu sredinu. Zagađivač je dužan, da podatke za potrebe katastra zagađivača dostavlja najkasnije do 31. marta tekuće, za prethodnu godinu, Agenciji za zaštitu životne sredine.
- Visina i obračun naknada za emisije zagađujućih materija u vazduh, stvaranje i deponovanje opasnog otpada i za uvoz supstanci koje oštećuju ozonski omotač utvrđuje se rješenjem koje donosi Agencija za zaštitu životne sredine. Predmetnim rješenjem uređuju se način i rokovi plaćanja eko-naknada. Sredstva od eko-naknada biće uplaćena na uplatne račune javnih prihoda nakon čega će biti preusmjerena na račun Eko-fonda. Ukoliko obaveznik ne plati dospjele obaveze u propisanom roku naplata duga sa pripadajućom kamatom izvršiće se prinudnim putem, u skladu sa propisima kojima se uređuje poreska administracija.
- Cilj je usklađen sa Nacionalnom strategijom upravljanja kvalitetom vazduha, Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030. godine i strateškim ciljevima postavljenim u okviru



pregovaračkog procesa sa EU.

### 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?**

- "Status quo" se za rješenje ovog problema ne može uzeti kao prihvatljiva opcija, jer se radi o potrebi utvrđivanja nadležnosti organa za vođenje postupka donošenja rješenja kojim se obračunava eko naknada za pojedina pravna lica. Na ovaj način postignuta je pravna preciznost u pogledu definisanja organa koji donosi navedena rješenja.
- Preferirana opcija podrazumijeva dobru primjenu principa "zagađivač plaća" što dovodi istovremeno do poboljšanja efikasnosti u okviru ekonomskog sistema, jer se kroz isti nameće „optimalan“ nivo zagađenja koji je ekonomski najefikasniji. Za adekvatnu primjenu ovog principa neophodno je definisati opštu politiku primjene principa kroz donošenje ovog podzakonskog akta i institucionalno okruženje, odrediti sve izvore zagađenja, načine mjerenja zagađenja, definisati obveznike plaćanja, kriterijume za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade i ostale elemente.

### 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.

- Uredba će se primjenjivati na: pravna lica koja koriste ložišna postrojenja i postrojenja na električnu energiju instalisane snage veće od 1MW zavisno od vrste goriva koju koriste i vrste ispuštenih i štetnih i opasnih materija u vazduh; pravna lica koja uvoze supstance koje oštećuju ozonski omotač i pravna lica koja stvaraju i deponuju opasan otpad koji sadrži jedan ili više sastojaka toksičnih materija i supstanci. Stoga, rješenja predviđena ovim propisom direktno utiču na operatere postrojenja za sagorijevanje koji svoje poslovanje moraju usaglasiti sa propisanim graničnim vrijednostima emisija. Indirektno, primjena ovog propisa imaće pozitivan uticaj na kompletnu populaciju, jer se smanjenjem zagađenja vazduha unapređuje javno zdravlje i obezbjeđuju bolji uslovi života, kroz poboljšano stanje životne sredine.
- Primjena propisa neće izazvati troškove za građane. Operaterima postrojenja veće toplotne snage od 1MW propis može izazvati troškove vezane za eventualna poboljšanja efikasnosti kotlova, ugradnju uređaja za smanjenje zagađenja ili promjenu vrste goriva ako se granične vrijednosti emisija ne mogu postići na drugi način. Eventualni troškovi će zavisiti od slučaja do slučaja od tipa i snage postrojenja i vrste goriva koja se koristi, kao i od činjenice da li postrojenje već zadovoljava propisane uslove. Takođe, korišćenje raznih inovativnih rješenja za povećanje energetske efikasnosti postrojenja za sagorijevanje kreće se u širokim rasponima visine troškova, u zavisnosti od korišćene tehnologije.

- Pozitivne posljedice poboljšanja kvaliteta vazduha u velikoj mjeri premašuju predviđene troškove, jer pored pozitivnih uticaja na zdravlje ljudi i životnu sredinu uvođenje ekonomskih instrumenata za zaštitu životne sredine, kroz naplatu eko-naknada kao mehanizma stimulacije za promjene ponašanja, može se uticati na preduzeća da smanje nivo štetnih emisija pri proizvodnim procesima, kao i stvaranja opasnog otpada.
- Propis može pozitivno uticati na razvoj privrednih subjekata koji se bave inovativnim rješenjima u oblasti grijanja objekata i tehnoloških rješenja u industriji. Propis nema uticaja na tržišnu konkurenciju.
- Administrativno opterećenje vezano za ovu Uredbu odnosiće se na Agenciju za zaštitu životne sredine, zaduženu za vođenje katastra zagađivača, i za donošenja rješenja kojim se obračunava i utvrđuje visina eko-naknada, kao i na rad ekološke inspekcije zaduženu za kontrolu ovih postrojenja. Propis ne predstavlja biznis barijeru.
- Eko-naknade koje plaćaju pravna lica shodno važećoj Uredbi ne predstavljaju nametnuti teret, nego njihov stvarni doprinos zaštiti svih segmenata životne sredine i zdravlja ljudi. Sredstva će se namjenski i transparentno trošiti kroz Fond za zaštitu životne sredine ulaganjem u projekte zaštite životne sredine, klimatskih promjena i unapređenja energetske efikasnosti.

#### 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.

- Za implementaciju propisa nisu potrebna sredstva iz budžeta Crne Gore.
- Implementacijom propisa se ne stvaraju međunarodne finansijske obaveze.
- Propis (Uredba) je podzakonski akt, tako da ne podrazumijeva dalje podzakonske akte.
- Upisom Eko-fonda 03.03.2020. godine u Centralnom registru privrednih subjekata, u skladu sa Odlukom o osnivanju Fonda za zaštitu životne sredine donijetoj na sjednici Vlade 22. novembra 2018. godine, stvoreni su uslovi da se Uredba o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine prilagodi praksi poslovanja Eko-fonda.

- Prilivi po osnovu eko-naknada u 2020. godini iznosili su 490.803,93 eura, dok prilivi u 2021. godini zaključno sa 10. mjesecom iznosili su 463.875,34 eura.
- Sredstva prikupljena od eko-naknada predstavljaju prihode Eko-fonda i troše se u skladu sa osnivačkim aktima Društva, kao i Programom rada i Finansijskim planom usvojenim od strane Vlade Crne Gore.
- Predloženom Uredbom definisano je da Agencija za zaštitu životne sredine rješenjem utvrđuje obračun eko naknada. Navedene naknade uplaćuju na uplatne račune javnih prihoda do 20-og u mjesecu za prethodni mjesec, kao i da kontrolu plaćanja istih vrši nadležni poreski organ. Takođe, sredstva sa uplatnih računa javnih prihoda po osnovu eko-naknada preusmjeravaju se na račun Eko-fonda, kako je propisano Zakonom o životnoj sredini.
- Implementacijom propisa neće se direktno ostvariti prihodi za budžet Crne Gore ali će se uplatom sredstva na račun Eko-fonda indirektno doprinijeti ispunjavanju nacionalnih strateško planskih obaveza i preuzetih međunarodnih obaveza kroz ulaganja za realizaciju projekata životne sredine i energetske-klimatske oblasti, shodno Godišnjem programu radu i Finansijskom planu usvojenim od Vlade Crne Gore.

#### **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 propisa Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma obavilo je konsultacije sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, kao i sa ostalim relevantnim institucijama (Agencija za zaštitu životne sredine, Uprava za inspeksijske poslove, itd.).

#### **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 pri implementaciji propisa odnose se na neispunjavanje zakonskih obaveza obveznika plaćanja naknada na koje se ovaj propis odnosi. Obaveznici plaćanja naknada su pravna lica koja su identifikovani kao „zagađivači“ odnosno svako privredno društvo, preduzetnik ili drugo pravno lice koje posrednim ili neposrednim djelovanjem ili propuštanjem djelovanja uzrokuje ili može uzrokovati zagađenje životne sredine i/ili koje je upisano u katastar zagađivača.
- Jedna od mjera koja će biti preduzeta tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi je i dodatno unapređenje integrisanog katastra zagađivača, kao registra svih vrsta zagađivača životne sredine, uspostavljen u skladu sa zakonom, uključujući unapređenje procesa prikupljanja, verifikacije i izvještavanja, te usklađenosti sa lokalnim katastrima u Crnoj Gori.

- Osnovu funkcionisanja Eko-fonda predstavljaju prihodi ostvareni po osnovu eko-naknada na osnovu kojih se kreira Program rada i Finansijski plan, koji u skladu sa internim aktom, Eko-fonda predlaže osnivaču do 15.04. tekuće godine, preko resornog ministarstva. Eko-fond po završetku poslovne godine, a najkasnije do 15.04. naredne godine, *Izveštaj o realizaciji programa rada i finansijskog plana* dostavlja Vladi Crne Gore. Stoga, jedan od indikatora prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva jeste realizacija Programa rada i Finansijskog plana, odnosno finansiranje projekata iz oblasti životne sredine i energetske efikasnosti.
- Glavni indikator kojim će se mjeriti ispunjenje ciljeva koji se žele postići donošenjem predložene Uredbe je upravo uspješnost naplate predviđenih eko-naknada na osnovu izdatih rješenja od strane organa uprave nadležnog za poslove zaštite životne sredine.
- Upravni nadzor nad sprovođenjem propisa vršiće Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, dok je za sprovođenje monitoringa i evaluacije propisa zadužena Agencija za zaštitu životne sredine, Uprava prihoda i carina, kao i Eko - fond.

Podgorica, 07.10.2022. godine



MINISTARKA

Ana Novaković Đurović