



Ministarstvo
finansija

Br. 10-430/25-25163/2

Podgorica, 05.09. 2025. godine

Na osnovu člana 13 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list CG“ br. 41/18), Ministarstvo finansija donosi

IZVJEŠTAJ O OBAVLJENOM KONSULTOVANJU ZAJNTERESOVANE JAVNOSTI

U skladu sa odredbom člana 12 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija („Službeni list CG“ br. 41/18), Ministarstvo finansija je 22.07.2025.godine uputilo Javni poziv zainteresovanoj javnosti (organima, organizacijama, udruženjima, pojedincima), da se uključe u početnu fazu pripreme Zakona o duvanu.

Zainteresovana javnost je pozvana da dostavi svoje inicijative, predloge, sugestije i komentare u pisanom i elektronskom obliku Ministarstvu finansija na adresu: Stanka Dragojevića br.2, Podgorica, kao i elektronskim putem na e-mail: biljana.peranovic@mif.gov.me ili dragana.vucinic@mif.gov.me.

Pregled učesnika konsultovanja i pregled dobijenih inicijativa, predloga, sugestija i komentara

U toku perioda konsultovanja zainteresovane javnosti, ovo ministarstvo dobilo je predlog, i to od strane Philip Moris Montenegro D.O.O. i British American Tobacco, koje se nalazi u nastavku teksta.

Zaključek: Pristigli predlozi će biti predmet razmatranja Radne grupe za izradu Zakona o duvanu.

Naziv organizacione jedinice koja je odgovorna za pripremu Nacrta zakona:
Direktorat za poreski i carinski sistem – Direkcija za izdavanje odobrenja za obavljanje proizvodnje, obrade i prometa duvanskih proizvoda.



Generalna direktorica
Biljana Peranović

Ministarstvo finansija

Radna grupa za izradu Nacrta Zakona o duvanu

Predmet: Prijedlozi za izradu Nacrta Zakona o duvanu

– javni poziv –

Podgorica, 08.08.2025. godine

Poštovani,

U skladu sa Javnim pozivom za dostavljanje prijedloga za izradu Nacrta Zakona o duvanu, koji je objavljen na sajtu Ministarstva finansija dana 28.07.2025. godine, Philip Morris Montenengro doo, kao predstavnik grupe Philip Morris International i British American Tobacco Vranje ad Vranje, kao predstavnik grupe British American Tobacco, dostavljaju sljedeće prijedloge za uključivanje u Nacrt novog Zakona o duvanu.

Najprije, smatramo da novi zakon mora da pored duvanskih, uredi i srodne proizvode kroz dodavanje odgovarajućih definicija srodnih proizvoda, a u skladu sa praksom u EU i zemljama u regionu Zapadnog Balkana. Kao dobar i detaljan primjer, predložili bismo rješenje iz Srbije, koje pored definicija daje i reference na tarifne oznake, što je vrlo važno kako bi se izbjegle greške ili dvosmislenosti prilikom uvoza, te radi adekvatnog carinskog, poreskog i akciznog oporezivanja. Pojedine definicije ovih proizvoda postoje u Zakonu o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda, ali ne uzimaju u obzir sve vrste ovih proizvoda. Na primer, samo biljni proizvodi za pušenje su uređeni u navedenom zakonu, ali ne i biljni proizvodi za zagrijavanje.

Detaljnije definisanje ovih proizvoda je u skladu sa tekovinama EU, te u potpunosti odgovara faktičkoj situaciji i potrebama u Crnoj Gori. Definicije koje predlažemo da se unesu u Nacrt bi mogle glasiti:

xx) **srodni proizvodi**, u smislu ovog zakona, jesu proizvodi sa ili bez nikotina, koji se ne sastoje od duvana, ali koji u pogledu drugih kriterijuma odgovaraju duvanskim proizvodima, i to: tečnost za punjenje elektronskih cigareta, biljni proizvodi za pušenje odnosno zagrijavanje, nikotinske vrećice i proizvodi za vodenu lulu;

(1) **tečnost za punjenje elektronskih cigareta** označava tečnost sa ili bez nikotina sadržanu u posudi za ponovno punjenje, u ulošku za punjenje za jednokratnu upotrebu, u elektronskoj cigareti za jednokratnu upotrebu, kao i u dijelovima elektronske cigarete.

Elektronska cigareta za jednokratnu upotrebu koja kao svoj sastavni dio sadrži tečnost iz stava 1. ove podtačke jeste srodni proizvod.

Tečnosti za punjenje elektronskih cigareta obuhvaćene su tarifnim oznakama 2404 12 00 00, 2404 19 90 10, i 8543 40 00 00 nomenklature Carinske tarife.

Na navedene tarifne oznake primjenjuju se propisi o usklađivanju nomenklature Carinske tarife;

(2) biljni proizvodi za pušenje odnosno zagrijavanje jesu proizvodi na bazi bilja, trave ili voća, koji se upotrebljavaju sagorjevanjem, odnosno zagrijavanjem;

(3) nikotinske vrećice jesu proizvodi za jednokratnu upotrebu koji sadrže nikotin ili jedinjenja nikotina i druge sastojke, upakovani u vrećice ili porozne vrećice i isključivo su namijenjeni oralnoj upotrebi.

Nikotinske vrećice obuhvaćene su tarifnom oznakom 2404 91 90 00 nomenklature Carinske tarife.

Na navedenu tarifnu oznaku primjenjuju se propisi o usklađivanju nomenklature Carinske tarife;

(4) proizvodi za vodenu lulu (arome za nargilu) jesu proizvodi namijenjeni za konzumiranje putem vodene lule;

Pošto se ovim definicijama uvode u Zakon nikotinski proizvodi nove generacije, predlažemo uređivanja sledećih pitanja radi sveobuhvatnog regulisanja ovih novih proizvoda:

Najprije, predlažemo da se prilikom izrade Nacrta Zakona o duvanu uzme u obzir koncept smanjenja štetnosti kojim se prepoznaju različiti zdravstveni rizici povezani sa posebnim kategorijama duvanskih i nikotinskih proizvoda. **Podržavamo regulisanje, a ne zabranu bilo koje kategorije proizvoda i smatramo da se prilikom kreiranja regulatornog okvira mora razmotriti relativna štetnost svakog od proizvoda i odmeriti pristup koji će obezbediti najbolju zaštitu potrošača.**

Kao kompanije koje odgovorno posluju i plasiraju svoje proizvode punoljetnim potrošačima, podržavamo kreiranje odgovornog i pozitivnog regulatornog okvira za proizvode nove generacije koji će obezbediti dostupnost ovih proizvoda samo punoljetnim potrošačima koji bi u suprotnom nastavili da puše. S tim u vezi zalažemo se za uvođenje regulatornog okvira u skladu sa rizikom koji ti proizvodi nose.

Elektronske cigarete i tečnosti za elektronske cigarete

Direktiva Evropske unije o duvanskim proizvodima (Direktiva EU) predviđa uvođenje posebnog regulatornog okvira za ovu vrstu proizvoda, uključujući primjenu standarda za bezbjednost i kvalitet elektronskih cigareta i tečnosti za elektronske cigarete; adekvatno informisanje potrošača

kako bi mogli da donose informisane odluke; kao i zaštitu maloljetnika usmjerenu na spriječavanje zloupotrebe ovih proizvoda.

Neke zemlje, kao na primjer Velika Britanija ili Novi Zeland, idu i dalje od toga **prepoznajući elektronske cigarete kao manje štetnu alternativu i uključujući ih u nacionalne zdravstvene strategije koje prepoznaju koncept smanjenja štetnosti**. Tako je, na primjer, Vlada Velike Britanije uspostavila nacionalnu šemu po kojoj će milion punoljetnih pušača dobiti nove komplete za elektronske cigarete ako se obavežu da će pokušati da prestanu da puše uz podršku.

U potpunosti podržavamo usaglašavanje Zakona o duvanu sa Direktivom EU, a kao odgovorne kompanije koje se oštro protive korišćenju ovih proizvoda od strane maloljetnih lica **predlažemo da se pored pravila koja predviđa Direktiva EU uvede i zabrana određenih aroma i to onih koje su naročito primamljive maloljetnim licima kao što su karakteristične arome slatkiša, bombona, deserta, čokolade, vanile, karamela, gaziranih i energetske pića.**

Predloženi regulatorni okvir u Zakonu o duvanu za elektronske cigarete i tečnosti bi uključivao:

- Uvođenje registara proizvođača, uvoznika, i trgovaca, kao i licenciranje proizvodno prometnog lanca koje uključuje plaćanje naknade i koje bi obezbijedilo odgovorno i kontrolisano plasiranje elektronskih cigareta i tečnosti za elektronske cigarete na tržište Crne Gore.
- Eksplicitna zabrana prodaje maloljetnim licima uz obavezno isticanje znaka zabrane prodaje maloljetnim licima i predviđene kazne za nepoštovanje propisa
- Zabrana samoposluživanja
- Zabrana ispisa, ilustracija, elemenata na pakovanju koji bi se odnosili na slatkiše, bombone, deserte ili druge elemente prijemčive maloljetnicima (npr. igračke, likovi iz crtanih filmova, akcione figure itd.)
- Kao što je već navedeno, zabrana aroma koje su naročito privlačne maloljetnim licima kao što su karakteristične arome slatkiša, bombona, deserta, čokolade, vanile, karamela, gaziranih i energetske pića.
- Obilježavanje pojedinačnog i grupnog pakovanja proizvoda opštim upozorenjem „Ovaj proizvod sadrži nikotin koji izaziva zavisnost“
- Obilježavanje pojedinačnog i grupnog pakovanja proizvoda informacijom da je proizvod namjenjen samo punoljetnim licima
- Deklarisanje sastava proizvoda na pojedinačnom i grupnom pakovanju

Nikotinske vrećice

Na nivou Evropske unije (EU) ne postoje zajedničke smjernice o tome kako zemlje članice treba da regulišu nikotinske vrećice. Međutim predlogom Direktive o akcizama EU uvedene su kao proizvod koji treba oporezovati posebnim fiskalnim nametom, slično drugim nikotinskim

proizvodima. Regulatora pojedinih zemalja članica EU predviđa različit tretman - od slobodnog stavljanja na tržište bez specifičnih ograničenja, do uvođenja restriktivnih mjera u pojedinim zemljama. Ipak, većina zemalja u EU je zauzela balansiran stav u pogledu regulisanja ovih bezdimnih proizvoda koji ne sadrže duvan uzimajući u obzir njihovu umanjenu štetnost u odnosu na proizvode čija upotreba podrazumjeva sagorijevanje koje je prepoznato kao glavni uzročnik štete i rizika povezanih sa korišćenjem nikotinskih proizvoda. **Smatramo da punoljetni potrošači treba da imaju pristup ovim proizvodima uz adekvatnu komunikaciju o proizvodu i zaštitu od zloupotrebe, uz posebnu pažnju na mjere zabrane prodaje maloljetnicima.**

Nikotinske vrećice su nikotinski proizvod za oralnu upotrebu, koji je manje štetan za punoljetne pušače u poređenju sa nastavkom pušenja cigareta. O tome svjedoči i odluka Američke agencije za hranu i lijekove (FDA), kojom je u januaru ove godine odobrena komercijalizacija nikotinskih vrećica u SAD, jer je FDA na osnovu naučnih dokaza utvrdila da je prodaja ovih proizvoda „u skladu sa principima zaštite javnog zdravlja“.

Na linku **FDA Authorizes Marketing of 20 ZYN Nicotine Pouch Products after Extensive Scientific Review** [FDA se može naći više informacija a niže izdvajamo dio mišljenja FDA u vezi sa procesom odobrenja za stavljanje u promet nikotinskih vrećica:

„FDA je utvrdila da su proizvodi koji dobijaju odobrenje za stavljanje u promet zadovoljili standard javnog zdravlja koji je zakonski propisan Zakonom o prevenciji pušenja i kontroli duvana. Ovaj standard razmatra rizike i koristi proizvoda za stanovništvo u cjelini.

Među nekoliko ključnih razmatranja, procjena agencije pokazala je da, zbog znatno manjih količina štetnih sastojaka u odnosu na cigarete i većinu bezdimnih duvanskih proizvoda kao što su vlažni burmut i snus, ovi odobreni proizvodi (prim. nikotinske vrećice) nose sa sobom manji rizik od raka i drugih ozbiljnih zdravstvenih stanja u odnosu na ostale gore navedene proizvode. [...]

„Da bi se dobilo odobrenje za stavljanje u promet, FDA mora imati dovoljno dokaza da novi proizvodi nude veće koristi za zdravlje stanovništva od rizika“, rekao je dr Metju Fareli (Mathew Farelli, Ph.D.), direktor Kancelarije za nauku u Centru za duvanske proizvode FDA. „U ovom slučaju, podaci pokazuju da ove nikotinske vrećice ispunjavaju taj zahtjev tako što pružaju te koristi odraslima koji puše cigarete i / ili koriste bezdimne duvanske proizvode a koji se potpuno prebace na ove proizvode.“

Predloženi regulatorni okvir u Zakonu o duvanu za nikotinske vrećice bi podrazumjevao:

- Uvođenje registara proizvođača, uvoznika, i trgovaca, kao i licenciranje proizvodno-prometnog lanca koje uključuje plaćanje naknade i koje bi obezbijedilo odgovorno i kontrolisano plasiranje nikotinskih vrećica na tržište Crne Gore
- Eksplicitna zabrana prodaje maloljetnim licima uz obavezno isticanje znaka zabrane prodaje maloljetnim licima i predviđene kazne za nepoštovanje propisa
- Zabrana samoposluživanja

- Uvođenje maksimalne dozvoljene količine nikotina u proizvodu (npr. 17mg/vrećici, kakvo rješenje već postoji u regionu) i isticanje te informacije na pakovanju nikotinskih vrećica
- Nikotin koji se koristi u srodnim proizvodima, mora da zadovoljava standarde koji su jednaki standardima za nikotin koji se koristi u farmaceutskim proizvodima.
- Svi drugi sastojci u nikotinskim vrećicama moraju da zadovoljavaju standarde kvaliteta koji su jednaki standardima koji se primenjuju na prehrambene proizvode.
- Zabrana ispisa, ilustracija, elemenata na pakovanju koji bi se odnosili na slatkiše, bombone, deserte ili druge elemente prijemčive maloljetnicima (npr. igračke, likovi iz crtanih filmova, akcione figure itd.)
- Obilježavanje pojedinačnog i grupnog pakovanja proizvoda opštim upozorenjem „**Ovaj proizvod sadrži nikotin koji izaziva zavisnost**“
- Obilježavanje pojedinačnog i grupnog pakovanja proizvoda informacijom da je proizvod namjenjen samo punoljetnim licima
- Obilježavanje pojedinačnog i grupnog pakovanja proizvoda informacijama o načinu korišćenja proizvoda, načinu odlaganja, kontakt telefon za potrošače, spisak sastojaka koji uključuje sadržaj nikotina i listu ostalih sastojaka u opadajućem redoslijedu po težini sastojka u proizvodu; isticanje alergena ili supstanci koje mogu da izazovu alergiju ili netoleranciju na hranu ukoliko su takvi sastojci prisutni u gotovim proizvodima;

Track & Trace

Koristimo priliku da istaknemo potrebu uvođenja sistema obilježavanja paklica digitalnim kodovima, skeniranja i praćenja duvanskih proizvoda (tzv. Track & Trace), i da naglasimo kompleksnost uvođenja ovog sistema za sve učesnike u lancu snabdjevanja. Postoje brojna tehnička pitanja koja se odnose na implementaciju sistemskog rješenja, pa je neophodno u skladu sa najboljim iskustvima iz regiona pristupiti uvođenju ovog veoma zahtjevnog sistema. Zarad usvajanja primjenjivih rješenja, usklađenih sa regulatornim okvirom i praksom u EU, neophodna je saradnja regulatora i industrije, radi razmjene najboljih iskustava i uspostavljanja obaveza koje su djelotvorne i efikasne. Preuranjeno je u ovoj fazi zakona predlagati konkretna rješenja, ali stojimo na raspolaganju da podijelimo iskustva sa drugih tržišta na kojima poslujemo, te da učestvujemo u radnoj grupi za izradu ovih propisa.

Zabrana prodaje maloljetnicima

Uporedno iskustvo iz zemalja EU, čijim tekuvinama pripada i teži i Crna Gora, pokazuje da je jedini efikasan način da se spriječi upotreba nikotinskih proizvoda od strane maloljetnika – stroga zabrana prodaje ovoj kategoriji potrošača i dosledna primjena iste. Utoliko je nophodno da država učini napore na svim nivoima, kako zakonodavnom, tako i izvršnom, u samom sprovođenju. Mi već činimo napore u našoj moći, te ugovorno ograničavamo prodaju ovih proizvoda

maloljetnicima kroz ugovore sa distributerima, koji imaju ugovornu obavezu da to ograničenje prenesu na svoje kupce – maloprodavce. Vrlo rado bismo podijelili svoja iskustva vezano za ove aktivnosti, ako bi to moglo da pomogne adekvatnoj implementaciji. Jedna od mjera od koje bi trebalo krenuti, je predvidjeti samu zabranu prodaje svih nikotinskih proizvoda maloljetnicima, predvidjeti odgovarajuće kazne za maloprodavce, i naložiti postavljanje odgovarajućih oznaka na svim prodajnim mjestima, kako bi se podigla svijest javnosti i preventivno uticalo na maloljetnike da razumiju da ne smiju kupovati ove proizvode. Kao odgovorne kompanije koja žele da posluje u skladu ne samo sa propisima, već i još restriktivnijim internim procedurama, spremni smo da doprinesemo u primjeni rješenja koja bi podizala svijest o uvedenim zabranama prodaje maloljetnicima.

Ovu odredbu bi trebalo da prati odgovarajuća odredba o kazni.

Ujedno, predlažemo predviđanje prava širokog spektra organa koji bi mogli vršiti kontrolu nad primjenom odredbi o zabrani prodaje svih nikotinskih proizvoda maloljetnicima, kao i o obilježavanju prodajnih mjesta informacijama o ovoj zabrani, od tržišne i poreske inspekcije, preko sanitarne i školske inspekcije, do komunalne policije, i drugih organa u čiju nadležnost bi moglo da spadne bavljenje ovom važnom materijom.

Philip Morris Montenegro doo

Svetlana Vuksanović

Izvršna direktorica

British American Tobacco Vranje ad Vranje

Dragan Penezic

Direktor Regulatornih poslova