



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br. 2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 03-02-430/23-8733/2

Podgorica, 13.12.2023.godine

Za: **MINISTARSTVO TURIZMA, EKOLOGIJE, ODRŽIVOG RAZVOJA I RAZVOJA SJEVERA**, IV Proleterske brigade broj 19, Podgorica

gospodinu, **Vladimiru Martinoviću**, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o upravljanju otpadom

Veza: Vaš akt br. 01-326/23-131/1 od 05.12.2023. godine

Poštovani gospodine Martinoviću,

Povodom *Predloga zakona o upravljanju otpadom*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Zakonska rešenja, koja su navedena u ovom predlogu, pozitivno će uticati na građane, zdravlje ljudi i očuvanje životne sredine. Glavni benefit donošenja ovog zakona je što se njime stvaraju uslovi za primjenu cirkularne ekonomije, što prije svega podrazumijeva efikasnije korišćenje prirodnih resursa, čime će se postaći privredna društva da budu inovativnija u svome poslovanju. Uvažavajući navedeno, na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Kada je u pitanju Izvještaj o analizi uticaja propisa (RIA) želimo da istaknemo da je u direktnoj komunikaciji sa predlagačem propisa unaprijeđen kvalitet analize, što je imalo za rezultat visok stepen usaglašenosti sa svim standardima kvaliteta za ocjenu RIA-e.

Uvidom u dostavljeni akt i Izvještaj o analizi uticaja propisa navodi se da je za implementaciju Predloga zakona potrebno obezbijediti sredstva u iznosu od 80.000,00€ i to za plate zaposlenim u državnoj komunalnoj inspekciji. Ova sredstva se planiraju godišnjim Zakonima o budžetu kod Ministarstva turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera na aktivnosti Administrativna podrška za oblast ekologije (programski kod 18 003 001 004).

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, u načelu nema primjedbi na *Predloga zakona o upravljanju otpadom*, s tim, što je aktivnosti potrebno usaglasiti sa opredijeljenim sredstvima godišnjeg Zakona o budžetu.

S poštovanjem,



M n IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera
NAZIV PROPISA	Predlog zakona o upravljanju otpadom
<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 problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? 	
<ul style="list-style-type: none"> - Predlog zakona o upravljanju otpadom (u daljem tekstu: Predlog zakona) obezbjeđuje: <ul style="list-style-type: none"> 1. Za oblast upravljanja otpadom prenošenje odredbi relevantnih propisa EU u zakonodavni okvir Crne Gore. 2. Jasnije odredbe pojedinih članova u cilju stvaranja preduslova za bolje razumijevanje normi i kvalitetniju implementaciju Zakona o upravljanju otpadom. - Crna Gora je opredjeljujući se za proces evropskih integracija prihvatila obavezu harmonizacije našeg sa zakonodavnim okvirom EU u oblasti upravljanja otpadom, što podrazumijeva i punu implementaciju donijetih propisa. Nedostatak stručnih i finansijskih kapaciteta, posebno lokalne uprave, uzrokuje određene probleme u sprovođenju Zakona o upravljanju otpadom. Predlogom zakona se daje doprinos boljem razumijevanju normi, a time i prevazilaženju jednog dijela problema koji se odnose na nedostatak stručnih kapaciteta. - Analiza stanja/problema je predstavljena kroz korišćenje alata- drvo problema koji omogućava da se problemi bolje razumiju i da se razgraniče njihovi uzroci i posljedice. 	
<p>The diagram consists of several ovals connected by lines, representing a problem tree. At the top right is the root problem: '- Ne ostvaruju se zahtjevni ciljevi u oblasti upravljanja otpadom'. This leads to three intermediate causes: '-Šteta za građane i privredu', '-Neracionalno trošenje prirodnih resursa', and '-Ugrožavanje životne sredine i zdravlja ljudi'. These three causes converge into a central oval: 'Nizak stepen javne svijesti i odgovornost građana prema upravljanju otpadom'. This central oval leads to three bottom-level causes: '-Nedostatak kapaciteta, posebno organa na lokalnom nivou i inspekcijских organa', '-Netransponovanje odredbi EU direktiva', and 'Nezadovoljavajući procenat odvajanja ambalažnog otpada'. Finally, these bottom causes lead to the consequences listed in the text below: '- Posljedice problema su: ugrožavanje životne sredine i zdravlje ljudi (odlaganje otpada pojedine opštine vrše na lokacijama koje ne ispunjavaju propisane uslove, ne vrši se selektiranje otpada i prerada otpada i sl.), neracionalno se troše, odnosno ne upravlja se na održiv način sa prirodnim'.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Posljedice problema su: ugrožavanje životne sredine i zdravlje ljudi (odlaganje otpada pojedine opštine vrše na lokacijama koje ne ispunjavaju propisane uslove, ne vrši se selektiranje otpada i prerada otpada i sl.), neracionalno se troše, odnosno ne upravlja se na održiv način sa prirodnim 	

resursima (minerali, rude, fosilna goriva i sl.), ne ostvaraju se potrebni pomaci koji će omogućiti da Crna Gora ispuni svoje obaveze u pogledu ostvarenje ciljeva u pogledu recikliranih količina otpada (komunalnog, posebnih vrsta otpada i građevinskog otpada).

- Prije svih oštećeni su građani Crne Gore, zbog neuređenih površina na kome se nalazi otpad. Ovakvo stanje ne doprinosi stvaranju uslova za razvoj privrede, posebno turizma, a stvara i poteškoće privrednim subjektima da sa otpadom koji generišu tokom tehnološkog procesa postupaju na ekonomski racionalan način.
- Zadržavanjem postojećeg stanja ("status quo") nastavilo bi se sa ugrožavanjem životne sredine, što u određenim situacijama može izazvati i probleme u prekograničnom kontekstu i u upravljanju resursima na održiv način. Takođe nastavilo bi se sa devastiranjem prirodnog ambijenta, čime će se povećati i rizik za zdravlje ljudi. Postojeće stanje izvjesno bi dovelo i do nepoštovanja rokova dogovorenih u procesu pregovora, što će prouzrokovati mjere koje Evropska komisija preduzima protiv članica koje ne ispunjavaju obaveze utvrđene propisima EU.
- Problem koji treba riješiti postaje značajniji ako se imaju u vidu podaci koji su navedeni u Izvještaju o realizaciji Državnog plana upravljanja otpadom za 2020. godinu. Naime, komunalna preduzeća u Crnoj Gori u 2020. godini su sakupila 269.071 tona komunalnog otpada sa kabastim i tzv. „zelenim“ otpadom. Od navedene sakupljene količine, na sanitarnim deponijama u Podgorici i Baru odloženo je 140.766 tona komunalnog otpada, odnosno 52% ukupno sakupljene količine otpada. Dok je na lokacijama za privremeno skladištenje sakupljeno dodatnih 52.838 tona komunalnog otpada, kao i u opštini Nikšić na neuređenom odlagalištu „Mislov do“ oko 25.000 tona. Takođe, Izvještaj navodi da je ukupna količina komunalnog otpada pripremljenog za ponovnu upotrebu ili recikliranje iznosi 32.848 tone, ili 11,52 % od ukupne količine sakupljenog komunalnog otpada. Tokom 2020. godine, pripremljeno je za ponovnu upotrebu i recikliranje 442 tone električnog i elektronskog otpada, 35 tona baterija i akumulatora i 85 tona otpadnih vozila. Sakupljeno je i obrađeno 1.120 tona za uljane vode iz separatora ulje/voda, mulja iz separatora, različitih motornih ulja za mjenjače i podmazivanje, od čega je oko 900 tona obrađeno postupkom R11, ostalo izvezeno. Otpadnog jestivog ulja je sakupljeno 105 tona koje je obrađeno postupkom R11.
- Budući da je evidentan nizak stepen javne svijesti i odgovornosti građana prema otpadu, potrebno je kontinuirano raditi na edukaciji u mikro sredinama o ekološkim i ekonomskim prednostima pravilnog upravljanja otpadom. Što sve potkrepljuje prethodnu konstataciju i nesagledive posljedice zadržavanja postojećeg stanja u oblasti upravljanja otpadom.
-

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
 - **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**
-
- Donošenjem Zakona o upravljanju otpadom daje se doprinos ostvarenju cilja koji se odnosi na povećanje stepena transponovanosti odredbi relevantnih propisa EU u dio propisa Crne Gore koji se odnose na oblast upravljanja otpadom. U cilju harmonizacije u oblasti upravljanja otpadom sa legislativom Evropske Unije, pristupilo se izradi novog Zakona o upravljanju otpadom, radi što potpunijeg transponovanja:
 - Okvirne Direktiva 2008/98/EC o otpadu; Direktiva (EU) 2018/851 o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu;
 - Direktive 1999/31/EZ o deponijama; Direktiva (EU) 2018/850 o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada;
 - Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, posljednji put izmijenjenu i dopunjenu Regulativom (EZ) 1882/2003 i (EZ) 219/2009 i Direktivama 2004/12/EZ i 2005/20/EZ; Direktiva (EU) 2018/852 o izmjeni Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu;
 - Direktive 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i otpadnim baterijama i akumulatorima;
 - Direktive 2000/53/EZ o vozilima na kraju životnog vijeka izmijenjenu i dopunjenu Odlukama 2002/525/EZ, 2005/63/EZ, 2005/437/EZ, 2005/438/EZ, 2005/673/EZ, 2008/689/EZ, 2010/115/EZ i Direktive 2008/33/EZ i 2008/112/EZ;
 - Direktive 2012/19/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 4. VII 2012. o otpadu od električne i elektronske opreme (WEEE);
 - Direktive (EU) 2018/849 o izmjeni direktiva 2000/53/EZ o otpadnim vozilima, 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i o otpadnim baterijama i akumulatorima te 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi;

- Direktive 2011/65/EU o ograničavanju upotrebe određenih opasnih supstanci u električnoj i elektronskoj opremi (ROHS Direktiva);
- Direktive 86/278/EEZ o zaštiti životne sredine, a posebno zemljišta, kada se kanalizacioni mulj koristi u poljoprivredi;
- Direktive 2006/21/EZ o upravljanju otpadom od djelatnosti vađenja mineralnih sirovina;
- Direktive 96/59/EZ o odlaganju polihlorovanih bifenila i polihlorovanih terfenila (PCB/PCT);
- Regulativa 1013/2006/EZ o pošiljci otpada;
- Direktiva (EU) 2019/904 o smanjenju uticaja određenih plastičnih proizvoda na životnu sredinu.

Osnovne promjene koje su obuhvaćene ovim Predlogom zakona se ogledaju kroz transponovanje odredbi iz direktiva koje se odnose na proširenu odgovornosti proizvođača i uvoznika proizvoda (ambalaže, električnih i elektronskih proizvoda, baterija i akumulatora, vozila i guma). Ovo podrazumijeva da će proizvođači, odnosno uvoznici pomenutih proizvoda biti odgovorni organizaciono i finansijski za upravljanje otpadom od navedenih proizvoda. Imajući u vidu da su uglavnom ovo uvoznici (mali procenat su proizvođači proizvoda u Crnoj Gori) sigurno je da će uspostavljanje proširene odgovornosti pozitivno uticati na ekonomiju Crne Gore. Tako da će ta činjenica donošenjem Predloga zakona donijeti i benefite koji će imati svoj kratkoročan i dugoročan efekat. Sigurno je u svemu ovome važna uloga inspekcije, tako da će Ministarstvo veliku pažnju po stupanju na snagu ovog zakona posvetiti primjeni kaznenih mjera. U tom smislu državna komunalna inspekcija (novina u Predlogu zakona) će imati obavezu da prije svega kontroliše implementaciju lokalnih planova upravljanja otpadom. Glavni benefit donošenja ovog zakona je što se njime stvaraju uslovi za primjenu cirkularne ekonomije, što prije svega podrazumijeva efikasnije korišćenje prirodnih resursa, čime se će postaći privredna društva da budu inovativnija u svome poslovanju.

- Donošenjem Zakona o upravljanju otpadom Crna Gora namjerava da do 31. decembra 2030. godine sprovede član 11 stav 2 Okvirne Direktive 2008/98/EZ o otpadu, Direktive EU 2018/851 o izmjeni Direktive 2008/98/EZ o otpadu, na način da se:
 - a) pripreme za ponovnu upotrebu i recikliranje otpadnih materijala kao što su: papir, metal, plastika i staklo, povećaju na najmanje 50% cjelokupne mase;
 - b) pripreme za ponovnu upotrebu, recikliranje i druge načine ponovnog korišćenja materijala i neopasnog građevinskog otpada, povećaju na najmanje 70% mase otpada.
- Donošenjem Zakona o upravljanju otpadom Crna Gora namjerava da sprovede član 5 stav 2 tač. a, b, i c Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada, Direktive EU 2018/850 o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada, odnosno da postepeno smanji količinu komunalnog otpada koji se odlaže na postojeća neuređena odlagališta, i to:
 - Do 31. decembra 2025, udio biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaže na deponije biće smanjen na 75% ukupne količine (po masi) biorazgradivog komunalnog otpada proizvedenog 2010. godine, sa najvećom godišnjom količinom od 109,500t;
 - Do 31. decembra 2029, biće smanjen na 50%, sa najvećom godišnjom količinom od 73.000t;
 - Do 31. decembra 2033, biće smanjen na 35%, sa najvećom godišnjom količinom od 36.500t.
- Ostvarenje navedenog cilja je direktno vezano sa Strategijom upravljanja otpadom Crne Gore do 2030. godine i Državnim planom upravljanja otpadom u Crnoj Gori za period 2015-2020. godina ("Službeni list Crne Gore", br. 074/15 i 035/18).

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?**
- Kao što je već navedeno zadržavanje „status quo“ stanja nije prihvatljivo, jer bi imao negativne implikacije na građane i privredu. Ovdje se prije svega misli na negativan uticaj na životnu sredinu, a samim tim i na zdravlje građana. Što se tiče privrede nerješavanje pitanja upravljanja otpadom bi prije svega imalo negativne uticaje na poslovni ambijent, a posebno bi bio pogođen turizam, kao jedna od naših najvažnijih privrednih grana. Zakonska rješenja, koja su navedena u ovom predlogu, pretpostavlja se da će pozitivno uticati na poslovni ambijent imajući u vidu da se podstiču principi cirkularne ekonomije, a to je da se što manje otpada proizvede, a ako se ipak proizvede da se što više reciklira. Na taj način doći će do stvaranja sekundarnih sirovina i novih proizvoda koji će se plasirati na tržište Crne Gore, regiona i država članica Evropske unije. U procesu EU integracija potrebno je obezbijediti prenošenje odredbi pojedinih propisa EU u

relevantne propise u Crnoj Gori. U suprotnom, ne bi se stvarali uslovi za implementaciju usvojenih standarda u Crnoj Gori koji važe za sve zemlje članice EU. Predlog Zakona omogućava implementaciju člana 5 stav 2 tač. a, b, i c Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada, Direktive EU 2018/850 o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada člana 6 stav 1 Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, čijom primjenom će se preduzeti neophodne mjere kako bi ispunila ciljeve, koji se tiču reciklaže ove vrste otpada, člana 7 stav 1 Direktive 2012/19/EU o otpadnoj električnoj i elektronskoj opremi, člana 10 stav 1 Direktive 2006/66/EZ o baterijama i akumulatorima i otpadnim baterijama i akumulatorima. Za postizanje utvrđenih ciljeva neophodan je pravni osnov, pa se iz tog razloga Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera, opredijelilo za regulatornu intervenciju kroz donošenje novog Zakona o upravljanju otpadom.

- Donošenjem Zakona o upravljanju otpadom stvaraju se preduslovi za ispunjenje obaveze uspostavljanja i stvaranja uslova za funkcionisanje efikasnog sistema upravljanja svim vrstama otpada.

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.**

- Direktne pozitivne uticaje primjena Predloga zakona imaće na građane, zdravlja ljudi i očuvanje životne sredine. Indirektne pozitivne uticaje imaće na razvoj turizma i unapređenje poslovnog ambijenta. Ne prepoznaju se negativni uticaji implementacije ovog zakona.

- Primjena ovog zakona uticaće na povećanje troškova proizvođača, odnosno uvoznika proizvoda (električni i elektronski proizvodi, vozila, baterija i akumulatora, guma i ambalaže) od kojih nastaju posebne vrste otpada. U skladu sa članom 14 Predloga zakona proizvođači, odnosno uvoznici proizvoda (električni i elektronski proizvodi, vozila, baterija i akumulatora, guma i ambalaže) biće odgovorni organizaciono i finansijski za upravljanja otpadom od navedenih proizvoda. Ovo je u skladu sa Okvirnom direktivom 2008/98/EC o otpadu, Direktiva 2018/851 o izmjeni Direktive 2008/98/EC i neće uticati na Kapitalni i budžet Ministarstva, u smislu prihoda i rashoda, jedino što će država morati da ima adekvatan kontrolni mehanizam preko tržišne i ekološke inspekcije. Tržišna inspekcija će kontrolisati da li su proizvođači (uvoznici) registrovani u organizovani sistem preuzimanja, sakupljanja i obrade otpada, a ekološka inspekcija će biti u obavezi da kontroliše prije svega implementaciju planova upravljanja otpadom organizovanih sistema preuzimanja, sakupljanja i obrade otpada. U vezi sa prethodno navedenim imali smo veoma intezivnu komunikaciju (održan je veliki broj sastanaka) preko Privredne komore sa proizvođačima (uvoznicima) proizvoda. Utisak nakon svega je, s obzirom da se uglavnom radi o predstavnicima uvoznika proizvoda koji potiču iz država članica EU, da su iskazali pozitivan stava i da su veoma upoznati što ih čeka početkom stupanja na snagu Zakona o upravljanju otpadom.

U skladu sa članom 62 Predloga zakona prodavac lagane plastične kese za nošenje, debljine zida od 50 i više mikrona, plaća naknadu. Sredstva od ove naknade uplaćuju se na račun Fonda za zaštitu životne sredine i mogu se koristiti samo za finansiranje i kofinansiranje aktivnosti podizanja svijesti i pružanja informacija javnosti i kampanja za štetnost upotrebe plastičnih kesa na životnu sredinu. Način obračuna i plaćanja i visinu naknade propisuje Vlada. Ovo zakonsko rješenje uticaće na to da će građani plaćati značajnije veću cijenu za plastične kese nego što je to trenutna situacija (umjesto 3 do 5 centi, biće oko 20 centi), ali osnovni cilj nije da Fond za zaštitu životne sredine ostvaruje prihode na ovaj način, već da se smanji upotreba plastičnih kesa. Na osnovu porethodno navedenog predmetna naknada neće predstavljati namet privredi i građanima jer će se u znatno manjoj meri upotrebljavati plastične kese, a koristiti će se tzv.cegeri. Dakle Fond za zaštitu životne sredine neće ostvarivati značajnije prihode po ovom osnovu, a navedene odredbe su predložene, prije svega u cilju smanjenja zagađenja životne sredine i smanjenje štete, prije svega, prihodima turističke privrede.

U članu 63 Predloga zakona navedeno je da privredno društvo koje upravlja organizovanim sistemom preuzimanja, sakupljanja i obrade otpadne ambalaže ili više njih zajedno, mogu uspostaviti depozitni povratni sistem za određenu vrstu ambalaže i uvesti depozit na vraćanje

otpadne ambalaže koji se naplaćuje na mjestu prodaje proizvoda, pod uslovom jednakomjerne geografske pokrivenosti bez ograničavanja za područja gdje sakupljanje otpadne ambalaže na osnovu depozita nije profitabilno, radi podsticanja vraćanja i sakupljanja otpadne ambalaže. Depozit ne može biti veći od 30% od iznosa prodajne cijene proizvoda. Dakle, uvođenje depozitnog povratnog sistema, neće uticati na prihode i rashode budžeta, i nije obaveza proizvođača (uvoznika), ali je ostavljena kao mogućnost privrednim društvima koji upravljaju organizovanim sistemom preuzimanja, sakupljanja i obrade otpadne ambalaže, u skladu sa Okvirnom direktivom o otpadu. Po našim procjenama i na osnovu iskustava drugih država članica EU, cinjenimo da ovaj sistem neće zaživjeti u Crnoj Gori. Ovo iz razloga što bi ovaj sistem tretirao samo određene vrste otpada (aluminijumske limenke, PET ambalažu), a morao bi da obuhvati cjelokupnu teritoriju Crne Gore.

U skladu sa članom 90 Predloga zakona je navedeno da je proizvođač otpada dužan da plati sve troškove odlaganja otpada na deponiji i troškove zatvaranja, nadzora i kontrole nakon zatvaranja deponije. Ovo znači da upravljač deponije prilikom utvrđivanja cijene usluge deponovanja otpada mora uzeti u obzir ne samo troškove deponovanja otpada već i troškove zatvaranja, nadzora i kontrole nakon zatvaranja deponije. Primjenjivost ovih odredbi, koji se usaglašavaju sa Direktivom 1999/31/EZ o deponijama, Direktive EU 2018/850 o izmjeni Direktive 1999/31/EZ o odlagalištima otpada, je važna u cilju zaštite životne sredine i održivosti poslovanja privrednog društva koje upravlja deponijom.

Za deponovanje miješanog komunalnog otpada plaća se posebna godišnja naknada za odlaganje mehanički i biološki obrađenog miješanog komunalnog otpada. Visinu, način obračuna i plaćanja ove naknade propisuje Vlada. Cilj ovih odredbi je da se povećaju na izvoru količine selektovanog otpada, jer je to jedini način da se ostvare veoma zahtjevni ciljevi u ovoj oblasti. Dakle, ovo je nova naknada i ova praksa je veoma zastupljena u državama članicama Evropske unije i pokazala se kao veoma efikasna. U EU Naknada za odlaganje otpada na deponiji smatra se ekološkom taksom koja se plaća na otpad koji se odlaže na deponiju. Svrha uvođenja naknade za odlaganje otpada na deponiji je da se minimizira količinu otpada koji se ne može ponovno upotrebiti ili reciklirati, što je i primarni cilj kružne ekonomije.

Naknada za odlaganje otpada na deponiji uvedena je da podstakne preduzeća i pojedince da odlažu manje svog otpada na deponiju i da kupuju i koriste proizvode koji su napravljeni od materijala koji se može ponovno upotrebiti ili reciklirati odnosno od ekološki prihvatljivog materijala. Korišćenje deponija nije održiva metoda odlaganja otpada i šteti životnoj sredini. Zato Vlada uvođenjem naknade za odlaganje otpada na deponiji treba da odvraća ljude i preduzeća da se oslanjaju na odlaganje otpada na deponijama i tako su svi proizvođači tog otpada u skladu sa tim opozovani.

Trenutno stanje primjene naknade za odlaganje otpada u EU je takvo da je u EU ovlašćenje za oporezivanje u rukama država članica, a EU ima samo ograničene nadležnosti. Pojedine države članice EU predlažu jedinstvene poreske mjere na nivou EU.

Da bi se otpad preusmjerio sa deponija, većina država članica EU primjenjuje naknadu za odlaganje otpada ili neki drugi oblik ograničenja odlaganja na deponijama.

U dvadeset tri članice države EU uveden je porez na deponiju (Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Grčka, Španija, Estonija, Finska, Francuska, Mađarska, Irska, Italija, Litvanija, Luksemburg, Letonija, Holandija, Poljska, Portugal, Rumunija, švedska, Slovenija, Slovačka), kao i Švajcarska i Ujedinjeno Kraljevstvo;

Četiri države članice EU nemaju porez na deponije (Kipar, Danska, Hrvatska, Malta), kao i Norveška.

U Velikoj Britaniji: naknada za odlaganje otpada na deponiji je uvedena 1996. godine da bi se smanjilo stvaranje otpada i podstakla reciklaža. Zahvaljujući naknadi, količina otpada koji se šalje na deponiju smanjila se sa 50 miliona tona u 2001. na 12 miliona tona u 2015. godini.

Kao primjer, navodimo Glavni grad Podgoricu, gdje bi za miješani komunalni otpad naknadu naplaćivala Deponija d.o.o. od Čistoće d.o.o., a za sakupljeni selektovani otpad Čistoća d.o.o. bi naplaćivala naknadu od Deponije d.o.o. U tački 5 naveden je uticaj (brojčano) i koja je to cijena (iznos) ove naknade, a koji će biti detaljnije razrađeni kroz pomenuti podzakonski akt. Za deponovanje miješanog komunalnog otpada procjenjuju se prihodi na nivou Crne Gore na godišnjem nivou oko 700.000 eura, ako visina naknade bude 5 eura po toni ovog otpada. Ovo imajući uvidu da je prema posljednjem Izvještaju o sprovođenju Državnog plana upravljanja otpadom deponovano na godišnjem nivou 140.766 tona miješanog komunalnog otpada. U skladu sa članom 90 stav 5 Predloga zakona o upravljanju otpadom, visinu, način obračuna i plaćanja ove naknade propisuje Vlada. Dakle, svim ovim prethodnim stvaraju se uslovi da se podstiče selektivno sakupljanje otpada, a zadatak novog Državnog plana upravljanja otpadom će biti da da smjernice

za optimalan mode po ovom pitanju koji će biti priuštiv za građane i privredu

U skladu sa članom 92 Predloga zakona, opštine koje nemaju izgrađenu infrastrukturu u skladu sa zakonom mogu komunalni otpad:

- predati privrednom društvu ili preduzetniku koji ima dozvolu za preradu i/ili odstranjivanje otpada;
- privremeno skladištiti prije nego otpad predaju na preradu i/ili odstranjivanje otpada privrednom društvu ili preduzetniku.

Opštine koje nemaju izgrađenu infrastrukturu u skladu sa zakonom mogu komunalni otpad predati privrednom društvu ili preduzetniku koji ima dozvolu za preradu i/ili odstranjivanje otpada. Pretpostavka je da se ova saradnja može ostvariti u slučaju kada je u pitanju selektovani komunalni otpad. Jedinice lokalne samouprave koje ne obezbijede lokaciju za privremeno skladištenje komunalnog otpada u skladu sa predmetnim zakonom, odnosno koje privremeno skladište komunalni otpad duže od godinu dana na lokaciji za privremeno skladištenje komunalnog otpada dužne su da plaćaju godišnju naknadu po toni komunalnog otpada koji odlažu. Visinu, način obračuna i plaćanja pomenute naknade propisuje Vlada. Ukoliko ova naknada bude 10 eura po toni komunalnog otpada (u važećem Zakonu o upravljanju otpadom je toliko), konkretno za Opštinu Nikšić koja proizvodi oko 25.000 tona na godišnjem nivou, njen trošak će biti 250.000 eura za tu godinu. Ova sredstva od naknade uplaćuju se na račun Fonda za zaštitu životne sredine i mogu se koristiti samo za finansiranje i kofinansiranje izgradnje postrojenja za obradu otpada, nabavku opreme i vozila za sakupljanje i transport otpada i sanaciju i rekultivaciju neuređenih odlagališta. Precizni iznos predmetne naknade biće definisan kao što je navedeno pomenutim podzakonskim aktom. U svakom slučaju taj iznos će biti takav da će dovesti do pospješivanja veće inicijativnosti opština da izgrade infrastrukturu za upravljanje komunalnim otpadom u skladu sa EU direktivama. Opštine će imati vremena da se prilagode novom zakonu jer je u članu 119 propisano da će se lokacije na kojoj se privremeno skladišti komunalni otpad sakupljen sa područja jedinice lokalne samouprave urediti u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona.

Slično zakonsko rješenje i svrha kao i za komunalni otpad je i za neopasni građevinski otpad. Procjena je, u skladu sa planskim dokumentima, da se u Crnoj Gori na godišnjem nivou proizvede 90.000 tona neopasnog građevinskog otpada. Kao veoma važna odredba ovog zakona je da jedinice lokalne samouprave ne plaćaju naknadu za privremeno skladištenje neopasnog građevinskog otpada, ako subjekat koji upravlja privremenim skladištem prerađuje neopasni građevinski otpad u skladu sa ciljevima koji se odnose na recikliranje i ponovnu upotrebu iz člana 21 ovog zakona.

Prethodno navedene odredbe za privremeno skladištenje komunalnog i neopasnog građevinskog otpada usaglašene su sa Zajednicom opština, a veoma slična rješenja su i u važećem Zakonu o upravljanju otpadom.

Pozitivni efekti donošenja Predloga zakona su takvi da će srednjoročno i dugoročno nadmašili predhodno obrazložene troškove. U slučaju da ne bude u mogućnosti da implementira donijete propise Crna Gora će imati troškove, kao buduća članica EU, u vidu plaćanja kaznenih mjera. Evidentno je da pravilno upravljanje otpadom doprinosi povećanju prihoda u turističkoj privredi i smanjenju troškova u oblasti zdravstva. Takođe, pozitivni efekti se mogu sagledati i kroz očuvanje prirodnih resursa.

Implementacijom ovog zakona doći će administrativnih opterećenja u Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma u pogledu povećanja broja zaposlenih u cilju ispunjenja obaveza utvrđenim EU propisima u oblasti upravljanja otpadom. Naime, predmetnim zakonom predviđeno je osnivanje državne komunalne inspekcije čiji će primarni zadatak da bude da kontroliše implementaciju lokalnih planova upravljanja komunalnim i neopasnim građevinskim otpadom (član 100 stav 6 i član 102 Predloga zakona o upravljanju otpadom). S tim u vezi Budžetom Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma za 2023. godinu predviđena su sredstva u iznosu od oko 80.000 eura. Naime, predviđeno je da u pomenutoj inspekciji rade šest zaposlenih (glavni inspektor i pet inspektora). Bruto plata glavnom inspektoratu će biti oko 1.300 eura mjesečno ili 15.600 eura na godišnjem nivou. Inspektoratu će biti bruto plata 1.040 eura na mjesečnom nivou, odnosno 12.480 eura na godišnjem nivou.

Zakonska rješenja, koja su navedena u ovom predlogu, pretpostavlja se da će pozitivno uticati na poslovni ambijent imajući u vidu da se podstiču principi cirkularne ekonomije, a to je da se što manje otpada proizvede, a ako se ipak proizvede da se što više reciklira. Na taj način doći će do stvaranja sekundarnih sirovina i novih proizvoda koji će se plasirati na tržište.

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 Predloga zakona, kao što je to prethodno navedeno, potrebno je obezbijediti sredstva u iznosu od oko 80.000 eura, i to za plate zaposlenim u državnoj komunalnoj inspekciji. Ova sredstva predviđena su u budžetu Ministarstva na:

Program: 18 003 Ekologija i priroda

Potprogram: 18 003 001 Ekologija

Aktivnost: 18 003 001 004 Administrativna podrška za oblast ekologije

Izdaci: 411-1 Neto zarade

411-2 Porez na zarade

411-3 Doprinosi na teret zaposlenog

411-4 Doprinosi na teret poslodavca

411-5 Opštinski prirez

Državnim planom upravljanja otpadom u Crnoj Gori za period 2015-2020. godina ("Službeni list Crne Gore", br. 074/15 i 035/18), definisana su četiri centra za upravljanje otpadom: Podgorica, Bar, Nikšić i Bijelo Polje. Centri u Podgorici i Baru već funkcionišu kao međuopštinski. Posebno značajnim treba istaći formiranje centara upravljanja otpadom u Nikšiću i Bijelom Polju, pri čemu treba uzeti u obzir da je neophodno obezbijediti regionalnu pokrivenost za komunalni otpad i ostaviti prostor, shodno specifičnostima lokalne privrede i međuopštinske saradnje, za upravljanje drugim vrstama otpada. U vezi sa prethodno navedenim potrebno je, u skladu sa Državnim planom upravljanja otpadom, obezbjeđivati finansijska sredstva za izgradnju infrastrukture u kontinutetu u narednom periodu.

- Za skladištenje komunalnog otpada procjenjuje se da će prihodi Fonda za zaštitu životne sredine, do uspostavljanja regionalnih centara za obradu otpada, biti oko 530.000 eura na godišnjem nivou, ako visina naknade bude 10 eura po toni komunalnog otpada. Ovo imajući u vidu da je prema posljednjem Izvještaju o sprovođenju Državnog plana upravljanja otpadom privremeno uskladišteno na godišnjem nivou 52.838 tona komunalnog otpada. U skladu sa članom 92 stav 6 Predloga zakona o upravljanju otpadom sredstva od pomenute naknade uplaćuju se na račun Fonda za zaštitu životne sredine i mogu se koristiti samo za finansiranje i kofinansiranje izgradnje postrojenja za obradu otpada, nabavku opreme i vozila za sakupljanje i transport otpada i sanaciju i rekultivaciju neuređenih odlagališta.

Za skladištenje neopasnog građevinskog otpada procjenjuje se da će prihodi Fonda za zaštitu životne sredine, ukoliko se ovaj otpad ne pripremi za ponovnu upotrebu i recikliranje, biti maksimalno oko 900.000 eura na godišnjem nivou, ako visina naknade bude 10 eura po toni neopasnog građevinskog otpada. Ovo imajući u vidu da je prema posljednjem Izvještaju o sprovođenju Državnog plana upravljanja otpadom privremeno uskladišteno na godišnjem nivou 90.000 tona komunalnog otpada. U skladu sa članom 93 stav 7 Predloga zakona o upravljanju otpadom sredstva od pomenute naknade uplaćuju se u Fond za zaštitu životne sredine i mogu se koristiti samo za finansiranje i kofinansiranje izgradnje postrojenja za obradu građevinskog otpada, nabavku opreme i vozila za sakupljanje i transport građevinskog otpada i sanaciju i rekultivaciju neuređenih odlagališta građevinskog otpada.

U skladu sa članom 90 stav 4 Predloga zakona o upravljanju otpadom, za deponovanje miješanog komunalnog otpada plaća se posebna godišnja naknada za odlaganje mehanički i biološki obrađenog miješanog komunalnog otpada. Za deponovanje miješanog komunalnog otpada procjenjuju se prihodi na godišnjem nivou oko 700.000 eura, ako visina naknade bude 5 eura po toni ovog otpada. Ovo imajući u vidu da je prema posljednjem Izvještaju o sprovođenju Državnog plana upravljanja otpadom deponovano na godišnjem nivou 140.766 tona miješanog komunalnog otpada. U skladu sa članom 90 stav 5 Predloga zakona o upravljanju otpadom,

visinu, način obračuna i plaćanja ove naknade propisuje Vlada.

Sredstva od naknade plastičnih kesa nije moguće predvidjeti imajući u vidu da ne postoji procjena koliko ih se potroši na godišnjem nivou. Međutim, građani će plaćati značajnije veću cijenu za plastične kese nego što je to trenutna situacija (umjesto 3 do 5 centi, biće oko 20 centi), tako da će to dovesti do njihove značajno manje upotrebe (koristiće se tzv. cegeri). Samim tim ne očekuju se značajniji prihodi Fonda za zaštitu prirode po ovom osnovu.

- Implementacija propisa ne prouzrokuje međunarodne finansijske obaveze.
- Usvajanjem Zakona predviđeno je donošenje podzakonskih akata iz kojih neće proisteci finansijske obaveze.
- Implementacijom ovog zakona ostvariće se prihodi Fonda za zaštitu životne sredine u dijelu koji se odnosi na naplate naknada za privremeno skladištenje komunalnog otpada i neopasnog građevinskog otpada, naknade za plastične kese i kazni za prekršaje iz ove oblasti.
- Predlog zakona zajedno sa RIA obrascem do sada nije dostavljan na mišljenje Ministarstvu finansija.

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**

- Uz podršku UNDP korištena je pomoć ekperta iz Slovenije Radovana Tavzesa. Ministarstvo je za izadu Predloga zakona formiralo Radnu grupu u čijem sastavu su predstavnici Ministarstva javne uprave, Ministarstva zdravlja, Ministarstva ekonomije, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Agencije za zaštitu prirode i životne sredine, Uprave za inspekcijske poslove, Univerziteta Crne Gore, Privredne komore, Zajednice opština, Višeg suda i NVO sektora.
- U vezi Nacrta zakona o upravljanju otpadom sprovedena je procedura Javne rasprave i održani su sastanci sa predstavnicima: Ministarstva nadležno za ekonomiju, Ministarstva zdravlja, Odbora udruženja komunalne privrede, NVO Udruženje komunalne privrede. Javna rasprava u formi tribine održana je u prostorijama Ministarstva. Pored predstavnika Ministarstva, javnoj raspravi su prisustvovali predstavnici: Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Agencije za zaštitu životne sredine, Uprave za bezbjednost hrane, Zajednice opština, Glavnog grada Podgorice, Opštine Nikšić, Opštine Herceg Novi, Opštine Golubovci, Hemosana doo iz Bara, Telenora doo iz Podgorice, Štit Company doo iz Nikšića, SS alga doo iz Nikšića, Nacionala trade of Montenegro iz Podgorice, Cezar Montenegro iz Nikšića.
- Prije svega, najznačajniji rezultat je učešće nadležnih subjekata u izradi ovog zakona, posebno subjekata na lokalnom nivou, imajući u vidu da jedinice lokalne samouprave imaju veoma važnu ulogu u cilju ispunjenja obaveza utvrđenim EU propisima u oblasti upravljanja otpadom. Prilikom izrade Predloga zakona posebno treba istaći komunikaciju sa Privrednom komorom, a samim tim i sa raznorodnim privrednim društvima, koja je bila veoma intezivna u vidu sastanaka, prezentacija, radionica na kojima su se razmjenjivala mišljenja i znanja iz ove oblasti. Utisak nakon svega je, da su iskazali pozitivan stav prema donošenju novog Zakona o upravljanju. Prilikom konsultacija prihvaćene su primjedbe zainteresovanih strana u cilju usaglašavanja sa drugim zakonima (posebno za Zakonom o izgradnji objekata i uređenju prostora), dodatnog usaglašavanja sa EU direktivama i sugestije koje su se odnosile na dobru praksu, posebno u članicama EU. Nijesu uglavnom prihvaćene primjedbe zainteresovanih strana koje su se odnosile na rokove ispunjavanja ciljeva u ovoj oblasti, s o bzirom da smo većinu definisali Pregovaračkom pozicijom. Osim toga smatrali smo da nerealno dugi rokovi mogu biti, posebno opštinama, prostor da ne preduzimaju aktivnosti po ovom pitanju (prije svega selektivnog sakupljanja otpada i izgradnji infrastrukture).

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 primjenu ovog zakona ogledaju se u nedostatku adekvatnih stručnih i

finansijskih kapaciteta.

- Nastaviće se sa organizovanjem sastanaka sa nadležnim subjektima (jedinicama lokalne samouprave, komunalnim preduzećima, privrednim društvima, institucijama, NVO sektorom). Takođe, odredbe ovog zakona afirmisaće se i u saradnji sa medijima u Crnoj Gori. Najvažnija mjera biće pojačan inspekcijski nadzor.
- Glavni indikatori koji će služiti za ocjenu nivoa ispunjenosti propisanih ciljeva biće ocjena nivoa usaglašenosti ovog zakona i podzakonskih akata u oblasti upravljanja otpadom sa relevantnim propisima EU. Indikatori će biti i količine selektiranog, prerađenog, odnosno recikliranog otpada (komunalnog i posebnih vrsta otpada) i količine otpada odložene na propisan način.
- Monitoring sprovođenja Zakona o upravljanju otpadom, u dijelu nadzora nad njegovim sprovođenjem vršiće Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera kao i ministarstva nadležna za oblasti: zdravlja, poljoprivrede, šumarstva i ekonomije, a u dijelu implementacije Agencija za zaštitu životne sredine, Uprava za inspekcijske poslove i komunalna inspekcija, odnosno komunalna policija. Evaluaciju primjene propisa vršiće Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera u saradnji sa nadležnim ministarstvima.

Podgorica, 05.12.2023. godine

