

#### IV. АНАЛИЗА ЕФЕКТА АКТА

##### **Одређивање проблема које закон треба да реши**

Обавезе Републике Србије према међународној заједници у области климатских промена, као и одлука о приближавању ЕУ, траже да се успостави законски оквир за доношење планских докумената, и политика и мера са циљем смањења емисија GHG из извора и уклањања путем понора.

Стање правне уређености у области климатских промена указује на правне празнине у погледу обезбеђивања системског и континуираног прикупљања података о емисијама GHG. То захтева увођење материјално-правних решења путем закона којим би се успоставио систем мониторинга, извештавања и верификације GHG, а који би у потпуности био усклађен са захтевима релевантних прописа ЕУ у овој области и истовремено омогућио планирање и увођење мера за смањење емисија GHG.

##### **Циљ који се законом постиже**

Циљ је Закона стварање правног основа за доношење планских докумената у области климатских промена и за доношење адекватних мера и политика којим би се смањиле емисије GHG из извора и повећало уклањање путем понора. Циљ Закона јесте стварање правног основа и за успостављање система мониторинга и извештавања о емисијама GHG. Подаци о емисијама GHG су први корак и предуслов за креирање политике у области климатских промена и дефинисање мера ублажавања климатских промена, односно мера и планова за смањење емисија GHG, на националном нивоу. Крајњи циљ, у складу са Конвенцијом, је да се достигне смањење нивоа емисија које се са становишта науке сматра неопходним како би се избегле промене климе на глобалном нивоу. Успостављање овог система је истовремено предуслов за увођење тржишно оријентисаног инструмента, односно система трговине емисијама који је кључни инструмент ЕУ у борби против климатских промена, а који омогућава да се смањење емисија постигне на исплатив и економски ефикасан начин. Предложена решења такође су израз потребе усклађивања са захтевима прописа ЕУ у области климатских промена, и то у циљу транспозиције Директиве 2003/87/ЕЗ; Директиве 1999/94/ЕЗ, Одлуке 406/2009/ЕЗ, Уредбе 525/2013/ЕУ, Уредбе 749/2014/ЕУ и Уредбе 666/2014/ЕУ.

##### **Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?**

Питања која су предмет овог закона су системске природе и њихово решавање је могуће једино законом којим се ова питања уређују. То се посебно односи на обавезе других надлежних органа које ће бити дефинисане у складу са овим Законом, као и на обавезе постројења која подлежу издавању дозволе за емисије GHG, односно сам поступак издавања дозвола.

Системско уређивање издавања дозвола за емисије GHG може се само законом уредити и не постоје друге могућности за решавање наведених проблема. Разматрана је била и могућност измена и допуна важећег Закона о заштити ваздуха („Сл. гласник РС” бр. 36/09 и 10/13). Тај закон, наиме, у члану 50. садржи одредбу којом се уређује примена Механизма чистог развоја Кјото протокола и израда Националног инвентара емисија GHG. Међутим, та одредба није довољна за одговарајући пренос захтева горе наведених међународних аката и прописа ЕУ, па би биле потребне обимне допуне. Још је значајније то што се материја

климатских промена не подудара се материјом заштите квалитета ваздуха.

По информацијама којима располаже предлагач Закона, ни друге државе, које имају посебан закон о заштити ваздуха, материју климатских промена не уређују тим законима, а неке имају посебан закон о климатским промена са различитим садржајима (нпр. Уједињено Краљевство, Аустрија, Швајцарска)

### **Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?**

Материја којом се целовито уређује област системског прикупљања података о емисијама GHG и извештавања о емисијама, не може се уредити другачије сем увођењем законског акта, којим се уређују обавезе надлежних органа, обавезе оператера стационарних постројења, обавезе авио-оператера и обавезе других правних лица у овој области, који подлежу примени овог Закона, а ради остваривања постављених циљева.

### **На кога ће и како утицати решења предложена у закону?**

Закон ће имати утицаја на:

1. надлежне органе:

- *Министарство надлежно за послове заштите животне средине* - предложеним решењима Министарство је надлежно за припремање Стратегије нискоугљеничног развоја, Акционог плана, Одлуке о ограничењу емисија GHG и Програма прилагођавања на измењене климатске услове; Министарство је, уз друге органе и организације, одговорно за функционисање Националног система инвентара GHG; одобрава Национални извештај о инвентару GHG; Министарство је надлежно за припрему пројекција о емисијама GHG и уклањања путем понора и врши надзор над лицем које је добило јавно овлашћење за израду пројекција; Министарство је надлежно и за припрему Двогодишњег извештаја и Националне комуникације у складу са захтевима Конвенције; Министарство издаје дозволу за емисију GHG оператерима постројења и одобрење на мониторинг план авио-оператерима, прописује неопходне пратеће подзаконске акте, врши надзор и контролу над применом Закона;
- *Агенција за заштиту животне средине* - предложеним решењима Агенција је овлашћена за вршење стручне процене плана мониторинга, односно, утврђивања да тај план испуњава све прописане захтеве тј. да се на основу њега могу поуздано утврдити емисије GHG и обезбедити прикупљање података о емисијама GHG; Агенција води Национални инвентар GHG и припрема Национални извештај о инвентару GHG.;
- *Директорат за цивилно ваздухопловство* - предложеним решењима предвиђено је да Директорат врши стручну процену плана мониторинга авио-оператера, имајући у виду да поседују неопходна стручна и техничка знања;
- *Акредитационо тело Србије* – прецизирањем надлежности које акредитационо тело има у поступку акредитације верификатора извештаја о емисијама GHG, у складу са посебним критеријумима и поступцима акредитације који се односе на верификаторе, а који нису уређени Законом о акредитацији и другим општим актима АТС-а; У оквиру Твининг пројеката: „Успостављање система за мониторинг, извештавање и верификацију неопходног за успешну имплементацију Система трговине емисијама ЕУ“ (2013-2015) и „Успостављање механизма за спровођење ММР“ (2015 – 2017) извршене су анализе постојећих административних капацитета надлежних институција израђена анализа трошкова и користи за спровођење одредби закона.

Анализе су показале да постојећи капацитети надлежних институција нису довољни за правовремено и адекватно спровођење одредби закона с обзиром на обим и захтевност истих те да је неопходно јачање капацитета у виду додатног запошљавања кадрова специфичног стручно-образовног профила. Поред тога, додатни трошкови подразумевају успостављање и функционисање система за извештавање о политикама, мерама и пројекцијама GHG (Извештај о Стратегији нискоугљеничног развоја, извештај о реализацији одлуке о ограничењу емисија GHG, Извештај годишњег Инвентара GHG, Извештај о привременим емисијама GHG, Извештај о политикама и мерама, Извештај о пројекцијама GHG, Извештај о спровођењу плана прилагођавања и националне комуникације двогодишњег извештаја у оквиру Конвенције) као и за функционисање система за мониторинг, извештавање и верификацију емисија GHG.

За пуно функционисање система за мониторинг и извештавање о националним емисијама GHG и система за извештавање о политикама, мерама и пројекцијама GHG биће потребно додатно запошљавање од осам до десет службеника и то у министарству надлежном за послове животне средине, Агенцији за заштиту животне средине и Управи за шуме. Анализе су показале да је за функционисање система за мониторинг, извештавање и верификацију емисија GHG из постројења и ваздухопловних активности неопходно додатно запошљавање од шест до осам службеника и то у министарству надлежном за послове заштите животне средине, Агенцији за заштиту животне средине, Акредитационом телу Србије и Директорату за цивилно ваздухопловство. Поред тога, годишњи трошкови везани за унапређивање система инвентара GHG и за јавно овлашћење за припрему пројекција емисија GHG процењени су на износ до 100.000€ годишње.

2. *оператере постројења* – утврђивањем обавезе оператора постројења у коме обављају одређене врсте активности да пре почетка рада тог постројења прибаве дозволу за емисију GHG, да врше мониторинг емисија GHG на основу одобреног плана мониторинга који је саставни део дозволе и извештавају надлежни орган о својим годишњим емисијама;

3. *авио-оператере* - утврђивањем обавеза авио-оператера да прибави одобрење мониторинг плана и извештава о годишњим емисијама;

4. *верификаторе* - дефинисањем поступака и критеријума верификације који морају да спроводе верификатори, односно правна лица која обављају верификацију извештаја о годишњим емисијама GHG.

Предложеним решењима у закону обезбеђује се одговорност свих горе наведених субјеката у области мониторинга, извештавања и верификације емисија GHG и других информација од значаја. Предложена институционална организација и надлежни органи за спровођење закона са њиховим специфичним надлежностима поред релевантних закона, утврђени су и Закључком Владе о прихватању Извештаја о успостављању институционалне организације за спровођење мониторинга, извештавања и верификације у оквиру система трговине емисионим јединицама (број: 337-9275/2014-01 од 13. септембра 2014. године).

**Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?**

Стационарна постројења ће сносити трошкове прибављања дозволе за емисију GHG, трошкове мониторинга у складу са одобреним мониторинг планом који је саставни део дозволе, трошкове верификације годишњих извештаја, као и трошкове евентуалне набавке додатне опреме за неопходни моторинг, односно набавке лабораторијских услуга, у зависности од индивидуалних карактеристика постројења, односно нивоа емисија на годишњем нивоу.

Као што је наведено у образложењу члана 43, од оператера постројења се захтева да доставе податке о историјским нивоима активности за референтни период од 1. јануара до 31. децембра 2005. године, од 1. јануара 2008. године до 31. децембра 2010. године и од 1. јануара 2016. године до 31. децембра 2017. године – ако су обављали релевантне активности најмање један дан у том периоду. Овом одредбом се тражи достављање података за период пре ступања на снагу овог закона. Међутим, та одредба је посебно важна за будуће обавезе, односно права домаћих оператера на бесплатну алокацију емисионих јединица која се одређује у односу на емисије из наведеног периода. Такође је ова обавеза неопходна ради дефинисања преговарачке позиције Републике Србије, односно дефинисања доприноса Републике Србије заједничком напору за смањење емисија GHG на нивоу ЕУ, за који је такође референтни период 2009 – 2010. година. Као што је наведено, достављање података о историјским емисијама неће представљати нерационално оптерећење за оператере.

Примена закона неће довести до директних трошкова по грађане Србије.

#### **Да ли позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове његове примене?**

С обзиром на циљеве које би требало остварити овим законом, а који су постављени у интересу очувања здравља грађана и животне средине у целини, али и повећања конкурентности привреде, позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове.

#### **Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?**

Закон стимулише појаву нових привредних субјеката кроз увођење институције верификатора, односно независних правних лица која би вршила услуге верификације годишњих извештаја о емисијама GHG оператера, у складу са тржишним потребама. С обзиром да су релевантни подзаконски прописи који произилазе из овог закона, већ у припреми и потпуно усклађени са европским прописима у овој области, овим се обезбеђује додатна правна сигурност и позитивно окружење за развој предузетништва заснованог на принципима тржишне економије.

#### **Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону?**

Припрема Закона реализована је кроз два Твининг пројекта:

- »Успостављање механизма за спровођење Уредбе о механизму за мониторинг и извештавање«

и

- „Успостављање система за мониторинг, извештавање и верификацију неопходног за успешну имплементацију Система трговине емисијама ЕУ“

које је уз помоћ ЕУ Твининг партнера спровело Министарство заштите животне средине у сарадњи са Европском комисијом (Генералним диоректоратом за климатске акције) и Делегацијом ЕУ у Србији.

За потребе спровођења оба пројекта, која су укључила и припрему потребног законодавства, са почетком спровођења, решењем су биле формиране две Радне групе (чији су чланови били представници релевантних институција Владе Р. Србије и Аутономне Покрајине Војводине, Привредне коморе Србије, јавних предузећа, Сталне конференције градова и општина и организација цивилног друштва).

Прва радна група била је активно укључена у припрему закона и подзаконских аката у периоду 2014-2016. године, а друга у периоду од 2015-2017 и за њих као и друге заинтересоване стране организован је и низ обука и билатералних састанака у наведеним периодима како би се припремили за спровођење закона.

### **Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози доношења закона?**

Током примене закона предузеће се законодавне, управне и управно-надзорне, институционално-организационе, техничко-оперативне, економске мере и мере јачања јавне свести:

**Законодавне, управне и управно-надзорне мере**

- доношење извршних прописа на основу овог закона
- успостављање оквира за примену техничких захтева из подзаконских аката
- увођење и примена института конзервативне процене у случају сумње у верификовани извештај о емисијама гасова са ефектом стаклене баште
- успоставити систем издавања, измене и укидања дозвола за емисије гасова са ефектом стаклене баште
- успоставити систем евиденције издатих дозвола
- успоставити систем за мониторинг и извештавање о националним емисијама GHG
- успоставити систем за извештавање о политикама, мерама и пројекцијама GHG

### **Техничко-технолошке мере**

- обезбеђивање неопходне опреме за мониторинг емисија GHG (у случају појединих постројења са емисијама азотсубоксида, то је опрема за континуално мерење емисија, док је осталим случајевима неопходна опрема као што су ваге, мерачи протока итд.) уколико се истим већ не располаже.

### **Институционалне и организационе мере**

- јачање сарадње између органа надлежног за издавање дозволе и других органа чије су надлежности прописане овим законом
- јачање сарадње између органа надлежног за издавање дозволе и оператера који подлежу издавању дозволе
- јачање сарадње између Министарства надлежног за климатске промене и других министарстава и државних органа за успостављање, спровођење и перманентно унапређивање система за извештавање о политикама, мерама и пројекцијама GHG
- јачање сарадње између надлежног органа за успостављање система инвентара GHG и органа и организација одређених за прикупљање података који су одговорни за функционисање и стално унапређивање система инвентара GHG

### **Развијање јавне свести**

- развој и имплементација програма за сталну комуникацију са свим учесницима у процесу (Министарство, Агенција, Директорат за цивилно ваздухопловство, инспекција, верификатори; Акредитационо тело Србије) и оператора који подлежу дозволи за емисије GHG

одржавање већ постојеће интернет презентације која обезбеђује потребне информације од значаја за спровођење Закона, али и система трговине емисионим јединицама GHG, уопште