

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона је члан 97. тачка 9) Устава Републике Србије, по коме Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређивања животне средине.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Основни разлози за доношење Закона о климатским променама (у даљем тексту: Закон) су:

1. Успостављање система за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште (у даљем тексту: GHG) и прилагођавање на измењене климатске услове;
2. Испуњење обавеза према међународној заједници, тачније Оквирној Конвенцији УН о промени климе и њеног Споразума из Париза; и
3. Усклађивање домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније (у даљем тексту: ЕУ).

Концентрације GHG у атмосфери настале као последица људских/антропогених активности узрок су интензивнијих и екстремнијих промена климе од оних природно очекиваних (изазваних природним утицајима на климатски систем, између осталог и променом нагиба осе ротације и Земљине орбите које је доказао Милутин Миланковић).

Како би се умањили антропогени утицаји на промену климе и како би прилагођавање и опстанак живог света на земљи био могућ, неопходно је смањење емисија GHG на глобалном нивоу. Смањење глобалних емисија GHG које свакако мора бити на исплатив и економски ефикасан начин, а како би се обезбедила одрживост истог, има за циљ достизање оних нивоа емисија GHG на глобалном нивоу који се научно сматрају неопходним како би се избегле опасне промене климе, односно обезбедило прилагођавање на измењене климатске услове.

Усвајањем Споразума из Париза (у даљем тексту: Споразум) уз Оквирну конвенцију УН о промени климе (у даљем тексту: Конвенција) 2015. године и његовим ступањем на снагу 2016. године, међународна заједница, укључујући државе чланице Конвенције, потврдила је опредељеност за економски раст праћен смањењем емисија GHG. Другим речима, ступањем на снагу Споразума потврђено је да ће економски раст и инвестиције праћени смањењем емисија GHG врло брзо постати један од захтева међународног тржишта, односно услов пласирања производа и конкурентности привреде. Овакав развој један је од пет стратешких циљева ЕУ од 2009. године и један од основа зелене и циркуларне економије.

Постизање наведених циљева, захтева успостављање система за смањење GHG и прилагођавање на измењене климатске услове на нивоу сваке државе чланице Конвенције и Споразума, што је и предмет уређивања овог закона. Република Србија чланица је Оквирне конвенције УН о промени климе од 10. јуна 2001. године, а Споразума из Париза од 24. августа 2017. године. Успостављање система за смањење GHG и прилагођавање на измењене климатске услове поред испуњења обавеза према међународној заједници и један је од услова одрживог економског развоја земље и смањења ризика, штета и губитака од елементарних и природних непогода и катастрофа. Процене показују да се од 2000. године Република Србија суочила са неколико значајних епизода екстремних климатских и временских епизода које су проузроковале значајне материјалне и финансијске губитке, као и губитке људских живота. Укупна сума

материјалних штета изазваних екстремним климатским и временским условима, у периоду 2000 - 2015. година, прелази 5 милијарди евра. Више од 70% губитака су повезани са сушом и високим температурама. Други главни узрок значајних губитака биле су поплаве. Због тога је усвајање и примена овог закона од општег интереса за Републику Србију.

С обзиром на временски оквир потребан за реализацију техничких и технолошких захтева који за резултат имају смањење емисија GHG, пре свега у сектору енергетике, али и за реализацију мера прилагођавања на измењене климатске услове и обезбеђење њихове одрживости, неопходно је дугорочно (стратешко) планирање праћено идентификацијом конкретних краткорочних и средњорочних политика и мера. Законом се зато прописује израда Стратегије нискоугљеничног развоја (у даљем тексту: Стратегија), Акционог плана и Програма прилагођавања на измењене климатске услове. Израда ових докумената обавеза је и из Споразума и Уредбе (ЕУ) бр. 525/2013 Европског парламента и Савета од 21. марта 2013. о механизму за мониторинг и извештавање о емисијама гасова са ефектом стаклене баште и за извештавање о другим информацијама од значаја за климатске промене, на националном и на нивоу Уније (у даљем тексту: Уредба 525/2013).

Како би циљеви из претходно наведених стратешких, планских и програмских документа били оствариви потребно је да раст емисија GHG у секторима (енергетика, пољопривреда, саобраћај, зградарство, шумарство и др) буде ограничен и у складу са овим циљевима планиран кроз секторске стратегије, опште и секторске планове и политике. У овом контексту закон предлаже ограничавање емисије GHG: из извора на националном нивоу, постројења и оних које долазе из ваздухопловних активности, као и из сектора и категорија у којима долази до сагоревања горива и фугитивних емисија из горива, индустријских процеса и употребе производа, пољопривреде и отпада. Ограничење раста или смањење емисија GHG обавеза је Републике Србије према Споразуму и прве циљеве смањења емисија Влада Републике Србије је доставила за 2030. годину. Према захтевима Споразума потребно је вршити ревизију ових циљева и доставити их и за период до 2050. године. За ограничење емисија GHG у Закону је примењен принцип утврђен Одлуком бр. 406/2009/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2013. о напорима које предузимају државе чланице ради смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште ради остварења циљева Заједнице везаних за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште до 2020. године (у даљем тексту: Одлука 406/2009), а за смањење истих из сектора и категорија у којима долази до сагоревања горива и фугитивних емисија из горива, индустријских процеса и употребе производа, пољопривреде и отпада и инструменти флексибилности утврђени Одлуком 406/2009.

Утврђени циљеви смањења емисија GHG из извора и уклањање помоћу понора у Стратегији нискоугљеничног развоја и политике и мере у Акционом плану, према захтевима из Споразума, морају бити упоредиви на међународном нивоу због чега је неопходна припрема пројекција емисија GHG из извора и уклањања помоћу понора, у складу са међународно признатим методологијама. Припрема оваквих пројекција захтева искуство у раду са методологијом за израду инвентара GHG и за израду пројекција, пре свега за сектор енергетике као највећи извор емисија GHG у Републици Србији, али и другим секторима, као и искуство у процени ефеката политика и мера на ограничење емисија GHG. Према досадашњем искуству на националном нивоу, али и из других држава чланица Конвенције и ЕУ, потребна искуства поседују научне и стручне институције и организације које нису у саставу државних органа, због чега Закон предвиђа јавно овлашћење правног лица за израду пројекција на основу јавног позива и дефинише основне критеријуме за избор истог.

Смањење емисија GHG из извора и њихово уклањање путем понора није могуће без одговарајућих политика и мера укључујући и оне у секторима као што су енергетика, индустрија, саобраћај, пољопривреда, шумарство, управљање отпадом које су уређене посебним секторским законима. Због тога није намера да се овим законом обухвате и уреде све политике и мере које доприносе смањењу емисија GHG из извора и њиховог уклањања путем понора већ да се да основ за неке од њих и то оне које је могуће реализовати кроз:

- Механизам чистог развоја Кјото протокола;
- Подизање опште свести о доприносу емисија из сектора друмског саобраћаја и то искључиво везано за нова возила; и
- Подизање опште свести о доприносу емисија из сектора индустрије, енергетике и ваздухопловних активности и то искључиво кроз мониторинг, извештавање и верификацију емисија GHG из ових сектора.

Иако је Кјото период завршен са 31. децембром 2012. године, неки механизми из овог протокола још увек су актуелни, међу којима и Механизам чистог развоја. С обзиром да је још увек могућа примена овог механизма за смањење емисија GHG, у овом закону, уз одређену промену, он је преузет из важећег Закона о заштити ваздуха.

Допринос емисија из сектора саобраћаја укупним емисијама GHG један од највећих како на глобалном, тако и на националном нивоу и уочен је његов раст са економским развојем. С обзиром да се изражава кроз сагоревање горива, као део сектора енергетике (по међународним методологијама) често остаје занемарен у овом контексту. Како би се указало на допринос емисија из сектора саобраћаја укупним националним емисијама GHG, неопходност смањења емисија из овог сектора и значај подизања знања опште јавности закон предвиђа обезбеђење доступности података о економичности потрошње горива и емисијама CO₂ потрошачима при куповини или узимању на лизинг нових путничких возила и то кроз израду водича, плаката и других промотивних материјала. У овом циљу законом су транспоноване одредбе Директиве 1999/94/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. децембра 1999. године о доступности информација за потрошаче о економичности потрошње горива и емисија CO₂ у вези са продајом нових путничких возила.

Важан корак у процесу подизања опште свести о доприносу емисија из сектора индустрије, енергетике и ваздухопловних активности представља доступност података о емисијама GHG на годишњем нивоу. Ово посебно с обзиром да према расположивим подацима из инвентара GHG (процене емисија на националном нивоу) највећи удео у укупним емисијама GHG Републике Србије потиче из сектора енергетике, укључујући саобраћај. Удео емисија из индустријског сектора је променљив из године у годину. Како секторске политике предвиђају раст производње то може довести и до неконтролисаног пораста емисија GHG. Истовремено у зависности од начина планирања и реализације политика и мера ови сектори могу бити највећи потенцијал за смањење емисија GHG. Постојање систематског и континуираног праћења емисија GHG основни је предуслов за наведено, као и одрживо планирање како економског раста праћеног смањењем емисија GHG на националном нивоу, тако и инвестиција на нивоу привредних субјеката, али и провере достизања резултата/циљева који су предвиђени истим. За испуњење ових циљева потребни су, пре свега, систематски прикупљени и верификовани подаци о емисијама GHG на годишњем нивоу.

Из наведених разлога Закон предвиђа успостављање систематског и континуираног праћења и извештавања о емисијама GHG и то из:

- индустријских и енергетских постројења у складу са захтевима Директиве 2003/87/ЕЗ од 13. октобра 2003. године, којом се успоставља систем Заједнице за трговину емисионим јединицама гасова са ефектом стаклене баште и којом се допуњује

Директива Савета 96/61/ЕЗ, односно Директиве 2009/29/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2009. године којом се мења Директива 2003/87/ЕЗ како би се унапредио и проширио Систем трговине емисионим јединицама гасова са ефектом стаклене баште, и

- ваздухопловних активности у складу са Директивом 2008/101/ЕЗ од 19. новембра 2008. којом се мења и допуњује Директива 2003/87/ЕЗ тако да укључи активности ваздушног саобраћаја у систем трговине емисионим јединицама гасова са ефектом стаклене баште у оквиру Заједнице.

Врсте GHG, постројења и типови летова који имају обавезу мониторинга и извештавања утврђени су претходно наведеним Директивама ЕУ и у складу са овим одредбама Министарство заштите животне средине (у даљем тексту: Министарство) израдило је листу индустријских и енергетских тзв стационарних постројења која је јавно доступна на интернет страници Министарства. Треба имати у виду да и сама постројења имају обавезу да се пријаве уколико су са листе изостављена.

Примена принципа мониторинга и извештавања о емисијама GHG за сектор ваздушног саобраћаја, утврђених Директивом и транспонованих овим законом, захтев је и међународне заједнице (Међународна организација за цивилно ваздухопловство – International Civil Aviation Organization) од 2020. године. Истовремено, треба имати у виду да одредбе Директиве транспоноване овим законом национални авио оператери већ извршавају, извештавањем одређених органа и тела Европске уније.

Како би се обезбедила тачност и потпуност података односно извештаја о емисијама GHG закон уводи обавезу верификације података, коју врши правно лице (потврђујући да је извештај валидан и тачан) које је акредитовало Акредитационо тело Србије за ову врсту делатности. Ово су такође одредбе Директиве 2003/87 које истовремено представљају основ за нова радна места.

Технички детаљи мониторинга, извештавања и верификације емисија GHG и акредитације верификатора за ту врсту делатности прописани су Уредбом Комисије (ЕУ) број 600/2012 од 21. јуна 2012. године о верификацији извештаја о емисијама гасова са ефектом стаклене баште и извештаја о тонским километрима и акредитацији верификатора у складу с Директивом 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета и Уредбом Комисије (ЕУ) број 601/2012, од 21. јуна 2012. године о мониторингу и извештавању о емисијама гасова са ефектом стаклене баште у складу с Директивом 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета који су у основи прописани законом док ће комплетни захтеви ових уредби бити транспоновани подзаконским актима. На овај начин прописале се детаљно захтеви и олакшати извештавање оператерима индустријских, енергетских постројења и авио оператера.

Треба имати у виду да је на основу члана 64. Закона о заштити животне средине, Влада 2010. године усвојила Национални програм заштите животне средине, као основни стратешки документ у области животне средине за период од 10 година („Службени гласник РС”, број 12/10). У 2011. години, Влада је усвојила Националну стратегију апроксимације у области животне средине („Службени гласник РС”, број 80/11). Оба документа међу приоритете сврставају припрему за успостављање система трговине емисионим јединицама ЕУ. Ипак, одредбе Директиве 2003/87 које се односе на трговину емисионим јединицама GHG нису предмет уређивања овог закона, јер би угрозили енергетски систем Србије. Почетак примене одредби Директиве 2003/87 које се односе на трговину емисионим јединицама GHG биће предмет преговора за чланство у ЕУ.

Потврда смањења емисија GHG из извора и њихово уклањање путем понора, као и постизања циљева Стратегије нискоугљеничног развоја и реализације Акционог плана и на тај начин испуњења обавеза према Конвенцији и Споразуму захтева и систем

праћења и извештавања о националним емисијама GHG, реализацији политика, мера и о пројекцијама GHG, које прописује закон. Зато се законом преузимају одредбе из важећег Закона о заштити ваздуха којим се утврђује одговорност Агенције за заштиту животне средине (у даљем тексту: Агенција) за израду инвентара GHG. Додатно, овај закон утврђује обавезу:

- Агенције да израђује Извештаје о инвентару GHG који су саставни део Извештаја о стању животне средине у Републици Србији;
- секторских органа и организација да врше процену ефеката политика и мера из делокруга своје надлежности на ниво емисија GHG и о њима извештавају Министарство;

- и
- Министарства да припрема Двогодишње ажуриране извештаје и Извештаје Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе.

Овим, захтеви у закону конципирани су у складу са одредбама Уредбе (ЕУ) бр. 525/2013, Уредбе (ЕУ) о спровођењу бр. 749/2014 од 30. јуна 2014, о структури, формату, поступцима подношења и прегледу информација које државе чланице достављају у складу са Уредбом (ЕУ) бр. 525/2013 Европског парламента и Савета (у даљем тексту: Уредба 749/2014) и Делегиране уредбе (ЕУ) бр. 666/2014 од 12. марта 2014. о успостављању суштинских захтева за систем инвентара Европске уније и узимања у обзир промене потенцијала глобалног загревања и међународно договорених смерница за инвентаре у складу са Уредбом (ЕУ) бр. 525/2013 Европског парламента и Савета (у даљем текст: Уредба 666/2014).

Као што је наведено смањење глобалних емисија GHG има за циљ достизање оних нивоа емисија GHG који се научно сматрају неопходним како би се обезбедило прилагођавање на измењене климатске услове. Неопходност прилагођавања на измењене климатске услове дефинише и Споразум из Париза који је позвао државе чланице да примењују и извештавају о предузетим активностима по питању смањења ризика од елементарних и природних непогода и катастрофа и прилагођавања на измењене климатске услове. Истовремено, Уредба (ЕУ) 525/2013 прописује обавезу да државе чланице у складу са роковима за извештавање из Конвенције/Споразума извештавају о својим плановима и стратегијама прилагођавања, наводећи спроведене или планиране мере прилагођавања. Узимајући у обзир захтеве Споразума и одредбе Уредбе (ЕУ) 525/2013 закон утврђује обавезу Министарства да припреми Програм прилагођавања на измењене климатске услове (у даљем тексту: Програм) у циљу идентификације утицаја климатских промена на секторе и системе и могућности смањења негативних последица на исте. Како би негативне последице заиста и биле смањене, закон прописује да органи и организације надлежни за израду и спровођење секторских стратегија, планова, програма и других докумената морају да узму у обзир мере и активности предложене Програмом, да прате њихово спровођење и да о томе извештавају Министарство.

Са аспекта потребе подизања знања и јачања капацитета секторских органа и организација чији је рад од значаја за постизање циљева овог закона, повећања транспарентности рада Министарства, али и подизања опште свести о области климатских промена овим законом се успоставља Национални савет за климатске промене (у даљем тексту: Савет), као саветодавно тело Владе. Савет води, у својству председника, министар надлежан за заштиту животне средине (у даљем тексту: Министар), а чине га представници Министарства и других органа и организација, представници научне и стручне јавности, као и представници цивилног друштва, чија је област деловања од значаја за утврђивање и спровођење активности у области климатских промена.

Значајно је да је закон настао као резултат рада у оквиру два пројекта финансирана од стране ЕУ и то 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). За потребе спровођења пројеката и израде закона формиране су радне групе састављене од представника Владиних институција, представника привреде, невладиних организација. У оквиру пројеката паралелно са припремом закона и подзаконских аката реализоване су и активности јачања административних и институционалних капацитета, али и припреме свих релевантних страна, укључујући сектор индустрије и потенцијалне верификаторе, Министарство заштите животне средине, Министарство рударства и енергетике, Агенцију за заштиту животне средине, Акредитационо тело Србије, Директорат за цивилно ваздухопловство.

Доношењем закона и подзаконских аката врши се усклађивање домаћег законодавства са следећим правним актима ЕУ:

- Директивом 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. септембра 2003. о успостављању система трговине емисионим јединицама гасова са ефектом стаклене баште у Заједници и о измени Директиве Савета 96/61/ЕЗ, са свим допунама (CELEX 02003Л0087-20140430)

- Уредбом Комисије (ЕУ) број 600/2012 од 21. јуна 2012. године о верификацији извештаја о емисијама гасова са ефектом стаклене баште и извештаја о тонским километрима и акредитацији верификатора у складу с Директивом 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета (CELEX 32012Р0600)

- Уредбом Комисије (ЕУ) број 601/2012 од 21. јуна 2012. године о мониторингу и извештавању о емисијама гасова са ефектом стаклене баште у складу с Директивом 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета. (CELEX 32012Р0601)

- Уредбом (ЕУ) бр. 525/2013 Европског парламента и Савета од 21. марта 2013. о механизму за праћење и извештавање о емисијама гасова са ефектом стаклене баште и за извештавање о другим информацијама од значаја за климатске промене на националном нивоу и на нивоу Уније (CELEX 32013Р0525)

- Делегираном Уредбом Комисије (ЕУ) бр. 666/2014 од 12. марта 2014. о успостављању суштинских захтева за систем инвентара Европске уније и узимања у обзир промене потенцијала глобалног загревања и међународно договорених смерница за инвентаре у складу са Уредбом (ЕУ) бр. 525/2013 Европског парламента и Савета (CELEX 32014Р0666)

- Уредбом Комисије (ЕУ) о спровођењу бр. 749/2014 од 30. јуна 2014. о структури, формату, поступцима подношења и прегледу информација које државе чланице достављају у складу са Уредбом (ЕУ) бр. 525/2013 Европског парламента и Савета (CELEX 32014Р0749)

- Одлуком бр. 406/2009/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. априла 2013. о напорима које предузимају државе чланице ради смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште ради остварења циљева Заједнице у вези са смањењем емисија гасова са ефектом стаклене баште до 2020. године (CELEX 32009Д0406)

- Директивом 1999/94/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. децембра 1999. о доступности информација за потрошаче о економичности потрошње горива и емисија CO₂ у вези са продајом нових путничких возила (CELEX 31999Д004).

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Закон успоставља систем за испуњење обавеза из Споразума из Париза, транспонује релевантне прописе ЕУ, а циљ му је да допринесе смањењу емисија GHG. Закон је конципиран тако да садржи једанаест поглавља: Основне одредбе, Стратегије и планови, Политике и мере за ограничење емисија GHG из извора, Мониторинг, извештавање и верификацију емисија GHG из постројења и ваздухопловних активности, Систем за мониторинг и извештавање о националним емисијама GHG, Пројекције емисија GHG из извора и уклањања помоћу понора, Систем за извештавање о политикама, мерама и пројекцијама, Административне таксе, Надзор, Казнене одредбе и Прелазне и завршне одредбе.

1. Основне одредбе (чланови 1. – 5.)

У првом поглављу закона дефинисан је предмет уређивања односно садржина закона, област примене и циљеви закона. Овде треба истаћи да су циљеви Закона стварање правног основа за успостављање система мониторинга и извештавања о емисији GHG у циљу смањења емисија ових гасова и прилагођавања на измењене климатске услове у складу са потребама и могућностима Републике Србије, али и захтевима Оквирне конвенције УН о промени климе и Споразума из Париза.

У члану 4. закона дате су дефиниције појединих израза ради лакшег разумевања материје закона у коме се због природе материје, користи велики број стручних и техничких израза.

Чланом 5. утврђује се општи интерес Републике Србије који се односи на смањење емисија GHG и прилагођавање на измењене климатске услове и за чије потребе државни органи и организације усвајају одговарајуће секторске политике и мере из делокруга своје надлежности.

2. Стратегије и планови (чланови од 6. - 17.)

Закон у Поглављу II. Стратегије и планови прописује инструменте политике и планирања у области климатских промена. Ти су инструменти одређени у члану 6. и јесу Стратегија нискоугљеничног развоја, Акциони план за спровођење стратегије и Програм прилагођавања на измењене климатске услове.

Према члану 7. закона, Министарство надлежно за заштиту животне средине (у даљем тексту: Министарство) надлежно је за припрему Стратегије нискоугљеничног развоја. Обавеза израде и доношења такве стратегије произлази и захтева Споразума из Париза (тачка 19. члан 4) и члана 4. Уредбе 525/2013. Стратегија се доноси у циљу утврђивања могућности ограничења емисија GHG из извора, као и транспарентног и тачног праћења постизања тих могућности. Стратегија нискоугљеничног развоја припрема се за период од најмање 10 година, а конкретан 10-годишњи период биће утврђен самом Стратегијом, у зависности од тренутка израде и захтева Споразума и Конвенције. Значајно је да се Стратегије овог типа према међународним захтевима и временском оквиру потребном за реализацију техничких и технолошких захтева који за резултат имају смањење емисија GHG, пре свега у сектору енергетике, припремају за период од 10 до 50 година. Законом је предвиђено да Стратегију нискоугљеничног развоја доноси Народна скупштина на предлог Владе (у даљем тексту: Влада) и да се објављује у "Службеном гласнику Републике Србије".

У члану 8. одређен је оквирни садржај Стратегије нискоугљеничног развоја на основу искуства и захтева Конвенције и Споразума. Она ће садржати: анализу социо-

економске ситуације која утиче на ниво емисија GHG; пројекције без мера, са мерама и са додатним мерама које одређују различите правце нискоугљеничног развоја, које уважавају социо-економске параметре; процене добити и трошкова различитих праваца нискоугљеничног развоја; идентификацију одговарајућих политика и мера неопходних за достизање различитих праваца нискоугљеничног развоја; утврђивање квантитативних циљева ограничења емисија GHG из извора и повећања уклањања путем понора који се постижу различитим сценаријима нискоугљеничног развоја; идентификацију препорученог правца нискоугљеничног развоја са пратећим квантитативним циљем ограничења емисија GHG и идентификацију потреба за постизање циљева ограничења емисија GHG на нивоу сектора, укључујући стратешке циљеве развоја.

С обзиром на наведени садржај Стратегије нискоугљеничног развоја који се заснива на анализама за релеватне секторе неопходно је обезбедити да секторске стратегије такође третирају могућности развоја на начин који ће узимати у обзир смањење емисија GHG.

Због тога је у члану 9. закона садржан захтев за усклађеност других националних стратегија, општих и секторских планова и политика који утичу на емисије GHG са Стратегијом нискоугљеничног развоја. Да би се утврдила количина емисија GHG која произлази из примене секторских докуманата, ти документи морају да садрже и квантитативну процену утицаја на емисије GHG из извора и уклањање помоћу понора прорачунате у складу са прихваћеном међународном методологијом.

Према члану 10. закона Стратегија се остварује доношењем акционог плана. Закон даје и оквирни садржај тог плана, па је предвиђено да ће Акциони план нарочито политике и мере у секторима, које је потребно предузети ради остварења циљева Стратегије; процену потребних средстава за спровођење специфичне политике и мера; институције одговорне за спровођење специфичне политике и мере; временске рокове, индикаторе, методе и учесталост извештавања о спровођењу појединачне политике и мере и методе и учесталост извештавања о остварењу Акционог плана. Акциони план припрема Министарство, а усваја га Влада за период од 5 година. Министарство прати остваривање Акционог плана и по потреби предлаже његово ажурирање за потребе испуњења циљева Стратегије. Министарство прати остварење плана и по потреби предлаже његово ажурирање за потребе испуњења циљева Стратегије нискоугљеничног развоја. Министарство у сваком случају ажурира план, ако Влада донесе одлуку о корективним мерама на основу члана 11. предложеног Закона.

На захтев Министарства надлежне институције дужне су да доставе податке и информације од значаја за израду и ажурирање Акционог плана у року од 30 дана од дана достављања захтева. Тај захтев садржи врсту података и информација, временски период на који се односе, начин достављања, као и друге елементе, потребне да би се израдио или ажурирао Акциони план.

Чл. 11. и 12. закона дефинишу потребу испуњења обавеза Споразума из Париза, али и делимичну транспозицију Одлуке 406/2009/ЕЗ применом њеног основног концепта прописивања дозвољених емисија GHG. Члан 11. дефинише да ће подзаконским актом који доноси Влада бити прописане дозвољене емисије GHG: из извора на националном нивоу, за постројења и ваздухопловне активности и за емисије GHG из сектора и категорија у којима долази до сагоревања горива и фугитивних емисија из горива, индустријских процеса и употребе производа, пољопривреде и отпада за период од 10 година и годишње количине емисија у овом периоду за наведене секторе.

Акт који доноси Влада прописује нарочито: секторе, категорије и изворе емисија за које се утврђују дозвољене емисије GHG и период на који се односи; начин и методологију за утврђивање дозвољених емисија GHG; дозвољене укупне количине емисија GHG из извора у односу на емисије у одређеној години; дозвољене годишње

количине емисија GHG за постројења и ваздухопловне активности у односу на емисије у одређеној години; и дозвољене укупне количине емисија GHG из извора у односу на емисије у одређеној години. Министарство припрема годишњи извештај о достизању емисија GHG и у случају одступања, укључујући и дозвољене преносе у складу са чланом 12. закона, припрема предлог потребних корективних мера за достизање емисија GHG из извора до 15. новембра сваке године и доставља га Влади на усвајање.

У члану 12. закона уређени су инструменти флексибилности који су концептуално преузети из Одлуке 406/2009/ЕЗ.

У члану 13. закона уређено је припремање и доношење Програма прилагођавања на измењене климатске услове у складу са одредбама у члану 7. Споразума из Париза и у члану 15. Уредбе (ЕУ) 525/2013. Програм прилагођавања на измењене климатске услове, као основни стратешки документ на нивоу државе, припрема се и усваја у циљу идентификације утицаја промена климе на секторе и системе и могућности смањења негативних последица на исте. Програм припрема Министарство за период од најмање 10 година. Због значаја тог документа за целу државу предвиђено је да Програм доноси Народна скупштина на предлог Владе, а објављује се у "Службеном гласнику Републике Србије".

У члану 14. Закона одређен је и оквирни садржај Програма прилагођавања на измењене климатске услове. Тај програм ће садржати нарочито: анализу социо-економске ситуације која утиче на прилагођавање на измењене климатске услове; анализу осматраних промена климе; приказ очекиваних промена климе; анализу утицаја промена климе на секторе и системе; идентификацију најпогођенијих сектора; предлог мера прилагођавања на измењене климатске услове; процене добити и трошкова различитих комбинација мера прилагођавања; листу приоритетних мера; идентификацију потреба за реализацију приоритетних мера прилагођавања; и институције одговорне за спровођење специфичних мера прилагођавања. Према члану 15. закона реализација Програма прилагођавања на измењене климатске услове остварује се доношењем секторских стратегија, планова, програма и других докумената. С обзиром да ова секторска документа тренутно не садрже одредбе које се тичу потреба прилагођавања ова документа морају у будућности бити у складу са Програмом и садржати опис специфичних мера са листе приоритетних из Програма; подручја на којима је специфична мера планирана, са објашњењима; временски оквир за спровођење мера; анализу трошкова и користи од спровођења мера, начин финансирања мера; и начин и методологију мониторинга и евалуације спровођења мера.

Органи и организације надлежни за израду и спровођење секторских докумената укључујући органе и организације локалних самоуправа, дужни су да до 1. јануара сваке четврте године у односу на годину усвајања Програма, достављају Министарству извештај о спроведеним мерама прилагођавања, као и појавама као што су поплаве, екстремне температуре, суше и друго и њиховим последицама. У члану закона је предвиђено да ће Влада прописати листу органа и организација који су дужни да извештавају, као и садржину и форму извештаја.

Члан 16. предложеног закона уређује учешће јавности у припреми и доношењу Стратегије, Плана и Програма, одређених у члану 6. закона, у складу са захтевима Архуске конвенције, као и Уредбе 525/2013. Министарство ће о нацрту стратегија из члана 7. и 13. и о нацрту акционог плана из члана 10. закона на својој интернет страници обавестити јавност и омогућити давање мишљења и примедби. То ће обавештење садржати и информације о месту где је нацрт тих аката доступан, као и о начину и времену давања мишљења и примедби. Јавност има право приступа и могућност давања мишљења и примедби на нацрте аката у року од најмање 30 дана. По завршетку јавне расправе Министарство ће размотрити мишљења и примедбе јавности и у случају

прихватљивости узети их у обзир. Закон у истом члану налаже Министарству да усвојена акта објављује на својој интернет страници у року од 14 дана након усвајања.

Национални савет за климатске промене који је предвиђен у члану 17. Закона је један од значајних института постизања друштвеног консензуса о питањима климатских промена. Тај савет ће пратити спровођење и предлагати мере унапређења стратегија, планова, програма и мера за нискоугљенични развој и прилагођавање на измењене климатске услове, одобравати програме и пројекте који се спроводе у оквиру Механизма чистог развоја дефинисаног Кјото протоколом. Савет чине представници министарства и других институција Владе, као и представници научне и стручне јавности и цивилног друштва и други представници чија је област деловања од значаја за утврђивање и спровођење активности у области климатских промена. Савет ће образовати Влада на основу законског овлашћења из истог члана. Чланове Савета именује Влада на период од 5 година уз могућност поновног избора. Саветом председава министар надлежан за животну средину. Савет је дужан да доставља Влади извештај о раду једном годишње.

3. Политике и мере за ограничење емисија GHG из извора (чланови од 18. до до 24)

Треће поглавље Политике и мере за ограничење емисија GHG из извора садржи два потпоглавља: Механизам чистог развоја и Доступност података о економичности потрошње горива и емисијама CO₂ у вези са продајом нових путничких возила.

3.1. Механизам чистог развоја

У потпоглављу Механизам чистог развоја из Закона о заштити ваздуха («Службени гласник РС», бр. 36/09 и 10/13) преузете су и делимично промењене важеће одредбе члана 50. које се односе на Механизам чистог развоја из Кјото протокола. У ставу 5. члана 50. важећег Закона о заштити ваздуха предвиђено је оснивање Националног тела које би требало да одобрава програме и пројекте који се реализују у оквиру Механизма чистог развоја. На основу члана 17, тачка 5 овог закона, Национални савет за климатске промене такође представља и тело које одобрава програме и пројекте који се спроводе у оквиру Механизма чистог развоја дефинисаног Кјото протоколом. Влади је дато законско овлашћење да прописује критеријуме и начин одобравања програма и пројеката који се реализују у оквиру Механизма чистог развоја.

3.2 Доступности података о економичности потрошње горива и емисијама CO₂ у вези са продајом нових путничких возила

У потпоглављу Доступност података о потрошњи горива и емисијама CO₂ у правни систем Републике Србије преноси се Директива 1994/99/ЕЗ. Ова Директива је један од правних аката који је ЕУ усвојила у циљу смањења емисија GHG из саобраћаја. Путничка возила су значајан извор емисија CO₂, а смањење се може постићи и кроз побољшање економичности потрошње горива. Информисаност може имати значајну улогу у ТОМ смислу, па пружање тачних, релевантних и упоредивих података о специфичној потрошњи горива и емисијама CO₂ из путничких возила може утицати на избор потрошача да купују путничка возила која троше мање горива и тиме емитују мање CO₂. На овај начин подстиче се и производња таквих возила. Због тога Директива садржи низ мера које се односе на обавезу добављача и продаваца нових путничких возила да информишу потрошаче о потрошњи горива и специфичним емисијама CO₂ и неких других гасова.

У члановима 19. до 24. закон налаже обавезе продаваца нових путничких возила које се односе на обезбеђивање података о потрошњи горива и емисијама CO₂ и

загађујућих материја у ваздух, из нових путничких возила која продају или дају на лизинг. Законом је дато и овлашћење Министру надлежном за заштиту животне средине да подзаконским прописом ближе пропише врсту података и друге детаље који се односе на обезбеђивање података.

Члан 20. закона одређује да је продавац који ставља у промет модел новог путничког возила дужан да на продајном месту и у близини путничког возила, о свом трошку, на јасно видљив начин постави и изложи ознаку о економичности потрошње горива и емисијама CO₂ тог возила. Опис ознаке ближе ће прописати Министар.

На основу члана 21. закона добављач најмање једном годишње о свом трошку обезбеђује водич о економичности потрошње горива и емисијама CO₂. Добављач бесплатно доставља електронску верзију водича продавцу и Агенцији за безбедност саобраћаја, која га ставља на своју интернет страницу. Водич мора бити преносив, компактан и бесплатан за потрошаче који га затраже на продајним местима. Закон предвиђа да ће Министар ближе прописати садржај водича.

Према члану 22. закона продавац је дужан да за сваку марку новог путничког возила изложеног или понуђеног на продају или лизинг, на продајном месту видљиво изложи плакат или дисплеј са подацима о званичној потрошњи горива и званичним специфичним емисијама CO₂. Министар ће ближе прописати облик и садржај плаката, односно дисплеја.

Члан 23. закона одређује обавезу добављача и продавца да обезбеде да сва промотивна литература садржи податке о званичној потрошњи горива и званичној специфичној емисији CO₂ и загађујућих материја у ваздух модела новог путничког возила на које се односи. Министар ће ближе одредити и облик и садржај промотивног материјала.

Према члану 24. закона забрањено је присуство ознака, симбола или натписа који се односе на потрошњу горива или емисију CO₂ и загађујућих материја, на ознакама, у водичима, на плакатима или у промотивној литератури, уколико могу довести у забуну потенцијалне купце нових путничких аутомобила.

4. Мониторинг, извештавање и верификација емисија GHG из постројења и ваздухоплова (чланови од 25. до 56.)

Четврто поглавље Мониторинг, извештавање и верификација емисија GHG из постројења и ваздухопловних активности транспонује Директиву 2003/87/EЗ у делу којим се уређује обавеза оператера одређених постројења да прибаве дозволу за емисије GHG, обавеза авио-оператера да му Министарство одобри план мониторинга емисија GHG и обавезе и једних и других да врше мониторинг емисија GHG, израђују извештај о емисијама GHG и верификовани извештај достављају Министарству, као и систем верификације и акредитације верификатора.

То поглавље садржи пет потпоглавља: Дозвола за емисије GHG оператеру постројења, Одобрење на план мониторинга GHG авио-оператеру, Мониторинг и извештавање о емисијама GHG из постројења и ваздухоплова, Верификација и акредитација и Достављање и приступ информацијама.

4.1 Дозвола за емисију GHG оператеру постројења (чланови 25. – 32.)

Први корак за успостављање система за смањење емисија GHG је издавање дозволе за емисију GHG. Наиме, члан 25. овог Закона утврђује обавезу оператера постројења у коме се обављају одређене врсте активности да пре почетка рада тог постројења прибави ову дозволу. Врсте активности при чијем се вршењу емитују GHG, и за чије обављање оператери морају да прибаве дозволу биће прописане подзаконским

актом Владе, за чије доношење овај Нацрт садржи овлашћење. Циљ издавања дозволе је да се успостави контрола над привредним субјектима који врше активности које емитују GHG, односно да такве активности могу да се врше у постројењима чији су оператери у законом прописаном поступку доказали да ће успоставити ефикасан, квалитетан и поуздан систем праћења емисија GHG и извештавања о тим емисијама. У наставку Закон уређује и поступак за издавање дозволе за емисију GHG оператеру постројења. У овом делу је дефинисан, поред поступка издавања дозволе, садржај дозволе, ревизија, измена и престанак важења дозволе. Члан 26. Закона прописује да оператер постројења у захтеву за издавање дозволе доставља податке о постројењу, локацији, сировинама и о врсти и извору емисија, на основу којих се може закључити о каквом се постројењу, односно активности ради, и врсти емисија односно гасова. Уз ове податке оператер је дужан да достави план мониторинга емисија GHG. План мониторинга представља најбитнији елемент захтева за издавање дозволе, пошто представља документ на основу кога ће оператер вршити мониторинг. Чланови 27. и 28. прописују процедуру за издавање дозволе. С обзиром на дефинисане надлежности Агенције за заштиту животне средине (у даљем тексту: Агенција), као и чињеницу да су за процену плана мониторинга, односно утврђивања да тај план испуњава све прописане захтеве, односно да се на основу њега могу поуздано утврдити емисије GHG, потребна стручна знања, законом је овлашћена Агенција да спроведе ову стручну процену. Рокови који су законом дати за поступање и Министарства и Агенције имају за циљ да се са једне стране онемогући одуговлачење поступка, а са друге стране да се остави довољно времена да се процена плана мониторинга изврши стручно и квалитетно. На основу стручног мишљења Агенције о томе да ли је оператер постројења израдио план мониторинга у складу са подзаконским прописом и да ли је у стању да обезбеди мониторинг и извештавање у складу са овим законом, Министарство издаје дозволу. Члан 29. Закона дефинише садржину дозволе, односно да је план мониторинга са пратећом документацијом саставни део дозволе. Овај појединачни план мониторинга постаје обавезујућ за примену од стране оператера којем је издата конкретна дозвола.

Чланом 30. Закона из релевантог прописа ЕУ преузет је институт периодичне ревизије дозволе. Овим се постиже периодично преиспитивање издатих дозвола, односно везаних планова мониторинга по службеној дужности, од стране Министарства, како би се обезбедило да се планови, односно дозволе, измене по потреби, односно у складу са измењеним околностима.

Чланом 31. утврђен је поступак измене дозволе, и то када оператер обавештава Министарство о намераваној промени активности и начину рада постројења, као и у којим роковима Министарство процењује неопходност измене дозволе, односно плана мониторинга. На овај поступак сходно се примењују одредбе о издавању дозволе, којима је Агенција овлашћена да врши процену плана мониторинга. Овим решењем Агенција такође врши процену да ли је неопходно мењати план мониторинга и процену самог измењеног плана мониторинга. Овим чланом прописан је и једноставан поступак измене дозволе када Министарство на основу обавештења о промени оператера или података о оператеру само врши измену дозволе, јер се ту ради о административним подацима као што су промена оператера или промена адресе и сл, а не односе се на техничке податке који могу да доведу до измена нивоа емисија GHG, односно до потребе за изменом плана мониторинга. Разлози за престанак важења дозволе дати су у члану 32. Закона. Престанак важења дозволе је последица престанка обављања активности за које је издата дозвола било из економских било из техничких разлога. Међутим, треба истаћи чињеницу да се овим институтом не забрањује рад постројењу већ се укида обавеза мониторинга и извештавања за она која не раде.

4.2. Одобрење на план мониторинга GHG авио-оператеру (чланови 33. и 34.)

Чланови од 33. до 34. Закона односе се само на авио-оператера. Наиме, према релевантном пропису ЕУ, за авио-оператера није предвиђена обавеза прибављања дозволе за емисију GHG. Ипак, имајући у виду да ваздухоплови стварају емисију GHG, потребно је и да активности у ваздушном саобраћају буду укључене у систем мониторинга и извештавања, а у циљу смањења емисија GHG. Тако је предвиђено да авио-оператери имају обавезу мониторинга и извештавања, а са тим у вези постоји потреба да се њихови планови мониторинга провере и званично одобре како би се осигурала њихова ефикасност и поузданост. Члановима 33. и 34. прописана је обавеза да авио-оператери пре започињања активности Министарству доставе план мониторинга на одобрење. За које активности ваздушног саобраћаја је прописана ова обавеза биће уређено подзаконским прописом на основу овлашћења из овог закона – „негативним“ дефинисањем активности ваздухопловом и гасова за које није потребно доставити план мониторинга на одобрење, а у складу са решењем из релевантног прописа ЕУ. Треба напоменути да у поступку одобравања плана мониторинга учествује и Директорат цивилног ваздухопловства, као орган надлежан за ваздушни саобраћај, односно орган који има неопходна стручна и техничка знања потребна за оцену плана мониторинга авио-оператера. Поступак оцене, односно издавања одобрења је исти као код издавања дозволе, односно давања стучне оцене од стране Агенције.

4.3. Мониторинг и извештавање (чланови 35. – 45.)

У члановима од 35. до 45. Закона се суштински уређује мониторинг, извештавање, верификација и акредитација – четири кључна института у систему смањења емисија GHG, и самим тим они представљају технички најважнији део закона.

Чланом 35. уређује се обавеза и оператера постројења и авио-оператера (у даљем тексту: оператера) да врше мониторинг емисија GHG на основу одобреног плана мониторинга, односно плана мониторинга који је саставни део дозволе. Овим чланом описани су подаци и писане процедуре, а такође је дато и овлашћење за прописивање подзаконског акта којим ће се детаљније уредити саржај плана мониторинга. Циљ детаљног регулисања плана мониторинга је тај да примена овог инструмента обезбеди да сви подаци добијени на основу мониторинга буду поуздани и међусобно упоредиви, и то не само на националном нивоу, већ и на нивоу ЕУ, као и на глобалном нивоу.

С обзиром на сложен поступак израде плана мониторинга који може бити израђен у складу са више прописаних методологија, са циљем ефикаснијег процеса израде плана мониторинга прописано је да Агенција односно Директорат дају сагласност за примену одређених методологија односно прописаних процедура и њихових делова, у самом поступку израде плана мониторинга. То, између осталог, значи да у процесу израде плана мониторинга оператер консултује Агенцију односно Директорат и за поједина техничка питања добија сагласност. Овим се, у техничком аспекту, смањује могућност да се план мониторинга враћа на поновну израду и поправку, чиме се уједно оператерима поједностављује поступак израде плана. Такође, уколико се Агенцији и Директорату не би дало овлашћење да у току поступка дају овакву сагласност, то би онемогућило спровођење низа одредби прописа којим ће се детаљније уредити саржај плана мониторинга. Такође је прописано да Министарство на својој интернет страници објављује одређене елементе потребне за примену методологије мониторинга, као што су стандардни фактори, методе и друго. Овде се ради о техничким детаљима који су, на основу нових техничких и научних сазнања, често променљиви, па би њихово утврђивање у подзаконском акту довело до честих промена истих. Овакво решење је преузето из прописа ЕУ, односно праксе у земљама чланицама.

Посебно су уређене измене плана мониторинга. Члан 36. прописује да је оператер дужан да редовно проверава да ли план мониторинга одражава природу и начин рада постројења или активности ваздухоплова, као и да ли методологија мониторинга емисије GHG може да се побољша, те да на основу тога врши измене плана мониторинга. Овим чланом прописана је и процедура по којој Министарство утврђује да ли су предложене измене плана мониторинга значајне или не, и одређује рокове за достављање измењеног плана мониторинга. У овом поступку сходно се примењују одредбе члана 28. и 34. односно даје се овлашћење Агенцији и Директорату да врше процену измена плана мониторинга. У овом члану дата је и обавеза да оператер води евиденцију о изменама плана мониторинга како би се лакше утврђивало који се план мониторинга тренутно примењује.

У члану 37. дата је могућност да оператер који управља постројењем са ниским емисијама GHG користи поједностављен план мониторинга, а дато је и овлашћење да се прописом уреде услови које морају испуњавати постројења да би се сматрала постројењем са ниским емисијама GHG. Овај институт је преузет из прописа ЕУ, а циљ је да постројења која не емитују значајне количине GHG на поједностављен начин врше мониторинг, односно да избегну непотребне трошкове. Овај институт није почео са применом у ЕУ, односно још увек нису утврђени елементи и методологија поједностављеног плана мониторинга. Одлука је да се ова могућност пропише и у нашим прописима, односно да се пропише основ да домаћи оператери постројења са ниским емисијама користе ово олакшање, са планом да се подзаконски прописи за имплементацију ове могућности пропишу када буду дефинисани на нивоу ЕУ.

У овом делу Закона дат је и начин примене плана мониторинга односно, прописано је када се може користити измењени план мониторинга и пре добијања одобрења за измене. Одобрењем надлежни орган врши процену да ли су измене оправдане, односно да ли ће допринети ефикаснијем и поузданом мониторингу емисија GHG. Међутим, прописано је да у случају значајних измена, пре одобрења, мониторинг мора да се врши и по старом и по новом плану мониторинга уз паралелно вођење документације. Ово је такође преузето из прописа ЕУ, а циљ је да се обезбеди поузданост података, односно да у случају да измењени план не буде одобрен, оператер може да достави поуздане податке добијене на основу одобреног, односно адекватног плана.

Члан 39. одређује да се мониторинг емисија GHG мора вршити на основу прописане методологије, односно методологије утврђене у плану мониторинга, а и дато је овлашћење да се пропише методологија мониторинга емисија GHG. Овим је омогућено да се велики део ЕУ прописа који су по својој природи технички, уреде подзаконским прописом.

Као што је речено, у подзаконском пропису уређује се врста методологије која се примењује у одређеним поступцима мониторинга. Међутим, члан 40. даје могућност оператеру да изнесе приговор да одређена методологија мониторинга није технички изводљива или да доводи до неоправданих трошкова. Након процене, надлежни орган може да уважи ову примедбу, а начин процене уређује се у подзаконском пропису.

С обзиром да је један од циљева да су добијени подаци о емисији GHG упоредиви, веома је важно да оператер управља подацима и контролише их. Тако члан 41. Закона предвиђа да је оператер дужан да успоставља, документује, спроводи и одржава писане процедуре за прикупљање и коришћење података при мониторингу и извештавању о емисијама GHG, као и да је дужан да успоставља ефикасни контролни систем. Све ово је важно како би извештај о емисијама GHG био без погрешно приказаних података.

Такође је прописана и обавеза оператера да побољшава контролни систем како би побољшао мониторинг и извештај о емисијама GHG, а да притом узима у обзир

препоруке верификатора. Ови механизми могу довести и до закључка да је потребно извршити измене плана мониторинга.

Одредбама члана 42. Закона уређује се питање евиденције и документације односно успоставља се обавеза вођења евиденције о свим подацима значајним за мониторинг и извештавање, као и чување тих података и дозволе најмање 10 година. Подзаконским прописом одредиће се детаљнија садржина ове евиденције.

Посебно треба истаћи важност извештавања о емисијама GHG прописаног чланом 43. Наиме, оператери су дужни да до 31. марта текуће године доставе извештај о емисијама GHG за претходну календарску годину. Овде је битно истаћи да се извештава о емисијама за календарску годину, имајући у виду да се на нивоу ЕУ, односно глобалном нивоу, извештава и прати емисија GHG за овај период. Такође се бесплатна алокација јединица емисије GHG на нивоу ЕУ, а у будућности и код нас, врши за период календарске године. Једини изузетак важи за нова постројења, која први извештај достављају за период од дана издавања дозволе, односно почетка рада до 31. децембра те године. Ово је с обзиром да је почетак рада условљен издавањем дозволе чији саставни део је и план мониторинга, али и како би се имали потпуни низови података о емисијама GHG који утичу и на доделу бесплатних алокација и других, потенцијалних, олакшица у оквиру система трговине емисионим јединицама. У члану 43. је прописана и одредба о историјским емисијама. Ово је веома важна одредба са становишта успостављања преговарачке позиције са ЕУ, и будуће алокације бесплатних емисионих јединица GHG, односно остваривања права на бесплатну доделу истих домаћим оператерима. Наиме, оператер постројења има обавезу достављања података о емисијама GHG - 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. Закон ће успоставити само део система који се тиче мониторинга и извештавања, док ће по приступању ЕУ, бити успостављен и део система који се тиче трговине емисионим јединицама. То значи да ће оператери постројења бити у обавези да предају одговарајући број емисионих јединица еквивалентан количини CO₂ емитованог у току претходне календарске године. Одређени део бесплатних емисионих јединица се додељује оператерима, у циљу заштите конкурентности појединих индустријских грана, а прорачун за бесплатну доделу емисионих јединица врши се на основу историјских емисија у референтној 2010. години. Такође, подаци за 2010. годину су неопходни јер је предметна година референтна и за секторе који нису обухваћени системом трговине, и неопходна је у циљу испуњавања будућих обавеза које ће проистећи из законодавства ЕУ за период од 2020 до 2030. године. Из тог разлога, предлагач сматра да је предложено решење неопходно и од посебног значаја за формулисање преговарачке позиције у процесу приступања ЕУ. Прецизно утврђивање података о историјским емисијама – за 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 је неопходно, како за процес бесплатне алокације емисионих јединица, тако и у циљу испуњавања обавеза које проистичу из законодавства које се односи на остале релевантне секторе, а у складу са Одлуком 406/2009/ЕЗ . Овде је важно напоменути да достављање података о историјским емисијама неће представљати оптерећење за оператере, будући да ће овај извештај садржати податке доступне оператеру, за које он по одредбама других прописа води евиденцију, као што су подаци о капацитету, енергентима и сл, а на основу којих је могуће рачунском методом доћи до података о емисијама GHG или по методологији коју предвиђа план мониторинга који се подноси уз захтев за добијање дозволе.

Овим чланом је дато овлашћење за прописивање садржаја и форме извештаја о емисијама GHG, као и врста и начин добијања података за извештај о историјском нивоу активности. У члану 44. је прописано да ако оператер не достави извештај о емисијама GHG, односно извештај није верификован или верификатор сматра да у извештају постоје погрешно приказани подаци, Агенција, односно Директорат врше конзервативну процену емисија GHG – процену при којој се примењују одређене претпоставке како би се обезбедило да не дође до потцењивања годишњих емисија од стране појединачног оператера, а и збирних емисија на нивоу државе. Члан 45. прописује обавезу побољшања методологије мониторинга на основу налаза извештаја о верификацији, и по претходно прибављеном одобрењу министарства.

4.4. Верификација и акредитација (чланови 46. – 54.)

Закон је у члану 43. прописао да извештаји о емисијама GHG које достављају оператери морају бити верификовани. Ово је прописано у циљу обезбеђивања поузданости за кориснике, односно државу. Суштина поступака верификације је у томе што се сматра да верификовани извештај „верно представља оно што се подразумева да представља”. Поступак верификације извештаја о емисијама је делотворан и поуздан помоћни алат у поступцима обезбеђивања квалитета и контроле квалитета који пружају информације на основу којих оператер или авио-оператер може да делује како би побољшао ефикасност мониторинга емисија и извештавања о њима, али и планирања инвестиција у циљу смањења емисија GHG. У наставку Закон уређује поступак и критеријуме верификације, као и поступак и критеријуме акредитације верификатора. Наиме, верификацију могу вршити правна лица која су акредитована од стране Акредитационог тела Србије (у даљем тексту: АТС). Акредитација обезбеђује поверење у безбедност, непристрасно и независно спровођење испитивања, еталонирања, контролисања или сертификације, и од суштинског је значаја готово у свим областима производње, односно у свим гранама индустрије. Акредитацијом верификатора извештаја о емисијама GHG постиже се поверење у непристрасну контролу тих извештаја. На поступак акредитације се поред посебних услова прописаних овим Законом, примењује Закон о акредитацији као основни закон који уређује акредитацију у Републици Србији, као и други општи акти АТС-а, односно правила акредитације које објављује АТС. Овим Законом су прописана, односно дата овлашћења за прописивање посебних критеријума и поступака акредитације који се односе на верификаторе извештаја о емисијама GHG, као што су познавање релевантних прописа из области смањења емисија GHG и сл.

4.5. Достављање и приступ информацијама (чланови 55. и 56.)

Члан 55. Закона даје овлашћење да Министар пропише начин и формат достављања докумената прописаних одређеним члановима, односно начин и формат достављања захтева за издавање дозволе, захтева за измену дозволе, достављање плана мониторинга ради одобрења, достављање пратеће документације уз план мониторинга, достављање обавештења о предлозима за измену плана мониторинга, односно измењеног плана мониторинга, захтев за коришћење поједностављеног плана мониторинга, извештаја о емисијама GHG са извештајем о верификацији, извештаја о историјском нивоу активности и емисијама из тих активности извештаја о побољшањима методологије мониторинга и извештаја о верификацији.

Намера је да се успостави електронски систем достављања ових документа, тако да се сви документи достављају у прописаној електронској форми, чиме ће се олакшати њихова манипулација, оцена и чување. Наиме, од оператера ће се захтевати да користе електронске обрасце или специфичне облике датотека за достављање мониторинг

планова и измена плана мониторинга, као и за достављање годишњих извештаја о емисијама, извештаја о подацима тонских километара, извештаја о верификацији и извештаја о побољшањима. До успостављања електронског система достављања докумената од стране надлежних органа, исти ће се достављати само у прописаној писаној форми. Према члану 56. Министарство ставља на располагање јавности извештаје о емисији гасова у складу са прописом којим се уређује приступ информацијама од јавног значаја. Оператер може навести које информације из извештаја о емисији гасова сматра пословном тајном, и које Министарство неће учинити доступним јавности. Пословном тајном не могу се означити подаци који се односе на емисије, стање животне средине и могуће негативне утицаје и последице, резултате мониторинга и инспекцијски надзор.

Пето, шесто и седмо поглавље Закона транспонује захтеве Уредбе 525/2013 која уређује систем за мониторинг и извештавање о националним емисијама GHG из извора и уклањање путем понора. Тај систем обухвата Национални систем инвентара GHG и Систем за извештавање о политикама, мерама и пројекцијама GHG из извора и уклањања помоћу понора. На овоме месту треба поменути, да тај систем обухвата и податке из верификованих извештаја о емисијама GHG који су дужни достављати оператери одређених постројења и авио-оператери одређених ваздухопловних делатности. Тај је мониторинг уређен у претходном поглављу Закона.

5. Систем за мониторинг и извештавање о националним емисијама GHG (чланови од 57. до 61.)

У члану 57. закона прописано је да се Национални систем инвентара GHG успоставља, води и константно унапређује како би се, у складу са обавезама извештавања према Конвенцији осигурало процењивање емисија GHG из извора и уклањања путем понора и правременост, транспарентност, тачност, доследност, упоредивост и потпуност инвентара GHG.

Чланом 58. закона прописано је да је Национални инвентар GHG (у даљем тексту: Инвентар GHG) база података која садржи нарочито: податке о активностима; примењене емисионе факторе; податке о емисијама GHG из извора и уклањања помоћу понора; као и друге податке потребне за израду извештаја. Агенција успоставља и води Инвентар GHG и на основу њега израђује Национални извештај о инвентару GHG који је саставни део Извештаја о стању животне средине у Републици Србији. Министар има на основу истог члана законско овлашћење да ближе пропише садржај и рокове за израду Инвентара GHG и Извештаја о инвентару GHG.

У члану 59. закона утврђена је обавеза органа и организација надлежних за вођење или управљање информационим системима и базама података које садрже податке потребне за израду Инвентара GHG, да исте достављају Агенцији, али и да спроводе контролу квалитета података и осигуравају квалитет података. Исти члан закона овлашћује Владу да утврди који су то органи и организације и друга правна или физичка лица која обављају одређену делатност која су дужна да достављају податке, али и врсте података потребне за израду Инвентара GHG. Чланом 60. Закона прописана је обавеза склапања споразума, Агенције са органима и организацијама који располажу подацима којим се утврђују обавезе тих органа и организација нарочито подаци, рокови, облик и начин за њихово достављање Агенцији.

Чланом 61. Закона прописано је осигурање квалитета и контрола квалитета података који се употребљавају за израду Инвентара GHG. Агенција је дужна да изradi

и спроводи план осигурања и контроле квалитета података, емисионих фактора и других параметара који се употребљавају за израду инвентара GHG.

6. Пројекције емисија GHG из извора и уклањања помоћу понора (чланови 62. и 63.)

Чланом 62. закона прописано је израђивање пројекција антропогених емисија GHG и уклањања помоћу понора. Пројекције се раде као основа за утврђивање и процену могућности ограничења емисија GHG, доношење политика и мера за економски исплативо ограничење емисија GHG, као и за мониторинг достизања ограничења емисија GHG. Пројекције се израђују и ажурирају за прописане гасове или групе гасова, као и категорије и секторе емисија GHG. За припрему пројекција је надлежно Министарство.

Чланом 63. закона предвиђено је да се пројекције израђују на основу јавног овлашћења. Израђивање пројекција је специфичан и веома стручан посао који захтева доступност, познавање и искуство у коришћењу различитих модела. Из тог разлога не би било могуће реализовати га у Министарству већ се израда пројекција, поверава предузећима, установама, организацијама и појединцима. Како је недвосмислено да пројекције не могу израђивати појединци као физичка лица, законом је предвиђено да ће их израђивати правно лице које има јавно овлашћење за израду пројекција. Јавно овлашћење ће се доделити правном лицу које испуњава обавезне услове у складу са Законом који уређује јавне набавке и посебне услове одређене овим законом. Дакле, правно лице које аплицира на јавни позив мора доказати: да је регистровано код надлежног органа, односно уписано у одговарајући регистар, да он и његов законски заступник није осуђиван за неко од кривичних дела као члан организоване криминалне групе, да није осуђиван за кривична дела против привреде, кривична дела против животне средине, кривично дело примања или давања мита, кривично дело преваре, да је измирило доспеле порезе, доприносе и друге јавне дажбине у складу са прописима Републике Србије или стране државе када има седиште на њеној територији и да има важећу дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, ако је таква дозвола предвиђена посебним прописом. Посебни услови које треба да испуњава правно лице за добијање јавног овлашћења прописани овим законом су, нарочито: искуство у раду са методологијом за израду инвентара GHG, моделима и у изради пројекција за сектор енергетике, изради пројекција у другим секторима и у процени ефеката политика и мера на ограничење емисија GHG. Министарство ће у јавном позиву прописати и остале услове за избор правног лица за јавно овлашћивање. Министарство на основу јавног позива врши избор лица и решењем даје јавно овлашћење за израду пројекција за период од десет година. Министарство може дати јавно овлашћење и групи правних лица која заједно испуњавају прописане услове и која између себе одреде заједничког представника. У том случају министар даје јавно овлашћење заједничком представнику.

Министарство и овлашћено лице склапају уговор, којим ближе утврђују садржај и начин израде пројекција, рокове за њихову израду и предају Министарству, као и висину и начин плаћања израде пројекција и друга питања значајна за вршење јавног овлашћења, а надзор над радом овлашћеног лица врши Министарство у складу са одредбама закона којим се уређује државна управа и надзор над радом ималаца јавног овлашћења. Министарство решењем одузима јавно овлашћење лицу које не испуњава прописане услове или ако пројекције нису правилно израђене.

7. Систем за извештавање о политикама, мерама и пројекцијама (чланови од 64. до 66.)

Чланом 64. Закона прописује се систем за извештавање о политикама, мерама и пројекцијама емисија GHG. Тај се систем успоставља, одржава и континуирано унапређује у циљу обезбеђења правремености, транспарентности, тачности, доследности, упоредивости и потпуности информација о политикама и мерама и пројекцијама GHG. Систем садржи институционалне, правне и процедуралне механизме за извештавање о политикама, мерама и пројекцијама о антропогеним емисијама GHG из извора и уклањању путем понора. Механизми су успостављени овим законом и на његовој основи донетим подзаконским прописима као и другим прописима којима се уређују политике и мере које утичу на промену климе, као на пример у области енергетике, саобраћаја, пољопривреде, шумарства и управљања отпадом. Систем за извештавање о политикама, мерама и пројекцијама емисија GHG спроводе органи и организације утврђени као надлежни у законима и прописима којима се уређују политике и мере, а утичу на промену климе. Ти су органи и организације укључујући и органе и организације локалних самоуправа, дужни да врше и процену ефеката политика и мера на нивоу емисија GHG из своје надлежности и о њима извештавају Министарство. У надлежности Министарства и поменутих органа и организација је и стално унапређење система, наравно, у оном делу за који су надлежне.

Влада има на основу става 4. члана 64. овлашћење да одреди листу органа и организација који чине систем, као и садржај, облик и рокове за извештавање Министарства.

Чланом 65. Закона прописано је извештавање о реализацији акционог плана за спровођење стратегије нискоугљеничног развоја из члана 10. и програма прилагођавања на измењене климатске услове из члана 13. Закона. За израду извештаја надлежно је Министарство. Министарство ће извештај о реализацији акционог плана за спровођење стратегије нискоугљеничног развоја израдити на основу извештаја које су на основу става 4. члана 64. Закона Министарству дужни да достављају органи и организације одређени прописом Владе на основу става 4. члана 64. члана. Извештај о реализацији Програма прилагођавања на измењене климатске услове Министарство ће да изради на основу обавезе из става 2. члана 15. Закона, према којој надлежна министарства Министарству морају да достављају извештаје о спроведеним мерама прилагођавања. Извештај о реализацији акционог плана садржи и извештај о реализацији политика и мера, пројекцијама и постизању циљева из стратегије нискоугљеничног развоја из члана 7. закона.

Све горе наведене извештаје усваја Влада и подноси их Народној скупштини Републике Србије, а ставом 3. члана 65. предвиђено је да Министарство горе наведене извештаје и све релевантне процене трошкова и ефеката политика и мера којима се ограничавају или смањују емисије GHG из извора или повећавају уклоњене количине путем понора, значајне информације на којима се те процене заснивају, описе модела и коришћене методолошке приступе, дефиниције и претпоставке на којима се заснивају, ставља на увид јавности на својој интернет страници. Форму, садржај и рокове за достављање извештаја прописује Влада.

Према члану 66. закона а у складу са обавезама које произилазе из Конвенције, Министарство је надлежно за припрему Двогодишњег ажурираног извештаја и Извештаја Републике Србије према Оквирној конвенцији УН о промени климе. Ове извештаје усваја Влада и Министарство је у обавези да их ставља на увид јавности на својој интернет страници, након усвајања.

8. Административне таксе (члан 67.)

Члан 67. прописује да ће се за одређене административне радње плаћати административна такса: за подношење захтева за издавање дозволе у складу са овим законом; издавање дозволе у складу са овим законом; издавање одобрења у складу са овим законом; измену дозволе и измену плана мониторинга. Висина административних такси ће бити прописана посебним законом – Законом о републичким административним таксама, и таксе ће бити приход буџета Републике Србије.

9. Надзор (чланови од 68. –70 .)

У овом поглављу је дефинисан надзор над применом овог закона, као и инспекцијски надзор, односно права и дужности, као и овлашћења инспектора.

Прописано је да надзор над применом овог закона и прописа донетих на основу њега врши министарство надлежно за заштиту животне средине, односно климатске промене и Министарство надлежно за послове саобраћаја као надлежно за област ваздушног саобраћаја и министарство надлежно за трговину. Такође је прописано да инспекцијски надзор врши министарство надлежно за заштиту животне средине преко инспектора за заштиту животне средине - над применом одредби овог закона које се односе на обавезе оператера постројења - и министарство надлежно за саобраћај преко ваздухопловних инспектора – над применом одредби које се односе на обавезе авио оператера а тржишни инспектор над применом одредаба овог закона које се односе на доступност информација потрошачима о економичности потрошње горива и емисијама CO₂ из нових путничких возила.

10. Казнене одредбе (чланови од 71. – 75.)

У овом одељку предвиђене су санкције односно новчане казне за привредне преступе и прекршаје за правна лица и предузетнике, као и за одговорна лица у надлежним органима – Министарству, Агенцији, Директорату и АТС-у. Висина новчаних казни је усклађена са Законом о привредним преступима („Службени лист СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77, 14/85, 10/86, 74/87, 57/89 и 3/90 и „Службени лист СРЈ“, бр. 27/92, 16/93, 31/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/96 и 64/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 101/2005 – др.закон) и Законом о прекршајима („Службени гласник РС“ број 65/2013).

11. Прелазне и завршне одредбе (чланови од 76. – 86.)

Чланом 76. је прописано да је добављач и продавац дужан да ознаку о економичности потрошње горива и емисијама CO₂, плакат и дисплеј са подацима о потрошњи горива и званичним емисијама CO₂, као и сву промотивну литературу која садржи податке о потрошњи горива и званичним емисијама CO₂ први пут учиним доступном три месеца након ступања на снагу релеватног прописа. Добављач је дужан да водич о економичности потрошње горива и емисијама CO₂ из члана 21. овог закона достави први пут Агенцији за безбедност саобраћаја, а Агенција за безбедност саобраћаја објављује водич на интернет страници у прописаним роковима наведеним у овом члану.

Чланом 77 је прописан рок у ком је оператер „постојећег“ постројења, односно постројења у којем се на дан ступања на снагу овог закона обавља одређена врста активности која доводи до емисије прописаних GHG, дужан да поднесе захтев за издавање дозволе за емисију GHG. То је рок од шест месеци од дана када ступи на снагу пропис из члана 25. овог Закона о врстама активности и гасовима, односно пропис о

садржини плана мониторинга, пошто су то прописи који ће дефинисати ко је обвезник, односно који ће дефинисати садржину документа који се подноси уз захтев за дозволу. Такође, рок од шест месеци је процењен као довољан да оператери израде план мониторинга. У овом члану је прописан и рок за издавање дозволе „постојећим“ постројењима од стране Министарства; иако је у члану 29. овог Закона прописано да Министарство издаје дозволу у року од 4 месеца, а у члану 28. да Агенција доставља оцену на план мониторинга у року од 2 месеца, овде је остављен дужи рок, с обзиром да се у кратком временском периоду – по наступању рока из овог члана - очекује пријем 137 захтева за издавање дозвола (колико је идентификованих постројења која потпадају под ETS), па ће Министарству и Агенцији бити потребан дужи рок да би постигле да обраде све захтеве у истом временском периоду.

Чланом 78. прописан је рок када почиње примена овог закона за авио-оператере. За авио-оператере је предвиђена одложена примена овог закона, односно примена од 1. јануара 2021. године. Ово је предвиђено ради усаглашавања са релевантим прописима ЕУ, односно њиховом применом на авио-оператере у ЕУ. Примена директиве за сектор ваздушног саобраћаја, а за летове ван ЕУ одложена је, у начелу, до 2017. године и усвајања релевантне одлуке од стране Међународне организације за цивилно ваздухопловство (енг. ICAO - International Civil Aviation Organization). С друге стране, очекивано је да примена ове Директиве у потпуности почне да важи са почетком важења Споразума из Париза (период после 2020. године). Овим чланом је такође предвиђен рок за „постојеће“ авио-оператере за достављање плана мониторинга на одобрење - три месеца од ступања на снагу релевантних подзаконских аката којима се прописују врсте активности ваздухопловом и гасови, као и садржина плана мониторинга за авио-оператере. Министарству је, из истих разлога који су наведени у претходном пасусу, остављен рок од 9 месеци да да одобрење на план мониторинга.

Чланом 79. је предвиђена могућност да у првој години у којој наступи обавеза достављања извештаја о емисији GHG, верификационе извештаје могу да издају правна лица која су у поступку добијања акредитације од стране АТС-а, а верификација тих извештаја је део поступка акредитације. Ово је прописано зато што се правна лица акредитују на основу прописаних критеријума и процедуре, односно АТС управо преко контроле поступка верификације контролише испуњеност тих услова од стране правног лица које је поднело захтев за акредитацију. Овим ће се омогућити несметан процес акредитације домаћих правних лица и њихов рад у области.

Чланом 80. су прописани рокови за доношење подзаконских прописа за чије доношење је прописано овлашћење у овом закону. Имајући у виду сложеност и обим прописа, предвиђен је рок од годину дана од дана ступања на снагу овог Закона, односно до дана почетка примене одредби које се односе на авио-оператере за доношење подзаконских аката које се односе на обавезе авио-оператера. Ставом 3 истог члана предвиђено је да ће се Стратегија нискоугљеничног развоја из члана 7. овог закона донети први пут у року од две године од дана ступања на снагу овог закона, а ставом 4. истог члана да ће се друге националне стратегије, општи и секторски планови и политике који утичу на емисије GHG из члана 9. овог закона ускладити са Стратегијом нискоугљеничног развоја у року од четири године од дана њеног усвајања. Ставом 5. прописано је да ће се Програм прилагођавања на измењене климатске услове из члана 13. овог закона донети у року од две године од дана ступања на снагу овог закона.

Чланом 81. закона предвиђено је да први период из члана 11. овог закона почиње 2021. године, а завршава се 2030. године.

Чланом 82. Закона предвиђено је да Национални савет за климатске промене, установљен Одлуком о образовању Националног савета за климатске промене, наставља свој рад као

Национални савет за климатске промене у складу са чланом 17. Закона до образовања новог.

Чланом 83. Закона предвиђено је, да се Национални инвентар емисија гасова са ефектом стаклене баште, успостављен на основу Закона о заштити ваздуха („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 10/13) сматра Националним системом инвентара GHG у складу са предложеним Законом. Ставом 2. истога члана одређено је да Уредба о методологији прикупљања података за Национални инвентар гасова са ефектом стаклене баште („Службени гласник РС”, бр.81/10) важи до датума ступања на снагу прописа усвојеног на основу члана 58. став 5. овог Закона.

Чланом 84. Закона је прописано, да су Агенција, органи и организације из члана 59. Закона дужни да склопе споразуме најкасније у року од шест месеци након ступања на снагу прописа из члана 59. овог Закона.

Чланом 85. одређен је престанак важења релевантних прописа. Тако је предвиђено, да даном ступања на снагу овог закона престају да важе одредбе тачака 2), и 12) члана 3., тачке 5) члана 40., члана 50. и тачака 3) и 6) члана 68. из Закона о заштити ваздуха („Службени гласник РС”, бр. 36/09 и 10/13). У истом се закону у тачки 3) члана 2. брише текст “и климатске промене”, а у ставу 1. члана 29. текст “сузбијање климатских промена”. Уредба о критеријумима и начину одобравања програма и пројеката који се реализују у оквиру Механизма чистог развоја („Службени гласник РС”, бр. 44/10), издата на основу става 10. члана 50. Закона о заштити ваздуха сматраће се прописом издатим на основу става 2. члана 18. Закона, и остаје на снази до усвајања нове.

Чланом 86. је предвиђено да овај Закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

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.

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 оператера 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

V. СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

За спровођење овог закона нису потребна средства из буџета Републике Србије.

