

Инструкција за израду анализе ефеката:

Која промена се предлаже?

Овом уредбом се врши транспозиција Прилога 1. Директиве 2003/87/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. октобра 2003 о успостављању система трговине емисионим јединицама гасова са ефектом стаклене баште унутар Уније и о измени Директиве Савета 96/61/ЕЗ (Сл. Гласник ЕУ, бр. 275; 25. 10.2 003, стр. 32, задњи пут промењену са Делегираном уредбом Комисије (ЕЗ) бр. 2021/1416 од 17. јуна 2021). Предложеним прописом утврђују се врсте активности и гасови са ефектом стаклене баште (у даљем тексту: ГХГ) за које је потребно прибавити дозволу за емисију ГХГ баште у складу са Законом о климатским променама и ваздухопловне активности за које није потребно доставити план мониторинга. Са предложеним прописом у правном систему Републике Србије први пут се одређују те активности и гасови, па није могуће говорити о променама, које се предлажу овим прописом. Врсте активности и ГХГ одређени су у прилогу 1. горе поменуте директиве те се практично нису мењале од ступања на снагу Директиве (2003. године).

Анализа ефеката Закона о климатским променама у том је делу само анализа стања у Републици Србији за време израде анализе. То значи да се са анализом ефеката не могу одређивати активности, за које треба прибавити дозволу или одобрење плана мониторинга. То је могуће само предложеним прописом на основу законског овлашћења. Анализом ефеката било је утврђено да је у време израде анализе у Републици Србији између свих активности из Прилога 1. горенаведене директиве постојало 15 активности, које је изводило утврђен број постројења, што је и даље случај. Дакле, Предлог Уредбе транспонује свих 28 активности прописаних Прилогом 1. Директиве 2003/87/ЕЗ док је у анализи ефеката акта Нацрта закона о климатским променама процењено да 128 постројења у Србији обавља 16 од 28 активности, а према сазнањима Министарства заштите животне средине, тренутно нема оператера који обављају преосталих 12 активности.

Шта се предметном променом жели постићи?

Формални је циљ предложене уредбе остваривање законске обавезе, према којој Влада Републике Србије мора у року од годину дана од ступања на снагу Закона о климатским променама донети подзаконске прописе (члан 79.). Доношење предложене уредбе прописано је чланом 25. поменутог закона.

Предложеним прописом утврђују се врсте активности и гасови са ефектом стаклене баште за које је потребно прибавити дозволу за емисију ГХГ баште у складу са Законом о климатским променама и ваздухопловне активности и ГХГ за које није потребно доставити план мониторинга.

Дефинисање активности и гасова представља основ за успостављање система мониторинга, извештавања и верификације гасова са ефектом стаклене баште из постројења и ваздухопловних активности. С тим системом ће Република Србија

добити реалне податке о емисијама ГХГ из одређених постројења и ваздухопловних активности. Ти су подаци нужни за креирање политика и мера везаних за климатске промене и за спровођење међународних обавеза Републике Србије за извештавање о емисијама ГХГ на територију Републике Србије.

На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

Показатељ ће бити број издатих дозвола за емисије ГХГ оператерима постројења и одлука о одобрењу плана мониторинга за оператере ваздухоплова.

Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Процењени трошкови односе се на трошкове које сноси надлежни орган и трошкове које сноси оператер стационарног постројења. Процена трошкова надлежног органа је € 2,094.80 годишње за период од десет година, док су трошкови за добијање дозволе оператера € 3,120.00 годишње за период од десет година. Процене трошкова су вршене на основу искуства земаља ЕУ. Дакле, процена трошкова је анализирана на нивоу обавезе оператера и не мења се у односу на број активности.

Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

Изабрана опција ће се позитивно одразити на животну средину, имајући у виду да ће омогућити обезбеђивање реалних података о емисијама гасова са ефектом стаклене баште, што је неопходно за креирање мера и политика за ублажавање климатских промена.

Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Анализа ефеката за Закон о климатским променама показала је да је неопходно јачање капацитета и додатно запошљавање, што Министарство спроводи у складу са Законом о буџету.

Оцена, са образложењем, да уз Предлог уредбе о активностима и гасовима са ефектом стаклене баште не треба да се приложи Анализа ефеката

Одредбама члана 6. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19) прописано је када се не мора спроводити анализа ефеката прописа. Ставом 2. алинеја 4. наведеног члана прописано је да анализа ефеката не мора да се спроводи у случају израде прописа у делу у коме се врши њихово усаглашавање са већ усвојеним законом, у ком случају се приликом израде прописа користи извештај о спроведеној анализи ефеката за тај закон.

Правни основ за доношење Предлога уредбе о активностима и гасовима са ефектом стаклене баште је, између осталог, члан 25. став 3. и члан 33. став 3. Закона о климатским променама („Службени гласник РС”, број 26/21).

За потребе усвајања Закона о климатским променама већ је израђена Анализа ефеката коју прилажемо у наставку.

АНАЛИЗА ЕФЕКТА АКТА ЗА ЗАКОН О КЛИМАТСКИМ ПРОМЕНАМА

Одређивање проблема које закон треба да реши

У периоду од 1960. до 2012. године на територији Републике Србије дошло је до значајног пораста средње, максималне и минималне дневне температуре, са просечним трендом 0,3°C по декади на годишњем нивоу. Осам од десет најтоплијих година је осмотрено после 2000. године. У оквиру Другог извештаја Републике Србије према Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе (у даљем тексту: Други извештај) израђена су климатска сценарија за предстојећи период до краја 21. века. Климатска сценарија обухватају промене у температури и количини падавина. Климатска сценарија указују на могући пораст температура у будућности. Према средњем А1В сценарију за периода 2011-2040. године може се очекивати пораст температуре од 0,5-0,9 °С, односно за период 2041-2070 од 1,8-2,0 °С. Према екстремнијем А2 сценарију очекивани пораст температуре креће се од 0,3-0,7 °С и од 1,6 до 2,0°C за периоде 2011-2040. и 2041-2070. године, респективно. Очекивана промена температуре до краја века (2071-2100) по А2 сценарију износи 3,6-4,0 °С, а према А1В сценарију 3,2-3,6 °С. Може се очекивати најизраженије загревање током летње и јесење сезоне, које прелази 4,0 °С до краја века.

Што се тиче количине падавина, очекивана промена падавина по оба сценарија у поређењу са базним периодом позитивна је током периода 2011-2040. и смањује се према негативним вредностима до краја века. Према А1В сценарију, промена годишњих падавина иде од +5% до -20%, а према А2 сценарију од +20% до -20%, како се приближава крај века. Дефицит је највише изражен током летње сезоне.

Из претходног може се закључити да је потреба за прилагођавањем на измењене климатске услове у будућем периоду апсолутно неопходна.

На основу инвентара гасова са ефектом стаклене баште (у даљем тексту: GHG),

који је такође израђен у оквиру Другог извештаја, у 2014. години, укупне емисије Републике Србије без одстрањених количина износиле су 67.148,23 Gg CO₂eq. Од 2000. године, укупне емисије GHG без одстрањених количина порасле су за 7.8%. Највећи удео у укупним емисијама GHG, 2014. године, потиче из сектора енергетике 80,0%, док је удео овог сектора у укупним емисијама 2000. године био 79,2%. Следи сектор пољопривреде, шумарства и коришћења земљишта.

У циљу успешније припреме за спровођење овог закона израђена је листа постројења која ће, у складу са захтевима Директиве о систему трговине емисионим јединицама, а која је транспонована у овај закон, имати обавезу мониторинга, извештавања и верификације емисија гасова са ефектом стаклене баште. Листа постројења обухватила је 128 постројења која су класификована у следеће категорије, у складу са захтевима ЕУ законодавства:

- Сагоревање горива у оквиру постројења са укупним номиналним топлотним улазом већим од 20MW (осим постројења за инсинерацију опасног и комуналног отпада) – 81 постројење,
- Производња керамичких производа печењем, посебно црепова, опеке, ватросталних цигли, плочица, порцелана са капацитетом производње преко 75 тона на дан – 20 постројења,
- Производња стакла укључујући производњу стаклених влакана са капацитетом топлења преко 20 тона на дан – 1 постројење
- Производња изолационог материјала од минералне вуне коришћењем стакла, камена или шљаке са капацитетом топлења преко 20 тона на дан – 1 постројење
- Печење и синтеровање руде метала (укључујући сулфидну руду) укључујући пелетизацију – 1 постројење,
- Производња амонијака – 1 постројење,
- Производња основних хемикалија крековањем, реформингом, парцијалном или потпуном оксидацијом или сличним процесима, са капацитетом производње преко 100 тона на дан – 4 постројења ,
- Производња цементног клинкера у ротационим пећима са капацитетом производње преко 500 тона на дан – 3 постројења,
- Производња креча или калцинација доломита и магнезита у ротационим пећима или другим пећима, са капацитетом производње преко 50 тона на дан – 5 постројења
- Производња азотне киселине – 1 постројење,
- Производња папира или картона, са капацитетом производње преко 20 тона на дан – 6 постројења,
- Производња сировог гвожђа или челика укључујући континуирано ливење, са капацитетом преко 2,5 тона на сат – 2 постројења,
- Производња секундарног алуминијума где постројење за сагоревање прелази 20MW номиналног топлотног улаза – 1 постројење,
- Производња или прерада обојених метала (укључујући легуре) где постројење за сагоревање прелази 20MW номиналног топлотног улаза – 3 постројења,
- Производња или прерада необојених метала, укључујући производњу легура, оплемењивање, ливење итд. где постројење за сагоревање прелази 20MW номиналног топлотног улаза (укључујући горива коришћена као редукуционо средство) – 2 постројења,

- Рафинисање минералног уља – 2 постројења.

Због свега наведеног и обавеза 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 овим законом постиже

Циљ овог закона је 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 овог 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 орјентисаног 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.

Показатељи за остваривање циљева овог закона су Намеравани национално одређени доприноси смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште (у даљем тексту: INDCs - „Intended nationally determined contributions”) које је Влада доставила у јуну 2015. године Секретаријату Конвенције. Овим документом се предвиђа смањење емисија GHG за 9,8% до 2030. године у односу на емисије из 1990. године. Након ратификовања Споразума из Париза, INDCs постају NDCs (NDCs - „Nationally determined contributions”) и самим тим обавеза Републике Србије да смањи емисије GHG. С тим у вези циљ овог закона је допринос постизању смањења емисија GHG од 9,8% у 2030. године у односу на емисије из 1990. године. Верификација овог циља биће реализована кроз Национални систем инвентара односно израдом GHG инвентара на годишњем нивоу, али и годишњи извештај Министарства о достизању емисија GHG у складу са актом из става 1. члана 11. овог закона.

Тренутно иако Агенција припрема инвентаре на годишњем нивоу, објављује их у извештајима према Конвенцији на две године. Такође иако је Влада утврдила циљ

смањења емисија до 2030. године, који јој је постао обавеза ратификацијом Споразума из Париза, Влада као ни Министарство нема законски основ да пропише обавезе смањења емисија секторима, што је кључни предуслов за постизање идентификованог циља. Напослетку, важно је нагласити да ће емисије GHG из стационарних постројења бити могуће проценити тек по почетку спровођења одредби овог закона, односно по достављању првих верификованих извештаја о емисијама GHG од стране оператера стационарних постројења, а да ће исти значајно допринети и унапређењу квалитета инвентара које припрема Агенција.

Како би зацртани циљеви смањења емисија GHG био остварен у предвиђеном року, неопходно је доношење овог Закона и успостављање система за мониторинг, извештавање и верификацију као предуслов за сагледавање тренутне ситуације и планирање будућих активности у области климатских промена.

NDCs Републике Србије садржи и део који се односи на губитке услед елементарних и природних непогода и указује на потребу прилагођавања на измењене климатске услове. У овом документу наведено је 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. године, прелази пет милијарди евра. Циљ овог закона је допринос смањењу материјалних штета у петогодишњим периодима. Верификација промена у овом смислу биће остварена кроз извештавање органа и организација надлежних за израду и спровођење секторских докумената укључујући органе и организације локалних самоуправа о спроведеним мерама прилагођавања, као и појавама као што су поплаве, екстремне температуре, суше и друго и њиховим последицама.

У складу са обавезама према Споразуму из Париза, у току је ревизија Национално утврђеног доприноса у циљу повећања амбициозности циља смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште до 2030. године.

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. Предметни 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 Министарство, 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 овог 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 оператера ваздухоплова 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?

Овај 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 нивоима 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; Министарство је надлежно и за припрему Двогодишњег ажурираног извештаја и Националног извештаја комуникације у складу са захтевима Конвенције; Министарство издаје дозволу за емисију GHG оператерима постројења и одобрење на мониторинг план оператерима ваздухоплова, прописује неопходне пратеће подзаконске акте, врши надзор и контролу над применом овог 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 цивилног ваздухопловства Републике Србије* - предложеним решењима предвиђено је да Директорат врши стручну процену плана мониторинга оператера ваздухоплова, 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.

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 овог 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 нивоима 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 национални извештаји и двогодишњи ажурирани извештаја према Конвенцији) 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 цивилног ваздухопловство Републике Србије. 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. *оператере ваздухоплова* - утврђивањем обавеза оператора ваздухоплова 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 овом 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 овог 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. Предлога закона, 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. до 31. децембра 2010. године и од 1. јануара 2016. 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.

Поред наведених трошкова за оператере стационарних постројења, додатне трошкове сносиће и:

- продавци нових путничких возила (у складу са чл. од 19. до 24. Предлога закона) везане за постављање ознака, плаката или дисплеја, при чему се ови трошкови своде на постављање штампане верзије ознаке, плаката или дисплеја са информацијама о емисијама CO₂ и загађујућих материја у ваздух
- добављачи путничких возила за извештавање Агенције за безбедност саобраћаја и обезбеђивање водича;
- оператери ваздухоплова везано за поступак одобрења плана мониторинга и његово спровођење и извештавање;
- акредитовани верификатори у поступку акредитације.

Треба напоменути да обавезе дефинисане овим законом које се односе на продавце нових путничких возила, представљају транспозицију Директиве ЕУ

1999/94, односно не постоје прописи на нивоу ЕУ који прописују ову врсту обавезе за продавце тешких теретних возила и аутобуса.

У оквиру пројекта „Успостављање система за мониторинг, извештавање и верификацију неопходног за успешну имплементацију Система трговине емисијама ЕУ” урађена је процена институционалне организације за увођење система ЕУ ЕТС у Републици Србији. Кроз низ извештаја експерата на пројекту, разрађене су различите опције институционалне организације у зависности од надлежности. Финансијски трошкови имплементације овог закона разматрани су у погледу трошкова прибављања дозволе, израде и одобравања мониторинг планова за оператере стационарних постројења и оператере ваздухоплова, акредитацију верификатора и надзор и одобравање годишњих извештаја о GHG емисијама од стране верификатора.

Што се тиче институционалне структуре за издавање дозвола она је подељена у три категорије: децентрализован приступ, централизован приступ и централизован приступ са техничком подршком Агенције за заштиту животне средине. Децентрализован приступ подразумева прераспodelу надлежности за издавање дозвола за емисију GHG на регионалном или локалном нивоу тамо где се постројења оператера налазе. Централизован приступ обухвата више опција али је главни приступ да Министарство буде надлежно за издавање дозвола, како је и уређено овим законом. Централизован приступ са техничком подршком Агенције за заштиту животне средине би подразумевао да Агенција буде надлежна за издавање дозволе. Како је изабрана опција централизованог управљања од стране Министарства, процењени трошкови односе се на трошкове које сноси надлежни орган и трошкове које сноси оператер стационарног постројења. Процена трошкова надлежног органа је € 2,094.80 годишње за период од десет година, док су трошкови за добијање дозволе оператера € 3,120.00 годишње за период од десет година. Процене трошкова су вршене на основу искуства земаља ЕУ и за вредности евра у октобру 2013. године. Што се тиче трошкова одобравања мониторинг планова, процена трошкова надлежног органа за систем централизованог управљања са и без помоћи софтверског алата је € 5,148.40/€ 6,948.40. Процена трошкова за оператере стационарних постројења са и без помоћи софтверског алата је € 3,120.00/€ 4,800.00. Процена трошкова израде софтверског алата је процењена на € 13,945.60.

Трошкови које ће сносити оператери ваздухоплова за одобравање мониторинг планова обухвата само административне трошкове и потребе у људским капацитетима који ће мониторинг план израдити. Примена директиве за сектор ваздушног саобраћаја, а за летове ван ЕУ одложена је до 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).

Сагледавањем трошкова акредитације верификатора од стране АТС према методи стандардног трошка процењено је да би прва акредитација од стране АТС коштала 4100 € на основу Одлуке о висини трошкова акредитације које је била на снази у тренутку процене трошкова. Са друге стране припремни радови неопходни за успостављање акредитационе шеме од стране АТС грубо су процењени су на око 25.000 €.

Примена закона неће довести до директних трошкова по грађане Републике Србије.

Да ли позитивни ефекти доношења овог 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 овог закона оправдавају трошкове његове примене.

У том циљу успоставља се између осталог и поступак верификације и акредитације, како би се обезбедила тачност и потпуност података односно извештаја о емисијама GHG, коју врши правно лице (потврђујући да је извештај валидан и тачан) а 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.

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 оператер ваздухоплова може да делује како би побољшао ефикасност мониторинга емисија и извештавања о њима, али и планирања инвестиција у циљу смањења емисија GHG.

Истовремено, треба рећи да је систем мониторинга, извештавања и верификације емисија GHG, предуслов за трговину емисијама по уласку у ЕУ, односно предложена решења неопходна су и од посебног значаја за формулисање преговарачке позиције у процесу приступања ЕУ, у контексту трговине емисионим јединицама. Поред тога успостављање система од значаја је и за процес бесплатне алокације емисионих јединица, као и у циљу испуњавања обавеза које проистичу из законодавства које се односи на остале релевантне секторе, а у складу са Одлуком 406/2009/ЕЗ.

Да ли овај 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 овом 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, ЈП Електропривреда Србије, Сталне конференције градова и општина и организација цивилног друштва).

Прва радна група била је активно укључена у припрему овог закона и подзаконских аката у периоду 2014-2016. године, а друга у периоду 2015-2017. године 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 овог закона.

У оквиру јавне расправе на Нацрт закона о климатским променама сачињен је свеобухватан извештај са пристиглим коментарима свих заинтересованих страна. У извештају који је припремљен образложено је прихватање или одбијање достављених измена на Нацрт закона и он је доступан на интернет страници Министарства

(https://www.ekologija.gov.rs/wpcontent/uploads/javne_rasprave/Izvestaj_javna_rasprava_Nacrt_zakona_o_KP.pdf).

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

Овде треба истаћи да су циљеви овог 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.

Истовремено, успостављање система мониторинга, извештавања и верификације емисија GHG је предуслов за трговину емисијама по уласку у ЕУ, односно предложена решења неопходна су и од посебног значаја за формулисање преговарачке позиције у процесу приступања ЕУ, у контексту трговине емисионим јединицама.

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. У члану 44. Предлога закона 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,
- 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,
- развијање шеме акредитације за сертификацију верификатора извештаја о годишњим емисијама GHG.

У вези са наведеним законодавним, управним и управно-надзорним мерама, треба истаћи да ће се исте спроводити на начин и у роковима прописаним овим законом. Чланом 79. овог закона 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 -оператере ваздухоплова, из члана 78. став 1. овог закона.

Чланом 76. овог закона 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 девет 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 девет 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 четири месеца, а у члану 28. овог закона да Агенција доставља оцену на план мониторинга у року од два 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.

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, 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.

Техничко-технолошке мере

- мониторинг емисија GHG врши се на основу прорачуна, осим за постројења у којима током процеса производње долази до емисија азотсубоксида (N₂O), где се врши континуално мерење емисија (за сада постоји једно такво постројење у Србији – ХИП Азотара). Додатну опрему која може бити потребна за мониторинг (ваге, мерачи протока итд.) обезбеђује оператер постројења (уколико се истим већ не располаже) и средства за њихово прибављање не издвајају се из буџета Министарства, односно Републике Србије.

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, 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 овог закона, али и система трговине емисионим јединицама GHG, уопште.