



Република Србија
ВЛАДА

Канцеларија за регулаторну реформу и
анализу ефеката прописа

Број: 011-00-00052/2011-01

Београд, Булевар краља Александра 15/V

Датум: 30. децембар 2011. године

Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о рационалној употреби енергије, садржи анализу ефеката у складу са чланом 40. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 37/2011).

У складу са чланом 40. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 37/2011) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о рационалној употреби енергије, који је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство за инфраструктуру и енергетику, под бројем: 011-00-00010/2011-10 од 27.12.2011. године, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА У СКАДУ СА ЧЛАНОМ 40. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (у даљем тексту: Канцеларија) је Министарство за инфраструктуру и енергетику доставило на мишљење Нацрт закона о рационалној употреби енергије, са образложењем које садржи прилог под насловом „АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА“.

У Анализи ефеката закона, обрађивач прописа је одговорио на питања формулисана у складу са чланом 40. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 и 37/11), те је у формалном смислу испунио прописану обавезу. Међутим, Канцеларија сматра да је обрађивач прописа требало да уради далеко детаљнију анализу ефеката имајући у виду да Нацртом закона настоји да уреди једну нову област, као и значај материје која се уређује.

ПРИМЕДБЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ НА ДОСТАВЉЕНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ЗАКОНА

На питање *на кога и како ће утицати предложена законска решења*, обрађивач прописа је одговорио да ће утицати пре свега на обвезнике система енергетског менаџмента, домаћинства, министарство надлежно за послове енергетике и Агенцију за енергетску ефикасност.

Канцеларија је мишљења да је било нужно одговорити и на питање како ће предложена решења утицати на наведене субјекте. Наиме, приликом одговора на ово питање неопходна је

детаљнија анализа, како квалитативна тако и квантитативна, посебно имајући у виду значај материје коју овај закон регулише.

На питање *који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима*, обрађивач прописа је одговорио да су могући извори прихода и резултати успостављања Фонда за енергетску ефикасност анализирани у Уредби о изменама и допунама Уредбе о утврђивању програма остваривања стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2015. године за период од 2007. до 2012. године. Обрађивач прописа је такође навео да се претпоставља да значајан број будућих обвезника система енергетског менаџмента већ располаже са кадровима који се баве снабдевањем и потрошњом енергената, али да ће и један број обвезника бити у обавези да запосли нове кадрове. Именовани енергетски менаџери и/или енергетски сарадници, као и енергетски саветници ће за званичан програм обуке са полагањем испита плаћати новчану накнаду. Рад струног тима који ће бити задужен за реализацију програма обуке и полагање стручних испита ће се финансирати из ових прихода. Канцеларија посебно истиче да одговор обрађивача прописа на ово питање потврђује да није урађена свеобухватна анализа трошкова које ће овај закон изазвати грађанима и привреди. Имајући у виду да је реч о закону који уводи нове институције, систем обуке енергетских менаџера и сарадника, издавање лиценци за обављање послова овлашћеног енергетског менаџера и саветника и њихово продужење, нову базу података обвезника система менаџмента енергијом и регистар овлашћених енергетских саветника и менаџера, увођење сертификата о енергетским својствима зграде, увођење накнада чији ће обвезници бити купци електричне енергије, природног гаса и деривата нафте, а што изискује велике расходе не само по буџет Републике Србије, него и по привредне субјекте и грађане, мишљења смо да је обрађивач прописа требало да уради далеко детаљнију и свеобухватнију анализу ефеката овог закона. Обрађивач прописа је требало да презентира све ове трошкове, затим да их анализира и упореди са потенцијалним позитивним ефектима који се очекују доношењем овог закона, те на тај начин омогући свим заинтересованим субјектима лакше разумевање и сврху потенцијалних негативних ефеката доношења овог акта, као и да ли позитивни ефекти закона оправдавају трошкове који се уводе. Нејасно је зашто обрађивач прописа није посветио више пажње детаљној анализи самих трошкова, с обзиром на то да је овај закон једном већ био враћен из процедуре на поновно разматрање.

На питање *да ли се Законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција*, обрађивач прописа је одговорио да се законом подстиче отварање и развој енергетских услуга, чиме се директно подстиче стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција.

Како се овим законом намећу трошкови привредним субјектима и грађанима, као и обавеза запошљавања нових лица како би се испунили законом прописани услови, Канцеларија је мишљења да је обрађивач прописа требало и приликом одговора на ово питање да анализира позитивне и негативне ефекте, како би свеобухватније образложио наведени одговор.

На питање *да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Закону*, обрађивач прописа је одговорио да је Нацрт закона у фебруару 2011. године достављен на мишљење свим јавним предузећима у области енергетике чији је оснивач Република Србија, као и Покрајинском секретаријату за енергетику и минералне сировине АП Војводине, удружењу топлана Србије, Покрајинском секретаријату за енергетику и минералне сировине, ЈП „Србијасас“, ЈП Транснафта Панчево“, „НИС АД Нови Сад“, као и да су одређене њихове примедбе и сугестије узете у обзир приликом израде Нацрта закона.

Постављамо питање обрађивачу прописа које примедбе и сугестије су изнете, које су прихваћене, а које нису и зашто. Такође, одговор на ово питање је требало да садржи и податке о

јавној расправи о Нацрту закона о рационалној употреби енергије ако је одржана, односно када и где је иста одржана, ко је од заинтересованих страна узео учешће, који су предлози прикупљени, да ли су неки од њих усвојени, и ако нису, из којих разлога.

На питање *које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*, обрађивач прописа је навео да је у периоду од 2009. до маја 2011. године Министарство рударства и енергетике реализовао пројекат под називом Студија за увођење енергетског менаџмента у секторима потрошње енергије у Републици Србији, а да је 18.02.2011. године одржана и финална радионица на којој су стручној јавности представљени резултати Студије, предлог будућег система енергетског менаџмента у Србији као и план за његово спровођење, те да је том приликом представљен нацрт Закона о рационалној употреби енергије. У току реализације пројекта одржано је више радионица и радних састанака са заинтересованим странама које су имале прилику да се упознају са активностима Министарства на увођењу система енергетског менаџмента.

Канцеларија констатује да се из одговора на ово питање не може закључити о којим мерама је реч, те констатује да обрађивач прописа није одговорио на постављено питање. Стога, позивамо обрађивача прописа да убудуће приликом одговора на ово питање наведе конкретне мере које ће се током примене Закона предузети.

РЕШЕЊА ПРЕДЛОЖЕНА НАЦРТОМ ЗАКОНА КОЈА МОГУ ПРОУЗРОКОВАТИ НЕГАТИВНЕ ЕФЕКТЕ

Члан 29. став 2. тачка 2) Нацрта закона предвиђа да конфликт интереса овлашћеног енергетског саветника постоји када је саветник, саветников супруг или неко од родбине саветника акционар или власник удела у привредном друштву које је наручило дати преглед са више од 1% акција, односно са 1% удела у власништву.

Канцеларија је мишљења да поменути став треба изменити тако да се било које власништво саветника, саветниковог супруга или родбине саветника у привредном друштву које је наручило преглед, сматра конфликтом интереса. Предлажемо наведено с обзиром на то да у пракси 1% власништва може представљати изузетно велики број појединачних акција, и да може износити и више десетина појединачних акција. Такође, на развијеним финансијским тржиштима свака позитивна или негативна информација од стране независних експерата, а у виду процене стања у предузећу које се посматра, може довести до раста или пада цена акција датог предузећа, те самим тим и злоупотреба од стране особа са инсајдерским информацијама.

Члан 33. став 1. тачка 1) Нацрта закона предвиђа да се уверење о положеном испиту за обављање послова енергетског менаџера може издати лицу које има најмање диплому машинског, електротехничког или технолошког факултета основних академских студија.

Канцеларија позива обрађивача прописа да преформулише поменути став, при чему би се формулација „диплому машинског, електротехничког или технолошког факултета“ проширила, те обухватила шири профил факултета који нуде потребна технолошка знања из сфере машинства, електротехнике и сл. Наиме, тренутним решењем се дискредитују дипломе факултета чији студијски програми нуде потребна знања, а у свом имену немају речи машински, електротехнички и технолошки. Ово је такође битно и како лица са иностраних студијских програма не би била дискриминисана.

Ова препорука се такође односи и на **став 2. истог члана**, као и на **члан 37. став 3. тачку 3) Нацрта закона**.

Члан 35. Нацрта закона предвиђа да лиценцу за обављање послова енергетског менаџера издаје Министар, те да је решење Министра којим се одбија захтев за издавање или продужавање важности лиценце коначно. Затим, **члан 36. Нацрта закона** предвиђа да издату лиценцу може решењем одузети Министар, на предлог Агенције или по сопственој иницијативи, ако утврди да енергетски менаџер несавесно и нестручно обавља послове за које му је лиценца издата, те да је ово решење коначно.

Како обрађивач прописа није образложио зашто се определио за овакво законско решење, остаје нејасно зашто је издавање лиценце у надлежности министарства надлежног за послове енергетике, а не Агенције за енергетску ефикасност. Наиме, оваквим законским решењем је искључено право на жалбу које је зајемчено чланом 36. став 2. Устава Републике Србије („Службени гласник“ број 98/06). Стога, Канцеларија је мишљења да би обрађивач прописа требало да размотри могућност да се издавање лиценци повери у надлежност Агенцији за енергетску ефикасност, а да министарство буде другостепени орган који би одлучивао по жалби.

Члан 52. Нацрта закона предвиђа да министар надлежан за послове грађевинарства посебним решењем овлашћује привредна друштва, односно друга правна лица да могу израђивати елаборате о енергетској ефикасности зграде и издају сертификате о енергетским својствима зграде.

Канцеларија констатује да је обрађивач прописа требало да предвиди доношење подзаконског акта којим уређује критеријуме и услове под којима привредна друштва и друга правна лица могу конкурисати за обављање поменутих послова, а све у циљу обезбеђења транспарентности приликом избора привредних друштава и других правних лица. Уколико је обрађивач прописа предвидео доношење подзаконског акта који регулише ову област, то је требало и да наведе у тексту Нацрта закона.

Члан 53. став 2. Нацрта закона предвиђа да обавези поседовања сертификата о енергетским својствима зграде, односно јединице зграде, подлежу и зграде у случају промене намене, промене власника или уколико су намењене за издавање, као и јединице зграде.

Нејасно је из којих разлога се обрађивач прописа определио за решење које предвиђа обавезу поседовање сертификата у случају промене власника, као и у случају издавања зграда и јединице зграде, с обзиром на то да исто решење није објаснио ни у о образложењу ни у анализи, нити је проценио његове потенцијалне негативне ефекте. Наиме, уколико се узме у обзир да поседовање поменутог сертификата нужно изискује трошкове који ће се у пракси највероватније преносити на будуће стицаоце, односно закупце зграде или јединице зграде, сматрамо да је обрађивач прописа требало детаљније да предочи поменуто законско решење.

Члан 57. Нацрта закона предвиђа обавезу свих власника зграде, односно власника станова у згради која је на основу спроведеног енергетског прегледа сврстана у један од енергетских разреда, као и обвезника система менаџмента енергијом, да најмање једном у десет година понове енергетски преглед зграде.

Канцеларија позива обрађивача прописа да образложи зашто се одлучио за решење у коме се понавља преглед најкасније једном у десет година, посебно имајући у виду да није презентирана ниједна квалитативна нити квантитативна анализа о еластичности промене енергетске ефикасности зграда. С обзиром на то да таква анализа није урађена, обрађивач прописа је требало детаљније да образложи разлоге оваквог предложеног решења, нарочито

имајући у виду да трошкове енергетског прегледа сnose привредни субјекти и домаћинства. Стога, Канцеларија позива обрађивача прописа да размотри могућност продужења рока за понављање енергетског прегледа зграде.

Члан 61. Нацрта закона предвиђа да је уз захтев за добијање грађевинске дозволе за изградњу нових или реконструкцију старих система или делова система за преношење, односно дистрибуцију електричне, односно топлотне енергије, инвеститор дужан да као саставни део техничке документације приложи и елаборат о енергетској ефикасности система за преношење, односно система за дистрибуцију енергије којим се доказује да ће бити испуњен захтев о прописаној минималној енергетској ефикасности система, односно да ће планирани степен корисности тих система бити већи од или једнак вредности прописаној актом Владе.

Обрађивач прописа није у образложењу Нацрта закона ближе објаснио ову одредбу, тачније како ће се, и да ли ће се иста примењивати на објекте који подлежу легализацији. Канцеларија је мишљења да је обрађивач прописа Нацртом закона требало да предвиди примену ове одредбе и на легализацију објеката.

Генерална примедба Канцеларије се односи на рад, финансирање и функционисање Фонда за енергетску ефикасност (у даљем тексту: Фонд), чије се оснивање предвиђа Нацртом закона. Канцеларија је мишљења да је од великог значаја да обрађивач прописа преиспита одлуку о оснивању Фонда на начин предвиђен Нацртом закона. Пре свега, Канцеларија истиче да постоје бројни недостаци концепта Фонда који је представљен Нацртом закона, као и да недостаје систем праћења примене мера услед којих могу настати последице штетне по грађане и привреду Републике Србије, а као кључне издвајамо недостатке везане за: **надзор рада Фонда, финансирање Фонда, обезбеђења од ризика и транспарентности рада Фонда.**

Чл. 77. и 78. Нацрта закона наводе да Фонд има **надзорне**, стручне и саветодавне органе и да се оснивање, састав и начин рада тих органа уређује статутом Фонда, при чему надзор над стручним радом Фонда обавља Министарство. Мишљења смо да је **надзорну функцију** у Фонду неопходно дефинисати у самом законском решењу, при чему би се јасно дефинисале надлежности надзорног органа, органа интерне ревизије, критеријуми за запошљавање лица у надзорном органу, као и одговорност лица услед непоштовања одредаба које дефинишу њихов рад. Неопходно је дефинисати **надзор** над институцијама које раде посао од јавног значаја и које прикупљају средства из буџета Републике Србије, на начин који недвосмислено гарантује да се посао од јавног значаја врши на сврсисходан начин и да се средствима управља на савестан начин.

Финансирање Фонда се сходно **члану 81. Нацрта закона** обезбеђује из прихода насталих из накнада које прописује Влада за преузету електричну енергију, природни гас и деривате нафте, чији ће обвезници бити купци електричне енергије, природног гаса и деривата, као и из буџета Републике Србије, фондова Европске Уније и других међународних фондова, кредита међународних финансијских институција и других врста накнада.

Канцеларија је мишљења да је неопходно презентирати колико ће бити тачно или бар оквирно буџетско оптерећење настало оснивањем Фонда, те да ли користи од рада Фонда превазилазе трошкове које сnose грађани и привреда.

Члан 83. став 2. Нацрта закона предвиђа да се средства Фонда која се усмеравају на сектор крајње потрошње енергије могу користити и у случајевима где постоје високи трошкови пословања и већи ризици, због чега корисници средстава та средства не могу прибављати по уобичајним условима на финансијском тржишту. Канцеларија је мишљења да овакво решење

може бити изузетно штетно по грађане и привреду, јер се Нацртом закона не дефинишу начини **обезбеђења од ризика** које у овим случајевима сноси Фонд користећи средства буџета Републике Србије за високо ризичне пласмане. Имајући у виду да се **ставом 5. истог члана Нацрта закона** предвиђа да чак 40% инвестиционог улагања Фонда у сврху финансирања рационалне и ефикасније употребе енергије могу бити неповратна средства, позивамо обрађивача прописа да дефинише јасне критеријуме за **обезбеђење од ризика**.

Члан 91. став 2. Нацрта закона предвиђа да се статутом Фонда пропише благовремено и истинито обавештавање јавности о обављању послова Фонда. Позивамо обрађивача прописа да у Нацрт закона имплементира и прекршајне одредбе за непоштовање овог става, као и јасне критеријуме на који начин се обавештава јавност о раду Фонда, а све у циљу повећања **транспарентности** на који начин се троше средства Фонда, тј. грађана Републике Србије.

Члан 93. став 1. Нацрта закона предвиђа да јавни сектор својим примером треба да покаже другим секторима потрошње енергије како треба да се спроводи имплементација аката којима се утврђује политика рационалне употребе енергије, мера за побољшање енергетске ефикасности, односно како да се врши размена искустава најбоље праксе, као што је спровођење јавних набавки које уважавају критеријум енергетске ефикасности.

Канцеларија сматра да је поменути став декларативне природе, јер је овако формулисано решење неприменљиво у пракси. Уколико је обрађивач прописа желео да прикаже значај учешћа јавног сектора у промоцији рационалне употребе енергије, исти је требало да прикаже у одељку Анализе ефеката прописа, кроз одговор на питање *које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се законом намерава*. У одговору на наведено питање, обрађивач прописа је требало јасније да презентира којим ће активностима јавни сектор „показати“ другим секторима „*како треба*“ да се спроводи имплементација аката којима се утврђује политика рационалне употребе енергије и сл. Одговор је требало да садржи и динамику активности јавног сектора, које конкретне јавне институције врше поменути промоцију и **којим мерама** се она врши, и најбитније **ко** сноси одговорност и на основу **ког** акта. На основу свега наведеног, Канцеларија позива обрађивача прописа да размотри могућност брисања ове одредбе из текста Нацрта закона.

Члан 95. Нацрта закона предвиђа да приликом куповине или закупа зграда, односно објеката или јединица зграда за потребе јавних органа, организација и јавних предузећа, као критеријум за одлучивање купац мора да узме у обзир и енергетску ефикасност зграда, односно објеката или јединица зграда.

Канцеларија констатује да обрађивач прописа није предвидео санкције уколико привредни субјекти у јавном сектору поступају супротно овом ставу. Стога, овако формулисано законско решење пружа организацијама у јавном сектору могућност да самостално одређују да ли је овај критеријум битан приликом куповине или закупа поменутих објеката. Овако формулисано решење пружа организацијама у јавном сектору дискреционо право да у потпуности занемаре поменуто предложено решење, односно да исто не спроводе у пракси. Из ових разлога, позивамо обрађивача прописа да преиспита дато законско решење, као и да обезбеди применљивост оваквог решења у пракси.

Члан 121. став 3. Нацрта закона наводи да ће се новчаном казном од 5.000 до 150.000 динара казнити физичко лице уколико не изврши преглед котла, других лежишта и ако не изврши преглед система за припрему ваздуха за климатизацију простора.

Канцеларија скреће пажњу обрађивачу прописа да се из поменутог става не може јасно закључити које конкретно физичко лице се кажњава за поменуте прекршаје. Наиме, **ст. 1. и 2. истог члана Нацрта закона**, предвиђају прекршаје за привредна друштва и друга правна лица,

