

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NAZIV PROPISA

Predlog uredbe o aktivnostima i gasovima sa efektom staklene bašte za čije se aktivnosti izdaje dozvola alokaciji emisionih kredita stacionarnim postrojenjima koja obavljaju djelatnosti koje dovode do emitovanja gasova sa efektom staklene bašte

1. Definisanje problema

- **Koje probleme treba da riješi predloženi akt?**
- **Koji su uzroci problema?**
- **Koje su posljedice problema?**
- **Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?**
- **Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?**

Predloženim tekstom Uredbe uvodi se normativni okvir za ograničenje emisija gasova sa efektom staklene bašte industrijskih i energetske postrojenja u zemlji. Uspostavljanjem zaokruženog sistema za ograničenu emisiju i trgovinu emisija gasova sa efektom staklene bašte na nacionalnom nivou, Uredbom će se, osim operatera koji će učestvovati u trgovini emisijama i djelatnostima, utvrditi, i ukupan iznos i minimalna cijena emisionih kredita, dodijeljenih na aukciji, namjena sredstava prikupljenih po osnovu aukcije za dodjelu emisionih kredita, kao i način evidencije dodijeljenih emisionih kredita, njihovog prenosa i korišćenja.

Predloženi tekst Uredbe i uspostavljanje nacionalnog sistema za trgovinu emisionim jedinicama, doprinijeće se da Crna Gora bude u potpunosti spremna za ulazak u EU sistem trgovanja emisionim jedinicama, nakon sticanja članstva u Evropskoj uniji, i to na suštinski način, koji daje mogućnost postepenog prilagođavanja postojećih emitera, kroz privremeni nacionalni okvir. Takođe, važno je napomenuti da je trgovina emisijama jedno od završnih mjerila za Poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promjene.

Evropski sistem trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte (engl. European Union Emission Trading System ili skraćeno EU – ETS) predstavlja savremeni odgovor Evropske unije na problem klimatskih promena. Kreiran je sa idejom da se ekonomski odredi cijena gasova sa efektom staklene bašte koje jedan operater emituje.

Sistem trgovine emisijama funkcioniše po principu da se odredi gornja granica ukupne emisije gasova sa efektom staklene bašte koja se može emitovati na nekom prostoru. Operateri sa tog prostora nadmeću se za tako ograničeni broj dozvola za emisije u konkurentnom postupku. Operater mora posjedovati emisioni kredit za svaku jedinicu emisije koju ostvari. Emisioni kredit može biti dodijeljen besplatno (u pojedinim slučajevima) ili kupljen. Operater koji nema dovoljan broj emisionih kredita može da smanji emisiju gasova ili da od drugog operatera otkupi potreban broj emisionih kredita. Na taj način

operaterima se omogućava da obezbede dovoljan broj emisionih kredita, ali i da ostvare ekonomsku korist od prodaje emisionih kredita drugim operaterima. Krajnji cilj koji se nastoji ostvariti ovim programom jeste smanjenje ukupne emisije gasova sa efektom staklene bašte na način da se vremenom redukuje definisana gornja granica gasova. To će značiti izdavanje manjeg broja emisionih jedinica što će prema predlogu Evropske komisije dovesti do smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte za 43% do 2030. godine.

Koncentracija emisija gasova sa efektom staklene bašte su prirodni dio atmosfere. Međutim, od početka industrijske revolucije uočeno je značajno povećanje njihove koncentracije, kao uzrok ljudskih tj. antropogenih aktivnosti, i koje su rezultirale intezivnijim promjenama klime od onih koje su prirodno očekivane.

Kao posljedice javljaju se: porast temperature za 1,5 — 4,5 °C na 100 — 150 godina, topljenje polarnog leda, porast nivoa mora, povećanje isparavanja mora i, takođe, povećanje oblačnosti. Smatra se da je zbog ekstremnog povećanja temperatura živi svijet na Zemlji sve ugroženiji jer dolazi do izumiranja biljnih i životinjskih vrsta.

Negativni uticaja klimatskih promjena ima opšti uticaj na društvo odnosno utiče na sve subjekte u društvu.

Crna Gora se predavanjem svog Nacionalno utvrđenog doprinosa (NDC) obavezala da smanji svoje emisije gasova za 30% do 2030. godine u odnosu na baznu 1990. godinu.

Ukoliko bi se izabrala "status quo" opcija, ne bi se uspostavio nacionalni sistem trgovine emisijama što bi direktno negativno uticalo na neispunjavanje završnog mjerila za Poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promjene.

Odlaganje uvođenja mehanizma emitovalo bi pogrešan investicioni signal postojećim emiterima, ali u potencijalnim novim investitorima u industrijska postrojenja. Naime, obavljanje ovih djelatnosti u EU danas podrazumijeva plaćanje emisionih kredita, zbog čega postoji trend izmještanja zastarjelih tehnologija sa prostora EU na okolna područja. Na taj način, osim negativnog uticaja na životnu sredinu, povećala bi se i zavisnost ekonomije od potencijalno prevaziđenih tehnoloških procesa, što bi dodatno usložilo usaglašavanje crnogorskih propisa i prakse sa evropskim.

Status quo nosio bi i manju vjerovatnoću ispunjavanja obaveza predloženim Nacionalnim utvrđenim doprinosom, kao i obavezama iz potpisanih međunarodnih sporazuma. Indirektno, na globalnom nivou, Crna Gora iako je mali emiter sa svega od 0,009% učešća na globalnom nivou, doprinijela bi pogoršanju klimatskih uslova, emitovanjem gasova sa efektom staklene bašte više od dozvoljenog.

2. Ciljevi

- **Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?**
- **Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.**

Predloženim propisom normiraće se i sprovođiti potrebne mjere koje će dovesti do uspostavljanja nacionalnog sistema za trgovinu emisijama gasova sa efektom staklene bašte, koje treba da pripremi emitere u zemlji za funkcionisanje u EU.

Naime, Crna Gora će ulaskom u EU biti dio najvećeg međunarodnog sistema trgovine emisijama jedinica gasova sa efektom staklene bašte (EU ETS) koji uključuje više od 11000 postrojenja za proizvodnju električne energije i industrijskih postrojenja u 31 državi i trenutno pokriva oko 45% emisija gasova sa efektom staklene bašte EU.

Kada bude Crna Gora dio EU, operateri stacionarnih postrojenja u Crnoj Gori, svoje poslovne aktivnosti realizovaće u okolnostima slobodne i konkurentne trgovine emisijama kreditima na međunarodnom tržištu.

Kratkoročno, donošenje ove Uredbe predstavlja jednu od mjera koje dovode do smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte kako na globalnom, tako i na nacionalnom nivou. Smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte na globalnom nivou ima za cilj dostizanje onog nivoa gasova za koji je naučno dokazan kao neophodan kako bi se izbjegli dalji negativni uticaji klimatskih promjena.

Predlogom Uredbe se doprinosi daljem toku pregovora u okviru Poglavlja 27 Životna sredina i klimatske promjene sa Evropskom Unijom imajući u vidu da se stvaraju uslovi za postepeno usklađivanje sa relevantnim EU propisima iz oblasti klimatskih promjena :

- Direktivom 2008/87/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 13. oktobra 2003 god. o uspostavljanju trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte u Zajednici
- Direktivom 2018/410/EU Komisije od 14. marta 2018. godine o izmjeni Direktive 2008/87/EZ.

Predloženim propisom se sprovode ciljevi iz Nacionalne strategije za transpoziciju, implementaciju i primjenu pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i klimatskih promjena 2016-2020, kao i iz Programa pristupa Crne Gore Evropskoj uniji 2019-2021. Takođe, ispunjavaju se aktivnosti predviđene Nacionalnom strategijom u oblasti klimatskih promjena 2015-2030. Indirektno, predloženom Uredbom sprovede se konkretne aktivnosti u pogledu smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte, kao jedna od mjera definisana Strategijom održivog razvoja 2015-2030.

3. Opcije

- **Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).**
- **Objasniti preferiranu opciju**
-

Opcije za postizanje ciljeva iz ovog propisa su primijenjena opcija uspostavljanja nacionalnog mehanizma, priključenje analognom sistemu EU - ETS-a, ili, zadržavanje "Status quo" kao treća opcija.

Pridruženje ETS-u podrazumijeva vrijeme i uskladjivanje, kojem je Crna Gora posvećena. Međutim, vrijeme do priključenja, ostavlja prostor za emitovanje pogresnih investicionih signala, posebno prema industrijama pod velikim pritiskom od tzv. isticanja ugljenika ("carbon leakage"). Drugim riječima, zastarjeli industrijski procesi, nespremni na transformaciju u skladu sa najboljom EU praksom, imaju tendenciju izmještanja iz EU, makar i privremeno, što može biti kratkoročni ekonomski benefit za crnogorsku ekonomiju, ali već na rok od nekoliko godina bi predstavljalo poseban ekonomski izazov,

zbog potreba usaglašavanja sa EU propisima. Uz to, negativan lokalni uticaj na životnu sredinu događao bi se od samog početka.

Važna karakteristika ovog pristupa, bilo bi i privremeno odustajanje od prihoda po osnovu dodjele emisionih kredita, a koje država može iskoristiti za otklanjanje negativnih uticaja na životnu sredinu, sve do ulaska u EU.

Umjesto tog čekanja, ili opcije trajnog zadržavanja neregulisanog stanja, odabrana je opcija uvođenja privremenog nacionalnog sistema, koji će omogućiti postepeno prilagođavanje domaćih operatera uslovima rada u EU, sa nešto blažim uslovima na samom početku, ali sa jasnim trendom konvergencije na EU standarde do 2025. godine.

Opcija omogućava postepenu tranziciju za postojeće operatere, sprječava izmještanje osjetljivih industrija u treće zemlje, ali i šalje jasan signal eventualnim novim investitorima u crnogorsku industriju, da se zahtijeva primjena najbolje raspoložive tehnike, uz finansijske uslove identične onim u EU, kada je uticaj na životnu sredinu u pitanju.

Primijenjena opcija omogućava da se emisije CO2 zadrže u prihvaćenim granicama, kao i da se postepeno smanjuju, da se raspoloživi fond CO2 koristi od strane onih operatera koji na taj način ostvaruju najveću ekonomsku korist na slobodnom tržištu. Time se pospješuje konkurentnost, smanjuje ukupna emisija, ali i pruža dodatna šansa manje efikasnim operaterima da prodajom neiskorišćenih kredita ostvare prihod i ulože ga u osavremenjavanje proizvodnog procesa.

Imajući u vidu da oblast trgovine emisijama nije regulisana u našem zakonodavnom okviru, donošenje novih odredbi kojim bi se ova oblast uredila je neophodno. Ovo je moguće jedino postići kroz donošenje ove Uredbe.

Bez normiranja na način utvrđenog Uredbom ne bi bilo moguće uspostaviti nacionalni sistem za trgovinu emisijama. Takođe, usvajanje ove Uredbe omogućiće Crnoj Gori da stvori nove i ojača postojeće kapacitete, kako bi sticanjem članstva u EU mogla da bude konkurentna u međunarodnoj trgovini emisijama.

Obaveza donošenja Uredbe o aktivnostima i gasovima sa efektom staklene bašte za čije se aktivnosti izdaje dozvola i alokaciji emisionih kredita stacionarnim postrojenjima koja obavljaju djelatnosti koje dovode do emitovanja gasova sa efektom staklene bašte proizilazi iz Zakona o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena ("Sl.list CG" br.073/19 od 27.decembra 2019.godine).

-

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

S obzirom da je negativni efekat emisije gasova sa efektom staklene baste opšti problem koji utiče na kompletno društvo, normiranje trgovine njihove emisije kroz predloženi Predlog uredbe će uticati na sve subjekte u društvu.

Propis jača konkurentnost domaćih privrednih subjekata kroz omogućavanje njihovog lakšeg integrisanja u globalno tržišta u skladu sa aktuelnim tendencijama da nove investicije moraju doprinosti smanjivanju emisija gasova sa efektom staklene bašte koje proizilaze iz Okvirne UN konvencija o promjeni klime i Pariskog sporazuma iz 2015 godine,

Nacionalni avio-operater (Montenegro Airlines) je već dio EU ETS šeme za avijaciju, u skladu sa Direktivom 2008/101/EC za sektor vazduhoplovstva. Država koja pruža administrativnu podršku operateru je Njemačka, a nacionalno nadležno tijelo za uključivanje vazduhoplovstva u EU ETS je Njemačka uprava za trgovinu emisijama (Deutsche Emissionshandelsstelle, DEHSt).

Naime, od 2010. godine, nacionalni operater vazduhoplovnog prevoza (Montenegro Airlines) je u obavezi da prati i izvještava o emisijama CO₂. Planove monitoringa MA od 2010. godine odobrava DEHSt – Njemačka uprava za trgovinu emisijama. Njihovi izvještaji o emisijama GHG su redovno verifikovani od strane "Task4aviation" (verifikaciono tijelo angažovano po ugovoru). Da bi se ispunili uslovi Uredbe, Montenegro Airlines je morao da prilagodi svoju strategiju povećanja flote, kupujući avione koji troše manje goriva, kao i da prilagodi svoj red letenja da bi kontrolisao emisije CO₂.

Primjena ove Uredbe neće izazvati nove troškove na teret građana, ne očekuje se uticaj na poslovanje malih i srednjih preduzeća, ali svakako hoće uticati na poslovanje proizvođača električne energije, aluminijuma i čelika. Obaveza za privredne subjekte-operatere industrijskog postrojenja koji obavljaju djelatnosti koje dovode do emitovanja gasova sa efektom staklene bašte, podrazumijeva obezbjeđivanje emisionog kredita za svaku jedinicu ekvivalentne emisije ugljendioksida, po minimalnoj cijeni od 24 €/tCO₂, uvodiće se postepeno.

Za posebno osjetljive proizvodne djelatnosti, za koje postoji dokazan rizik izmještanja u države koje ne primjenjuju slične mehanizme ograničenja emisija, predviđena je mogućnost dodjele besplatnih emisionih kredita. Ne taj način predviđeno je izbjegavanje negativnog uticaja propisa na industriju, primjenom EU principa u ovoj oblasti. Osim finansijskog opterećenja, propis pojedinim operaterima može poslužiti i kao osnov za ostvarenje profita, u slučaju smanjenja emisija ispod zabilježenog istorijskog nivoa.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? **Obrazložiti;**
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? **Obrazložiti;**
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbjeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;**

- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? **Objasniti;**
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? **Objasniti.**
-

-Za implementaciju predloženog propisa nijesu potrebna nova sredstva iz Budžeta Crne Gore.

-Implementacijom ove Uredbe ne proizilaze dodatne međunarodne finansijske obaveze.

- Ne.

-Ne postoje posebne sugestije Ministarstva finansija na predlog propisa.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;**
- **Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);**
- **Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Objasniti**
-

-Pomoć prilikom izrade teksta Predloga uredbe ekpertsku pomoć pružili su regionalni eksperti, kao i nacionalni eksperti.

-Za potrebe izrade teksta Predloga uredbe osnovana je Radna grupa koju su između ostalog činili predstavnici: Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva ekonomije, Agencije za zaštitu prirode i životne sredine, kao i predstavnici ostalih relevantnih institucija.

-Konsultacije sa zainteresovanim stranama su obavljane kako na radnim sastancima i u direktnoj komunikaciji, tako i dostavljenim predlozima i sugestijama u pisanoj formi.

7: Monitoring i evaluacija

- **Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?**
Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- **Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?**
- **Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?**
-

-Nema potencijalnih prepreka za implementaciju propisa.

-Tokom implementacije Uredbe, slučaju potrebe, u skladu sa propisanim procedurama nadležno ministarstvo redovno će obavještavati Evropsku Komisiju.

-Glavni indikatori po kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva je mogućnost ispunjenja završnih mjerila u okviru Poglavlja 27.

-Monitoring i evaluaciju sprovođenja Uredbe će vršiti Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Podgorica, 03.02.2020 god.

DRŽAVNA SEKRETARKA

