



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Broj: 02-03-12907/1

Podgorica, 07.10.2021. godine

MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA
-n/r ministra, gospodina prof. dr Ratka Mitrovića-

Poštovani gospodine Mitroviću,

Na osnovu Vašeg akta, broj: 06-83/136 od 22.09.2021. godine, kojim se traži mišljenje na tekst *Predloga uredbe o aktivnostima odnosno djelatnostima koje emituju gasove sa efektom staklene bašte za koje se izdaje dozvola za emisiju gasova sa efektom staklene bašte*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

U vezi sa tekstom Predloga uredbe i pripremljenim Izvještajem o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, ukazujemo na sljedeće:

Predlogom uredbe se značajno smanjuje broj raspoloživih besplatnih emisionih kredita za privredne subjekte u odnosu na rješenje iz važeće Uredbe. Razumijemo da se ovaj postupak utvrđuje na osnovu standarda definisanih Pariškim sporazumom. Međutim, ostaje nejasno koje su se to značajne promjene u metodologiji, po kojoj se određuje broj besplatnih kredita, dogodile od usvajanja važeće Uredbe iz 2020. godine, a koje su rezultirale značajno manjim brojem besplatnih emisionih kredita.

Pored navedenog, uvažavajući negativne efekte odredbi predloženog propisa za pojedine obveznike, molimo Vas da u Izvještaju o analizi uticaja propisa detaljno, po godinama, prikazete finansijski uticaj na privredne subjekte, kao i evidentan fiskalni uticaj. Istovremeno, molimo Vas da jasno identifikujete privredne subjekte, koji su obuhvaćeni Uredbom.

S poštovanjem,



MINISTAR
mr Miloško Spajić

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma
NAZIV PROPISA	Predlog uredbe o aktivnostima odnosno djelatnostima koje emituju gasove sa efektom staklene bašte za koje se izdaje dozvola za emisiju gasova sa efektom staklene bašte
1. Definisanje problema <ul style="list-style-type: none"> - 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)? 	
<p>Klimatske promjene predstavljaju rastući izazov i sveukupni klimatski uslovi nepovratno mijenjaju i negativno utiču na sigurnost, zdravlje, standard i kvalitet života ljudi u čitavom svijetu. Regioni Mediterana i Jugoistočne Evrope, kojima Crna Gora pripada, su među najosjetljivijim regionima koji su izuzetno pogođeni ovim promjenama. Štete sve učestalijih ekstremnih vremenskih prilika tokom prethodne decenije u Crnoj Gori najvidljivije su u pogledu šteta na infrastrukturi, poljoprivrednom zemljištu i gazdinstvima, šumskim ekosistemima, obalnom pojasu, turizmu i privredi. Od početka industrijske revolucije uočeno je značajno povećanje koncentracija gasova sa efektom staklene bašte, kao uzrok ljudskih tj. antropogenih aktivnosti, koje su rezultirale intezivnijim promjenama klime od onih koje su prirodno očekivane. Najveći izvori emisija gasova sa efektom staklene bašte nesumnjivo su energetska i industrijska postrojenja.</p> <p>Kao posljedice povećanja koncentracija gasova sa efektom staklene bašte u atmosferi, usljed ljudskih aktivnosti, javljaju se: porast temperature za 1,5 — 4,5 °C na 100 — 150 godina, topljenje polarnog leda, porast nivoa mora, povećanje isparavanja mora i povećanje oblačnosti. Smatra se da je zbog ekstremnog povećanja temperatura živi svijet na Zemlji sve ugroženiji jer dolazi do izumiranja biljnih i životinjskih vrsta, gubitka vode, smanjenja poljoprivredne proizvodnje i sl.</p> <p>Crna Gora je ratifikovala Zakon o potvrđivanju Pariskog sporazuma 11.oktobra 2017. godine, čime je potvrđena posvećenost naše zemlje rješavanju globalnog problema klimatskih promjena.</p> <p>Da bi se postiglo ostvarenje zajedničke ambicije utvrđene Pariskim sporazumom, Nacionalno utvrđeni doprinosi (NDC), koji se dostavljaju na svakih 5 godina, trebalo bi da budu i progresivno ambiciozniji u odnosu na prethodno dostavljene.</p> <p>U skladu sa navedenim, revizijom NDC-a Crna Gora kao novu ciljnu vrijednost postavlja smanjenje od 35% do 2030. godine, a u odnosu na 1990. godinu (ne uključujući sektore šumarstva i poljoprivrede), odnosno smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte za 2117 kilotona do 2030. godine. Smanjenje treba ostvariti opštim povećanjem energetske efikasnosti, unaprijeđenjem industrijskih tehnologija, povećanjem učešća obnovljivih izvora energije, elektromobilnošću i modernizacijom u sektoru proizvodnje energije.</p>	

Upravo revidovani Nacionalno utvrđeni doprinos – NDC predstavlja osnovu za sprovođenje novih aktivnosti u oblasti klimatskih promjena kroz izradu novog Predloga uredbe i stavljanja van snage prethodne.

Uredba ima za cilj da doprinese sprovođenju i postizanju onih ciljanih vrijednosti emisija gasova sa efektom staklene bašte - GHG iz Nacionalno utvrđenog doprinosa - NDC i to počevši od 2022. godine.

Predloženim tekstom Uredbe uvodi se normativni okvir za ograničenje emisija gasova sa efektom staklene bašte iz industrijskih i energetske postrojenja u zemlji. Uredbom se utvrđuje i ukupan iznos i minimalna cijena emisijonih kredita dodijeljenih na aukciji, namjena sredstava prikupljenih po osnovu aukcije za dodjelu emisijonih kredita, kao i način evidencije dodijeljenih emisijonih kredita.

Sistem trgovine emisijama (ETS) je ključni mehanizam smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte u EU, kreiran sa idejom da se ekonomski odredi cijena za gasove sa efektom staklene bašte koje operater emituje i jedan je od ključnih djelova EU zakonodavstva, koji je Crna Gora dijelom transponovala u Zakon o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena ("Službeni list CG", broj 73/19). Istovremeno, Uredba predstavlja ispunjenje odredbi ovog Zakona i povećava usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa EU zakonodavstvom, i još jednom potvrđuje posvećenost Crne Gore u borbi protiv klimatskih promjena

Predlog uredbe dopriniće da Crna Gora bude u potpunosti spremna za ulazak u EU ETS sistem, 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 uvođenje ETS Sistema jedno od završnih mjerila za Poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promjene.

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 emisijoni kredit za svaku jedinicu emisije koju ostvari. Emisijoni kredit može biti dodijeljen besplatno (u pojedinim slučajevima) ili kupljen. Operater koji nema dovoljan broj emisijonih kredita može da smanji emisiju gasova ili da od drugog operatera otkupi potreban broj emisijonih kredita. Na taj način operaterima se omogućava da obezbijede dovoljan broj emisijonih kredita, ali i da ostvare ekonomsku korist od prodaje emisijonih 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 emisijonih jedinica što će prema predlogu Evropske komisije dovesti do smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte za 43% do 2030. godine.

Naime, naša zemlja nema bilateralni ugovor sa EK o povezivanju svog sa ETS sistemom EU, dok je u EU u toku četvrta faza od 2021-2030. godine.

Crna Gora ulaskom u EU postaje dio EU ETS šeme trgovanja. S druge strane broj industrijskih i energetske postrojenja u Crnoj Gori i njihove ukupne emisije ne omogućavaju međusobnu trgovinu koju iz tog razloga ne predviđa ni Zakon o zaštiti od negativnih uticaja klimatskih promjena, te u skladu sa navedenim Uredba ne prenosi EU-ETS u potpunosti već samo osnovu i principe ETS sistema.

Ukoliko bi se izabrala "status quo" opcija, šanse za postizanje obaveza prema Sporazumu iz Pariza, povećanje usklađenosti nacionalnog sa EU zakonodavstvom, povećanje konkurentnosti nacionalne privrede, ali i smanjenje negativnih uticaja na zdravlje stanovništva u Crnoj Gori bile bi značajno smanjene i bespotrebno odložene. Takođe, ne bi se obezbijedio kontinuitet u prethodno iniciranom nacionalnom sistemu trgovine emisijama, što bi direktno negativno uticalo na neispunjavanje završnog mjerila za Poglavlje 27 - Životna sredina i klimatske promjene i, predstavljalo bi korak unazad sa aspekta procesa EU integracija.



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 smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte. Predloženi propis obezbijediće smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte iz industrijskih i energetskih postrojenja, ali i drugih sektora povećavajući dostupnost sredstava za investiranje u smanjenje emisija iz njih. Tako će Uredbom biti obezbijeđeno ispunjenje ciljeva smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte, povećanje konkurentnosti privrede i smanjenje negativnih uticaja na prirodu i zdravlje ljudi. Kada Crna Gora bude postala članica EU, operateri stacionarnih postrojenja u Crnoj Gori, svoje poslovne aktivnosti realizovaće u okolnostima slobodne i konkurentne trgovine emisijama kreditima na međunarodnom tržištu, a Uredba će obezbijediti efikasnije i lakše prilagođavanje zahtjevima tog tržišta.

Donošenje ove Uredbe kroz smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte na nacionalnom nivou, doprinosi i smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte na globalnom nivou, a time i ispunjenju ciljeva samog Sporazuma iz Pariza. 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 2003/87/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 13. oktobra 2003. godine o uspostavljanju trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte u Zajednici
- Direktivom 2018/410/EU Komisije od 14. marta 2018. godine o izmjeni Direktive 2003/87/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, Nacionalne strategije u oblasti klimatskih promjena do 2030, Programa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2021-2023, kao i Ažuriranog nacionalno utvrđenog doprinosa - NDC u skladu sa Pariskim sporazumom o klimatskim promjenama, i aktivnosti u pogledu smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte, kao jedne od mjera definisane u Nacionalnoj strategiji 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).**
- **Obrazložiti preferiranu opciju**

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

Pridruženje ETS-u podrazumijeva vrijeme i usklađivanje, kojem je Crna Gora posvećena. Međutim, vrijeme do pristupanja pomenutom sistemu ostavlja prostor za emitovanje pogrešnih investicionih signala, posebno prema industrijama pod velikim pritiskom od tzv. isticanja ugljenika ("carbon leakage").

Drugim riječima, zastarjeli industrijski procesi nesprenni 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, a na period od nekoliko godina predstavljalo bi poseban ekonomski izazov, zbog potreba usaglašavanja sa EU propisima. Uz to, negativan lokalni uticaj na životnu sredinu i zdravlje ljudi bi predstavljao prijetnju od samog početka.

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

Umjesto 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, sprečava izmještanje osjetljivih industrija u treće zemlje, ali i predstavlja spremnost ka eventualnim novim investitorima u crnogorsku industriju, uz primjenu najboljih dostupnih tehnologija i finansijske uslove identične onim u EU, kada je uticaj na životnu sredinu i klimatske promjene u pitanju.

Primijenjena opcija omogućava da se emisije CO2 zadrže u prihvaćenim granicama, kao i da se postepeno smanjuju, a 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 je Zakonom propisano da se oblast ETS Sistema reguliše podzakonskim aktom koji donosi Vlada, donošenjem ove Uredbe ispunjavaju se obaveze 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 indirektno;
- 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 na negativne uticaje gasova sa efektom staklene bašte na životnu sredinu i zdravlje ljudi, donošenje ove Uredbe imaće pozitivno dejstvo na kompletno Crnogorsko društvo. Pozitivni uticaj Uredbe ogleda se i u približavanju standardima EU čime se povećava konkurentnost nacionalne privrede. Uredba primarno targetira industrijska i energetska postrojenja, ali im u ovoj fazi obezbjeđuje nesmetano funkcionisanje i izbjegavanje izmještanja proizvodnje van granica EU. Donošenje Uredbe predstavlja dalju spremnost Crne Gore u sprovođenju konkretnih aktivnosti zasnovanih na smanjenju gasova sa efektom staklene bašte, koja može biti pozitivno ocijenjena od strane EU investicija, uz dodatna ostvarenja pozitivnih preduslova i za industrijska i energetska postrojenja.

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.

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. Na 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 prihoda, u slučaju smanjenja emisija ispod zabilježenog istorijskog nivoa.

S druge strane donošenjem propisa obezbjeđuje se jačanje konkurentnosti domaćih privrednih subjekata kroz omogućavanje njihovog lakšeg integrisanja u globalno tržište u skladu sa aktuelnim tendencijama da nove investicije moraju doprinositi smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte koje proizilaze iz Okvirne konvencije UN o promjeni klime – UNFCCC i Pariskog sporazuma iz 2015. godine. Prethodno navedenim se obezbjeđuje i opravdanost troškova za postrojenja koja su predmet Uredbe, a uzimajući u obzir dobiti koje su posljedica primjene propisa.

Sprovođenje ETS Sistema zahtijeva angažovanje verifikatora tj. privrednih subjekata koji su akreditovani za ovu vrstu verifikacije, čime se otvara prostor za stvaranje novih privrednih subjekata na crnogorskom tržištu. Takođe, povećanje dostupnih sredstva za aktivnosti smanjenja emisija GHG gasova kroz povećanje energetske efikasnosti, obnovljivih izvora energije i slično može povećati zaposlenost, kao i broj privrednih subjekata.

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 obezbijeđena 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?;

- **Objasni metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;**
- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Objasni;**
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;**
- **Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Objasni.**

Za implementaciju predloženog propisa nisu potrebna nova sredstva iz Budžeta Crne Gore. S druge strane sprovođenje propisa obezbjeđuje dodatna sredstva u budžetu koja se mogu koristiti za aktivnosti koje vode ka smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte, ali i dovode do niza drugih dobiti za stanovništvo Crne Gore (opisano u prethodnim poglavljima obrasca). Metodologija korišćenja prilikom obračuna finansijskih prihoda je EU i međunarodna metodologija za ovu vrstu proračuna prilagođena uslovima u Crnoj Gori (uzete su u obzir akcize na fosilna goriva u zemlji). Implementacijom ove Uredbe ne proizilaze dodatne međunarodne finansijske obaveze.

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. Objasni.**

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

- U inicijalnoj fazi izrade teksta Predloga uredbe osnovana je Radna grupa koju su između ostalog činili predstavnici: Ministarstva ekologije, prostoronog planiranja i urbanizma, Ministarstva ekonomskog razvoja, Ministarstva kapitalnih investicija, Agencije za zaštitu životne sredine, nezavisni eksperti kao i predstavnik nevladine organizacije EKO tim.

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? Koji će biti preduzeti 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.

Provjera ispunjenja ciljeva vršiće se kroz:

- praćenje sredstava uplaćenih po osnovu emisionih kredita Fondu za zaštitu životne sredine (Eko fond).
- praćenje nivoa gasova sa efektom staklene bašte u godišnjim inventarima gasova sa efektom staklene bašte koje priprema Agencija za zaštitu životne sredine, kao i kroz verifikovane

klb

primjedba

- Izvještaje o emisijama gasova sa efektom staklene bašte samih industrijskih i energetskih postrojenja.

Sredstva uplaćena Eko fondu po osnovu emisionih kredita i nivoi gasova sa efektom staklene bašte na godišnjem nivou ključni su indikatori ispunjenja ciljeva ovog propisa.

Tokom implementacije Uredbe, u skladu sa propisanim procedurama, nadležno ministarstvo za poslove životne sredine će redovno obavještavati Evropsku komisiju.

Monitoring i evaluaciju sprovođenja Uredbe će vršiti Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma.

Podgorica, 27.08.2021 god.



MINISTAR

Ratko Mitrović