ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

# ЈАГЛЕРОДНИОТ НАДОМЕСТОК

## МОЖНОСТ ЗА ПОЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА НА ГРАЃАНИТЕ

ЗАЕДНО ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА

Еко свест
МЗМП
CNVP
Building a Greener Economic Environment

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

# ЈАГЛЕРОДНИОТ НАДОМЕСТОК

## МОЖНОСТ ЗА ПОЗДРАВА ЖИВОТНА СРЕДИНА НА ГРАЃАНИТЕ

**Издавач**
Македонско здружение на млади правници

**Автор**
Бојана Божиновска Силјановска

**Проект**
Граѓанските организации во акција за климатските промени

**Спроведувачи**
Проектот го спроведува Центарот за истражување и информирање на животната средина Еко-Свест во соработка со Македонското здружение на млади правници-МЗПМ и Организацијата за поврзување на природни вредности и луѓе – ЦНВП

**Лектура**
Елеонора Стојкоска-Попетревска

**Графички дизајн**
Харис Муриќ

**Скопје, 2023**

Sweden Sverige

Оваа анализа е подготвена во рамките на проектот „Граѓанските организации во акција за климата“, поддржан од Шведската меѓународна агенција за развојна соработка – СИДА. Изразените ставови и мислења се на авторите на оваа анализа и нужно не ги одразуваат ставовите и мислењата на донаторот и на владата на Шведска.

# СОДРЖИНА


РЕЗИМЕ 1

ВОВЕД 2

МЕТОДОЛОГИЈА 2

ПРАВНА РАМКА 3

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ 3

ЗАКОН ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА 5

ЈАГЛЕРОДЕН НАДОМЕСТОК 6

КОМЕНТАРИ НА ЗАКОНОТ ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА 7

ПРЕПОРАКИ 10

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА 11

# РЕЗИМЕ


Постојната правна и институционална рамка во Република Северна Македонија не ги обезбедува сите потребни услови за ефикасно и ефективно спроведување и следење на донесените мерки и политики за ублажување на климатските промени и потребно е да се преземат активности на национално и локално ниво за надминување на состојбите.

Законот за климатска акција ќе воспостави рамка за климатска акција за намалување на емисиите на стакленички гасови во атмосферата и за отстранување по пат на природни и други апсорбенти, како и адаптација кон климатските промени.

Потребно е да се обезбедат одговорности на институциите во климатските активности со неопходен, квалификуван персонал и, колку што е можно, посебна структура за климатско дејствување, било да е тоа сектор или одделение.

Со Законот за климатска акција се воведува надоместок за јаглерод, кој ќе подразбира дека правните лица што вршат дејност, односно активност и кои испуштаат стакленички гасови при вршење на дејностите, се должни да плаќаат надоместок за емисија на стакленички гасови за секој тон верификуван емитуван јаглероден диоксид или еквивалент на јаглероден диоксид.

**Воведувањето на јаглеродниот надоместок може да претставува можност за наменско трошење на парите и унапредување на животната средина за граѓаните.**

# ВОВЕД

Се проценува дека од прединдустрискиот период човечките активности ја зголемиле глобалната просечна температура на Земјата за 1,8 Целзиусов степен, број кој моментално се зголемува за 0,36 Целзиусови степени секоја деценија. Сегашниот тренд на затоплување е недвосмислено резултат на човековата активност од 1950-тите и се одвива со невидена брзина во текот на милениумите. [1]

Како глобален предизвик, климатските промени бараат итна акција од сите земји. Признавајќи ги заканата и потребата од преземање акции против глобалното затоплување, земјите вложуваат заеднички напор во борбата против климатските промени во согласност со барањата од Рамковната конвенција на Обединетите нации за климатски промени (во понатамошниот текст: Конвенцијата). Република Северна Македонија е активно вклучена во глобалните напори за борба против негативните ефекти од климатските промени.

Како земја со околу 2 милиони жители, на Република Северна Македонија отпаѓа мал дел од емисиите на стакленички гасови на глобално ниво. Сепак, земјата има високи емисии на јаглероден диоксид (CO2) за секој жител посебно и континуирано се соочува со лош квалитет на воздухот и со други форми на загадување на животната средина предизвикани од согорување фосилни горива, индустриски активности, несоодветно управување со отпад и неодржливи практики за управување со земјоделството и шумите. Република Северна Македонија ја призна потребата од преземање ефективни активности за ублажување на негативните влијанија од климатските промени. Во таа насока, земјата ја ратификува Конвенцијата на 4 декември 1997 година и стана членка на Конвенцијата на 28 април 1998 година.[2]

# МЕТОДОЛОГИЈА

Документот има цел да ги постигне следните истражувачки цели:

- **Презентација на Законот за климатска акција;**
- **Информирање за применливоста и коментар на Законот;**
- **Давање препораки.**

Методолошкиот пристап при изработката на документот вклучува примена на следните истражувачки методи:

- **Канцелариско истражување – консултирање на националното релевантно право, извештаи и документи.**

[1] https://climate.nasa.gov/global-warming-vs-climate-change/#:~:text=Global%20warming%20is%20the%20long,gas%20levels%20in%20Earth's%20atmosphere.

[2] Извештај за проценка на влијанието на регулативата – Закон за климатска акција, објавен на Единствен национален регистар на прописи на Република Северна Македонија https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=77486

# ПРАВНА РАМКА

Законот за животна средина е досега единствениот закон што содржи релевантни одредби на тема климатски промени, а Министерството за животна средина и просторно планирање има изработено:

1. **Три национални извештаи (комуникации) кон Рамковната конвенција на ООН за климатски промени 2003, 2008 и 2014;**
2. **Три двогодишни извешаи за климатски промени - 2015, 2018, 2021;**
3. **Иницијален и засилен национален поднесок кон договор од Париз, 2018, 2021;**
4. **Долгорочна стратегија и Акциски план за климатска акција, 2021;**
5. **Четири национални плана за климатски промени.**

Република Северна Македонија досега ги има ратификувано следниве меѓународни документи:

- **Рамковната конвенција на ООН за климатски промени,**
- **Договорот од Кјото,**
- **Амандманот од Доха,**
- **Амандманот од Кигали и**
- **Договорот од Париз.**

Во контекст на процесот на пристапување кон Европската Унија (ЕУ), со цел усогласување на националното законодавство со правото на ЕУ од областа на климатските промени и исполнување на обврските за ублажувањето на климатските промени кон обврските на ЕУ, подготвен е нацрт на Закон за климатска акција.

# ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ

Досегашната постојна правна и институционална рамка во Северна Македонија не ги обезбедува сите потребни услови за ефикасно и ефективно спроведување и следење на донесените мерки и политики за ублажување на климатските промени и потребно е да се преземат активности на национално и локално ниво за

надминување на состојбите. Со ангажманот и вложените напори на државните институции, прифатени се меѓународни обврски за намалување на ефектот од климатските промени, при што се подготвени и донесени голем број стратешки, плански и програмски документи на национално и локално ниво. Дефинираните активности за ублажување на климатските промени во наведените документи не се целосно имплементирани и не се следи нивната реализација.

Националниот комитет за климатски промени на Република Северна Македонија, кој треба да дава насоки за севкупните климатски акции, како и да придонесе за интеграција на активностите во секторските политики, планови и мерки, е формиран во 2003 година, но во пракса не функционира, односно неговото постоење е од формална природа.

Не е воспоставен систем за инвентаризација на емисии на стакленички гасови, додека Национален инвентар на емисии на стакленички гасови е воспоставен од повеќе институции. Поради тоа, не постои единствена база на податоци за емисија на стакленички гасови на едно место, што го отежнува нивното користење при изготвување на националните стратешки, плански и програмски документи за климатска акција.

Отсуствува функционална поврзаност и координација меѓу институциите на национално и локално ниво при спроведување на мерките и активностите за планирање на политиките за ублажување на климатските промени, како и нивно следење. Недостатокот на финансиски, кадровски и технички ресурси, како битен предуслов за интеграцијата на климатските политики во сите сектори, дополнително придонесуваат да не се постигнат посакуваните ефекти за ублажување на климатските промени.[3]

Државниот завод за ревизија укажува дека постојат ограничени човечки и технички ресурси за климатски промени кај надлежните институции, што влијае врз нивното ефикасно функционирање. Иако се отпочнати одредени активности со зајакнување на кадровските капацитети за управување со климатските промени, сепак постои потреба од нивно забрзување на преку организирање обуки за вработените чии работни активности се непосредно поврзани со активности за климатска акција. Потребна е анализа на веќе спроведени обуки со цел да се добие првична слика за подготвеноста на институциите да се соочат со предизвиците за климатска акција, кои се зададени во законските и подзаконските акти.

Отсуствуваат функционални софтверски платформи за мониторинг и верификација на енергетската ефикасност и емисиите на CO2, со што не е овозможено следење на резултатите од преземените активности за

[3] Конечен извештај од ревизија на успешност „Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел ублажување на климатските промени", мај, 2022 https://dzr.mk/sites/default/files/2022-07/68_RU_Prezemeni_merki_politiki_ublazuvanje_klimatski_promeni_KOMPLET_2022.pdf

постигнување подобра заштеда на енергија и помала емисија на стакленички гасови, кои треба да бидат основа за планирање на идните мерки и активности за климатска акција.[4]

Во Северна Македонија не е воспоставено климатско означување на буџетот и недостасува систем на следење на јавните расходи наменети за ублажување/адаптирање на климатските промени. Недостаток на критериуми и јасна дефиниција за климатско финансирање во законската регулатива беше предмет што ревизијата го разгледа анализирајќи го документот насловен како „Критериуми за утврдување програми/проекти и активности поврзани со климатски промени", подготвен од страна на UNDP. Во истиот документ се потенцира важноста од климатско буџетско означување со цел мотивирање на носителите на буџетот подобро да ги обликуваат своите системи за управување со јавните финансии и вклучување на националните политики за клима како дел од буџетскиот процес. Буџетот во Северна Македонија не распознава буџетско означување за климатски промени, но имајќи предвид дека еден од стратешките приоритети при креирање на Буџетот е заштитата на животната средина, зелен развој, намалување на аерозагадувањето и влијанието на климатските промени, ревизијата смета дека е потребно да се преземат мерки од страна на надлежните институции за разгледување на овие аспекти.

# ЗАКОН ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА

Владата на Република Северна Македонија, во декември 2022 година го објави **Предлог-законот за климатска акција[5]** на Единствениот национален електронски регистар. Предлог-законот за климатска акција е усогласен со директивите и регулативите на Европската Унија со кои се уредува климатската акција на земјите членки и со него се планира да се воспостави рамка за климатска акција за намалување на емисиите на стакленички гасови во атмосферата и отстранување по пат на природни и други апсорбенти, како и адаптација кон климатските промени.

Законот, всушност, предвидува т.н. Рамка за климатска акција, во која влегуваат планирање на климатската акција и усогласување на стратешките и планските документи од другите сектори со основните плански документи за климатска акција, воспоставување механизам за следење и известување на емисиите на стакленички гасови и отстранувањето по апсорбенти, вклучувајќи го Националниот инвентар и системот за известување за политиките, мерките и проекциите воспоставен со одредбите на овој закон, услови за издавање дозволи за емисии на стакленички гасови за операторите на стационарните инсталации, следење и известување за емисии на стакленички гасови од воздухопловни активности и мерки за намалување на емисиите на стакленички гасови во определени сектори и адаптација на секторите кон климатските промени.

[4] Ibid

[5] https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=77486

Оттука, очигледно е дека со овој законски акт, Република Северна Македонија има намера да воспостави стратешки пристап за преземање климатска акција со цел ублажување на климатските промени и адаптација на непожелните ефекти од климатските промени следејќи ги обврските и препораките што произлегуваат од меѓународните документи и договори за намалување на стакленичките гасови. Во таа насока Законот предвидува донесување долгорочна Стратегија за климатска акција и Акционен план, како и Национален план за енергија и клима.[6]

Во делот на давање насоки, мислење и препораки за севкупните климатски акции како дел од климатската акција за интегрирање на климатските акции во секторските политики, Законот предвидува и воспоставување Национален координативен механизам за климатска акција, кој е составен од Националниот координативен совет за климатска акција, Националниот совет за одржлив развој и Научното советодавно тело. Во рамките на Национален координативен механизам за климатска акција влегуваат сите релевантни чинители од органите на управата, науката, стопанските комори и здруженијата на граѓани, со цел да се обезбеди целосна координација на капацитетите за климатска акција.

## ЈАГЛЕРОДЕН НАДОМЕСТОК

Со Законот за климатска акција се воведува надоместок за јаглерод, кој подразбира дека правните лица што вршат дејност, односно активност и кои испуштаат стакленички гасови при вршење дејностите, се должни да плаќаат надоместок за емисија на стакленички гасови за секој тон верификуван емитуван јаглероден диоксид или еквивалент на јаглероден диоксид.

Законот утврдува дека јаглеродниот надоместок ќе биде со скалест раст, започнувајќи не помалку од 2,5% од висината на пазарната цена на дозволените емисии на Европскиот регулиран пазар.

Особено е важно што овој член и глава од законот ги определуваат средствата од јаглеродниот надоместок како наменски и пропишува за што ќе служат. Собраните средства од надоместокот се приход на буџетот на Министерството за животна средина и просторно планирање и се користат исклучиво за финансирање и реализација на активностите дефинирани во законот, активности за инвестиции погодни за климата, за образование во областа климатски промени, за информации и јавна свест и за родови аспекти, млади и ранливи групи итн.[7]

Собраните средства ќе се распределуваат согласно годишна програма за финансирање на активностите за климатска акција, која ја предлага министерот за животна средина и просторно планирање врз основа на активностите предвидени во планските документи.

[6] Анализа за развојот и одржливото планирање на транспортот во Република Северна Македонија од аспект на влијанието врз климатските промени, МЗМП, Скопје 2023

[7] Нацрт текст на Предлог Закон за климатска акција

# КОМЕНТАРИ НА ЗАКОН ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА

Структурираноста на Законот на климатска акција е различна од другите закони од областа. Ова особено се однесува на споменувањето и повикувањето на различни меѓународни документи. Во сообразност со ова уште при самиот почеток е соодветно да стои јасна обврска во член 2 став 1 алинеја 1 и да гласи: - придонес за зголемување на напорите за зајакнување на глобалниот одговор кон заканата од климатските промени, согласно долгорочната цел на Договорот од Париз, за одржување на глобалниот пораст на температурата во овој век под 2°C Република Северна Македонија е потписник и ратификувала поголем број меѓународни договори кои се директно поврзани со климата и климатските промени, па во овој закон треба сите да се земат предвид како релевантни. Поради тоа Член 2 став 1 алинеја 6 треба да гласи - воспоставување рамка за политики, планирање и административни мерки неопходни за да се намалат емисиите на стакленички гасови од изворите на ниво што се смета за научно неопходно, како и одржување и зајакнување на отстранувањата од понори, земајќи ги предвид преземените обврски и заложби согласно меѓународните договори од областа на климатски промени, ратификувани од Република Северна Македонија.

Се препорачува во член 4 став 2 алинеја 7, каде што се објаснува достапноста на извештаите изработени согласно одредбите на законот, да ги направат јавно достапни на официјалните веб-страници на органите. Ова треба да се нагласи, бидејќи документите не се доволно достапни на увид на јавноста и често се случува да бидат достапни на увид на јавноста само на огласна табла во просториите на општините, што не е ефикасно, ниту транспарентно.

Во законскиот текст се употребува терминот „*апсорбент*", а би требало да се замени со терминот „*јаглероден понор*". Направен е несоодветен превод на терминот „*Carbon sink*", а како најсоодветен превод е „*јаглероден понор*". Дополнително во делот со дефиниции на законот недостасуваат дефиниции за следниве поими: научно неопходни, ранливост, отпорност, конзервативна проценка на емисиите (на инсталацијата или операторот на воздухоплов каде што е соодветно.) Од друга страна, дефиницијата за неусогласеност не треба да биде во делот со дефиниции, зошто, во смисла на овој закон, може да постои и друга неусогласеност. Треба да се префрли во нормативен член.

Во член 8 став 4 точка 20 соодветно е да се предвидени тројца претставници од невладините организации активни во сферата на климатската акција, од кои еден претставник од формите на младинско организирање. Исто така став 6 да се дополни и да гласи: (6) Составот на Советот се утврдува со именување на државните секретари од страна на Владата на Република Северна Македонија. Другите членови од точките 15),16),17),18) и 21) од овој член се назначуваат на претходно барање на Министерството. Претставниците од точка 20) од овој член се избираат на тој начин што Министерството испраќа барање за номинација од Советот за соработка со и развој на граѓанскиот сектор воспоставен врз основа на Одлуката за формирање Совет за соработка меѓу Владата и граѓанското општество.

Во законскиот текст се споменати повеќе различни тела со различни функции и поврзаности. Дел од нив и веќе постојнки, а дел новоформирани. Така одделен член се однесува на Националниот совет за одржлив развој. Нејасна е потребата за дефинирање на работата на овој совет во овој закон, зашто неговата работа е веќе регулирана во претходна Одлука за формирање национален совет за одржлив развој. Во овој закон треба да се дефинира меѓусебната соработка, комуникација и координација и придонес за климатска акција.

Постои потреба јасно да се утврди врската помеѓу советодавното научно тело и Координативниот совет за клима и да се предвидат критериуми за избор на членови.

Постои потреба во законот да се додаде Националниот план за адаптација, кој треба да биде дел од основните стратешки и плански документи за климатска акција, бидејќи е дел од обврските кон ЕУ што државата ги има во секторот клима. ЕУ-стратегијата за адаптација кон клима (COM/2021/82 final) предвидува Национални планови за адаптација за справување со климатските предизвици. Минимум содржина, процес на носење Национален план за адаптација, треба да се регулира со подзаконски акт кој ќе произлезе од овој закон.

Препорачливо е да се дадат поконкретни насоки за следење и мониторирање на акцискиот план, односно член 11. Во член 18 став (4) да се дополни и да гласи: (4) Министерството е должно да го следи спроведувањето на Акцискиот план и, кога е потребно, до Владата на Република Северна Македонија да предложи измени и дополнувања или корективни акции. Министерството доставува извештај до Националниот координативен совет за спроведувањето на Акцискиот план на секои 2 години. Извештајот за спроведување на Акцискиот план е достапен како што е опишано во член 4 од овој Закон.

Во член 19 став (5) е предвидено: Органите на државната управа, општините, општините во градот Скопје и Градот Скопје во чија надлежност се секторите од став (2) од овој член можат да развијат секторски плански документи за адаптација кон климатските промени низ широк консултативен процес и со почитување на одредбите за учество на јавноста согласно прописите од областа на животната средина. Законодавецот би требало да додаде дека: Минималната содржина на секторските плански документи за адаптација кон климатските промени се пропишува со правилник што го носи органот надлежен за законот за климатска акција. И со дополнителен нов став да уреди: Општините, општините во градот Скопје и Град Скопје во чија надлежност се секторите од став (2) од овој член можат да развијат регионални стратегии за адаптација кон климатски промени согласно Законот за меѓуопштинска соработка.

Глава 5 од законот е посветена на финансирањето на климатската акција, воведува сосема нов надоместок и го уредува неговото пресметување. Членот 40 го определува надоместокот за јаглерод, иако при носењето на законот подетално ќе се увиди во каква форма ќе биде предвиден: такса, надоместок, данок итн.

Она што законодавецот треба да го предвиди во членот 40 е дека Владата ги утврдува цената и методологијата за утврдување на цената за надоместокот.

Понатаму, земајќи го предвид импактот што овој надоместок ќе го има во смисла на финансирање на климатската акција и промените во сферата на животната средина во земјава, се забележува потребата за поголема транспарентност и затоа членот 41 треба да предвидува и учество на претставник на граѓанскиот сектор во Комисијата за распределба на средства од климатска акција формирана од министерот. Исто така, ставот 6, освен објавување на јавниот конкурс за доделување на средствата во два дневни весника, треба да се дополни со објавување на официјалната веб-страница на Министерството, со рок за аплицирање во траење од 30 дена.

На крајот, одредбите што се однесуваат на Дозволата за емисија на стакленички гасови (член 44- член 51) треба да се уредат во целост соодветно со целта на законот - овозможување климатска акција и редукција на емисиите, со предвидување систем на ограничување и/или тргување на стакленичките емисии и одложена примена во фази. Во првата фаза да се обезбеди следење на мониторинг-планот, а потоа и фазно воведување на системот на ограничување и тргување на емисии. Како и да се напишат преодни одредби за почнување на примена на овие одредби.

# ПРЕПОРАКИ

- Да се обезбедат одговорности на институциите во климатските активности со неопходен, квалификуван персонал и, колку што е можно, посебна структура за климатско дејствување, било да е тоа сектор или одделение.

- Да се обезбедат јасен мандат и сеопфатен, доследен опис на задачите и одговорностите на секоја од овие структури за климатско дејствување, избегнувајќи преклопувања и судири на компетенции со други структури во истата институција или со други институции.

- Да се осигури дека секоја од овие структури за климатско дејствување е екипирана и опремена со потребните човечки, финансиски и технички ресурси, кои ги покриваат сите релевантни предмети што спаѓаат во нивните надлежности и функции (политики, регулаторна, следење, известување, право и финансии).

- Да им се обезбедат на институциите одговорности во климатските активности со правна и финансиска поддршка.

- Каде што задачите во климатските активности се споделуваат во рамките на одредена институција, да се осигури дека се воспоставени комуникациски, координативни и механизми за соработка.

- Потребни се континуирани напори за навремена подготовка на националните документи за климатски промени.

- Јасно да се назначи кон кого репортира Република Северна Македонија во врска со климатската акција, со оглед на тоа дека не е членка на ЕУ.

- Да се направи климатско финансирање и јасно означување на тоа каде буџетски ќе се лоцираат парите од јаглеродниот надоместок и тоа да се спроведува соодветно.

- Да се задржи дефиницијата за намената од парите собрани од јаглеродниот надоместок како во предлог-законот, со цел проактивна адаптација на климатските промени и заштита на животната средина.

# КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА


- https://climate.nasa.gov/global-warming-vs-climate-change/#:~:text=Global%20warming%20is%20the%20long,gas%20levels%20in%20Earth's%20atmosphere

- Извештај за проценка на влијанието на регулативата – Закон за климатска акција, објавен на Единствен национален регистар на прописи на Република Северна Македонија https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=77486

- Конечен извештај од ревизија на успешност „Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел ублажување на климатските промени“, мај, 2022 https://dzr.mk/sites/default/files/2022-07/68_RU_Prezemeni_merki_politiki_ublazuvanje_klimatski_promeni_KOMPLET_2022.pdf

- https://ener.gov.mk/Default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=77486

- Нацрт текст на Предлог Закон за климатска акција

- Анализа за развојот и одржливото планирање на транспортот во Република Северна Македонија од аспект на влијанието врз климатските промени, МЗМП, Скопје 2023