

UDK:
Bibliid 1451-3188, 8 (2009)
Год VIII, бр. стр.
Изворни научни рад
Март 2009.

СИСТЕМ КРЕДИТА ЗА ЕМИСИЈУ ГАСОВА СА ЕФЕКТОМ СТАКЛЕНЕ БАШТЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

*Проф. др Александра ЧАВОШКИ**

ABSTRACT

The article examines provisions of the Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community which should enable the cost-effective reduction of such emissions. Bearing in mind the obligations prescribed by the Kyoto Protocol the author analyzed the Directive 2004/101/EC which amended the aforementioned Directive 2003/87/EC with the aim of adjusting the Joint Implementation and the Clean Development Mechanism with the European Union Emission Trading System. Finally, the author outlined the current achievement of Serbia in harmonizing its legislation in this field with the relevant EU legislation.

Кључне речи: Систем кредита, емисије, гасови са ефектом стаклене баште, Кјото Протокол, механизам чистог развоја, предлог Закона о заштити ваздуха.

1) СВРХА

Систем кредита за емисију гасова са ефектом стаклене баште представља окосницу политике Европске уније у решавању проблема промене климе и глобалног загревања. Ради се о посебној врсти механизма контроле емисија чији је коначни циљ смањење даљег загађивања ваздуха гасовима са ефектом стаклене баште, као и испуњавање обавеза сваке државе чланице и саме Уније утврђених Кјото протоколом. Иако је претеча ове идеје делимично била уграђена у саму Оквирну конвенцију Уједињених нација о промени климе, а разрађена Кјото Протоколом уз ову Конвенци-

* Правни факултет Универзитета Унион у Београду.

ју, Европска унија је првобитно развила свој систем трговине кредитима за емисију поменутих гасова независно од поменутих међународних механизма. Делимично је томе била разлог чињеница да је Кјото протокол ступио на снагу са великим закашњењем након свог потписивања и то фебруара 2006. године. Ваља истаћи да је неопходност борбе против промене климе била предмет четвртог, петог и шестог еколошког акционог програма. Ова тема била је такође предмет расправе на више састанака Европског савета од којих је важно поменути закључке Европског савета¹ од марта 2001. године којом је потврђена посвећеност предузимања мера за смањење емисија, као и испуњавања обавеза предвиђених Кјото Протоколом. Том приликом је Европски савет позвао државе чланице да размотре начине за брзу ратификацију овог протокола, али и начине за његову примену. Међутим, сам механизам кредита произашао је из расправе која је уследила након припреме Зелене књиге о трговини кредитима за емисију гасова стаклене баште² у којој је објашњен систем трговине кредитима и веза између овог механизма и обавеза из Кјото протокола. Будући да је наишао на прихватање од стране држава чланица ускоро се започело са израдом мера којима је овај систем заживео у пракси.

II) МЕРЕ ЕУ

У циљу смањења емисије угљен диоксида и осталих гасова са ефектом стаклене баште Европски парламент и Савет су усвојили Директиву којом се утврђује систем кредита за емисију гасова са ефектом стаклене баште.³ У почетку се примењивао на свих 27 држава чланица, да би од 1. јануара 2008. године његова примена била проширена и на земље ЕФТА-е и то на Норвешку, Исланд и Линхејнштајн. Ова Директива је донекла измењена

¹ Presidency Conclusions, Stockholm European Council, 23 and 24 March 2001, Annex II - European Council Declaration on Climate Change, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.%20ann-r1.en1.html.

² Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, Brussels, 8.3.2000COM(2000) 87 final, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2000/com2000_0087en01.pdf.

³ “Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC” делимично измењена “Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms”, *Official Journal L 338, 13/11/2004 P. 0018 – 0023*.

ступањем на снагу нове директиве Европског парламента и Савета бр. 2004/101/ЕЦ⁴ којом је извршено усклађивање са обавезама утврђеним Кјото протоколом.

III) САДРЖАЈ

Директива бр. 2003/87/ЕЗ

Овај пропис почива на систему дозвола за емисије угљен-диоксида и осталих гасова са ефектом стаклене баште предвиђених директивом почевши од 1. јануара 2005. године који доводе по појаве глобалног загревања. Сходно директиви, сва постројења која су набројана у Анексу I директиве, а то су постројења у енергетском сектору, производњи челика и гвожђа, рударству и индустрији папира и пампура, морају имати дозволе за емисију одређених гасова стаклене баште које издају надлежни национални органи. Директивом је тачно утврђен садржај сваке пријаве за добијање ове врсте дозволе⁵, као и саме дозволе за рад⁶. Овом директивом обавезује се свака држава чланица да припреми „Национални план расподеле“ којим ће се утврдити граничне количине емисије за сваку поједину централу за производњу енергије и остале изворе енергије. Свака централа, односно постројење добија одређен број кредита за одређени период који одражава ту дозвољену количину емисије ових гасова⁷. Укупан износ кредита за сва постројења у једној држави чланици не сме да прелази граничну вредност емисије гасова стаклене баште који је предвиђен Кјото протоколом за ту државу чланицу. Национални план се доставља Комисији на одобрење за сваки пе-

⁴ “Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol’s project mechanisms (Text with EEA relevance)”, *Official Journal L 338, 13/11/2004 P. 0018 – 0023*.

⁵ Пријава мора да садржи следеће елементе: постројење, активности постројења и технологију која се користи; материјале који се користе а који могу да емитују гасове са ефектом стаклене баште а наведени су у Анексу II; изворе емисије гасова и мере за вршење надзора и извештавања о емисијама.

⁶ Дозвола садржи следеће елементе: име и адресу оператера; активности у оквиру постројења и емисије; методологију вршења надзора и интензитет; обавезе извештавања о емисијама; обавеза да се у првих четири месеца сваке године достави број кредита који је израчунат према укупној емисији у току претходне године.

⁷ Треба рећи да један кредит дозвољава емисију једне тоне угљен диоксида или одговарајућег износа неког друго гаса са ефектом стаклене баште.

риод, будући да сваки национални план покрива период од три године.⁸ Комисија испитује сваки план у складу са 12 параметара који су прописани Анексом III директиве. Ваља рећи да су за први период који је трајао до 1. јануара 2008. године кредити додељивани без икакве накнаде, док ће се у другој фази, која је започела одмах након истека прве, 90% кредита додељивати бесплатно. Овим расподељеним кредитима компаније могу да тргују, што у пракси значи да оне централе или друга постројења који загађују животну средину преко дозвољене вредности (односно количине која је прописана за свако од њих), могу да купе кредите од оних компанија које загађују средину у количини која је мања од прописане. На овај начин се санкционишу она постројења која превише загађују, а, с друге стране, награђују она која у свој рад уводе високе еколошке стандарде. Први период од 2005-2008. године покривао је само дванаест хиљада постројења и односио се једино на емисију угљен диоксида, док ће друга фаза предвиђена за период од 2008-2012. године покривати све гасове са ефектом стаклене баште. Државе чланице су имале могућност да траже дерогирање прописа за одређена постројења обухваћена овим системом закључно са 31. децембром 2007. године. Други период почео је 1. јануара 2008. године и трајаће пет година, тачније до краја 2012. године и поклапа се са првом фазом испуњења обавеза сходно Кјото протоколу. Трећи период, који ће значајно бити различит од ова прва два, почеће 2013. године и трајати до 2020. године. Прва измена током треће фазе примене кредита огледа се у томе да се кредити неће делити бесплатно и да ће укупна емисија гасова са ефектом стаклене баште бити линеарно смањивана почевши већ од друге фазе примене ове директиве. Међутим, постојаће могућност да одређене државе чланице траже привремено дерогирање ових одредби Директиве за она постројења која се баве производњом и дистрибуцијом електричне енергије. Следећа измена тиче се обавезе израде националних планова расподеле која се укида за ову трећу фазу примене система трговине кредитима и уводе се униформна правила расподеле на нивоу Европске уније. Све ове измене су последица недостатка јединственог приступа држава чланица у додељивању кредита, што се показало у првој фази примене ове Директиве.⁹ Њоме се такође

⁸ Први период покрива период од 2005. до 2008. године.

⁹ MEMO/08/796, Questions and Answers on the revised EU Emissions Trading System Brussels, 17 December 2008, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/796&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

предвиђа обавеза свих оператора постројења да достављају годишње извештаје надлежном органу о емисијама гасова стаклене баште за односну годину. Директива предвиђа и систем санкција за непоштовање утврђених обавеза, те се наплаћује новчана казна од 100 евра за сваку емисију тоне угљен диоксида или неког друго прописаног гаса са ефектом стаклене баште. Зарад лакшег праћења куповине и размене система кредита између централа и других постројења на тржишту, а у складу са обавезама из Директиве Комисија је усвојила уредбу¹⁰ којом се образује систем регистара у форми електронске базе података о расподели кредита и њиховом преносу и отказивању додељених кредита. Првобитно није постојала обавеза да ова база података буде у електронској форми, али зарад бољег приступа информацијама та форма је прописана новом уредбом¹¹ којом је делимично измењена горе поменута уредба. Комисија ће поставити и централног администратора који ће водити независни централни преглед кредита и преноса кредита и водити рачуна о свим неправилностима.

Директива бр. 2004/101/ЕЗ

Будући да је примена Директиве бр. 2003/87/ЕЗ започела независно од Кјото протокола, било је неопходно повезати овај установљени систем кредита са механизмима из самог протокола. Усвајањем ове директива два механизма предвиђена Кјото протоколом - „механизам чистог развоја“ и „пројекти намењени у сврхе смањења антропогених емисија из извора гасова са ефектом стаклене баште“¹² - усклађена су са системом кредита, тачније коришћењем ова два механизма оператери ће моћи да испуне своје обавезе које имају према систему кредита за емисију ових гасова. Такође су овом директивом изједначени кредити који се добијају сходно механизмима из Кјото протокола и ових из система кредита ЕУ. Утврђено је да

¹⁰ “Commission Regulation (EC) No 2216/2004 of 21 December 2004 for a standardised and secured system of registries pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council and Decision No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance)”, *Official Journal L 386, 29/12/2004 P. 0001 – 0077*.

¹¹ “Commission Regulation (EC) No 916/2007 of 31 July 2007 amending Regulation (EC) No 2216/2004 for a standardised and secured system of registries pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council and Decision No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance”, *Official Journal L 200, 01/08/2007 P. 0005 – 0039*.

¹² Познатији као joint implementation mechanism.

ће се на овај начин смањити трошкови који падају на терет постројења која су део ове шеме кредита и то за више од 20% у периоду од 2008. до 2012. године. Директивом су такође предвиђене мере којима се спречава дво-струко рачунање кредита који настају применом горе поменути два механизма из Кјото протокола, а прозилазе из активности које су већ прописане директивом 2003/87/ЕЗ.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива којом се утврђује систем кредита за емисију гасова стаклене баште ступила је на снагу даном објављивања у Службеном гласнику Европске уније и то 13. октобра 2003. године. Државе чланице су биле дужне да најкасније до 31. децембра 2003. године унесу Директиву у национално право, што говори да се радило о важној мери која је морала бити примењена у врло кратком року. Директива бр. 2004/101/ЕЗ је такође ступила даном објављивања у Службеном гласнику Европске уније и оставила је изнова краatak рок за своје уношење у национално право и то до 13. новембра 2005. године.

V) ИЗВОРИ

1. “Commission Regulation (EC) No 2216/2004 of 21 December 2004 for a standardised and secured system of registries pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council and Decision No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council (Text with EEA relevance)”, *Official Journal L 386, 29/12/2004 P. 0001 – 0077*;
2. “Commission Regulation (EC) No 916/2007 of 31 July 2007 amending Regulation (EC) No 2216/2004 for a standardised and secured system of registries pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council and Decision No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council Text with EEA relevance”, *Official Journal L 200, 01/08/2007 P. 0005 – 0039*;
3. “Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC (Text with EEA relevance)”, *Official Journal L 275, 25/10/2003 P. 0032 – 0046*;
4. “Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme

for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms (Text with EEA relevance)", *Official Journal L 338*, 13/11/2004 P. 0018 – 0023;

5. "Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union", COM/2000/0087 final, Not published in the Official Journal, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28109.htm>;
6. "Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change", http://unfccc.int/essential_background/kyoto_protocol/items/1678.php;
7. "Presidency Conclusions", Stockholm European Council, 23 and 24 March 2001, Annex II - European Council Declaration on Climate Change, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/0100-r1.%20ann-r1.en1.html
8. Предлог Закона о заштити ваздуха, http://www.parlament.sr.gov.yu/content/lat/akta/akta_detalji.asp?Id=832&t=P#
9. "Presidency Conclusions", Brussels European Council 8/9 March 2007, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf;
10. "United Nations Framework Convention on Climate Change", <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Значај прописа којима се утврђује овај механизам трговине кредитима за емисију гасова са ефектом стаклене баште може се сагледати у оквиру процеса усклађивања домаћих прописа са прописима Европске уније. Министарство животне средине и просторног планирања је припремило предлог Закона о заштити ваздуха који се у једном свом делу посебно бави прописивањем мера за спречавање и смањење загађивања ваздуха које утиче на промену климе¹³. Будући да је Република Србија ратификовала Оквирну конвенцију УН о промени климе и Кјото Протокол¹⁴, предлогом закона је утврђено да се мере за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште могу спроводити у оквиру „механизма чистог развоја” предвиђеног овим Протоколом. Ваља рећи да је овим предлогом утврђено да постоји обавеза вођења Националног инвентара емисије гасова са ефен-

¹³ Члан 50 предлога Закона о заштити ваздуха.

¹⁴ „Службени гласник Републике Србије” – Међународни уговори, бр.88/07.

том стаклене баште, чиме се знатно олакшава будућа примена поменутог система кредита за емисију ових гасова. Штавише, Влада Републике Србије је дужан да оснује Национално тело за спровођење механизма чистог развоја које одобрава програме и пројекте који се спроводе у оквиру овог механизма. Свакако да ступањем у чланство предстоје обавезе које је Европска унија преузела на себе као највећа регионална организација, те су овакве иницијативе државних органа, али и представљање релеватних прописа, од великог значаја на путу ка Европској унији.