

MINISTARSTVO ZAŠTITE OKOLIŠA I PRIRODE

KLASA: 018-05/15-05/01

URBROJ: 517-06-1-2-15-28

Zagreb, 6. srpnja 2015.

ISKAZ O PROCJENI UČINAKA PROPISA ZA ZAKON O RATIFIKACIJI IZMJENE IZ DOHE KYOTSKOG PROTOKOLA UZ OKVIRNU KONVENCIJU UJEDINJENIH NARODA O PROMJENI KLIME

1. PROBLEM

Pitanje klimatskih promjena na globalnom planu rješava se Okvirnom konvencijom Ujedinjenih naroda o promjeni klime (UNFCCC), koja je usvojena u New Yorku u svibnju 1992. godine, a potpisana na samitu u Rio de Janeiru u lipnju iste godine. Do sada je 195 država ratificirala Okvirnu Konvenciju UN-a o promjeni klime.

Na Konferenciji stranaka UNFCCC u Kyotu je 11. prosinca 1997. godine prihvaćen Kyotski protokol kojim industrijalizirane države svijeta postavljaju cilj smanjenja emisije ukupno za 5 %, u razdoblju od 2008. do 2012. godine u odnosu na baznu 1990. godinu. Ciljevi za pojedine države su različiti: od -8 % smanjenja do +10 % povećanja emisije. Kyotski protokol danas ima 192 stranke. Prema Kyotskom protokolu za Republiku Hrvatsku je utvrđeno smanjenje emisije za 5% u odnosu na baznu, 1990. godinu u razdoblju od 2008. - 2012. godine, što je i ispunila.

Da bi se ostvarilo ograničenje rasta globalne temperature za 2°C do 2100. godine potrebno je hitno pojačati mjere smanjenja emisija u razdoblju do 2020. godine.

U tu svrhu 2005. godine osnovane su radne skupine u okviru kojih su stranke UNFCCC-a i Kyotskog protokola koje dogovaraju nacrt novog, postkyotskog sporazuma. U okviru Ad hoc radne skupine za razmatranje budućih obveza država Priloga I u okviru Kyotskog protokola i Ad hoc radne skupine za razmatranje dugoročne suradnje na ispunjenju ciljeva UNFCCC-a. Pregovori se vode u dva smjera: razmatranje obveza smanjenja emisija stakleničkih plinova u razdoblju nakon onog utvrđenog Kyotskim protokolom, od 2013. do 2020. godine te donošenje globalnog novog sporazuma nakon 2020. godine.

U prosincu 2012. godine, na Konferenciji o promjeni klime održanoj u Dohi, Katar, 192 stranke Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime (dalje u tekstu: Konvencija) usvojile su Izmjenu iz Dohe Kyotskog protokola (dalje u tekstu: Izmjena iz Dohe). Izmjenom iz Dohe uspostavlja se drugo obvezujuće razdoblje Kyotskog protokola koje počinje 1. siječnja 2013. godine, a završava 31. prosinca 2020. godine s pravno obvezujućim obvezama smanjenja emisija za stranke navedene u Prilogu B navedenom Protokolu. Prema Izmjeni iz Dohe, Europska unija, njezine države članice i Island obvezuju se ograničiti svoje prosječne godišnje emisije stakleničkih plinova u razdoblju od 2013. do 2020. godine na 80 % svojih emisija bazne godine (uglavnom 1990. godina). Ta se obveza temelji na ciljevima smanjenja emisije utvrđenima u klimatsko-energetskom paketu usvojenom 2009. godine, posebno u Sustavu trgovanja emisijama stakleničkih plinova Europske unije (EU ETS) i Odluci o zajedničkom naporu. Europska unija, njezine države

članice, Republika Hrvatska i Island stoga su postigle dogovor u Dohi o neposrednoj provedbi svojih obveza i odgovornosti u vezi s drugim ciljnim razdobljem Kyotskog protokola od 1. siječnja 2013. godine. Europska unija, njezine države članice, Republika Hrvatska i Island također su izjavile u Dohi, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Kyotskog protokola, koji omogućuje strankama da zajednički ispune svoje obveze iz članka 3. Kyotskog protokola, da će se članak 3. stavak 7.b Kyotskog protokola primjenjivati na zajedničku dodijeljenu količinu u skladu sa sporazumom o zajedničkom ispunjavanju obveza od strane Europske unije, njezinih država članica, Republike Hrvatske i Islanda i neće se pojedinačno primjenjivati na države članice, Republiku Hrvatsku i Island.

2. CILJEVI

Prema Izmeni iz Dohe, Europska unija, njezine države članice i Island obvezuju se ograničiti svoje prosječne godišnje emisije stakleničkih plinova u razdoblju od 2013. do 2020. godine na 80 % svojih emisija bazne godine (uglavnom 1990. godina). Ta se obveza temelji na ciljevima smanjenja emisije utvrđenima u klimatsko-energetskom paketu usvojenom 2009. godine, posebno u sustavu trgovanja emisijama stakleničkih plinova Europske unije (EU ETS, Direktiva 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ) i Odluci broj 406/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o naporima koje poduzimaju države članice radi smanjenja emisija stakleničkih plinova s ciljem ostvarenja ciljeva Zajednice vezanih uz smanjenje emisija stakleničkih plinova do 2020. godine.

3. MOGUĆE OPCIJE

Opcija 1 - ne poduzimati ništa (nenormativno rješenje)

Opcija 2 (nenormativno rješenje)

Opcije 1 i 2 koje se odnose na nenormativno rješenje nisu moguće obzirom da se radi o međunarodnom sporazumu koje podliježe ratifikaciji.

Opcija 3 (normativno rješenje): - izrađene teze propisa

Ova opcija odnosi se na donošenje Zakona o potvrđivanju Izmjene iz Dohe Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime. Na taj način Republika Hrvatska ispunila bi svoju obvezu koja se odnosi na sve države članice Europske unije, te omogućila provedbu Izmjene iz Dohe.

Smatramo da je ovo normativno rješenje jedino moguće te će se njime doprinijeti očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša, zaštiti zdravlja ljudi, razboritom i racionalnom korištenju prirodnih resursa te promicanju, na međunarodnoj razini, mjera za rješavanje regionalnih i globalnih problema vezanih uz okoliš, a posebno za borbu protiv klimatskih promjena.

Opcija 4 (normativno rješenje)

Obzirom na prirodu postupka potvrđivanja međunarodnih ugovora, kojim država i formalno

izražava spremnost da bude vezana već sklopljenim međunarodnim ugovorom, kao i na činjenicu da se u ovoj fazi postupka ne može mijenjati ili dopunjavati tekst međunarodnog ugovora, drugo normativno rješenje osim navedenog u Opciji 3, nije moguće.

4. USPOREDBA OPCIJA

Obzirom da je moguća jedino Opcija 3 (normativno rješenje) temeljem izrađenih teza propisa, detaljno je opisana ta opcija.

Opcije	Koristi	Troškovi
Opcija 1. ne poduzimati ništa	Ne razmatra se.	Ne razmatra se.
Opcija 2. (nenormativno rješenje)	Ne razmatra se.	Ne razmatra se.
Opcija 3: (normativno rješenje)	Normativno rješenje zahtijeva donošenje Zakona kojim će se omogućiti provedba Izmjene iz Dohe Kyotskog protokola i zajedničkom ispunjavanju obveza koje iz njih proizlaze . Normativno rješenje će doprinijeti naporima smanjenja emisija stakleničkih plinova i s tim u vezi ublažavanja klimatskih promjena.	Normativno rješenje nema direktnog financijskog utjecaja. Isto tako navedeno normativno rješenje neće zahtijevati provedbu upravnih postupaka vezano za adresate. Troškovi ove opcije ne zahtijevaju dodatne troškove u odnosu na već postojeća zakonska rješenja.
Opcija 4. (normativno rješenje)	Ne razmatra se.	Ne razmatra se

5. SAVJETOVANJE

Nacrt prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa za Zakon o ratifikaciji Izmjene iz Dohe Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime bio je javno dostupan na internetskim stranicama Ministarstva zaštite okoliša i prirode tijekom razdoblja od 3. travnja do 3. svibnja 2015. godine i dostavljen je na mišljenja Ministarstvu vanjskih i europskih poslova, Ministarstvu financija, Ministarstvu gospodarstva, Ministarstvu pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvu poljoprivrede, Ministarstvu zdravlja,

Ministarstvu poduzetništva i obrta, Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, Ministarstvu socijalne politike i mladih, Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta, Ministarstvu unutarnjih poslova, Ministarstvu pravosuđa, Ministarstvu turizma i Ministarstvu uprave te Hrvatskoj udruzi poslodavaca, Savezu samostalnih sindikata Hrvatske, Nezavisnim hrvatskim sindikatima i Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja. Mišljenje Ministarstva uprave je uvršteno u nacrt Iskaza i sukladno njemu tekst je izmijenjen dok ostala državna tijela i institucije nisu imali primjedbi.

6. PREPORUČENA OPCIJA

Opcija 3 (normativno rješenje) zahtjeva donošenje Zakona.

7. PRAĆENJE PROVEDBE I EVALUACIJA

Obzirom na interdisciplinarnost problematike i nadležnosti različitih središnjih tijela državne uprave i inspekcijskih službi u praćenju provedbe, nakon usvajanja Zakona o ratifikaciji Izmjene iz Dohe Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime dopuniti će se i izmijeniti odgovarajući propisi kako bi se omogućilo ostvarivanje ciljeva navedenog Zakona i propisale obveze nadležnih tijela.

8. PRILOZI

TEZE O SADRŽAJU PROPISA za Zakon o ratifikaciji Izmjene iz Dohe Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime

Zakonom o ratifikaciji Izmjene iz Dohe Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime (Izmjena iz Dohe) omogućit će se direktna primjena Odluke 1/CMP.8 Konferencije stranaka UNFCCC-a. Zakonom o ratifikaciji Izmjene iz Dohe te zajedničkom ispunjavanju obveza koje iz njih proizlaze potvrđuje se da će Europska unija i njezine države članice i Island zajednički ispunjavati svoje obveze. Prema Izmjeni iz Dohe, Europska unija, njezine države članice i Island obvezuju se ograničiti svoje prosječne godišnje emisije stakleničkih plinova u razdoblju od 2013. do 2020. godine na 80 % svojih emisija bazne godine (uglavnom 1990. godina). Ta se obveza temelji na obvezama smanjenja emisije utvrđenima u klimatsko-energetskom paketu usvojenom 2009. godine, posebno u Sustavu trgovanja emisijama stakleničkih plinova Europske unije (EU ETS) i Odluci broj 409/2009/EZ o zajedničkom naporu. Obveza je određena uzimajući u obzir razlike u području primjene između zakonodavstva Europske unije i drugog obvezujućeg razdoblja Kyotskog protokola. Zajednička razina emisija utvrđena je za emisije iz sektora i plinova navedenih u Prilogu A Kyotskom protokolu koji su obuhvaćeni i EU ETS-om (odnosno uključeni u Prilog I Direktivi o EU ETS – i u uzimajući u obzir primjenu njezinih članaka 24. i 27.). Emisije iz sektora i plinova navedenih u Prilogu A Kyotskom protokolu koji nisu obuhvaćeni EU ETS-om i uklanjanja iz izvora obuhvaćenih Kyotskim protokolom bit će obuhvaćeni razinama emisija iz pojedinih država članica i Islanda.

Kyotski protokol zahtijeva da se obveze pretvore u dodijeljenu kvotu koja održava odobrenu količinu emisija u tonama ekvivalenta CO₂ tijekom ciljnog razdoblja. Predviđa se da

dodijeljene kvote Europske unije, njezinih država članica i Islanda budu jednake odnosnim dodijeljenim razinama utvrđenim u Odlukama 634/2013/EU i 162/2013/EU. Razlika u odnosu na prvo ciljno razdoblje je da te razine emisija više ne predstavljaju postotke smanjenja u usporedbi s emisijama bazne godine, već apsolutnu vrijednost. Ta apsolutna vrijednost, izražena u tonama ekvivalenta ugljikova dioksida navedena je za svaku državu članicu. Taj je pristup u skladu sa zaključcima Vijeća iz ožujka 2012. godine u kojima je navedeno da se zajednička obveza Europske unije, njezinih država članica i Islanda treba temeljiti na klimatsko-energetskom paketu, te da obveze smanjenja emisije pojedinačnih država članica u drugom obvezujućem razdoblju Kyotskog protokola „ne prelaze njihove obveze usuglašene u zakonodavstvu Europske unije”. Na tom se pristupu temeljio podnesak Europske unije i njezinih država članica u travnju 2012. godine u vezi s njihovom obvezom iz drugog obvezujućeg razdoblja. Zakonodavstvo Europske unije u pogledu ostvarenja cilja smanjenja emisija na 80 % do 2020. godine već je na snazi.

Ovim se Zakonom potvrđuje Izmjena iz Dohe Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime kako bi njegove odredbe postale dio unutarnjeg pravnog poretka Republike Hrvatske.

Izmjenom iz Dohe utvrđuju se obveze ublažavanja za drugo ciljno razdoblje Kyotskog protokola za države navedene u Prilogu B Protokolu. Uz to, njome su načinjene daljnje izmjene teksta Protokola koje će se provoditi u drugom ciljnom razdoblju. Većinom tih izmjena samo se omogućuje provedba novih obveza ublažavanja, no nekim se odredbama donose i promjene u vezi s materijalnim obvezama. One se odnose na uključivanje novog plina – dušikova trifluorida (NF₃), dvije odredbe u vezi s ambicijom obveza stranaka za drugo ciljno razdoblje (takozvani „mehanizam ambicija”) i novi članak 3. stavak 7.b.

Obveze ublažavanja za drugo ciljno razdoblje iz Priloga B

Izmjenom iz Dohe utvrđena je izmijenjena tablica iz Priloga B Kyotskom protokolu koja sadržava treći stupac kojim se utvrđuju pravno obvezujuće obveze ublažavanja za drugo ciljno razdoblje u obliku kvantificiranih obveza ograničenja ili smanjenja emisija na razini cijelog gospodarstva (QELRC). Trideset osam stranaka Kyotskog protokola navele su postotak emisija svoje bazne godine ili baznog razdoblja kao svoj QELRC u trećem stupcu tablice iz Priloga B Kyotskom protokolu. Među njima su i četiri stranke koje do tada nisu imale kyotski cilj (Cipar, Malta, Kazahstan i Bjelarus). Sjedinjene Američke Države uklonjene su iz Priloga B jer nikada nisu ratificirale navedeni Protokol. Kanada nije više stranka Kyotskog protokola nakon njezina povlačenja koje je stupilo na snagu 12. prosinca 2012. Japan, Novi Zeland i Ruska Federacija i dalje su stranke Kyotskog protokola, međutim nisu preuzele cilj za drugo ciljno razdoblje. One su sada zajedno s Kanadom navedene u odvojenom odjeljku u Prilogu B.

Uz cilj smanjenja emisija na 80 % naveden za Europsku uniju i njezine države članice u Prilogu B, navedena je i napomena kojom se pojašnjava da se te obveze temelje na dogovoru da će ih Europska unija i njezine države članice ispuniti zajednički. Uz ciljeve smanjenja emisija na 80 % Republike Hrvatske i Islanda isto tako su navedene napomene kojima se pojašnjava da će one svoje obveze ispuniti zajednički s Europskom unijom i njezinim državama članicama.

Dodavanje dušikova trifluorida (NF₃)

Popis stakleničkih plinova obuhvaćenih Kyotskim protokolom, koji je sadržan u njegovom

Prilogu, proširen je dodavanjem još jednog plina: dušikova trifluorida (NF3). NF3 je snažan staklenički plin; njegove emisije su trenutno vrlo niske, ali u porastu, a njegov potencijal globalnog zagrijavanja iznosi 17 200 (jedna tona NF3 ispuštena u atmosferu jednaka je količini od 17 200 tona ugljikova dioksida).

Članak 3. stavak 1.c: mehanizam ambicija

Izmjenom iz Dohe predviđen je pojednostavljen postupak, u novom članku 3. stavku 1.c, kojime se stranci omogućuje da prilagodi svoju obvezu povećanjem ambicije tijekom ciljnog razdoblja. Prethodno bi se takva prilagodba smatrala izmjenom Priloga B Protokolu, za čije je donošenje bio potreban konsenzus svih stranaka Protokola i za čije je stupanje na snagu bila potrebna ratifikacija tri četvrtine stranaka. Nakon Izmjene iz Dohe, postupak povećanja ambicije postao je puno jednostavniji. Povećanje ambicije koje neka stranka predloži u odnosu na svoj cilj smatra se usvojenim, osim ako više od tri četvrtine stranaka uloži prigovor. Osim toga, za njegovo stupanje na snagu više nije potrebna ratifikacija.

Članak 3. stavak 7.b: prilagodba dodijeljenih kvota

Izmjenom iz Dohe automatski se poništavaju jedinice dodijeljenih kvota stranke, ako i u mjeri u kojoj dodijeljena kvota za drugo ciljno razdoblje premašuje njezine prosječne emisije u prve tri godine prethodnog ciljnog razdoblja, pomnoženo s osam (broj godina drugog ciljnog razdoblja). To znači da se Izmjenom iz Dohe automatski prilagođava cilj stranke kako bi se spriječilo da njezine emisije u razdoblju od 2013. do 2020. premaše njezine prosječne emisije iz razdoblja od 2008. do 2010.

Dostavljena mišljenja središnjih državnih tijela i institucija:

- 1.) MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 525-15-4, od 15. svibnja 2015.
- 2.) MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 511-15-5, od 15. svibnja 2015.
- 3.) MINISTARSTVO UPRAVE, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 515-15-6, od 15. svibnja 2015.
- 4.) MINISTARSTVO REGIONALNOG RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 538-15-7, od 15. svibnja 2015.
- 5.) MINISTARSTVO POMORSTVA, PROMETA I INFRASTRUKTURE, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 530-15-8, od 15. svibnja 2015.
- 6.) MINISTARSTVO TURIZMA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 529-15-9, od 15. svibnja 2015.
- 7.) MINISTARSTVO RADA I MIROVINSKOGA SUSTAVA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 524-15-10, od 18. svibnja 2015.
- 8.) MINISTARSTVO GRADITELJSTVA I PROSTORNOG UREĐENJA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 531-15-11, od 18. svibnja 2015.

- 9.) MINISTARSTVO FINANCIJA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 513-15-12, od 22. svibnja 2015.
- 10.) MINISTARSTVO GOSPODARSTVA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 526-15-13, od 22. svibnja 2015.
- 11.) AGENCIJA ZA ZAŠTITU TRŽIŠNOG NATJECANJA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 378-15-14, od 25. svibnja 2015.
- 12.) MINISTARSTVO SOCIJALNE POLITIKE I MLADIH, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 519-15-15, od 25. svibnja 2015.
- 13.) HRVATSKA UDRUGA POSLODAVACA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 385-15-16, od 25. svibnja 2015.
- 14.) MINISTARSTVO ZNANOSTI, OBRAZOVANJA I SPORTA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 533-15-17, od 25. svibnja 2015.
- 15.) SAVEZ SAMOSTALNIH SINDIKATA HRVATSKE, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 363-15-18, od 26. svibnja 2015.
- 16.) MINISTARSTVO VANJSKIH I EUROPSKIH POSLOVA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 521-15-19, od 27. svibnja 2015.
- 17.) MINISTARSTVO PODUZETNIŠTVA I OBRTA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 516-15-20, od 27. svibnja 2015.
- 18.) MINISTARSTVO PRAVOSUĐA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 514-15-21, od 27. svibnja 2015.
- 19.) MINISTARSTVO ZDRAVLJA, KLASA: 018-05/15-05/01, URBROJ: 534-15-22, od 2. lipnja 2015.