

НАЦРТ

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	Министерство за економија
Назив на предлогот на закон:	Предлог за донесување на Закон за биогорива во транспортот
Одговорно лице и контакт информации:	Исмаил Лума и Валентина Старделова Ismail.luma@economy.gov.mk Valentina.stardelova@economy.gov.mk
Вид на Извештај	Нацрт
Обврската за подготовка на предлогот на закон произлегува од:	- Годишната програма за работа на Владата на Република Северна Македонија - НПАА
Поврзаност со Директивите на ЕУ	- Директива 2009/28/ЕЗ за промоција на користењето на енергија од обновливи извори - Директива 2018/2001 за промоција на користењето на енергија од обновливи извори - Директива 2015/1513 за менување на директивата 98/70/ЕЗ за квалитетот на бензинските и дизел горива и за измена на Директивата 2009/28/ЕЗ за промоција на користењето на енергија од обновливи извори
Дали нацрт извештајот содржи информации согласно прописите кои се однесуваат на класифицираните информации	Не
Датум на објавување на нацрт Извештајот на ЕНЕР:	
Датум на доставување на нацрт Извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација:	
Датум на добивање на мислењето од Министерството за информатичко	

општество и администрација:	
Рок за доставување на предлогот на закон до Генералниот секретаријат	

1. Опис на состојбите во областа и дефинирање на проблемот

1.1 Опис на состојбите

Третиот енергетски пакет (сет на правни акти) на Европската Унија е, во најголема мера, транспониран во законодавството на Република Северна Македонија и тоа во Законот за енергетика од 2018 година и Законот за енергетска ефикасност од 2020 година, како и во подзаконските акти кои произлегуваат од нив. Сепак, Директивата 2009/28/EУ за промоција на обновливите извори на енергија, како и Директивата 2015/1513/EУ со која се менуваат Директивата 98/70/EЗ за квалитетот на бензинските и дизел горива и Директивата 2009/28/EЗ не се во целост транспонирани. Имено, уште при изработката на Законот за енергетика, креаторите на политиките во оваа област одлучија дека проблематиката поврзана со биогоривата, поради својата специфичност, ќе биде регулирана со посебен закон. Националната програма за апроксимација на законодавството 2020-2025 година предвидува Законот за биогорива да се донесе во последниот квартал од 2020 година.

Согласно Одлуката на Владата на Република Северна Македонија за националните задолжителни цели за учеството на енергија произведена од обновливи извори во бруто-финалната потрошувачка на енергија и за учеството на енергија произведена од обновливи извори во финалната потрошувачка на енергија во транспортот („Службен Весник на Република Македонија“ бр. 29/19), процентуалното учество на обновливите извори на енергија (ОИЕ) во бруто-финалната потрошувачка на енергија до 2020 година треба да изнесува 23%, додека процентуалното учество на ОИЕ во финалната потрошувачка на енергија во транспортот до 2020 година треба да изнесува 10%.

Податоците од енергетските биланси на Државниот завод за статистика укажуваат дека учеството на ОИЕ во бруто финалната потрошувачка во 2009 година (основна година за земјите членки на Енергетската заедница) е 17%, додека во 2014 и 2015 година учеството на ОИЕ достигнува 19% што е максимум во текот на десетгодишниот период. Иако има значајно зголемување на учеството на ОИЕ во делот на електрична енергија (од 17% во 2009 на 26% во 2019), сепак во последните три години има намалување на вкупното учество на ОИЕ во бруто финалната потрошувачка на енергија. Ова, пред сè, се должи на транспортниот сектор каде учеството на ОИЕ е нешто над 0% (максимум достигнато во 2009 година 0.5%). Ако кај останатите сектори се забележува намалување или стагнација во потрошувачката на енергија, финалната потрошувачка во транспортниот сектор во последните десет години е зголемена за повеќе од 80%. Овој голем пораст на потрошувачката во транспортниот сектор која не е проследена со соодветно зголемување на ОИЕ во транспортот, туку напротив има опаѓање.

Во моментот во Република Северна Македонија постојат четири трговски друштва на кои Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги согласно претходниот Закон за енергетика им доделила лиценци за производство на биогориво.

Од друга страна, на потенцијалот на биомаса која ќе се искористи за производство на биогориво огромен, ако се земат предвид податоците за

состојбите во трите посебни сектори во кои биомасата се формира по различни основи, биомаса формирана во текот на процесот на фотосинтеза и отпадна биомаса и тоа: шумарство, земјоделство и сточарство и комунален и индустриски отпад.

Пред регулирањето на оваа материја, односно пристапувањето кон изработка на Законот за биогорива во транспортот се појавија неколку предизвици и тоа:

- Избор на Директивата на ЕУ кон која ќе се врши усогласување. Имено, дали да се транспонираат одредбите од Директивата на ЕУ 2009/28, која во моментот на изработката на законот сеуште беше во примена или да се транспонираат одредбите од новата Директива на ЕУ 2018/2001 која за државите членки на ЕУ ќе биде во целосна примена од 1 јули 2021. Како договорна страна и членка на Енергетската заедница, Република Северна Македонија е должна да го транспонира законодавството на ЕУ во областа на енергетиката во т.н. лесна варијанта (со одредени промени и прилагодувања на барањата и таргетите дадени во Директивата) која ја усвојува Министерскиот совет на Енергетската заедница, што во моментот на изработката на законот сеуште не беше направено.
- Имајќи ја предвид пазарната состојба, бројот на производители и трговци со биогорива, применливите технологии и застапените видови биогорива, процентот на учество на биогоривата во вкупната потрошувачка во транспортниот сектор до 2030 година треба да биде реално поставен, додека периодот на постепен премин од првата технолошка генерација кон напредните технолошки генерации на биогорива да биде подолг заради прилагодување на домашните производители.

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

Неисполнувањето на целта за зголемено учество на ОИЕ во транспортот неминовно води и кон неисполнување на националната цел од 23%. Ова најмногу се должи на немањето јасна стратегија и правна рамка за употребата на ОИЕ во транспортниот сектор, пред сè, на биогоривата.

Во тој контекст, постоечките домашни производители на биогорива и потенцијалните нови производители немаат никаква финансиска или друга стимулација која би го поттикнала инвестирањето во зголемено производство или нови производствени капацитети. Исто така, нема законски обврски и промотивни мерки со кои би се поттикнале потрошувачката на биогорива. Компаративните искуства говорат дека мора да постои стратешки документ, правна рамка и мерки за поддршка за да се зголеми и производството и потрошувачката на биогорива.

2. Цели на предлог регулативата

1. зголемување на производство и потрошувачката на биогоривата во транспортот;
2. обезбедување на соодветни мерки за поддршка за постигнување на националната задолжителна цел за учеството на енергија од обновливи извори што се користи во транспортот;
3. задоволување на потребите на потрошувачите на гориво за транспорт;
4. подобрување на сигурноста во снабдувањето со гориво на одржлив начин; и
5. исполнување на обврските на Република Северна Македонија преземени со ратификуваните меѓународни договори.

3. Можни решенија (опции)

3.1 Опис на решението „не прави ништо“

Република Северна Македонија има преземено обврски со ратификуваниот Договор за основање на Енергетската заедница да го усогласи своето национално законодавство со она на Европската Унија, односно прилагодените верзии од страна на Министерскиот Совет на Енергетската заедница. Имено, согласно член 6 од Договорот за основање на Енергетската заедница страните треба да ги преземат сите соодветни мерки и активности за да обезбедат исполнување на обврските кои произлегуваат од овој Договор. Меѓу таквите обврски е и поставувањето и исполнувањето на националните цели за учество на ОИЕ и биогоривата во бруто финалната потрошувачка на енергија во транспортот.

Република Северна Македонија е меѓу ретките држави која нема правна рамка за биогорива и која според официјалните статистички податоци сериозно заостанува зад другите држави во однос на учеството на биогоривата во бруто финалната потрошувачка на енергија.

Од овие причини, оваа опција, односно недонесување на законот, не се препорачува.

3.2 Опис на можните решенија (опции) за решавање на проблемот

Единствена опција која ќе придонесе за решавање на наведените проблеми и постигнување на зацртаните цели е донесување на Законот за биогорива во транспортот. По неговото донесување, потребно е заклучување на правната рамка со донесување на подзаконските акти утврдени во законот, како и на Акцискиот план за биогорива во транспортот, со цел да се овозможи имплементација на законските решенија.

4. Проценка на влијанијата на регулативата

Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:

4.1 Економски влијанија

Со финансиските средства за поддршка на производството на биогорива се очекува отворање на нови производствени капацитети и проширување на постоечките. Тоа ќе придонесе и за нови вработувања.

Зголеменото производство индиректно ќе придонесе за одреден развој и на секторите од кои се добиваат суровините за производство, пред сè земјоделството преку вложување во обработка на неискористените или запоставени земјоделски површини.

4.2 Фискални влијанија

Една од опциите за начинот на реализација на мерката - финансиски средства за поддршка на производството на биогорива е преку доделување на државна помош, односно користење на буџетски средства за таа намена.

Според направената анализа, за во 2022 година да се постигне 1% учество на биогоривата во транспортниот сектор потребно е да се произведат околу 8kt биодизел, додека во 2030 година се предвидува вкупната потрошувачка на различните видови биогорива да достигне околу 90 kt. Во целиот период се очекува да доминира потрошувачката на биодизелот. Последниве години употребата на дизел горивата во транспортниот сектор има тенденција на опаѓање. Таквата тенденција ќе води и кон намалување на уделот на биодизел како биогориво, а зголемување на уделот на биоетанол. Ако се има предвид моменталниот производствен капацитет во Република Северна Македонија (постстројки со вкупен капацитет од околу 40kt/год.), до 2024 година речиси целото производство може да се обезбеди од домашните капацитети, особено на биодизелот. По 2024 година ќе треба да се градат нови или да се увезува биогориво, особено биоетанол, за да се задоволат потребните количини.

Ако се земат овие претпоставени цени, количини и видови на произведено биогориво за кое ќе се исплаќа финансиска поддршка, максималните вкупни буџетски износи кои треба да им се исплаќаат на годишно ниво на производителите на биогорива би се движеле од 2.7 милиони ЕУР во 2022 година до 34 милиони ЕУР во 2030 година. Притоа, до 2025 година средствата ќе се доделуваат за првата генерација на биогорива, додека производството на биодизелот од втората генерација се очекува да започне и со тоа финансиски средства да се доделуваат од 2025 година, а производството на биоетанолот од втората генерација се се очекува да започне во 2026 година.

4.3 Социјални влијанија

Другата опција за начинот на реализација на мерката - финансиски средства за поддршка на производството на биогорива е преку воведување на

надоместок за поддршка на производството како посебен елемент на највисоката малопродажна цена на фосилните горива. Во таков случај се очекува пораст на малопродажните цени на фосилните горива и тоа зголемувањето на цената на дизелот најмногу за 2 MKD/l (во зависност од процентот на намешување), додека цената на бензинот би се зголемила најмногу за 5 MKD/l (во зависност од процентот на намешување).

4.4 Влијанија врз животната средина

Со зголемување на учеството на биогоривата во бруто финалната потрошувачка на енергија во транспортот, ќе се намалува учеството на фосилните горива кои имаат негативни влијанија врз животната средина, пред сè врз квалитетот на амбиенталниот воздух. Зголеменото учество на биогоривата во потрошувачката на енергија ќе придонесе за намалување на емисиите на стакленички гасови во 2030 за околу 210 kt CO₂-eq. Процентот на намалување на емисија на стакленички гасови ќе зависи од видот на биогориво и технолошката генерација на која припаѓа (на пример, биодизел од маслодајна репка продинесува за намалувања од 38%, а биоетанол од пченка за 48% редуција).

4.5 Административни влијанија и трошоци –

а) трошоци за спроведување

- за изработка на Акциски план за биогорива
- за воспоставување на систем (постапка) за верификација на исполнување на критериумите за одржливост врз основа на кои ќе се исплаќа финансиска поддршка за производството на биогорива

б) трошоци за почитување на регулативата

- трговците со задолжителна квота на биогориво и квалификуваните производители на биогориво треба периодично (квартално) да објавуваат информации во врска со достапноста и корисноста на биогоривата за транспорт преку печатените и електронски медиуми,
- трговецот на биогорива на пазарот треба да обезбеди на бензинска станица на автопат, магистрален пат, регионален пат и локалниот пат во градското подрачје да може потрошувачот да набави чисто биогориво или смеша од фосилно гориво со биогориво.
- потрошувачот на гориво во јавниот превоз и јавниот сектор потребно е етапно (годишно) да го зголемува уделот на биогоривата во вкупната набавена количина на горива за транспорт што ќе бара обезбедување на дополнителни финансиски средства за да ја плати разликата помеѓу повисоката цена на биогоривата во однос на фосилните горива. Со оглед на тоа што во моментот не постои официјална евиденција на набавени количини на гориво за транспорт во јавниот превоз и јавниот сектор, не може да се предвиди вкупниот издаток за оваа намена, но може секој субјект да го пресмета според земајќи го предвид зголемувањето на цената на дизелот за најмногу 2 MKD/l (во зависност од процентот на намешување) и

зголемувањето на цената на бензинот за најмногу 5 MKD/l (во зависност од процентот на намешување).

5. Консултации

- 5.1 Засегнати страни и начин на вклучување
- 5.2 Преглед на добиените и вградените мислења
- 5.3 Мислењата кои не биле земени предвид и зошто

6. Заклучоци и препорачано решение

- 6.1 Споредбен преглед на позитивните и негативните влијанија на можните решенија (опции)
- 6.2 Ризици во спроведувањето и примената на секое од можните решенија (опции).
- 6.3 Препорачано решение со образложение

7. Спроведување на препорачаното решение

7.1 Потреба од менување на закони и подзаконска регулатива во областа или други сродни области

Потребно е да се променат следните подзаконски акти:

- 1) Одлука за националните задолжителни цели за учеството на енергија произведена од обновливи извори во бруто-финалната потрошувачка на енергија и за учеството на енергија произведена од обновливи извори во финалната потрошувачка на енергија во транспортот („Службен Весник на Република Македонија“ бр. 29/19), и
- 2) Прописот со кој се уредува квалитетот на течните горива (во моментот на изработка на овој извештај се уште беше во примена Правилникот за квалитет на течните горива, иако во постапка на усвојување е Уредба за квалитет на течните горива).

7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување

Со законот се предвидува донесување на осум подзаконски акти и тоа:

- 1) Уредба за критериумите за одржливост за производство на биогорива
- 2) Уредба за финансиските средства за поддршка на производството на биогорива за транспорт
- 3) Уредба за надоместок за непласирање на обрзаната количина на биогорива на пазарот

- 4) Правилник за формата, содржината и начинот на водење регистарот на трговци со задолжителна квота на биогориво
- 5) Правилник за следење на потрошувачката на биогорива во јавниот превоз и јавниот сектор
- 6) Методологија за пресметување на исполнувањето на националната цел
- 7) Листа на видови биогорива
- 8) Деловник за работа на прекршочната комисија

Исто така, законот утврдува обврска Владата да донесе Акциски план за биогорива.

Подзаконските акти и Акцискиот план за биогорива треба да се донесат во рок од 12 месеци од влегувањето во сила на законот, како што е наведено во преодни и завршни одредби.

7.3 Органи на државната управа, државни органи и други органи надлежни за спроведување

- 1) Влада на Република Северна Македонија - преку донесување на дел од подзаконските акти и Акцискиот план за биогорива и усвојување на извештаите за негово спроведување;
- 2) Министерство за економија - преку донесување на дел од подзаконските акти, подготовка на Акцискиот план за биогорива во транспортот и извештаите за негово спроведување, следење на производството и потрошувачката на биогорива, администрирање на исплатата на финансиските средства за поддршка на производството на биогорива и надоместокот за непласирање на обврзаните количини, соработка со други надлежни државни органи, единиците на локална самоуправа и јавните институции во спроведувањето на политиката на Владата за обезбедување поддршка за производството и потрошувачката на биогорива за транспорт и надзор над спроведувањето на овој закон;
- 3) Државен пазарен инспекторат - преку спроведување на инспекциски надзор врз квалификуваните производители на биогорива и трговците со биогорива во примената на обврските од овој закон, како и на прописите донесени врз основа на него; и
- 4) Град Скопје - преку донесување програма за користење на биогорива во транспортот за период од три години и донесување годишни извештаи за спроведување на Програмата за биогорива на град Скопје.

7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон,

8. Следење и евалуација

8.1 Начин на следење на спроведувањето

Министерството за економија ќе врши надзор над спроведувањето на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон. За спроведување на своите законски овластувања и обврски, Министерството за економија ќе донесе интересен план, а периодично ќе подготвува извештаи за напредокот и други извештаи за поттикнување на производството и потрошувачката на биогорива во транспортот.

Државниот пазарен инспекторат ќе врши инспекциски надзор над спроведувањето на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон и соодветно ќе ги известува надлежните органи, согласно законите со кои се уредуваат инспекцискиот надзор и основањето и работењето на Државниот пазарен инспекторат.

8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови

Евалуација на ефектите ќе се изврши по истекот на 12 месеци од започнувањето со примена на законот.

Изјава од државниот секретар

Нацрт Извештајот за проценка на влијанието на регулативата е изготвен во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата. Тој дава реална проценка на можните влијанија и очекуваните ефекти, како и трошоците кои се однесуваат на секоја од утврдените можни решенија (опции) за решавање на проблемот.

Датум:

потпис на државен секретар

Изјава од министерот

Врз основа на резултатите од анализите прикажани во Извештајот за проценка на влијанието на регулативата сметам дека препорачаното решение (опција) претставува најдобар начин за решавање на проблемот и постигнување на очекуваните ефекти на најекономичен начин.

Датум: _____

Kreshnik Bekteshi
потпис на министерот