

НАЦРТ

ИЗВЕШТАЈ ЗА ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Назив на министерство:	Министерство за економија
Назив на предлогот на закон:	Предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за енергетика
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	Третиот пакет во делот на електричната енергија ја опфаќа Директива 2009/72/ЕС за заедничките правила за внатрешен пазар на електрична енергија и Регулацијата 714/2009 за условите за пристап на мрежите за прекугранична размена на електрична енергија. Третиот пакет во делот на природниот гас ја опфаќа Директива 2009/73/ЕС за заедничките правила за внатрешен пазар на природен гас и Регулацијата 715/2009 за условите за пристап на мрежите за пренос на природен гас. Покрај транспонираните Директива 2005/89/ЕС за мерките со кои се обезбедува сигурност во снабдувањето со електрична енергија и инвестиции во инфраструктурата, Директива 2004/67/ЕС за мерките со кои се обезбедува сигурност во снабдувањето со природен гас, Директива 2009/28/ЕС за промоција на користењето на енергија од обновливи извори и Регулација 543/2013 за поднесување и објавување на податоци за пазарот на електрична енергија, со овие измени и дополнување се транспонираат и: Регулацијата 1227/2011/ЕС за интегритет и транспарентност на пазарите на енергија на големо и Регулацијата на Европската Комисија 2015/1222 за воспоставување на насоки за доделување на капацитети и управување со загушувањата.
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

Со Законот за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ бр. 96/2018 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019) се изврши усогласување со т.н. Трет пакет директиви и регулативи за енергетика на Европската унија (ЕУ) од 2009 година. Република Северна Македонија е држава потписник на Договорот за основање на Енергетската заедница со кој се преземени бројни обврски, меѓу другите и за усогласување на националното законодавство со законодавството на ЕУ, односно со правните акти кои Министерскиот Совет на Енергетската заедница ќе ги усвои. Со донесувањето на Законот за енергетика, Енергетската заедница ги затвори поведените постапки за решавање на спорови против Република Северна Македонија заради ненавременото транспонирање на погоре наведеното законодавство и одложувањето на либерализацијата на пазарот на електрична енергија.

Досегашната примената на новиот Закон за енергетика донесе бројни придобивки. Сепак, во пракса произлегоа одредени ситуации за кои законот не е доволно прецизен или ги нема воопшто регулирано. Исто така, при донесувањето на законот, на ниво на ЕУ веќе се донесоа нови директиви и регулативи во областа на енергетиката, пред сè т.н. Пакет за чиста енергија, за кои во моментот кога се носеше Законот за енергетика се уште не беа завршени роковите за нивно транспонирање во државите-членки на ЕУ. Иако повеќето од нив не беа и се уште не се усвоени од страна на Министерскиот Совет на Енергетската заедница и следствено Република Северна Македонија нема обврска за нивно транспонирање во националното законодавство, се јавува практична потреба од нивното транспонирање. Конечно, во изминатиот период се донесоа неколку хоризонтални закони со кои е потребно посебните закони, вклучително и Законот за енергетика, да се усогласат.

1.2 Причини за проблемите кои се предмет на разгледување

Следните прашања и предизвици се појавија во досегашната примена на Законот за енергетика и е потребно да бидат допрецизирани или соодветно регулирани:

- Сајбер безбедноста во областа на енергетиката како релативно нов концепт и сет на правила е веќе присутен во законодавствата на голем број држави, но во Законот за енергетика воопшто не е адресирано ова прашање. Во услови на непостоење на вакви правила, ризикот од појава на сајбер напади и инциденти на мрежата и информациските системи на големите субјекти во енергетскиот сектор (оние кои спаѓаат во т.н. критична инфраструктура) кои може да доведат до сериозни последици во сигурноста на снабдувањето е поголем.
- Регулацијата на недозволените манипулации со внатрешни информации, чиешто објавување може да влијае врз големопродажните цени на енергетските производи, се во сржта на т.н. РЕМИТ Регулатива на ЕУ кон која со предложените измени и дополнување на законот се усогласуваме. Во услови на непостоење на законски дефиниции и определување

на недозволените манипулативни дејствија со внатрешните информации, ризикот од злоупотреби и нарушување на функционирањето на енергетските пазари е голем.

- Прекршочните одредби од Законот за енергетика не кореспондираат на новиот концепт во начинот на определување и износите на глобите за сторени прекршоци утврдени во новиот Закон за прекршоци.
- Одредени одредби од Законот за енергетика во однос на начинот и формата на кои во постапките уредени со овој закон се врши размена на податоци и документи не кореспондираат со правилата од Законот за електронско управување и електронски услуги, односно не ја овозможуваат електронската форма.
- Овластувањата на надлежните државни пазарни инспектори и постапката за инспекциски надзор утврдени во Законот за енергетика не кореспондираат во целост со новиот концепт за инспекциски надзор утврден во Законот за инспекциски надзор.
- Во Законот за енергетика не се доволно разработени одредбите за заеднички проекти со договорни страни на Енергетската заедница и за заеднички проекти со држава членка на ЕУ или трета држава, односно не се целосно усогласени со Законот за стратешки инвестиции. Исто така, и прашањата што требаше поблиску да се уредат со подзаконски акт не беа најсоодветно определени. Ова може да доведе до практични проблеми во надлежностите на вклучните институции во постапката за прогласување на проект од стратешки интерес во областа на енергетиката.
- Во Законот за енергетика не постои основ или основот не е најсоодветно определен за донесување на одредени општи и поединечни подзаконски акти во надлежност на Министерството за економија или Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги (РКЕ).
- Одредбата дека РКЕ го утврдува тарифниот систем за продажба на електрична енергија на потрошувачите кои ги снабдува универзалниот снабдувач и снабдувачот во краен случај на електрична енергија и снабдувачот со природен гас во краен случај на некој начин претставува директно регулирање на продажните цени за оние категории потрошувачи кои се снабдуваат од овие снабдувачи. Со донесувањето на Законот за енергетика, регулирањето на продажните цени требаше да се укине, додека улогата на РКЕ треба да биде следење и интервенирање во продажните цени во случај ако се спротивни на законските начела и елементи.
- Одредбата согласно која лиценца за вршење на енергетска дејност производство на електрична енергија може да му се издаде само на трговско друштво ги оневозможува другите правни лица регистрирани во регистарот на други правни лица во Република Северна Македонија, кои од определени правни причини не можат да регистрираат трговско друштво, да инвестираат во електроцентрали за производство на електрична енергија од обновливи извори, која е една од целите на законот.
- Во исклучоците од општото законско правило дека лиценцата за вршење енергетска дејност не може да се пренесе на друго лице не е вклучен случајот кога се врши пренос на сопственоста на електроцентралата за производство на електрична енергија од обновливи извори. Во пракса се јавуваше потреба меѓу субјектите кои вршат дејност или сакаат да вршат дејност производство на енергија од обновливи извори да се изврши ваков пренос.
- Исто така, во Законот за енергетика не е експлицитно дадена можноста за менување или дополнување на издаденото овластување за изградба на нови или проширување на постојни објекти за производство на електрична енергија, односно топлинска енергија. Во пракса, по добивање на овластувањето, одредени инвеститори поминуваа низ постапки или им се појавуваа објективни околности, како што е појава на пазарот на поефикасна технологија која што би можела да се примени во реализацијата на проектот, кои налагаат одредени промени во изградбата на објектот што се во спротивност со издаденото овластување.
- Не постоенето на механизам за развој на капацитет како привремена мерка за обезбедување на соодветност на капацитет и со тоа за обезбедување сигурност во снабдувањето со

електрична енергија, е една од главните причини за помалата атрактивност во инвестирањето во дополнителни и неопходни капацитети во производството на електрична енергија.

- Нетранспонирањето на Регулативата на Европската Комисија за доделување капацитети и управување со загушувањата (т.н. САСМ Регулатива) во националното законодавство делумно придонесуваше за бавноста во процесот на спојување на пазарите ден однапред и во тековниот ден, како и за одредена правна празнина во однос на условите и постапките за координирана пресметка на прекуграничните капацитети, а особено во однос на правата и обврските на операторот на електропреносниот систем и операторот на организираниот пазар на електрична енергија во остварувањето на пазарното спојување и соработката со соодветните оператори од соседните држави со коишто се остварува пазарното спојување.
- Проблемот во однос на плаќањето на надоместокот од страна на сопственикот на посебен дел во станбени, станбено-деловни, деловно-станбени и деловни објекти каде распределбата на надоместокот за топлинска енергија се врши преку еден мерен уред, а кој не е приклучен на системот за централно греење, со години се решаваше преку воведување решенија во актите на РКЕ, но очигледна беше потребата од јасно законско регулирање на ова прашање.
- Согласно барањата и насоките на Енергетската заедница, државите потписнички на Договорот за основање на Енергетската заедница се должни да подготват и усвојат Национален план за енергија и клима, за кој досега немаше правен основ во националното законодавство. Воедно, беше потребно досегашниот Акциски план за ОИЕ да се замени и на некој начин инкорпорира во единствениот интегриран Национален план за енергија и клима.
- При изработката на подзаконските акти со кои поблиску се уредуваат прашањата за овластените инсталатери на опрема за ОИЕ и за ракувачите со енергетски постројки и уреди се утврди дека одредени прашања претставуваат законска материја или пак за истите нема соодветен основ да бидат уредени со подзаконски акти, со што со донесувањето на овие подзаконски акти немаше во целост да бидат уредени овие прашања.
- Практиката и меѓународните искуства во издавањето и администрирањето на гаранциите за потекло укажа дека посоодветен надлежен орган за истите е операторот на пазарот на електрична енергија, отколку тоа да биде орган како Агенцијата за енергетика на која и недостигаа соодветни ресурси (кадровски, финансиски и технички) за да ја врши оваа надлежност.
- Во пракса се појавија одредени нејаснотии околу можноста за продолжување на важноста на решението за стекнување на привремен статус на повластен производител ако на повластениот производител му е издадена лиценца за вршење на енергетска дејност производство на електрична енергија. Од друга страна, се јавуваа и ситуации носителот на решението за стекнување на привремен статус на повластен производител да не ја започне или да ја одолговлекува изградбата на електроцентралата без тоа да влијае врз стекнатиот статус, што е во директна спротивност со целите на законот за зголемено учество на ОИЕ.

2. Цели на предлог регулативата

- Исполнување на обврските кои Република Северна Македонија ги има преземено со потпишувањето и ратификувањето на Договорот за основање на Енергетската заедница преку транспонирање на законодавството на ЕУ кое е или се очекува да биде адаптирано од страна на Министерскиот Совет на Енергетската заедница.
- Усогласување на законот со новите хоризонтални закони: Закон за прекршоци, Закон за електронско управување и електронски услуги, Закон за стратешки инвестиции и Закон за инспекциски надзор.
- Разрешување на одредени дилеми и различни пристапи во примената на законските одредби во пракса кои се резултат на нивната недоволна прецизност и сеопфатност.

- Овозможување на поблиску регулирање на одредени прашања со подзаконски акти преку давање на соодветни правни основи за донесување на посеопфатни општи или поединечни подзаконски акти.
- Зголемување на сајбер безбедноста во областа на енергетиката преку воведување на основни правила за превенција или намалување на штетните последица од сајбер нападите и инцидентите на мрежата и информациските системи на големите субјекти во енергетскиот сектор.
- Превенирање на можните злоупотреби и нарушување во функционирањето на енергетските пазари како резултат на недозволените манипулации со внатрешните информации.
- Овозможување поголема флексибилност и опфат во вршењето на енергетската дејност производство на електрична енергија од ОИЕ преку давање можност: дејноста да ја вршат и други правни лица, лиценцата да се пренесува и издаденото овластување за изградба на енергетски објект да се менува.
- Зголемување на сигурноста во снабдувањето со електрична енергија преку воведување на механизам за развој на капацитетите.
- Зајакнување на регионалната соработка и интеграција преку воведување дополнителни правила или допрецизирање на постојните правила за спојување на пазарите и координирана пресметка на прекуграничните капацитети.
- Зголемување на нивото на ценовна дерегулација во снабдувањето со електрична енергија од страна на универзалниот снабдувач.
- Решавање на проблемот со плаќањето на надоместокот од страна на сопственикот на посебен дел во резиденцијален или комерцијален објект каде распределбата на надоместокот за топлинска енергија се врши преку еден мерен уред, а кој не е приклучен на системот за централно греење.
- Зголемено издавање и пренесување на гаранциите за потекло преку пренос на надлежноста за нивно издавање и администрирање на орган со поголем капацитет.

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 постојано да го усогласува своето национално законодавство во областа на енергетиката со законодавството на Европската Унија, односно она кое Министерскиот Совет на Енергетската заедница ќе го адаптира за државите потписнички на Договорот. Во периодот од влегување во сила на Законот за енергетика до изработката на предлозите за негово изменување и дополнување донесени се нови или ќе станат задолжителни за Република Северна Македонија претходно донесените регулативи и директиви на ЕУ. Неусогласувањето со законодавството на ЕУ е во директна спротивност со преземените обврски од ратификуваниот Договор за основање на Енергетската заедница.

Новите хоризонтални закони: Закон за прекршоци, Закон за електронско управување и електронски услуги, Закон за стратешки инвестиции и Закон за инспекциски надзор налагаат сите посебни закони кои содржат одредби од предметните материи да се усогласат со новите концепти воведени со овие закони. Неусогласувањето со овие закони ја оневозможува нивната примена во областа на енергетиката.

Ако не се допрецизираат и дополнат одредени решенија од Законот за енергетика, ќе продолжи праксата на нивна несоодветна или недоволна примена, со што дел од целите на законот како што се сигурност во снабдувањето и зголемено учество на ОИЕ потешко или побавно ќе се постигнат.

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

Решенијата кои се предлагаат за надминување на проблемите се следни:

- Доусогласување со законодавството на ЕУ може да се постигне само ако се транспонираат релевантните и неопходните одредби од регулативите и директите на ЕУ (одредби кои овозможуваат понатамошен развој на енергетските пазари, нивна интеграција со регионалните и европските пазари и сигурност во снабдувањето со енергија) во Законот за енергетика или ако во истиот да се даде правен основ за поблиско уредување на прашањата со подзаконски акти.

- Во најголем дел новите решенија од хоризонталните закони: Закон за прекршоци, Закон за електронско управување и електронски услуги, Закон за стратешки инвестиции и Закон за инспекциски надзор налагаат истите соодветно да се инкорпорираат во посебните закони како што е Законот за енергетика, бидејќи претставуваат законска материја, но дел ќе бидат соодветно инкорпорирани и во подзаконските акти донесени врз основа на Законот за енергетика.

- Недоволната сеопфатност на неколку веќе донесени подзаконски акти, но на и подзаконски акти во постапка на изработка, може да се надмине како проблем само доколку во соодветните одредби од Законот за енергетика се интервенира заради давање на поширок правен основ.

- Побрзото остварување на законската цел за зголемено учество на ОИЕ може да се постигне ако постои поголема флексибилност во условите и постапките поврзани со инвестирање во производствени капацитети кои користат ОИЕ и кои се поставени и уредени во Законот за енергетика, како што се прашањата за субјектите кои може да вршат дејност производство на електрична енергија од ОИЕ, за можноста за пренесување на лиценцата за производство на електрична енергија и за промена на издаденото овластување за изградба на енергетски објект.

- Сите досегашни решенија на проблемот со плаќањето на надоместок од страна на сопственикот на посебен дел во резиденцијален или комерцијален објект каде распределбата на надоместокот за топлинска енергија се врши преку еден мерен уред, а кој не е приклучен на системот за централно греење, не ги задоволуваа во целост засегнатите страну и не даваа правна сигурност, бидејќи се решаваа со подзаконски акти. Со внесување на решение во Законот за енергетика ќе се постигне поголема прифатливост на решението и правна сигурност.

- Многу битен аспект за заживувањето на гаранциите за потекло е капацитетот на телото кое ќе ги администрира (издава и го регистрира преносот и престанување на важноста). Анализата укажа дека посоодветно тело за администрирање на гаранциите за потекло е операторот на пазарот на електрична енергија, кое има повеќе ресурси во однос на Агенцијата за енергетика. Единствен начин да се изврши пренос на надлежност од една јавна институција на друга, како во конкретниот случај, е со промена на одредбите од Законот за енергетика.

4. Проценка на влијанијата на регулативата

Можни позитивни и негативни влијанија од секоја од опциите:

4.1 Економски влијанија

Предложените измени и дополнувања на Законот за енергетика нема да имаат економски влијанија.

4.2 Фискални влијанија

Предложените измени и дополнувања на Законот за енергетика нема да имаат фискални влијанија, со исклучок на воведената можност за доделување механизам за развој на капацитетите, односно надоместок чијшто износ го определува Владата за секој поединечен случај на транспарентен, недискриминаторен и конкурентен начин, при што средствата за исплата на надоместокот се обезбедуваат од тарифата за пренос на електрична енергија.

4.3 Социјални влијанија

Предложените измени и дополнувања на Законот за енергетика нема да имаат социјални влијанија.

4.4 Влијанија врз животната средина

Предложените измени и дополнувања на Законот за енергетика нема да имаат влијанија врз животната средина.

4.5 Административни влијанија и трошоци –

а) трошоци за спроведување

Трошоците на операторот на пазарот на електрична енергија за воспоставување и користење на електронска платформа и приклучување кон меѓународната асоцијација за издавање на гаранции за потекло се проценуваат на околу 3.000.000 денари во првата година, односно по околу 1.500.000 денари за секоја наредна година.

б) трошоци за почитување на регулативата

Големите субјекти во енергетскиот сектор (субјекти од т.н. критична инфраструктура) ќе имаат трошоци за примена на конкретните мерки за обезбедување сајбер безбедност на нивните мрежи и информациски системи, чијшто износ ќе биде познат откако РКЕ ќе го донесе подзаконскиот акт за сајбер безбедност во кои ќе бидат определени конкретните организациски и технички мерки за сајбер безбедност.

5. Консултации

5.1 Засегнати страни и начин на вклучување

Во изработката на предлог измените и дополнувањата на законот беа вклучени домашни експерти ангажирани преку Проектот за развој на регионални енергетски пазари финансиран од УСАИД и имплементиран од Тетра Тек како главен изведувач и АЦТ! ДОО Скопје како подизведувач.

Исто така, во процесот на изработка беа вклучени и клучните јавни институции од енергетскиот сектор и тоа: Регулаторна комисија за енергетика и водни услуги, Операторот на електропреносниот систем МЕПСО и Операторот на пазарот на електрична енергија МЕМО, кои дадоа предлози и мислења, секој за својата надлежност која произлегува од овој Закон.

Предлог измените и дополнувањата беа споделени со Секретаријатот на Енергетската заедница од кој е добиен повратен одговор, кој беше целосно земен предвид во финализирањето на предлозите.

Со отпочнување на консултативниот процес, ќе се интензивираат комуникацијата и координацијата со уште поширок број на засегнати страни.

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

Не.

7.2 Потребни подзаконски акти и рок за нивно донесување

- 1) Правилникот за начинот и постапката за следење и вршење надзор над функционирањето на пазарите на енергија го носи Регулаторната комисија за енергетика во рок од шест месеци од денот на влегување во сила на овој закон.
- 2) Правилата за сајбер безбедност ги носи Регулаторната комисија за енергетика во рок од шест месеци од денот на влегување во сила на овој закон.
- 3) Правилата за изземање од примената на одделни обврски од мрежните правила за пренос на електрична енергија ги носи Регулаторната комисија за енергетика во рок од шест месеци од денот на влегување во сила на овој закон.
- 4) Правилата за условите и постапките за координирана пресметка на капацитети ги носи операторот на електропреносниот систем во рок од шест месеци од денот на влегување во сила на овој закон.
- 5) Тарифникот за висината на надоместоците за учество на обука и стручно усовршување за инсталатери, како и трошоците за полагање на испитот ги носи Министерот за економија во рок од шест месеци од денот на влегување во сила на овој закон.
- 6) Тарифникот за издавање, пренос и признавање на гаранција за потекло ги носи операторот на пазарот на електрична енергија во рок од шест месеци од денот на влегување во сила на овој закон.
- 7) Уредбата за гаранции за потекло ја носи Владата во рок од три месеци од денот на влегување во сила на овој закон.
- 8) Правилата за администрирање на гаранциите за потекло ги носи операторот на пазарот на електрична енергија ги донесува во рок од шест месеци од денот на влегување во сила на овој закон.
- 9) Правилникот за ракувачи на енергетски постројки и уреди го носи Министерот за економија во рок од три месеци од денот на влегување во сила на овој закон.

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

- Влада на Република Северна Македонија,
- Министерство за економија,
- Регулаторна комисија за енергетика и водни услуги,
- Агенција за енергетика на Република Северна Македонија,
- Државен пазарен инспекторат,
- Оператор на електропреносниот систем, и
- Оператор на пазар на електрична енергија.

7.4 Активности за обезбедување на ефикасно спроведување на предлогот на закон

Нацрт текст на дел од подзаконските акти кои треба да се донесат согласно овој закон се веќе изработени од страна на донаторски проекти или експерти ангажирани од надлежните јавни институции.

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, освен над прописите донесени од Регулаторната комисија за енергетика.

РКЕ ќе врши надзор над спроведувањето на одредбите од овој закон што се однесуваат на работењето на операторите во енергетскиот сектор.

Мерките кои може да бидат преземени, како и начинот на вршење на надзорот се подетално опишани со одредбите од основниот текст од Законот за енергетика, како и надополнети со овој предлог закон.

8.2 Евалуација на ефектите од предлогот на закон и рокови

Со донесувањето на Законот за енергетика се воспостави ефективна законска рамка за соработка, меѓусебно известување и координација на активностите на надлежните национални органи со соодветните институции на Енергетската заедница, особено во однос на обврските за известување за сигурноста во снабдувањето, координирано постапување во кризни состојби, известување за наметнување и следење на исполнувањето на обврските за обезбедување на јавна и универзална услуга и координирани активности во врска со функционирањето и развојот на регионалните пазари на енергија. Овие предлог измени и дополнувања се резултат од евалуацијата на ефектите на донесениот закон, а во рок од 12 месеци по влегувањето во сила на овие измени и дополнувања на законот ќе се изврши евалуација на ефектите од примената на истите.


Датум: 2 - 11 - 2021 година

МИНИСТЕР,
Kreshnik Bekteshi

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: 2 - 11 - 2021


потпис на министерот

