

Prof. dr Ivanka Spasić,
redovni profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta »Privredna Akademija« N.Sad

Originalni naučni rad
UDK: 349.6(497.11)

MEHANIZAM ČISTOG RAZVOJA I PRAVNI OKVIR ZA REALIZACIJU CDM PROJEKATA U REPUBLICI SRBIJI¹

Imajući u vidu uočenu opasnost od globalnog zagrevanja, nastalog kao posledica prekomerne emisije gasova sa efektom »staklene bašte«, članice Međunarodne zajednice su preduzimale niz pravnih inicijativa u cilju umanjivanja štetnih emisija »ghg« gasova. Većina usvojenih tekstova, koncipiranih u različitoj pravni formi, imala je, nažalost, prevashodno deklarativan karakter i nije uspostavila odgovarajuće mehanizme za sprovođenje konkretnih mera za smanjenje štetnih emisija.

U nizu preduzetih međunarodnih inicijativa izuzetno veliki značaj ima usvajanje Kyoto protokola i njegovih »fleksibilnih mehanizama«. Za zemlje u razvoju, u koje spada i Republika Srbija, najveći značaj ima »mehanizam čistog razvoja«, koji omogućava razvijenim zemljama da postiču uštede u emisijama učestvujući u projektima u zemljama u razvoju. Zemlje u razvoju na taj način dobijaju »čiste tehnologije« a razvijene zemlje dobijaju uštedu u emisijama (koja se izražava u specifičnim jedinicama uštede – CER ovima). CER –ovima, kao specifičnim jedinicama uštede, može se trgovati na »karbon tržištu«.

Da bi projekti »čistog razvoja« (CDM) mogli da se realizuju u određenoj zemlji, potrebno je, u skladu sa odredbama Kyoto protokola, da budu ispunjeni određeni uslovi. Republika Srbija je koncipirala i usvojila pravni okvir za (moguću) realizaciju CDM projekata.

U tekstu se analiziraju specifičnosti »mehanizma čistog razvoja«, zahtevi koje Kyoto protokol postavlja u vezi sa realizacijom CDM projekata, kao i pravni okvir za realizaciju ovih projekata koji je izgradila Republika Srbija i njegova svrsishodnost i adekvatnost.

Ključne reči: mehanizam čistog razvoja (CDM); Kyoto protokol; DNA telo; kriterijumi održivog razvoja, indikatori;

¹ Ovaj članak je rezultat rada na Projektu „Pravno-institucionalni odgovor RS na potrebu izgradnje održivog sistema sprečavanja i kontrole zagađivanja medija životne sredine u kontekstu pridruživanja EU“, Pravnog fakulteta Univerziteta „Privredna Akademija u Novom Sadu; ev. br. 179072, koji je finansiran od strane Ministarstva obrazovanja i nauke Republike Srbije.

KLIMATSKE PROMENE, GLOBALNO ZAGREVANJE I MEHANIZMI ZA NJIHOVU KONTROLU - UVODNE NAPOMENE

Posmatranja i analize klimatskih promena na Zemlji, u poslednjim decenijama, ukazuju na konstantni rast temperature; ovo globalno zagrevanje izazvano je prvenstveno emisijom gasova koji izazivaju tzv. »efekat staklene bašte« (»ghg« gasovi). Imajući u vidu izuzetno veliku opasnosti koju u sebi krije dalji razvoj ovakvog klimatskog trenda, članice Međunarodne zajednice su uočile interventnu potrebu smanjivanja emisije gasova sa efektom »staklene bašte« i preduzele niz različitih pravnih inicijativa koje su imale za cilj njihovo umanjjenje.

Načelni konsenzus o potrebama umanjivanja emisija rezultirao je usvajanjem određenih međunarodnih pravnih akata koji imaju nesumnjiv značaj; međutim, mali broj ovih akata je, pored načelnih odredaba, konstituisao i pravne mehanizme putem kojih se konkretno obezbeđuje smanjenje štetnih emisija. Moglo bi se reći da su bolji efekti postignuti na početku inicijative, da bi kasnije uspeh često izostajao zbog nerazumevanja zemalja članica (uglavnom iz redova razvijenih zemalja koje su i najveći zagađivači).

Međunarodni akti, koji su sukcesivno usvajani kao rezultat napora međunarodne zajednice da reši problem globalnog otopljanja i prekomernog emitovanja gasova sa efektima »staklene bašte«, imali su različit karakter i domete i realizovani su u različitim formama. Početak međunarodne inicijative obeležilo je formiranje Panela za klimatske promene, specifične naučnoistraživačke organizacije koja je imala zadatak da prikuplja podatke i sprovodi analizu. Na osnovu izveštaja ove organizacije o klimatskim promenama i njenih zaključaka o neophodnosti globalnog rešavanja pitanja zagađenja, na Konferenciji UN o životnoj sredini u Rio de Žaneiru, usvojena je Okvirna konvencija o klimatskim promenama². Konvencija je sadržala prevashodno načelne odredbe (načelni karakter odredaba mogao se naslutiti već i iz samog naziva akta). Najveći domet ovog akta predstavljalo je utvrđivanje obaveza država ugovornica da (do 2000.te god.) smanje emisije »ghg« gasova (na nivo iz 1990.te god.). Pored ove »glavne« obaveze veliki značaj je imalo načelno utvrđivanje obaveza razvijenih zemalja da obezbede pogodne izvore finansiranja za zemlje u razvoju, kao i da omoguće uspešnije metode transfera tehnologija čija će upotreba smanjiti emisiju štetnih gasova.

Doprinos Konvencije predstavljalo je i utvrđivanje zajedničke odgovornosti zemalja ugovornica kao i diferenciranje te odgovornosti u zavisnosti od razvijenosti (tih zemalja); bilo je sasvim logično da razvijene zemlje ponesu veći teret odgovornosti budući da su one uglavnom veći

² United Nation Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), usvojena 1992. god.

zagađivači³. Kako bi se načela usvojena Okvirnom konvencijom mogla sprovesti oformljeni su odgovarajući organi (Konferencija strana i Pomoćni savetodavni organ za naučna i tehnološka pitanja)⁴.

Pored Okvirne Konvencije izuzetno veliki (moglo bi se reći ključni) značaj imalo je i usvajanje Kyoto protokola⁵, instrumenta koji je razradio principe i načela usvojene Konvencijom.

Integralni tekst Kyoto protokola sa aneksima usvojen je na Konferenciji UN o klimi, održanoj u Kyoto-u (Japan) 1997. god. Ovaj Protokol imao je za cilj ograničavanje emisija gasova sa efektima »staklene bašte«⁶ i obezbeđivanje mehanizama za ostvarenje ciljnih emisija država članica Aneksa I (razvijene zemlje koje su uglavnom i najveći emiteri zagađujućih gasova). Odluke iz Kyoto protokola dodatno su razrađene na potonjoj Konferenciji o klimi u Bonu 2001. god.⁷.

Odluke i mehanizmi usvojeni Kyoto protokolom bili su neophodni da bi se mogli realizovati postavljeni ciljevi u vezi sa smanjenjem ukupne emisije »ghg« gasova⁸.

Tehnološki razvijene zemlje (najveći emiteri gasova sa efektima »staklene bašte«) su, u skladu sa odredbama Kyoto protokola, u obavezi da smanje emisije štetnih gasova, ali, pri tome, mogu da daju i svoj doprinos napretku zemalja u razvoju učestvujući u razvojnim projektima koji koriste tzv »čiste« tehnologije a odvijaju se u ovim zemljama. Učestvujući u razvojnim projektima »čistih tehnologija« u zemljama u razvoju, razvijene zemlje mogu da obezbede za sebe »uštedu« u jedinicama »smanjenja emisija« kojima zatim mogu trgovati na »karbon tržištu«.

³ Države ugovornice su „svrstane“ u tri kategorije sa različitim obavezama za svaku kategoriju; u prvoj su razvijene zemlje (Anex I zemlje), u drugoj su razvijene zemlje članice OECD-a (Anex II) i u trećoj su zemlje u razvoju; opširnije v. A. Čavoški, Odgovor Međunarodne zajednice na klimatske promene, *Strani pravni život*, 2012, br. 1, str. 184.

⁴ V. A. Čavoški, op. cit. str. 184-185.

⁵ Obaveze konstituisane Kyoto protokolom važe do kraja 2012. god.

⁶ U Aneksu A Protokola predviđeni su gasovi koji izazivaju „efekat staklene bašte“, to su: Ugljendioksid (CO₂); Metan (CH₄); Azotsuboksid (N₂O); Vodonikfluorugljovodonici (HFCs); Perfluorugljovodonici (PFCs); Sumporheksafluorid (SF₆). U Aneksu A Protokola navedeni su i sektori izvora emisije gasova sa „efektom staklene bašte“; to su oblasti energetike, industrijski procesi, fugalne emisije iz goriva, upotreba rastvarača, poljoprivreda i otpad.

⁷ Na Bonskoj konferenciji postignut je sporazum o smanjenju emisije »ghg« za 5,2% (u odnosu na 1990 godinu, koja se uzima kao referentna) u periodu od 2008-2012.

⁸ Najštetniju posledicu delovanja „ghg“ gasova predstavlja globalno zagrevanje (prosečni porast temperature za 1,5- 4,5 na 100-150 godina) kao i „sekundarne“ posledice ove pojave kakve su topljenje polarnog leda, porast nivoa mora i isparavanja mora.

Koncept tehnološki »čistih« razvojnih projekata (CDM), koji se realizuju u zemljama u razviju, je jedan od tri moguća »fleksibilna« mehanizma za smanjivanje emisije gasova (što je glavna obaveza utvrđena Kyoto protokolom). Osim primarnog zadatka smanjenja emisija gasova sa efektom »staklene bašte« za zemlje kojima je to obaveza (Aneks I zemlje), ovaj mehanizam doprinosi i »uštedi« svojevrstnih jedinica (mere uštede emisije gasova⁹), kojima se može trgovati.

Pored Mehanizma čistog razvoja postoje još Mehanizam zajedničke primene (JI) i Mehanizam međunarodne trgovine emisijama (IET). Mehanizam zajedničke primene omogućava smanjenje emisije prilikom investiranja u razvojne projekte u drugim razvijenim zemljama; ovde se zapravo radi o svojevrsnom prenošenju odgovarajućih iznosa »jedinica smanjenja emisije« (ERU) između (razvijenih) država. Ovakav sistem dozvoljava ovim državama upotrebu tzv. »karbon kredita« za ispunjavanje obaveza u skladu sa Kyoto protokolom. Mehanizam trgovine emisijama daje mogućnost državama iz Aneksa B Protokola da trguju emisijama gasova, ove države mogu (u skladu sa određenim »pravilima«) da prenose deo svoje »dodeljene emisije«. Kod realizacije ovog »fleksibilnog« mehanizma strane ugovornice su u obavezi da definišu principe i pravila koji se tiču verifikacije i obračuna jedinica kao i sistema obaveštavanja (sve u funkciji realizacije trgovine jedinicama uštede).

Bez obzira na pozitivne koncepte zaštite i efekte dejstva, usvajanje Kyoto protokola je izazvalo negativne reakcije nekih od najrazvijenih zemalja koje nisu potpisale Protokol; umesto da smanje ove zemlje su čak i povećale emisiju gasova¹⁰.

Značaj Kyoto protokola je prilično umanjen posle samita u Durbanu (na kome je Kanada, takođe veliki zagađivač, istupila iz Protokola). Slabljenju dejstva Protokola dosta je doprinela i činjenica da su obaveze u njemu ograničene na određen vremenski period. Bez obzira na spomenute neželjene efekte Kyoto protokol i njegovi mehanizmi su izuzetno značajni jer su prvi konstituisali bar minimum određenih kriterijuma i standarda u ovoj oblasti. Bilo bi potrebno da se za naredni period (posle 2012.te god.) donese neki novi međunarodni akt koji bi nastavio konkretnije da razvija koncepte i praksu smanjivanja emisija. Dokumenti koji su donošeni posle Kyoto protokola (a koji su rezultat većeg broja međunarodnih skupova¹¹) imaju više deklaratoran karakter i nisu konkretnije doprineli napretku prakse smanjivanja emisija. Ono

⁹ Ove jedinice su tzv "certifikovana smanjenja emisija« (CER).

¹⁰ To se prvenstveno odnosi na SAD, jednog od najvećih zagađivača; negativni američki primer sledile su i neke druge razvijene zemlje, koje su, po količini nedozvoljene »ghg« emisije, prevazišle Sjedinjene Države; prema dostupnim podacima u poslednjoj deceniji SAD su povećale svoje emisije za 12% a Kanada ih je uvećala za čak 20%.

¹¹ Samiti na Baliju i Durbanu, sporazumi iz Kopenhagena i Kankuna

što karakteriše ove dokumente je odsustvo konkretnih zadataka za zemlje članice u pogledu smanjivanja emisija kao i konkretnih mehanizama koji bi se koristili pri realizaciji ovih zadataka. U tom smislu Kyoto protokol, uprkos njegovim postojećim nedostacima, ima znatno veći značaj.

Budući da je Kyoto protokol predvideo izvršavanje obaveza na ograničeni rok (do 2012) usledile su, kako je već rečeno i druge inicijative. Na Baliu je, 2007 god. usvojen specifičan dokument - Akcioni plan, koji sadrži postavljene ciljeve i predstavlja osnov za dalje aktivnosti. Bez obzira na isticanje nekih značajnih pitanja (kakvo je recimo očuvanje šuma i pošumljavanje kao i njihova vezu sa klimatskim promenama) dometi ovog samita nisu niukoliko dostigli one postignute Kyoto protokolom. Dalje inicijative dale su još manje konkretnih rezultata (sporazumi iz Kopenhagena i Kankuna¹², kao i samit u Durbanu). Jednini konkretni rezultat samita u Durbanu je postizanje dogovora o izradi novog sporazuma zemalja ugovornica do 2015.te god. Ovim budućim sporazumom trebalo bi da budu propisane obaveze za razvijene kao i za zemlje u razvoju (što je novina u odnosu na Kyoto protokol). Ovakvo (buduće) rešenje ima smisla i značaja budući da neke zemlje u razvoju predstavljaju takođe velike zagađivače (Kina, Indija). Ipak, imajući u vidu da su to samo dogovori o tome šta će se raditi u budućnosti značaj ovog dokumenta ne može parirati Kyoto protokolu.

Republika Srbija, koja spada u kategoriju zemalja u razvoju, ima prioritetan interes da se uključi u što više projekata »čistog razvoja« (CDM projekti, koncipirani kao mehanizmi realizacije Kyoto protokola) i tako iskoristi prednosti koje ovim zemljama pruža Kyoto protokol. Uključivanje u mehanizme čistog razvoja podrazumeva pristup stranim investitorima iz razvijenih zemalja koji bi u Srbiji realizovali projekte koji spadaju u kategoriju »zelenih« odnosno »čistih« tehnologija; na taj način Srbija bi dobila izgrađene objekte i razvijene čiste tehnologije koje su joj neophodne (pri čemu bi strani investitori, koji bi realizovali te projekte, dobili određen broj jedinica uštede emisija štetnih zračenja - CER-ova). Da bi se ovi projekti mogli realizovati potrebno je da postoji odgovarajući pravni okvir, odnosno bar minimum pravila (usklađenih za zahtevima Kyoto protokola u vezi sa realizacijom CDM projekata, kao i sa načelima domaćeg pravnog sistema).

Srbija inače predstavlja (za svoje »mogućnosti«) prilično velikog zagađivača (u Evropskim razmerama)¹³. Da su svi energetske potencijali

¹² Najznačajniji domet skupa u Kankunu predstavlja formiranje specifičnog „Zelenog fonda“ čija je osnovna namena da finansira rad na sprečavanju promena klime. Iz ovog fonda ce se finansirati tzv. „zeleni“ projekti u zemljama u razvoju.

¹³ Od 36 zemalja zagađivača u Evropi, Srbija je na 5-om mestu (što je veoma visoko mesto imajući u vidu krajnje restriktivno funkcionisanje privrede i energetike) . U Srbiji se godišnje

iskorišćeni i da privreda funkcioniše punim kapacitetom zagađenost (sa ovakvim tehnologijama i konceptima zaštite okoline) bi bila još znatno veća. Stoga je u Republici Srbiji potrebna promena energetske politike u smislu veće efikasnosti, zatim bolja organizacija saobraćaja i naročito primena novih tehnologija. Da bi se ovi zadaci mogli realizovati i da bi se mogle koristiti prednosti mehanizma „čistog razvoja“ iz Kyoto protokola, potrebno je uspostavljanje određenog pravnog okvira, odnosno uređenje određenih prethodnih pitanja.

IMPLEMENTACIJA KYOTO PROTOKOLA – »FLEKSIBILNI« MEHANIZMI

Kyoto protokol je usvojen 1997. god. na trećoj Konferenciji članica Okvirne konvencije UN o promeni klime, a stupio je na snagu februara 2005. god. Ovaj značajni dokument predstavljao je svojevrsan odgovor međunarodne zajednice na povećanu opasnost od globalne promene klime. Protokol je potpisao veliki broj država (oko 170), nažalost, neke od (naj)razvijenih zemalja, uglavnom i najvećih zagađivača, odbile su da ga potpišu.

Kyoto protokol je veoma značajan iz više razloga, on je doveo ne samo do načelnih dogovora o potrebi smanjivanja emisija “ghg” gasova već i do utvrđivanja konkretnih obaveza u vezi sa smanjivanjem emisija za određene kategorije zemalja. Osim toga, Protokol je uspostavio i precizne mehanizme implementacije utvrđenih zadataka, što je možda i njegov najveći domet.

Kyoto protokol je predvideo tri “fleksibilna” mehanizma implementacije, to su mehanizam međunarodne trgovine emisijama (IET), mehanizam zajedničke primene (JI) i mehanizam “čistog razvoja” (CDM).

U skladu sa odredbama Kyoto protokola države članice su podeljene u dve glavne grupe: industrijski razvijene zemlje (Aneks I zemlje), koje su dobile konkretnu obavezu smanjenja emisije gasova sa “efektom staklene bašte” do 2012 god. i zemlje u razvoju (ne-Aneks I zemlje). U cilju realizacije glavnog zadatka (odnosno smanjenja emisije gasova) Aneks I zemlje imaju obavezu koncipiranja i usvajanja planova akcija i mera za smanjenje emisije kao i obezbeđivanje finansijskih sredstava i transfera tehnologija u zemlje u razvoju¹⁴. Kao što je već istaknuto Kyoto protokol je razradio vremenske

emituje 6,2 tone CO₂ po stanovniku (što je 2,5 puta više od drugih zemalja sa istim dohotkom). Podaci su objavljeni u listu „24 časa“, od 3. aprila 2012. god.

¹⁴ Opširnije v. D. Vukotić, Opšti uslovi i vremenski okvir Kyoto mehanizma; portal „Životna sredina ka Evropi“, internet site http://sewa.sewa-weather.com/ambassadors/new_site/srp/images/stories/Papers/07-02.pdf; str. 207.

okvire za primenu ustanovljenih mehanizama, dozvoljene emisije, “pokazatelje uštede” (jedinice “karbon kredita”), verifikacione entitete (procenitelje), kazneni sistem itd.

1) Mehanizam međunarodne trgovine emisijama (IET) omogućava zemljama članicama Anexa I (razvijene zemlje glavni emiteri gasova sa efektom “staklene bašte”) trgovinu sa “dodeljenim emisijama”; zemlje članice koje, u skladu sa Protokolom, imaju ciljne emisije mogu da kupuju i prodaju svoje “karbon kredite” od drugih država članica na specifičnom “karbon tržištu”. Da države ne bi rasprodale suviše svojih emisionih prava predviđene su i određene rezerve¹⁵. Kyoto protokol je uveo i kazneni sistem¹⁶ za članice koje ne ispunjavaju obavezu smanjenja emisije.

2) Mehanizam zajedničke primene (JI) je definisan u čl. 6 Kyoto protokola. Ovaj mehanizam i njegova primena bili su povezani sa vremenom započinjanja odgovarajućih projekata; projekti započeti posle prvog januara 2000.god. mogu se tretirati kao projekti “zajedničke primene” (JI), ali jedinice umanjene emisije (ERU) se mogu izdavati samo za (smanjene) emisije nastale posle prvog januara 2008. god. Za primenu i sprovođenje ovog mehanizma je predviđeno odgovarajuće telo – Komitet za superviziju (sprovođenja). Ovaj Komitet je dobio zadatak da akredituje nezavisna tela koja bi vršila procenu i verifikaciju projekata u skladu sa mehanizmom zajedničke primene.

Mehanizmom zajedničke primene je predviđeno postojanje dve varijante JI projekata (“dupli kolosek”¹⁷); kod prve varijante zemlja-članica domaćin projekta mora da ispuni sve uslove podobnosti povezane sa statusom u Aneksima I i B Protokola, njen dodeljeni iznos emisije mora biti izračunat i evidentiran, zemlja mora imati nacionalni registar i nacionalni sistem za procenjivanje emisija. Pored toga, potrebno je da je zemlja podnela godišnji izveštaj o emisiji “ghg” gasova i dala dodatne informacije o dodeljenom iznosu. Drugu varijantu JI projekata čine projekti u zemljama domaćinima koje ispunjavaju prva tri od navedenih uslova. Kod prve varijante zemlja članica domaćin projekta može vršiti procenu i verifikaciju smanjene emisije primenjujući sopstvene procedure i pri tome samostalno izdavati ERU (bez potrebe obraćanja Komitetu). Kod druge varijante projekata (“drugi kolosek”) primenjuje se procedura koju odredi Komitet za superviziju; smanjenje emisija

¹⁵ Rezerve nisu smele pasti ispod 90% ciljne emisije; u slučaju da je rezerva bila suviše niska državi nije bilo dozvoljeno da prodaje svoje emisije.

¹⁶ Kazneni sistem je formulisan Borskim sporazumom, predviđeno je da države koje ne ispune svoju obavezu uštede emisije moraju, u sledećem periodu, nadoknaditi manjak „karbon kredita“ uvećan za 30% a predviđena je i suspenzija podobnosti za trgovinu emisionim kreditima. Oko zakonske obaveznosti sankcija bilo je neusaglašenosti u stavovima.

¹⁷Opširnije v. D. Vukotić, op. cit. str. 209 i dalje, dostupno na internet site http://sewa.sewa-weather.com/ambassadors/new_site/srp/images/stories/Papers/07-02.pdf;

iz ovakvih projekata mora proći procenu i verifikaciju (sertifikaciju) koju vrši nezavisno telo (izabrano od strane Komiteta).

3) Mehanizam čistog razvoja (CDM) uspostavljen je čl. 12 Kyoto protokola. Mehanizam čistog razvoja omogućava uštedu “certifikovanih smanjenja emisija” (CER), ostvarenih u periodu od prvog januara 2000. god, do kraja 2012 god. “Certifikovana smanjenja emisija” (CER-ove) mogu steći razvijene zemlje (Aneks I zemlje) ukoliko ulažu u razvojne projekte “čistih” tehnologija u zemljama u razvoju. Za sprovođenje “mehanizma čistog razvoja” i ostvarivanje ušteda u emisijama nadležan je Izvršni odbor; u kontekstu njegove nadležnosti utvrđene su i procedure za akreditaciju operativnih tela kao i model CDM projekta (*Project Design Document- PDD*) koji strane u projektu (investitor odnosno izvođač iz razvijene zemlje i zemlja u razvoju - domaćin) moraju koristiti da bi im CDM projekat bio odobren. Izabrano operativno telo vrši procenu CDM projekata a Izvršni odbor vrši registraciju odobrenih projekata; utvrđeni projektni periodi mogu biti na 7 ili 10 godina (uz mogućnost obnavljanja najviše dva puta¹⁸; drugo izabrano operativno telo vrši certifikaciju smanjenja emisije. U skladu sa predviđenim postupkom izveštaji o certifikovanju se šalju Izvršnom odboru koji izdaje certifikovane jedinice “uštede” (CER-ove).

MEHANIZAM ČISTOG RAZVOJA, CDM PROJEKTI, JEDINICE UŠTEDE (CER) I KORIŠĆENJE CERSPA UGOVORA

Odredbama Kyoto protokola je predviđeno da se “mehanizmi čistog razvoja”(CDM) može realizovati u zemljama u razvoju (ne-Aneks I zemlje). Zemlje sa ove liste mogu biti korisnici CDM projekata; izvođači ovih projekata su subjekti (pravna i eventualno fizička lica) iz razvijenih zemalja (zemalje sa Aneks I liste). Realizacijom projekata “čistog razvoja” njihovi izvođači mogu da ostvare uštede u emisijama štetnih gasova; ove uštede se utvrđuju i certifikuju od strane nadležnih tela (kao “jedinice uštede”) i mogu se prodavati na specifičnom tržištu¹⁹. Pravni instrumenti putem kojih se, u praksi, realizuje kupovina i prodaja ovih “certifikovanih” jedinica uštede su ugovori.

CERSPA Model ugovor, zajedno sa Vodičem (*Guidance Document*), predstavlja osnovni pravni izvor odnosno uputstvo (model) za ugovorne strane

¹⁸ Opširnije o rokovima kao i sadržini plana CDM projekta videti kod D Vukotić, citirani rad sa saita [http://sewa.sewa-weather.com/...](http://sewa.sewa-weather.com/) str. 210

¹⁹ tzv “karbon tržište” (*carbon market*)

o zaključivanju, ugovornim odredbama, izvršenju ugovora, ugovornoj odgovornosti itd²⁰.

Kyoto protokol je predvideo da projekti “čistog razvoja” (CDM), u okviru kojih se mogu ostvarivati certifikovane jedinice smanjenja emisija, mogu biti iz različitih oblasti privrede (snabdevanje energijom, transport, rukovanje otpadom, pošumljavanje²¹ itd.).

Da bi zemlja u razvoju mogla da se kvalifikuje za zemlju domaćina CDM projekata mora ispuniti određene uslove; prvenstveno mora ratifikovati Kyoto protokol i uspostaviti nacionalno telo za procenu održivog razvoja i donošenje odluka o participiranju u projektima. Za male projekte je predviđena pojednostavljena procedura.

Kyoto protokol je uspostavio “certifikovano smanjenje emisije” (CER) kao predmet kupovine (prodaje) u raznim modalitetima “karbon” ugovora. CER-ovi su specifične jedinice smanjenja emisije gasova, generisane i registrovane od izabranih nadležnih tela. Certifikovana smanjenja emisije gasova (skraćeno CER) se izražavaju u ekvivalentnim jedinicama ugljen dioksida (CO₂). Jedan CER je izjednačen sa jednom ekvivalentnom tonom ugljen dioksida (CO₂)²².

Moglo bi se reći da je, sa tačke gledišta međunarodnog prava, CER definisan kao obračunska jedinica koja predstavlja smanjenje “ghg” gasova u iznosu od jedne ekvivalentne tone CO₂, generisane u skladu sa postupcima i pravilima CDM projekta i izdate od strane elektronskog administratora²³. Da bi se mogli generisati CER-ovi potrebno je najpre odobrenje nadležnog nacionalnog organa (DNA). Ovakva odobrenja mogu biti izdata isključivo posle pribavljene odluke međunarodnog tela (CDM EB). Svi CER-ovi imaju svoj jedinstveni registracioni broj. Kada se izdaju u skladu sa pomenutim pravilima CER-ovi mogu biti predmet trgovine (mogu biti u prometu).

CER-ovi se izdaju (isključivo) u elektronskoj formi i evidentirani su na specijalnom računu koji vodi Administrator. Administratori projekata vode račune u ime vlasnika CER-ova. Inače, pored CER-ova (koji nastaju na osnovu

²⁰ CERSPA ugovori nisu adhezioni ugovori kojima ugovorne strane treba samo da pristupe već su oni, u pravom smislu reči, “model” ugovori koji služi strankama za ugled kako da generišu svoj ugovorni odnos, kojih principa se moraju pridržavati, šta se obavezno mora detaljno urediti, kao i način (ili načini) kako se to čini. O CERSPA ugovorima detaljnije kod I. Spasić, Model ugovori o kupovini i prodaji “certifikovanih smanjenja emisija” (CERSPA), *Strani pravni život*, 2012, br. 1, str. 204-206.

²¹ Opširnije na sait-u www.kongeneracija.rs/kyoto.html

²² Opširnije v. S. Bogdanović, Primena Kyoto Protokola: Pravno regulisanje certifikovanih smanjenja emisija ugljendioksida, *Pravni život*, 2011, br. 9, str. 518

²³ V. S. Bogdanović, op. cit. str. 521.

CDM projekata) postoje i druge generisane jedinice (ERU, IET) koje nastaju na osnovu drugih mehanizama Kyoto protokola, kao i druge jedinice emisije (EU, ETS) koje nastaju u vezi sa aplikacijom različitih šema trgovine emisijama²⁴.

Pošto su, sa stanovišta međunarodnog prava, CER-ovi, kako je već rečeno, definisani kao obračunska jedinica bilo je potrebno da ih i (zainteresovani) nacionalni pravni sistemi nekako definišu i odrede kako bi se CDM projekti mogli uspešno realizovati i na osnovu njih izdavati CER-ovi. Ovo pitanje se postavilo, u izvesnom smislu, kao prethodno, a potom je trebalo stvoriti konkretni pravni okvir i potrebe organe za realizaciju CDM projekata.

Utvrđivanje (pravne) prirode CER-ova u širem smislu nije samo pravno-teorijski konstrukt već ima i vrlo velike reperkusije na mogućnost primene CDM projekata u nekoj zemlji. Otsustvo pravnog okvira, neodređenost prirode jedinica kao i veći broj drugih nerešenih pravnih pitanja u vezi sa CDM projektima i njihovom realizacijom stvaraju pravnu nesigurnost i odbijaju potencijalne investitore. Pitanja čije rešavanje se pojavljuje kao bitno za uspešnost privlačenja CDM projekata su, između ostalih, pitanje svojinskih prava, garantovanje određenih prava, poreski režim, utvrđivanje pravne prirode CER-ova (u užem smislu) itd.

Kada se govori o svojinskim aspektima CDM projekata oni uglavnom nisu uređeni a njihovo uređivanje predstavlja vrlo značajno pitanje kada se radi o investicionim projektima²⁵. U poređnom analizom dolazi se do zaključka da, u vezi sa svojinskopravnim aspektima projekata, ne postoji ujednačena praksa, ovo pitanje se češće rešava kao političko a ne kao pravno²⁶.

Kada se govori o pravnoj prirodi CER-ova u užem smislu ne postoji saglasnost u teoriji niti pozitivnom pravu oko ovog pitanja; neki teoretičari i praktičari, koji se bave problematikom primene Kyoto protokola, smatraju ih robom široke potrošnje (zbog njihove specifične prirode ovakvo stanovište je dosta teško braniti); neki ih smatraju vrstom netelesnih stvari (netelesnost ovih jedinica je očigledna i nesporna, ali to ne znači da je time i dat odgovor na pitanje o njihovoj specifičnoj prirodi). Pored shvatanja o CER-ovima kao o robi postoji i koncept koji ih tretira kao usluge (imajući u vidu suštinu i karakter

²⁴ Recimo šema trgovine emisijama UK (UK ETS), Novog Zelanda (NZ ETS), Regionalna inicijativa GHG, Zapadna klimatska inicijativa itd. u okviru kojih se koriste različite trgovinske jedinice (koje, pri tome, ne moraju uvek biti kompatibilne); opširnije v. S. Bogdanović, op. cit. str. 522.

²⁵ Recimo, u Meksiku vrlo značajnim se smatra pitanje eksproprijacije (potpune i fer naknade za zemljište i imovinu eksproprijisanu za potrebe CDM projekata, v. kod S. Bogdanović, op. cit. str. 522.

²⁶ Opširnije o svojinskopravnim aspektima i načinima njihovog tretiranja u kontekstu suvereniteta država videti kod S. Bogdanović, op. cit. str. 523.

usluga ovo gledište je dosta dubiozno). Postoje shvatanja o “jedinicama uštede” kao svojevrsnom obezbeđenju (securities). Jedan broj učesnika i realizatora mehanizama čistog razvoja smatra ih vrstom dozvole (osnovi za ovakvo stanovište takođe postoje)²⁷. Neki sistemi tretiraju CER ove i kao hartije od vrednosti (nije sporno da ove jedinice imaju određene karakteristike slične hartijama od vrednosti, date su u elektronskoj formi, sadrže određenu vrednost, njima se može trgovati na tržištu, ipak postavlja se pitanje da li je to i dovoljno da im se pridaju “ona” svojstva koja definišu hartije od vrednosti). Nesumnjivo je su CER-ovi vrlo specifična roba (kojom se može trgovati na “karbon tržištu”); za generisanje i korišćenje ovih jedinica potrebna određena “dozvola” nadležnih nacionalnih organa, konstituisanih u skladu sa odredbama Kyoto protokola. Samo nekoliko retkih nacionalnih propisa sadrže izričite definicije jedinica “karbon kredita”. Pojedini pravni sistemi variraju pravnu prirodu “CER”-ova u zavisnosti od konteksta pitanja u kome se pojavljuju, pa se (iste jedinice) različito tretiraju u smislu poreskih, računovodstvenih, finansijskih ili ugovornih propisa.

UGOVORI O (KUPO)PRODAJI “JEDINICA UŠTEDE” (CERSPA, ERPA)

Jedinice uštede, koje se realizuju u skladu sa nekim od “fleksibilnih” mehanizama Kyoto protokola (CDM, JI, itd.) mogu se kupovati i prodavati na “karbon tržištu”. Kod kupovine odnosno prodaje koriste se odgovarajući ugovori kao instrumenti putem kojih se ekonomska transakcija pravno realizuje. Bez obzira kako se pravno shvate jedinice uštede emisija “ghg” gasova (kao roba, hartija od vrednosti, usluga ili nekako drugačije) trgovina ovim jedinicama se reallizuje putem kupoprodajnog ugovora; na to nesumnjivo ukazuju i CERSPA ugovori kao model ugovori o kupovini i prodaji emisija.

CERSPA ugovor o prodaji (i kupovini) “certifikovanih smanjenja emisija” je ugovor između prodavca i kupca specifičnih “jedinica uštede” koncipiranih u skladu sa “mehanizmom čistog razvoja” Kao prodavci CER-ova mogu se pojaviti učesnici CDM projekata a kao kupci pojavljuju se kompanije ili države kojima su potrebne jedinice uštede emisija radi ispunjenja obaveza vezanih za limite emisije gasova iz Kyoto protokola. Jedna ili obe strane u ugovoru mogu biti i trgovci koji deluju na “sekundarnom” karbon tržištu (preprodaja).

Ono što je bitno naglasiti za CERSPA ugovore to je da oni predstavljaju “model ugovor” a ne standardni formular za zaključenje ugovora. Model ugovori služe kao specifičan obrazac za stranke, svojevrsno uputstvo šta da

²⁷ V. R. O’Sullivan, „CERSPA: A new template agreement for the sale and purchase of Certified Emission Reductions (CERs)“, dostupno na site-u www.lawtext.com, p. 122.

stave u svoj ugovor i kako da ga sastave. ERPA ugovori međutim, predstavljaju prvenstveno standardizovane obrasce (“formulare”) za zaključivanje ugovora o (kupo)prodaji jedinica uštede (ERU). Korišćenjem standardizovanih formi ponuđena strana uglavnom pristupa ugovoru koji je sastavio predlagač, pri tome, imajući veoma malo mogućnosti da utiče na sadržinu i uslove ugovora. Čak i kada je mogućnost menjanja uslova datih u ugovoru nešto veća ERPA ugovori ne predstavljaju “model ugovor”. Ne poznavanje ugovorne tehnike kao i problematike prodaje jedinica uštede često su dovodile u praksi do sporova ili bar nedoumica o konkretnim obavezama i pravima ugovornih strana. Prednosti CERSPA model ugovora (koji se koriste u kontekstu CDM projekata) u odnosu na “obične”, standardne, ERPA ugovore je uočljiva.

Model ugovori CERSPA ali i ERPA ugovori (standardni formulari ugovora) sadrže veći broj uobičajenih odredaba o koncipiranju, svojini (nad), kao i transferu CER-ova, odnosno drugih jedinica (ERU-a).

KARAKTERISTIKE UGOVORA O PRODAJI “JEDINICA UŠTEDE EMISIJA”

Bitni elementi ugovora o prodaji su roba i cena; robom se smatraju stvari namenjene tržištu i podobne za tržište te stoga različite vrste stvari mogu ispunjavati ovaj uslov²⁸. Kada se govori o “certifikovanim smanjenjima emisije” oni su veoma “specifična” vrsta “robe” kojom se može trgovati (mogućnost trgovanja ovim jedinicama ne negiraju zagovornici bilo koga gledišta o prirodi ovih jedinica). I samo “karbon tržište”, na kome se trguje ovom “specifičnom robom”²⁹, takođe je vrlo specifično.

Kod realizacije prodajnog ugovora prodavac mora isporučiti robu kupcu³⁰, isporuka se mora obaviti u vreme, na način i u mestu utvrđenom ugovorom; što se tiče isporuke CER-ova, kao veoma specifične robe, može se (kao problematično) postaviti pitanje vremena i mesta isporuke. Način isporuke je pretežno utvđen specifičnošću ovakve “trgovine” i konceptom Kyoto mehanizama, ređe je izričito preciziran samim ugovorom. CERSPA model ugovori ostavljaju otvorenim pitanje vremena isporuke, većina ugovora utvrđuje godišnju isporuku, mada su mogući i kraći ili duži rokovi isporuke u skladu sa CDM projektnim pravilima. Što se tiče mesta isporuke, ono je nešto

²⁸ Opširnije v. Carić S., Vitez M., Veselinović J., Privredno pravo, Novi Sad, 2006, str. 177-179.

²⁹ O specifičnostima samih CER-ova, kao robe, kao i trgovine njima videti opširnije kod I. Spasić. op. cit. str. 204-208.

³⁰ Prodajom se prenosi pravo svojine; pored prenosa svojine potrebno je da se izvrši i prenos državine, ili kako se to definiše u privrednim poslovima – isporuka. Po izvršenoj isporuci kupac može raspolagati kupljenom robom, time je suština prodaje realizovana. O isporuci robe videti Carić S., Vitez M., Veselinović J., op.cit. str.180-183.

“apstraktnije” u slučaju isporuke CER-ova i zavisi od toga kako se “isporuka” definiše i da li je kupac evidentiran kao učesnik u projektu koji ima pravo komuniciranja sa Izvršnim odborom (ili ne). U CERSPA ugovorima isporuka je određena kao prispeće odnosno evidencija “certifikovanih smanjenja emisije” odnosno jedinica uštede (CER-ova) na registracionom računu koji ima kupac. U skladu sa ovim konceptom postavlja se pitanje isporuke, njenog mesta i modusa u situaciji kada kupac nema pomenuti registracioni (evidencioni) račun; kako se i kada (u tom slučaju) mogu preuzeti CER-ovi i izvršiti isporuka. U skladu sa odredbama *Guidance Document-a* (Uputstva), koji prati utvrđeni “mehanizam čistog razvoja”, predviđen je dodatni način izvršenja isporuke preko određenog agenta³¹.

Što se tiče cene ali i količine jedinica CER-ova, CERSPA ugovori predviđaju dva moguća načina utvrđivanja količine (fiksni i procentualni), kao i četiri metoda utvrđivanja jedinične cene za svaku jedinicu (CER); ti metodi su: fiksna cena (svake jedinice odnosno CER-a), prosta indeksirana cena, kombinacija proste i indeksirane cene i indeksirana cena koja ima utvrđenu donju i gornju granicu. Sve ove oblike predviđa i analizira Uputstvo (*Guidance Document*)³².

Ukoliko jedna ugovorna strana ne izvrši svoju ugovornu obavezu biće odgovorna za to neizvršenje i imaće obavezu da plati naknadu štete (za neizvršenje ili zakašnjenje u izvršenju ugovora³³). Budući da se radi o krivici kao osnovu odgovornosti, ugovorno pravo daje mogućnost odgovornoj strani da se oslobodi odgovornosti ukoliko dokaže postojanje značajnih razloga čije delovanje pravo priznaje kao osnov za oslobođenje od odgovornosti. Jedan od najbitnijih razloga koji eskulpiraju stranu koja nije izvršila svoju ugovornu obavezu je dejstvo više sile. Pored opštih svojstava više sile i uobičajenih uzroka njenog nastanka CERSPA model ugovori predviđaju i dodatne i “specifične” CDM rizike (za oslobađanje od odgovornosti) koji su van kontrole ugovornih strana (ovakvi rizici su specifični samo za ovaj tip ugovora i ne javljaju se kod ostalih “karbon” ugovora); predviđena su dva takva CDM rizika, jedan je povezan sa funkcionisanjem Izvršnog odbora CDM projekta a

³¹ Predviđena su dva različita metoda isporuke posredstvom agenta; videti R.O’Sullivan, op. cit. str. 123 (dostupno na site-u www.lawtext.com).

³² Najjednostavniji oblik utvrđivanja cene predstavlja određivanje fiksne cene. Indeksna cena jedinice se izračunava u odnosu prema tržišnoj vrednosti (stoga ova cena varira kod svake periodične uplate) . Kombinovana cena se dobija “mešanjem” fiksne i indeksirane cene za svaku jedinicu. Utvrđivanje indeksirane minimalne i maksimalne cene svake jedinice štiti i prodavca i kupca od velikih promena cena (stoga se obično uzima u obzir kod dugoročnog projektnog planiranja). Opširnije o načinu utvrđivanja cena videti kod I. Spasić, op. cit. str. 206.

³³ O neizvršenju ugovora i naknadi štete v. V. Kapor, S. Carić, Ugovori robnog prometa, Novi Sad, 2007, str. 120.

drugi sa ne-funkcionisanjem (ili lošim funkcionisanjem) projekta koji dovodi do generisanja jedinica uštede (CER-ova)³⁴.

Što se tiče posledica neizvršenja ugovornih obaveza mnoga od opštih pravila ugovornog prava neće se moći primeniti na ove ugovore (imajući u vidu činjenicu da su predmet CERSPA ugovora “specifične robe”). Sa druge strane, specifičnost predmeta nametnuće neke specifičnosti u vezi sa izvršavanjem (odnosno neizvršavanjem) obaveza, kao i posledicama koje neizvršenje obaveza povlači. CERSPA model ugovori navode standardne štetne događaje koji u svakom slučaju povlače odgovornost bez obzira da li se javljaju na strani prodavca ili kupca. Reč je, pre svega, o materijalnim povredama ugovora, insolventnosti i stečaju kao i pogrešnom tumačenju ugovornih odredaba³⁵. Pored navedenih (zajedničkih osnova odgovornosti za obe ugovorne strane) odgovornost prodavca povlači neizvršenje obaveza u vezi sa isporukom (u vreme, na mestu i način kako je ugovoreno). Odgovornost kupca povlači neizvršenje obaveza u vezi sa plaćanjem. Imajući u vidu o kakvoj se “robi” radi postoje specifičnosti u odnosu na “klasične” i “standardne” robe koje se pojavljuju u uobičajenom poslovanju. Osim osnova odgovornosti koje predviđa, CERSPA model ugovor pravi i razliku između šteta prouzrokovanih “običnim” radnjama prodavca ili kupca, kao i šteta izazvanih namernim delovanjem ili grubom nepažnjom (tzv. “kvalifikovanih” šteta). Odgovornost za štetu i njene posledice znatno su strožije u slučajevima “kvalifikovanih” šteta³⁶.

Na ovom mestu su analizirane specifičnosti model ugovora (CERSPA); drugi ugovori o prodaji jedinica uštede sadrže uglavnom identične ili slične odredbe, ipak, ovi ostali ugovori predstavljaju uglavnom standardne obrasce (često adhezione) koji ne štite interese obe ugovorne strane već “služe” prvenstveno interesu strane koja ih je sastavila. Stoga su sporovi kod ovih ugovora u praksi znatno češći.

PRAVNI OKVIR I TELA ZA REALIZACIJU CDM PROJEKATA U REPUBLICI SRBIJI

Republika Srbija kao zemlja u tranziciji pogodna je za realizaciju projekata čistog razvoja; međutim, odmah se može postaviti pitanje da li postoje svi uslovi koje Kyoto protokol predvideo kao neophodne za njihovu realizaciju.

³⁴ V. I. Spasić, op. cit. str. 207-208.

³⁵ Opširnije videti kod R.O’Sullivan, op. cit. str. 124 (dostupno na site-u www.lawtext.com)

³⁶ O posledicama običnih i „kvalifikovanih” šteta videti I. Spasić, op. cit. str. 208.

U skladu sa odredbama Kyoto protokola zemlje koje pretenduju da se koriste benefitima CDM projekata moraju najpre ratifikovati Kyoto protokol i, kao ništa manje važno, uspostaviti nacionalno telo za procenu održivog razvoja i donošenje odluka o participiranju u projektima (Designated National Authority - DNA). Sastav i struktura nacionalnog DNA tela mogu biti određeni u skladu sa specifičnim uslovima i potrebama svake zemlje; detaljnim posmatranjem različitih nacionalnih modela (ovih tela) utvrđeno je da su ova tela oformljena ili kao nezavisne državne (vladine) strukture, ili uspostavljanjem među-ministarskih struktura, ili pak delagacijom DNA funkcija na eksterna tela³⁷.

Kada se predviđeni uslovi posmatraju u kontekstu primene u Republici Srbiji treba konstatovati da je Republika Srbija donela Zakon o potvrđivanju (ratifikaciji) Kyoto protokola³⁸ te prvi (pred)uslov za primenu mehanizma čistog razvoja evidentno ispunjava.

Što se tiče drugog uslova iz Kyoto protokola, odnosno uspostavljanja nacionalnog tela za procenu održivog razvoja i donošenje odluka o participiranju u projektima (čije je postojanje takođe uslov da bi se moglo konkurisati za CDM projekat), Srbija je donela određene propise i uspostavila referentno (nacionalno) telo za odobravanje i sprovođenje projekata u skladu sa Mehanizmom čistog razvoja (CDM projekti) predviđenim Kyoto protokolom. Moglo bi, eventualno, da se postavi pitanje da li su svi elementi sprovođenja ovog postupka, usvajanja propisa i formiranja tela bili u potpunosti adekvatni i dovoljni ili ne. Tokom 2008. god. Vlada Republike Srbije je usvojila nekoliko pravnih instrumenata u cilju formiranja nacionalnog tela za odobravanje i sprovođenje CDM projekata i uspostavljanje sistema u kome bi ovo telo moglo funkcionisati. U srpskoj pravnoj doktrini je povodom toga bilo izneto stanovište da, bez adekvatnog pravnog osnova odnosno bez propisa donetog i usvojenog u Skupštini, uspostavljena pravila (ipak) neće moći adekvatno da se primenjuju i funkcionišu³⁹.

Hronološki gledano Vlada Republike Srbije je, na svojoj Sednici, donela Zaključak⁴⁰, kojim se prihvata Informacija o potrebi sprovođenja projekata mehanizma čistog razvoja i utvrđivanja kriterijuma održivog razvoja. Ovaj

³⁷ Videti opširnije kod V. S.Bogdanović, A.Rossi, S. Nojković, Designated National Authority experiences in the Western Balkans: Republic of Serbia; u M. Montini, Developing CDM Projects in the Western Balkans-Legal and Technical Issues Compared Springer, Dordrecht, Heidelberg, London, New York, 2010, p. 6

³⁸ Zakon o potvrđivanju Kyoto protokola uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime, donet na Sednici Narodne Skupštine RS, 24. septembra, 2007 (*Sl. glasnik* R. Srbije, br. 88, 24 Septembar, 2007).

³⁹ V. S.Bogdanović, A.Rossi, S. Nojković, op. cit. p. 3

⁴⁰ Zaključak br.02-2099/2008 donet na Sednica održanoj 5 juna 2008. god.

Zaključak je prosleđen referentnim ministarstvima (Ekonomije i regionalnog razvoja; Infrastrukture; Poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; Finansija; Rudarstva i energetike). U skladu sa Zaključkom Vlade ministri pomenutih ministarstava su zaključili Sporazum o osnivanju nacionalnog tela za sprovođenje projekata mehanizma čistog razvoja Kyoto protokola (skraćeno DNA), kao zajedničkog tela. Sporazum o osnivanju DNA je usvojen 30 jula 2008.god. Republika Srbija je, dakle, odabrala jedan od gore pominjanih modela konstituisanja ovog tela (uspostavljanje inter-ministarske strukture). Pre nego što se pređe na analizu zadataka nacionalnog tela (DNA) mogla bi se izraziti (eventualna) nedoumica u vezi sa relevantnošću osnova za formiranje ovog tela u Srbiji. Pravni osnov za formiranje ovog, veoma značajnog organa za CDM projekte, nalazi se u Sporazumu resornih ministara (gore navedenih resora). Pomenuti Sporazum donet je na osnovu Zaključka Vlade o potrebi formiranja ovakvog tela. Evidentno je da se ceo postupak oko formiranja Nacionalnog tela za sprovođenje CDM projekata odvijao (isključivo) u donemu izvršne vlasti i njenih nadležnosti. Moglo bi se postaviti pitanje da li je formiranje ovog tela moglo biti predviđeno nekim aktom zakonske snage.

Sporazumom resornih ministara su predviđeni i zadaci nacionalnog tela za sprovođenje CDM projekata. Osnovni zadatak ovog tela je da utvrdi uslove i procedure za podnošenje i odobravanje projekata uključujući i nacionalne kriterijume održivog razvoja. Pored ovog ključnog, zadatak ovog tela je da proverava usklađenost CDM projekata sa nacionalnim kriterijumima održivog razvoja (koje ovo telo i utvrđuje). DNA telo odobrava (odnosno odbija) predložene CDM projekte i to je, takođe, njegov izuzetno važan zadatak.

Radom nacionalnog DNA tela rukovodi Ministar za životnu sredinu. Ministri svih pomenutih resornih ministarstava obrazuju Stručnu grupu; po potrebi u Stručnu grupu mogu biti pozvani i predstavnici drugih institucija kao i eksperti pojedinci za određene oblasti. Funkciju Sekretarijata DNA (stručno-administrativne poslove) obavlja Ministarstvo za poslove životne sredine.

Na osnovu Zaključka Vlade i Sporazuma o osnivanju nacionalnog DNA tela Ministar životne sredine i prostornog planiranja je doneo Poslovnik⁴¹ o načinu rada, kriterijumima i rokovima za ocenu i odobravanje (potencijalnih) CDM projekata od strane uspostavljanog DNA tela. U prilogu Poslovnika nalaze se i Kriterijumi održivog razvoja i tabela nacionalnih CDM indikatora, zatim obrazac zahteva za izdavanje Pisma odobrenja, modeli Pisma podrške, Pisma odobrenja i Pisma odbijanja kao i formular za Notu o projektnoj ideji (PIN). Pored Poslovnika doneta je i Uredba⁴² koja preciznije definiše

⁴¹ Poslovnik je donet 21. XI 2008.

⁴² Uredba objavljena u "Sl. glasniku Republike Srbije". br. 44/2010

kriterijume i način odobravanja programa i projekata koji se realizuju u okviru mehanizma čistog razvoja.

Treba naročito naglasiti da je 2009. god. Republika Srbija usvojila Zakon o zaštiti vazduha⁴³; utvrđivanjem potrebe za zaštitom vazduha u zakonu kao i isticanjem obaveze smanjivanja emisije gasova sa efektima staklene bašte⁴⁴ Srbija je stvorila (zakonsku) osnovu za preduzimanje mera u cilju prevencije i smanjivanja zagađenja vazduha; te mere se mogu sprovesti kroz CDM projekte predviđene Kyoto protokolom. Zakon je, na taj način, dao ovlašćenja Vladi za formiranje nacionalnog DNA tela, uspostavljanje kriterijuma i procedira za potvrđivanje CDM projekata. Time je, konačno, uspostavljena čvršća (zakonska) veza između nacionalnog DNA tela, CDM projekata i pravnog sistema Republike Srbije. Moglo bi se reći da je usvajanjem Zakona o zaštiti vazduha konačno eliminisan do tada postojeći pravni nedostatak čvrstog (zakonskog) osnova za primenu mehanizma čistog razvoja i njegovih efekata.

POSTUPAK PO ZAHTEVU ZA ODOBRAVANJE CDM PROJEKTA

Postupak za odobravanje CDM projekta pokreće se zahtevom⁴⁵, koji se podnosi Ministarstvu za poslove životne sredine⁴⁶. Uz zahtev se podnosi i potrebna dokumentacija koju čine: projektni dokument - PDD u standardnoj formi; obrazloženje doprinosa predloženog CDM projekta u skladu sa kriterijumima održivog razvoja i tabela nacionalnih CDM indikatora; preliminarni validacioni izveštaj; rešenje o saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu (ukoliko je za konkretni projekat potrebna procena ili rešenje kojim se utvrđuje da takva procena nije potrebna); ugovor o načinu regulisanja odnosa strana učesnica u pripremi projekta⁴⁷. Ukoliko je zahtev potpun⁴⁸ projektni dokument (PDD) se postavlja na Internet stranicu DNA radi javne rasprave. Potpuna dokumentacija o CDM projektu dostavlja se ministarstvima čiji su predstavnici članovi DNA ali i zainteresovanim državnim organima i organizacijama koje daju mišljenje. Na osnovu svih prikupljenih (obrazloženih) mišljenja DNA donosi odluku o odobrenju (ili neprihvatanju)

⁴³ "Sl.glasnik Republike Srbije", br. 36/2009.

⁴⁴ Čl. 50 Zakona

⁴⁵ Zahtev se podnosi Sekretarijatu i sadrži ime projekta i imena učesnika u projektu

⁴⁶ U Srbiji praktično sva ovlašćenja u vezi sa zaštitom životne sredine pripadaju Ministarstvu za poslove životne sredine (zvanični naziv ovog ministarstva se menjao više puta ali suština i zadaci su praktično ostajali isti).

⁴⁷ Čl. 3 Uredbe

⁴⁸ Potpunost dokumentacije koja se podnosi uz zahtev utvrđuje Sekretarijat.

CDM projekta⁴⁹. Ukoliko je projekat odobren od strane DNA Ministarstvo donosi pismo odobrenja (u slučaju odbijanja sledi analogno pismo odbijanja). Odobrenje, u skladu sa odredbama Kyoto protokola, sadrži potvrdu o tome da je Republika Srbija ratifikovala Kyoto protokol, da je učešće u CDM projektu dobrovoljno i da projekat doprinosi postizanju ciljeva održivog razvoja Republike Srbije⁵⁰. Pismo odbijanja sadrži razloge koji su uzrokovali odbijanje zahteva⁵¹.

Posmatrano u pravnotehničkom smislu rad DNA odvija se kroz aktivnosti Stručne grupe i Sekretarijata. Konkretne radnje i rokovi predviđeni su Poslovníkom⁵².

KRITERIJUMI ODRŽIVOG RAZVOJA I NACIONALNI CDM INDIKATORI

Kako bi se utvrdio doprinos predloženih CDM projekata održivom razvoju Republike Srbije sačinjena je Tabela nacionalnih CDM indikatora održivog razvoja. Ova Tabela se nalazi u prilogu oba pravna izvora (Poslovníka i Uredbe) i koristi se od strane Stručne grupe kao i angažovanih predstavnika resornih ministarstava i organa i organizacija prilikom odlučivanja o projektnom zahtevu. Kriterijumi održivog razvoja su podeljeni na oblasti i indikatore u skladu sa nacionalnim indikatorima održivog razvoja (Strategija održivog razvoja Republike Srbije). Kriterijumi održivog razvoja su grupisani u (uobičajene) tri grupe ekonomske, društvene i grupu životne sredine i resursa.

U kategoriji ekonomskih kriterijuma predviđeno je šest oblasti, to su: uslovi investiranja, održivi transfer tehnologije, ekonomski razvoj regiona, zaposlenost, sektorski prioriteta i potrošnja i proizvodnja.

U kategoriji društvenih kriterijuma su tri oblasti, tu spadaju: učešće zainteresovanih strana, poboljšanje životnih uslova i jačanje kapaciteta.

Konačno u kategoriji životne sredine i prirodnih resursa predviđeno je šest oblasti, to su: energetska resursi (zamena goriva, energetska efikasnost, ušteda energije, obnovljivi izvori energije), vazduh, voda, zemljište, biodiverzitet kao i prirodni resursi.

⁴⁹ Odluka o prihvatanju CDM projekta se donosi ukoliko su sva prikupljena mišljenja pozitivna, ukoliko neko od ministarstava čiji je predstavnik u DNA ili zainteresovani organ ili organizacija dostave negativno mišljenje (koje mora biti detaljno obrazloženo) DNA donosi odluku o neprihvatanju CDM projekta.

⁵⁰ Čl. 10 Uredbe

⁵¹ Čl. 10 Uredbe

⁵² Članovi 4-9 Poslovníka

Kao što je rečeno, pored oblasti sastavni deo određenog (tipa) kriterijuma čine i indikatori (pokazatelji)⁵³.

Da bi predloženi (CDM) projekat bio odobren mora zadovoljiti barem jedan od navedenih indikatora (za većinu oblasti postoji više od jednog indikatora) za svaki od tri kriterijuma održivog razvoja (ekonomski, društveni, životna sredina). To znači da CDM projekat čije se odobrenje traži mora ispunjavati zahteve (sadržane u tabeli indikatora) koji se odnose na ekonomske, društvene i faktore zaštite sredine. Zahtevi koji se postavljaju pred tražioca projekta su multidisciplinarni i moraju svojom realizacijom doprinositi ekonomskom, društvenom i razvoju životne sredine u Republici Srbiji.

⁵³ Recimo, u oblasti "uslova investiranja" pojavljuju se tri takva pokazatelja (indikatora) doprinosa projekta: uključenost lokalnih partnera; povećanje stranih investicija; doprinos postojećim aktivnostima u datoj oblasti. U oblasti koja se odnosi na "održivi transfer tehnologije", kao indikatori se javljaju: najbolja dostupna tehnologija; tehnologija u skladu sa zahtevima lokalnih uslova. U oblasti "ekonomskog razvoja regiona" kao indikatori se javljaju: doprinos projekta razvoju nerezvijenih oblasti; uticaj (projekta) na cenu električne energije; doprinos infrastrukturnom razvoju regiona //lokalne zajednice. U oblasti "zaposlenosti" kao indikator se pojavljuje doprinos povećanju broja radnih mesta. U oblasti "sektorskih prioriteta" kao pokazatelj se javlja doprinos projekta sektorskim prioritetima. U oblasti "potrošnje i proizvodnje" pojavljuje se šest pokazatelja, to su: energetska intenzivnost; smanjenje zavisnosti lokalnog stanovništva od uvoza energenata; doprinos projekta učešću obnovljivih izvora energije u ukupnoj potrošnji energije; doprinos smanjenju stvaranja otpada; doprinos upravljajući otpadom; energetska intenzivnost saobraćaja. Ove navedene oblasti i njima pripadajući inikatori odnose se na ekonomske kriterijume.

U oblasti "učešća zainteresovanih strana" kao indikatori se pojavljuju: učešće strana u procesu pripreme i realizacije projekta; podrška projektu od strane zainteresovanih strana na lokalnom nivou. U oblasti "poboljšanje životnih uslova" kao pokazatelji se javljaju: povećanje zaposlenosti na lokalnom/regionalnom nivou; povećanje prihoda na lokalnom/regionalnom nivou; poboljšanje životnih uslova siromašnih i ugroženih zajednica stanovništva; unapređenje polne jednakosti; doprinos poboljšanju javnog zdravlja. U oblasti "jačanja kapaciteta" kao indikatori se javljaju doprinos transferu znanja i iskustva potrebnih za korišćenje i održavanje tehnologije/opreme; učestvovanje lokalnih kompanija u procesu realizacije projekta; osposobljavanje lokalnog stanovništva za primenu novih znanja, tehnologija i veština. Ove oblasti sa pratećim indikatorima odnose se na društvene kriterijume.

U oblasti "energetski resursi" kao pokazatelji se javljaju: smanjenje energetske zavisnosti od fosilnih goriva; energetska intenzivnost; energetska intenzivnost saobraćaja. U oblasti "vazduha" kao indikator se javlja: smanjenje emisije "ghg"; smanjenje drugih zagađujućih materija. U oblasti "vode" kao indikator se pojavljaju: doprinos poboljšanju kvaliteta vode za piće; doprinos održivom korišćenju vode. U oblasti "zemljišta" indikatori su: posledice promene namene zemljišta; doprinos sprečavanju degradacije zemljišta, doprinos održivom korišćenju zemljišta. U oblasti "biodiverziteta kao indikatori se javljaju: očuvanje lokalnog biodiverziteta; doprinos očuvanju/povećanju pokrivenosti biljnim vrstama; doprinos očuvanju/povećanju pokrivenosti šumskim vrstama; doprinos održivom korišćenju biomase. U oblasti "prirodni resursi kao pokazatelj se pojavljuje doprinos održivom korišćenju vode, šuma, mineralnih resursa i slično. Ove navedene oblasti sa svojim indikatorima (pokazateljima) odnose se na kriterijume životne sredine i prirodnih resursa.

Što se tiče ratifikacije Kyoto protokola, postojanja nacionalnog DNA tela, postojanja pravnog (zakonskog i podzakonskog) okvira, tehničke podrške (u vidu pravila postupka i tabele kriterijuma i indikatora) Republika Srbija je ispunila formalne uslove koji joj omogućavaju da učestvuje u realizaciji CDM projekata.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Republika Srbija je ratifikacijom Kyoto protokola, uspostavljanjem nacionalnog tela za odobravanje i sprovođenje CDM projekata kao i usvajanjem normativnih akata koji čine adekvatan pravni okvir za realizaciju CDM projekata načelno stvorila mogućnosti za realizaciju takvih projekata. Međutim može se postaviti pitanje (koje nikako nije bez značaja) da li potencijalni izvođači odnosno investitori u CDM projektima “vide” Republiku Srbiju kao zemlju koja obezbeđuje dovoljno adekvatnih i povoljnih uslova za realizaciju tih projekata kao i da li postoje dovoljne garancije da će se njihov projekat, ukoliko bude odobren, moći realizovati nesmetano.

Da pomenemo samo neke od potencijalnih poteškoća koje mogu odvratiti eventualne investitore CDM projekata od ulaganja u “zelene tehnologije” u Srbiji. Republika Srbija je pravno definisala pitanja svojine (privatna, državna), ukidajući društvenu svojinu, ali nije (u potpunosti) završila pitanja privatizacije, denacionalizacije, niti je izvršila povraćaj nasilno oduzete imovine starim vlasnicima obradivog i drugog zemljišta, šuma, fabrika, kuća stanova i drugih nekretnina. Moguće je da se činjenica “neizvesnog” vlasništva pojavi kao prepreka za strane investitore (izvođače projekta) i odvraća ih od namere da se upuste u projekte u Srbiji. U ovakvim slučajevima pitanje vlasništva, koje nije neposredno vezano za sam CDM projekat, može dakle biti faktor koji će dovesti do odustajanja investitora od projekta. Inače, što se tiče mogućnosti sticanja svojine i prava korišćenja kada se radi o stranim (fizičkim i pravnim) licima, ta pitanja su (uglavnom) pravno i zakonski razrešena, pa na tom planu ne bi bilo nekih većih poteškoća.

Što se tiče eventualnih beneficija u vezi sa realizacijom CDM projekata (poreskih, fiskalnih, administrativnih) koje bi država Srbija mogla predvideti kako bi stimulisala strane izvođače odnosno investitore da se odluče baš za realizaciju projekta u Republici Srbiji, ovakve povlastice nisu predviđene nekim specijalnim propisom. Moguće je, međutim, koristiti recimo poreske povlastice koje se daju kod privremenog uvoza (opreme, postrojenja) koje bi se koristile u realizaciji CDM projekta (što svakako nije zanemarljivo). Isti je

slučaj i sa knjigovodstvenim tretmanom privremeno uvezene opreme za specijalne namene.

Kada se radi o mogućnosti generisanja CER –ova, kao specifičnih jedinica uštede emisije “ghg” gasova, na osnovu realizacije CDM projekta u Srbiji, to pitanje bi trebalo biti realno i tehnički izvodljivo, budući da je nadležno telo (DNA) oformljeno i da funkcioniše. Ipak, treba primetiti da postojećim srpskim poropisima nikakve pojedinosti nisu precizirane u vezi sa sertifikacijom jedinica uštede. Postoji naravno mogućnost da se neko nedostajuće rešenje pretežno “tehničkog” karaktera uredi naknadno podzakonskim propisima. Sve radnje potrebno je, naravno, izvesti onako kako je utvrđeno Kyoto protokolom.

Kada se radi o zaključivanju i realizaciji ugovora o kupoprodaji CER –ova kao jedinica uštede, oni se nesmetano mogu zaključivati (sledeći, naravno, uputstva iz CERSPA model ugovora). Budući da se radi o privatnopravnim poslovima kupovine i prodaje CER-ova (kao specifične vrste robe) normativna ograničenja (od strane države) ne (bi trebala da) postoje. Ipak, država Srbija niti njeni organi koji su nadležni po pitanjima realizacije Kyoto protokola nisu se opredelili kako tretiraju CER –ove (kakva je njihova pravna priroda). Zauzimanje određenog stava po ovom pitanju podrazumeva i različit tretman. Kada se raspravlja o stanovištu uporednog prava po pitanju pravne prirode CER –ova već je rečeno da veoma mali broj zemalja definiše njihovu prirodu, dok ostale zemlje to ne čine (te tako Srbija bar u tome nije nikakav izuzetak) .

Svakako da je dosta teško *in abstracto* govoriti o mogućim poteškoćama pre nego što se projekti počnu konkretno realizovati; neke stvari mogu izgledati pravno nesporne pa da i uprkos tome dođe do neke sporne situacije.

Generalno gledano, uprkos nekim neodređenostima i izvesnim nedostacima realizacija CDM projekata u Republici Srbiji je realno moguća i izvodljiva.

Ivanka Spasic, Ph.D.

Profesor, Faculty of Law, University "Business Academy", N.Sad.

CLEAN DEVELOPMENT MECHANISM AND LEGAL FRAME FOR REALISATION OF CDM PROJECTS IN REPUBLIC OF SERBIA

Kyoto Protocole is one of the more importante legal acts passed by International Community, created with aim to prevent the air pollution, global heating and climat changes, all of them the consequences of "ghg" gases emission. Kyoto protocol introduced the three "flexible mechanisams", all of them the instruments for realisation of the main goal (reducing the emission of the gases). These mechanisams are: Clean Develoment Mechanisam, The International Emission Trade (IET) and Joint Implemenisam (JI).

For the countries in trensition (as Serbia for example) The Clean Development Mechanisam (CDM) is the moste importante of all three mechanisams. Developing the CDA projects in the countries in transition investors from developed countries can save the special emission units (CER), which can be sold on the "carbon market", and country in transition (hoste for CDM project) can gaine "green technology".

It is necessary, according to Kyoto Protocol, for the country (in transition) to ratified the Protocol and to establish (and organise all the function of) the Designated National Authority (DNA), special governmental body which approve the requests for CDM projects and supervise their realisation.

The autor is analyzing the existing legal frame for realisation od CDM projects, establishing procedure of Serbian DNA body, the decision making criteria, and the future prospectives od CDM projects in Serbia.

Key words: *Clean Development Mechanism (CDM); Kyoto Protocol; Designated National Authority(DNA); Sastainable Development Criteria; Indicators;*