

08. KLIMATSKE PROMENE

PREGLED

Slično kao i prilikom izrade prethodnog izveštaja, i period između marta 2018. i januara 2019. godine obeležio je nastavak politike nesrazmera između razvoja legislative i stvarne posvećenosti napretku na polju sprečavanja i ublažavanja klimatskih promena.

Pokrenut je niz najavljenih promena u smeru razvoja legislative u prethodnom periodu, međutim, nijedan proces tokom izveštajnog perioda nije finalizovan. Zabeležen je veoma ograničen napredak u pogledu transparentnosti procesa, dok je transparentnost, pouzdanost i dostupnost podataka i dalje ostala upitna.

Uprkos najavi niza legislativnih promena u smeru transponovanja EU zakonodavstva i deklarativnoj posvećenosti evropskom putu, činjenično stanje u relevantnim oblastima, posebno u slučaju energetike, ukazuje na nelogičnosti i manjak povezanosti između različitih sektora.

Izvestan pomak ostvaren je u procesu izrade Strategije borbe protiv klimatskih promena sa akcionim planom. Međutim, u procesu razvoja ovog dokumenta primetan je drugačiji tretman sektora energetike u odnosu na druge sektore, budući da je to jedini sektor za koji nije izrađena potpuna analiza uticaja zakonskog i strateškog okvira na nivo emisija gasova sa efektom staklene bašte, kao ni analiza izloženosti tog sektora uticaju klimatskih promena. Detaljna analiza dokumenata javne politike u sektoru energetike, koji najviše doprinosi emisiji gasova sa efektom staklene bašte (GHG), nužna je radi ostvarivanja ciljeva izrade Strategije.

Pomaka nije bilo ni u objavljivanju tačnih, proverljivih i pouzdanih informacija o inventaru gasova sa efektom staklene bašte (GHG). U Izveštaju o stanju životne sredine za 2017. godinu, koji je priredila Agencija za zaštitu životne sredine, informacije o inventaru GHG predstavljene su bez prethodnih pojašnjenja kako se do njih došlo. Pritom, reč je o podacima koji su bili uključeni i u Drugu nacionalnu komunikaciju Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime (UNFCCC), a za koje se u izveštaju Evropske komisije o Srbiji iz aprila 2018. godine navodi da njihova tačnost mora da bude unapređena.

Nacrt zakona o klimatskim promenama je izrađen, prošao je proces javne rasprave i čeka se da uđe u skupštinsku proceduru. Sam Nacrt, međutim, ne predstavlja napredak u pravcu uspešnog i potpunog prenošenja i implementacije Direktive o sistemu trgovine emisijama (ETS), koja je ključni deo zakonodavstva Evropske unije u oblasti klimatskih promena. Iako Nacrt postavlja osnove za kontinuirano praćenje i izveštavanje o GHG emisijama, ostvarivanje ciljeva ovog Nacrta u smislu smanjenja GHG emisija je upitno.

ZAKONODAVNI OKVIR

Usled činjenice da se zakonodavni okvir u ovoj oblasti tek razvija, postignut je vrlo ograničen napredak u pogledu primene propisa u ovoj oblasti.

Strategija klimatskih promena sa akcionim planom

Radna grupa za razvoj Strategije klimatskih promena sa akcionim planom je nastavila rad u 2018. godini. Održana su tri sastanka tokom 2018. godine – u martu, septembru i decembru. Trenutni **okvir javne politike** je razvijen, scenariji za adaptaciju su definisani i procenjeni, kao i nacionalni bazni scenariji za gasove staklene bašte za 2020, 2030. i 2050. godinu. U razvoju Strategije je očigledan poseban status sektora energetike, budući da je to jedini od obrađenih sektora (pored poljoprivrede i šumarstva, otpada i otpadnih voda) za koji nije rađena analiza svih zakonskih i strateških dokumenata u pogledu njihovog uticaja na emisije GHG, te izloženosti sektora uticaju klimatskih promena. U slučaju sektora energetike urađena je analiza usklađenosti sa *EU acquis* u poglavlju 15, tako da je doprinos pojedinačnih dokumenata i instrumenata javne politike iz oblasti energetike emisijama GHG teško oceniti. Posledično, otežano je planiranje mera i instrumenata koji bi bili usmereni ka smanjenju emisija iz sektora energetike. Uprkos tome, navodi se da je energetika najznačajniji sektor u pogledu emisija GHG, te da čini 79% od ukupnih emisija GHG Republike Srbije. Takođe, proces izrade strategije se i dalje oslanja na nepromenjen i neambiciozan NDC od 9,8%, te Drugi nacionalni izveštaj Srbije prema UNFCCC.

Inventar gasova sa efektom staklene bašte od 2014. godine na ovamo je i dalje pod znakom pitanja. Javno dostupne informacije su kontradiktorne, u nekim dokumentima inventar GHG za 2014. se bazira na projekcijama iz 2013. godine, dok drugi dokumenti navode da je inventar nedostupan od 2014. godine.

Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz aprila 2018. godine se osvrnuo i na podatke o GHG inventaru koje je Srbija predstavila u okviru Drugog izveštaja Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime¹⁵⁸ i ocenio ih kao na nedovoljno tačne.

Ovi podaci su ipak ponovo korišćeni u godišnjem Izveštaju o stanju životne sredine u Republici Srbiji 2017. godine, koji je u septembru 2018. godine objavila Agencija za zaštitu životne sredine. U Izveštaju se na samom kraju, u zaključcima, mogu pronaći informacije o inventaru emisija GHG (strana broj 148):¹⁵⁹

„Na osnovu podataka, informacija i analiza iz ovog Izveštaja izvode se sledeći zaključci prema tematskim celinama: ...Na osnovu GHG inventara, u 2014. godini ukupna procenjena emisija gasova sa efektom staklene bašte u Republici Srbiji (bez ponora) iznosila je 67.148, 23 Gg CO₂ eq. Od 2000-te godine, ukupne GHG emisije su povećane za 7,8%.”

158 Izveštaj Evropske komisije o Srbiji, april 2018, strana 89, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf).

159 http://www.sepa.gov.rs/download/Izvestaj_2017.pdf.

Ovo je jedino mesto u Izveštaju na kojem se spominje Inventar emisija GHG, i ujedno prvi put da se GHG inventar pominje u godišnjim izveštajima o stanju životne sredine koje Agencija objavljuje. Izveštaj je u ovom obliku predstavljen u novembru 2018. godine Odboru za zaštitu životne sredine Narodne skupštine Srbije, koji je usvojio izveštaj na 16. sednici,¹⁶⁰ čime je Izveštaj postao zvaničan dokument. Od januara 2019. godine na sajtu Agencije za zaštitu životne sredine nalazi se izmenjeni godišnji Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji 2017. godine bez podataka o GHG inventaru, koji su se nalazili u verziji Izveštaja koji je predstavljen i usvojen na Odboru za zaštitu životne sredine.

Sa druge strane, Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2017. godine, koji je Agencija za zaštitu životne sredine objavila u jesen 2018. godine, ne sadrži nikakve informacije o GHG inventaru. U septembru 2018. godine, u svom godišnjem saopštenju o Računu emisija u vazduh za 2016. godinu,¹⁶¹ Republički zavod za statistiku Republike Srbije navodi da ne postoje podaci u GHG inventaru dostupni nakon 2014. godine.

Koalicija 27 i RES fondacija uputile su dopise Agenciji za zaštitu životne sredine i Republičkom zavodu za statistiku i u njima postavile pitanja vezana za inventar gasova sa efektom staklene bašte. Pitanja su se, između ostalog, odnosila na razmenu podataka između Agencije i Republičkog zavoda za statistiku, razloge uključivanja inventara u Izveštaj o stanju životne sredine, a bez prethodnih pojašnjenja vezanih za metodologiju izrade inventara, kao i na činjenicu da inventar gasova sa efektom staklene bašte nije javno dostupan.

Republički zavod za statistiku u odgovoru navodi da je izrada inventara emisija u vazduh u nadležnosti Agencije za zaštitu životne sredine, koja Zavodu dostavlja podatke, i iznosi da su im poslednji dostupni podaci dostavljeni u oktobru 2018. godine, te najavljuje da će se ti podaci pojaviti ili u narednom saopštenju Zavoda ili u Eko-biltenu, koji je najavljen za sredinu decembra 2018.

Agencija za zaštitu životne sredine u svom odgovoru, između ostalog, navodi i da odredbe Zakona o zaštiti vazduha („Sl. glasnik RS“, br. 36/2009 i 10/2013) sprečavaju Agenciju da inventar GHG gasova učini javno dostupnim, kao i da će objavljivanje inventara biti omogućeno usvajanjem Zakona o klimatskim promenama. Sa druge strane, član 50. Zakona o zaštiti vazduha jasno navodi da su „podaci iz Nacionalnog inventara emisije gasova sa efektom staklene bašte javni“.

U decembru 2018. godine objavljen je Eko-bilten Republičkog zavoda za statistiku¹⁶² gde se navodi da su ukupne emisije u 2014. bile 40.411,989 Gg. Međutim, ne navodi se da li je ovaj podatak podrazumeva ponore ili ne.

Podaci o inventaru emisija GHG za 2014. godinu se mogu pronaći i u radnim materijalima koji su proizvedeni za potrebe rada Radne grupe na projektu Strategija klimat-

160 http://www.parlament.gov.rs/16_sednica_Odbora_za_za%CA1titu_%C5%BEivotne_sredine_35150.941.html.

161 <http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20181256.pdf>.

162 Republički zavod za statistiku, Eko-bilten 2017, strana 105, <http://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G20185640.pdf>.

skih promena sa akcionim planom, a u koje su predstavnici Koalicije 27, kao članovi Radne grupe, imali uvid. Ovi podaci su različiti od prethodno pomenutih i za sada jedinih javno dostupnih podataka iz Drugog izveštaja Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime Izveštaja o stanju životne sredine u Republici Srbiji 2017. godine..

Podaci do kojih se može doći se, dakle, razlikuju, te i dalje nedostaju transparentne i pouzdane informacije o GHG inventaru. Ministarstvo zaštite životne sredine započinje pripremu Drugog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja i Trećeg nacionalnog izveštaja prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, zbog čega je od ključnog značaja da se što pre ustanove tačne vrednosti za emisije GHG u 2014. godini i godinama nakon nje. Ovo je takođe obaveza koju diktira Zakon o zaštiti vazduha Republike Srbije, u kojem se navodi da je SEPA odgovorna za organizovanje inventara emisija GHG, te da je inventar emisija GHG javna informacija (član 50). U pogledu otvaranja procesa izrade ovih dokumenata za javnost, ostvaren je izvestan napredak time što je Ministarstvo zaštite životne sredine otvorilo prostor za učešće organizacija civilnog društva u Radnoj grupi. Nažalost, kako nije bilo javno otvorenog poziva, proces nije u potpunosti transparentan i inkluzivan.

Zakon o klimatskim promenama

Nacrt zakona o klimatskim promenama je bio na javnoj raspravi između 15. marta i 20. aprila 2018. godine. Izveštaj o javnoj raspravi¹⁶³ je usvojen 14. juna, međutim, Nacrt zakona i dalje nije u parlamentarnoj proceduri. Članovi Koalicije 27, ali i drugih nevladinih organizacija i stručne javnosti, imali su veliki broj komentara na Nacrt¹⁶⁴ kojima su ukazivali na manjkavosti ovog dokumenta, zbog kojih smatraju da on neće biti dovoljan da pripremi ekonomiju Srbije na izazove klimatskih promena, članstvo u Evropskoj uniji i obaveze koje proizilaze iz članstva, a vezane su za klimatske promene.

SPROVOĐENJE PROPISA

Postignut je veoma ograničen napredak u sprovođenju mera ublažavanje klimatskih promena ili njihovo prilagođavanje, posebno kada su u pitanju oblasti identifikovane u poslednjem izveštaju: administrativni kapaciteti, uključivanje klimatskih mera u druge sektore i međusektorske saradnje. Značajniji napredak u sprovođenju mera je onemogućen budući da se zakonski okvir za ovu oblast i dalje razvija.

FINANSIRANJE

Ostvaren je manji napredak u finansiranju mera ublažavanja i prilagođavanja na

163 Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o klimatskim promenama, <http://www.ekologija.gov.rs/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-klimatskim-promenama/>.

164 Komentari Koalicije 27 na Nacrt zakona o klimatskim promenama, <http://www.bos.rs/ekz/uploaded/Komentari%20Koalicije%2027%20na%20Nacrt%20zakona%20o%20klimatsim%20promenama.pdf>.

klimatske promene. Na osnovu Izveštaja o izvršenju budžeta u 2018. godini,¹⁶⁵ može se zaključiti da je Ministarstvo zaštite životne sredine izdvojilo sredstva u iznosu od 28.737.720,00 dinara za projekat „Lokalni razvoj otporan na klimatske promene“, kao i da su sredstva u iznosu od 40.543.506,00 dinara iz Zelenog fonda iskorišćena za pošumljavanje. Međutim, na osnovu dostupnih informacija nije moguće zaključiti koliko je sredstava ukupno utrošeno za delatnosti koje doprinose ublažavanju i prilagođavanju na klimatske promene, budući da aktivnosti u različitim sektorima imaju uticaj i na klimatske promene. Nije bilo napretka u pogledu reforme subvencija na fosilna goriva. Budući da je problem klimatskih promena intersektornog tipa, neophodno je obratiti posebnu pažnju na aktivnosti i planove za sprovođenje aktivnosti i njihovo finansiranje u drugim sektorima, poput energije, saobraćaja i dr. Ilustrativan primer trenutnog stanja je gore pomenuta Uredba o Programu ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. godine, za period od 2017. do 2023. godine, u kojoj su izneti planovi za državne investicije pre svega u oblasti fosilnih goriva.¹⁶⁶

Planovi i strategije države vezani za sektor i dalje nisu adekvatno razvijeni, pa tako ni finansijski planovi, uprkos čestim deklarativnim navodima u kojima država prepoznaje značaj što ranijeg delovanja u borbi protiv klimatskih promena. Planovi i strategije nisu u skladu čak ni sa niskim nivoom klimatske ambicije kojem trenutno svedočimo.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- Usvojiti Zakon o klimatskim promenama i njime predviđeno transponovanje EU pravnog okvira za klimatske promene do kraja 2019. godine.
- Što pre početi pripreme za reviziju NDC sa ciljem razvoja finalne verzije do UNFCCC pregovora 2020. godine, a u skladu sa Pariskim sporazumom. Novi/revidirani NDC treba po ambiciji da bude usklađen sa nadolazećom revizijom EU ciljeva za 2030. godinu i plana za dekarbonizaciju do 2050. godine.
- Potrebno je uspostaviti kontinuiran mehanizam za praćenje razvoja i rada jedinica lokalne samouprave na pitanjima ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promene, i obezbediti mehanizam za pružanje tehničke i ekspertske podrške jedinicama lokalne samouprave koje započnu izradu akcionih planova za prilagođavanje na klimatske promene.
- Sve elemente zakonodavstva (zakone, podzakonska akta i dr.) koji su u direktnoj vezi sa emiterima gasova staklene bašte revidirati, tako da uključuju i aspekt klimatskih promena (tzv. *mainstreaming*).

165 http://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/informator/IZVR%C5%A0ENJE_BUD%C5%BDETA.pdf.

166 Ceo tekst Uredbe dostupan je na <http://www.mre.gov.rs/doc/javne%20rasprave/17.07.17/04.%20POS%2010%2007%202017.pdf>.

- U potpunosti podržati rad Sekretarijata Energetske zajednice¹⁶⁷ i definisati ciljeve za smanjenje gasova staklene bašte i unapređenje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti, te u skladu sa principima učešća javnosti osnovati radnu grupu, početi aktivnosti na izradi integrisanih energetske i klimatskih planova (NECP) Srbije u zadatom roku i omogućiti adekvatno učestvovanje javnosti.

Sprovođenje propisa

- Unaprediti ulogu Nacionalnog saveta za klimatske promene kroz uspostavljanje međusektorske saradnje i integrisanje mera za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene u druge javne politike, kao i uključivanje predstavnika organizacija civilnog društva u rad Saveta.
- Prilikom izrade Trećeg nacionalnog izveštaja prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i Drugog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja uzeti u obzir već opisane probleme u vezi sa pouzdanošću i tačnošću podataka o GHG inventaru. Koristiti relevantne dostupne podatke umesto projekcija. Osigurati adekvatno učešće predstavnika civilnog društva.
- Informacije o GHG inventaru učiniti javnim, proverljivim i lako dostupnim, u skladu sa zakonima Republike Srbije i preuzetim međunarodnim obavezama, poput Arhuske konvencije i Pariskog sporazuma.
- Nastaviti i unaprediti rad na uključivanju organizacija civilnog društva u procese razvoja zakona i strateških dokumenata, obezbeđujući najšire moguće uključivanje javnosti i pravičan postupak javne rasprave; omogućiti lokalnim samoupravama, civilnom društvu i građanima da aktivno učestvuju u izradi nacionalne Strategije klimatskih promena sa akcionim planom i reviziji NDC-a.
- Povećati broj državnih službenika u ministarstvima koja se bave uticajem klimatskih promena u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.
- Unaprediti praksu uključivanja javnosti u relevantne procese kreiranja javnih politika u oblasti klimatskih promena.

Finansiranje

- Razviti finansijski mehanizam koji će podržati strateške prioritete (koji moraju biti u skladu sa procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji), između ostalog, preusmeravanjem sredstava namenjenih industriji fosilnih goriva na mere za ublažavanje i prilagođavanje klimatskim promenama.

167 Policy guidelines by the Energy Community Secretariat on the development of National Energy and Climate Plans under Recommendation 2018/01/MC-EnC, https://www.energy-community.org/dam/jcr:c9886332-a1f5-43ee-b46c-31c637aedfa6/PC_03_2018_ECS_NECP.pdf.

KAKVI SU DOSTUPNI PODACI O EMISIJAMA GASOVA SA EFEKTOM STAKLENE BAŠTE?

ŠTA KAŽU ZAKONI I USTAV?



Ustav Republike Srbije:

Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju.

Zakon o zaštiti životne sredine Republike Srbije

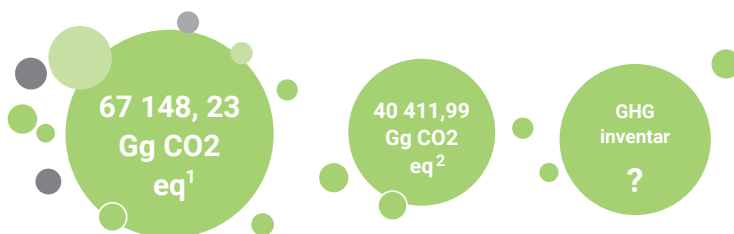
Podaci o stanju životne sredine su javni.

Zakon o zaštiti vazduha Republike Srbije:

Nacionalni inventar emisije gasova sa efektom staklene bašte vodi Agencija za zaštitu životne sredine.

Podaci iz Nacionalnog inventara emisije gasova sa efektom staklene bašte su javni.

ŠTA KAŽU JAVNO DOSTUPNI, ZVANIČNI PODACI O EMISIJAMA GASOVA SA EFEKTOM STAKLENE BASTE U 2014. GODINI?



1: Drugi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime, (oktobar 2017. godine); Izveštaj o stanju životne sredine u 2017. godini, Agencija za zaštitu životne sredine, (septembar 2018. godine);

2: Eko-bilten Republičkog zavoda za statistiku, (decembar 2018. godine);

KOJI PODACI SU JAVNI, UPOREDIVI, POTPUNI I POUZDANI?