

7. Климатске промене

ПРЕГЛЕД

Српска Влада је почела да посматра климатске промене као важно питање након незапамћених поплава 2014. године. У периоду који је обухваћен извештајем учињени су први кораци ка успостављању националне климатске политике. Земља је преузела своју прву обавезу у погледу смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште достављањем свог Планираног и на националном нивоу утврђеног доприноса (INDC) Оквирној конвенцији Уједињених нација о климатским променама (UNFCCC). Нажалост, понуђени допринос од -9,8% у поређењу са нивоима из 1990. подразумева *de facto* пораст емисија гасова са ефектом стаклене баште у поређењу са 2013. годином. Поред тога, како је видљиво из нацрта двогодишњег ажурираног извештаја, скупови података о емисијама који сежу до 1990. нису конзистентни, с обзиром на различити географски обухват података о емисијама.

Предстојећи самит о клими у Паризу у децембру 2015. године, као и израда Националне стратегије за климатске промене у годинама које долазе донеће и значајне прилике да се коригује преузета обавеза усклађивањем са циљевима ЕУ у погледу климе до 2030. године, као и са дугорочним циљем који се протеже до 2050. године. Дугорочни циљ укључује ефективну декарбонизацију привреде, при чему је ЕУ преузела обавезу да смањи своје емисије гасова са ефектом стаклене баште за 80–95% у поређењу са нивоима из 1990. То се мора одразити у националним стратегијама како би се дао прави сигнал за даље инвестиције и планирање у другим привредним секторима, нарочито у енергетици.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Развој догађаја

У периоду обухваћеним извештајем учињени су важни кораци ка развоју климатске политике у Србији.

У новембру 2014. године **основан је Национални савет за климатске промене**. Српска Влада основала је Национални савет за климатске промене¹¹ с циљем да прати развој и спровођење климатске политике у Србији. Ово тело је задужено да предлаже мере за ублажавање и прилагођавање, као и да обезбеди то да Србија унапређује своју климатску политику, у складу са обавезама које произлазе из приступања ЕУ и Оквирне конвенције Уједињених нација о климатским променама. Савет окупља представнике одговарајућих националних тела (министарства, агенције и канцеларије) и академске заједнице, али представници ОЦД за сада у њега нису укључени. Савет је одржао две седнице – оснивачку седницу 26. јануара и другу седницу 30. јуна. Према саопштењима за медије које је издало Министарство¹², на седници се расправљало о општој потреби да се подигне ниво свести о климатским променама у Србији, о потреби за координацијом рада више сектора, као и о кључним документима припремљеним за то да се испуне обавезе према Оквирној конвенцији Уједињених нација о климатским променама – нарочито планирани и националном нивоу утврђени допринос (INDC), први двогодишњи ажурирани извештај и друго национално саопштење. Међутим, чини се да се о INDC расправљало само након што га је Влада усвојила, па се може закључити да је стварни утицај Савета до сада бивао ограничен. Ово тело је само по себи велики корак напред у правцу координације различитих сектора и заинтересованих страна. У блиској будућности треба га што боље искористити, а и јавност треба боље информисати о његовим активностима. То се лако може обезбедити омогућавањем сталног приступа састанцима Савета за ОЦД.

Планирани и на националном нивоу утврђени допринос. Земља је 11. јуна доставила на разматрање своју обавезу у вези са климатским променама за самит о клими у Паризу. Обавеза коју је Србија преузела у вези са климатским променама показује да је циљ Србије да смањи своје емисије гасова са ефектом стаклене баште за 9,8% у поређењу са 1990, што заправо указује на стварни пораст од 15%, с обзиром на то да су емисије већ смањене за четвртину. Одлука да се настави са таквом обмањујућом, неамбициозном обавезом је јасан показатељ да Влада нема вољу да се истински позабави климатским променама и усклади своју политику са ЕУ. Штавише, документ не нуди ниједну конкретну меру за остваривање циља, већ оставља све кључне одлуке за Националну стратегију за климатске промене, која, према последњем Плану

¹¹ МПЗЖС (2014), Основан национални савет за климатске промене:
<http://www.eko.minpolj.gov.rs/osnovan-nacionalni-savet-za-klimatske-promene/>.

¹² Саопштења МПЗЖС (2015): <http://www.mpzss.gov.rs/podizanje-javne-svesti-gradjana-jedan-od-prioriteta-u-borbi-protiv-klimatskih-promena/>; <http://www.mpzss.gov.rs/odrzana-druga-sednica-nacionalnog-saveta-za-klimatske-promene/>.

за преношење и спровођење правних тековина ЕУ за Поглавље 27¹³, треба да буде развијена до 2018. године.

Напокон, није било процеса јавне расправе за овај веома значајан документ, упркос смерницама¹⁴ које су припремили Институт за светске ресурсе (WRI) и Програм Уједињених нација за развој (UNDP). Планирано смањење емисије од 9,8% објављено је заинтересованој јавности на јавном слушању у Скупштини у априлу 2015. године. Недостатак јавне расправе показује да друштво у целини није укључено у остваривање овог климатског циља.

Први двогодишњи ажурирани извештај. У октобру је први двогодишњи ажурирани извештај представљен и отворен за коментаре на 20 дана. Експертска анализа документа указује на то да је он био заснован на нетачним и незваничним подацима, као и на нацрту стратегије о енергетици.¹⁵ То изазива озбиљну забринутост у вези са пројекцијама будућих емисија. Штавише, документ представља сценарија у којима земља не испуњава своје обавезе које проистичу из Енергетске заједнице а у вези су са уделом обновљивих извора енергије. То је неприхватљиво па је потребно ревидирати нацрт документа.

Национална стратегија борбе против климатских промена с акционим планом. Остварен је ограничен напредак у поступку јавне набавке за *Израду Стратегије за климатске промене заједно са њеним акционим планом*. Након дугог периода без активности састављена је кратка листа кандидата. То је већ изван планираног распореда, али постоји нада да ће стварни рад на стратегији борбе против климатских промена започети у 2016. години. Од стратегије се очекује да утврди мере помоћу којих ће Србија остварити свој први климатски циљ. Од суштинског значаја ће бити да се ова стратегија искористи за повећање амбициозности тренутне обавезе у вези са климатским променама. Стварни, правно обавезујући циљеви у вези са климатским променама морају бити у складу са циљем ЕУ у вези са смањењем емисија од 40% до 2030. године. Циљеви за 2050. годину такође морају бити обухваћени стратегијом.

Систем ЕУ за трговање емисијама (EU ETS) У септембру 2014. године Влада Србије усвојила је Закључак о успостављању институционалне организације за имплементацију система за мониторинг, извештавање и верификацију (МИВ) за систем ЕУ за трговање емисијама. Надлежно министарство започело је преношење Уредбе о механизмима за мониторинг и извештавање о емисијама гасова са ефектом стаклене баште. Успостављање система за мониторинг, извештавање и верификацију планирано је у оквиру финансијског инструмента ИПА 2013, али је процес одложен због недостатка децентрализованог система за имплементацију који треба да се успостави у оквиру Министарства финансија. Израђен је преднацрт Закона о систему смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште. Заинтересованој јавности, нарочито индустрији, локалним властима и ОЦД пружена је прилика да се упознају са овим документом. Радна група за израду овог правног акта успостављена је у априлу, уз ОЦД укључене у ову радну групу. Овај приступ, заједно са сличним искуством у раду на закону о одговорности за штету нанету животној средини, представљају ретке, али веома позитивне примере инклузивног процеса доношења одлука. Имајући то на уму, надамо се да ће се овај приступ практиковати и у будућности.

¹³ Влада Републике Србије (2015): Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27 – животна средина и климатске промене. Доступно на: http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=71.

¹⁴ UNDP & WRI (2015): Designing and Preparing Intended Nationally Determined Contributions. Доступно на: http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/indcs_may27_v2.pdf.

¹⁵ Нацрт стратегије развоја енергетике Републике Србије био је још у скупштинској процедури током периода на који се извештај односи и усвојен је у децембру 2015. године.

Прилагођавање Постоји значајна потреба за вертикалном сарадњом и побољшањем координације да би се оснажиле заинтересоване стране на локалном нивоу за спровођење мера за ублажавање климатских промена и прилагођавање климатским променама. Уочен је веома низак ниво учешћа у иницијативи „Пакт градоначелника за прилагођавање климатским променама”.

Постскрининг документ. У јулу 2015. године МПЗЖС објавило је нацрт постскрининг документа, у ком се анализирају административне и финансијске потребе Министарства неопходне за усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ. У документу се такође утврђује временски оквир за преношење и спровођење правних тековина ЕУ из области климе. И овај документ је израђиван у нетранспарентном процесу, са екстремно ограниченим временом остављеним цивилном друштву, локалним властима и приватном сектору за њихове коментаре (10 радних дана за 300 страна, уз нејасне и променљиве рокове). Влада је усвојила овај документ у септембру, и он је сада познат под називом *Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27 – животна средина и климатске промене*. Постојање овог плана је свакако корак напред, али остаје тешко проценити његову финансијску изводљивост пошто недостају основни подаци. Административни капацитети сигурно неће бити проширени, с обзиром на то да, према плану, највећи део правних тековина ЕУ треба пренети у национално законодавство до 2018. године. У погледу садржаја, највише нас брине чињеница да планови у вези са климатским променама не одговарају Климатском и енергетском оквиру ЕУ ни за 2030. нити за 2050. годину, а тај оквир је неодвојиви до климатске политике ЕУ.

Изазови

Ограничени административни капацитети. У садашњој Влади, од априла 2014. године, Одсек за климатске промене налази се у оквиру Министарства пољопривреде и заштите животне средине, које је одговорно за климатску политику, док је Одсек за одрживи развој и климатске промене у сектору енергетике у оквиру Министарства рударства и енергетике. Иста административна јединица постојала је у оквиру ранијег Министарства за енергетику, развој и заштиту животне средине, што указује на то да није ни разматран интегрисани приступ климатским променама. Одсек је административна подјединица Сектора за међународну сарадњу и европске интеграције.

Положај јединице надлежне за климатске промене одражава значај климатских промена у смислу да се оне виде као питање мањег значаја. Штавише, Одсек за климатске промене у МПЗЖС, према НРАА¹⁶, има само петоро запослених. Међутим, вредно је помена да су одређени помаци у агенди политике у области климатских промена резултат посвећеног рада Одсека за климатске промене. С обзиром на интензивне законодавне и стратешке активности планиране за наредне три године, евидентно је да ће Одсеку бити потребна значајна административна подршка.

Укључивање деловања у области климе у друге политике. Значајан недостатак укључивања климатске политике је још увек евидентан у другим секторима, при чему нацрт

¹⁶ Канцеларија за европске интеграције (2014): Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НРАА). Доступно на:

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_eng____2014_2018.pdf.

Националне стратегије развоја енергетике до 2025. године са пројекцијама до 2030. године представља најочигледнији пример. Нацрт Стратегије показује да Влада још увек планира да се умногоме ослања на фосилна горива, нарочито угаљ, све до 2050. године. Стратегија не узима у обзир будуће цене угљен-диоксида који ће Србија морати да плаћа након приступања ЕУ. То показује потпуни недостатак разумевања значаја климатских промена и њиховог будућег утицаја на српски сектор енергетике и привреду у целини. Упркос чињеници да је у другој половини године организовано неколико јавних догађаја¹⁷, јавна расправа о развоју климатске политике је у веома раној фази. Потребан је много отворенији приступ и приступ са више поверења према цивилном друштву да би се интензивирао дијалог о будућој климатској политици и држао корак са ЕУ.

Недостатак финансијских средстава за деловање у области климе. Укидање фонда за животну средину има негативан утицај и на деловање у области климе. Даље одсуство деловања у области климатских промена се обично политички оправдава тиме што оно пуно кошта, док се истовремено индустрији фосилних горива и рударству дају велике субвенције.

ПРЕПОРУКЕ

Политику Србије у области климе треба формулисати тако да у потпуности буде у сагласности са климатском политиком ЕУ и обавезама на основу *UNFCCC*-а. То значи да оквир климатске и енергетске политике ЕУ до 2030, као и мапа пута до 2050. године морају бити узети у обзир приликом формулисања будуће националне стратегије за климатске промене. Ови циљеви ЕУ се морају у потпуности одразити и у другим секторима, те је потребна и свеобухватна ревизија нацрта Стратегије за развој енергетике. Штавише, мере за ублажавање климатских промена и прилагођавање климатским променама морају бити резултат међусекторске сарадње између надлежних министарстава и партнерства са локалним властима, пословним сектором и цивилним друштвом.

Коалиција 27 позива српску Владу да хитно предузме следеће специфичне мере:

- да преиспита INDC најкасније до краја 2018. године да би га ускладила са циљем ЕУ за 2030. годину и да би обезбедила да земља остварује стварно смањење емисија од преко 40% у поређењу са нивоом из 1990. године;
- да више користи Национални савет за климатске промене и позива представнике ОЦД на његове састанке;
- да преиспита нацрт двогодишњег ажурираног извештаја у складу са коментарима које је доставило цивилно друштво;
- да тражи од МПЗЖС да обезбеди широко учешће цивилног друштва и других заинтересованих страна у изради националне стратегије за климатске промене од самог почетка рада на њеној припреми;

¹⁷ Иницирала их је и подржала Амбасада Републике Француске у Србији.

- да повећа број државних службеника у министarствима који се баве утицајем климатских промена у различитим секторима и да се фокусира на подизање њихових капацитета;
- да обезбеди обавезне обуке за локалне самоуправе како би оне могле проценити изложеност климатским променама и рањивост те израдити акционе планове за ублажавање климатских промена и прилагођавање климатским променама;
- да разради финансијски механизам како би подржала стратешке приоритете, између осталог, пребацивањем средстава намењених субвенцијама за загађујућа фосилна горива на деловање у области климе и климатских промена.