



Klimatske promene

Pregled

Uprkos tome što je Zakon o klimatskim promenama usvojen početkom 2021. godine, on se i dalje ne može u potpunosti sprovoditi, jer je neophodno usvajanje većeg broja podzakonskih akata (od kojih su dosad usvojena samo tri). Pregovaračkom pozicijom za Poglavlje 27 Srbija je tražila odlaganje primene Direktive 2003/87/EZ o sistemu trgovine emisionim jedinicama EU (EU ETS), ali nije poznato za koji period. Instrument za oporezivanje uvoznog ugljenika na tržište EU, *Carbon Border Adjustment Mechanism*, počinje s primenom u prelaznom periodu od oktobra 2023. godine, a Srbija nije spremna, jer i dalje nedostaju ključni podzakonski akti kako bi sistem monitoringa, izveštavanja i verifikacije emisija GHG bio funkcionalan. Inventar GHG i dalje nije javan. Strategija niskoguljeničnog razvoja i ažurirani Nacionalno utvrđeni doprinosi usvojeni su sa zakašnjnjem, i uz neambiciozno postavljene ciljeve za dekarbonizaciju. Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove nije usvojen. Srbija nije izvestila Okvirnu konvenciju UN o promeni klime kroz Drugi dvogodišnji ažurirani i Treći nacionalni izveštaj. Rad na izradi Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana je započet u 2021. godini, ali INEKP nije usvojen.

Strateški i zakonodavni okvir

Zakon o klimatskim promenama i propisi EU koji su ovim zakonom transponovani

Zakon o klimatskim promenama usvojen je u martu 2021. godine,¹¹⁴ iako je njegovo usvajanje bilo predviđeno tri godine ranije.¹¹⁵ Iako usvojen, Zakon još uvek nije moguće sprovoditi, s obzirom na to da nisu doneti brojni potrebni podzakonski akti koji bi bliže uredili njegove odredbe (do aprila 2023. godine doneta su samo tri podzakonska akta).

Zakonom treba urediti sistem ograničenja emisija gasova sa efektom staklene baštne (GHG), kao i uvesti sistem monitoringa, izveštavanja i verifikacije GHG. Pored toga, njegov cilj je i uređivanje sistema za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, kao i praćenje i izveštavanje o sprovođenju Strategije nisko-ugljeničnog razvoja. Zakon samo delimično prenosi pravne akte EU¹¹⁶ koje se odnose na sistem trgovine emisijama EU (*EU Emission Trading System – EU ETS*), i to samo odredbe koje se odnose na sistem monitoringa, izveštavanja i verifikacije (*Monitoring, Reporting and Verification – MRV*) emisija GHG. MRV obezbeđuje sistematski okvir za praćenje i procenu emisija GHG. Srbija mora uspostaviti i obim verifikacije i akreditacije kako bi se osiguralo da su emisije praćene u skladu sa Uredbom o obavezi i izveštavanju.

Pored toga, Srbija mora da obezbedi nezavisnost verifikatora, jer su oni od suštinskog značaja za pružanje poverenja nadležnim organima i drugim zainteresovanim stranama da izveštaj o emisijama predstavlja veran, istinit i

¹¹⁴ Narodna skupština Republike Srbije (2021), Zakon o klimatskim promenama, „Službeni glasnik RS”, br. 26/2021.

¹¹⁵ Vlada Republike Srbije (2018), Plan rada Vlade za 2018. godinu

¹¹⁶ Direktive 2003/87 o uspostavljanju sistema trgovanja emisionim jedinicama gasova sa efektom staklene baštne unutar EU i o izmeni Direktive 2009/29 u svrhu poboljšanja i proširenja sistema trgovanja jedinicama gasova sa efektom staklene baštne Zajednice i Uredbe 600/2012 o verifikaciji izveštaja o emisiji gasova staklene baštne i izveštaja o tonskim kilometrima i akreditaciji verifikatora u skladu s Direktivom 2003/87 i Uredbe 601/2012 o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene baštne u skladu s Direktivom 2003/87

pošten prikaz emisija. S tim u vezi, usvojen je Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte („Službeni glasnik RS“, br. 107/2021). Pravilnik propisuje:

- zahteve koje moraju ispuniti verifikatori, proceduru i kriterijume verifikacije, sadržinu izveštaja o verifikaciji; podatke relevantne za ocenu kompetentnosti za sprovođenje verifikacije, ocenu postupka verifikacije, kao i utvrđivanje ispunjenosti zahteva za verifikatore;
- zahteve u pogledu sastava tima za ocenjivanje, kompetentnosti ocenjivača koji ocenjuje verifikatora, odnosno vođe tima, člana tima i osoba koje donose odluke o dodeli, proširenju ili obnavljanju akreditacije; kao i
- zahteve koje moraju da ispune tehnički eksperti koje Akreditaciono telo Srbije može da uključi u ocenjivački tim; forma i sadržaj izveštaja o realizaciji radnog programa.

Zakonom o klimatskim promenama nisu prenete odredbe koje se odnose na smanjenje emisija GHG, a Zakon ne sadrži mehanizme za punu implementaciju ETS-a ili uvođenje drugih instrumenata za naplatu emisija GHG. U Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27 navodi se da proizvođači električne energije u Srbiji neće dobiti besplatne dozvole za jedinice emisija CO₂ tokom perioda 2021-2030. godine, da Srbija neće imati pristup Fondu za modernizaciju i da će to biti opterećenje za industriju, zbog čega će zahtevati prelazni period i/ili odstupanje od transponovanja ciljnog zakonodavstva koje reguliše EU ETS.¹¹⁷

Posebno je značajno da Zakonom nisu donete odredbe za prilagođavanje Mehanizmu regulisanja prekograničnih emisija ugljenika (*Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*¹¹⁸). CBAM je mehanizam koji je razvila EU sa ciljem da integriše ciljeve svoje klimatske politike u spoljnu trgovinu, dajući na taj način doprinos dekarbonizaciji partnerskih zemalja. Primena CBAM-a odnosi se na proizvode iz: industrija gvožđa i čelika, cementa, aluminijuma,

117 Vlada Republike Srbije (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene.

118 CBAM-om se oporezuju uvezena dobra pri čijoj se proizvodnji oslobođa velika količina ugljen-dioksida.

vodonika i đubriva i na proizvodnju električne energije. U narednim godinama najavljeno je proširenje delokruga CBAM-a na sve industrije obuhvaćene EU ETS mehanizmom, a na osnovu kriterijuma:

- relevantnosti sektora u odnosu na emisije GHG, odnosno da li određeni sektor predstavlja jedan od najvećih ukupnih izvora gasova sa efektom staklene baštice;
- izloženost sektora riziku od izmeštanja emisija ugljenika;
- potreba za uravnoteženjem uvoznih proizvoda, u smislu GHG emisija, s domaćim proizvodima EU.

Na osnovu prvog kriterijuma u delokrug CBAM-a uključene su industrije: gvožđa i čelika, cementa, aluminijuma, vodonika i đubriva. Industrije gvožđa i aluminijumskih proizvoda uvrštene su i na osnovu drugog kriterijuma, odnosno predstavljaju sektor u riziku od izmeštanja emisija ugljenika.¹¹⁹ Električna energija uključena je u delokrug CBAM-a, shodno činjenici da proizvodnja električne energije čini veliki ideo u emisiji GHG, kao i da je naročit rizik od emisija GHG kod proizvodnje električne energije iz termoelektrana na ugalj i ostala fosilna goriva.

CBAM jeste uveden nakon stupanja na snagu Zakona, ali je pre donošenja Zakona već bilo poznato da će biti usvojen. Ovakav propust doveo je do toga da će srpska privreda nespremno dočekati ovu promenu, bez ikakvih prelaznih odredaba i mera. To je naročito bitno u svetu činjenice da Srbija preko 65% svojih proizvoda plasira na EU tržište, a u proizvodnji se u velikoj meri oslanja na lignit.¹²⁰ Prelazna faza CBAM-a započinje 1. oktobra 2023. godine, od kada će izvoznici iz Srbije na tržište EU dostavljati verifikovane podatke o emisiji GHG nastaloj u proizvodnji roba iz definisanih sektora. Prelazni period će trajati do kraja 2025. godine, do kada će se samo zahtevati izveštaji o emisijama GHG. Od početka 2026. godine počeće se s naplatom za svaku jedinicu emisije

¹¹⁹ Izmeštanje emisija ugljenika ili „odliv” ugljen-dioksida podrazumeva izmeštanje proizvodnih procesa van teritorije EU, odnosno u države sa blažim zakonima vezanim za emisije gasova sa efektom staklene baštice.

¹²⁰ Eurostat (2021): *Enlargement countries – international trade in goods statistics*, dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enlargement_countries_-_international_trade_in_goods_statistics#:~:text=The%20goods%20exported%20from%20Serbia,2020%20and%2040.0%20%25%20in%202020

GHG prilikom proizvodnje. Naime, uvoznici iz EU će prilikom uvoza robe biti prinuđeni da kupuju **ugljenične sertifikate** čija će cena odgovarati ceni emisije CO₂ koju bi platili da je roba proizvedena unutar granica EU. To će dovesti do porasta cene uvoza robe u EU, što će imati negativne posledice po proizvođače u Srbiji. Uvoznici iz EU će kupovati sertifikate na osnovu priloženog izveštaja o emisijama ugljen-dioksida po jedinici proizvoda. Izveštaji se sastavljaju na osnovu informacija koje uvoznicima dostavljaju proizvođači. Ukoliko proizvođač ne dostavi izveštaj o emisijama ili se podaci smatraju nedovoljno pouzdanim, uvoznik iz EU će proceniti emisije na osnovu „bazne vrednosti“.¹²¹ Posledica toga najverovatnije će biti da će količina emisija nastala pri proizvodnji dobara biti procenjena kao veća nego što je realan slučaj. Zbog toga je neophodno da sistem za monitoring, verifikaciju i izveštavanje o GHG emisijama u Srbiji funkcioniše, kako bi izvoznici iz Srbije mogli da budu konkurentni na tržištu EU. Međutim, sistem za MRV emisije GHG još nije u potpunosti spreman niti testiran u Srbiji. Uredbom o vrstama aktivnosti i gasovima sa efektom staklene baštne propisana su postrojenja čiji operateri moraju dostaviti zahtev za dobijanje dozvole za emisiju GHG, i to u roku od šest meseci od stupanja na snagu relevantnih propisa. Nakon toga, Ministarstvo je obavezno da pruži odgovor u roku od četiri meseca. Operateri još ne mogu podnosi zahteve, pošto uz njih moraju dostaviti planove monitoringa, čija sadržina se bliže uređuje Pravilnikom o planu monitoringa, koji još nije usvojen. Pošto je usvajanje Pravilnika o monitoringu i izveštavanju o gasovima sa efektom staklene baštne, prema novom Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA)¹²² planirano za poslednji kvartal 2023. godine, izdavanje prvih dozvola za emisiju GHG ne može se očekivati pre novembra 2024. godine. Nejasno je da su u pitanju dva ista pravilnika. Ukoliko se radi o različitim propisima, onda bliže uređivanje sadržina zahteva za dozvolu emisija GHG nije ni planirano u narednim godinama.

¹²¹ Bazna vrednost (engl. default value) biće određene na osnovu prosečne vrednosti intenziteta emisija za svaku zemlju izvozniku i dobra koje potпадaju pod CBAM (osim električne energije), uvećanu za proporcionalno određenu maržu.

¹²² Ministarstvo za evropske integracije, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) 2022–2025, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2022-2025_002.pdf

U odnosu na prethodni izveštajni period kada su usvojena dva akta, u ovom periodu usvojen je još jedan, iako je zakonski rok od godinu dana nakon stupanja na snagu Zakona odavno prošao. Radi se o Pravilniku o podacima o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO₂ iz novih putničkih vozila.¹²³

U okviru novog NPAA, pored spomenutog pravilnika, predviđa se usvajanje i sledećih podzakonskih akata:

1. Uredba o vrstama podataka, organima i organizacijama i drugim fizičkim i pravnim licima koja dostavljaju podatke za izradu Nacionalnog inventara gasova sa efektom staklene bašte do poslednjeg kvartala 2023. godine;
2. Pravilnik o sadržini Inventara gasova sa efektom staklene bašte i Izveštaja o inventaru gasova sa efektom staklene bašte do poslednjeg kvartala 2023. godine.

Zakonom takođe nisu obuhvaćene obaveze Srbije koje proizilaze iz Pariskog sporazuma i članstva u Energetskoj zajednici. Zakon ne pominje Nacionalno utvrđene doprinose (NDCs), kao ni obavezu njihovog ažuriranja i unapređenja, sprovođenja i izveštavanja. Zakon propisuje, ali ne razrađuje detaljnije obaveze proistekle iz Okvirne konvencije UN o promeni klime, poput izrade Dvogodišnjeg izveštaja i Izveštaja Republike Srbije o stanju u ovoj oblasti.

Pregledom Programa rada Vlade RS¹²⁴ dolazi se do zaključka da klimatske promene nisu prioritet Vlade Republike Srbije. U Programu rada Vlade klimatske promene i dekarbonizacija ka ugljenično neutralnoj ekonomiji pominju se samo uopšteno. Međutim, u posebnom delu koji se bavi klimatskim promenama ne pominje se dekarbonizacija niti ikakvo ograničenje emisija GHG. Dodatno, Akcionim planom za sprovođenje Programa Vlade 2023–2026¹²⁵ praktično nije predviđena nijedna direktna mera u ovoj oblasti, osim uvećanja energije dobijene

123 Ministarstvo zaštite životne sredine (2022), Pravilnik o podacima o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO₂ iz novih putničkih vozila, „Službeni glasnik RS”, br. 107/2022.

124 Narodna skupština Republike Srbije (2022), Program Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Ane Brnabić, dostupno na: https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/ana-brnabic-ekspozice-1022_cyr.pdf

125 Vlada Republike Srbije (2023), Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade 2023–2026, dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/APSPV-2023-2026-1.pdf>

iz obnovljivih izvora. O adaptaciji na izmenjene uslove nastale kao posledica klimatskih promena nema ni reči. Od planiranih dokumenata u Programu rada Vlade, među kojima se nalaze Strategija niskougljeničnog razvoja, Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove i četiri podzakonska akta, do Akcionog plana put je pronašla samo Strategija.

Administrativni kapaciteti Ministarstva zaštite životne sredine

Jedna od preporuka Evropske komisije koje se iz godine u godinu ponavljamaju jeste da Srbija treba znatno da ojača svoje administrativne i tehničke kapacitete na svim nivoima. Zaključkom Vlade 05 broj: 337-9275/2014-1 o uspostavljanju institucionalne organizacije za sprovođenje monitoringa, izveštavanja i verifikacije u okviru sistema trgovine emisijama GHG formirana je i organizaciona jedinica koja se bavi klimatskim promenama. U Odeljenju za klimatske promene, sistematizacijom radnih mesta u Ministarstvu zaštite životne sredine iz septembra 2017. godine, predviđeno je povećanje broja radnih mesta sa pet na osam, od čega bi sedmoro zaposlenih obavljalo poslove na ispunjavanju obaveza prema UNFCCC i usklađivanju sa zakonodavstvom EU u oblasti klimatskih promena. Na osnovu povratne informacije Ministarstva na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, konstatovano je da se broj radnih mesta nije povećao odnosno i u 2022. godini je iznosio pet izvršilaca.

Strategija niskougljeničnog razvoja

Strategija niskougljeničnog razvoja sa Akcionicim planom nije usvojena do kraja aprila 2023. godine.¹²⁶

Strategija niskougljeničnog razvoja sa Akcionicim planom treba da uspostavi razvoja Republike Srbije ka niskougljeničnoj i resursno efikasnoj ekonomiji.

¹²⁶ Na sednici održanoj 1. juna 2023. godine Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine. Prema Zakonu o klimatskim promenama, rok za donošenje Strategije bio je dve godine nakon što je Zakon stupio na snagu, što je isteklo 23. marta 2023. godine (komentar se odnosi na period nakon perioda izveštavanja, a dodat je zbog važnosti (tj. aktuelnosti) događaja za period koji pokriva Izveštaj)

Predlog Strategije niskougljeničnog razvoja sa Akcionim planom je izrađen, a dokument je bio na javnoj raspravi još krajem 2019. i početkom 2020. godine¹²⁷. Planom rada Vlade za 2021. godinu usvajanje Strategije je planirano za mart 2021. godine, ali ona nije usvojena ni 2021. ni 2022. godine.¹²⁸ Plan rada Vlade Republike Srbije za 2023. godinu nije objavljen na veb-sajtu Vlade (poslednji dostupan je za 2021. godinu). Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade 2023–2026. godine predviđa donošenje Strategije niskougljeničnog razvoja u 2023. godini, kao jedan od dokumenata koje je potrebno usvojiti kako bi se ostvario prioritetni cilj „stabilno snabdevanje tržišta energijom i energeticima.”¹²⁹ Kako je Zakon usvojen u martu 2021. godine, zakonski rok za donošenje Strategije je istekao u martu 2023. godine.

Klimatske ambicije Republike Srbije i obaveze prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime (UNFCCC)

Međunarodne obaveze Republike Srbije utvrđene su zakonima o ratifikaciji Okvirne konvencije UN o promeni klime i njenim pratećim aktima: Kjoto protokolom, Doha amandmanom na Kjoto protokol i Sporazumom iz Pariza.

Među najznačajnijim obavezama potpisnica Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime je izveštavanje prema Konvenciji (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*), koje podrazumeva dvogodišnje ažurirane izveštaje (*Biennial Update Report – BUR*), nacionalne izveštaje (*National Communications – NC*), kao i nacionalno utvrđene doprinose (*Nationally Determined Contributions – NDCs*).

Srbija je ratifikovala Pariski sporazum, a jedan od osnovnih instrumenata za sprovođenje sporazuma iz Pariza jesu Nacionalno utvrđeni doprinosi (NDCs) kojima se države potpisnice Sporazuma, između ostalog, izjašnjavaju koliko će

¹²⁷ Ministarstvo zaštite životne sredine (2020): Izveštaj o javnoj raspravi o Predlogu Strategije niskougljeničnog razvoja sa Akcionim planom Republike Srbije, dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/javne_rasprave/2020/Izvestaj_javn%D0%80%20rasprava_Nacrt%20Strategije_final_%D1%9B%D0%B8%D1%80.pdf

¹²⁸ Vlada Republike Srbije (2021): Plan rada Vlade za 2021. godinu, dostupno na: https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan_rada_vlade_za_2021_cyr.pdf

¹²⁹ „Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 26/2021-3.

doprineti smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte. Srbija je 2015. godine UNFCCC-u dostavila svoj prvi NDC i 2020. godine je trebalo da svoje doprinose ažurira, kao i sve druge potpisnice. Ministarstvo zaštite životne sredine je u saradnji s Programom UN za razvoj u okviru projekta „Uspostavljanje okvira transparentnosti u Republici Srbiji“ radilo na reviziji Nacionalno utvrđenih doprinos. Nakon što je tokom 2020. godine Nacrt NDC predstavljen¹³⁰ članovima Radne grupe i javnosti (putem sajta www.klimatskepromene.rs), dokument je završen, ali tokom 2021. godine nije usvojen. U avgustu 2022. godine Srbija je sa zakašnjnjem podnela UNFCCC-u drugi, ažurirani Nacionalno utvrđeni doprinos (NDC),¹³¹ obavezujući se na smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte (GHG) za 33,3% u odnosu na nivoe GHG emisija iz 1990. godine. Srbija koristi 1990. godinu za potrebe poređenja između prvog i drugog NDC (što je okvir postavljen Pariskim sporazumom), dok je njena bazna godina 2010. na osnovu izračunavanja inventara gasova sa efektom staklene bašte i procesa osiguranja kvaliteta i kontrole kvaliteta podataka. U poređenju s baznom 2010. godinom, cilj Srbije je da smanji emisije GHG za 13,2%. Prema NDC-u, cilj ne uključuje „rezervoare ugljenika“.

Srbija je svoj NDC zasnovala na svom Drugom dvogodišnjem ažuriranom izveštaju (BUR) i Trećem nacionalnom saopštenju u okviru UNFCCC. Iako je projekat za Drugi BUR (koji obuhvata inventare GHG i nacionalne izveštaje o inventaru od 2010. do 2018) završen u decembru 2021. godine, dokument nikada nije objavljen.

Mora se naglasiti da je ažurirani NDC Srbije usvojen i objavljen na veb-stranici UNFCCC u avgustu 2022. godine, a da Vlada Republike Srbije o ažuriranom NDC nije sprovedla bilo kakav oblik javnih konsultacija, nakon što je Nacrt NDC završen 2020. godine. Isti dokument je kasnije objavljen na veb-stranici www.klimateskepromene.rs, u septembru 2022.

130 Internet sajt Srbija i klimatske promene (2020): Proces revizije NDC je u toku; dostupno na: https://www.klimatskepromene.rs/vesti/__trashed-2/; <https://www.klimatskepromene.rs/izdvajamo/proces-revizije-ndc-je-u-toku/>

131 Vlada Republike Srbije (2022), Nacionalno utvrđeni doprinos Republike Srbije za period 2021-2030. godine, Dostupno na: https://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2022/09/NDC_Serbia_serbian.pdf

Ministarstvo zaštite životne sredine je još tokom 2020. godine finalizovalo nacrte Drugog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja (drugi BUR) i Trećeg nacionalnog izveštaja (treći NC). Prema javno dostupnim informacijama, ovi dokumenti nisu usvojeni ni dostavljeni UNFCCC-u do aprila 2023. godine.

Ugovor o osnivanju Energetske zajednice

Klimatska politika, zajedno sa adekvatnim ciljevima i merama, postaje sve istaknutija u okviru Ugovora o osnivanju Energetske zajednice za Srbiju i druge ugovorne strane Ugovora, i s pravom, energetska tranzicija u Srbiji mora biti u skladu s doprinosom Srbije evropskim i globalnim ciljevima klimatske neutralnosti.

Ministarski savet Energetske zajednice za 2022. godinu, odlukom broj 2022/02/MC-EnC¹³² usvojio je klimatske i energetske ciljeve za Srbiju i druge ugovorne strane do 2030. godine, završavajući proces koji je započeo 2018. godine. Ciljevi Srbije su sledeći:

- Smanjenje od 40,3% emisija gasova sa efektom staklene bašte u odnosu na 1990. godinu (uključujući LULUCF sektor¹³³);
- 40,7% je ciljana vrednost za udeo obnovljivih izvora energije u bruto finalnoj potrošnji energije;
- 14,94 Mtoe¹³⁴ i 9,54 Mtoe određeni su kao maksimalni nivoi primarne i finalne potrošnje energije.

Klimatske ambicije postavljene u ovom dokumentu pokazuju da se Srbija ograničeno zalaže za smanjenje zavisnosti od fosilnih goriva. Oko 50% svih nacionalnih emisija u Srbiji dolazi iz termoelektrana na ugalj.¹³⁵ To se pokazuje i u razlici između primarne i finalne potrošnje energije, jer znatnu količinu koriste elektrane na ugalj.

¹³² Energy Community (2022), Decision of the Ministerial Council of the Energy Community No 2022/02/MC-EnC

¹³³ LULUCF sektor (eng. Land Use, Land-Use Change and Forestry) – Sektor korišćenja zemljišta, prenamene korišćenja zemljišta i šumarstva

¹³⁴ Miliona tona ekvivalenta nafte

¹³⁵ WB6 Energy Transition Tracker, Energy Community, 2021.

Sam ovaj cilj znači da će Srbija u 2030. godinu ući uglavnom oslanjajući se na elektrane na ugalj za potrebe električne energije, uz mogućnost da će ugalj igrati ključnu ulogu u narednim decenijama.

Učešće obnovljivih izvora energije od 40,7% u bruto finalnoj potrošnji energije predstavlja povećanje od 13% u odnosu na sadašnji nivo, pri čemu najveći deo ove električne energije dolazi iz hidroelektrana.

Planirano puštanje u rad termoelektrane na ugalj Kostolac B3 za jesen 2023. godine može da produži zavisnost Srbije od fosilnih goriva i ometa privrženost zemlje dekarbonizaciji i obavezama iz Pariskog sporazuma.

Integrисани nacionalni energetски i klimatski plan

Preporuke Evropske komisije iz poslednjeg izveštaja su usvajanje ambicioznog plana, koji će biti usaglašen sa ciljevima ugljenične neutralnosti do 2050. godine Evropskog zelenog dogovora i Zelene agende za Zapadni Balkan, na čije se sprovodenje Srbija obavezala potpisivanjem Sofijske deklaracije.¹³⁶ INEKP je dokument kojim EU namerava da integriše svoju klimatsku i energetsku politiku sa ciljem dostizanja ugljenične neutralnosti, kako bi dostigla ciljeve do 2030. godine, s projekcijama puta do ugljenične neutralnosti do 2050. godine. On predstavlja put energetske tranzicije zemlje kroz sledećih pet dimenzija:

1. dekarbonizacija kroz smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i povećanje udela obnovljivih izvora energije,
2. energetska efikasnost,
3. energetska sigurnost,
4. unutrašnje tržiste energije,
5. istraživanje i inovacije.¹³⁷

¹³⁶ Zelena agenda predviđena Evropskim zelenim planom je skup mera kako bi Evropa bila klimatski neutralni kontinent do 2050. godine, a potpisivanjem Sofijske deklaracije za Zapadni Balkan Srbija se obavezala da poduzme konkretnе akcije radi uskladjivanja s pravnim tekoćinama EU i klimatskim zakonom EU, uključujući uskladjivanje sa EU-ETS mehanizmom, poput: uvođenja takse na emisije ugljen-dioksida, obrazovanja tržišnih modela za podsticanje obnovljivih izvora energije, kao i postupnog ukidanje subvencija za ugalj.

¹³⁷ European Commission (2020), An EU-wide assessment of National Energy and Climate Plans: Driving forward the green transition and promoting economic recovery through integrated energy and climate planning

Izrada INEKP-a proizilazi i iz usvojenih propisa na nivou Energetske zajednice. Ministarski savet Energetske zajednice je 2021. godine u pravnu tekovinu Energetske zajednice uključio Uredbu o upravljanju Energetskom unijom i klimatskom akcijom, koju su ugovorne strane trebalo da transponuju do kraja 2022. godine. Jedan od glavnih naglasaka Uredbe o upravljanju je potreba za izradom i implementacijom Integriranih nacionalnih energetskih i klimatskih planova za period od 2021. do 2030. godine s vizijom do 2050. godine (INEKP), koji je uveden u zakonodavstvo Republike Srbije kroz Zakon o izmenama i dopunama Zakona o energetici¹³⁸ iz 2021 godine.

Rad na dokumentu u Republici Srbiji je započeo marta 2021. godine, dok su organizacije civilnog društva primljene u Radnu grupu šest meseci kasnije. Uprkos preporukama Evropske komisije da se INEKP izradi na transparentan i participativan način dok su sve opcije i dalje otvorene, javnost je dobila uvid u sadržinu dokumenta tek u avgustu 2022. godine. Od 33 polazna scenarija, samo četiri scenarija bila su predstavljena građanima na veb-stranici Ministarstva rударства i energetike. Neki od prikazanih scenarija predviđaju upotrebu nuklearne energije, što je u najmanju ruku upitno (kao i nezakonito) s obzirom na to da je u Srbiji na snazi Zakon o zabrani izgradnje nuklearnih elektrana.¹³⁹ Pre nego što se te opcije uopšte nađu u nekom dokumentu, neophodno je bilo promeniti Zakon, nakon širokog društvenog dijaloga i uspostavljanja konzenzusa u društvu o tom izvoru energije. Iako je poziv građanima da dostave svoje komentare na radna scenarija INEKP-a dobrodošao, i dalje se radilo o nacrtu scenarija, a ne o celom dokumentu INEKP-a, zbog čega javnost nije dobila mogućnost da sagleda kontekst u kome se ovaj dokument donosi i oceni doslednost i kredibilitet politika i mera koje će se naći u INEKP-u. Pored toga, javna rasprava o INEKP-u treba da obuhvati Izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, kao i rezultate regionalnih konsultacija. Dakle, iako su potencijalni scenariji INEKP-a bili dostupni javnosti, javne konsultacije o INEKP-u, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu,¹⁴⁰ u Srbiji nisu održane.

138 Narodna skupština Republike Srbije, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o energetici, „Službeni glasnik RS”, br. 40/2021.

139 Narodna skupština Republike Srbije, Zakon o zabrani izgradnje nuklearnih elektrana u Saveznoj Republici Jugoslaviji, „Sl. list SRJ”, br. 12/95 i „Sl. glasnik RS”, br. 85/2005.

140 Zakon o planskom sistemu Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 30/2018)

Očekujemo da Srbija nastavi da radi na svom INEKPU prema ažuriranom vremenskom okviru u okviru Ugovora o Energetskoj zajednici, odnosno da Nacrt INEKPU-a dostavi Energetskoj zajednici i stavi ga na javnu raspravu do 30. juna 2023. godine, a konačni dokument usvoji do 30. juna 2024. godine.¹⁴¹

Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove

Ministarstvo zaštite životne sredine RS je u februaru 2022. godine obavestilo javnost o početku izrade Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uticaje sa Akcionim planom.¹⁴²

U toku aprila iste godine, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u saradnji s Ministarstvom zaštite životne sredine raspisalo je Javni poziv organizacijama civilnog društva za članstvo u Radnoj grupi za izradu Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uticaje sa Akcionim planom.¹⁴³ Na konkurs se prijavilo pet udruženja, od kojih su dva izabrana za članove Radne grupe.¹⁴⁴

Ministarstvo zaštite životne sredine je donelo Rešenje o formirajući Radnu grupu za izradu Predloga Programa.¹⁴⁵ Radna grupa ima 38 članova, od kojih četiri predstavnika iz redova organizacija civilnog društva. Rešenjem je predviđeno je da Radna grupa završi definisane zadatke do 1. aprila 2023. godine. Međutim, do kraja aprila 2023. godine održan je samo jedan sastanak i to u junu 2022. godine.¹⁴⁶

141 13. juna 2023. godine Ministarstvo ratarstva i energetike je objavilo početak javne rasprave o INEKPU. Ciljevi INEKPU-a su uskladeni sa Strategijom niskougljeničnog razvoja koja je usvojena 1. juna 2023. Međutim, ciljevi u INEKPU-u za udeo OIE u bruto finalnoj potrošnji energije, kao i za energetsku efikasnost se ne poklapaju sa ciljevima iz najnovije odluke Ministarskog saveta Energetske zajednice. Cilj za udeo OIE jeste 33,6%, što je suprotno nivou od 40,7% iz odluke EZ. Takođe, maksimalni nivo od 9,7 Mtoe za finalnu potrošnju energije nije u skladu s maksimom od 9,54 Mtoe iz spomenute odluke (komentar se odnosi na period nakon perioda izveštavanja, a dodat je zbog važnosti (tj. aktuelnosti) događaja za period koji pokriva Izveštaj).

142 <https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/vesti/obavestenje-o-pocetku-izrade-programa-prilagodjavanja-na-izmenjene-klimatske-uslove>

143 <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/JAVNI%20POZIV.docx>

144 <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Predlog%20predstavnika%200CD.pdf>

145 <https://www.activity4sustainability.org/wp-content/uploads/2022/06/Res%CC%8Cenje-za-obrazovanje-radne-grupe-2.pdf>

146 1. juna 2023. godine Ministarstvo zaštite životne sredine objavilo je Javni poziv za učešće javnosti u procesu konsultacija u vezi sa izradom Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove sa Akcionim planom, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/lat/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/-javni-poziv-za-ucesce-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-izradom-programa-prilagodjavanja-na-izmenjene-klimatske-uslove-sa-akcionim-planom> (komentar se odnosi na period nakon perioda izveštavanja, a dodat je zbog važnosti (tj. aktuelnosti) događaja za period koji pokriva Izveštaj)

Sprovodenje propisa

Postignut je veoma ograničen napredak u sprovođenju mera za ublažavanje klimatskih promena ili prilagođavanje na njihove posledice. Značajniji napredak u sprovođenju mera je onemogućen budući da i dalje nedostaje znatan broj podzakonskih akata koji treba da omoguće sprovodenje Zakona o klimatskim promenama. Uprkos tome što je Zakon propisao rok od godinu dana za donošenje podzakonskih akata i rok od dve godine za donošenje Strategije niskougljeničnog razvoja i Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, oba roka su probijena. Strategija niskougljeničnog razvoja je usvojena u junu 2023. Usvojena su samo tri podzakonska akta, a Program prilagođavanja nije usvojen.¹⁴⁷ Stoga Zakon o klimatskim promenama i dalje nije moguće u potpunosti sprovoditi.

Na osnovu Zakona o klimatskim promenama u avgustu 2021. godine Vlada Republike Srbije je donela Rešenje o imenovanju predstavnika i članova Nacionalnog saveta za klimatske promene. Nacionalni savet ima zadatak da prati i evaluira efekte sprovodenja klimatskih politika, savetuje Vladu Republike Srbije o pitanjima relevantnim za klimatske promene, kao i da obezbedi integraciju klimatskih promena u druge sektorske politike i daje preporuke o izmenama i dopunama propisa i javnih politika u skladu sa evropskim propisima i standardima Ujedinjenih nacija. Članovi saveta su predstavnici ministarstava zaštite životne sredine, državne uprave i lokalne samouprave, poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, finansija, ruderstva i energetike, privrede, građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, unutrašnjih poslova, prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, zdravlja, spoljnih poslova, za evropske integracije i bez portfelja, zatim pokrajinske Vlade, akademskog sektora, Privredne komore Srbije, Stalne konferencije gradova i opština i jedan predstavnik civilnog sektora. Dakle, Nacionalni savet bi trebalo da obezbedi horizontalnu i vertikalnu koordinaciju različitih sektora i nivoa

¹⁴⁷ Komentar se odnosi na period nakon perioda izveštavanja, a dodat je zbog važnosti (tj. aktuelnosti) događaja za period koji pokriva Izveštaj.

upravljanja kako bi se klimatske promene integrisale u različite sektore i obezbedila efikasna primena klimatskih politika. Međutim, od osnivanja Savet je imao samo dve sednice, uprkos brojnim izazovima sa kojima se Srbija suočava na polju klimatskih politika.

Inventar gasova sa efektom staklene bašte Republike Srbije i dalje nije javno dostupan.

Finansiranje

Podaci o finansiranju aktivnosti u vezi sa ublažavanjem i prilagođavanjem na klimatske promene nisu dovoljno precizni, odnosno ne postoji prateća objašnjenja, tako da je teško proceniti koliko novca, i u kakve aktivnosti, Republika Srbija ulaže u cilju borbe protiv klimatskih promena.

U nastavku su prikazani samo javno dostupni podaci koji nedvosmisleno ukazuju na projekte, odnosno programe koji se odnose na klimatske promene, u okviru aktivnosti koje su u prethodnom periodu sproveli: Ministarstvo zaštite životne sredine, Ministarstvo rударства i energetike i Republički hidrometeorološki zavod.

U Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2022. godinu,¹⁴⁸ u okviru Ministarstva zaštite životne sredine, planirana su sredstva u iznosu od 81.552.000,00 RSD za „Smanjenje ugljeničkog otiska lokalnih zajednica primenom principa cirkularne ekonomije u Republici Srbiji”, zatim za program „Pošumljavanje u cilju zaštite i očuvanja predeonog diverziteta” u iznosu od 100.000.000,00 RSD. Izmenom i dopunom Zakona¹⁴⁹ sredstva za pošumljavanje su umanjena za manje od 2%, odnosno na iznos od 98.400.000,00 RSD, dok su za program „Smanjenje ugljeničkog otiska lokalnih zajednica primenom principa cirkularne ekonomije u Republici Srbiji” uvećana na iznos od 87.682.000,00.

Pored toga, prvobitno opredeljena sredstva Republičkom hidrometeorološkom zavodu u iznosu od 60.762.000,00 RSD za program „Praćenje i analiza klime i prognoza klimatske varijabilnosti i klimatskih promena”, Zakonom o izmenama Zakona o budžetu Republike Srbije su umanjena i iznosila su 59.054.000,00 RSD. Sredstva opredeljena za „Unapređenje klimatskog informacionog sistema – Klima karpatskog regiona” su rebalansom budžeta uvećana s prvobitno planiranih 9.570.000,00 RSD na 10.761.000,00 RSD. Takođe, uvećana su i sredstva za

¹⁴⁸ <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/zakoni/2021/1955-21%20za%20sajt.pdf>

¹⁴⁹ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/13_saziv/Rebalans%20usvojeni.pdf

„Klimatska osmatranja, modeliranje i usluge u Evropi”, s prvobitno planiranim 1.400.000,00 RSD na 1.696.000,00 RSD.

U Izveštaju o izvršenju budžeta Ministarstva zaštite životne sredine za projekt¹⁵⁰ „Smanjenje ugljeničkog otiska lokalnih zajednica primenom principa cirkularne ekonomije u Republici Srbiji”, navedeno je da je planirano 114.000.000,00 RSD, dok je realizovano 0%.

Sredstva opredeljena za program „Pošumljavanje u cilju zaštite i očuvanja predeonog diverziteta“ su utrošena u iznosu od 95.043.699,73 RSD, odnosno 96,59%. Sredstva su opredeljena za 43 jedinice lokalnih samouprava,¹⁵¹ na osnovu Javnog konkursa za finansiranje realizacije projekata pošumljavanja u cilju zaštite i očuvanja predeonog diverziteta.¹⁵²

U toku 2022. godine Ministarstvo rударства i energetike je imalo raspisan Javni poziv za dodelu sredstava za finansiranje Programa energetske sanacije stambenih zgrada, porodičnih kuća i stanova koji sprovode jedinice lokalne samouprave kao i gradske opštine – JP 1/22.¹⁵³ Putem ovog poziva Ministarstvo je podržalo 151 lokalnu samoupravu u ukupnom iznosu od 1.038.388.389,71 RSD, dok su JLS iz svojih budžeta takođe obezbedile sredstva u iznosu od 966.932.123,00 RSD.¹⁵⁴

150 Informator o radu Ministarstva zaštite životne sredine, maj 2023.

¹⁵² <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znaca/konkursi/javni-konkurs-za-dodelu-sredstava-za-sufinansiranje-realizacije-projekata-posumljanja-u-cilju-zastite-i-ocuvanja-predeonog-diverziteta-u-2022-godini>

153 <https://www.mre.gov.rs/aktuelnosti/javni-poszivi/javni-posziv-za-dodelu-sredstava-za-finansiranje-programa-energetsko-sanacije-stambenih-zgrada-porodicnim-kucu-i-stanova-koji-sprovode-jedinice-lokalne-samouprave-kao-i-gradske-opštine-2022-jp-1-22>

154 https://www.mre.gov.rs/sites/default/files/2023/05/javni_poziv_3.pdf

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

- 1.** Doneti sva neophodna podzakonska akta kako bi Zakon o klimatskim promenama mogao da se primenjuje.
- 2.** Potrebno je integrisati pitanja klimatskih promena u proces izrade planova razvoja jedinica lokalne samouprave, i kroz usvajanje odgovarajućih podzakonskih akata. Na osnovu Zakona o klimatskim promenama uspostaviti mehanizam za praćenje razvoja i rada jedinica lokalne samouprave na pitanjima ublažavanja klimatskih promena i prilagođavanja na njihove posledice.
- 3.** U potpunosti podržati rad Sekretarijata Energetske zajednice i kroz INEKP definisati kredibilne i kohezivne mere i politike za smanjenje gasova sa efektom staklene baštne i unapređenje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti koji su u skladu sa preuzetim ciljevima Energetske zajednice i Zelene agende za Zapadni Balkan; u skladu sa Arhuskom konvencijom i Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije sprovoditi aktivnosti na izradi Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana Srbije (*National Energy and Climate Plan – NECP*) u zadatom roku i omogućiti adekvatno učestvovanje javnosti.
- 4.** U skladu sa Zakonom o klimatskim promenama, član 15, definisati i prilagoditi zakonski i institucionalni okvir koji je u vezi s prilagođavanjem na klimatske promene i integrisati u ostale sektore, prvenstveno: vodoprivredu, poljoprivredu, urbanizam i građevinu, infrastrukturu, šumarstvo, zaštitu prirode i energetiku.

- 5.** Sprovoditi Uredbu o vrstama aktivnosti i gasovima sa efektom staklene bašte: 13/2022-4 i Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte: 107/2021-31.
- 6.** Doneti izmene i dopune Zakona o klimatskim promenama kojima će se uspostaviti mehanizam poreza na emisije CO₂ i na taj način izvršiti potpuno usklađivanje sa ETS direktivom i pripremu za primenu Mehanizma regulisanja prekograničnih emisija ugljenika (*Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*), čije se stupanje na snagu očekuje tokom 2023. godine.



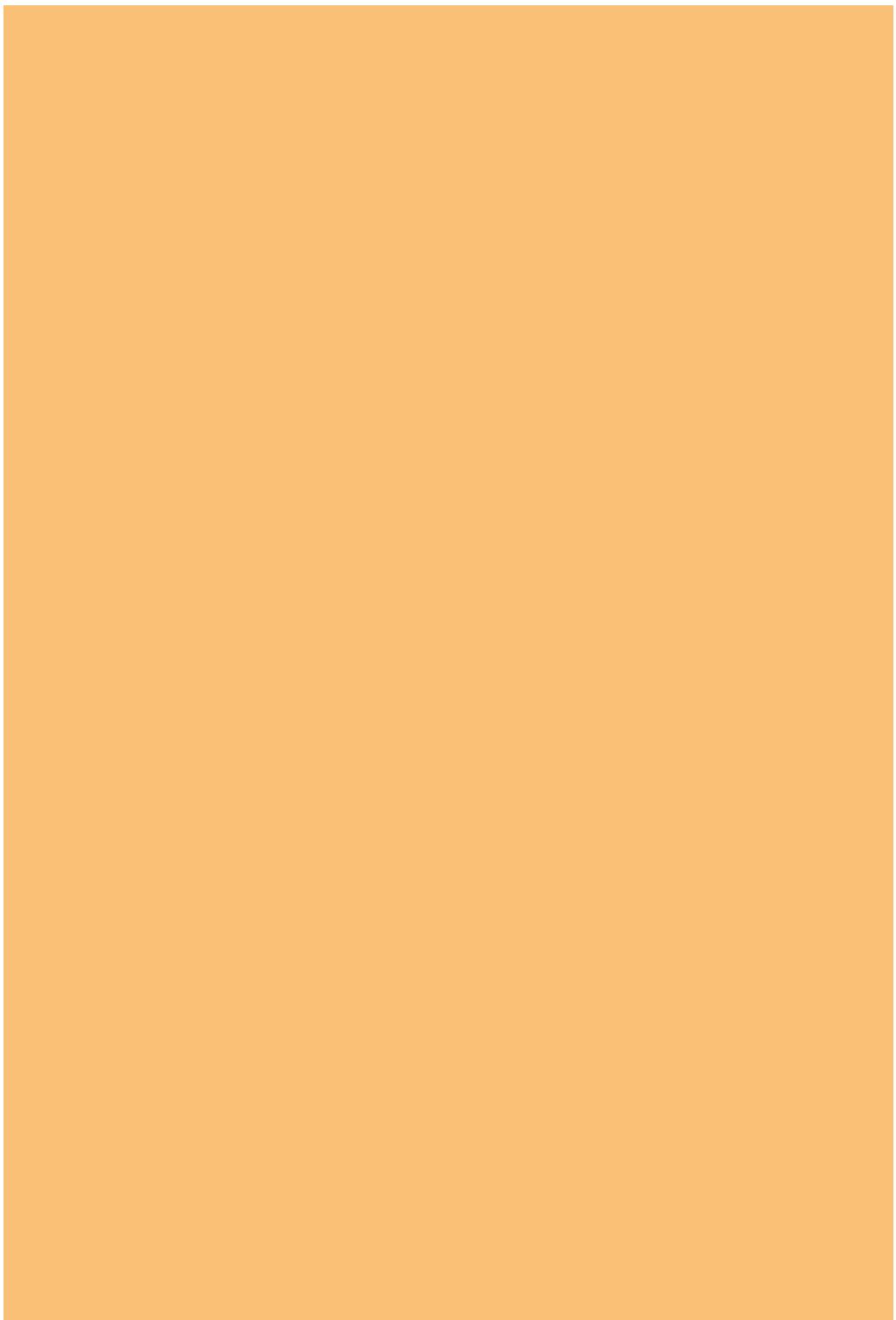
Sprovodenje propisa

- 7.** Unaprediti rad Nacionalnog saveta za klimatske promene, kroz redovne sednice, davanje preporuka Vladi Srbije po pitanjima od značaja za klimatske promene i izveštavanje javnosti o aktivnostima Saveta.
- 8.** Usvojiti i dostaviti UNFCCC-u Treći nacionalni izveštaj prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i Drugi dvogodišnji ažurirani izveštaj.
- 9.** 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.
- 10.** Povećati kapacitete u smislu broja i vеstina državnih službenika (u ministarstvima i jedinicama lokalne samouprave) koji se bave klimatskim promenama u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.



Finansiranje

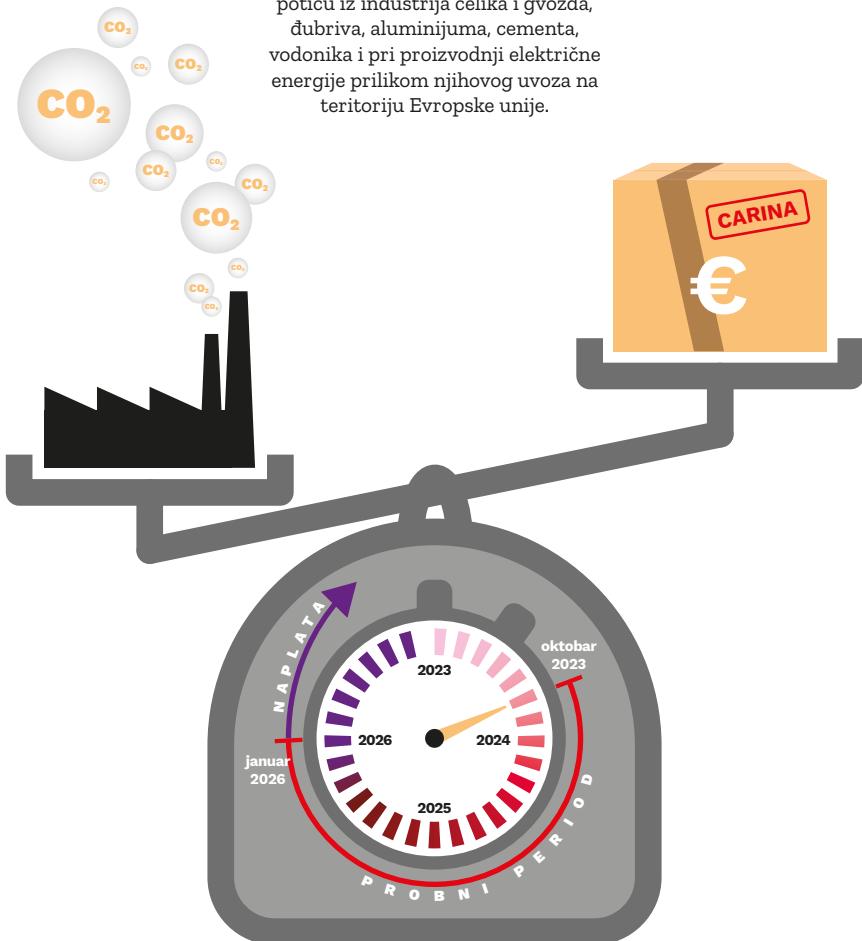
- 11.** Razviti finansijski mehanizam koji će podržati strateške prioritete (koji moraju biti u skladu s procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji), između ostalog, preusmeravanjem sredstava koja su namenjena industriji fosilnih goriva na mere za ublažavanje klimatskih promena i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove.



KLIMATSKE PROMENE

Mehanizam regulisanja prekograničnih emisija ugljenika (CBAM)

CBAM podrazumeva naplatu emisija gasova sa efektom staklene bašte koji potiču iz industrija čelika i gvožđa, đubriva, aluminijuma, cementa, vodonika i pri proizvodnji električne energije prilikom njihovog uvoza na teritoriju Evropske unije.



- Priprema faza počinje **1. OKTOBARA 2023.** godine
- Naplata GHG emisija prilikom uvoza proizvoda u EU kreće **1. JANUARA 2026.** godine



KOALICIJA27

