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. Instrument za oporezivanje uvoznog ugljenika na tržište EU, *Carbon Border Ajustment Mechanism*, počeo je s primenom u prelaznom periodu, od oktobra 2023. godine. Republika Srbija nije spremno dočekala ovaj instrument, jer i dalje nedostaju ključna podzakonska akta i mehanizmi. Inventar GHG i dalje nije nije javno dostupan. Strategija niskogu-ljeničnog razvoja usvojena je sa zakašnjenjem i bez Akcionog plana. Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan nije razvijen u skladu sa obavezama preuzetim kroz Ugovor o Energetskoj zajednici. Ažurirani Nacionalno utvrđeni doprinosi usvojeni su sa zakašnjenjem, i uz neambiciozno postavljene ciljeve za dekarbonizaciju. Program prilagođavanja na izmenjene klimatske je usvojen. U javno dostupnim dokumentima nije moguće utvrditi da li su klimatske promene prioritet nove Vlade Republike Srbije.

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[186] iako je njegovo usvajanje bilo predviđeno tri godine ranije.[187] Zakonom se uređuje sistem ograničenja emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG) i uvodi se 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 niskougljeničnog razvoja. Zakon samo delimično prenosi pravne akte EU koji se odnose na sistem trgovine emisijama EU (*EU Emission Trading System* – EU ETS),[188] i to samo odredbe koje se odnose na sistem monitoringa, izveštavanja i verifikacije (*Monitoring, Reporting and Verification* – MRV) emisija GHG. Sistem MRV obezbeđuje sistematski okvir za praćenje i procenu emisija GHG.

Zakon sadrži brojna pitanja, koja je predviđeno da se rešavaju podzakonskim aktima, a koja je trebalo doneti do 1. marta 2022. godine (osim propisa koji se odnose na operatere vazduhoplovstva, za šta je planiran rok 1. januar 2023). Do kraja izveštajnog perioda usvojeno je još nekoliko podzakonskih akata, tako da ih je sada ukupno šest, što je napredak u odnosu na prethodni izveštajni period, kada ih je bilo tri. Do kraja izveštajnog perioda (1. maja 2024) Vlada Republike Srbije usvojila je neophodne podzakonske akte za uspostavljanje sistema MRV, donošenjem sledećih propisa:

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

187 Vlada Republike Srbije (2018): Plan rada Vlade za 2018. godinu

188 Direktive 2003/87 o uspostavljanju sistema trgovanja emisionim jedinicama gasova sa efektom staklene bašte unutar EU i o izmeni Direktive 2009/29 u svrhu poboljšanja i proširenja sistema trgovanja jedinicama gasova sa efektom staklene bašte Zajednice i Uredbe 600/2012 o verifikaciji izveštaja o emisiji gasova staklene bašte 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 bašte u skladu s Direktivom 2003/87.

- Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora o emisijama gasova sa efektom staklene bašte,[189] (usvojen 2021. godine) kojim je obezbeđena nezavisnost verifikatora, kako su oni od suštinskog značaja za pružanje poverenja nadležnim organima i drugim zainteresovanim stranama da izveštaj o emisijama predviđen Pravilnikom o monitoringu i izveštavanju o GHG predstavlja veran, istinit i pošten prikaz emisija.

- Uredba o vrstama aktivnosti i gasova sa efektom staklene bašte,[190] (usvojena 2022. godine) kojom su propisane vrste aktivnosti i GHG za koje operateri postrojenja treba da pribave dozvolu za emisije GHG.

- Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte[191] (novi podzakonski akt, usvojen u ovom izveštajnom periodu, u decembru 2023. godine) koji propisuje sadržaj plana monitoringa (neophodan za izdavanje dozvola za emisije GHG operateru postrojenja) i metodologiju monitoringa emisija, kao i procedure i prateću dokumentaciju koja se dostavlja uz plan monitoringa. Takođe, Pravilnikom je predviđena i izmena Plana monitoringa operatera ukoliko odobreni plan ne odgovara realnoj prirodi i načinu rada postrojenja ili aktivnosti vazduhoplova.

- Pravilnik o podacima o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO_2 iz novih putničkih vozila[192] (usvojen 2022. godine, uz dopune u 2023. godini) s merama koje se odnose na obavezu proizvođača i prodavaca novih putničkih vozila da informišu potrošače o potrošnji goriva, specifičnim emisijama CO_2 i drugih gasova.

189 Ministarstvo zaštite životne sredine (2022), Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte, „Službeni glasnik RS", br. 107/2021.

190 Vlada Republike Srbije (2022), Uredba o vrstama aktivnosti i gasova sa efektom staklene bašte, „Službeni glasnik RS", br. 13/2022.

191 Ministarstvo zaštite životne sredine (2023), Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte, „Službeni glasnik RS", br. 118/2023.

192 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, 71/2023.

Doneta su i podzakonska akta kojim je uspostavljan Nacionalni sistem inventara GHG i osnov za izradu Nacionalnih izveštaja o inventaru GHG, i to:

- Uredba o vrstama podataka, organima i organizacijama i drugim fizičkim i pravnim licima koja dostavljaju podatke za izradu nacionalnog inventara GHG[193] (u maju 2023. godine), kojom se uređuje obaveza pravnih i fizičkih lica za dostavljanje podataka za izradu Nacionalnog inventara GHG.

- Pravilnik o sadržini Nacionalnog inventara gasova sa efektom staklene bašte i Nacionalnog izveštaja o inventaru gasova sa efektom staklene bašte[194] (u junu 2023. godine). Zakonom je utvrđena obaveza Agencije za zaštitu životne sredine o izrađivanju Nacionalnog inventara GHG, tj. baze podataka koja sadrži podatke o aktivnostima, primenjenim emisionim faktorima, podatke o emisijama GHG iz izvora i uklanjanjem pomoću ponora, kao i druge podatke potrebne za izradu Nacionalnog izveštaja o inventaru GHG.

Zakonom o klimatskim promenama nisu prenete odredbe koje se odnose na smanjenje emisija GHG, niti je definisana obaveza dostizanja klimatske neutralnosti. Takođe, 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 CO_2 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.[195]

193 Vlada Republike Srbije (2023), Uredba o vrstama podataka, organima i organizacijama i drugim fizičkim i pravnim licima koja dostavljaju podatke za izradu nacionalnog inventara GHG, „Službeni glasnik RS", br. 43/2023.

194 Ministarstvo zaštite životne sredine (2023), Pravilnik o sadržini Nacionalnog inventara gasova sa efektom staklene bašte i Nacionalnog izveštaja o inventaru gasova sa efektom staklene bašte, „Službeni glasnik RS", br. 55/2023.

195 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.

Mehanizam prekograničnog izjednačavanja cene ugljenika: CBAM u Zakonu o klimatskim promenama

Prelazna faza primene CBAM-a (*Carbon Border Adjustment Mechanism*) započela je 1. oktobra 2023. godine, od kada su izvoznici iz Srbije na tržište EU u obavezi da dostave verifikovane podatke o emisiji GHG nastaloj u proizvodnji roba iz definisanih sektora. CBAM je mehanizam koji je razvila EU radi integracije ciljeva svoje klimatske politike u spoljnu trgovinu, dajući tako doprinos dekarbonizaciji partnerskih zemalja. Primena CBAM odnosi se na proizvode iz: industrija gvožđa i čelika, cementa, aluminijuma, vodonika i đubriva, kao i na električnu energiju.[196] Do kraja 2024. godine očekuje se revizija Uredbe o CBAM-u, u smislu dopune liste sektora, tačnije uključivanje svih sektora koji su pokriveni EU ETS-om[197] i to 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 bašte;
- izloženost sektora riziku od izmeštanja emisija ugljenika[198];
- potreba za uravnoteženjem uvoznih proizvoda, u smislu GHG emisija, s domaćim proizvodima EU.

Zakonom o klimatskim promenama nisu predviđene odredbe CBAM-a. Ovaj mehanizam je sastavni deo EU paketa „Spremni za 55" (*Fit for 55*), koji je proistekao iz strategije razvoja EU – Evropskog zelenog dogovora (*EU Green Deal*[199]), a dodatno je bio predviđen Evropskim klimatskim zakonom iz 2021. godine.[200]

196 Jaćović, J., Pajović, M. i Dizdarević, D. CBAM: porez na ugljenik, ko ne plati na mostu platiće na ćupriji, Beograd: Beogradska otvorena škola, 2023.

197 Božanić, D., Kukolj, S. i Popović, M. Analiza zakona o klimatskim promenama – Treća godina sprovođenja Zakona o klimatskim promenama u Republici Srbiji. Beograd: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, 2024, str. 23.

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

199 Jaćović, J., Pajović, M. i Dizdarević, D. nav. delo, str. 10.

200 Uredba (EU) 2021/1119 Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti i dopuna Uredbe (EC) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (Evropski klimatski zakon)

S obzirom na to da Zakon o klimatskim promenama nije predvideo mere prilagođavanja za CBAM, srpska privreda je nespremno dočekala ovu promenu.[201] Nadležne institucije su s velikim zakašnjenjem preduzele korake za pripremu privrede, onda kada je primena CBAM regulative već počela. Ministarstvo zaštite životne sredine i Privredna komora Srbije su u oktobru 2023. godine organizovali obuke za privredu u vezi sa EU mehanizmom za CBAM, odnosno prekogranično izjednačavanje ugljenika.[202] U decembru 2023. godine (dva meseca nakon što je počela prelazna faza CBAM-a) Ministarstvo rudarstva i energetike je kroz javnu nabavku iniciralo izradu Analize uticaja CBAM regulative EU na sektor proizvodnje električne energije u Republici Srbiji.[203] Analiza treba da pokaže ekonomske, pravne, finansijske i tehničke uticaje CBAM regulative Evropske unije na sektor proizvodnje električne energije u Republici Srbiji, a radi nalaženja nacionalnog modela koji će na optimalan način zaštititi domaće tržište i odgovoriti zahtevima CBAM regulative u oblasti električne energije. U februaru 2024. godine ugovor je na javnoj nabaci dodeljen konsultantskoj kući KPMG,[204] s rokom od šest meseci za završetak ovog posla (odnosno do avgusta 2024. godine). Srpske kompanije koje izvoze na tržište EU će, dakle, najranije u septembru 2024. godine moći da očekuju smernice od strane države po pitanju CBAM regulative. U svom ekspozeu Premijer Vlade je 1. maja 2024. godine naveo da Vlada planira da do 2028. godine izgradi 1 GW samobalansiranih solarnih elektrana i 1 GW vetroelektrana „...kako bismo promenili elektroenergetski portfelj EPS-a i time izbegli stravičan udar mehanizma za prekogranično prilagođavanje (cene) ugljenika na domaću privredu, orijentisanu ka izvozu."[205] Puna primena CBAM regulative započeće 1. januara 2026. godine.

Uticaj CBAM-a na srpsku privredu svakako će biti značajan, s obzirom na to da Srbija preko 65% svojih proizvoda plasira na EU tržište, a u proizvodnji se

201 CBAM-om se oporezuju uvezena dobra pri čijoj se proizvodnji oslobađa velika količina ugljen-dioksida, a kada ti proizvodi uđu na carinsko područje Evropske unije.

202 https://www.ekologija.gov.rs/lat/saopstenja/vesti/sektorske-obuke-za-privredu-povodom-eu-mehanizma-za-prekogranicno-izjednacavanje-ugljenika-%28cbam%29

203 https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/199655

204 https://jnportal.ujn.gov.rs/odluke-o-dodeli-ugovora

205 Vlada Republike Srbije (2024), Izlaganje programa Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Miloša Vučevića; dostupno na: https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/Milos_Vucevic_ekspoze_pdf.pdf

u velikoj meri oslanja na lignit.[206] Prelazni period za CBAM će trajati do kraja 2025. godine, do kada će se samo zahtevati izveštaji o emisijama GHG. Od početka 2026. godine počeće naplata za svaku jedinicu emisije GHG prilikom proizvodnje. Naime, uvoznici iz EU će prilikom uvoza robe biti u obavezi da kupuju ugljenične sertifikate čija će cena odgovarati ceni emisije CO_2 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".[207] Posledica toga najverovatnije će biti da će količina emisija nastala pri proizvodnji dobara biti procenjena kao veća nego što je realna situacija.

Izuzeće od primene CBAM regulative moguće je uz ispunjavanje određenih uslova.

Osnovni uslov za izuzeće od primene CBAM-a na proizvode van EU koji se uvoze na carinsko područje EU jeste da zemlja porekla tih proizvoda ima uspostavljen sistem naplate emisija ugljenika, po ceni koja je jednaka ceni emisionih jedinica u okviru EU ETS-a, ili da je država uključena u EU ETS sistem. Dakle, izuzeće je moguće na državnom nivou, a ne na nivou pojedinačne kompanije.

Ukoliko Republika Srbija ne uspe da do 1. januara 2026. godine uspostavi sistem naplate emisija GHG, i dalje postoji mogućnost da dobije izuzeće od primene CBAM-a na uvoz električne energije. Dakle, drugi tip izuzeća je izuzeće samo na električnu energiju (kako direktnih, tako i indirektnih emisija – indirektne emisije su one emisije koje nastaju u toku proizvodnog procesa usled korišćenja električne energije, ili hlađenja/grejanja). Ovo izuzeće, koje je moguće ostvariti

206 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%202010

207 Bazna vrednost (engl. *default value*) biće određena na osnovu prosečne vrednosti intenziteta emisija za svaku zemlju izvoznicu i dobra koje potpadaju pod CBAM (osim električne energije), uvećanu za proporcionalno određenu maržu. Takođe, ukoliko država sa čijeg se prostora uvozi roba nije u stanju da obezbedi odgovarajuće podatke, bazna vrednost zasnovana na emisijama 10% ugljenično najintenzivnijih kompanija EU.

ukoliko država ima integrisano tržište električne energije sa EU, podrazumevaće odlaganje naplate emisija ugljenika do 2030. godine na električnu energiju, ali ne i na proizvode iz ostalih industrija koji su u delokrugu CBAM-a. Članstvom u Energetskoj zajednici Srbija je uspostavila integrisano tržište električne energije sa tržištem Evropske unije, čime je zadovoljen osnovni uslov za pomenuto izuzeće. Međutim, države članice Energetske zajednice moraju zadovoljiti dodatne uslove koji se odnose na usvajanje pravnih odredbi i tekovina EU u oblasti energetske i klimatske politike.

Usovi za dobijanje izuzeća za električnu energiju su:

1. sklopljen sporazum između EU i zemlje izuzeća kojim je utvrđena obaveza primene prava EU u području električne energije, pre svega zakon koji se odnosi na korišćenje obnovljivih izvora energije (ovaj uslov je ispunjen);

2. u okviru nacionalnog zakonodavstva sprovode se glavne odredbe EU o tržištu električne energije (ovaj uslov je samo delimično ispunjen);

3. zemlja koja traži izuzeće preuzela je obavezu dostizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine, uz obavezu dostavljanja UNFCCC-u dugoročne Strategije razvoja praćenog niskim emisijama GHG u skladu sa ciljem postizanja klimatske neutralnosti do sredine 21. veka (ovaj uslov je samo delimično ispunjen);

4. zemlja koja traži izuzeće poštuje zadate rokove za dostizanje klimatske neutralnosti i pokazuje znatan napredak u usklađivanju domaćeg zakonodavstva s pravom EU kad je reč o klimi, postizanju istovetne cene emisija GHG EU i zemlje koja traži izuzeće u proizvodnji električne energije, kao i osnivanju sistema ekvivalentnog EU ETS do 1. januara 2030. (ovaj uslov je samo delimično ispunjen);

5. zemlja koja traži izuzeće ima obavezu dostavljanja Evropskoj komisiji Plana delovanja sa rasporedom donošenja i postizanja mera od značaja za sprovođenje uslova 3 i 4 (ovaj uslov nije ispunjen);

6. zemlja koja traži izuzeće ima oformljen delotvoran sistem za sprečavanje indirektnog uvoza električne energije u EU iz drugih zemalja ili područja koja ne ispunjavaju uslove 1 i 4 (ovaj uslov nije ispunjen).

U aprilu 2023. godine Narodna skupština RS usvojila je izmene i dopune Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije, kojima je u domaće zakonodavstvo prenela glavne odredbe EU o tržištu električne energije. Radi pune implementacije Zakona neophodno je usvojiti nedostajuće podzakonske akte i izvršiti potpuno horizontalno usklađivanje propisa.[208] Na ovaj način Srbija je delimično ispunila drugi uslov za izuzeće od primene CBAM-a na električnu energiju. Pored ovog Zakona, Vlada Republike Srbije je 1. juna 2023. usvojila Strategiju niskougljeničnog razvoja. Vizija Strategije je da će Srbija do 2050. biti društvo niskih emisija GHG-a, s resursno štedljivom ekonomijom koja građanima omogućava nova, zelena radna mesta i kvalitetan život u izmenjenim klimatskim uslovima. U fazi izrade je još jedan važan dokument: Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan Republike Srbije – INEKP, a koji je ključan za sprovođenje pravedne energetske tranzicije. Međutim, ovi strateški dokumenti ne predviđaju uvođenje naplate emisija GHG po istovetnoj ceni koju Evropska unija primenjuje u okviru svog EU ETS-a do 1. januara 2030. godine, kao ni dostizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine, zbog čega je uslov broj 3 samo delimično ispunjen.

Što se tiče uslova broj 4, treba imati u vidu sledeće:

- Srbija je kasnila u donošenju Strategije niskougljeničnog razvoja u odnosu na rok koji je postavila u Zakonu o klimatskim promenama;
- Pravni okvir za uspostavljanje MRV sistema donet je sa zakašnjenjem od skoro dve godine, dok njegovo potpuno funkcionisanje možemo očekivati tek početkom 2026. godine i
- Usvojena dokumenta javne politike ne predviđaju ugljeničnu neutralnost do 2050. godine.

208 Rajić, J. i Kukolj, S. Analiza Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije, Beograd: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, 2024, str. 32.

Ovakva praksa pokazuje da je upitna sposobnost države Srbije da ispuni uslov broj 4. U pogledu uslova za izuzeće od primene CBAM-a broj 5, članice Energetske zajednice, među kojima je i Srbija, tek treba da razviju Planove delovanja (engl. *roadmap*) radi dostizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine. Najzad, za ispunjenje uslova broj 6 potrebno je oformiti sistem za sprečavanje indirektnog uvoza električne energije u EU iz zemalja koje nisu uskladile svoje norme sa Evropskim energetskim i klimatskim zakonodavstvom, koji Srbija još uvek nije oformila. Dakle, 5. i 6. uslov uopšte nisu zadovoljeni, dok su uslovi 2, 3 i 4 samo delimično ispunjeni, a vremenski rok za zadovoljavanje svih uslova je nešto manji od dve godine.

Strategija niskougljeničnog razvoja

Strategija niskougljeničnog razvoja za period od 2023. do 2030. sa projekcijama na 2050. godinu usvojena je 1. juna 2023. godine,[209] više od tri godine nakon što je završena javna rasprava o Nacrtu Strategije (januar 2020. godine). Rok za usvajanje Strategije prema Zakonu o klimatskim promenama istekao je 23. marta 2023. godine. Takođe, Zakon kaže da se Strategija ostvaruje donošenjem akcionog plana za sprovođenje Strategije. Akcioni plan za sprovođenje Strategije nije usvojen, te se do njegovog usvajanja Strategija ne može sprovoditi.

Prema usvojenom dokumentu, vizija Strategije niskougljeničnog razvoja je da Republika Srbija do 2050. postane niskougljenično društvo sa konkurentnom i resursno efikasnom ekonomijom koja građanima omogućava nova, zelena radna mesta i kvalitetan život u klimatski otpornom društvu.

Prilikom izrade Strategije modelovano je nekoliko scenarija: jedan osnovni scenario (B2) koji se u Strategiji naziva i scenario nedelovanja i četiri scenarija ublažavanja emisija GHG (M1, M2, M3 i M4).

Osnovni scenario B2 pretpostavlja da do 2050. godine neće biti usvojene nikakve nove politike i mere koje utiču na GHG emisije, osim onih mera i politika koje su već postojale 2015. godine i pune primene Trećeg akcionog plana za

209 Vlada Republike Srbije (2023), Strategija niskougljeničnog razvoja Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine, „Službeni glasnik RS", br. 46/2023.

energetsku efikasnost i Nacionalnog akcionog plana za korišćenje obnovljivih izvora energije. U tom slučaju, GHG emisije Srbije bi se povećale za 3,2% do 2030. i 10,7% do 2050. godine u poređenju sa nivoom iz 2010.

Kao najoptimalniji među scenarijima ublažavanja do 2030. godine izabran je scenario M2, koji podrazumeva punu primenu celokupnog zakonodavstva EU, u potpunosti transponovanog i sprovedenog, čime je procenjeno da se postiže smanjenje emisija GHG od 33,3% u poređenju sa 1990. godinom i 32,3% OIE20 do 2030. godine. Strategija ostavlja nerešeno pitanje konačnih ciljeva za udeo OIE u bruto finalnoj potrošnji energije i povećanje energetske efikasnosti u 2030. godini, i navodi da će ovi ciljevi biti definisani Integrisanim nacionalnim energetskim i klimatskim planom (INEKP-om). Scenariji M3 i M4 su ambiciozniji i podrazumevaju veće ciljeve za smanjenje GHG emisija, ali i veće troškove.

Strategija niskougljeničnog razvoja ima jedan opšti i pet posebnih ciljeva. Za opšti cilj koji treba dostići postavljeno je smanjenje nacionalnih emisija GHG (bez sektora LULUCF) za 13% do 2030. i najmanje za 55% do 69% do 2050. godine, u odnosu na 2010. godinu.

Posebni ciljevi Strategije razrađuju različite oblasti značajne za klimatske politike:

Poseban cilj 1: Smanjenje emisija GHG koje će biti obuhvaćene EU-ETS-om za 15,0% do 2030. godine i između 66,4% i 76,8% do 2050. u poređenju sa 2010. godinom.

Posebni cilj 2: Smanjenje emisija GHG koje neće biti obuhvaćene EU-ETS-om za 9,7% do 2030. godine i između 33,5% i 54,5% do 2050. u poređenju sa 2010. godinom.

Poseban cilj 3: Povećanje ponora ugljenika u šumama za 17% do 2030. i između 22% i 132% do 2050. godine, u poređenju sa 2010. godinom.

Poseban cilj 4: Očuvanje potencijala mera ublažavanja, utvrđenih do 2030. i 2050. godinu, povećanjem otpornosti na klimatske promene u prioritetnim sektorima (ovaj se cilj pretežno bavi oblastima vodoprivrede, poljoprivrede, šumarstva).

Poseban cilj 5: Promovisanje prelaska na klimatski neutralnu ekonomiju i društvo otporno na klimatske promene.

Na osnovu postavljenih ciljeva, predloženo je 27 mera različitog karaktera. Pregledom ciljeva i mera vidi se da je Srbija najveći napor za dekarbonizaciju prebacila na period nakon 2030. godine. Na primer, u okviru posebnog cilja 1, kojim se predviđa dekarbonizacija sektora obuhvaćenih EU-ETS-om (a tu spada i energetika, kao izvor preko 80% ukupnih emisija) u periodu do 2030. godine predviđeno je smanjenje od samo 15% emisija GHG, dok najveće napore treba učiniti u dve decenije i dostići smanjenje emisija između 66,4% i 76,8% do 2050. godine (u odnosu na 2010. godinu).

Strategija ne predviđa dostizanje ugljenične neutralnosti u 2050. godini, a autori dokumenta navode da je to s trenutno dostupnim tehnologijama i na ekonomski isplativ način, praktično nemoguće dostići. U Strategiji se procenjuje da je, uz trenutno dostupne tehnologije, maksimalno smanjenje emisija GHG koje bi se (do 2050. godine) moglo dostići 76,2%, a u odnosu na 1990. godinu. Takođe, Strategija predviđa da Srbija nastavi korišćenje uglja do 2050. godine.

Koliko košta dostizanje niskougljeničnog društva?

Analiza u Strategiji pokazuje da je za Srbiju najskuplji scenario da, prilikom donošenja strateških odluka, ignoriše troškove vezane za klimatske promene i da nastavi sa GHG emisijama kao što je pretpostavljeno u osnovnom scenariju B2 (scenario nečinjenja), uz ulazak u EU. Procenjeno je da će, u tom slučaju, ukupni dodatni sistemski troškovi za energetski sektor biti 108 milijardi evra u periodu 2020–2050. godine. S druge strane, ukupni dodatni sistemski troškovi sprovođenja scenarija M2 procenjeni su na 60 milijardi evra u periodu 2020–2050. godine. To znači da scenario nedelovanja, nastavljanja po starom, košta 48 milijardi evra više. Poređenja radi, ukupan bruto društveni proizvod (BDP) Srbije u 2022. godini iznosio je nešto preko 60 milijardi evra.[210]

210 Republički zavod za statistiku (2023): Bruto domaći proizvod, 2022; dostupno na: https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=13820

Mere koje su predložene u Strategiji zahtevaju dodatna ulaganja u različitim sektorima i dodatni investicioni troškovi, potrebni da se sprovedu predložene mere, u Strategiji su procenjene na 6,5 milijardi evra tokom perioda 2020–2030, dok se za period 2030–2050. godine predviđa dodatnih između 37,8 i 76,8 milijardi evra. Međutim, za dodatni troškove koji će biti potrebni u oblasti energetike, uključujući i energetsku efikasnost, Strategija upućuje da će ti troškovi biti predmet detaljnih analiza u okviru Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana, kada bude primenjen.

U Strategiji se, takođe, konstatuje da ove procene troškova nisu u obzir uzele CBAM, i da će stoga procenjeni troškovi nečinjenja biti verovatno i viši od modelovanih. Dakle, odlaganje donošenja adekvatnih klimatskih politika i nebavljenje izazovima koje donose klimatske promene će znatno koštati građane Srbije.

Analizirani su i uticaji smanjenja GHG emisija na rast bruto domaćeg proizvoda (BDP), na zaposlenost i na udeo troškova za energiju u domaćinstvu, za različite scenarije ublažavanja. Za sva tri scenarija ublažavanja procenjeno je da su ograničeni uticaji na rast BDP-a. Primera radi, usvojeni scenario M2 bi u periodu od 2020. do 2050. godine umanjio rast BDP-a za 1,6%. Imajući u vidu rast BDP-a, ovi efekti su mali. Strategija navodi da se očekuje određeni neto gubitak radnih mesta u datom periodu, pre svega zbog smanjenja radnih mesta u sektorima koji se vezuju za fosilna goriva i, u određenoj meri, u poljoprivredi. Scenario M2 bi do 2050. godine doveo do neto gubitka zaposlenosti od 2%. Navodi se da se ti gubici mogu transformisati u nova radna mesta u sektorima koji se odnose na obnovljive izvore energije, energetsku efikasnost, građevinarstvo, u šumarstvu i sektorima koji su povezani sa šumarstvom, ukoliko se recikliraju prihodi iz EU ETS-a i/ili drugih instrumenata za određivanje cena ugljenika, kada budu primenjeni. Što se tiče udela troškova za energiju u potrošnji domaćinstava, očekuje se da on u slučaju da ne učinimo ništa po pitanju klimatskih promena (scenario B2) poraste na 18% do 2030. godine, dok bi u slučaju scenarija M2 taj udeo bio 19,1%. Dakle, povećanje bi bilo na nivou 1,1%.

Akcioni plan za sprovođenje Strategije, koji treba da proceni mogućnosti i predloži mere i akcije za postizanje vizije i ciljeva Strategije, nije usvojen. Akcioni plan za sprovođenje strategije niskougljeničnog razvoja za period od

2024. do 2030. godine trebalo je doneti u roku od godinu dana nakon donošenja Strategije, odnosno, do 1. juna 2024. godine.

Da li su klimatske promene prioritet Vlade Republike Srbije?

Akcioni plan za sprovođenje Programa rada Vlade RS za period 2023–2026[211] nije predviđao značajnije pomake u klimatskoj politici. Jedine mere koje podrazumevaju klimatske politike vezane su za prioritetni cilj snabdevanja tržišta energijom i energentima, gde se za postizanje povećanja kapaciteta za proizvodnju električne energije navodi da je potrebno da se usvoji Integrisani nacionalni klimatski i energetski plan i Strategija niskougljeničnog razvoja. Vlada uspostavljena u maju 2024. godine u momentu pisanja ovog izveštaja nije objavila svoj Plan rada ni Akcioni plan za sprovođenje programa rada Vlade. Međutim, čitajući ekspoze Predsednika Vlade od 1. maja 2024. godine, možemo zaključiti da klimatske politike i dalje nisu na listi prioriteta. Naime, u ekspozeu se klimatske promene pominju samo u jednoj rečenici na vrlo uopšten način, bez konkretnih mera koje Vlada planira: „Vlada Republike Srbije stoga nastavlja ambicioznu politiku borbe protiv klimatskih promena uzimajući u obzir dobrobit naših građana i privrede, kao i doprinos globalnim naporima na ostvarenju međunarodno dogovorenih ciljeva zaustavljanja porasta srednje globalne temperature." I dok su druge oblasti detaljno razrađene, dajući podatke o npr. broju kilometara pruga koje su rekonstruisane ili su u planu, ili o iznosima plata i penzija koje Vlada planira u 2027. godini, o konkretnim merama za prilagođavanje na klimatske promene i dekarbonizaciju – nema reči.

Administrativni kapaciteti Ministarstva zaštite životne sredine

Neophodnost jačanja administrativnih kapaciteta Republike Srbije na svim nivoima je preporuka Evropske komisije koja se ponavlja iz godine u godinu. Kada su u

211 Vlada Republike Srbije (2023): Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade 2023–2026, dostupno na: https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/686958/akcioni_plan_za_sprovodjenje_programa_vlade_2023-2026_cyr7.pdf

pitanju klimatske promene, Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27[212] se kao jedan od glavnih izazova navodi nedovoljan broj zaposlenih u Ministarstvu i Agenciji za zaštitu životne sredine. Sistematizacijom radnih mesta Ministarstva zaštite životne sredine iz septembra 2017. godine u Odeljenju za klimatske promene predviđeno je povećanje broja radnih mesta sa pet na osam, od čega bi sedmoro zaposlenih obavljalo poslove ispunjavanja obaveza prema UNFCCC i usklađivanja sa zakonodavstvom EU u oblasti klimatskih promena. U Pregovaračkoj poziciji se navodi da je potreban veći broj novih zaposlenih, za prilagođavanje EU zakonodavstvu iz oblasti klimatskih promena i njegovo sprovođenje. Na primer, samo za EU mehanizam monitoringa (Uredba 525/2013 MMR) navodi se da je potrebno četiri dodatna zaposlena (kao tehnički minimum za efikasno ispunjavanje MMR zahteva u Odeljenju za klimatske promene MZŽS-a), i četiri dodatna zaposlena kao tehnički minimum za efikasno ispunjavanje MMR zahteva u Agenciji za zaštitu životne sredine. Dodatno, za Sistem trgovine emisionim jedinicama EU (EU ETS) navode se potrebe za angažovanjem zaposlenih s punim radnim vremenom, i to dva zaposlena u Ministarstvu, u Odeljenju za klimatske promene i dva zaposlena u Agenciji.

Na osnovu informacija od javnog značaja dobijenih od Ministarstva u 2022. godini broj zaposlenih u Odeljenju za klimatske promene i dalje je bio pet izvršilaca. U izveštajima Ministarstva za evropske integracije o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) u 2023. godini i prvom kvartalu 2024. godine, može se videti da se broj angažovanih u Odeljenju za klimatske promene povećao sa pet na devet. Međutim, novoangažovano osoblje, prema Izveštaju, nije stalno zaposleno u Ministarstvu, već je angažovano projektno, preko UNDP-a, ili po ugovoru o obavljanju privremenih i povremenih poslova.[213] Podaci o administrativnim kapacitetima na lokalnom nivou nisu na objedinjeni način dostupni. Zaključak je da administrativni kapaciteti za primenu propisa i politika u oblasti klimatskih promena u Republici Srbiji i dalje nisu dovoljni.

212 Ministarstvo za evropske integracije (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene; dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf

213 Ministarstvo za evropske integracija (2023): Izveštaj o sprovođenju nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, za treće tromesečje 2023. godine. Dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_23_trece_tromesecje_novembar.pdf

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

Usvajanjem Zakona o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime[214] Srbija je preuzela obaveze Okvirne konvencije o promeni klime (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC). Obaveze su dodatno definisane pratećim dokumentima od kojih su najznačajniji: Kjoto protokol, Doha amandman na Kjoto protokol i Sporazum iz Pariza.

Praćenje doprinosa država za dostizanje ciljeva Konvencije postiže se kroz nekoliko vidova izveštavanja: nacionalno utvrđeni doprinosi (*Nationally Determined Contributions* – NDCs), dvogodišnji ažurirani izveštaji (*Biennial Update Report* – BUR), kao i nacionalne komunikacije (*National Communications* – NCs).

Dvogodišnji ažurirani izveštaji (BUR) su obaveza zemalja u razvoju koje su potpisnice Konvencije i BUR-ovi treba da unaprede izveštavanje o aktivnostima ublažavanja klimatskih promena (mitigaciji) i efektima tih aktivnosti, kao i o potrebama i podršci dobijenoj za sprovođenje aktivnosti koje su opisane u nacionalnim komunikacijama. Predaju se sekretarijatu Konvencije na dve godine. Iako se neke informacije preklapaju, BUR se, za razliku od NCs, više fokusira na mitigaciju, a posebno na predstavljanje i procenu potencijala države za ublažavanje uticaja na klimatske promene (odnosno smanjenje emisija) i njene različite sektore, uključujući poljoprivredu. Takođe se fokusira na finansijske, tehnološke, institucionalne i političke izazove sa kojima se država suočava sprovodeći napore za ublažavanje klimatskih promena. Ministarstvo zaštite životne sredine je još tokom 2020. godine finalizovalo nacrte Drugog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja (drugi BUR) i Trećeg nacionalnog izveštaja (treći NC). Drugi BUR je na sajtu Konvencije objavljen 8. decembra 2023. godine, a Treća nacionalna komunikacija 8. aprila 2024. godine.

Nacionalno utvrđeni doprinosi (NDC) su jedan od ključnih alata za praćenje smanjenja emisije GHG-a, ali je važno napomenuti da države potpisnice samo-

214 Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, sa aneksima („Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori", br. 2/97)

stalno postavljaju svoje ciljeve i ambicije. Pored ciljeva za ublažavanje klimatskih promena, NDC treba da sadrži i opis mera za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove. Nacionalno utvrđeni doprinosi se ažuriraju na svakih pet godina i moraju biti jasni, transparentni i lako razumljivi.

Prvi NDC, Srbija je podnela 2015. godine i obavezala se da će do 2030. godine smanjiti emisije gasova sa efektom staklene bašte za 9,8%. U avgustu 2022. godine Srbija je (sa dve godine zakašnjenja) ažurirala svoj NDC,[215] u kojem se navodi novi cilj za smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte (GHG) za 33,3% do 2030. godine, u odnosu na nivoe GHG emisija iz 1990. godine. Ažurirani NDC zasnovan je na Drugom dvogodišnjem ažuriranom izveštaju (BUR)[216] i Trećoj nacionalnoj komunikaciji[217] u okviru UNFCCC.

Nakon što je tokom 2020. godine Nacrt ažuriranog NDC-a predstavljen članovima Radne grupe i javnosti (putem sajta www.klimatskepromene.rs), dokument je završen. Međutim, pre usvajanja i podnošenja Konvenciji ažuriranog NDC-a u 2022. godini Vlada Republike Srbije nije sprovela bilo kakav oblik javnih konsultacija.

Dosad su članice UNFCCC bile obavezne da dostavljaju dvogodišnje unapređene izveštaje (BUR) i nacionalne komunikacije (NC) na svake četiri godine. Počevši od 2024. godine, BUR će biti zamenjen dvogodišnjim izveštajima o transparentnosti (*Biennial Transparency Report* – BTR), koji će postati osnovni alat za izveštavanje. BTR uključuje informacije o izveštajima o nacionalnom GHG inventaru, napretku u sprovođenju Nacionalno utvrđenih doprinosa (NDC), informacije o politikama i merama, uticajima klimatskih promena i prilagođavanju, nivoima finansiranja, razvoju i transferu tehnologije i podršci za izgradnju kapaciteta, potrebama razvoja kapaciteta i oblastima gde su moguća poboljšanja.

Prvi BTR koji će prikazati napredak u sprovođenju poslednjih NDC-a, predatih u 2021. i 2022. godini, i prateći Izveštaj o inventaru GHG, sve države potpisnice

215 UNFCCC (2023), Serbia. Updated NDC Serbia; dostupno na: https://unfccc.int/documents/611306

216 UNFCCC (2023), Serbia. Biennial update reports (BUR). BUR 2; dostupno na: https://unfccc.int/documents/636126

217 UNFCCC (2024), Serbia. National Communication (NC). NC 3; dostupno na: https://unfccc.int/documents/637782

Konvencije moraju dostaviti do 31. decembra 2024. godine. Globalni fond za zaštitu životne sredine (GEF) obezbeđuje finansijska sredstva za izradu BTR-a zemljama u razvoju, među kojima je i Srbija. Očekuje se da će Srbija podneti zahtev za ova sredstva kako bi ispoštovala rok za podnošenje prvog BTR-a. Međutim, u momentu pisanja ovog izveštaja o ovome nema javno dostupnih informacija.

Izrada Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana – INEKP

Za Srbiju obaveza izrada INEKP-a proizilazi i iz usvojenih propisa na nivou Energetske zajednice. Ministarski savet Energetske zajednice je 2021. godine doneo Uredbu o upravljanju Energetskom unijom i klimatskom akcijom, koju je ugovorne strane trebalo da transponuju do kraja 2022. godine. Jedan od glavnih naglasaka Uredbe o upravljanju je potreba za izradom i implementacijom integrisanih 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 izmenama i dopunama Zakona o energetici. Na 20. sastanku Ministarskog saveta Energetske zajednice doneta je odluka[218] i jednoglasno su usvojeni ciljevi za učešće OIE u bruto finalnoj potrošnji energije u 2030. godini. Srbija se saglasila sa obavezujućim ciljem od 40,7% OIE. Dodatno, Energetska zajednica propisala je da je rok za dostavu radne verzije INEKP-a za države potpisnice 30. jun 2023. godine, dok je rok za usvajanje finalne verzije (i obaveštavanje Sekretarijata Energetske zajednice o statusu finalne verzije INEKP-a) 30. jun 2024. godine.

Rad na INEKP-u u Republici Srbiji je započeo marta 2021. godine.

Nakon više od dve godine rada na INEKP-u, Ministarstvo rudarstva i energetike je otvorilo javnu raspravu o INEKP-u, koja je trajala od 13. juna do 28. jula 2023. godine.[219] Javna rasprava o Izveštaju o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu trajala je od 22. juna do 5. avgusta 2023. godine. Tokom jula održane su

218 https://www.energy-community.org/dam/jcr:421f0dca-1b16-4bb5-af86-067bc35fe073/Decision_02-2022-MC_CEP_2030targets_15122022.pdf

219 https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/1094/-javne-konsultacije-i-javna-rasprava-na-predlog-uredbe-o-utvrdjivanju-inekp-a.php

javne prezentacije nacrta INEKP-a i izveštaja o strateškoj proceni u Beogradu, Nišu i Novom Sadu. Održavanje javne rasprave tokom sezone letnjih odmora, česta praksa koju primenjuju javne vlasti, nije u skladu s preporukama iz Mastrihta koje je, u skladu sa Arhuskom konvencijom, dala Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija (UNECE) za promovisanje efektivnog učešća javnosti u donošenju odluka o pitanjima u vezi sa životnom sredinom.

Tokom javne rasprave, iako u sezoni letnjih odmora, pristiglo je preko 500 komentara od građana, privrede, organizacija civilnog društva i stručne javnosti.

Pre svega, u nacrtu INEKP-a je postavljen cilj za učešće OIE u bruto finalnoj potrošnji energije od 33,6% – značajno niži nivo od nivoa koji je dogovoren na sastanku Ministarskog saveta Energetske zajednice. U članu 8a. Zakona o energetici je definisano da se Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan priprema u skladu s preuzetim obavezama koje proističu iz međunarodnog ugovora te ostaje otvoreno pitanje iz kojih razloga Republika Srbija ne poštuje zakon, niti preuzete obaveze koje proističu iz međunarodnog ugovora o Energetskoj zajednici, a koje je preuzela pre nepunih pola godine.

Što se tiče politika i mera obuhvaćenih dimenzijom Dekarbonizacija, koje se odnose na korišćenje obnovljivih izvora energije, ove politike i mere su u samom INEKP dokumentu nedovoljno precizno definisane, bez jasno kvantifikovanih ciljeva (nemerljivo), bez jasno postavljenih indikatora (koji bi omogućili praćenje napretka) i bez jasnih vremenskih rokova za implementaciju (s obzirom na to da je za sve navedene mere period implementacije 2025–2030). Ovako definisane mere ne stvaraju transparentan i predvidljiv okvir za investiranje, što je jedan od osnovnih ciljeva izrade INEKP-a.

Ono što predstavlja poseban izazov u vezi sa sadržajem INEKP-a je činjenica da među politikama i merama u okviru dimenzije Dekarbonizacija, ne postoje politike i mere koje obuhvataju termoenergetski sektor: ne postoji detaljno razrađen plan i okvir za povlačenje termoelektrana iz upotrebe, a 2050. godina se pominje samo okvirno kao godina u kojoj bi moglo doći do prestanka rada termoelektrana u Srbiji. Najvažnija primedba na INEKP jeste da se Republika Srbija ovim dokumentom ne obavezuje na ugljeničnu neutralnost do 2050. godine, samo se posredno pominje prestanak proizvodnje energije iz uglja do

2050, ali ne i ugljenična neutralnost, odnosno nulte emisije GHG gasova.[220] Pored toga, u INEKP-u se temeljno razmatra i mogućnost uvođenja proizvodnje energije u nuklaernim elektranama kapaciteta do 1.000 MW (Scenario S-N), uprkos važećem Zakonu o zabrani izgradnje nuklearnih elektrana.

Energetska zajednica dala je 31 preporuku za unapređenje nacrta INEKP-a, od kojih su mnoge bile u skladu sa komentarima koje su dale organizacije civilnog društva tokom javne rasprave. Ministarstvo rudarstva i energetike je u decembru 2023. godine objavilo zvaničnu verziju Nacrta INEKP-a, nakon sprovedenih javnih konsultacija, te je dokument, bez velikih i suštinskih izmena u odnosu na onaj koji je stavljen na javnu raspravu, upućen Vladi Republike Srbije na usvajanje.

Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove

Osnove za donošenje Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove proizašle su iz potrebe za sistematskim sprovođenjem i praćenjem prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, u skladu sa Sporazumom iz Pariza, a koji je Srbija ratifikovala 2017. godine. Program je usklađen i s načelima Strategije prilagođavanja na klimatske promene Evropske unije (usvojene 2021. godine), ističući potrebu za „pametnom, sistematskom i brzom" adaptacijom.

Kreiranje Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove sa Akcionim planom započeto je u februaru 2022. godine. Radna grupa za pripremu nacrta ovog dokumenta i pratećeg akcionog plana oformljena je 6. juna 2022. godine, imala je 38 članova, od kojih četiri predstavnika organizacija civilnog društva. Javne konsultacije su održane u junu 2023. godine, u trajanju od 12 dana, i bile su jedina prilika da zainteresovana javnost elektronskim putem dostavi komentare, primedbe i sugestije na radnu verziju dokumenta Ministarstvu životne sredine.

Program prati Akcioni plan za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, za period od 2024. do 2026. godine. Planom su definisane mere i aktivnosti čije

220 Na 268. strani finalne verzije INEKP-a, data je projekcija ukupnih emisija GHG (uključujući poljoprivredu, otpad i LULUCF), u skladu sa izabranim scenariom S, i prema toj projekciji očekuje se smanjenje emisija GHG nešto više od 70% u odnosu na 1990. godinu.

sprovođenje treba da doprinese ostvarenju posebnih ciljeva Programa, s jasno određenim institucijama odgovornim za njihovu implementaciju i finansijskim projekcijama.

Program prilagođavanja ima četiri ključna cilja:

- Povećanje svesti, unapređenje znanja i razumevanja uticaja klimatskih promena i njihovih posledica;
- Uspostavljanje i jačanje kapaciteta za sistemsko sprovođenje procesa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove od nacionalnog do lokalnog nivoa;
- Povećanje otpornosti na klimatske promene kritične infrastrukture i prirodnih resursa i
- Unapređenje finansijske podrške za sprovođenje procesa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove.

Akcionim planom je predviđeno 25 mera, a kroz koje je planirano dostizanje postavljenih ciljeva. Kada je reč o tipu mera, više od polovine čine informativno-edukativne mere, šest je regulatornog karaktera, dve se odnose na obezbeđivanje dobara i pružanje usluga, dok su četiri kombinovane (regulatorna i informativno-edukativna, regulatorna i obezbeđivanje dobara i pružanje usluga).

Sprovođenje propisa

I dalje nije moguć značajniji napredak u sprovođenju mera, kao i implementacija samog Zakona o klimatskim promenama i drugih pratećih propisa i dokumenata javnih politika.

Najpre, usled dinamike izdavanja dozvola i početka funkcionisanja sistema monitoringa, verifikacije i akreditacije nije moguće pratiti još uvek primenu Zakona o klimatskim promenama i pratećih podzakonskih akata.

Na osnovu Zakona o klimatskim promenama u avgustu 2021. godine Vlada Republike Srbije donela je prvo Rešenje o imenovanju predstavnika i članova Nacionalnog saveta za klimatske promene.

Međutim, nakon održanih vanrednih parlamentarnih izbora, u aprilu 2022. godine, Narodna skupština Republike Srbije je oktobra 2022. godine usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ministarstvima, što je dovelo do organizacionih i kadrovskih promena u pojedinim ministarstvima. Zbog toga je Vlada Republike Srbije u avgustu 2023. godine donela novo Rešenje o imenovanju predstavnika i članova Nacionalnog saveta za klimatske promene.

Nacionalni savet ima zadatak da prati i evaluira efekte sprovođenja klimatskih politika, savetuje Vladu Republike Srbije u vezi s 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, rudarstva 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 upravljanja kako bi se klimatske promene integrisale u različite sektore i obezbedila efikasna primena klimatskih politika. Međutim, od osnivanja Savet je imao samo tri sednice, uprkos brojnim izazovima sa kojima se Srbija suočava na polju klimatskih politika. Tokom 2023. godine nisu održane sednice saveta,[221] dok je na poslednjoj sednici Saveta, održanoj u februaru 2024. godine, naglašen sve veći rizik od klimatskih promena po održivi razvoj Srbije, kao i njihov uticaj na održivi razvoj privrede, infrastrukture, poljoprivredu, dostupnost vode i javno zdravlje. Takođe, na trećem zasedanju diskutovalo se o dokumentima javne politike u nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine, dok ostala relevantna dokumenta, poput INEKP-a, čiju izradu sprovodi Ministarstvo rudarstva i energetike, nisu bila tema diskusije. Naime, predstavnici Ministarstva rudarstva i energetike nisu prisustvovali sednici, iako su stalni članovi Saveta o klimatskim promenama.[222] Takođe, članovi Saveta nisu otvorili diskusiju o dokumentima koja su trenutno u izradi, čime je sednica predstavljala deklarativno obaveštavanje članova Saveta o postignutim rezultatima Ministarstva zaštite životne sredine.

Iako je uspostavljen Nacionalni sistem inventara sa efektom staklene bašte Republike Srbije, on i dalje nije javno dostupan. Agencija je, prema Zakonu, dužna da izradi Izveštaj o inventaru GHG do 15. marta svake godine, a do 31. jula svake godine inventar GHG s privremenim podacima za prethodnu godinu. U toku izveštajnog perioda nije objavljen Izveštaj o stanju životne sredine u RS za 2023. godine, čime nije ispoštovana Zakonom (član 58) predviđena vremenska dinamika i obaveza.

Nakon tri godine od usvajanja Zakona o klimatskim promenama i šest meseci nakon usvajanja Strategije niskougljeničnog razvoja, Vlada nije formirala listu organa i organizacija koje imaju obavezu procene efekta politika i mera na nivou emisija GHG i o izveštavanju, niti su ustanovljeni mehanizmi izveštavanja i sadržaj izveštaja.

221 https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2024-03/izvestaj-savet-2023.pdf

222 https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2024-03/zapisnik-iii_sednica-nacionalnog-saveta-za-klimatske-promene.pdf

Sprovođenje Strategije niskougljeničnog razvoja nemoguće je bez Akcionog plana, koji nije donet i čije je usvajanje planirano do 1. juna 2024. godine.

Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove predviđa izveštavanje o sprovođenju mera adaptacije. Međutim, kako je Program usvojen u decembru 2023. godine, još uvek nije nastupila obaveza izveštavanja o realizaciji programa.

Finansiranje

Rashodi republičkog budžeta u ovoj oblasti iznosili su blizu tri milijarde dinara u 2023. godini (7,6% ukupnih izdataka za ZŽS) i bili su za oko 40% manji nego u 2022. godini. Finansiranje politika u ovoj oblasti vršeno je sa tri budžetska razdela: MZŽS, MRE i Republički hidrometeorološki zavod (RHMZ). U nadležnosti MZŽS bila je realizacija projekta „Smanjenje ugljeničnog otiska lokalnih zajednica primenom principa cirkularne ekonomije u Republici Srbiji", za šta je u 2023. potrošeno 97 miliona dinara. Cilj ovog projekta je podsticanje razvoja inovativnih projekata i poslovnih modela baziranih na principima cirkularne ekonomije, koji doprinose niskougljeničnom razvoju i smanjenju zagađenja životne sredine. Sa razdela MRE je u 2023. godini isplaćeno 305 miliona dinara za nekoliko projekata u oblasti energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije. Ovde bi trebalo pridodati i podsticaje za unapređenje energetske efikasnosti u iznosu od 430 miliona dinara, a koji su isplaćeni preko Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti. Najveći deo republičkih rashoda u oblasti klimatskih promena u 2023. zapravo se odnosio na troškove redovnog funkcionisanja RHMZ, čiji je budžet u prošloj godini iznosio 1,9 milijardi dinara. Pored redovnih aktivnosti u domenu meteorologije i hidrologije, ova državna ustanova sprovodila je i nekoliko projekata koje se neposredno odnose na klimatske promene: praćenje i analiza klime i prognoza klimatske varijabilnosti i klimatskih promena (62 miliona dinara), unapređenje klimatskog informacionog sistema (13 miliona dinara) i podrška razvoju i standardizaciji klimatskih servisa u Evropi (0,7 miliona dinara).

Budžetski izdaci lokalnog nivoa vlasti u 2023. godini koji se mogu dovesti u vezu sa klimatskim promenama bili su relativno skromni – oko 220 miliona dinara. Posmatrano po pojedinačnim JLS, identifikovani su troškovi za klimu u budžetima Beograda od oko 76 miliona dinara, Kragujevca 33 miliona dinara, Valjeva 28 miliona dinara, Raške 17 miliona dinara itd. Najveći broj aktivnosti JLS u ovoj oblasti odnosio se na unapređenje energetskog menadžmenta, poboljšanje energetske efikasnosti i ozelenjavanje u urbanim sredinama u

cilju adaptacije na izmenjene klimatske uslove, uz nekoliko manjih specifičnih projekata: Zeleni krov (Stari grad, Beograd), Fotonaponske ćelije na javnom objektu (Kragujevac), Izrada Strategije uticaja klimatskih promena na interakciju ekosistemskih usluga u korišćenju i upravljanju šumskim resursima Beograda (Beograd), Sunčane škole (Valjevo) i dr.

Vlada je u budžetu za 2024. godinu predvidela povećanje rashoda za klimatske promene za oko 80% u odnosu na prošlogodišnji nivo – na 5,3 milijarde dinara (11,5% republičkih rashoda za ZŽS). U institucionalnom smislu važan je novi projekat čije je cilj unapređenje upravljanja javnim finansijama za zelenu tranziciju, za koji je na razdelu Ministarstva finansija opredeljeno 138 miliona dinara. Naime, ciljevi ovog projekta odnose se na jačanje fiskalne otpornosti, transparentnosti, ozelenjavanje ciklusa javnih rashoda, kao i praćenje i izveštavanje o emisijama gasova sa efektom staklene bašte. Pored dalje realizacije projekta za smanjenje ugljeničkog otiska lokalnih zajednica (97 miliona dinara), na razdelu MZŽS planirana su i sredstva za izradu izveštaja koji su obaveza Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i Sporazumu iz Pariza (65 miliona dinara). S razdela MRE predviđeni su izdaci od oko 1,5 milijardi dinara, što pored intenziviranja realizacije projekata iz 2023. godine sada uključuje i program podsticanja obnovljive energije u saradnji s Nemačkom razvojnom bankom KfW (516 miliona dinara). Takođe, planirano je značajno povećanje sredstava za subvencije koje se isplaćuju preko Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti – sa 430 miliona dinara u 2023. na preko jedne milijarde dinara u ovoj godini. Ukupni rashodi RHMZ su u 2024. planirani na nivou od skoro 2,5 milijardi dinara, što predstavlja povećanje raspoloživog budžeta ove ustanove za oko 500 miliona dinara.

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

1. Doneti sva nedostajuća podzakonska akta kako bi se Zakon o klimatskim promenama mogao primenjivati.

2. Doneti Akcioni plan uz Strategiju niskougljeničnog razvoja za period od 2023. do 2030. sa projekcijama na 2050.

3. 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.

4. Uskladiti INEKP sa Odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice br. 2022/02/MC-EnC i postaviti ciljeve koji su u skladu s preuzetim ciljevima Energetske zajednice i Zelene agende za Zapadni Balkan.

5. 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.

6. Doneti izmene i dopune Zakona o klimatskim promenama kojima će se uspostaviti mehanizam naplate za emisije CO_2 i izvršiti potpuno usklađivanje sa ETS direktivom i pripremiti za primenu Mehanizma regulisanja prekograničnih emisija ugljenika (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – CBAM).

Sprovođenje propisa

7. Unaprediti rad Nacionalnog saveta za klimatske promene, kroz redovne sednice, davanje preporuka Vladi Srbije o pitanjima od značaja za klimatske promene i izveštavanje javnosti o aktivnostima Saveta.

8. 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.

9. Povećati kapacitete u smislu broja i veština državnih službenika (u Ministarstvu, Agenciji za zaštitu životne sredine i jedinicama lokalne samouprave) koje se bave klimatskim promenama u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.

10. Značajno povećati ulaganja države u prilagođavanje na klimatske promene i smanjenje uticaja na klimatske promene i razviti finansijske mehanizame koji će podržati sprovođenje prioriteta navedenih u Strategiji niskougljeničnog razvoja (koji moraju biti u skladu s procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji i ciljem postizanja niskougljenične neutralnosti do 2050. godine).

KLIMATSKE PROMENE

U STRATEGIJI NISKOUGLJENIČNOG RAZVOJA
je procenjeno da dodatni investicioni troškovi potrebni da se sprovedu predložene mere iznose **6,5 MILIJARDI EVRA** tokom perioda 2020–2030.

VLADA JE U BUDŽETU ZA 2024.
predvidela rashode za klimu u iznosu od 5,3 milijardi dinara, što je oko **0,04529 MILIJARDI EVRA.**

AKO BI DRŽAVA NASTAVILA
da za klimatske promene izdvaja **OVOLIKE GODIŠNJE IZNOSE**, za dostizanje ciljeva Strategije bilo bi potrebno

VIŠE OD

143

GODINE

*** izvori:** Strategija nisukogljeničnog razvoja i Zakon o budžetu Republike Srbije za 2024. godinu

KOALICIJA27