

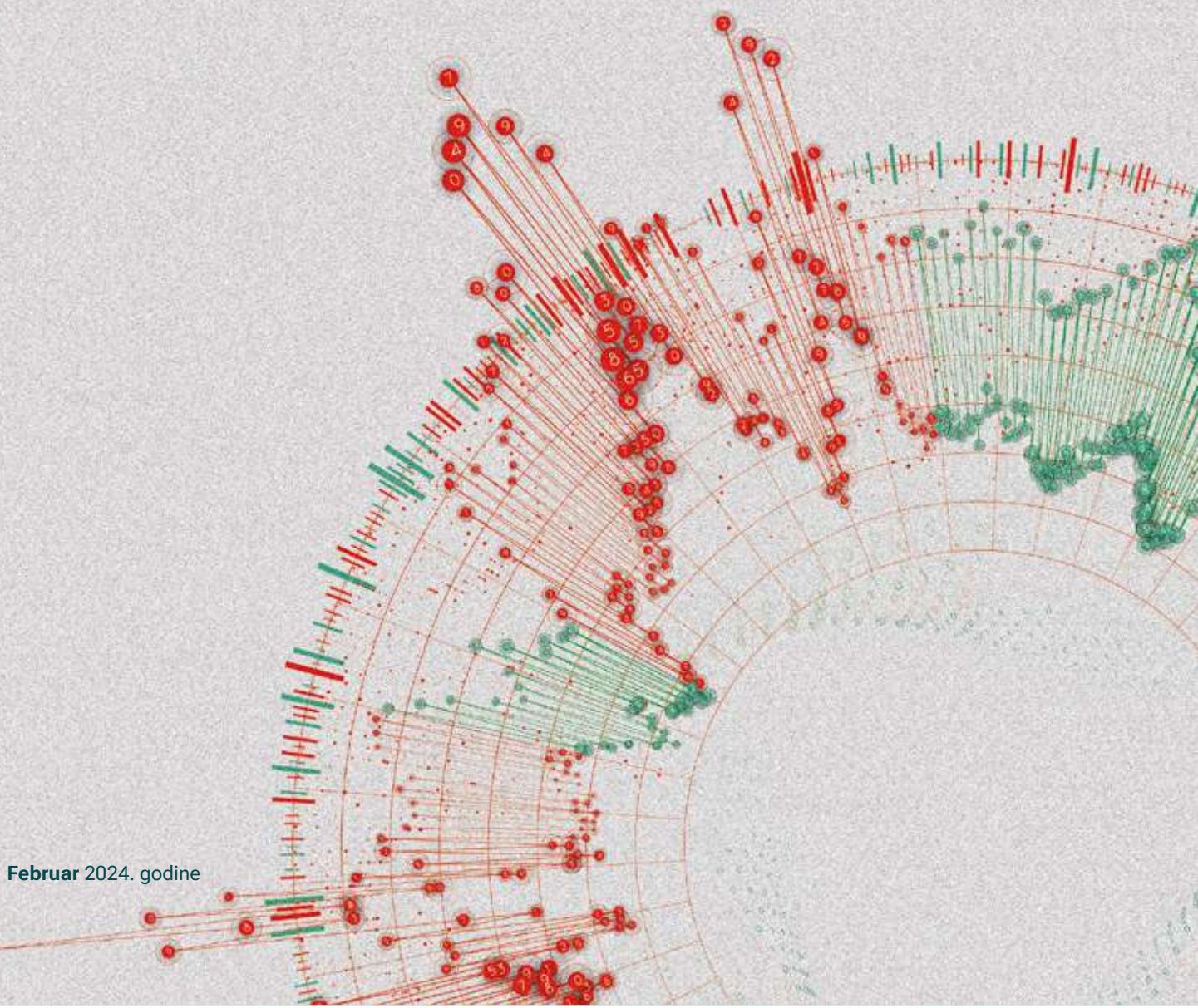


British Embassy  
Belgrade



# Analiza Zakona o klimatskim promenama

Treća godina sprovođenja  
Zakona o klimatskim promenama u Republici Srbiji



**Autori** | Danijela Božanić, Srđan Kukolj, Mirko Popović

**Urednik** | Ivana Milićević

**Izdavač** | Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

**Dizajn** | Vladimir Perić

**Ilustracija** | GarryKillian, Freepik

**CIP** Katalogizacija u publikaciji Narodna biblioteka Srbije, Beograd

**ISBN**-978-86-81830-08-6

Analiza Zakona o klimatskim promenama - Treća godina sproveđenja Zakona o klimatskim promenama u Republici Srbiji by Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu is licensed under CC BY-NC-ND 4.0. To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

**Štampa** | Štamparija Publish

[www.stamparijapublish.com](http://www.stamparijapublish.com)

**Tiraž** | 50

**Februar** 2024. godine

[www.reri.org.rs](http://www.reri.org.rs)

# Analiza Zakona o klimatskim promenama

## Treća godina sprovodenja Zakona o klimatskim promenama u Republici Srbiji

**Pripremio:**  
Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu



A. Dositejeva 30/3, 11000 Beograd, Srbija  
[E-mail office@reri.org.rs](mailto:office@reri.org.rs)



“Ova publikacija je nastala u okviru projekta Beogradske otvorene škole i Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu „Civilno društvo za energetsku tranziciju“, koji se sprovodi uz finansijsku podršku Britanske ambasade u Beogradu. Stavovi i mišljenja izneta u ovoj publikaciji ne izražavaju neminovno stavove Ambasade i Beogradske otvorene škole i za njih je isključivo odgovoran Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu”.

# Sadržaj

1.	<b>Sažetak</b>	6
2.	<b>Metodološki pristup</b>	9
3.	<b>Usklađenost Zakona o klimatskim promenama sa međunarodnim ugovorima i pravnim tekovinama Evropske unije</b>	11
3.1.	<b>Usklađenost sa zahtevima iz Sporazuma iz Pariza</b>	12
3.2.	<b>Usklađenost sa pravnim tekovinama Evropske unije</b>	18
4.	<b>Sprovodenje Zakona o klimatskim promenama</b>	25
5.	<b>Zaključci</b>	31
6.	<b>Preporuke</b>	33
7.	<b>Pregled korišćenih izvora i literature</b>	35

## Prilog I

**Pregled podzakonskih akata koji se izrađuju u skladu sa  
Zakonom o klimatskim promenama**

37

## Skraćenice

BTR	Dvogodišnji izveštaj o transparentnosti
BUR	Dvogodišnji unapređeni izveštaj
CBAM	Ugljenična taksa na granicama EU
COP	Konferencija država članica UNFCCC-a
EZ	Energetska zajednica
ETS	Sistem trgovine emisijama GHG-a
EU	Evropska unija
GHG	Gasovi sa efektom staklene bašte
LCDS	Strategija niskougljeničnog razvoja
NAP	Nacionalni program adaptacije / Program prilagođavanja Republike Srbije sa Akcionim planom
NC	Nacionalni izveštaj prema UNFCCC-u
NDC	Nacionalno utvrđeni doprinosi
NECP	Integrисани plan za energetiku i klimu
PAM	Politike i mere
UNFCCC	Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime

## Ključni termini od značaja za analizu:

**Adaptacija ili prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove** – prilagođavanje sektora i sistema kao odgovor na promene klime i njihove efekte. Odnosi se na promene u procesima, praksi i strukturama kako bi se ublažile potencijalne štete ili iskoristile mogućnosti koje su povezane sa klimatskim promenama. Jednostavno rečeno, države i lokalne zajednice bi trebalo da identifikuju optimalna rešenja za prilagođavanje bazirajući ih na sopstvenim specifičnostima, ocenjujući rizike i potencijalne posledice sadašnje i buduće klime.

**Mitigacija ili ublažavanje klimatskih promena** – napori koji vode smanjenju ukupne koncentracije gasova sa efektom staklene bašte, koje reguliše Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime, u atmosferi i to kroz akcije koje vode smanjenju emisija iz izvora (energetika, uključujući saobraćaj, industrijski procesi, poljoprivreda, otpad) i povećanju ponora<sup>1</sup> (okeani, šume, zemljiste). Ovi gasovi su: ugljendioksid ( $\text{CO}_2$ ), metan ( $\text{CH}_4$ ), azot-suboksid ( $\text{N}_2\text{O}$ ), fluorouglovidonici (HFC), perfluorougljenici (PFC), sumpor-heksafluorid ( $\text{SF}_6$ ) i azot-trifluorid ( $\text{NF}_3$ ).

<sup>1</sup> „Ponor jeste svaki proces, aktivnost ili mehanizam kojim se odstranjuju iz atmosfere GHG, aerosoli ili prethodnici GHG”, Zakon o klimatskim promenama Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, broj 26/2021), član 5. tačka 26).

# 1. Sažetak

Pred vama je drugi izveštaj o sprovođenju Zakona o klimatskim promenama koji je priredio Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI). RERI je 2022. godine objavio prvi izveštaj o sprovođenju Zakona o klimatskim promenama, tačno godinu dana nakon što je taj zakon usvojen u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Ovaj izveštaj pripremljen je u okviru projekta „Civilno društvo za energetsku tranziciju”, koji Beogradska otvorena škola sprovodi u partnerstvu sa RERI-jem, uz finansijsku podršku Britanske ambasade u Beogradu.

Ovaj izveštaj predstavlja analizu napretka Republike Srbije u sprovođenju Zakona o klimatskim promenama, sa posebnim osvrtom na obaveze Ministarstva zaštite životne sredine i Vlade Republike Srbije u pogledu izveštavanja. Cilj ove analize jeste da se oceni stepen realizacije ključnih elemenata iz Zakona, uključujući Strategiju niskougljeničnog razvoja Republike Srbije sa Akcionim planom, Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, politike i mere za ublažavanje klimatskih promena, kao i dostizanje ciljeva niskougljeničnog razvoja. Kroz analizu dostupnih podataka i informacija, u ovom izveštaju identifikovani su izazovi u sprovođenju Zakona, te izložene preporuke za unapređenje budućeg delovanja u oblasti klimatske politike u Srbiji.

Zakon o klimatskim promenama predstavlja pravni okvir koji Republiku Srbiju pozicionira kao odgovornog učesnika u globalnoj borbi protiv klimatskih promena. Republika Srbija obavezala

se da svoje zakonodavstvo uskladi sa najvišim međunarodnim standardima, uključujući i obaveze koje proističu iz Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime i Sporazuma iz Pariza. Međutim, dublje istraživanje otkriva niz prepreka koje potencijalno sputavaju efikasnost u primeni ovog zakona.

Prva velika prepreka odnosi se na sadržinu Zakona i mehanizme za njegovu primenu. Iako je samim zakonom utvrđeno da je njegov cilj uspostavljanje sistema za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, jasno je da ovaj zakonodavni akt ne obezbeđuje uređenje celokupnog pravnog okvira za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i mehanizme kojima se omogućava smanjenje emisija. Primera radi, nedovoljno razrađeni planovi za finansiranje klimatskog delovanja ostavljaju prostor za spekulacije o stvarnoj posvećenosti Vlade ovom pitanju. Finansijska sredstva neophodna za realizaciju ambicioznih ciljeva Zakona ostaju nejasno definisana, a mehanizmi za njihovo obezbeđivanje i alokaciju nisu dovoljno transparentni.

Takođe, ni nakon dve godine od usvajanja Zakona nisu usvojeni svi podzakonski akti neophodni za njegovo sprovođenje. Primetan napredak u

odnosu na prvu godinu primene predstavljaju usvojeni podzakonski akti koji su neophodni za sprovođenje monitoringa, verifikacije i izveštavanja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte, kao i podzakonski akti koji uređuju sistem izdavanja dozvola za emitovanje gasova sa efektom staklene bašte. Međutim, da bismo mogli da ocenimo uspešnost sprovođenja zakona u navedenim oblastima, neophodno je da sistem zaživi u praksi, što se još nije dogodilo.

Vlada nije usvojila podzakonski akt kojim propisuje nivoe emisija gasova sa efektom staklene bašte, a na osnovu kog bi Ministarstvo zaštite životne sredine trebalo da pripremi godišnji izveštaj o dostizanju emisija utvrđenih ovim aktom. Rok za usvajanje ovog podzakonskog akta je godinu dana nakon usvajanja samog zakona, što znači da se sa njegovim usvajanjem kasni već dve godine.

Veliki izazov predstavlja nepoštovanje rokova, kako onih utvrđenih Zakonom, tako i rokova za izveštavanje u skladu sa obavezama iz međunarodnih ugovora. Ministarstvo zaštite životne sredine kasnilo je sa predajom izveštaja Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime. Treći nacionalni izveštaj Okvirnoj konvenciji trebalo je da bude dostavljen 2021. godine, a zapravo je dostavljen u januaru 2024. godine. Neophodno je utvrditi uzroke za nepoštovanje rokova kako bi se pristupilo rešavanju tog problema. Pored kašnjenja u usvajanju podzakonskih akata, što se može negativno odraziti na dalje sprovođenje Zakona, odgovorne institucije su kasnile sa usvajanjem strateških dokumenata. Strategija niskougljeničnog razvoja, iako pripremljena još 2019. godine, usvojena je tek 2023. godine.

Akcioni plan za sprovođenje ove strategije nije usvojen, iako je on bio sastavni deo ove strategije koja je pripremljena 2019. godine. Kašnjenje sa usvajanjem dokumenata javnih politika povezano je sa međusektorskom neusklađenošću politika. Na primer, Integrirani nacionalni plan za energetiku i klimu trebalo bi da bude usklađen sa Strategijom niskougljeničnog razvoja, a mere i aktivnosti u ova dva dokumenta komplementarne. Pored toga, Zakonom se ne utvrđuje ova povezanost, iako ona proizlazi iz obaveze u pogledu usklađivanja sa pravnim tekvinama

Evropske unije. U ovom konkretnom slučaju problem usklađivanja možemo posmatrati kroz dve okolnosti. Prvo, da li je opravданo Integrirani nacionalni plan za energetiku i klimu usklađivati sa Strategijom koja je izrađena pre 5 godina u značajno drugačijim okolnostima? Drugo, kako uskladiti mere i aktivnosti ukoliko akcioni plan za sprovođenje Strategije nije ni usvojen?

Drugi kritički aspekt tiče se institucionalnog okvira koji je potreban za sprovođenje Zakona. Uprkos tome što su tela zadužena za klimatske promene formirana, postoji opipljiv nedostatak kapaciteta za njihovo efikasno funkcionisanje. Ovaj izazov postaje još evidentniji kada se u obzir uzmu nedostatak adekvatne obuke kadrova i ograničena dostupnost resursa. U skladu s tim, javlja se objektivna zabrinutost u pogledu mogućnosti da se ciljevi predviđeni Zakonom ostvare.

Zakonom je propisano da Ministarstvo zaštite životne sredine ima obavezu da izveštava Vladi o sprovođenju Akcionog plana koji je deo Strategije niskougljeničnog razvoja, Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, kao i o realizaciji politika i mera, projekcijama i postizanju kvantitativnih ciljeva iz Strategije niskougljeničnog razvoja. Vlada nakon toga treba da podnese izveštaje Narodnoj skupštini. Kako su Strategija niskougljeničnog razvoja i Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove usvojeni 2023. godine, još uvek nisu nastupile obaveze u pogledu izveštavanja o sprovođenju ovih dokumenata javne politike.

Analizom ovog zakona pokreće se pitanje stvarnog uključivanja i učešća javnosti u procesima donošenja odluka. Iako se u teoriji zagovara transparentnost i otvorenost, praksa često pokazuje suprotno. Javne rasprave i konsultacije često su formalnost bez stvarnog uticaja na kreiranje klimatskih politika. Ovo stvara percepciju da su ključne odluke već unapred donete, čime se umanjuje verodostojnost procesa i gubi poverenje javnosti u namere i efikasnost zakona. Građani i civilno društvo često su ostavljeni na marginama, bez stvarnog uticaja na klimatsku politiku. Ova vrsta izolacija umanjuje legitimitet i efikasnost politika, ali i doprinosi tome da se prilike za širi društveni angažman u borbi protiv klimatskih promena propuste. Prilikom usvajanja

Strategije niskougljeničnog razvoja 2023. godine nije sprovedena javna rasprava. Javna rasprava o predlogu Strategije niskougljeničnog razvoja organizovana je u decembru 2019. i januaru 2020. godine, ali je ova strategija usvojena više od tri godine kasnije u značajno izmenjenim spoljнополитичким и unutrašnjim okolnostima.

U nastavku, trebalo bi da Nacionalni savet za klimatske promene, osnovan 2021. godine, aktivnodoprinosirazvoju i usklađivanju nacionalne politike u oblasti klimatskih promena kroz predloge i mišljenja, ocenjujući međunarodne obaveze Republike Srbije, predlažući mere za smanjenje emisija, razmatrajući potrebne zakonske izmene i promovišući integraciju klimatskih pitanja u sektorske politike u skladu sa standardima Evropske unije i Ujedinjenih nacija. Nacionalni savet za klimatske promene do sada je održao samo dve sednice, a nije ispunjena ni obaveza u pogledu dostavljanja godišnjih izveštaja Vladi Republike Srbije o radu ovog savetodavnog tela. Godišnji izveštaji o radu i aktivnostima Nacionalnog saveta za klimatske promene nisu javno objavljeni na zvaničnoj internet prezentaciji ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine, što je u suprotnosti sa Poslovnikom o radu ovog saveta, koji nalaže javnu dostupnost ovih izveštaja.

Važno je naglasiti da Zakon o klimatskim promenama Republike Srbije obrađuje pitanje međunarodne saradnje i usklađivanja sa standardima Evropske unije. Iako je formalno usmeren ka usklađivanju sa evropskim zakonodavstvom u oblasti zaštite životne sredine, u praksi sprovođenje ovih standarda nailazi na značajne prepreke. Nedostatak konkretnih vremenskih okvira i operativnih planova za usklađivanje sa pravnim propisima Evropske unije ukazuje na potencijalnu nedorečenost u pristupu međunarodnim obavezama.

Zakonom se izraz *nepovoljni uticaj promene klime* definiše kao promena u fizičkoj životnoj sredini, usled promene klime koja ima značajne štetne posledice na sastav, sposobnost obnavljanja ili produktivnost prirodnih i kontrolisanih ekosistema ili na funkcionisanje društveno-ekonomskih sistema ili ljudsko zdravlje i blagostanje. Međutim, u Zakonu se pitanje zdravlja spominje

samo u definiciji izraza nepovoljnog uticaja klime, dok nedostaje ambicija da se preduzmu odlučni koraci u izgradnji otpornijeg društva. Ključno je da se prihvati naučni konsenzus o hitnosti rešavanja problema, kao i da se preduzmu konkretni koraci kako bi se umanjili negativni uticaji klimatskih promena na živote građana i društvo.

Kritika se takođe može usmeriti na način na koji Zakon predviđa uključivanje privatnog sektora i promociju zelenih tehnologija. Bez jasnih podsticaja i finansijskih mehanizama, Zakon ostavlja malo prostora za inovacije i investicije u održive tehnologije. Ovaj nedostatak vizije za ekonomsku transformaciju ka održivosti nameće pitanje o dugoročnoj održivosti klimatskih ciljeva postavljenih Zakonom, ali i obezbeđivanja konkurentnosti privrede s obzirom na ugljeničnu taksu na granicama Evropske unije.

Iako Zakon o klimatskim promenama Republike Srbije predstavlja značajan korak napred u težnji zemlje ka ublažavanju klimatskih promena, kritička analiza ukazuje na brojne nedostatke koji mogu ugroziti njegovo sprovođenje i ostvarivanje ciljeva u pogledu smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte. Skrećemo pažnju i na to da je Srbija, kao potpisnica Sofijske deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan, prihvatile da zajedno sa partnerima iz Evropske unije i regionala radi na dostizanju karbonske neutralnosti do 2050. godine.

Da bi se navedeni izazovi prevazišli, neophodno je unaprediti finansijske i institucionalne mehanizme, osigurati transparentnost i uključenost javnosti u procese donošenja odluka, te jasno definisati ciljeve Republike Srbije za adaptaciju i mitigaciju klimatskih promena, koji su u skladu sa Sporazumom iz Pariza i ciljevima Evropske unije. Ovakvi ciljevi bi odražavali ambiciju Republike Srbije da se zaista uskladi sa globalnim klimatskim standardima i obavezama kako bi efikasno doprinosila globalnoj borbi protiv klimatskih promena.



## 2. Metodološki pristup

Objavljajući drugu zaredom analizu sprovodenja Zakona o klimatskim promenama, Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) nastoji da doprinese nezavisnom i objektivnom monitoringu sprovodenja propisa i ispunjavanju obaveza Republike Srbije u procesu evropskih integracija, kao i obaveza koje su prihvaćene kroz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime (UNFCCC) i Sporazum iz Pariza.

Redovni monitoring primene propisa u Republici Srbiji po pravilu izostaje i RERI na ovaj način doprinosi transparentnosti i odgovornosti javnih vlasti prema građanima i javnom interesu, ali i povećanju i promovisanju transparentnosti, kao važnog elementa samog Sporazuma iz Pariza. Nedostatak nezavisnog monitoringa u procesu kreiranja i sprovodenja javnih politika i propisa onemogućava objektivnu analizu učinaka tih politika, kapaciteta administracije i čitavog društva da se uskladi sa prihvaćenim međunarodnim standardima i standardima Evropske unije (EU). Na koncu, kada se suočimo sa posledicama izostanka sprovodenja politika i propisa, potrebno je utvrditi uzroke i predvideti mere za njihovo otklanjanje.

Zakon o klimatskim promenama<sup>2</sup> usvojen je 18. marta u Narodnoj skupštini Republike Srbije, a stupio je na snagu 31. marta 2021. godine. Nakon tri godine od početka primene, RERI je pripremio drugu<sup>3</sup> analizu sprovodenja ovog zakona naročito uzimajući u obzir:

**1|** Usklađenost sa zahtevima iz međunarodnih govora u oblasti klimatskih promena (Sporazum iz Pariza Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime) i pravnih tekovina EU (EU *acquis*) u oblasti klimatskih promena, uključujući i obaveze koje proističu iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice i Deklaracije iz Sofije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan;

**2|** Delotvornost sprovodenja Zakona o klimatskim promenama (dalje u tekstu: Zakon), ocenjujući sprovođenje odredbi i zahteva iz samog Zakona, kao i usvajanje podzakonskih i drugih akata neophodnih za sprovodenje Zakona;

**3|** Obaveze koje za lokalne samouprave proističu iz Zakona i njihove kapacitete za ispunjavanje tih obaveza.

2 „Službeni glasnik RS”, broj 26/2021.

3 U martu 2021. godine, RERI je objavio prvu analizu Zakona o klimatskim promenama – *Prvih godinu dana sprovodenja Zakona o klimatskim promenama u Republici Srbiji*.

Svrha analize je da se doprinese uspostavljanju preciznog, tačnog, jasnog i kredibilnog sistema monitoringa i izveštavanja, odnosno, da se obezbedi transparentan proces kreiranja i sprovodenja politika, mera i aktivnosti od značaja za oblast klimatskih promena.

Ovde se nalaze tri fundamentalna razloga za dalje razmatranje:

(1) funkcionalni sistem monitoringa i izveštavanja jedan je od primarnih zahteva Sporazuma iz Pariza i zakonodavstva EU;

(2) sistem monitoringa i izveštavanja obezbeđuje praćenje ispunjenja obaveza i postizanja ciljeva u oblasti klimatskih promena, kako bi se obezbedilo postizanje klimatske neutralnosti do polovine veka;

(3) uspostavljanje i unapređenje sistema monitoringa i izveštavanja finansira Sporazum kroz dva međunarodna klimatska fonda na bazi zahteva države i bez posebnih uslova, ukoliko je napredak uočljiv.

Analiza je zasnovana na oceni prema kvalitativnim pokazateljima i u vezi su sa obavezama Republike Srbije u odnosu na:

- I. Sporazum iz Pariza uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime;
- II. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju;
- III. Ugovor o osnivanju Energetske zajednice;
- IV. Deklaraciju iz Sofije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan;
- V. Odredbe utvrđene Zakonom (nezavisno od opravdanosti, smislenosti i razloga uvođenja tih odredbi u Zakon). Ukoliko je neka od odredbi Zakona u suprotnosti sa zahtevima koji proističu iz međunarodnih ugovora čija je Republika Srbija članica, ta odstupanja su konstatovana u ovoj analizi.

Drugim rečima, korišćeni pokazatelji opisuju obavezu čije ispunjenje je ocenjeno preko niza kriterijuma utvrđenih za svaki pokazatelj pojedinačno.

U analizi Zakona o klimatskim promenama korišćeni su:

- » zvanična dokumenta i odluke od značaja za sprovođenje Sporazuma iz Pariza;
- » propisi i politike EU, uključujući i one od značaja za finansiranje u oblasti klimatskih promena (*Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*);
- » inicijative i deklaracije koje je Republika Srbija potpisala;
- » odluke Ministarskog saveta Energetske zajednice;
- » važeći propisi, planovi i strategije Republike Srbije.

Lista politika, propisa i odluka prikazana je u delu Pregled korišćenih izvora i literature.

Analiza je podeljena u četiri celine:

- I. Usklađenost Zakona o klimatskim promenama sa međunarodnim ugovorima i pravnim tekovinama Evropske unije;
- II. Sprovođenje Zakona o klimatskim promenama;
- III. Zaključci;
- IV. Preporuke.

Ova analiza polazi od zaključaka prethodne analize RERI-ja i ne uključuje aspekte transparentnosti procesa donošenja Zakona, koji su bili predmet te analize. U ovoj analizi određeno mesto zauzima ocena odredbi Zakona koje se odnose na transparentnost procesa predviđenih i propisanih Zakonom.



### **3. Usklađenost Zakona o klimatskim promenama sa međunarodnim ugovorima i pravnim tekovinama Evropske unije**

Zakon o klimatskim promenama stupio je na snagu 31. marta 2021. godine. Ovim zakonom je utvrđeno da će propisi koji se donose na osnovu Zakona biti doneti u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu, sa izuzetkom propisa koji se odnose na operatere vazduhoplova, koji će biti doneti do 1. januara 2023. godine. (čl. 77. i 79).

Članom 1. utvrđeno je da Zakon uređuje sistem za ograničenje emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG) i za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, monitoring i izveštavanje o strategiji niskougljeničnog razvoja i njenom unapređenju, program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, donošenje strategije niskougljeničnog razvoja i programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, izdavanje dozvola za emisije GHG operateru postrojenja, izdavanje odobrenja na plan monitoringa operatera vazduhoplova, monitoring, izveštavanje, verifikaciju akreditaciju verifikatora, administrativne takse, nadzor i druga pitanja od značaja za ograničenje emisija GHG i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove. Jednostavno rečeno, Zakon kao cilj ima ispunjenje obaveza Republike Srbije prema

Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i pratećem Sporazumu iz Pariza i procesu pristupanja EU, jer uvodi ključne pojmove i deo obaveza koji iz ovih propisa proizlaze i čiji je cilj smanjenje emisija GHG i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, tačnije – postizanje karbonske neutralnosti i klimatske otpornosti do sredine 21. veka. Ipak, sam Zakon nigde eksplicitno ne uvodi pojmove karbonske neutralnosti i klimatske otpornosti.



### 3.1. Usklađenost sa zahtevima iz Sporazuma iz Pariza

Sporazum iz Pariza uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime definiše ciljeve i uspostavlja osnov za delovanje potrebno za njihovo postizanje u periodu od 2021. do 2030. godine.

Sporazum iz Pariza se primenjuje po principu petogodišnjih ciklusa povećanja ambicioznosti klimatskog delovanja kroz tzv. nacionalno utvrđene doprinose – *NDC* (engl. *nationally determined contributions*), koje Sekretarijatu Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime podnose i koje sprovode države koje su pristupile Sporazumu iz Pariza. Države članice Sporazuma iz Pariza su one države koje su ovaj Sporazum ratifikovale u nacionalnim parlamentima. Ovim činom prihvatile su zahteve iz Sporazuma iz Pariza, uključujući i ciljeve iz *NDC*-jeva kao svoje obaveze.

Integralni deo ratifikacionog instrumenta Sporazuma iz Pariza su prvi *NDC* koji prikazuju nacionalne klimatske ciljeve i ambicije (koje su same države utvrdile), uključujući ciljeve da se smanje emisije *GHG* i ciljeve u vezi sa povećanjem otpornosti na izmenjene klimatske uslove. Sporazumom iz Pariza utvrđeno je i očekivanje da će svaki naredni *NDC* biti ambiciozniji od prethodnih i da će „odražavati maksimalnu ambiciju“ utvrđenu na osnovu novih naučnih podataka i otkrića, novih tehnologija i procesa, promena u ponašanju korisnika resursa i slično.

Sledeći *NDC* (takozvani revidirani, unapređeni) bilo je obavezno dostaviti 2020. godine i zatim svake pete godine nakon toga (2025, 2030. itd.). Unapređeni *NDC* se dostavljaju kroz javno dostupan register Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni

klime. U skladu sa odlukama za sprovođenje Sporazuma iz Pariza, preporučeno je da se *NDC* predaju tokom 2025. godine i da utvrđuju ciljeve za 2035. godinu, kao i da oni koji budu predati 2030. godine utvrđuju ciljeve za 2040. godinu. U slučaju *NDC*-jeva predatih uz ratifikaciju Sporazuma iz Pariza i predatih 2020. godine nije propisana niti preporučena završna godina odnosno godina do koje se utvrđuje smanjenje emisija *GHG*, ali je EU utvrdila 2030. godinu kao prvu ciljnu godinu u svom *NDC*-ju.

Zapravo, u članu 4. tačka 2. Sporazuma iz Pariza utvrđena je obaveza država članica da pripremaju i unapređuju svoje *NDC*-eve i dostavljaju ih Sekretarijatu Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, kao i da utvrde mere koje će doprineti postizanju ciljeva iz *NDC*-jeva. U istom članu 4. tačka 3. propisano je da će svaki sledeći *NDC* predstavljati napredak u odnosu na prethodni i predstavljati najveću moguću ambiciju zemlje u trenutku podnošenja. Tačkom 9. propisano je da se *NDC*-jevi dostavljaju na svakih 5 godina i da moraju sadržati informacije koje omogućuju da sadržaj dostavljenog *NDC*-ja bude jasan, transparentan i lako razumljiv. Način i sadržaj informacija koje je potrebno dostaviti utvrđeni su Odlukom 1/CP.21, ali i kasnije donetim odlukama koje se odnose na modalitete, procedure i uputstva od značaja za transparentnost klimatskog delovanja i izveštavanja, kao što su odluke 18 CMA.<sup>4</sup>, 4/CMA<sup>5</sup>, 9/CMA.1<sup>6</sup>, 5/CMA.3<sup>7</sup> i druge. Takođe, u

4 Odluka 18/CMA.1, <https://unfccc.int/decisions>.

5 Odluka 4/CMA.1, <https://unfccc.int/decisions>.

6 Odluka 9/CMA.1, <https://unfccc.int/decisions>.

7 Odluka 5/CMA.3, <https://unfccc.int/decisions>.

skladu sa članom 13. Sporazuma iz Pariza, države redovno obezbeđuju nacionalne inventare GHG (na godišnjem nivou) i informacije potrebne za praćenje napretka u sprovođenju i postizanju ciljeva iz NDC-ja u delu koji se odnosi na mitigaciju.

Sporazum iz Pariza poziva sve države članice da dostave informacije od značaja za prikaz uticaja promena klime i delovanja koje obezbeđuje prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove (adaptaciju). U skladu sa Sporazumom iz Pariza, trebalo bi da zemlje u razvoju dostave informacije o finansijskoj podršci i potrebnim i obezbeđenim tehnologijama, odnosno pomoći za jačanje kapaciteta koje je država dobila kroz mehanizme podrške u skladu sa čl. 9–11. iz Sporazuma iz Pariza. Ovo je posebno važno za uspostavljanje osnova za finansiranje iz Zelenog klimatskog fonda (engl. *Green Climate Fund – GCF*). Sa druge strane, industrijski razvijene zemlje imaju obavezu izveštavanja o obezbeđenoj pomoći zemljama u razvoju.

Obavezu izveštavanja o postizanju ciljeva zemlje ostvaruju kroz dvogodišnje izveštaje o transparentnosti (engl. *Biennial Transparency Report – BTR*)<sup>8</sup>, koji mogu, ali ne moraju sadržati izveštaj o adaptaciji na izmenjene klimatske uslove (stav 4. Odluke 9/CMA.1<sup>9</sup>). Do sada su države članice Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime imale obavezu da dostavljaju dvogodišnji unapređeni izveštaj (engl. *Biennial Update Report – BUR*)<sup>10</sup> i nacionalni izveštaj prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime (National Communication, NC)<sup>11</sup> naizmenično na svake dve godine. Za razliku od nacionalnog izveštaja, *BUR* ne sadrži informacije o planovima niti sprovođenju delovanja u oblasti adaptacije. Počevši od 2024. godine *BUR* zamenjuje *BTR* i osnovni je alat za izveštavanje o postignutom napretku u sprovođenju NDC-ja. U skladu sa odredbama Sporazuma iz Pariza i pratećih odluka koje utvrđuju pravila za sve zemlje članice, obaveza svih država članica Sporazuma iz Pariza je da zakључно sa 31. 12. 2024. godine dostave prvi *BTR*, koji će prikazati napredak u sprovođenju poslednjih NDC-jeva predatih u 2021.

i 2022. godini. Takođe je predviđeno da finansijska sredstva za izradu *BTR*-a u zemljama u razvoju, prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime, obezbeđuje Globalni fond za zaštitu životne sredine (GEF), pa je očekivano da Republika Srbija, preko implementacione agencije Ujedinjenih nacija (po analogiji sa prethodnim periodom očekuje se da to bude Program Ujedinjenih nacija za razvoj – UNDP), podnese zahtev i dobije ova sredstva kako bi ispoštovala rok za podnošenje prvog *BTR*-a.

Prema Odluci 9/CMA.1 izveštaj o adaptaciji može biti posebni dokument ili integralni deo bilo kog izveštaja prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime, kao što je nacionalni plan adaptacije (NAP)<sup>12</sup>, nacionalni izveštaj i slično. U skladu sa članom 7. st. 10. i 11. Sporazuma iz Pariza, svaka država članica treba da periodično unapređuje i podnosi izveštaj o adaptaciji, koji sadrži informacije o prioritetima, planovima i akcijama, potrebama i slično. Države koje to nisu učinile pre, pozvane su da dostave izveštaje o adaptaciji pravovremeno za tzv. globalni presek stanja, koji se održava svakih 5 godina (prije je održan tokom Konferencije država članica u novembru 2023. godine).

U skladu sa stavom 3. Odluke 18/CMA.1, obaveza je da prvi *BTR* i prateći izveštaj o inventaru GHG bude dostavljen Sekretarijatu Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime najkasnije do 31. 12. 2024. godine. Zemljama u razvoju, među kojima je i Republika Srbija, Globalni fond za životnu sredinu (GEF), nakon podnesenog zahteva, obezbeđuje sredstva za izradu ovih dokumenata, dok Zeleni klimatski fond (GCF) obezbeđuje sredstva za sprovođenje procesa NAP, čiji deo je i izrada dokumenta NAP.

Primena Sporazuma iz Pariza, kao i planiranje, sprovođenje, praćenje i izveštavanje o napretku u pogledu NDC u *BTR*-u, zahteva uspostavljanje efikasnog sistema monitoringa i izveštavanja, kroz prethodno navedene procese koje finansiraju GEF i GCF. Dodatno treba imati u vidu da, na zahtev, GEF obezbeđuje i dodatna

8 Dvogodišnji izveštaji o transparentnosti, Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime.

9 Odluka 9/CMA.1, <https://unfccc.int/decisions>.

10 Dvogodišnji unapređeni izveštaj, Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime.

11 Nacionalna komunikacija, Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime.

12 Nacionalni plan adaptacije, Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime.

sredstva za uspostavljanje ovog sistema (kroz projekte GEF-a „Capacity-building Initiative for Transparency – CBIT“). Da li su ova sredstva iskorišćena adekvatno, između ostalog, biće moguće pratiti i kroz BTR i ostale izveštaje prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime i Sporazumu iz Pariza (kroz potvrdu da je sistem monitoringa i izveštavanja uspostavljen, da funkcioniše, kao i kroz poboljšanje kvaliteta dokumenata i pravovremenost podnošenja izveštaja prema Sporazumu iz Pariza).

U skladu sa članom 4. stav 19. Sporazuma iz Pariza, države članice pozvane su da pripreme i dostave i svoje dugoročne strategije smanjenja emisija GHG koje će doprineti ispunjenju ciljeva Sporazuma iz Pariza i omogućiti njihovo ispunjenje. One ucrtavaju dugoročni put NDC. Države su u stavu

35. Odluke 1/CP 21 uz Sporazum iz Pariza pozvane da do 2020. godine dostave svoje dugoročne strategije smanjenja emisija GHG za period do 2050. godine. Stavom 32. Odluke 1/CMA3 države koje strategije nisu dostavile<sup>13</sup> pozvane su da to hitno urade, a najkasnije do novembra 2022. godine. Prema stavu 33. iste odluke, države su pozvane da unapređuju svoje strategije kada se za to ukažu uslovi u pogledu dostupnosti i razvoja tehnologija, znanja i kapaciteta.

S druge strane, u članu 7. stav 9. članice Sporazuma iz Pariza su pozvane da sprovode proces planiranja adaptacije, koji uključuje i pripremu i sprovođenje odgovarajućih planova i politika prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove i njihov monitoring, evaluaciju i unapređenje, ali i izveštavanje odnosno podnošenje izveštaja o adaptaciji.

Ključni zahtevi koji proističu iz Sporazuma iz Pariza, a koje ima i Republika Srbija, su:

Obaveza	Rok
Izrada i dostavljanje drugog/unapređenog NDC-ja	2020.
Unapređenje NDC-jeva	2025. do 2035. 2030. do 2040.
Izrada i dostavljanje dugoročne strategije smanjenja emisija GHG do sredine veka	2020, a najkasnije 2022.
Unapređenje strategije smanjenja emisija GHG do sredine veka	U skladu sa potrebom
Praćenje i izveštavanje – prvi BTR	31. 12. 2024.
Izveštavanje o politikama i merama i projekcijama	U okviru BTR-NC
Izrada i podnošenje nacionalnog izveštaja o inventarima (NIR)	Na godišnjem nivou
Izrada i podnošenje nacionalnih izveštaja prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime (NC)	Dve godine nakon BTR-a
Dobrovoljno	Rok
Izveštaj o adaptaciji (deo BTR-a, NAP ili individualni)	2023, 2028.
Praćenje i izveštavanje o finansijskoj, tehničkoj pomoći i potrebnoj i obezbeđenoj pomoći za jačanje kapaciteta (za razvijene zemlje ovo je obaveza)	Uz BTR/NC
Uspostavljanje i unapređenje sistema monitoringa i izveštavanja	U kontinuitetu

13 Platforma UNFCCC, <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>.

Da podsetimo, Sporazum iz Pariza ne definiše sankcije ili mere sličnog karaktera u slučaju izostanka ispunjenja navedenog pravno obavezujućeg delovanja iz više razloga:

- 1|** države same određuju svoje ciljeve i delovanje koje će voditi do njihovog ispunjenja, pa se očekuje da će ciljeve koje su same postavile države i ispuniti;
- 2|** karbonski intenzitet državnih obveznica je jedno od merila kreditne sposobnosti same države;
- 3|** izostanak delovanja bi uticao na ugled zemlje u svetu;
- 4|** izostanak delovanja smanjuje mogućnosti za obezbeđenje finansijskih sredstava iz bilateralnih fondova i Zelenog klimatskog fonda (koja su povoljnija od drugih komercijalnih izvora finansiranja, a uključuju i mogućnost obezbeđivanja bespovratnih sredstava).

Kako je konstatovano u prvoj analizi Zakona o klimatskim promenama iz 2022. godine<sup>14</sup>, Narodna skupština Republike Srbije je 2021. godine usvojila Zakon o klimatskim promenama koji je pripremljen 2018. godine, iako su u međuvremenu usvojene nove odluke koje jasnije utvrđuju i proširuju zahteve na nivou Sporazuma iz Pariza. Takođe između 2018. i 2021. godine došlo je do značajnih promena klimatske politike EU. Dakle, već u trenutku usvajanja, Zakon o klimatskim promenama nije bio usaglašen sa aktuelnim međunarodnim sporazumima i politikama EU.

Kako bi usklađenost Zakona o klimatskim promenama sa zahtevima Sporazuma iz Pariza bila detaljno ocenjena, analizirano je da li su

definisane obaveze prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime i Sporazumu iz Pariza, uključujući rokove, odgovorne institucije i procedure za ispunjenje tih obaveza.

Zakon o klimatskim promenama ne definiše obavezu izrade, podnošenja, unapređenja i izveštavanja o postizanju NDC-ja, iako je ovaj zahtev postojao značajno pre usvajanja Zakona o klimatskim promenama. Ovde se može prepostaviti da je predlagač Zakona o klimatskim promenama imao u vidu direktnu primenu Sporazuma iz Pariza i pratećih odluka, a da sam Zakon o klimatskim promenama prenosi odredbe relevantnih propisa EU.

S tim u vezi treba podsetiti da je prvi NDC Republika Srbija dostavila 2015. godine, a drugi/unapređeni NDC je dostavila tek 24. avgusta 2022. godine<sup>15</sup> (rok za dostavljanje bila je 2020. godina). Oba do sada dostavljena NDC-ja Republike Srbije sadrže deo koji se odnosi na posledice promene klime, ranjivost i adaptaciju. Kad je reč o smanjenju emisija GHG, drugi/unapređeni NDC Republike Srbije povećava ambiciju sa 9,8% u odnosu na 1990. godinu, na smanjenje emisija GHG od 13,2% u odnosu na 2010. godinu (što odgovara smanjenju od 33,3% u odnosu na 1990. godinu) do 2030. godine. Kako je navedeno u drugom/unapređenom NDC-ju, cilj smanjenja emisija GHG određen je na osnovu Nacrtu Strategije niskougljeničnog razvoja<sup>16</sup> (engl. *Low Carbon Development Strategy – LCDS*), dok su mere i akcije za njegovo postizanje razrađene u pratećem akcionom planu (koji ni do kraja 2023. godine nije usvojen).

Određene mere i akcije prikazane su u drugom BUR-u (BUR2), koji je dostavljen Sekretarijatu Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime u decembru 2023, i trebalo bi da postoji njihova potpuna usklađenost sa merama i akcijama predloženim u Nacrtu integrisanog

<sup>14</sup> Analiza Zakona o klimatskim promenama – Prvih godinu dana sprovodenja Zakona o klimatskim promenama u Republici Srbiji, Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI), mart 2021.

<sup>15</sup> Registr NDC, [https://unfccc.int/NDCREG?gad\\_source=1&gclid=CjwKCAiAk9itBhASEiwA1my\\_6wooRIYWGNjD7dHizQw9sQM-OtLq2B3GW0M-NfoW4VcztoWzV\\_P6mBoCndEQAvD\\_BwE](https://unfccc.int/NDCREG?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAk9itBhASEiwA1my_6wooRIYWGNjD7dHizQw9sQM-OtLq2B3GW0M-NfoW4VcztoWzV_P6mBoCndEQAvD_BwE).

<sup>16</sup> 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.

plana za energetiku i klimu (*NECP*<sup>17</sup>), koji je dostavljen Sekretarijatu Energetske zajednice (dodatne informacije u vezi sa *NECP*-om prikazane su u potpoglavlju 3.2). Ovo posebno jer *BUR* predstavlja izveštaj koji prikazuje promene u nacionalnom okviru od značaja za promene klime od poslednjeg predatog izveštaja. Drugim rečima, kako akcioni plan za sprovođenje Strategije niskougljeničnog razvoja nije zvanično izrađen (jer nije usvojen), pretpostavka je da su mere i akcije koje sadrži *BUR2* zapravo one identifikovane u *NECP*-u. Iako predat 2022. godine, revidirani drugi *NDC* Republike Srbije utvrđuje potencijal smanjenja emisija *GHG* u periodu od 1. januara 2021. do 31. decembra 2030.

Dalje, u drugom *NDC*-ja ističu se zajedničke koristi od smanjenja emisija *GHG* koje nastaju usled prilagođavanja u sektoru voda, poljoprivrede i šumarstva, uz tvrdnju da će ove zajedničke koristi biti dalje analizirane u *NAP*-u.

Trebalо bi da sledeći *NDC* Republika Srbija dostavi 2025. godine, očekivano pre Konferencije država članica Sporazuma iz Pariza (novembra 2025. godine); međutim, nije poznato da su izrada ili analize za potrebe utvrđivanja ambicija i pripremu novog *NDC*-ja inicirane.

U članu 65. Zakon propisuje izradu *BUR/BTR* i izveštaja Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime, ali i izveštaja o inventaru *GHG* (član 58), kao i izradu politika i mera i projekcija *GHG*, monitoring i izveštavanje o politikama i meraima i projekcijama *GHG*. Član 65. propisuje i da je Ministarstvo za zaštitu životne sredine dužno da, na svojoj internet stranici, stavlja *BTR* i *NC*<sup>18</sup> na uvid javnosti, što jeste slučaj. Republika Srbija je dostavila drugi nacionalni izveštaj 2017. godine, te je prema obavezama bilo očekivano da drugi *BUR* dostavi 2019. godine, a novi nacionalni izveštaj 2021. godine. Ipak Republika Srbija je dostavila *BUR2* i to 6. decembra 2023. godine.<sup>19</sup> Za ovaj dokument održana je virtuelna prezentacija 1. juna 2020.

godine. Izveštaj o sprovedenom javnom uvidu nije dostupan javnosti, a *BUR2* je, sa delimično izmenjenim sadržajem, usvojen krajem 2023. godine u odsustvu bilo kakve informacije za javnost u vezi sa procesom unapređenja i usvajanja *BUR2*. Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije je 25.11.2020. godine objavilo na internet prezentaciji Javni uvid na nacrt drugog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja prema okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i pozvalo javnost za dostavljanje primedbi, predloga i sugestija za unapređenje nacrtu teksta. Ministarstvo za zaštitu životne sredine nije objavilo izveštaj o javnom uvidu u vezi izrade. Treći nacionalni izveštaj je objavljen na internet prezentaciji Ministarstva zaštite životne sredine ali, prema podacima iz javnog UNFCCC registra, treći izveštaj nije dostavljen Sekretarijatu Konvencije.

Zakon o klimatskim promenama u čl. 6–10. utvrđuje postupak pripreme i sadržaj Strategije niskougljeničnog razvoja, a u čl. 13–15. postupak pripreme i sadržaj Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove. Nejasno iz kog razloga su Vlada i Skupština Republike Srbije definisale rok za izradu strategije niskougljeničnog razvoja koji nije uskladen sa zahtevima iz Sporazuma iz Pariza. Kao što je prethodno navedeno, Odlukom 1/CM.21 (tačka 35), kojom je usvojen Sporazum iz Pariza, potpisnice Sporazuma iz Pariza pozvane su da dostave svoje dugoročne strategije smanjenja emisija *GHG* do 2020. godine.

Takođe Odlukom 1/CM1 iz 2020. godine pozvane su države koje još to nisu učinile da dostave dugoročnu strategiju smanjenja emisija *GHG*. Istom odlukom pozvane su i države da dostave svoje izveštaje o adaptaciji pre prvog i pravovremeno u odnosu na svaki sledeći globalni presek (prvi je održan 2023. godine, a održavanje je planirano u petogodišnjem periodu), a u skladu sa Odlukom 9/CMA.1. Uprkos odredbama odluka 1/CM.21 i 1/CM1, članom 79. Zakona o klimatskim promenama utvrđen je rok za

<sup>17</sup> Izrada *NECP* zahtev je iz zakonodavstva EU. *NECP* izrađuju države članice, a *NDC* EU obuhvata čitavu Uniju pa države članice ne izrađuju svoje nacionalne dokumente

<sup>18</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine, izveštaji, <https://www.ekologija.gov.rs/dokumenta/klimatske-promene/izvestaji>.

<sup>19</sup> Dvogodišnji ažurirani izveštaj strana koje nisu navedene u Aneksu I, [https://unfccc.int/BURs?gad\\_source=1&gclid=CjwKCAiAk9itBhASEiwA1my\\_60JjmqEQT6C5tpKROkZELOhMf3sjDtCzsfHr3ZK0qe6aC6Dx-cNhoCK1gQAvD\\_BwE](https://unfccc.int/BURs?gad_source=1&gclid=CjwKCAiAk9itBhASEiwA1my_60JjmqEQT6C5tpKROkZELOhMf3sjDtCzsfHr3ZK0qe6aC6Dx-cNhoCK1gQAvD_BwE).

usvajanje Strategije niskougljeničnog razvoja od dve godine od dana stupanja na snagu Zakona.

U obrazloženju koje je priloženo uz Predlog Zakona o klimatskim promenama<sup>20</sup> navedeno je da obaveza izrade i donošenja Strategije niskougljeničnog razvoja proistiće iz člana 4. stav 19. Sporazuma iz Pariza, koji ne utvrđuje rok za izradu i dostavljanje strategije, kao i Uredbe EU 525/2013.

S obzirom na to da je Zakon o klimatskim promenama usvojen 2021. godine, jasno je da je Republika Srbija već kasnila sa dostavljanjem Strategije niskougljeničnog razvoja do 2020. godine, a onda je odredbom Zakona kojom se definiše rok od dve godine nakon donošenja Zakona za usvajanje strategije svesno to kašnjenje i produžila.

U skladu sa članom 15. Uredbe (EU) 2018/1999, koja je uključena u pravne tekovine Energetske zajednice Odlukom Ministarskog saveta 2021/14/MC u novembru 2021. godine, do stupanja na snagu ove uredbe trebalo je da svaka ugovorna strana da pripremi i dostavi Sekretarijatu Energetske zajednice svoju dugoročnu klimatsku strategiju.<sup>21</sup> U skladu sa članom 10. Odluke Ministarskog saveta 2021/14/MC, ova odluka je stupila na snagu na dan njenog usvajanja, odnosno 30. novembra 2021. godine.

Vlada Republike Srbije je svoju Strategiju niskougljeničnog razvoja dostavila Sekretarijatu Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime 10. januara 2024. godine. Rok od dve godine utvrđen je Zakonom o klimatskim promenama i za usvajanje programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove (dalje u tekstu: program prilagođavanja ili NAP). Zakon ne prepoznaje potrebu za revizijom planskih dokumenata, iako je to očekivano i utvrđeno Sporazumom iz Pariza.

Iako je Zakon o klimatskim promenama propisao da se strategija niskougljeničnog razvoja ostvaruje donošenjem akcionog plana za sprovođenje strategije, te propisao sadržaj tog plana, Zakon o klimatskim promenama ne propisuje rok za usvajanje ovog petogodišnjeg plana. Zakon o klimatskim promenama predviđa praćenje i ažuriranje akcionog plana za sprovođenje Strategije niskougljeničnog razvoja, ali ne i same strategije niti Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove.

Zakon ne propisuje obavezu da se izradi i dostavlja izveštaj o adaptaciji (deo BTR-a, NAP-a ili individualni). Izrada ovog izveštaja nije obaveza ni prema Sporazumu iz Pariza, ali su države pozvane da ove izveštaje dostavljaju. Ipak, kako je članom 64. propisano izveštavanje o sprovođenju planskih dokumenata (Strategija niskougljeničnog razvoja, Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove i akcioni plan za sprovođenje strategije), možda će upravo izveštaj o sprovođenju Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove i/ili pratećeg akcionog plana imati suštinu i formu, ili barem elemente izveštaja o adaptaciji.

Zakon ni na koji način ne prepoznaje potrebu za praćenjem finansijske i tehničke pomoći i potrebne i obezbedene pomoći za jačanje kapaciteta i izveštavanjem o njima.

Zakon o klimatskim promenama (član 16) utvrđuje obavezu Ministarstva da o nacrtu Strategije niskougljeničnog razvoja, Akcionog plana za sprovođenje strategije i Programa prilagodavanja na izmenjene klimatske uslove obavesti javnost i da omogući davanje mišljenja i primedbi, u skladu sa zakonom kojim se propisuje izrada i usvajanje dokumenata javnih politika. Procesi izrade Strategije niskougljeničnog razvoja i Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove ovo su omogućili.

<sup>20</sup> Predlog Zakona o klimatskim promenama, zakona/2021/337-21%20-%20Lat..pdf

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_)

<sup>21</sup> REGULATION (EU) 2018/1999 of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action Incorporated and adapted by the Ministerial Council Decision 2021/14/MC-EnC of 30 November 2021 on incorporating Regulation (EU) 2018/1999 in the Energy Community acquis communautaire and amending Annex I of the Treaty; DECISION OF THE MINISTERIAL COUNCIL OF THE ENERGY COMMUNITY D/2021/14/MC-EnC: Amending Article 20 and Annex I to the Treaty establishing the Energy Community and incorporating Directive (EU) 2018/2001, Directive (EU) 2018/2002, Regulation (EU) 2018/1999, Delegated Regulation (EU) 2020/1044, and Implementing Regulation (EU) 2020/1208 in the Energy Community acquis communautaire.

## 3.2. Usklađenost sa pravnim tekovinama Evropske unije

Pri analizi usklađenosti Zakona o klimatskim promenama sa pravnim tekovinama EU pošlo se od prepostavke da su obaveze prema međunarodnoj zajednici hijerarhijski nadređene obavezama prema EU.

Tako je usklađenost Zakona o klimatskim promenama sa obavezama koje proističu iz zakonodavstva EU, ali su identične sa onima iz Sporazuma iz Pariza, analizirane samo u delu provere usklađenosti sa obavezama prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime i Sporazumu iz Pariza (kako bi se izbeglo ponavljanje ocene usklađenosti sa istim zahtevima više puta).

Takođe, prepostavilo se da svi rokovi i sadržaji moraju biti usklađeni i sa zahtevima iz Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, Sporazuma iz Pariza, zakonodavstva EU i Energetske zajednice.

### Zahtevi iz propisa EU u oblasti klimatskih promena

Evropska unija je Uredbom 2021/1119 (dalje u tekstu: Evropski zakon o klimi)<sup>22</sup> uvela u zakonodavni okvir ciljeve utvrđene Zelenim dogovorom EU<sup>23</sup>, koji se odnose, pre svega, na postizanje klimatske/karbonske neutralnosti odnosno neto nula emisija GHG 2050. godine, kao i smanjenje emisija GHG za 55% do 2030.

godine u odnosu na nivo emisija 1990. godine. Evropski zakon o klimi uspostavlja i osnov za realizaciju procesa kojim će biti utvrđeni ciljevi u pogledu smanjenja emisija GHG u 2040. godini.

Evropski zakon o klimi definiše potrebu za povećanjem uklanjanja emisija GHG kroz ponore i unapređenjem relevantnog zakonodavstva, konkretno uredbe kojom se reguliše smanjenje emisija iz sektora korišćenja zemljišta, promene namene zemljišta i šumarstva (engl. land use, land-use change and forestry – LULUCF), odnosno Uredbe LULUCF.<sup>24</sup> Zakon utvrđuje potrebu da se poboljša i niz drugih propisa u oblasti klimatskih promena, kao što su oni koji se odnose na funkcionisanje sistema trgovanja emisijama GHG (EU ETS) i zajedničke napore za smanjenje emisije GHG<sup>25</sup>.

Pored toga, Evropski zakon o klimi uspostavlja sistem praćenja napretka u postizanju ciljeva, kao i sektorskih politika koje vode do klimatske neutralnosti i pravovremenog reagovanja, odnosno sistem revizije na svakih pet godina, počevši od 2023. godine, u slučaju potrebe. Evropski zakon o klimi propisuje obavezu da

<sup>22</sup> Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 ('European Climate Law'), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1119>.

<sup>23</sup> Evropskizelenidogovor, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_en#documents](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en#documents).

<sup>24</sup> Regulation (EU) 2018/841 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending Regulation (EU) No 525/2013 and Decision No 529/2013/EU (Text with EEA relevance), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02018R0841-20230511>.

<sup>25</sup> Regulation (EU) 2023/857 of the European Parliament and of the Council of 19 April 2023 amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement, and Regulation (EU) 2018/1999, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/857/oj>.

se izrade dugoročne strategije do 1. 1. 2020. godine i 1. 1. 2029. godine i nakon toga na svakih 10. godina. Strategije se izrađuju za period od 30 godina, revidiraju na 5 godina i definišu put klimatske neutralnosti.

Evropski zakon o klimi najavljuje i ugljeničnu taksu na granicama EU (engl. CBAM – *carbon border adjustment mechanism*).

### **Ugovor o osnivanju Energetske zajednice**

Evropski zakon o klimi zasnovan je na Uredbi (EU) 2018/1999<sup>26</sup>, koja je sa određenim izmenama postala obavezujuća za Republiku Srbiju kroz Ugovor o osnivanju Energetske zajednice odnosno kroz Odluku Ministarskog saveta 2021/14/MC-EnC iz novembra 2021. godine (Ministerial Council Decision 2021/14/MC-EnC of 30 November 2021 on incorporating Regulation<sup>27</sup> (EU) 2018/1999 in the Energy Community *acquis communautaire* and amending Annex I of the Treaty), odnosno Odluku 2022/02/MC-EnC (Council Decision No 2022/02/MC-EnC on amending Ministerial Council Decision No 2021/14/MC-EnC amending Annex I to the Treaty Establishing the Energy Community and incorporating Directive (EU) 2018/2001, Directive (EU) 2018/2002, Regulation (EU) 2018/1999, Delegated Regulation (EU) 2020/1044, and Implementing Regulation (EU) 2020/1208 in the Energy Community *acquis communautaire*).<sup>28</sup>

Odlukom 2022/02/MC-EnC, države članice, među kojima je i Republika Srbija, obavezuju se na izradu i reviziju dugoročnih strategija, kao i integrisanih planova za energetiku i klimu (engl. *Integrated National Energy and Climate Plans – NECPs*) sa sadržajem propisanim u Aneksu I Odluke, i to prvo za period 2025–2030. godine sa dugoročnom perspektivom, a zatim i za period 2031–2040. godine. Prvi

NECP države članice Energetske zajednice dostavljaju do 30. 6. 2024. godine, drugi do 1. 1. 2029. godine (nacrt do 1. 1. 2028) i svake desete godine nakon toga. Zaključno sa 1. 1. 2034. godine države su u obavezi da dostave unapređeni poslednji predati NECP, odnosno obrazloženje zašto to nije potrebno.

Uz NECP, države su u obavezi da dostave i informacije o realizovanom procesu javnih konsultacija i mišljenja dobijenih od zainteresovane javnosti tokom konsultacija.

Od 15. 3. 2025. godine, i svake druge godine nakon toga, države članice su u obavezi da dostave izveštaj o napretku odnosno sprovođenju NECP-a.

Prema Odluci 2022/02/MC-EnC, ciljevi iz NECP-a moraju biti konzistentni sa onima iz dugoročnih klimatskih strategija odnosno sa nacionalnim ciljevima prema Sporazumu iz Pariza, a NECP mora sadržati obavezujuće ciljeve u pogledu smanjenja emisija GHG koji obezbeđuju postizanje nacionalnih ciljeva u pogledu smanjenja emisija GHG prema Sporazumu iz Pariza.

Prve dugoročne strategije koje su države članice u obavezi da predaju Sekretariatu Energetske zajednice jesu one koje će biti podnete najkasnije do 1. 1. 2029. godine i svake 10. godine nakon toga. Strategije se izrađuju za period od 30 godina i

<sup>26</sup> Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1999-20231120>

<sup>27</sup> [https://www.energy-community.org/dam/jcr:c755f9db-f6e7-448c-9cf5-0a5f02113ae2/19thMCDecision14\\_CEPII\\_30112021.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:c755f9db-f6e7-448c-9cf5-0a5f02113ae2/19thMCDecision14_CEPII_30112021.pdf).

<sup>28</sup> [https://www.energy-community.org/dam/jcr:421f0dca-1b16-4bb5-af86-067bc35fe073/Decision\\_02-2022-MC\\_CEP\\_2030targets\\_15122022.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:421f0dca-1b16-4bb5-af86-067bc35fe073/Decision_02-2022-MC_CEP_2030targets_15122022.pdf).

revidiraju, u slučaju potrebe, na 5 godina. Njihov sadržaj je definisan Aneksom IV. Odlukom 2022/02/MC-EnC, Energetska zajednica je utvrdila i obavezu izveštavanja o strategijama adaptacije do 15. marta 2023. godine.

Prema Odluci 2022/02/MC-EnC, Energetska zajednica je u obavezi da izradi strateški plan za smanjenje emisija metana iz sektora energetike, poljoprivrede i upravljanja otpadom na regionalnom nivou. Međutim, ako se ima u vidu da je Republika Srbija članica Globalne inicijative za smanjenje emisija metana<sup>29</sup>, čiji je cilj ograničenje emisija metana na 30% u poređenju sa emisijama ovog gasa u 2020. godini, jasno je da bi nacionalni plan delovanja takođe trebalo da postoji.

Usvajanjem Odluke 2022/02/MC-EnC, države članice Energetske zajednice prihvatile su i obavezu da do 15. 3. 2023. godine, i svake druge godine nakon toga, izveste Sekretarijat Energetske zajednice o politikama i merama za smanjenje emisija (u formatu i sadržaju propisanom u Aneksu VI) i do 15. 3. 2025. godine, i svake druge godine, o projekcijama emisija GHG (Aneks VII). Međutim, specifični detalji Odluke 2022/02/MC-EnC i trenutni status kad je reč o poštovanju ovih obaveza u pogledu izveštavanja od strane država članica nisu bili direktno dostupni u trenutku pisanja ove publikacije.

Takođe, države članice će, počevši od 15. 3. 2023. godine, i svake druge nakon toga, izvestiti Sekretarijat Energetske zajednice o svojim strategijama i planovima adaptacije na izmenjene klimatske uslove (Annex VIII). Počevši od 31. 7. 2023, i svake godine nakon toga, države članice

izvestiće o sredstvima prikupljenim kroz ugljenične takse ili slične mehanizme, što nije realizovano jer ovakav mehanizam nije ni najavljen.

U skladu sa Evropskim zakonom o klimi i, posledično, odlukama Ministarskog saveta 021/14/MC-EnC i 2022/02/MC-EnC, države članice su u obavezi da uspostave multisektorski dijalog kojim će lokalnim zajednicama, civilnom društvu, poslovnoj zajednici, investitorima i drugim zainteresovanim stranama biti omogućeno da diskutuju o različitim scenarijima pretpostavljenim za energetske politike i politike u oblasti klimatskih promena.

Odlukom 2022/02/MC-EnC utvrđene su obaveze Republike Srbije prema Energetskoj zajednici, koje obuhvataju i obaveze koje se odnose na smanjenje ukupnih emisija GHG (uključujući LULUCF), i to za -40,3% što iznosi 47,82 Mt ekvivalenta CO<sub>2</sub>, uključujući i ponore, u 2030. godini u odnosu na emisije u 1990. godini. Prema poslednjem usvojenom NDC-ju, koji je prethodio ovoj odluci Ministarskog saveta, cilj u pogledu smanjenja emisija GHG do 2030. godine odgovara smanjenju od 33,3% u odnosu na 1990, što je jednako smanjenju od 26,13 Mt ekvivalenta CO<sub>2</sub>. Posledično, može se očekivati da će sledeći NDC Republike Srbije kao cilj imati onaj prihvaćen u okviru Energetske zajednice. Ono što zabrinjava jeste činjenica da taj cilj u pogledu smanjenja emisija ne predstavlja značajnu promenu, zatim pitanje zašto NDC ne uključuje povećanje uklanjanja putem ponora (tačnije kompletan sektor korišćenja zemljišta, promene namene zemljišta i šumarstva – LULUCF), za razliku od NECP-a, kao i to da nije poznat nacionalni dokument koji razrađuje potrebne mere i aktivnosti za sektor šumarstva.

29 Globalna inicijativa za metan, <https://www.globalmethanepledge.org/>.

U Zakon o klimatskim promenama nisu uključeni zahtevi iz dve odluke Ministarskog saveta iz 2021. i 2022. godine, što je i opravdano s obzirom na to da su one usvojene nekoliko meseci pre usvajanja Zakona o klimatskim promenama. Međutim, zanimljivo je da nema inicijativa da odredbe ovih odluka postanu deo Zakona o klimatskim promenama (samo je potreba za izradom *NECP-a* preneta u Zakon o energetici).

### Sistem EU za trgovanje emisijama GHG

U sistem EU za trgovanje emisijama GHG (*EU ETS*) uključen je sektor proizvodnje energije, teške industrije i komercijalnih letova. Pravila su određena Direktivom 2003/87/EC<sup>30</sup> i svim njenim izmenama i dopunama<sup>31</sup>. *EU ETS* uvodi niz pravila u vezi sa emisijama GHG iz postrojenja koja su uključena u ovaj sistem, uključujući i pravila u vezi sa trgovanjem, besplatnim emisionim jedinicama, načinom transakcija i slično. Uspostavljanje sistema *EU ETS* započinje inicijalnom identifikacijom postrojenja koja su u sistemu *EU ETS* i izdavanjem dozvola za emisije GHG za ta postrojenja.

Pored stacionarnih postrojenja, *EU ETS* uključuje komercijalne avio-letove i vodni saobraćaj, dok bi novi sistem trgovanja trebalo da bude uspostavljen i za drumski saobraćaj i zgrade, namećući obaveze, prevashodno, snabdevačima goriva. Ovaj sistem bi trebalo da počne sa funkcionisanjem od 2026. godine.

Emisije iz sektora koji trenutno nisu obuhvaćeni sistemom *EU ETS* (saobraćaj, zgradarstvo, poljoprivreda, otpad), u EU pravno reguliše propis o zajedničkom naporu država članica EU za smanjenje emisija GHG (engl. *Effort Sharing Legislation – ESL*).<sup>32</sup> U skladu sa samim nazivom propisa, on određuje ciljeve u pogledu smanjenja

emisija GHG iz sektora koji nisu obuhvaćeni sistemom *EU ETS* za pojedinačne države članice EU. Odredbe ovog propisa ne važe za Republiku Srbiju, jer nije članica EU, ali je očekivano da se principi *ESL-a*, tačnije smanjenje emisija GHG iz sektora koji su u EU regulisani *ESL-om* urede i nacionalnim zakonodavstvom u procesu pristupanja EU.

Sa aspekta postizanja klimatske/karbonske neutralnosti od značaja je i Uredba *LULUCF*, koja utvrđuje dinamiku i pravila za postizanje carbonske neutralnosti za tri sektora: korišćenje zemljišta, poljoprivrednu i šumarstvo, i to do 2035. godine.

Transponovanje odredbi propisa EU i preuzimanje obaveza sličnih onima koje su EU i njene države članice preuzele u okviru Sporazuma iz Pariza proističu iz procesa pristupanja Republike Srbije EU, ali i su i potreba zbog sprovodenja Deklaracije iz Sofije (Zelena agenda za Zapadni Balkan) i pratećih dokumenata. Potpisivanjem Deklaracije iz Sofije, Republika Srbija se obavezala na usklađivanje sa Evropskim zakonom o klimi i postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine, praćeno utvrđivanjem ciljeva za 2030. godinu, daljim usklađivanjem sa sistemom *EU ETS*, odnosno uvođenjem taksi na ugljenik, ali se obavezala i na izradu strategije adaptacije i dekarbonizacije.

### CBAM – Ugljenična taksa na granicama EU

Evropska unija je uvela „ugljeničnu taksu“ na granicama EU za određene sektore, koji su među sektorima obuhvaćenim sistemom *EU ETS*, a kako bi konkurentnost privrede EU bila osigurana. CBAM je ekvivalent sistema *EU ETS* i kao cilj ima „naplatu“ sadržaja ugljenika u određenim proizvodima pri uvozu iz zemalja koje nisu članice Evropske unije. Naime, Uredba 2023/956<sup>33</sup> o uspostavljanju mehanizma za regulisanje

<sup>30</sup> Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0087>.

<sup>31</sup> Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union and amending Council Directive 96/61/EC (Text with EEA relevance), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02003L0087-20230605>.

<sup>32</sup> Effort sharing 2021–2030: targets and flexibilities, [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/effort-sharing-member-states-emission-targets/effort-sharing-2021-2030-targets-and-flexibilities_en).

<sup>33</sup> Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj>.

prekograničnih emisija ugljenika (engl. *carbon border adjustment mechanism – CBAM*) stupila je na snagu 17. maja 2023. Cilj ove Uredbe je da osigura konkurentnost privrede EU uz postizanje visoko postavljenih klimatskih ciljeva iz Evropskog zelenog dogovora, ali i da pomogne globalnom postizanju ciljeva Sporazuma iz Pariza.

Suština CBAM-a je oporezivanje dela proizvoda i roba u sistemu EU ETS (gvožđe i čelik, cement, aluminijum, vodonik, veštačko đubrivo i električna energija) proizvedenih van teritorije EU koji se uvoze u EU, a koji imaju emisije ugljen-dioksida, azotovih oksida i perfluorougljenika po jedinici proizvoda veće od onih koji se proizvode na teritoriji EU.

Izuzeće od primene CBAM-a moguće je ako:

- I. država ili teritorija primjenjuje EU ETS ili su EU i ta treća zemlja sklopile sporazum na osnovu koga je sistem EU za trgovanje emisijama GHG povezan sa sistemom trgovanja emisijama GHG te treće zemlje, kao što je to slučaj u odnosima između EU i Švajcarske<sup>34</sup>; Evropska unija zaključila je Dogovor o Evropskom ekonomskom prostoru (engl. Agreement on the European Economic Area – EEA) sa Islandom, Norveškom i Lihtenštajnom<sup>35</sup>, na osnovu kog su ove države izuzete iz mehanizma regulisanja prekograničnih emisija ugljenika;
- II. cena emisija ugljenika u zemlji porekla jeste ekvivalentna ceni jedinice emisije na tržištu EU ETS. Posebne odredbe (6 uslova) moraju biti ispunjene da bi se iz naplate CBAM-a izuzela električna energija i to kada je tržište električne energije zemlje koja traži izuzeće integrисano sa tržistem električne energije EU i ne postoje tehnička rešenja za primenu CBAM-a. Tih šest uslova su sledeći:

1. sklopljen je sporazum između EU i zemlje na koju se izuzeće odnosi kojim je utvrđena obaveza primene prava EU u oblasti električne energije, pre svega zakon koji se odnosi na korišćenje obnovljivih izvora energije;
2. u okviru nacionalnog zakonodavstva sprovode se glavne odredbe prava EU o tržištu električne energije;
3. zemlja na koju se izuzeće odnosi preuzela je obavezu u pogledu postizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine, uz obavezu dostavljanja dugoročne Strategije niskougljeničnog razvoja Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime;
4. zemlja na koju se izuzeće odnosi poštuje rokove koje je, pri podnošenju zahteva za izuzeće, postavila u planu delovanja za dostizanje klimatske neutralnosti i pokazuje napredak u usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa klimatskim zakonodavstvom EU kad je reč o klimi, postizanju istovetne cene emisija GHG kao u EU, kao i osnivanju sistema ekvivalentnog sistemu EU ETS do 1. januara 2030;
5. zemlja na koju se izuzeće odnosi ima obavezu da dostavlja plana delovanja Evropskoj komisiji, sa rasporedom donošenja i postizanja mera od značaja za sprovođenje uslova 3 i 4;
6. zemlja na koju se izuzeće odnosi je uspostavila efikasan sistem za sprečavanje indirektnog uvoza električne energije u EU iz drugih zemalja ili područja koja ne ispunjavaju uslove 1 i 4.

Evropska komisija prati i, ukoliko proceni da nije ostvareno dovoljno predak u ispunjavanju jednog od šest uslova ili preduzete mere nisu u skladu sa ciljevima utvrđenim zakonodavstvom EU u

<sup>34</sup> 2024 arrangement for the execution of transfers between the emission trading registries of the EU and Switzerland, [https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/2024-arrangement-execution-transfers-between-emission-trading-registries-eu-and-switzerland-2023-11-21\\_en#:~:text=The%20Agreement%20between%20the%20EU,Trading%20System%20and%20vice%20versa](https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/2024-arrangement-execution-transfers-between-emission-trading-registries-eu-and-switzerland-2023-11-21_en#:~:text=The%20Agreement%20between%20the%20EU,Trading%20System%20and%20vice%20versa).

<sup>35</sup> European Economic Area (EEA), Relations with the EU, <https://www.efta.int/eea>.

oblasti klime i životne sredine ili da su preduzete mere protivne ciljevima dekarbonizacije, ima pravo da ukine status izuzeća za električnu energiju.

Prednost korišćenja mehanizama izuzeća od CBAM-a jeste zadržavanje sredstava prikupljenih naplatom i finansiranje klimatskog delovanja u zemlji porekla/proizvodnje, umesto odlivanja u budžet EU i finansiranja klimatskog delovanja na teritoriji EU.

Prelazna faza CBAM-a počela je 1. oktobra 2023. godine i podrazumeva podnošenje izveštaja o emisijama GHG. Od početka 2026. godine kreće naplata emisija GHG. Do kraja 2024. godine očekivana je revizija Uredbe o CBAM-u, u smislu dopune liste sektora, tačnije uključivanja svih sektora koji su sada regulisani sistemom EU ETS.

### Ocena usklađenosti sa pravnim tekovinama EU i međunarodnim sporazumima

U članu 2. Zakona EU o klimi utvrđena je opredeljenost EU ka postizanju karbonske neutralnosti najkasnije do 2050. godine, što nije slučaj u Zakonu o klimatskim promenama Republike Srbije. Tako je Zakon o klimatskim promenama još jedan u nizu dokumenata koji ne utvrđuju kao cilj postizanje karbonske neutralnosti. Zakon o klimatskim promenama Republike Srbije ne definiše mehanizme finansiranja klimatskog delovanja, što izaziva sumnju u efikasnost sprovođenja Zakona o klimatskim promenama, niti to čini politika čija izrada, monitoring i unapređenje su propisani Zakonom o klimatskim promenama.

Ovde treba podsetiti da je Evropska komisija u svom poslednjem Izveštaju o napretku za Republiku Srbiju<sup>36</sup> pozvala donosioce odluka da hitno preduzmu korake za uspostavljanje mehanizma za naplatu ugljenične takse ekvivalentnog sistemu EU ETS, a kako bi unapredila usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i pripremila se za CBAM, čije sprovođenje počinje od 1. oktobra 2023.

Zanimljivo je i da Zakon o klimatskim promenama uvodi, kao jedini finansijski mehanizam koji može da doprinese smanjenju emisija GHG, mehanizam čistog razvoja, koji nije operativan od završetka Kjoto protokola te je pod okriljem Sporazuma iz Pariza dobio je potpuno drugačiji naziv, smisao i način primene. Dakle, član 18. Zakona o klimatskim promenama, kojim se uvodi mehanizam čistog razvoja, sigurno bi trebalo da bude razlog za iniciranje izmene ovog zakona.

Zakon o klimatskim promenama ne prenosi ni odredbe u vezi sa potrebom da se izradi NECP, ali je odredba preneta u Zakon o energetici, te to nije nedostatak Zakona o klimatskim promenama. Ono što jeste manjkavost Zakona o klimatskim promenama, ali i Zakona o energetici (u delu kojim se prenose odredbe u vezi sa NECP-om) jeste izostanak veze dugoročne strategije mitigacije (što je Strategija niskougljeničnog razvoja) i NECP-a.

Zakon ne prenosi odredbe koje se tiču potrebe za smanjenjem emisija metana (uključujući strateški plan za postizanje tog smanjenja), iako je Republika Srbija članica Globalne inicijative za smanjenje emisija metana.

Iako je već pri usvajanju Zakon o klimatskim promenama bio neusklađen sa tadašnjim zakonodavstvom EU, ni tri godine nakon njegovog usvajanja nije iniciran proces koji bi vodio izmenama i dopunama ovog zakona s ciljem njegovog usaglašavanja sa važećim pravnim tekovinama EU. S obzirom na odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje propisuju uslove procesa pridruživanja Evropskoj uniji, cilj je dostići ekonomske standarde poput onih unutar EU. Ovo se ostvaruje primarno kroz uspostavljanje jednakih pravila za sve učesnike u procesu, što bi trebalo da doprinese povećanju konkurentnosti privrede. Međutim, postaje sve očiglednije da se privreda koja ne posluje u skladu sa pravilima EU, uključujući i mehanizam za ugljenično prilagođavanje na granicama (engl. Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM), susreće sa ograničenjima i izazovima koji smanjuju njenu konkurentnost.

<sup>36</sup> Serbia 2023 Report, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53\\_en?filename=SWD\\_2023\\_695\\_Serbia.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/9198cd1a-c8c9-4973-90ac-b6ba6bd72b53_en?filename=SWD_2023_695_Serbia.pdf).

Jednostavna potvrda neusklađenosti i potrebe za usklađivanjem je činjenica da Zakon o klimatskim promenama ne obuhvata sve sektore koji su u *ETS*-u, jer nije uključen vodni saobraćaj. Značajno je da će *EU ETS* uključiti i drumski saobraćaj i zgrade od 2026. godine, što će ponovo uticati na sadržaj Zakona o klimatskim promenama Republike Srbije.

Ono što posebno zabrinjava jeste to što Zakon o klimatskim promenama ne obezbeđuje mehanizme finansiranja klimatskog delovanja uopšte, pa ni one ekvivalentne sistemu *EU ETS*. Zakon o klimatskim promenama ne prepoznaje ni *CBAM* i potrebu reagovanja na ovaj mehanizam kako bi se očuvala konkurentnost privrede Republike Srbije.

Na kraju, jasno je da sistem izveštavanja prema Energetskoj zajednici u pogledu klimatskih promena nije propisan Zakonom o klimatskim promenama, niti je sistem izveštavanja uspostavljen odgovarajućim propisom.



# 4. Sprovodenje Zakona o klimatskim promenama

Cilj Zakona o klimatskim promenama (član 3) jeste uspostavljanje mehanizama za pravovremeno, transparentno, tačno, dosledno, uporedivo i potpuno izveštavanje i verifikaciju informacija o ispunjenju obaveza prema Zakonu o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, Zakona o potvrđivanju Kjoto protokola, Zakona o potvrđivanju Doha amandmana na Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promeni klime i Zakonu o potvrđivanju Sporazuma iz Pariza, kao i za monitoring i izveštavanje o emisijama *GHG* izazvanih ljudskom aktivnošću iz izvora i uklonjenih putem ponora i aktivnostima prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove preduzetim na isplativ i ekonomski efikasan način.

U obrazloženju predloga Zakona o klimatskim promenama koji je upućen Narodnoj skupštini Republike Srbije na usvajanje navedeno je da ovaj zakon obezbeđuje transpoziciju relevantnih propisa EU, iako to nije eksplicitno navedeno u članu 3. Zakona.<sup>37</sup>

## Sprovodenje zakona na nacionalnom nivou

U Zakonu o klimatskim promenama dalje se navodi da državni organi i organizacije treba da

usvoje odgovarajuće sektorske politike i mere iz delokruga svoje nadležnosti kako bi ciljevi ovog zakona bili postignuti, a stiče se utisak da bi ove politike i mere trebalo da budu zasnovane na dokumentima u oblasti klimatskih promena koje propisuje ovaj zakon, a ti dokumenti su:

- 1| strategija niskougljeničnog razvoja;
- 2| akcioni plan za sprovođenje strategije;
- 3| program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove.

<sup>37</sup> Predlog Zakona o klimatskim promenama (str. 36), [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2021/337-21%20-%20Lat..pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2021/337-21%20-%20Lat..pdf).

Zakon o klimatskim promenama propisuje da će strategija niskougljeničnog razvoja i program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove biti doneti u roku od dve godine od dana stupanja na snagu ovog zakona (do 31. marta 2023). Iako su ovi dokumenti usvojeni, nijedan od dva dokumenta nije usvojen u propisanom roku.

Vlada Republike Srbije je 1. juna 2023. godine usvojila Strategiju niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period od 2023. do 2030. godine, a Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove za period 2023–2030. godine sa Akcionim planom usvojila je 25. decembra 2023. godine, u mandatu tehničke Vlade. Pored toga što je Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove usvojila Vlada u tehničkom mandatu, ovaj dokument je usvojen na kraju godine koja je početna godina sprovođenja, dok je Strategija niskougljeničnog razvoja usvojena polovinom svoje prve godine sprovođenja. Oba dokumenta usvojena su dve godine nakon početne godine primene trenutno važećeg NDC (koji je trebalo da detaljnije razraduju ova dva nacionalna dokumenta, kako je to već objašnjeno u poglavlju 2.1. ove analize).

Iako Zakon o klimatskim promenama propisuje da se Strategija niskougljeničnog razvoja ostvaruje donošenjem akcionog plana, on nije usvojen ni do kraja 2023. godine. Osim što izostaje sprovođenje Zakona o klimatskim promenama u ovom delu, evidentno je da i praćenje sprovođenja Strategije niskougljeničnog razvoja neće biti moguće usled izostanka akcionog plana koji bi utvrdio mere i politike koje će obezrediti sprovođenje i pokazatelje praćenja.

Strategija niskougljeničnog razvoja i akcioni plan su dokumenti na osnovu kojih Vlada propisuje ograničenja emisija GHG za period od deset godina i to na godišnjem nivou za postrojenja i vazduhoplovne aktivnosti, za emisije GHG iz sektora i kategorija u kojima dolazi do sagorevanja goriva i fugitivnih emisija iz goriva, industrijskih procesa i upotrebe proizvoda, kao i iz sektora poljoprivrede i otpada

(član 11. Zakona o klimatskim promenama). Istovremeno, u skladu sa članom 80. Zakona o klimatskim promenama, Vlada će prvo propisati ograničenja emisija GHG za period koji počinje 2021. godine, a završava se 2030. godine.

U obrazloženju Predloga Zakona o klimatskim promenama navedeno je da članovi 11. i 12. „definišu potrebu ispunjenja obaveza Sporazuma iz Pariza, ali i delimičnu transpoziciju Odluke 406/2009/EC<sup>38</sup> primenom njenog osnovnog koncepta propisivanja nivoa emisija GHG. Član 11. Predloga zakona o klimatskim promenama definiše da će podzakonskim aktom koji donosi Vlada biti propisani nivoi emisija GHG: iz izvora na nacionalnom nivou, za postrojenja i vazduhoplovne aktivnosti i za emisije GHG iz sektora i kategorija u kojima dolazi do sagorevanja goriva i fugitivnih emisija iz goriva, industrijskih procesa i upotrebe proizvoda, poljoprivrede i otpada za period od deset godina i godišnje količine emisija u ovom periodu za navedene sektore.“

Međutim, Vlada nije usvojila ovaj podzakonski akt i nije propisala ograničenja do kraja 2023. godine (iako je Strategija niskougljeničnog razvoja usvojena u junu 2023. godine). Istovremeno, nije jasno zašto Zakon o klimatskim promenama predviđa ograničenje emisija od 2021. godine, a Strategija niskougljeničnog razvoja je izrađena za period 2023–2030. godine.

Odredbe Zakona o klimatskim promenama u vezi sa učešćem javnosti u procesu donošenja planskih dokumenata jesu ispunjene, iako ostaje pitanje da li su dovoljne za potpunu transparentnost procesa pripreme dokumenata od tolikog značaja, kao što su Strategija niskougljeničnog razvoja i Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove.

Javna rasprava o Predlogu strategije niskougljeničnog razvoja sprovedena je u periodu od 27. decembra 2019. do 24. januara 2020. Međutim, od 2020. do 2023. godine došlo je do značajnih promena u pogledu globalnih

<sup>38</sup> Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009D0406>.

ciljeva i ciljeva EU koji se odnose na smanjenje emisija GHG, kao i do promena spoljnopolitičkih okolnosti koje su značajno uticale na energetske i klimatske politike EU. Ovde se, pre svega, misli na rat u Ukrajini i njegov uticaj na energetsko tržište EU, pa posledično i na energetsku politiku zemalja kandidata za članstvo u EU. Takođe, Evropskim zelenim dogovorom i Evropskim zakonom o klimi, povećane su ambicije EU u pogledu smanjenja emisija GHG, sa utvrđenim ciljem u pogledu klimatske neutralnosti Evrope do 2050. Republika Srbija se obavezala da zajedno sa EU doprinese ostvarivanju ovog cilja potpisivanjem Sofijske deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan u novembru 2020. godine. Strategija niskougljeničnog razvoja je zasnovana na proračunima emisija GHG do 2015. godine, te u dokumentu koji je usvojen u junu 2023. godine nisu uzeti u obzir proračuni emisija GHG u periodu nakon 2015. godine. Podaci iz inventara GHG do 2020. godine bili su dostupni Agenciji za zaštitu životne sredine pre usvajanja Strategije niskougljeničnog razvoja, ali ovi podaci nisu uzeti u obzir.

U skladu sa članom 64. Zakona o klimatskim promenama, trebalo bi da Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije izveštava Vladu o realizaciji akcionog plana, Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, realizaciji politika i mera, projekcijama i postizanju kvantitativnih ciljeva iz Strategije niskougljeničnog razvoja, a Vlada da izveštaje podnosi Narodnoj skupštini.

Vlada propisuje formu, sadržaj i rokove za dostavljanje izveštaja. U skladu sa odredbom da će propisi biti usvojeni u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu Zakona o klimatskim promenama, očekivano je da je i propis koji utvrđuje formu, sadržaj i rokove za dostavljanje izveštaja izrađen, što nije slučaj ni nakon tri godine od usvajanja.

Zakon o klimatskim promenama propisuje, u članu 9, da dokumenti javnih politika moraju sadržati kvantitativnu procenu uticaja na

promenu nivoa emisije GHG iz izvora i uklanjanje pomoću ponora; međutim, nije definisan mehanizam praćenja sprovođenja ovog člana. Odabir dokumenata javnih politika usvojenih nakon stupanja na snagu Zakona o klimatskim promenama izvršen je po principu slobodnog uzorka (Program razvoja cirkularne ekonomije za period 2022–2024. godine – iz 2022; Program podsticanja regionalnog rasta u Republici Srbiji u 2023. godini; Program podsticanja razvoja preduzetništva kroz finansijsku podršku za početnike u poslovanju i mlade u 2023. godini), što ukazuje na to da se ova odredba Zakona o klimatskim promenama ne sprovodi.

Iako je 2021. godine u skladu sa Zakonom osnovan Nacionalni savet za klimatske promene, on je za sada održao samo dve sednice.<sup>39</sup> Čak i u godinama kada je zasedao, nije ispunjena obaveza godišnjeg dostavljanja izveštaja o radu Vladi.

U novembru 2023, Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) poslao je zahtev Ministarstvu zaštite životne sredine tražeći pristup godišnjim izveštajima Nacionalnog saveta za klimatske promene za period između 2017. i 2022. godine, kao i informaciju o tome da li su ti izveštaji dostupni javnosti. Ministarstvo je krajem decembra odgovorilo da ne raspolaže traženim dokumentima i da oni nisu objavljeni javno. Ovo je u suprotnosti sa članom 13. Poslovnika o radu Nacionalnog saveta za klimatske promene<sup>40</sup>, koji nalaže da izveštaji o radu i aktivnostima Saveta budu javno dostupni na zvaničnom sajtu ministarstva zaduženog za zaštitu životne sredine. Prema članu 14. Poslovnika, Savet je obavezan da svake godine Vladi dostavi izveštaj o radu. Poslednja sednica je održana početkom septembra 2022. godine, što je utvrđeno na osnovu jednog od dva javno dostupna zapisnika sa sednica. U trenutku pisanja ove publikacije nije poznato da li je Savet održavao sednice tokom 2023. godine niti da li je Savet obavljao zadatke opisane u Poslovniku. Nije poznato ni da li je i na koji način Savet učestvovao u pripremi Strategije niskougljeničnog razvoja za

39 <https://www.ekologija.gov.rs/dokumenta/klimatske-promene/nacionalni-savet-za-klimatske-promene>.

40 Poslovnik o radu Nacionalnog saveta za klimatske promene, [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2022-05/poslovnik\\_o\\_radu\\_nacionalnog\\_saveta\\_za\\_klimatske\\_promene.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2022-05/poslovnik_o_radu_nacionalnog_saveta_za_klimatske_promene.pdf)

usvajanje 2023. godine, kao ni u postupku izrade i usvajanja NAP-a.

Zakon o klimatskim promenama uspostavlja sistem merenja i izveštavanja odnosno izdavanja dozvola za postrojenja i komercijalne avio-letove u sistemu EU ETS u skladu sa zakonodavstvom EU. U decembru 2023. godine usvojen je Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama GHG<sup>41</sup>, kao poslednji od potrebnih propisa za sprovođenje odredbi iz glave IV Zakona o klimatskim promenama, odnosno za izdavanje dozvola za emisije GHG operaterima stacionarnih postrojenja. Lista svih usvojenih podzakonskih akata nalazi se u Prilogu I.

Pored donošenja navedenog propisa, treba imati u vidu da je Ministarstvo zaštite životne sredine u obavezi da na svojoj internet prezentaciji objavljuje određene elemente potrebne za primenu metodologije monitoringa, kao što su standardni faktori, metode procene za utvrđivanje udela biomase i drugo, a u skladu sa članom 35. Zakona o klimatskim promenama, što je dodatni zahtev za pripremu plana monitoringa<sup>42</sup> odnosno podnošenje zahteva za izdavanje dozvole.

U skladu sa Zakonom o klimatskim promenama, operater postrojenja dužan je da podnese zahtev za izdavanje dozvole najkasnije u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu propisa. Stoga, treba očekivati podnošenje zahteva najkasnije do kraja juna 2024. godine. Značajan pozitivni pomak jeste to što je obezbeđen sistem za elektronsko podnošenje zahteva<sup>43</sup>, koji bi u velikoj meri trebalo da olakša ne samo podnošenje zahteva za dozvolu, već i komunikaciju između podnosioca i obrađivača zahteva, odnosno funkcionisanje sistema. Sistem za elektronsko podnošenje zahteva za izdavanje dozvole, nažalost, ne sadrži potrebne elemente za izradu plana monitoringa.

Uz pretpostavku da je cilj Zakona o klimatskim promenama – u delu IV, koji se odnosi na monitoring i izveštavanje o emisijama GHG iz

stacionarnih postrojenja – da operatere, kao i Vladu pripremiza pregovore i efikasan odgovor na mehanizme kakav je CBAM, postavlja se pitanje njegove svrsishodnosti u primjenjenim rokovima. Naime, Ministarstvo zaštite životne sredine ima maksimalno 9 meseci da po prijemu zahteva za izdavanje dozvole nju i izda. Odavde sledi da će samo ukoliko Ministarstvo zaštite životne sredine izda dozvolu u 2024. godini, monitoring na nivou postrojenja početi da funkcioniše u 2025. kako bi prve izveštaje operateri predali 2026. godine, koja će, po svemu sudeći, biti i prva godina uključenja u CBAM svih sektora koja su u sistemu EU ETS. Istovremeno, početak izveštavanja u 2026. godini neće pravovremeno obezbediti Vladi elemente za pokretanje zahteva za izuzeće od primene CBAM-a. Situacija bi mogla biti još neizvesnija i za konkurentnost privrede Republike Srbije, odnosno još izazovnija u slučaju odlaganja početka primene ovih odredbi iz Zakona o klimatskim promenama, izazvanog izostankom potrebnih elemenata za izradu planova monitoringa ili pomeranjem rokova za podnošenje zahteva za izdavanje dozvole.

Uočava se ozbiljno kašnjenje u prihvatanju zakonodavnih mera koje omogućavaju monitoring i izveštavanje o emisijama iz stacionarnih izvora. Takođe je evidentno da postoje zastoji u donošenju propisa koji se tiču vazduhoplovnih operacija. U svetu činjenice da je trebalo da propisi na osnovu Zakona o klimatskim promenama koji se odnose na operatere vazduhoplova stupe na snagu 1. januara 2023. godine (prema članu 77), kašnjenje u sprovođenju ovih odredbi može dovesti do daljih izazova u ispunjavanju klimatskih ciljeva i standarda.

U članu 66. Zakona o klimatskim promenama propisuje se obaveza plaćanja administrativne takse i kaže se da operater snosi troškove plaćanja administrativnih taksi, utvrđenih u skladu sa posebnim propisima, za podnošenje zahteva za izdavanje dozvole u skladu sa ovim

<sup>41</sup> Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte („Službeni glasnik RS”, broj 118/2023).

<sup>42</sup> „Plan monitoringa je plan u skladu sa kojim operater postrojenja odnosno operater vazduhoplova vrši monitoring emisija GHG iz postrojenja odnosno vazduhoplovnih aktivnosti”, Zakon o klimatskim promenama („Službeni glasnik RS”, broj 26/2021), član 5. stav 1. tačka 23.

<sup>43</sup> [https://e-ghg-portal.ekologija.gov.rs/sign\\_in](https://e-ghg-portal.ekologija.gov.rs/sign_in).

zakonom, izdavanje odobrenja u skladu sa ovim zakonom, izmenu dozvole i izmenu plana monitoringa. Izmenama i dopunama Zakona o republičkim administrativnim taksama iz 2023. godine uvedena je naknada za izdavanje dozvole za emisiju gasova sa efektom staklene bašte (GHG) operatoru postrojenja.

U Zakonu o republičkim administrativnim taksama<sup>44</sup> propisan je tarifni<sup>45</sup> broj 191a „za izdavanje dozvole za emisiju gasova sa efektom staklene bašte (GHG) operatoru postrojenja u skladu sa zakonom kojim se uređuju klimatske promene“ u iznosu od 31.680 dinara. U trenutku pisanja ove publikacije nije poznat ukupan iznos naplate republičkih administrativnih taksi u 2023. godini na osnovu ove tarife.

U skladu sa Članom 58. Zakona, Agencija za zaštitu životne sredine (dalje u tekstu: Agencija) uspostavlja i vodi inventar GHG i priprema izveštaj o inventaru GHG, koji je sastavni deo izveštaja o stanju životne sredine u Republici Srbiji. Inače, Agencija više od decenije priprema godišnje inventare GHG u skladu sa članom 50. Zakona o zaštiti vazduha.<sup>46</sup> Ovaj član Zakona o zaštiti vazduha nije stavljen van snage stupanjem na snagu Zakona o klimatskim promenama, odnosno izmenama i dopunama Zakona o zaštiti vazduha iz 2021. godine. Zakon propisuje i da su organi i organizacije koje odredi Vlada (propisom koji donosi Vlada) u obavezi da podatke, koje propiše Vlada, dostavljaju Agenciji za zaštitu životne sredine za potrebe izrade inventara GHG. Organi i organizacije dužni su da sklope sporazum sa Agencijom (kojim se utvrđuju obaveze tih organa i organizacija i, naročito, podaci, rokovi, oblik i način za njihovo dostavljanje) najkasnije u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu propisa Vlade kojim su određene te organizacije i njihove obaveze. Nije poznato da li su Agencija za zaštitu životne sredine i organi i organizacije zaključile sporazum.

Za potrebe uspostavljanja sistema inventara GHG, Vlada je 2023. godine usvojila Uredbu<sup>47</sup> kojom je odredila organe i organizacije koji dostavljaju podatke potrebne za izradu inventara GHG (član 59), i to sa zakašnjenjem u odnosu na rok koji je propisan Zakonom o klimatskim promenama. Pored toga, stiče se utisak da sistem izrade inventara i izveštaja o inventaru nije operativan. Ovo pre svega zaključujemo na osnovu izostanka prikazivanja inventara GHG u izveštajima o stanju životne sredine, prema odredbama Zakona (član 58).

Apsolutno nije moguće objasniti ovaj izostanak, s obzirom na to da je izradu inventara GHG trebalo nastaviti u skladu sa odredbama člana 50. Zakona o zaštiti vazduha.

Takođe, nakon dve godine od usvajanja Zakona o klimatskim promenama nije moguće utvrditi ni da li je uspostavljen funkcionalan sistem pripreme i izveštavanja o projekcijama i politikama i merama, a s obzirom na kasno usvajanje dokumenata javnih politika, izostanak uključenja procena uticaja sektorskih politika na nivoe emisija GHG i izostanak svih potrebnih propisa. Sličan zaključak može se izvesti i za delove Zakona o klimatskim promenama koji se odnose na nadzor i kaznene odredbe.

### Sprovođenje zakona na lokalnom nivou

Zakon o klimatskim promenama prepoznaže značaj uključenja lokalnih zajednica u pitanja klimatskih promena, dajući značajan osnov za efikasno sprovođenje mera mitigacije i adaptacije.

Prema članu 63. Zakona o klimatskim promenama, organi i organizacije, uključujući organe i organizacije lokalnih samouprava nadležne za poslove zaštite životne sredine, dužni su da vrše procenu efekata politika i

<sup>44</sup> Zakon o republičkim administrativnim taksama („Službeni glasnik RS“, br. 43/2003, 51/2003, 61/2005, 101/2005, 5/2009, 54/2009, 50/2011, 70/2011, 55/2012, 93/2012, 47/2013, 65/2013, 57/2014, 45/2015, 83/2015, 112/2015, 50/2016, 61/2017, 113/2017, 3/2018, 50/2018, 95/2018, 38/2019, 86/2019, 90/2019, 98/2020, 144/2020, 62/2021, 138/2022, 54/2023 i 92/2023).

<sup>45</sup> „Tarifa“ jeste tarifa republičkih administrativnih taksi, koja je sastavni deo ovog zakona”, Zakon o republičkim administrativnim taksama, član 1a, stav 1. tačka 4).

<sup>46</sup> Zakon o zaštiti vazduha („Službeni glasnik RS“, br. 36/2009, 10/2013 i 26/2021).

<sup>47</sup> 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, („Službeni glasnik RS“, broj 43/2023).

mera na nivo emisija GHG i o njima izveštavaju Ministarstvo zaštite životne sredine. Prema istom članu ovog zakona, Vlada određuje listu organa i organizacija koji imaju obavezu, kao i sadržaj, oblik i rokove za izveštavanje. Ni tri godine nakon usvajanja Zakona o klimatskim promenama i više od 6 meseci nakon usvajanja Strategije niskougljeničnog razvoja, Vlada nije utvrdila ovu listu, niti su uspostavljeni mehanizmi izveštavanja, iako je Republika Srbija realizovala projekat CBIT u vrednosti od preko milion američkih dolara (USD).<sup>48</sup>

Članom 15. Zakona o klimatskim promenama utvrđena je obaveza organa i organizacija nadležnih za sprovođenje mera prilagođavanja sadržanih u Programu prilagođavanja i u politikama sektora pogodjenih klimatskim promenama (što uključuje i organe i organizacije na lokalnom nivou) da do 15. marta svake godine, a počevši od druge kalendarske godine nakon godine usvajanja Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, dostavljaju Ministarstvu zaštite životne sredine izveštaj o sprovedenim merama prilagođavanja. Kako je Program usvojen u decembru 2023. godine, još uvek nije nastupila obaveza izveštavanja o realizaciji Programa.

S obzirom na to da nijedan od potrebnih propisa nije usvojen, jasno je da nema sprovođenja Zakona o klimatskim promenama na nivou lokalnih zajednica. Dodatno, pri oceni sprovođenja Zakona o klimatskim promenama moglo bi biti korisno oceniti uopšte kapacitete lokalnih samouprava za bavljenje klimatskim promenama, kroz integrisanje pitanja klimatskih promena u ključne lokalne dokumente (prostornog plana jedinice lokalne samouprave, generalnog urbanističkog plana, planova smanjenja rizika od katastrofa i slično).



<sup>48</sup> Uspostavljanje okvira transparentnosti prema Sporazumu o klimi iz Pariza, <https://www.klimatskepromene.rs/wp-content/uploads/2019/05/Dan-2-4.-CBIT-projekat.pdf>.

## 5. Zaključci

Zakon o klimatskim promenama stupio je na snagu 31. marta 2021. godine i nalaže donošenje propisa do 31. marta 2022. godine, sa izuzetkom propisa koji se odnose na operatere vazduhoplova, koje je trebalo doneti do 1. januara 2023. godine. (čl. 77. i 79). Ni dve godine od kada je ovaj zakon stupio na snagu nisu usvojeni svi potrebni propisi, te stoga nema ni potpunog sprovođenja. Akti čije je usvajanje propisano Zakonom o klimatskim promenama nisu usvojeni u predviđenom vremenskom roku, što dovodi do situacije u kojoj Republika Srbija ne ispunjava, ili ne ispunjava na vreme, svoje obaveze koje proizlaze iz Pariskog sporazuma i obaveza preuzetih u okviru Energetske zajednice.

U načelu, sprovođenje Zakona o klimatskim promenama do sada je najvećim delom realizovano u oblasti pripreme dokumenata politika. Naime, iako sa zakašnjenjem u odnosu na rok propisan ovim zakonom, Vlada je usvojila Strategiju niskougljeničnog razvoja (ali ne i akcioni plan za sprovođenje te strategije) i Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove.

Zakon ne prepoznaje međusobnu vezu dokumenata čija izrada proizlazi iz odredbi Sporazuma iz Pariza i onih koji proističu iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice (Strategija i NECP, kao i NDC) i nije utvrđen sistem praćenja procene uticaja sektorskih politika na nivoe emisija GHG, što je jedan od ključnih mehanizama za dekarbonizaciju privrede Republike Srbije.

Zakon ne transponuje neke od ključnih odredbi Sporazuma iz Pariza i propisa EU, niti dve ključne odluke Ministarskog saveta EZ, a posebno zabrinjava činjenica da proces izmene i dopune Zakona o klimatskim promenama, kako bi se ta neusklađenost prevazišla, nije iniciran zaključno sa krajem 2023. godine. Ovo posebno imajući u vidu:

- » to da Zakon i/ili bilo koji od usvojenih dokumenata ne utvrđuju rok za postizanje karbonske neutralnosti na nacionalnom nivou, što je jedan od ključnih zahteva EU, ali i Sporazuma iz Pariza;
- » već prisutno proširenje sistema EU ETS na vodni saobraćaj i očekivani novi sistem trgovanja za drumski saobraćaj i zgrade od 2026. godine.

I pored sprovođenja projekta GEF-a „Inicijativa za izgradnju kapaciteta za transparentnost – CBIT” sa budžetom od 1,1 miliona dolara, nije uspostavljen potpun i funkcionalan sistem za monitoring i izveštavanje. Zakon o klimatskim promenama i dalje ne sadrži specifične odredbe koje bi naložile praćenje i izveštavanje o finansijskoj, tehničkoj podršci te o potrebama i obezbeđivanju pomoći za jačanje kapaciteta. Dve godine nakon usvajanja Zakona o klimatskim promenama, još uvek nije jasno da li su sistem pripreme i izveštavanja o projekcijama, politikama i merama u potpunosti uspostavljeni i operativni. Ovo kašnjenje uključuje i usvajanje dokumenata javnih politika, nedostatak procene uticaja sektorskih politika na emisije gasova sa efektom staklene bašte i nedostatak svih neophodnih propisa. Sličan zaključak važi i za odredbe Zakona o klimatskim promenama koje se odnose na kontrolu i kaznene mere.

Normativni okvir za izdavanje dozvola za emisiju gasova sa efektom staklene bašte za stacionarna postrojenja je postavljen i postoji osnova za njegovu operativnost. Da bi se ta operativnost potvrdila, neophodno je da operatori stacionarnih postrojenja podnesu zahteve za dobijanje dozvola do juna 2024. godine. Ministarstvo zaštite životne sredine treba da izda sve predviđene dozvole do kraja prvog kvartala 2025. godine.

Ono što posebno zabrinjava jeste to što Zakon o klimatskim promenama ne obezbeđuje mehanizme finansiranja klimatskog delovanja uopšte, kao ni one ekvivalentne sistemu EU ETS. Zakon ni na jedan način ne prepoznaje ni CBAM i potrebu za reagovanjem na ovaj mehanizam kako bi se očuvala konkurentnost srpske privrede.



# 6. Preporuke

U svetu globalne inicijative protiv klimatskih promena, koja istovremeno definiše put razvoja svetske ekonomije, Republika Srbija stoji na prekretnici svoje klimatske i energetske politike. Preciznije govoreći, ključni koraci ka uključivanju Srbije u globalne inicijative i inicijative EU za smanjenje emisija *GHG* već su napravljeni, ratifikacijom Sporazuma iz Pariza, potpisivanjem Zelene Agende, te obavezama koje su dobrovoljno prihvачene kroz proces pristupanja EU i Ugovor o osnivanju Energetske zajednice.

Bez obzira na to što energetska tranzicija i primena prihvачenih međunarodnih standarda i normi kasni, Srbija je, bar formalno, pokazala da nastoji da postane deo klimatski neutralnog evropskog kontinenta.

Zakon o klimatskim promenama predstavlja temelj ove inicijative, ali njegova efikasnost i usklađenost sa međunarodnim standardima i obavezama zahtevaju detaljno preispitivanje i unapređenje.

Cilj je omogućiti Republici Srbiji da ispuni svoje međunarodne obaveze, ali i da postavi čvrste temelje za održivu budućnost, zasnovanu na zelenoj energiji, klimatski otpornoj ekonomiji i društvu, zaštiti životne sredine i aktivnom učešću građana u kreiranju politika koje potvrđuju odgovornost države i društva prema prihvaćenim međunarodnim obavezama.

Kako bi se unapredio Zakon o klimatskim promenama i obezbedila njegova bolja primena, potrebno je razmotriti sledeće preporuke:

**Karbonska neutralnost kao javnopolitički cilj koji je prepoznat u svim sektorskim politikama**  
Potrebno je utvrditi jasne i merljive ciljeve, mere i aktivnosti koje obezbeđuju karbonsku neutralnost najkasnije do 2050. godine. Kroz Zakon o planskom sistemu (načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja u upravljanju sistemom javnih politika) obezbeđena je osnova za uključivanje klimatske politike, pa posledično i cilja u pogledu karbonske neutralnosti, u sve javne politike prilikom izrade i sprovodenja planskih dokumenata. Ovo načelo neophodno je primeniti u praksi.

**Obezbediti poštovanje načela vladavine prava kroz dosledno ispunjavanje obaveza koje proističu iz međunarodnih sporazuma**

Ispunjavanje obaveza koje su prihvачene ratifikacijom međunarodnih sporazuma obezbeđuju primenu načela vladavine prava, a kršenje međunarodnih ugovora predstavlja kršenje tog načela. Neophodno je preuzete obaveze ispunjavati na vreme i pod unapred utvrđenim i prihvaćenim uslovima.

### Preciznija usklađenost sa međunarodnim obavezama

Zakon mora biti ažuriran tako da odražava specifične obaveze preuzete kroz Pariski sporazum i zakonodavstvo EU. To uključuje jasno definisane ciljeve u pogledu smanjenja emisija, obaveze za sve sektore ekonomije i rigorozne procedure praćenja i izveštavanja, koje vode unapređenju ciljeva i politika i mera koje vode njihovom ispunjenju.

### Usmeravanje zakona ka dobrobiti građana i očuvanju životne sredine

Promene u zakonu treba da budu vođene principima postizanja karbonske neutralnosti, klimatske otpornosti, održivosti i zaštite prirodnih resursa. Svaka izmena mora biti zasnovana na naučnim dokazima, racionalnom planiranju i oceni isplativosti, sa jasnim fokusom na dugoročne koristi za građane i ekosistem.

### Tehnološka inovacija u praćenju emisija

Integracija naprednih tehnoloških alata i metodologija, planirano praćenje kvaliteta podataka i njihovog unapređenja za merenje emisija gasova sa efektom staklene baštice jesu ključni. Transparentnost u izveštavanju i mogućnost preciznog praćenja efekata sprovedenih mera doprimeće većoj verodostojnosti i efikasnosti politika.

### Povećanje nivoa znanja

Organizovanje obuka za zaposlene u javnom sektoru, uključujući lokalne samouprave i javna preduzeća, vitalno je za podizanje nivoa svesti o klimatskim promenama. Ovo obrazovanje treba da omogući bolje razumevanje klimatskih izazova i potrebu za aktivnim učešćem u njihovom rešavanju.

### Finansijska i tehnička podrška

Povećanje dostupnosti finansijskih i tehničkih resursa za realizaciju projekata u oblasti obnovljive energije, energetske efikasnosti, ali i efikasnijeg upravljanja vodnim resursima, povećanje otpornosti sektora poljoprivrede, šumarstva, zdravlja i drugih ključnih segmenta klimatskog delovanja jeste imperativ. Ovo podrazumeva kako domaću tako i međunarodnu podršku, uključujući fondove EU i druge međunarodne finansijske mehanizme. Uključenje privatnog sektora,

posebno u finansiranje delovanja koje vodi klimatskoj otpornosti preduslov su za postizanje ovog cilja. Sa druge strane, uključenje privatnog sektora zahteva jasne ciljeve i okruženje koje će obezbediti benefite za same investitore. Iz tog razloga neophodno je jasno definisati godinu postizanja karbonske neutralnosti, izbacivanja uglja iz korišćenja, kao i klimatske otpornosti.

### Platforma za dijalog i učešće javnosti

Potrebno je kreirati mehanizme za uključivanje svih relevantnih aktera – od državnih organa, preko privatnog sektora do civilnog društva i pojedinaca – u procese donošenja odluka. Ove platforme treba da omoguće razmenu znanja, iskustava i najboljih praksi, kao i da promovišu aktivno učešće građana u kreiranju i sprovodenju klimatskih politika. Posebno je neophodno uspostaviti nacionalni savet za klimatske promene, na temelju nepristrasnih kriterijuma za izbor članova saveta koji omogućavaju nediskriminatornu selekciju članova Saveta, koji će biti uključen u procese donošenja odluka i praćenje sprovodenja Zakona. Takođe, potrebno je obezbediti dostupnost informacija o radu i zaključcima Saveta.

Svaka od ovih preporuka zahteva jasnu posvećenost i konkretnе korake od strane Vlade, uz podršku međunarodne zajednice i angažovanje šire javnosti. Samo kroz sveobuhvatni i integrисани pristup, Republika Srbija može ostvariti svoje ciljeve u borbi protiv klimatskih promena i doprineti globalnim naporima za očuvanje planete i održivoj životnoj sredini.



## 7. Pregled korišćenih izvora i literature

1. Sporazum iz Pariza uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime (Paris Agreement, United Nations 2015).
2. Odluka 18/CMA.1 (Modalities, procedures and guidelines for the transparency framework for action and support referred to in Article 13 of the Paris Agreement – MPGs).
3. Odluka 4/CMA.1 (Further guidance in relation to the mitigation section of decision 1/CP.21).
4. Odluka 9/CMA.1 (Further guidance in relation to the adaptation communication, including, *inter alia*, as a component of nationally determined contributions, referred to in Article 7, paragraphs 10 and 11, of the Paris Agreement).
5. Odluka CMA.3 (5/CMA.3 Guidance operationalizing the modalities, procedures and guidelines for the enhanced transparency framework referred to in Article 13 of the Paris Agreement; Further guidance in relation to the adaptation communication, including, *inter alia*, as a component of nationally determined contributions, referred to in Article 7, paragraphs 10 and 11, of the Paris Agreement i Common time frames for nationally determined contributions referred to in Article 4, paragraph 10, of the Paris Agreement).
6. Evropski zakon o klimi (Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999).
7. Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the Governance of the Energy Union and Climate Action, amending Regulations (EC) No 663/2009 and (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, Directives 94/22/EC, 98/70/EC, 2009/31/EC, 2009/73/EC, 2010/31/EU, 2012/27/EU and 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council, Council Directives 2009/119/EC and (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013 of the European Parliament and of the Council.
8. Ministerial Council Decision 2021/14/MC-EnC of 30 November 2021 on incorporating Regulation (EU) 2018/1999 in the Energy Community *acquis communautaire* and amending Annex I of the Treaty.
9. Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union.
10. Proposal for Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union.
11. Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757.

12. Regulation (EU) 2018/841 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on the inclusion of greenhouse gas emissions and removals from land use, land use change and forestry in the 2030 climate and energy framework, and amending Regulation (EU) No 525/2013 and Decision No 529/2013/EU (Uredba LULUCF).
13. Sofia Declaration on the Green Agenda for the Western Balkans, adopted in Sofia on 10th November 2020, at the WB Summit under the framework of the Berlin Process initiative.
14. Evropskizeleni dogovor (COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The European Green Deal, European Commission, Brussels, 11.12.2019, COM(2019) 640 final).
15. NDC of the European Union and its Member States, Berlin, 17 December 2020.



## Prilog I

### Pregled podzakonskih akata koji se izrađuju u skladu sa Zakonom o klimatskim promenama

Član	Naziv člana	Opis člana	Naziv akta	Status
7.	Strategija niskougljeničnog razvoja	Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine u saradnji sa ostalim nadležnim ministarstvima i relevantnim državnim institucijama i telima priprema Strategiju niskougljeničnog razvoja radi utvrđivanja strateških pravaca delovanja i javne politike koje se odnose na ograničenja emisija GHG iz izvora, kao i transparentnog i tačnog praćenja dostizanja tih ograničenja emisije. Strategija se priprema za period od najmanje deset godina. Strategiju donosi Vlada na predlog Ministarstva.	Strategija niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine ("Sl. glasnik RS" 46/23)	Usvojen 
10.	Akcioni plan za sprovodenje Strategije	Strategija se ostvaruje donošenjem akcionog plana koji sadrži opis mera i aktivnosti koje je po trebno preduzeti za dostizanje ciljeva Strategije, opis odgovornih institucija, procenu potrebnih sredstava, vremenske rokove i informacije o propisima koje bi trebalo doneti odnosno izmeniti kako bi se realizovale mere javne politike. Akcioni plan usvaja Vlada za period od najmanje pet godina na predlog Ministarstva.		Nije usvojen 
11.	Ograničenje emisija GHG	Na osnovu Strategije i Akcionog plana, a u skladu sa obavezama koje proističu iz Konvencije i drugih međunarodnih dokumenata donetih za sprovođenje Konvencije, Vlada propisuje nivo emisija GHG: iz izvora na nacionalnom nivou, za postrojenja i vazduhoplovne aktivnosti i za emisije GHG iz sektora i kategorija u kojima dolazi do sagorevanja goriva i fugitivnih emisija iz goriva, industrijskih procesa i upotrebe proizvoda, poljoprivrede i otpada.		Nije usvojen 

13.	Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove	<p>Na osnovu Strategije i Akcionog plana, a u skladu sa obavezama koje proističu iz Konvencije i drugih međunarodnih dokumenata donetih za sprovođenje Konvencije, Vlada propisuje nivoe emisija GHG: iz izvora na nacionalnom nivou, za postrojenja i vazduhoplovne aktivnosti i za emisije GHG iz sektora i kategorija u kojima dolazi do sagorevanja goriva i fugitivnih emisija iz goriva, industrijskih procesa i upotrebe proizvoda, poljoprivrede i otpada. Aktom iz stava 1. ovog člana propisuju se emisije GHG za period od deset godina i na godišnjem nivou u ovom periodu. Ministarstvo priprema godišnji izveštaj o dostizanju emisija GHG u skladu sa aktom iz stava 1. ovog člana i u slučaju odstupanja, uključujući i dozvoljene prenose u skladu sa članom 12. ovog zakona, priprema predlog potrebnih korektivnih mera za dostizanje emisija GHG iz izvora do 15. novembra svake godine i dostavlja ga Vladi na usvajanje.</p>	Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove sa Akcionim planom ("Sl. glasnik RS" 119/2023)	Usvojen
15.	Realizacija Programa prilagođavanja	<p>Dokumenti javnih politika u sektorima najpogođenijim klimatskim promenama, kao i planski dokumenti autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave izrađuju se uzimajući u obzir ciljeve Programa prilagođavanja. Organi i organizacije nadležni za sprovođenje mera prilagođavanja sadržanih u Programu prilagođavanja, kao i za izradu i sprovođenje dokumenata javne politike iz stava 1. ovog člana, dužni su da do 15. marta svake godine, a počevši od druge kalendarske godine nakon godine usvajanja Programa prilagođavanja dostavljaju Ministarstvu izveštaj o sprovedenim merama prilagođavanja, kao i pojavama kao što su poplave, ekstremne temperature, suše i drugo i njihovim posledicama. Vlada propisuje listu organa i organizacija kao i sadržinu i formu izveštaja, iz stava 2. ovog člana.</p>		Nije usvojen
18.	Sprovođenje Mehanizma čistog razvoja	<p>Mere za ograničenje emisija GHG, mogu se sprovoditi kroz programe i projekte u okviru Mehanizma čistog razvoja. Vlada propisuje kriterijume i način odobravanja programa i projekata koji se realizuju u okviru Mehanizma čistog razvoja, izuzev kapitalnih projekata, u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem.</p>		Nije usvojen
20.	Oznaka o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO <sub>2</sub> i zagađujućih materija u vazduhu	<p>Prodavac koji stavlja u promet model novog putničkog vozila dužan je da na prodajnom mestu ili u blizini putničkog vozila, o svom trošku, na jasno vidljiv način postavi, odnosno izloži oznaku o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO<sub>2</sub> tog vozila. Obrazac oznake iz stava 1. ovog člana, objavljuje Agencija za bezbednost saobraćaja u elektronskom obliku na svojoj internet stranici. Ministar bliže propisuje sadržinu obrasca oznake o ekonomičnosti o potrošnji goriva i emisijama CO<sub>2</sub> iz stava 1. ovog člana.</p>	Pravilnik o podacima o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO <sub>2</sub> iz novih putničkih vozila ("Sl. glasnik RS" 107/22 i 71/23)	Usvojen

21.	Vodič o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO <sub>2</sub> i zagađujućih materija u vazduhu	Dobavljač mora u elektronskom obliku najkasnije do 31. decembra tekuće godine Agenciji za bezbednost saobraćaja slati listu modela svih novih vozila koje prodaje na teritoriji Republike Srbije sa podacima na propisanom obrascu. Dobavljač najmanje jednom godišnje o svom trošku obezbeđuje vodič o ekonomičnosti potrošnje goriva, emisijama CO <sub>2</sub> i zagađujućih materija u vazduhu, koji sadrži i liste iz stava 2. tač. 1) i 2) ovog člana. Dobavljač vodič objavljuje na svojoj internet stranici, a njegovu elektronsku verziju besplatno dostavlja prodavcu i Agenciji za bezbednost saobraćaja. Prodavac mora obezbediti da je poslednja kompaktna verzija vodiča na njegovom prodajnom mestu u pisanom prenosivom elektronskom obliku besplatno dostupna potrošaču na njegov zahtev. Ministar bliže propisuje obrazac sa podacima iz stava 1. ovog člana kao i sadržaj vodiča iz stava 3. ovog člana.	Pravilnik o podacima o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO <sub>2</sub> iz novih putničkih vozila ("Sl. glasnik RS" 107/22 i 71/23)	Usvojen
22.	Plakat ili displej	Prodavac je dužan da za sve marke novog putničkog vozila izloženog ili ponuđenog na prodaju ili lizing, na prodajnom mestu vidno izloži plakat ili displej sa podacima o zvaničnoj potrošnji goriva i zvaničnim specifičnim emisijama CO <sub>2</sub> i zagađujućih materija u vazduhu. Ministar bliže propisuje izgled, dimenzije i sadržaj plakata, odnosno displeja.	Pravilnik o podacima o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO <sub>2</sub> iz novih putničkih vozila ("Sl. glasnik RS" 107/22 i 71/23)	Usvojen
23.	Promocija	Dobavljač i prodavac dužni su da obezbede da sav promotivni materijal sadrži podatke o zvaničnoj potrošnji goriva i zvaničnoj specifičnoj emisiji CO <sub>2</sub> i zagađujućih materija u vazduhu modela novog putničkog vozila na koje se odnosi. Ministar bliže propisuje formu i sadržaj promotivnog materijala.	Pravilnik o podacima o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO <sub>2</sub> iz novih putničkih vozila ("Sl. glasnik RS" 107/22 i 71/23)	Usvojen
25.	Dozvola za emisiju GHG operaterima postrojenja	Pre početka rada postrojenja u kojem se obavlja aktivnost koja dovodi do emisije GHG, operater postrojenja dužan je da pribavi dozvolu za emisiju GHG. Izuzetno od stava 1. ovog člana, za postrojenja ili delove postrojenja koji se koriste za istraživanje, razvoj i ispitivanje novih proizvoda i procesa, kao i za postrojenja koja koriste isključivo biomasu, nije potrebna dozvola. Vlada propisuje vrste aktivnosti i gasove iz stava 1. ovog člana za koje je potrebno pribaviti dozvolu.	Uredba o vrstama aktivnosti i GHG ("Sl. glasnik RS" 13/22)	Usvojen

33.	Dostavljanje plana monitoringa operatera vazduhoplova	Operater vazduhoplova koji poseduje operativnu dozvolu u skladu sa zakonom kojim se uređuje vazdušni saobraćaj dužan je da Ministarstvu dostavi plan monitoringa najkasnije četiri meseca po stupanju na snagu propisa iz stava 3. ovog člana. Operater vazduhoplova koji je u postupku izdavanja operativne dozvole dužan je da Ministarstvu dostavi plan monitoringa najkasnije dva meseca pre započinjanja vazduhoplovnih aktivnosti na osnovu operativne dozvole. Vlada propisuje vazduhoplovne aktivnosti i gasove za koje nije potrebno dostaviti plan monitoringa.	Uredba o vrstama aktinosti i GHG ("Sl. glasnik RS" 13/22)	Usvojen 
35.	Plan Monitoringa	Operater postrojenja i operater vazduhoplova dužan je da vrši monitoring emisije GHG na osnovu odobrenog plana monitoringa koji je sastavni deo dozvole odnosno na koji je Ministarstvo dalo odobrenje. Osim obaveze iz stava 1. ovog člana operater vazduhoplova može da vrši i monitoring podataka o tonskim kilometrima. Plan monitoringa sastoji se naročito od detaljnih, potpunih i transparentnih podataka o metodologiji monitoringa emisije GHG pojedinačnog postrojenja ili vazduhoplova. Sastavni deo plana monitoringa su pisane procedure za postupke koji se primenjuju prilikom monitoringa i izveštavanja, kao i prateća dokumentacija. U postupku ocene plana monitoringa Agencija odnosno Direktorat daju saglasnost za primenu određenih elemenata metodologije monitoringa, odnosno određenih pisanih procedura odnosno njihovih delova. Ministarstvo na svojoj internet prezentaciji objavljuje odredene elemente potrebne za primenu metodologije monitoringa kao što su standardni faktori, metode procene za utvrđivanje udela biomase i drugo. Ministar, a za vazduhoplovne aktivnosti uz saglasnost ministra nadležnog za poslove saobraćaja, propisuje sadržaj plana monitoringa, pisane procedure i prateću dokumentaciju koja se dostavlja uz plan monitoringa.	Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte ("Sl. glasnik RS" 118/2023)	Usvojen 

36.	Izmena plana monitoringa	<p>Operater je dužan da redovno proverava da li plan monitoringa odražava prirodu i način rada postrojenja ili aktivnosti vazduhoplova, kao i da li metodologija monitoringa emisije GHG može da se poboljša, te da na osnovu toga vrši izmene plana monitoringa. Operater je dužan da o predlozima za izmenu plana monitoringa bez odlaganja obavesti Ministarstvo. Ako utvrdi da predložene izmene plana monitoringa u konkretnom slučaju nisu značajne, Ministarstvo obaveštava operatera da je dužan da izmenjeni plan monitoringa sa pratećom dokumentacijom dostavi Ministarstvu do 31. decembra tekuće godine. Ako utvrdi da su predložene izmene plana monitoringa značajne, Ministarstvo obaveštava operatera da je dužan da mu izmenjeni plan monitoringa sa pratećom dokumentacijom bez odlaganja dostavi na odobrenje. Na postupak odobrenja izmenjenog plana monitoringa primenjuju se odredbe čl. 28. i 34. ovog zakona. Operater je dužan da vodi evidenciju o svim izmenama plana monitoringa. Ministar, a za vazduhoplovne aktivnosti uz saglasnost ministra nadležnog za poslove saobraćaja, propisuje razloge za izmenu plana monitoringa, značajne izmene plana monitoringa, kao i sadržaj evidencije o izmenama plana monitoringa.</p>	Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene baste ("Sl. glasnik RS" 118/2023)	Usvojen	
37.	Pojednostavljeni plan monitoringa	<p>Operater postrojenja koji upravlja postrojenjem sa niskim emisijama GHG može Ministarstvu podneti zahtev za odobrenje korišćenja pojednostavljenog plana monitoringa. Neće se smatrati postrojenjem sa niskim emisijama GHG postrojenje koje obavlja propisane aktivnosti kojima je obuhvaćen N2O. Ministar propisuje uslove koje mora da ispunи postrojenje da bi se smatralo postrojenjem sa niskim emisijama GHG, kao i uslove, aktivnosti, postupke, načine kontrole i potrebnu dokumentaciju koju treba dostaviti kako bi operater iz stava 1. ovog člana mogao da koristi pojednostavljeni plan monitoringa.</p>	Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene baste ("Sl. glasnik RS" 118/2023)	Usvojen	
39.	Metodologije monitoringa emisije GHG	<p>Monitoring emisija GHG vrši se na osnovu propisane metodologije. Ministar propisuje metodologije monitoringa emisija GHG iz postrojenja i uslove za njihovu primenu. Ministar uz saglasnost ministra nadležnog za poslove saobraćaja, propisuje metodologiju monitoringa emisija GHG za operatore vazduhoplova.</p>	Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene baste ("Sl. glasnik RS" 118/2023)	Usvojen	

40.	Procena primene određene metodologije monitoringa	<p>Ako operater postrojenja tvrdi, da primena određene metodologije monitoringa nije tehnički izvodljiva, Agencija procenjuje opravdanost te primedbe uzimajući u obzir tehničke i tehnološke karakteristike tog postrojenja. Ako operater postrojenja tvrdi, da primena određene metodologije monitoringa dovodi do neopravданo visokih troškova, Agencija procenjuje opravdanost te primedbe, uzimajući u obzir da li su troškovi monitoringa veći od koristi. Način procene tehničke izvodljivosti i neopravданo visokih troškova bliže se uređuju propisom koji donosi ministar.</p>	Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene baste ("Sl. glasnik RS" 118/2023)	Usvojen 
41.	Upravljanje i kontrola podataka	<p>Operater uspostavlja, dokumentuje, sprovodi i održava pisane procedure za prikupljanje i korišćenje podataka pri monitoringu i izveštavanju o emisijama GHG, sa efikasnim kontrolnim sistemom, čime se omogućava da se pripremi izveštaj o emisijama GHG i izveštaj o tonskim kilometrima bez pogrešno prikazanih podataka i u skladu sa planom monitoringa. Operater je dužan da redovno proverava delotvornost kontrolnog sistema, i da ga zajedno sa pisanim procedurama za prikupljanje i korišćenje podataka pri monitoringu i izveštavanju o emisijama GHG, po potrebi poboljšava, uzimajući u obzir i preporuke verifikatora iz izveštaja o verifikaciji, kao i da po potrebi prilagodi plan monitoringa. Ministar, a za vazduhoplovne aktivnosti uz saglasnost ministra nadležnog za poslove saobraćaja, propisuje sadržaj pisanih procedura i kontrolnog sistema.</p>	Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene baste ("Sl. glasnik RS" 118/2023)	Usvojen 

42.	Čuvanje dokumenata i podataka	<p>Operater je dužan da sve relevantne podatke prikupljene u skladu sa članom 41. ovog zakona kao i dokumenta sačinjena i dobijena u skladu sa obavezama iz ovog zakona, čuva najmanje deset godina. Podaci i dokumenta iz stava 1. ovog člana moraju se učiniti dostupnim na zahtev Ministarstva, Agencije, Direktorata i verifikatora koji verifikuje izveštaj o godišnjim emisijama GHG odnosno izveštaj o tonskim kilometrima. Ministar, a za vazduhoplovne aktivnosti uz saglasnost ministra nadležnog za poslove saobraćaja, propisuje minimum podataka i dokumenata, koji se čuvaju u skladu sa stavom 1. ovog člana.</p>	Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene baste ("Sl. glasnik RS" 118/2023)	 Usvojen
43.	Izveštavanje	<p>Operater je dužan da do 31. marta tekuće godine dostavi Agenciji odnosno Direktoratu verifikovani izveštaj o emisijama GHG sa izveštajem o verifikaciji za prethodnu kalendarsku godinu, za postrojenja i iz sektora vazdušnog saobraćaja. Izuzetno od stava 1. ovog člana, izveštaj o emisijama GHG koji operater koji prvi put počinje sa radom podnosi u prvoj godini nakon dobijanja dozvole iz člana 29. ovog zakona, odnosno odobrenja iz člana 34. ovog zakona, obuhvata period od dana početka rada do 31. decembra te godine. Operater postrojenja koje je prestalo sa radom, odnosno u slučaju stečajna stečajni upravnik, dužan je da bez odlaganja dostavi Agenciji odnosno Direktoratu verifikovan izveštaj o emisijama gasova za period od 1. januara tekuće godine do dana prestanka rada postrojenja. Operater koji je u periodima od 1. januara do 31. decembra 2005. godine, od 1. januara 2008. do 31. decembra 2010. godine i od 1. januara 2016. do 31. decembra 2017. godine obavlja propisane aktivnosti najmanje jedan dan u kalendarskoj godini, dostavlja, uz izveštaj o emisijama GHG koji prvi put podnosi Agenciji odnosno Direktoratu i podatke o nivou aktivnosti i emisijama iz tih aktivnosti, za ove godine. Ministar, a za vazduhoplovne aktivnosti uz saglasnost ministra nadležnog za poslove saobraćaja, propisuje formu i sadržaj izveštaja o emisijama iz st. 1-3. ovog člana, kao i vrstu i način dobijanja podataka o istorijskom nivou aktivnosti i emisijama iz tih aktivnosti.</p>	Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene baste ("Sl. glasnik RS" 118/2023)	 Usvojen

45.	Izveštavanje o poboljšanjima metodologije monitoringa	<p>Operater je dužan da dostavi Ministarstvu izveštaj o poboljšanjima metodologije monitoringa na koji Ministarstvo daje odobrenje. Ako izveštaj o verifikaciji iz člana 43. ovog zakona sadrži primedbe koje se odnose na netačnosti ili neusklađenosti podataka u izveštaju o emisijama GHG ili sadrži predloge za poboljšanje tog izveštaja, operater priprema izveštaj i dostavlja ga Ministarstvu na odobrenje do 30. juna godine u kojoj je izdat izveštaj o verifikaciji. U izveštaju iz stava 2. ovog člana operater navodi koje primedbe i predloge iz izveštaja o verifikaciji je prihvatio, odnosno rokove u kojima će ih prihvati, a za primedbe i predloge koje nije prihvatio, operater je dužan da navede obrazloženje zašto oni ne dovode do poboljšanja metodologije monitoringa, odnosno kako dovode do neopravданo visokih troškova. Izuzetno od stava 2. ovog člana, operater koji upravlja postrojenjem sa niskim emisijama GHG nije dužan da podnese izveštaj iz stava 2. ovog člana. Na postupak davanja odobrenja na izveštaje iz st. 1. i 2. ovog člana, primenjuju se odredbe čl. 28. i 34. ovog zakona. Ministar propisuje rokove za podnošenje i sadržaj izveštaja iz stava 1. ovog člana.</p>	Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene baste ("Sl. glasnik RS" 118/2023)	Usvojen
46.	Verifikacija izveštaja	<p>Akreditovani verifikator, po propisanoj proceduri, vrši verifikaciju izveštaja iz člana 43. ovog zakona i operateru izdaje izveštaj o verifikaciji. ATS po propisanoj proceduri, akredituje pravno lice koje ispunjava propisane uslove kao verifikatora. Ministar propisuje uslove koje moraju da ispune verifikatori, proceduru i kriterijume verifikacije kao i sadržinu izveštaja o verifikaciji.</p>	Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte ("Sl. glasnik RS" 107/21)	Usvojen
48.	Prijava za akreditaciju	<p>Uz prijavu za akreditaciju, podnositelj zahteva dostavlja dokumentaciju propisanu zakonom kojim se uređuje akreditacija i drugim opštim aktima ATS, kao i podatke relevantne za: ocenu kompetentnosti za sprovođenje verifikacije, ocenu postupka verifikacije kao i utvrđivanje ispunjenosti uslova za verifikatore iz propisa donetog na osnovu ovog zakona. Ministar propisuje podatke relevantne za: ocenu kompetentnosti za sprovođenje verifikacije, ocenu postupka verifikacije kao i utvrđivanje ispunjenosti uslova za verifikatore iz propisa donetog na osnovu ovog zakona.</p>	Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte ("Sl. glasnik RS" 107/21)	Usvojen

50.	Tim za ocenjivanje	<p>U postupku akreditacije tim za ocenjivanje mora da ispuni uslove i primeni procedure definisane propisima iz člana 47. ovog zakona. Pored uslova određenih propisima iz člana 47. ovog zakona, tim za ocenjivanje mora da ispunjava i uslove 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 uslove koje moraju da ispune tehnički eksperti koje ATS može da uključi u ocenjivački tim. Ministar propisuje uslove iz stava 3. ovog člana.</p>	Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte ("Sl. glasnik RS" 107/21)	Usvojen
52.	Program nadzora nad radom verifikatora	<p>ATS do 31. decembra tekuće godine dostavlja Ministarstvu program nadzora nad radom verifikatora za narednu godinu. Program nadzora nad radom verifikatora sadrži popis verifikatora koje je akreditovao ATS i koja su ga u skladu sa odredbama člana 51. ovog zakona obavestili da nameravaju da sprovode verifikaciju u Republici Srbiji. ATS do 1. juna tekuće godine dostavlja Ministarstvu izveštaj o realizaciji radnog programa za prethodnu godinu, koji sadrži podatke o svakom verifikatoru kojeg je akreditovao ATS. Ministar propisuje formu i sadržaj izveštaja iz stava 4. ovog člana.</p>	Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte ("Sl. glasnik RS" 107/21)	Usvojen
55.	Dostavljanje dokumenata propisanih čl. 26, 31, 33, 35, 36, 37, 43, 45. i 46. ovog zakona.	<p>Ministar propisuje način i formu dostavljanja dokumenata propisanih čl. 26, 31, 33, 35, 36, 37, 43, 45. i 46. ovog zakona.</p>	Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene baste ("Sl. glasnik RS" 118/2023)	Usvojen

58.	Inventar GHG i izveštaj o inventaru GHG	<p>Na osnovu Inventara GHG izraђuje se Nacionalni izveštaj o inventaru GHG. Agencija uspostavlja i vodi Inventar GHG i priprema Izveštaj o inventaru GHG. Izveštaj o inventaru GHG, sastavni je deo Izveštaja o stanju životne sredine u Republici Srbiji. Agencija izrađuje do 15. januara svake godine Inventar GHG. Agencija izrađuje do 15. marta svake godine Izveštaj o inventaru GHG. Agencija izrađuje do 31. jula svake godine inventar GHG sa privremenim podacima za prethodnu godinu. Ministar bliže propisuje sadržinu Inventara GHG i Izveštaja o inventaru GHG.</p>	<p>Pravilnik o sadržini nationalnog inventara GHG i nationalnog izveštaja o inventaru GHG ("Sl. glasnik RS" 55/23)</p>	<span style="color: green;">✓</span> Usvojen
59.	Dostavljanje podataka za izradu Nacionalnog inventara GHG	<p>Organi i organizacije nadležni za vođenje ili upravljanje informacionim sistemima i bazama podataka koje sadrže podatke potrebne za izradu Inventara GHG, dostavljaju podatke Agenciji i osiguravaju kvalitet podataka i sprovode kontrolu kvaliteta podataka. Vlada propisuje organe i organizacije iz stava 1. ovog člana i vrstu podataka potrebnih za izradu Inventara GHG. Vlada može u propisu iz stava 2. ovog člana utvrditi i obavezu drugih pravnih ili fizičkih lica koja obavljaju određenu delatnost da dostave podatke potrebne za izradu Nacionalnog inventara GHG, a kojima ne raspolažu organi i organizacije iz stava 1. ovog člana.</p>	<p>Uredba o vrstama podataka, organima i organizacijama i drugim fizičkim i pravnim licima koja dostavljaju podatke za izradu nacionalnog inventara GHG ("Sl. glasnik RS" 43/23)</p>	<span style="color: green;">✓</span> Usvojen

