



BOŠ  
BEOGRADSKA  
OTVORENA  
SKOLA



Sufinansira  
Evropska unija

# ODLAGANJE DEKARBONIZACIJE

Izveštaj o sprovođenju mera Zelene agende  
za Zapadni Balkan u Srbiji

20:50





# ODLAGANJE DEKARBONIZACIJE

Izveštaj o sprovođenju mera Zelene agende  
za Zapadni Balkan u Srbiji

Beograd, oktobar 2025.

## **Izdavač:**

### **Beogradska otvorena škola**

Bulevar oslobođenja 177

11010 Beograd, Srbija

Telefon: +381 11 3065 800

Internet adresa: **www.bos.rs**

**U ime izdavača:** Vesna Đukić

### **Autori:**

Lazar Jovčić, Beogradska otvorena škola

Janko Jaćović, Beogradska otvorena škola

### **Saradnici pri izradi izveštaja:**

Mirjana Jovanović, Beogradska otvorena škola

Ognjan Pantić, Beogradska otvorena škola

**Urednici:** Lazar Jovčić i Aleksandar Bogdanović

**Lektura i korektura:** Anđelka Panić

**Dizajn:** Damir Matić

**Štampa:** Dosije Studio

**Tiraž:** 100

**ISBN broj:** 978-86-81402-32-0

Beograd, oktobar 2025.

---

Ovaj materijal je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije. Za njegov sadržaj isključivu odgovornost snosi Beogradska otvorena škola i izveštaj nužno ne odražava stavove Evropske unije.

Molimo vas da izveštaj citirate na sledeći način: Jovčić, Lazar i Jaćović, Janko. *Odlaganje dekarbonizacije: Izveštaj o sprovođenju mera Zelene agende za Zapadni Balkan u Srbiji*. Beograd: Beogradska otvorena škola, 2025.

## Sadržaj

|                                                                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Lista skraćenica .....                                                                                                                                               | 7  |
| <b>Uvod</b> .....                                                                                                                                                    | 9  |
| Odlaganje dekarbonizacije .....                                                                                                                                      | 10 |
| Radna grupa koja (ne) radi .....                                                                                                                                     | 12 |
| Zelena Agenda za Republiku Srbiju .....                                                                                                                              | 13 |
| <b>Pregled dostignuća u sprovođenju četiri odabrane mere iz Akcionog plana<br/>Zelene agende za Zapadni Balkan u Republici Srbiji</b> .....                          | 17 |
| <b>Mera broj 1:</b> Usvojiti ili ažurirati nacionalne zakone o klimatskim<br>promenama kako bi bili usklađeni sa Zakonom o klimi Evropske unije .....                | 17 |
| Geneza uspostavljanja pravnog okvira za oblast klimatskih promena .....                                                                                              | 20 |
| Strategija niskougleničnog razvoja .....                                                                                                                             | 22 |
| Jačanje administrativnih kapaciteta .....                                                                                                                            | 23 |
| U iščekivanju novog zakona .....                                                                                                                                     | 24 |
| <b>Mera broj 3:</b> Izrada i primena Integrisanih energetske i klimatske planova .....                                                                               | 26 |
| Propuštene prilike .....                                                                                                                                             | 26 |
| Srbija nije postavila cilj ugljenične neutralnosti do 2050. godine .....                                                                                             | 30 |
| <b>Mera broj 5:</b> Usklađivanje sa sistemom trgovine emisijama gasova sa efektom<br>staklene bašte EU i/ili uvođenje drugih instrumenata za naplatu ugljenika ..... | 31 |
| Da li ima razloga za optimizam? .....                                                                                                                                | 38 |
| Trka u kojoj kasnimo .....                                                                                                                                           | 38 |
| <b>Mera 15:</b> Izraditi ekvivalente planovima za pravednu tranziciju za regione<br>koji su zavisni od uglja .....                                                   | 40 |
| Od Dijagnostike pravedne tranzicije do Akcionog plana .....                                                                                                          | 43 |
| Glavni nedostaci u Akcionom planu za pravednu tranziciju .....                                                                                                       | 45 |
| Odlaganje pravedne tranzicije .....                                                                                                                                  | 46 |
| <b>Preporuke</b> .....                                                                                                                                               | 47 |
| <b>Literatura</b> .....                                                                                                                                              | 51 |



## Lista skraćenica

|                         |                                                                                                                                   |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BOŠ</b>              | Beogradska otvorena škola                                                                                                         |
| <b>CBAM</b>             | Mehanizma za prekogranično usklađivanje (cene) ugljenika (engl. <i>Carbon Border Adjustment Mechanism</i> )                       |
| <b>CSDDD</b>            | Direktiva o korporativnoj dužnoj pažnji u oblasti održivosti (engl. <i>Corporate sustainability due diligence Directive</i> )     |
| <b>CSRD</b>             | Direktiva o izveštavanju o poslovnoj održivosti (engl. <i>Corporate Sustainability Reporting Directive</i> )                      |
| <b>CO<sub>2</sub></b>   | ugljen-dioksid                                                                                                                    |
| <b>CO<sub>2eq</sub></b> | ekvivalent ugljen-dioksida                                                                                                        |
| <b>EBRD</b>             | Evropska banka za obnovu i razvoj                                                                                                 |
| <b>EU</b>               | Evropska unija                                                                                                                    |
| <b>EU ETS</b>           | Sistem trgovine emisijama Evropske unije (engl. <i>EU Emission Trading System</i> )                                               |
| <b>EZ</b>               | Energetska zajednica                                                                                                              |
| <b>GHG</b>              | gasovi staklene bašte (engl. <i>greenhouse gases</i> )                                                                            |
| <b>INEKP</b>            | Integrisani nacionalni energetske i klimatski plan                                                                                |
| <b>IPA</b>              | Instrument za pristupnu pomoć Evropske unije (engl. <i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i> )                              |
| <b>JP PEU</b>           | Javno preduzeće za podzemnu eksploataciju uglja                                                                                   |
| <b>Ministarstvo ZŽS</b> | Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije                                                                             |
| <b>MMR</b>              | Uredba o mehanizmu monitoringa Evropske unije (engl. <i>Monitoring Mechanism Regulation</i> )                                     |
| <b>NDC</b>              | Nacionalno utvrđeni doprinos (engl. <i>Nationally Determined Contributions</i> )                                                  |
| <b>NO<sub>x</sub></b>   | azotovi oksidi                                                                                                                    |
| <b>NPAA</b>             | Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (engl. <i>National Programme for the Adoption of the Acquis</i> ) |
| <b>OCD</b>              | organizacija civilnog društva                                                                                                     |
| <b>OIE</b>              | obnovljivi izvori energije                                                                                                        |
| <b>PFR<sub>x</sub></b>  | perflurougljovodonici                                                                                                             |

|                   |                                                                                                                                             |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RERI</b>       | Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu                                                                               |
| <b>RS</b>         | Republika Srbija                                                                                                                            |
| <b>RZS</b>        | Republički zavod za statistiku                                                                                                              |
| <b>Sistem MRV</b> | sistem monitoringa, izveštavanja i verifikacije emisija gasova staklene bašte (engl. <i>Monitoring, Reporting and Verification system</i> ) |
| <b>TE</b>         | termoelektrana                                                                                                                              |
| <b>UNFCCC</b>     | Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime (engl. <i>The United Nations Framework Convention on Climate Change</i> )             |



# Uvod

Zelena agenda za Zapadni Balkan je regionalna razvojna strategija usvojena na Samitu u Sofiji u novembru 2020. godine.<sup>1</sup> Sledi principe Evropskog zelenog dogovora Evropske komisije iz 2019. godine, kojim je postavljen cilj da Evropa postane prvi klimatski neutralni kontinent do sredine 21. veka.<sup>2</sup> Zelena agenda reflektuje ovu ambiciju na ekonomije Zapadnog Balkana sa ciljem da se privredni rast regiona odvija nezavisno od emisije ugljen-dioksida.

**Temelji se na pet ključnih stubova:**

- **Klima, energetika, mobilnost (dekarbonizacija)** – prelazak na čiste izvore energije i mere za zaštitu klime;
- **Cirkularna ekonomija** – održiva proizvodnja i potrošnja;
- **Smanjenje zagađenja** – zaštita vazduha, vode i zemljišta;
- **Održiva poljoprivreda i prehrambena proizvodnja;**
- **Biodiverzitet** – zaštita i obnova ekosistema.<sup>3</sup>

Evropska komisija je u oktobru 2020. predstavila ekonomsko-investicioni plan za Zapadni Balkan koji regionu daje mogućnost da privuče 30 milijardi evra (od kojih devet milijardi evra bespovratne finansijske pomoći) za finansiranje ključnih projekata i inicijativa u transportu, energetici, zelenoj i digitalnoj tranziciji i ruralnom razvoju.<sup>4</sup> Za sprovođenje ciljeva Zelene agende, na Samitu u Brdu kod Kranja u oktobru 2021. godine usvojen je Akcioni plan koji sadrži 58 konkretnih aktivnosti raspoređenih u pet stubova i sedam tematskih „putokaza“.

---

1 Deklaracija iz Sofije o Zelenoj agendi za zapadni Balkan, na srpskom jeziku, pristupljeno 23. 07. 2025, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/2020/deklaracija-iz-sofije-o-zelenoj-agendi-za-zapadni-balkan-srp.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2020/deklaracija-iz-sofije-o-zelenoj-agendi-za-zapadni-balkan-srp.pdf)

2 Evropska komisija, Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona: Evropski zeleni dogovor, COM (2019) 640 final.

3 Deklaracija iz Sofije o Zelenoj agendi za zapadni Balkan, na srpskom jeziku, pristupljeno 23. 07. 2025, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/2020/deklaracija-iz-sofije-o-zelenoj-agendi-za-zapadni-balkan-srp.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2020/deklaracija-iz-sofije-o-zelenoj-agendi-za-zapadni-balkan-srp.pdf)

4 Evropska komisija, Komunikacija Evropske komisije ka Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona: Ekonomsko-ivensticioni plan za Zapadni Balkan, COM (2020) 641 final, pristupljeno 10. 05. 2025, [https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/30108255-efa8-4274-962a-c24faee32734\\_en?filename=communication\\_on\\_wb\\_economic\\_and\\_investment\\_plan\\_october\\_2020\\_en.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/30108255-efa8-4274-962a-c24faee32734_en?filename=communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf)

Da bi se ostvarili ciljevi Zelene agende za Zapadni Balkan neophodne su značajne promene politika u zemljama Zapadnog Balkana čije su gotovo sve ekonomije ugljenično intenzive i zasnivaju se na eksploataciji fosilnih goriva.

## Odlaganje dekarbonizacije

Izveštaj *Odlaganje dekarbonizacije* daje sveobuhvatan pregled trenutnog napretka u pripremi i sprovođenju nacionalnog zakonodavstva, stanja institucionalne strukture i administrativnih kapaciteta, učešća zainteresovanih strana, finansiranja i drugih relevantnih aspekata u vezi sa primenom Akcionog plana za sprovođenje Sofijske deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan. Analiza se fokusira na četiri mere Akcionog plana radije nego na celu oblast dekarbonizacije usled ograničenih kapaciteta za analizu svih mera predviđenih Zelenom agendom za Zapadni Balkan. Analiza obuhvata period od potpisivanja Sofijske deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan do juna 2025. godine.

Polazna osnova za analizu su preporuke iz Zajedničkog predloga organizacija civilnog društva iz oktobra 2024. godine<sup>5</sup>, u kojima je grupa organizacija civilnog društva, uključujući partnere projekta Navigator Zelene agende, predstavila zajedničke predloge za unapređenje Akcionog plana, kako u pogledu konkretnih mera, tako i u pogledu upravljačkih mehanizama.

---

5 CEE Bankwatch Network i partnerske organizacije, *Zajednički predlozi OCD za Akcioni plan za sprovođenje Zelene agende za Zapadni Balkan – delovi 1 i 2* (septembar 2024), pristupljeno 10. 06. 2025, [https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2024/09/2024\\_10\\_Joint-NGO-proposals-on-the-GAWB-Action-Plan\\_Parts-1-and-2.pdf](https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2024/09/2024_10_Joint-NGO-proposals-on-the-GAWB-Action-Plan_Parts-1-and-2.pdf).

| Broj mere           | Naziv postojećih mera iz Akcionog plana za sprovođenje Zelene agende za Zapadni Balkan <sup>6</sup>                                     | Naziv mera iz Zajedničkog predloga organizacija civilnog društva iz oktobra 2024. godine                                                                                                                                |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Mera broj 1</b>  | Usklađivanje sa Zakonom o klimi EU, sa vizijom ostvarenja klimatske neutralnosti do 2050. godine                                        | Usvajati ili ažurirati nacionalne zakone o klimatskim promenama kako bi bili usklađeni sa Zakonom o klimi Evropske unije                                                                                                |
| <b>Mera broj 3</b>  | Izrada i primena Integriranih energetske i klimatskih planova                                                                           | Primeniti Integrirane nacionalne energetske i klimatske planove (INEKP) i dugoročne strategije, i po potrebi ih ažurirati kako bi uključivali jasne planove za postepeno ukidanje fosilnih goriva i pravednu tranziciju |
| <b>Mera broj 5</b>  | Usklađivanje sa sistemom trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte EU i/ili uvođenje drugih instrumenata za naplatu ugljenika | Bez predloženih promena                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Mera broj 15</b> | Obezbeđivanje učešća u Inicijativi za podršku regionima uglja u tranziciji za Zapadni Balkan                                            | Izraditi ekvivalente planovima za pravednu tranziciju za regione koji su zavisni od uglja (ugljenično intenzivne regione)                                                                                               |

**Tabela 1.** Upporedni prikaz naziva mera iz Akcionog plana za sprovođenje Zelene agende za Zapadni Balkan i mera iz Zajedničkog predloga organizacija civilnog društva

Podaci za izveštaj prikupljeni su pregledom dostupnih dokumenata javnih politika i zakona relevantnih za svaku od mera, zatim izveštaja o sprovedenim procesima izrade i donošenja dokumenata javnih politika, kao i slanjem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Osim analize, izveštaj sadrži zaključke i preporuke za svaku od razmatranih mera.

Izrada izveštaja Odlaganje dekarbonizacije deo je aktivnosti regionalnog projekta *Navigators Zelene agende – Osnajivanje civilnog društva za podršku razvoju klimatski neutralnih i otpornih ekonomija na Zapadnom Balkanu*, koji sprovodi Beogradska otvorena škola u saradnji sa šest regionalnih partnera: organizacijom Eko-tim iz Crne Gore,

6 Regionalni savet za saradnju, Akcioni plan za sprovođenje Sofijske deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan 2021–2030, 5-7, pristupljeno 10. 06. 2025, <https://www.rcc.int/files/user/docs/637b6b83ba51c1b8607763d6c557d121.pdf>.

udruženjem Aarhus centar u Bosni i Hercegovini, organizacijom Eco-Z sa Kosova\*, Centrom za istraživanje i informisanje o životnoj sredini Eko-svest iz Severne Makedonije, organizacijom Protection and Preservation of Natural Environment iz Albanije, kao i organizacijom CEE Bankwatch Network. Projekat je sufinansiran od strane Evropske unije.

Projekat ima za cilj da doprinese inkluzivnoj demokratizaciji i participativnoj implementaciji reformi u procesu približavanja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji kroz unapređenje saradnje, razumevanja i uticaja organizacija civilnog društva na sprovođenje Zelene agende.<sup>7</sup>

## Radna grupa koja (ne) radi

Sa zadatkom da prati, analizira i razmatra najvažnija pitanja u procesu sprovođenja Deklaracije iz Sofije o Zelenoj agendi za zapadni Balkan, kao i regionalnog Akcionog plana, Vlada Republike Srbije je najpre u martu 2023. godine obrazovala Radnu grupu za implementaciju ciljeva Deklaracije iz Sofije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan<sup>8</sup> da bi u januaru 2025. bila doneta nova odluka o obrazovanju Radne grupe.<sup>9</sup> Nova odluka se od prethodne razlikuje pre svega po proširenom sastavu, jer uključuje veći broj članova iz različitih ministarstava, agencija i institucija, što treba da doprinese snažnijem međuresornom pristupu. Uvedena je mogućnost formiranja podgrupa po stubovima Zelene agende i pozivanja dodatnih institucija u rad, a precizirani su i rokovi za izveštavanje (svakih 90 dana Vladi, odnosno 60 dana nadležnom odboru). Takođe, eksplicitno je navedena podrška Ministarstva zaštite životne sredine u tehničkom i administrativnom

---

\* Naziv ne prejudicira status Kosova i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244, kao i sa mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji nezavisnosti Kosova.

7 Navigator Zelene agende – Osnazivanje civilnog društva za podršku razvoju klimatski neutralnih i otpornijih ekonomija na Zapadnom Balkanu, Beogradska otvorena škola, pristupljeno 16. 07. 2025, <https://www.bos.rs/rs/aktuelni-projekti/18/2030/navigator-zelene-agende--osnazivanje-civilnog-drustva-za-podrsku-razvoju-klimatski-neutralnih-i-otpornijih-ekonomija-na-zapadnom-balkanu.html>.

8 Vlada Republike Srbije, Odluka o obrazovanju Radne grupe za implementaciju ciljeva Deklaracije iz Sofije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan, Službeni glasnik RS, br. 23/2023 (24. 03. 2023).

9 Vlada Republike Srbije, Odluka o obrazovanju Radne grupe za praćenje sprovođenja mera i aktivnosti predviđenih Strategijom zaštite podataka o ličnosti za period od 2023. do 2030. godine i drugim pitanjima, Službeni glasnik RS, br. 8/2025 (24. januar 2025), pristupljeno 16. 06. 2025, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2025/8/3>.

smislu pri radu ove Radne grupe. U međuvremenu je formirana nova Vlada, u aprilu 2025, ali nije došlo do nove promene u sastavu članova radne grupe, tako da je prema postojećoj odluci predsedavajuća i dalje bivša ministarka zaštite životne sredine.

Iako je odlukom predviđeno da predsednik Radne grupe može pozvati predstavnike drugih institucija da se uključe u rad Radne grupe, kao i da će Radna grupa aktivno sarađivati sa predstavnicima svih nadležnih organa i organizacija, predstavnici organizacija civilnog društva još uvek nisu uključeni u rad Radne grupe.

O radu ove radne grupe dostupni su ograničeni podaci, budući da postoji samo informacija o održanom sastanku 9. aprila 2024. godine, kojim je predsedavala tadašnja ministarka zaštite životne sredine.<sup>10</sup> Nedostatak informacija o konkretnim aktivnostima i rezultatima Radne grupe, kao i nepostojanje javnih izveštaja o njenom radu, osim što ukazuje na nedovoljnu transparentnost, podstiče sumnju u efikasnost njenog delovanja i otvara pitanje stvarne posvećenosti sprovođenju mera predviđenih Zelenom agendom za Zapadni Balkan.

## Zelena Agenda za Republiku Srbiju

Iako predstavlja regionalni okvir, uspeh Zelene agende u najvećoj meri zavisi od sprovođenja reformi na nacionalnom nivou. Te reforme su istovremeno i preduslov za napredak zemalja Zapadnog Balkana ka članstvu u EU prema novoj metodologiji vođenja prepristupnih pregovora.

Verovatno najsnažniji korak u usklađivanju nacionalnih politika sa Zelenom agendom za Zapadni Balkan napravljen je prilikom izrade *Nacrta Strategije zaštite životne sredine – Zelena agenda za Republiku Srbiju za period od 2024. do 2033. godine*, koja predstavlja krovni sektorski dokument za oblast životne sredine i klimatskih promena u Srbiji. Radna grupa za izradu Nacrta Strategije zaštite životne sredine započela je rad početkom 2023. godine.

---

<sup>10</sup> Vujović predsedavala sastankom Radne grupe za implementaciju ciljeva Zelene agende, [ekologija.gov.rs](https://www.ekologija.gov.rs/lat/saopstenja/vesti/vujovic-predsedavala-sastankom-radne-grupe-za-implementaciju-ciljeva-zelene-agende) (9. april 2024), pristupljeno 17. 07. 2025, <https://www.ekologija.gov.rs/lat/saopstenja/vesti/vujovic-predsedavala-sastankom-radne-grupe-za-implementaciju-ciljeva-zelene-agende>.

U novembru 2022. godine Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u saradnji sa Ministarstvom zaštite životne sredine objavilo je Javni poziv organizacijama civilnog društva za članstvo u Radnoj grupi za izradu Strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom. Na poziv Ministarstva odazvalo se samo sedam organizacija civilnog društva, što predstavlja mali broj, imajući u vidu da je Beogradska otvorena škola kroz paralelni proces širokih konsultacija, uključila najmanje 35 različitih organizacija civilnog društva, čime se doprinelo većoj transparentnosti procesa i boljoj reprezentativnosti civilnog društva u procesu donošenja Strategije.<sup>11</sup>

Osim pet oblasti koje i Agenda obuhvata (dekarbonizacija, cirkularna ekonomija, smanjenje zagađenja, održiva poljoprivreda i biodiverzitet), Strategija sadrži šesti stub koji objedinjuje horizontalna pitanja poput administrativnih i institucionalnih kapaciteta i finansiranja. Iako je usvajanje Strategije bilo planirano za kraj 2023. godine, zbog složenosti procesa i brojnih međuresornih koordinacija, nacrt dokumenta je bio na javnoj raspravi od 4. do 24. decembra 2024. godine. Izveštaj sa javne rasprave objavljen je u januaru 2025. godine<sup>12</sup>, ali dokument još uvek nije usvojen.

Uz Strategiju, izrađen je i Akcioni plan za period od 2024. do 2028. Kako dokument još uvek nije usvojen, period za implementaciju planiranih mera je već unapred skraćen i upitno je da li je predloženi vremenski okvir i dalje realističan. Iako bi usvajanje Strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom dosta pomoglo u sprovođenju i praćenju mera i politika u cilju primene Zelene agende za Zapadni Balkan u Srbiji, kašnjenje sa usvajanjem ovog dokumenta šalje poruku da su politički prioriteti trenutno na drugoj strani i da usklađivanje sa EU zakonodavstvom nije u fokusu donosioca odluka u Srbiji.

- 
- 11 Mirjana Jovanović i Sanja Žarković, Javnost na potezu: Model širokih paralelnih konsultacija za delotvorno uključivanje javnosti u donošenje odluka o životnoj sredini (Beogradska otvorena škola, 2025), 20, pristupljeno 11. 07. 2025, [https://www.bos.rs/rs/uploaded/Javnost%20na%20potezu\\_Model%20%C5%A1irokih%20paralelnih%20konsultacija.pdf](https://www.bos.rs/rs/uploaded/Javnost%20na%20potezu_Model%20%C5%A1irokih%20paralelnih%20konsultacija.pdf).
  - 12 Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije, Izveštaj o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u procesu izrade Izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Strategije zaštite životne sredine – Zelena agenda za Srbiju sa Akcionim planom (2024), pristupljeno 15. 06. 2025, <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucesce-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-izradom-strategije-zastite-zivotne-sredine-zelena-agenda-republike-srbije-za-period-2024-2033-godine>.

Prema nacrtu Strategije zaštite životne sredine procenjena potrebna finansijska sredstva u periodu od 2024 do 2033. godine iznose preko 27 milijardi evra. Pohvalno je što ovaj krovni strateški dokument posvećuje posebnu pažnju finansiranju kao zasebnom stubu reformi i sadrži listu ciljeva i mera u ovoj oblasti. Međutim, opšti utisak je da ovaj deo nacrtu Strategije nije dovoljno konkretan niti ambiciozan. Planirane aktivnosti su definisane suviše opšte, bez jasne strateške opredeljenosti u kom pravcu bi reforma sistema finansiranja zaštite životne sredine trebalo da ide, a neki od postavljenih rokova već sada deluju nerealno. Na primer, ključne aktivnosti, poput Analize instrumenata za održivo finansiranje i Definisanja institucionalnog i pravnog okvira, oročene su za kraj 2025. godine, pri čemu sama Strategija nije ni usvojena zaključno sa julom 2025. godine. Važno je istaći da je realizacija jedne od aktivnosti koje su navedene u nacrtu Strategije već otpočela tokom 2024. godine. Reč je o razvoju metodologije za označavanje i praćenje projekata i mera u budžetu Republike Srbije koji imaju pozitivan uticaj na životnu sredinu i klimu. Ovaj proces, poznat kao „obeležavanje zelenih projekata“ (engl. *green tagging*), predstavlja prvi korak ka uvođenju zelenog budžetiranja, čime se Srbija pridružuje globalnim trendovima u upravljanju javnim finansijama.

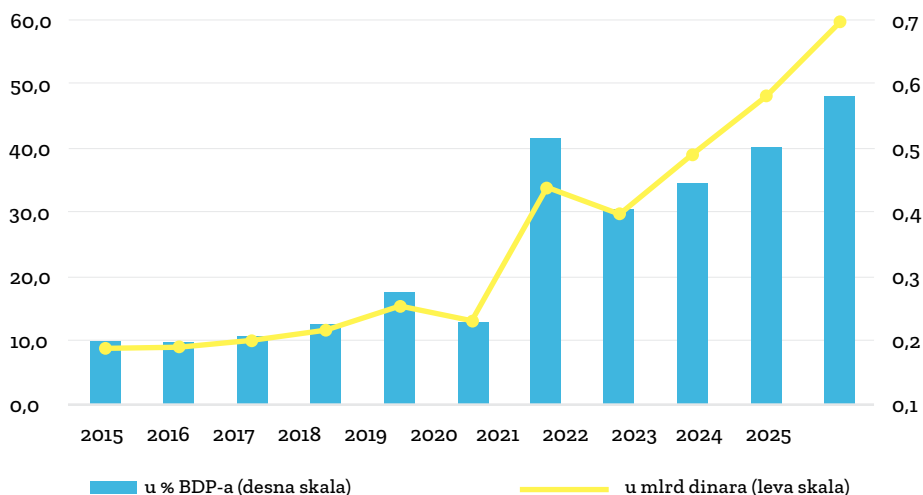
Analiza finansiranja zaštite životne sredine i klimatskih promena u periodu od 2014. do 2023. godine, predstavljena u izveštaju Koalicije 27 iz 2024. godine, pokazala je da je Srbija izdvojila približno tek trećinu iznosa koji je prema Nacionalnoj strategiji za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine trebalo da uloži. To je daleko ispod nivoa ulaganja potrebnog da bi se postigao napredak u usklađivanju sa evropskim pravnim tekovinama i standardima zaštite životne sredine koji su u međuvremenu postali još ambiciozniji.<sup>13</sup>

Ipak, u prethodnih nekoliko godina primetan je i jedan ohrabrujući trend. Najvažnija pozitivna promena od 2021. godine jeste osetno povećanje finansijskih sredstava koje država izdvaja za zaštitu životne sredine. Taj trend je nastavljen u 2024. godini i, prema planovima Vlade, isto se može očekivati i u 2025. godini. Sektorski, ulaganja dominiraju u oblastima zaštite voda i upravljanju otpadom koji inače zahtevaju najveća infrastrukturna ulaganja i posledično apsorbuju najveći deo raspoloživog

---

13 Koalicija 27, *Izveštaj iz senke za Poglavlje 27: 'Godine prolaze, mi stojimo'* (Mladi istraživači Srbije, 2024), <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2024/11/Izvestaj-iz-senke-2024.pdf>.

budžetskog novca. Međutim, senku na ovaj napredak baca činjenica da ovaj rast nije rezultat fiskalne i institucionalne reforme, već pretežno počiva na eksternim izvorima finansiranja: pretpristupnim fondovima EU, bilateralnim donacijama, kreditima međunarodnih finansijskih institucija i, sve više, na međudržavnim kreditnim aranžmanima. Velika zavisnost od eksternih izvora finansiranja može dovesti u pitanje dugoročnu održivost ekoloških politika Srbije i sistemskih ulaganja u životnu sredinu i klimatske promene.



**Grafikon 1.** Rashodi republičkog budžeta za zaštitu životne sredine, 2015–2025. (u mlrd dinara i % BDP-a)

**Izvor:** Obračun na osnovu podataka iz završnih računa budžeta Republike Srbije i Zakona o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu

**Napomena:** Podatak za 2025. predstavlja planirane izdatke za zaštitu životne sredine u Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu, dok je za ranije godine prikazano njihovo krajnje izvršenje.

Nepostojanje operativnog Zelenog fonda sprečava uspostavljanje efikasnog sistema finansiranja i ugrožava transparentno praćenje ulaganja u oblast zaštite životne sredine u Srbiji. Zbog toga u daljoj analizi nije bilo moguće detaljnije analizirati aspekt finansiranja za sprovođenje odabranih mera.



# Pregled dostignuća u sprovođenju četiri odabrane mere iz Akcionog plana Zelene agende za Zapadni Balkan u Republici Srbiji

## Mera broj 1: Usvojiti ili ažurirati nacionalne zakone o klimatskim promenama kako bi bili usklađeni sa Zakonom o klimi Evropske unije

Potpisivanjem Sofijske deklaracije, 10. novembra 2020. godine, Republika Srbija se, između ostalog, obavezala na usvajanje Zakona o klimatskim promenama koji bi sadržao viziju ostvarivanja klimatske neutralnosti do 2050. godine i koji bi bio usklađen sa Zakonom o klimi Evropske unije.<sup>14</sup>

Prethodno Deklaraciji, Narodna skupština Republike Srbije ratifikovala je Pariski sporazum 29. maja 2017. godine, čime je ograničenje rasta prosečne globalne temperature značajno ispod 2 °C u odnosu na predindustrijski nivo i ulaganje dodatnih napora da se ograniči rast temperature do 1,5 °C u odnosu na predindustrijski nivo postalo deo domaćeg pravnog sistema.<sup>15</sup> Nakon ratifikacije Pariskog sporazuma, otpočeo je proces izrade Zakona o klimatskim promenama, njegovo usvajanje bilo je predviđeno do 2018. godine.<sup>16</sup>

Zakon o klimatskim promenama<sup>17</sup> je stupio na snagu u Srbiji u martu 2021. godine. U odnosu na Evropski klimatski zakon, koji obavezuje članice da smanje neto emisije GHG Unije za najmanje 55% do 2030. godine u odnosu na nivoe iz 1990. godine u skladu sa Evropskim zelenim dogovorom, Zakon o klimatskim promenama u Republici Srbiji ne postavlja eksplicitne ciljeve smanjenja emisija do 2030. godine, kao ni prelazne ciljeve, već predviđa izradu Strategije niskougljeničnog razvoja sa Akcionim planom i Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske promene u roku od dve godine od stupanja na snagu Zakona. Izrada ovih dokumenata je obaveza preuzeta potpisivanjem Pariskog sporazuma, kao i jedan od zahteva EU.

14 Regionalni savet za saradnju, Akcioni plan za sprovođenje Sofijske deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan, S, pristupljeno 17. 06. 2025, <https://www.rcc.int/files/user/docs/637b6b83ba51c1b8607763d6c557d121.pdf>.

15 Zakon o potvrđivanju Sporazuma iz Pariza, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 4/2017.

16 Vlada Republike Srbije, Plan rada Vlade za 2018. godinu.

17 Zakon o klimatskim promenama, Službeni glasnik RS, br. 26/2021-3.

Zakonom o klimatskim promenama se transponuju delovi pravnih akata EU (Direktive 2003/87 i Direktive 2009/29 i Uredbe 600/2012 i 601/2012) koji regulišu Sistem trgovine emisijama Evropske unije (engl. *EU Emission Trading System – EU ETS*), odnosno Zakonom je predviđeno uvođenje sistema monitoringa, izveštavanja i verifikacije (engl. *Monitoring, Reporting and Verification – MRV*). Sistem MRV obezbeđuje sistemski okvir za praćenje i procenu emisija GHG. Zakonom je predviđeno donošenje podzakonskih akata kojim će se uspostaviti navedeni sistem i to u propisanom roku od godinu dana, odnosno do 31. marta 2022. godine (osim propisa koji se odnose na operatore vazduhoplovstva, za šta je planirani rok bio 1. januar 2023. godine). U zakonskom roku bila su usvojena dva podzakonska akta, dok je poslednji, treći akt – *Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte* usvojen sa zakašnjenjem od preko godinu dana, tj. 2023. godine.<sup>18</sup> Zakonom nije predviđeno određivanje cene emisija GHG, niti njihova naplata, odnosno potpuno transportovanje Direktive 2003/87 i uspostavljanje instrumenta naplate emisija GHG. (Pogledati poglavlje: *Usklađivanje sa sistemom trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte EU i/ili uvođenje drugih instrumenata za naplatu ugljenika.*)

Uvođenjem sistema MRV, iako sa kašnjenjem u odnosu na zakonski rok, po prvi put je uvedena obaveza praćenja GHG na teritoriji Republike Srbije. Iako je ovim napravljen veliki iskorak, postoji dosta prostora za dalje usklađivanje sa EU direktivom. Jedan pokazatelj neusklađenosti Zakona o klimatskim promenama Republike Srbije i EU regulative u oblasti klimatske politike jeste izostanak prepoznavanja svih sektora obuhvaćenih Sistemom trgovine emisijama Evropske unije u domaćem Zakonu. Zakonom je prepoznata važnost saobraćaja, te je sektor saobraćaja stavljen pod ingerenciju ovog Zakona putem odredbi koje se odnose na avio i drumski saobraćaj, potrošnju goriva i emisije CO<sub>2</sub> iz novih putničkih vozila. Međutim, Zakonom nije obuhvaćen vodni saobraćaj, kao ni zgradarstvo, odnosno sektori koji će od 2027. godine postati deo EU ETS-a.

Pohvalno je da su Zakonom dodatno potvrđene obaveze Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime (engl. *The United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*) poput sprovođenja mehanizma čistog

---

18 Ministarstvo zaštite životne sredine, *Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte*, Službeni glasnik RS, br. 118/2020 (2023).

razvoja, dostupnosti i transparentnosti podataka. Doneti su i podzakonski akti<sup>19,20</sup> kojima je uspostavljen Nacionalni sistem inventara GHG i osnov za izradu Nacionalnih izveštaja o inventaru GHG.

Iako je Zakonom o klimatskim promenama propisano da se podaci iz Inventara javno objavljuju kroz godišnji izveštaj Agencije za zaštitu životne sredine o stanju životne sredine u Republici Srbiji, javno dostupni podaci obuhvataju emisije GHG samo do 2022. godine,<sup>21</sup> dok podaci za 2023. i 2024. ni u junu 2025. godine nisu objavljeni. Zakonski rok za izradu Izveštaja o stanju životne sredine je 31. maj tekuće godine za prethodnu godinu.<sup>22</sup> U trenutku pripreme analize Izveštaj o stanju zaštite životne sredine u Republici Srbiji za 2024. godinu nije bio pripremljen i objavljen na internet stranici Agencije za zaštitu životne sredine.

Za razliku od Zakona o klimi Evropske unije, koji zakonski obavezuje države članice EU, kao i celu EU, da redovno pripremaju i ažuriraju svoje Nacionalno utvrđene doprinose (engl. *Nationally Determined Contributions* – NDC), kao i da procenjuju ostvareni napredak u skladu s petogodišnjim ciklusom predviđanim Pariskim sporazumom, Zakon o klimatskim promenama Republike Srbije nije zakonski utemeljio ovaj proces, iako je Srbija ratifikovala Sporazum iz Pariza još 2017. godine. Dakle, Zakon o klimatskim promenama ne definiše obavezu izrade, podnošenja, unapređivanja i izveštavanja o postizanju NDC-ja, iako je ovaj zahtev postojao značajno pre usvajanja Zakona.

Zakon o klimatskim promenama definisao je Nacionalni savet za klimatske promene, kao savetodavno telo Vlade Republike Srbije. Za razliku od Naučnog saveta EU, koji okuplja samo naučnu zajednicu, Savet o klimatskim promenama RS čine predstavnici Ministarstva ZZS i drugih organa i organizacija, predstavnici naučne i stručne javnosti, kao i predstavnici civilnog društva, čija je oblast delovanja od značaja za

---

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

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

21 Ana Ljubičić, Anđelka Radosavljević, Biljana Jović, et al., Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2023. godinu (Agencija za zaštitu životne sredine, 2024), 89, <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2025/02/ZivotnaSredina2023.pdf>.

22 Zakon o zaštiti životne sredine, Službenik glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon i 94/2024 – dr. zakon; član 76.

utvrđivanje i sprovođenje aktivnosti u oblasti klimatskih promena, kao i predstavnik Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Savet trenutno broji 32 člana, od čega jedan član (Centar za unapređenje životne sredine) predstavlja civilni sektor u ime mreže organizacija civilnog društva Zelena stolica.<sup>23</sup> Republika Srbija je prepoznala značaj uključivanja šireg kruga zainteresovane javnosti pri formiranju savetodavnog tela Vlade, što svakako predstavlja značajni aspekt unapređenja dosadašnje prakse.

Nacionalni savet ima zadatak da prati i evaluira efekte sprovođenja klimatskih politika, savetuje Vladu Republike Srbije u vezi s pitanjima relevantnim za klimatske promene, kao i da obezbedi integraciju klimatskih promena u druge sektorske politike i daje preporuke o izmenama i dopunama propisa i javnih politika u skladu sa evropskim propisima i standardima Ujedinjenih nacija. Dakle, Nacionalni savet bi trebalo da obezbedi horizontalnu i vertikalnu koordinaciju različitih sektora i nivoa upravljanja kako bi se klimatske promene integrisale u različite sektore i obezbedila efikasna primena klimatskih politika. Prema Poslovniku o radu Nacionalnog saveta za klimatske promene, obavezno je sazivanje sednica Saveta na šestomesečnom nivou.<sup>24,25</sup> Međutim, od usvajanja Zakona o klimatskim promenama, Savet se sastao samo četiri puta, uprkos brojnim izazovima sa kojima se Srbija suočava na polju klimatskih politika. Tokom 2023. godine nisu održane sednice, dok je poslednje zasedanje Saveta održano u decembru 2024. godine.

## Geneza uspostavljanja pravnog okvira za oblast klimatskih promena

Rad na **Zakonu o klimatskim promenama** u određenom smislu započet je još 2013. godine u okviru dva projekta koji su bili finansirani kroz instrument za pretpristupnu pomoć Evropske unije (engl. *Instrument for Pre-Accession Assistance* – IPA).<sup>26</sup>

---

23 Ministarstvo zaštite životne sredine, Kabinet ministra, *Zapisnik 4. sednice Nacionalnog saveta za klimatske promene* (Beograd, 16. decembar 2024), pristupljeno 25. 06. 2025. [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2025-01/zapisnik\\_iv\\_sednica\\_nacionalnog\\_saveta\\_za\\_klimatske\\_promene\\_16.12.24.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2025-01/zapisnik_iv_sednica_nacionalnog_saveta_za_klimatske_promene_16.12.24.pdf)

24 Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije, *Poslovnik o radu Nacionalnog saveta za klimatske promene*, Službeni glasnik RS, broj 26/21.

25 Nacionalni savet za klimatske promene, *ekologija.gov.rs*, pristupljeno 05. 06. 2025, <https://www.ekologija.gov.rs/dokumenta/klimatske-promene/nacionalni-savet-za-klimatske-promene>.

26 Danijela Božanić, Srđan Kukolj i Mirko Popović, *Zakon o klimatskim promenama Republike Srbije* (Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, februar 2024), 8.

U prvobitnoj verziji, koja je izrađena 2015. godine, ovaj zakon nosio je naziv Zakon o monitoringu, izveštavanju i verifikaciji gasova sa efektom staklene bašte iz industrijskih i energetskih postrojenja. Tadašnje Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine obavestilo je javnost o izradi Nacrta pomenutog Zakona sa ciljem monitoringa i izveštavanja o emisijama GHG iz industrijskih postrojenja u februaru 2016. godine, i najavilo njegovo usvajanje do kraja 2016. godine.<sup>27</sup>

Zakon o klimatskim promenama, koji se pod ovim nazivom pojavio u javnosti tek tokom javne rasprave 2018. godine, nastao je kao rezultat rada radne grupe sastavljene od predstavnika vladinih institucija, predstavnika privrede i organizacija civilnog društva. Civilni sektor koji se bavi zaštitom životne sredine i klimatskim promenama imao je 2 predstavnika od 23 člana Radne grupe za izradu Zakona. U sastavu Radne grupe dominirali su predstavnici privatnog sektora i udruženja kompanija. Javna rasprava povodom Nacrta Zakon o klimatskim promenama trajala je od 15. marta do 20. aprila 2018. godine, a tokom njenog trajanja Ministarstvo zaštite životne sredine održalo je javne prezentacije u 6 gradova Republike Srbije (Novi Sad, Kragujevac, Beograd, Niš, Pirot i Prijepolje). Na ovim sastancima učestvovalo je više od 300 učesnika.<sup>28</sup> Zainteresovanost OCD da se uključe u proces izrade Zakona bila je velika što potvrđuje podatak da je oko 70 različitih OCD dostavilo komentare tokom javne rasprave.

Od trenutka organizovanja Javne rasprave (2018. godina), do usvajanja Zakona o klimatskim promenama (2021. godina) došlo je do promene međunarodnih obaveza. Republika Srbija postala je potpisnica Zelene agende za Zapadni Balkan 2020. godine, kojom se obavezala na usklađivanje sa EU zakonodavstvom u oblasti klimatskih promena. Verzija Zakona koja je predstavljena na Javnoj raspravi 2018. godine, posledično, nije bila usklađena sa odredbama Zelene agende za Zapadni Balkan, a naknadne konsultacije sa zainteresovanom javnošću nisu bile organizovane nakon potpisivanja ovog dokumenta. Time je zainteresovana javnost ostala uskraćena za mogućnost da reaguje i doprinese većoj usklađenosti Zakona o klimatskim promenama sa Zelenom agendom.

---

27 Saopštenje: Izrađen nacrt prvog Zakona u oblasti klimatskih promena, [ekologija.gov.rs](https://www.ekologija.gov.rs) (9. februar 2016), pristupljeno 05. 06. 2025, <https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/vesti/izradjen-nacrt-prvog-zakona-u-oblasti-klimatskih-promena>.

28 Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije, Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o klimatskim promenama, pristupljeno 06. 06. 2025, <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-klimatskim-promenama>.

## Strategija niskougljeničnog razvoja

**Strategija niskougljeničnog razvoja za period od 2023. do 2030. sa projekcijama na 2050. godinu** usvojena je 1. juna 2023. godine, više od tri godine nakon što je završena javna rasprava o Nacrtu Strategije (januar 2020. godine).<sup>29</sup> Rok za usvajanje Strategije prema Zakonu o klimatskim promenama istekao je 23. marta 2023. godine. Takođe, Zakon o klimatskim promenama propisuje da se Strategija ostvaruje donošenjem akcionog plana, koji prema Strategiji mora biti donet u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog dokumenta javne politike.<sup>30</sup> Ovim su prekršene odredbe Zakona o planskom sistemu Republike Srbije, koji definiše da je Akcioni plan sastavni deo Strategije koji se po pravilu usvaja istovremeno sa Strategijom ili u slučaju odstupa od pravila Akcioni plan mora biti usvojen u maksimalnom roku od 90 dana od dana usvajanja Strategije. Posebni Akcioni plan za sprovođenje Strategije niskougljeničnog razvoja nije donet, te samim tim nije bilo moguće sprovesti Strategiju ni godinu dana nakon njenog usvajanja.<sup>31</sup>

Na četvrtom zasjedanju Saveta za klimatske promene Republike Srbije, istaknuto je da se Akcioni plan za Strategiju niskougljeničnog razvoja neće izrađivati, već će se Strategija sprovesti prema Akcionom planu INEKP-a, koji je izradilo Ministarstvo rudarstva i energetike u avgustu 2024. godine, shodno tome da su politike i mere ove dve javne politike komplementarne. Ovakva praksa nije uobičajena, a prvi izveštaji o sprovođenju INEKP-a se očekuju tek 2026. godine, te u momentu pisanja ovog izveštaja nije bilo moguće proceniti da li se i na koji način sprovodi Strategija niskougljeničnog razvoja, a samim tim i odredbe Zakona o klimatskim promenama

Dodatnu konfuziju stvara neusaglašenost definisanih ciljeva smanjenja GHG emisija u Strategiji niskougljeničnog razvoja i INEKP-a. Strategijom niskougljeničnog razvoja je procenjeno smanjenje emisija GHG od 33,3% u poređenju sa 1990. godinom, suprotno cilju koji je definisan INEKP-om da se emisije GHG do 2030. umanje za 40,3% u odnosu na 1990. godinu..

29 Narodna skupština Republike Srbije, *Strategija niskougljeničnog razvoja za period od 2023. do 2030. sa projekcijama na 2050. godinu*, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2023/46/1/reg>.

30 Zakon o klimatskim promenama, Službeni glasnik RS, br. 26/2021-3.

31 Nacionalni savet za klimatske promene, ekologija.gov.rs, pristupljeno 05. 06. 2025, <https://www.ekologija.gov.rs/dokumenta/klimatske-promene/nacionalni-savet-za-klimatske-promene>.

Prema usvojenom dokumentu, vizija Strategije niskougljeničnog razvoja je da Republika Srbija do 2050. postane niskougljenično društvo sa konkurentnom i resursno efikasnom ekonomijom koja građanima omogućava nova, zelena radna mesta i kvalitetan život u klimatski otpornom društvu. Međutim, Strategija ne postavlja cilj ugljenične neutralnosti Republike Srbije do 2050. godine. Prilikom izrade Strategije modelovano je nekoliko scenarija: jedan osnovni scenario (B2), koji se u Strategiji naziva i scenario nedelovanja, i četiri scenarija ublažavanja emisija GHG (M1, M2, M3 i M4). Osnovni scenario B2 pretpostavlja da do 2050. godine neće biti usvojene nikakve nove politike i mere koje utiču na GHG emisije, osim onih mera i politika koje su već postojale 2015. godine. U tom slučaju, GHG emisije Srbije bi se povećale za 3,2% do 2030. i 10,7% do 2050. godine u poređenju sa nivoom iz 2010. Kao najoptimalniji među scenarijima ublažavanja do 2030. godine izabran je scenario M2, koji podrazumeva punu primenu celokupnog zakonodavstva EU, u potpunosti transponovanog i sprovedenog, čime je procenjeno da se postiže smanjenje emisija GHG od 33,3% u poređenju sa 1990. godinom, dok bi do 2050. godine smanjenje emisija GHG u odnosu na 1990. godinu trebalo da dostigne 65,4%. Pregledom ciljeva i mera vidi se da je Srbija najveći napor za dekarbonizaciju prebacila na period nakon 2030. godine, čime prihvatanjem INEKP-a kao Akcionog plana Strategije nije pružen orijentir za kasniju dekarbonizaciju Republike Srbije, tj. za period između 2030. i 2050. godine.

## Jačanje administrativnih kapaciteta

Neophodnost jačanja administrativnih kapaciteta Republike Srbije na svim nivoima je preporuka Evropske komisije koja se ponavlja iz godine u godinu u Izveštajima o Srbiji. Kada su u pitanju klimatske promene, u Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27<sup>32</sup> kao jedan od glavnih izazova navodi se nedovoljan broj zaposlenih u Ministarstvu i Agenciji za zaštitu životne sredine. Na primer, samo za EU mehanizam monitoringa (Uredba 252/2013, engl. *Monitoring Mechanism Regulation* – MMR) navodi se da je potrebno četiri dodatna zaposlena (kao tehnički minimum za efikasno ispunjavanje MMR zahteva u Odeljenju za klimatske promene MZŽS-a), i četiri dodatna zaposlena

32 Vlada Republike Srbije, *Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene* (Ministarstvo za evropske integracije, 2019), pristupljeno 27. 06. 2025, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf).



kao tehnički minimum za efikasno ispunjavanje MMR zahteva u Agenciji za zaštitu životne sredine.<sup>33</sup> Dodatno, za Sistem trgovine emisijama EU navode se potrebe za angažovanjem zaposlenih s punim radnim vremenom, i to dva zaposlena u Ministarstvu, u Odeljenju za klimatske promene, i dva zaposlena u Agenciji. Na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja upućenog Ministarstvu zaštite životne sredine početkom jula 2025. godine konstatovano je da se broj angažovanih u Odeljenju za klimatske promene i ozonski omotač povećao sa pet na osam, od čega je četvoro stalno zaposleno.<sup>34</sup> Podaci o administrativnim kapacitetima na lokalnom nivou nisu objedinjeni i nisu pristupačni.<sup>35</sup>

## U iščekivanju novog zakona

Zakon o klimatskim promenama uveo je sistem za monitoring, evaluaciju i izveštavanje o emisijama GHG i dodatno potvrdio obavezu izrade inventara gasova sa efektom staklene bašte. Takođe, Zakon je poslužio kao osnova za izradu strateških dokumenata, naročito dugogodišnje Strategije niskougljeničnog razvoja i Programa za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove.

Proces usvajanja i sprovođenja Zakona o klimatskim promenama pokazuje niz ozbiljnih sistemskih nedostataka i neusklađenosti sa preuzetim međunarodnim obavezama. Zakon je donet sa višegodišnjim zakašnjenjem, bez dodatnih javnih konsultacija nakon što su preuzete nove međunarodne obaveze, a njegova usklađenost sa evropskim zakonodavstvom i zahtevima Pariskog sporazuma ostaje ograničena. Nedostatak jasno definisanih ciljeva smanjenja emisija, odsustvo obaveze za redovno ažuriranje nacionalno utvrđenih doprinosa, kao i kašnjenje u donošenju podzakonskih akata, ukazuju na slabosti u normativnom okviru.

Administrativni kapaciteti, naročito na nivou ministarstava i agencija, ostaju nedovoljni za sprovođenje klimatskih politika, pri čemu većina novoangažovanih nije zaposlena za stalno. Nedostatak sistemskih kadrovskih i organizacionih rešenja, posebno na lokalnom nivou, dodatno umanjuje mogućnost efektivne primene zakona.

---

33 Koalicija 27, Poglavlje 27 u Srbiji: 'Godine prolaze, mi stojimo' (Mladi istraživači Srbije, 2024), 206.

34 Zahtev za pristup informacija od javnog značaja br. 003047592 2025 14850 005 004 041 001 od 08. 7. 2025. godine.

35 Koalicija 27, Poglavlje 27 u Srbiji: 'Godine prolaze, mi stojimo' (Mladi istraživači Srbije, 2024), 206.



Klimatska politika Republike Srbije i dalje predstavlja više formalni nego funkcionalni korak ka sprovođenju ambicioznih mera za suočavanje i borbu protiv klimatskih promena, čime se dovodi u pitanje stvarna posvećenost klimatskoj tranziciji i ispunjavanju međunarodnih obaveza. Prema Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (engl. *National Programme for the Adoption of the Acquis* – NPAA) 2024–2027, usvajanje novog Zakona o klimatskim promenama planirano je za četvrti kvartal 2026. godine.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije, *Izmene i dopune NPAA 2024–2027. usvojene na sednici Vlade 7. avgusta 2025. godine*, pristupljeno 11. 08. 2025, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/izmene\\_i\\_dopune\\_npaa\\_2024-2027.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/izmene_i_dopune_npaa_2024-2027.pdf).

## Mera broj 3: Izrada i primena Integrisanih energetske i klimatskih planova

Energetsku i klimatsku politiku Srbije definiše nekoliko zakona, strateških i planskih dokumenata i ni u jednom od njih nije postavljen jasan cilj za dostizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine. Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan (INEKP), dokument koji bi trebalo da integriše i „pomiri“ razvoj energetskog sektora sa klimatskim ciljevima, sadrži mere i aktivnosti koje su nedovoljno klimatski ambiciozne i koje podrazumevaju korišćenje uglja i nakon 2050. godine. Vlada Republike Srbije usvojila je Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan na sednici 25. jula 2024. godine,<sup>37</sup> mesec dana nakon roka koji je Energetska zajednica odredila za dostavljanje finalnih verzija INEKP-a.

Za Srbiju obaveza izrada INEKP-a proizilazi i iz usvojenih propisa na nivou Energetske zajednice čiji je Srbija deo od 2006. godine. Na 20. sastanku Ministarskog saveta Energetske zajednice države članice (među kojima je i Srbija) donele su odluku i jednoglasno su usvojile ciljeve u vezi sa korišćenjem obnovljivih izvora energije (OIE) i emisijama GHG do 2030. godine. Srbija se saglasila sa obavezujućim ciljem od 40,7% udela OIE i smanjenje gasova sa efektom staklene bašte za 40,3% u odnosu na 1990. godinu.<sup>38</sup> Uprkos tome, verzijom INEKP-a koja je usvojena utvrđeno je da nacionalni doprinos u pogledu udela OIE u bruto finalnoj potrošnji energije iznosi najmanje 33,6% u 2030. godini, što nije u skladu sa odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice.

### Propuštene prilike

Poseban izazov u vezi sa sadržajem INEKP-a je da se Republika Srbija ovim dokumentom ne obavezuje na ugljeničnu neutralnost do 2050. godine, samo se posredno pominje prestanak proizvodnje energije iz uglja do 2050, ali ne i ugljenična neutralnost, odnosno nulte emisije GHG.

---

<sup>37</sup> Vlada Republike Srbije, *Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan Republike Srbije za period do 2030. godine sa vizijom do 2050. godine*, Službeni glasnik RS, br. 70/2024.

<sup>38</sup> Ministarski savet Energetske zajednice, Odluka br. 2022/02/MC-EnC o izmeni Odluke br. 2021/14/MC-EnC.

Ministarstvo rudarstva i energetike je u decembru 2023. godine objavilo zvaničnu verziju Nacrta INEKP-a, nakon sprovedenih javnih konsultacija, te je dokument, bez velikih i suštinskih izmena u odnosu na onaj koji je stavljen na javnu raspravu, upućen Vladi Republike Srbije na usvajanje. U skladu sa Ugovorom koji Republika Srbija ima sa Energetskom zajednicom (EZ), Ministarstvo je nacrt dokumenta prosledilo sekretarijatu Energetske zajednice koja je 11. novembra 2023. godine objavila svoje preporuke na INEKP. Srbiji je preporučeno da poveća ciljeve u vezi sa udelom OIE u bruto finalnoj potrošnji, da sa smanjenjem korišćenja uglja za proizvodnju električne energije počne pre 2030. godine i da u dokument uvede mere za pravednu energetsku tranziciju kako bi ceo proces bio sproveden u skladu sa potrebama građana, ali i privrede. Ističe se i da INEKP ne previđa dostizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine i da najambiciozniji scenario predviđa smanjenje emisija GHG za 75% u odnosu na nivo emisija iz 1990. godine. U odnosu na istaknutu ulogu proizvodnje uglja do 2030. godine i planova vezanim za modernizaciju rudarske industrije, detaljnije mere i politike za pripremu društva i privrede za potpuno ukidanje proizvodnje uglja i prelazak na proizvodnju energije iz obnovljivih izvora energije uglavnom ne postoje.

Preporuka EZ je da je potrebno u obzir uzeti mišljenja zainteresovane javnosti prikupljena tokom javne rasprave, kao i da je potrebno da se opiše kako je izgledao proces regionalnih konsultacija i da treba opisati korelaciju srpskog integrisanog plana sa planovima zemalja u okruženju.<sup>39</sup>

Prema Članu 8b Zakona o energetici Ministarstvo rudarstva i energetike u obavezi je da prati sprovođenje Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana i da priprema izveštaj o njegovom sprovođenju svake dve godine. S obzirom na to da je INEKP u Srbiji usvojen 25. juna 2024. godine, izveštaj se može očekivati tek 2026. godine, u skladu sa zakonskim rokom.

---

39 Sekretarijat Energetske zajednice, *Preporuke na Nacrt Integrisanog energetskog i klimatskog plana Republike Srbije za period 2025–2030* (2023), pristupljeno 27. 06. 2025, <https://www.energy-community.org/dam/jcr:bc024cab-6c45-44bb-9a73-0e0cc73f1bbb/EnCS%20Recommendations%20draft%20Serbian%20NECP%20FINAL.pdf>

S druge strane, rok za prvi izveštaj o realizaciji INEKP-a prema Energetskoj zajednici bio je 15. mart 2025. godine u skladu sa Uredbom 2018/1999.<sup>40</sup> Proces izveštavanja prema Energetskoj zajednici se odvija putem dve aplikacije *Reportnet* i *Reponener*. Republika Srbija je unela podatke u navedene aplikacije prema definisanoj strukturi i načinu dostavljanja informacija. U trenutku pisanja ovog izveštaja, u toku je provera ovih podataka u saradnji sa Evropskom agencijom za životnu sredinu.

Pored sadržinskih neusklađenosti, sam proces izrada INEKP je bio praćen nizom proceduralnih nedostataka. Način na koji je proces participacije vođen otvara pitanja o tome da li je učešće javnosti bilo zamišljeno kao suštinski doprinos kvalitetu dokumenta ili kao formalna obaveza ispunjena radi administrativnog zadovoljenja proceduralnih zahteva. Naime, rad na INEKP-u otpočeo je u martu 2021. godine i javna rasprava je otvorena nakon više od dve godine, i to u periodu od 13. juna do 28. jula 2023. godine. Javne prezentacije nacrtu dokumenta i izveštaja o strateškoj proceni organizovane su tokom jula u Beogradu, Nišu i Novom Sadu, dakle, tokom sezone letnjih odmora, kada je očekivano smanjeno prisustvo i angažman građana. Ova, već više puta korišćena praksa javnih vlasti umanjuje mogućnosti za inkluzivan dijalog i obezbeđivanje efektivnog učešća javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini.<sup>41,42</sup>

Ni drugim sektorskim strategijama nije postavljen cilj nulte emisije GHG do sredine 21. veka. Narodna skupština Republike Srbije, na sednici održanoj 27. novembra 2024. godine, usvojila je **Strategiju razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine sa projekcijama do 2050. godine**.

Tekst Strategije sadrži dosta nejasnih formulacija i mera bez određenih rokova. Tako na primer neki od ciljeva su i „kontinualno smanjivanje emisije gasova sa efektom staklene bašte“ ili „veće korišćenje obnovljivih izvora energije za proizvodnju toplotne

---

40 Uredbom EU 2022/2299, koja je usvojena u decembru 2024. godine od strane Stalne visoke grupe (engl. *Permanent High Level Group*), bliže su definisana pravila za primenu Uredbe 2018/1999 u pogledu strukture, formata, tehničkih detalja i postupka za integrisani nacionalni izveštaj o napretku u oblasti energije i klime.

41 Aleksandar Bogdanović i Marija Todorović, *PAR Principles Mainstreaming in Sectoral Policies – Report for Serbia / Environment* (2024), [https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2022/08/27152850/2-PAR-Principles-Mainstreaming-Report-for-Serbia\\_compressed-1.pdf](https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2022/08/27152850/2-PAR-Principles-Mainstreaming-Report-for-Serbia_compressed-1.pdf).

42 Sofia Nikolakiki, Georgios Janakidis i Bojana Stamenković, *Dalji razvoj kapaciteta za energetske planiranje: Izveštaj o javnim konsultacijama* (Ministarstvo rudarstva i energetike, 2023), pristupljeno 24. 06. 2025, [https://www.mre.gov.rs/extfile/sr/2653/Public\\_consultations\\_report\\_Annex\\_INECP\\_SEA\\_SR.pdf](https://www.mre.gov.rs/extfile/sr/2653/Public_consultations_report_Annex_INECP_SEA_SR.pdf).

energije". Ovako definisani ciljevi nisu merljivi niti vremenski određeni, što dodatno otežava praćenje njihovog dostizanja.

Zanimljivo je i da je vizija koju promoviše ova Strategija da do 2050. godine domaći energetske sektor u najvećoj mogućoj meri bude ugljenično neutralan. Ovo praktično znači da odustajemo od obaveze da do sredine veka Republika Srbija zaista postane ugljenično neutralna država, što je u suprotnosti sa obavezama preuzetim potpisivanjem Pariskog klimatskog sporazuma, Zelene agende za Zapadni Balkan i obavezama koje ima prema Energetskoj zajednici.

U usvojenom tekstu Strategije razvoja energetike nije adekvatno definisano mesto građana kao jednih od ključnih aktera energetske tranzicije, što je njen značajan nedostatak. Kupci-proizvođači i zajednice OIE i/ili energetske zadruge, koje mogu značajno doprineti lokalnoj proizvodnji i potrošnji energije, pominju se tek usputno. Precizno definisanje uloge ovih aktera je neophodno za demokratizaciju energetskog sektora i uključivanje svih relevantnih strana u proces prelaska na održivije energetske sisteme.

Strategija ne razrađuje koncept pravedne energetske tranzicije već se i u ovom dokumentu rešavanje tog pitanja prebacuje na drugi dokument – **Akcioni plan za pravednu tranziciju**. Značajno je i razmatranje korišćenja nuklearne energije koje se najavljuje za period nakon 2040. godine.

Dokument ne ispunjava standarde definisane Zakonom o planskom sistemu koji definiše strategiju kao dokument javne politike kojim se na celovit način utvrđuju strateški pravci delovanja u konkretnoj oblasti. Strategija, između ostalog, obavezno treba da sadrži ciljeve koji su jasno određeni, merljivi, prihvatljivi, realni i vremenski određeni, kao i mere koje doprinose ostvarenju tih ciljeva uz analizu efekata tih mera na fizička i pravna lica i budžet.

Početak izrade Strategije razvoja energetike započet je u avgustu 2021. godine kada je Ministarstvo rudarstva i energetike donelo Rešenje o obrazovanju Radne grupe za praćenje realizacije i upravljanje postupkom izrade i usvajanja nove Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2040. sa projekcijama do 2050. godine, kao

i Programa ostvarivanja Strategije i izrade Izveštaja o strateškoj proceni uticaja Programa ostvarivanja Strategije razvoja energetike. Ovim rešenjem, kao članovi Radne grupe su imenovani i predstavnici dve organizacije civilnog društva. Tokom jula i avgusta 2024. organizovana je javna rasprava o Strategiji, čime je nastavljen trend organizovanja javnih rasprava tokom letnjih meseci. Ovakvo postupanje nije u skladu sa načelima Arhuske konvencije koja se temelji na principima transparentnosti, pristupačnosti i participacije javnosti u donošenju odluka koje se odnose na životnu sredinu. Program ostvarivanja Strategije još uvek nije izrađen.

## Srbija nije postavila cilj ugljenične neutralnosti do 2050. godine

**Iako je Republika Srbija preuzela međunarodne obaveze da radi na postizanju klimatske neutralnosti do sredine 21. veka, zakonska i strateška dokumenta, uključujući Integrisani nacionalni energetska i klimatski plan, Strategiju razvoja energetike i Strategiju niskougljeničnog razvoja, ne postavljaju jasan, merljiv i obavezujući cilj na tom putu.** Mere dekarbonizacije su nedovoljno ambiciozne, neprecizno definisane i često bez vremenskih rokova, što onemogućava efikasno sprovođenje i praćenje napretka.

Dokumenti su često usvajani sa kašnjenjem, bez uvažavanja komentara zainteresovane javnosti, uz neodgovarajuću dinamiku održavanja javnih rasprava i bez adekvatnog uključivanja građana i lokalnih zajednica, što dodatno narušava transparentnost i legitimitet procesa. Nedostatak Akcionog plana za Strategiju niskougljeničnog razvoja i izostanak jasnog plana za postepeno gašenje termoelektrana ukazuje na izostanak političke volje da se zaista sprovedu zahtevi Pariskog sporazuma i Zelene agende za Zapadni Balkan.

Uprkos formalnom usklađivanju sa propisima Energetske zajednice i EU, sadržina politika ostaje u velikoj meri neusklađena sa klimatskim ciljevima Unije. Srbija i dalje nema funkcionalan i koherentan okvir za sprovođenje ambiciozne klimatske politike, a veliki deo odgovornosti za dekarbonizaciju prebačen je na period posle 2030. godine, bez jasnog plana kako će se to ostvariti.

## Mera broj 5: Usklađivanje sa sistemom trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte EU i/ili uvođenje drugih instrumenata za naplatu ugljenika

Okosnicu klimatske politike Evropske unije predstavlja sistem trgovine emisijama gasova sa efektom staklene bašte (engl. *European Union Emissions Trading System* – EU ETS), osnov za smanjenje emisija GHG na isplativ način.<sup>43</sup> Ovaj instrument u skladu je sa dugoročnom strategijom razvoja Evropske unije, Evropskim zelenim dogovorom, čiju je viziju da Evropa postane klimatski neutralni kontinent do 2050. godine Srbija prihvatila potpisivanjem Sofijske deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan.

Sistem trgovine emisijama Evropske unije, koji pokriva oko 40% emisija GHG u EU, kreiran je na osnovu klasičnog sistema „ograniči i trguj“.<sup>44</sup> Ovakav sistem predstavlja delimično odstupanje od klasičnog državnog intervencionizma i uvodi mehanizam tržišta kao deo rešenja za borbu protiv klimatskih promena. Kako bi EU ostvarila svoju viziju dostizanja ugljenične neutralnosti do 2050. godine, odlučeno je da se granica maksimalnih emisija GHG linearno smanjuje za 2.2% svake godine sa početkom od 2021. godine.<sup>45</sup>

Kao odgovor na rizik od „izmeštanja ugljenika“ (potencijalnog premeštanja industrije iz EU u države sa manje ambicioznim klimatskim politikama) Evropska unija je kroz Evropski zakon o klimi najavila uvođenje Mehanizma za prekogranično usklađivanje (cene) ugljenika (engl. *Carbon Border Adjutment Mechanism* – CBAM).<sup>46</sup> Uredba Evropske komisije 2023/956 o uspostavljanju CBAM usvojena je 10. maja 2023. od strane Evropskog parlamenta i Saveta na predlog Evropske komisije. Svrha

43 Regulativa (EU) 2021/1119 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. juna 2021. godine o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti i izmeni uredbi (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (Evropski zakon o klimi), Službeni glasnik Evropske unije, br. L 243/1.

44 Femke de Jong, *Carbon Leakage Myth Buster* (Carbon Market Watch, 2015), 3, pristupljeno 15. 06. 2025, <https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2015/10/CMW-Carbon-leakage-myth-buster-WEB-single-final.pdf>.

45 Direktiva (EU) 2018/410 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. marta 2018. godine o izmeni Direktive 2003/87/EZ u cilju unapređenja troškovno efikasnog smanjenja emisija i ulaganja sa niskim nivoom ugljenika, Službeni glasnik Evropske unije, L 76/3, pristupljeno 21. 06. 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0410>.

46 Regulativa (EU) 2021/1119 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. juna 2021. godine o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti i izmeni uredbi (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (Evropski zakon o klimi), Službeni glasnik Evropske unije, br. L 243/1.

mehanizma je da motiviše trgovinske partnere EU da preduzmu korake ka smanjenju zavisnosti od fosilnih goriva i preduzmu rigidnije mere u svojim nacionalnim politikama u oblasti klimatskih promena.<sup>47</sup>

CBAM-om biće naplaćene emisije ekvivalenta ugljen-dioksida<sup>48</sup> na uvezene proizvode, koje bi bile naplaćene da su oni proizvedeni na teritoriji Evropske unije. CBAM-om su obuhvaćene emisije ugljen-dioksida (CO<sub>2</sub>) i po potrebi emisije azotovih oksida (NO<sub>x</sub>) i perfluorougljenika (PFC<sub>x</sub>). CBAM se odnosi na direktne i indirektne emisije gasova sa efektom staklene bašte. Direktne emisije podrazumevaju emisije gasova sa efektom staklene bašte od trenutka proizvodnje do trenutka transporta datog proizvoda na teritoriju Evropske unije, dok se pod indirektnim emisijama GHG podrazumevaju generisane emisije nastale proizvodnjom električne energije potrebne za proizvodnju datog proizvoda, kao i emisije nastale tokom procesa grejanja i hlađenja.

**Zakonom o klimatskim promenama** se transportuju delovi pravnih akata EU (Direktive 2003/87 i Direktiva 2009/29 i Uredbe 600/2012 i 601/2012) koji regulišu Sistem trgovine emisijama Evropske unije. Zakonom je predviđeno uvođenje sistema monitoringa, izveštavanja i verifikacije (engl. *Monitoring, Reporting and Verification* – MRV) koji obezbeđuje sistemski okvir za praćenje i procenu emisija GHG. Vlada Republike Srbije usvojila je neophodne podzakonske akte za uspostavljanje sistema MRV, donošenjem sledećih propisa:

- *Pravilnika o verifikaciji i akreditaciji verifikatora o emisijama gasova sa efektom staklene bašte*<sup>49</sup> (usvojen 2021. godine, u zakonskom roku), kojim je obezbeđena nezavisnost verifikatora, kako su oni od suštinskog značaja za pružanje poverenja nadležnim organima i drugim zainteresovanim stranama da izveštaj o emisijama predviđanim Pravilnikom o monitoringu i izveštavanju o GHG predstavlja veran, istinit i pošten prikaz emisija.

47 Uredba (EU) 2023/956 Evropskog parlamenta i Saveta od 10. maja 2023. o uspostavljanju mehanizma prilagođavanja (cene) ugljenika, Službeni glasnik Evropske unije, L 130/52.

48 Ekvivalent ugljen-dioksida (CO<sub>2</sub>eq) je mera koja se koristi da bi se izrazio ukupan efekat različitih gasova sa efektom staklene bašte u jedinstvenoj jedinici, odnosno kao da su svi ti gasovi ugljen-dioksid (CO<sub>2</sub>).

49 Ministarstvo zaštite životne sredine, *Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte*, Službeni glasnik RS, br. 107/2021.



- *Uredbe o vrstama aktivnosti i gasova sa efektom staklene bašte*<sup>50</sup> (usvojena 2022. godine, u zakonskom roku), kojom su propisane vrste aktivnosti i GHG za koje operateri postrojenja treba da pribave dozvolu za emisije GHG.
- *Pravilnika o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte*<sup>51</sup> (usvojen u decembru 2023. godine), koji propisuje sadržaj plana monitoringa (neophodan za izdavanje dozvola za emisije GHG operateru postrojenja) i metodologiju monitoringa emisija, kao i procedure i prateću dokumentaciju koja se dostavlja uz plan monitoringa. Takođe, Pravilnikom je predviđena i izmena Plana monitoringa operatera ukoliko odobreni plan ne odgovara realnoj prirodi i načinu rada postrojenja ili aktivnosti vazduhoplova.

Zakon uvodi sistem izdavanja dozvola za emisiju GHG operatoru postrojenja, od strane Ministarstva zaštite životne sredine, što čini početni korak MRV sistema. Naime, operateri prepoznati Uredbom o vrstama aktivnosti i gasova sa efektom staklene bašte dužni su da dostave Zahtev za izdavanje dozvole za emisiju GHG. Jedan od uslova dobijanja dozvola jeste i pravovremeno dostavljanje plana monitoringa emisija GHG.

Usled kašnjenja sa usvajanjem Pravilnika o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte onemogućeno je uspostavljanje sistema MRV čak tri godine od donošenja zakona, budući da nisu bili poznati osnovni uslovi, sadržaj niti metodologija za izradu Plana monitoringa koji je sastavni deo Zahteva za dobijanje dozvola za emisiju GHG.

Važno je napomenuti da je Pravilnik donet krajem 2023. godine<sup>52</sup>, nakon što je Evropska unija usvojila CBAM, prema kome trenutno zahteva od trgovinskih partnera Evropske unije da prijavljuju tačne i verifikovane podatke o emisijama GHG svakog proizvoda koji uđe na carinsko područje Evropske unije do kraja 2025. godine.

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

51 Ministarstvo zaštite životne sredine, *Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte*, Službeni glasnik RS, br. 118/2023.

52 Ibid.

Prema Zakonu, postojeći operateri do 2023, odnosno pravna lica koja vrše aktivnosti kojima se ispuštaju u atmosferu gasovi sa efektom staklene bašte, bili su u obavezi da podnesu Zahtev za izdavanje Dozvole za emisiju GHG do kraja juna 2024. godine.<sup>53</sup> Shodno trenutnoj dinamici i kašnjenju pri donošenju neophodnih podzakonskih akata, prva Dozvola izdata je tek 30. septembra 2024. godine (skoro 4 godine od stupanja na snagu Zakona). Zaključno sa 1. junom 2025. godine, Ministarstvo je izdalo 90 dozvola za emisiju GHG. Proces izdavanja dozvola digitalizovan je u Republici Srbiji, kako je Ministarstvo zaštite životne sredine izradilo platformu [e-GHG portal](#), odnosno elektronski sistem za monitoring, izveštavanje i verifikaciju. Platforma je namenjena operaterima stacionarnih postrojenja radi podnošenja zahteva za dobijanje dozvola za emisiju GHG, komunikaciju sa Ministarstvom i/ili Agencijom za zaštitu životne sredine. Pored toga, na platformi su dostupne i smernice, uputstva i ostali resursi koji su od koristi operaterima za izradu GHG izveštaja.<sup>54</sup>

**Integrisani nacionalni energetske i klimatski plan (INEKP)**, usvojen u julu 2024. godine, u okviru dimenzije dekarbonizacije i smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte prepoznaje značaj usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa Sistemom trgovine emisijama EU. INEKP-om je predviđena jedna mera za unapređenje postojećeg regulatornog okvira i to MP\_D1 *Primena mera za usklađivanje sa sistemom za trgovanje emisijama EU i/ili uvođenje drugih instrumenata određivanja cene ugljenika*. Navedenom merom predviđa se ubrzavanje povlačenja konvencionalnih goriva, a namera je da sredstva koja budu prikupljena od primene mehanizma za naplatu cene ugljenika budu iskorišćena za stimulisanje investicija u oblasti obnovljivih izvora energije, povećavanje mera energetske efikasnosti i ublažavanje društvenih i ekonomskih posledica dekarbonizacije.

Iako uvođenje interne naplate emisija u energetske i ostalim sektorima koji podležu CBAM regulativi predstavlja svojevrsni odgovor Republike Srbije na dati EU mehanizam, ne može se govoriti o eliminisanju troškova sprovođenja CBAM-a za kompanije. Naime, CBAM-om se predviđa određivanje cene emisija GHG i naplata emisija GHG pri ulasku proizvoda u carinsko područje EU, a osnovni uslov

---

<sup>53</sup> Zakon o klimatskim promenama, Službeni glasnik RS, br. 26/2021-3, član 76.

<sup>54</sup> eGHG MRV informatički sistem, e-ghg-portal.ekologija.gov.rs, pristupljeno 17. 06. 2025, [https://e-ghg-portal.ekologija.gov.rs/sign\\_in](https://e-ghg-portal.ekologija.gov.rs/sign_in).

za mogućnost izuzeća od naplate tzv. CBAM sertifikata jeste plaćanje naknade za emisije GHG u zemlji porekla proizvoda, u ovom slučaju u Srbiji.<sup>55</sup> Kada uvede internu naplatu emisija GHG, naplatu će tada vršiti Republika Srbija, a ne države članice EU (što je slučaj sa primenom CBAM-a). U slučaju da Republika Srbija naplati kompaniji karbonsku taksu<sup>56</sup> u visini vrednosti EU ETS emisijih jedinica, kompanija će biti oslobođena od plaćanja CBAM takse prilikom izvoza svojih proizvoda u EU, ali će svakako biti u obavezi da plati proizvedene emisije GHG Republici Srbiji prema internoj naplati emisija.

Predviđeni vremenski period za implementaciju ove reformske mere je od 2024. do 2030. godine, s tim da u INEKP-u nisu jasno naznačeni vremenski periodi faza pri uspostavljanju mehanizma, niti propisani rokovi za donošenje neophodnih zakonskih i podzakonskih akata. Procenjena vrednost uvođenja mehanizma interne naplate emisija GHG je 0.2 miliona evra.<sup>57</sup>

**Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine sa projekcijama do 2050. godine**, usvojena u novembru 2024. godine, takođe naglašava važnost aktivne pripreme za uvođenje cene emisije ugljenika i usklađivanje sa EU ETS-om. Strategijom je predviđeno da nakon uspostavljanja regulatornog i institucionalnog okvira za monitoring, izveštavanje i verifikaciju emisija gasova koji izazivaju efekat staklene bašte, bude uspostavljen sistem naplate emisija gasova iz sektora obuhvaćenih EU ETS-om. Cenu emisijih jedinica, odnosno karbonsku taksu određivala bi Vlada Republike Srbije ili telo koje Vlada odredi, sa namerom da karbonska taksa postepeno raste i približi se ceni EU ETS emisijih jedinica, prateći napredak Srbije u pristupanju EU.

Takođe, i ovim dokumentom javne politike potvrđen je cilj smanjenja emisija GHG i uvođenje Sistema trgovine emisijama Evropske unije, odnosno njemu sličnog sistema dok Srbija ne postane članica Evropske unije. Međutim, detaljniji vremenski okvir neophodnih koraka za uspostavljanje sistema ni u ovom dokumentu javne politike nije definisan.

---

55 Janko Jačović, Marko Pajović i Damir Dizdarević, *CBAM: Porez na ugljenik; Ko ne plati na mostu, platiće na ćupriji* (Beogradska otvorena škola, 2023), 14.

56 Termin „karbonska taksa“, preuzet je iz Strategije energetskog razvoja Republike Srbije, označava taksu koja će biti naplaćena za emisiju GHG prilikom proizvodnog procesa date kompanije na teritoriji Republike Srbije.

57 Vlada Republike Srbije, *Integrirani nacionalni energetski i klimatski plan Republike Srbije za period do 2030. godine sa vizijom do 2050. godine*, Službeni glasnik RS, br. 70/2024, 43.

Prve naznake rokova i koraka za uvođenje instrumenta naplate ugljenika ponuđeni su u **Nacrtu Strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom** koji je bio prezentovan javnosti tokom javne rasprave u periodu od 4. do 24. decembra 2024. godine.<sup>58</sup> Nacrt Strategije prepoznaje značaj reagovanja na Uredbu o uspostavljanju CBAM-a i predviđa sprovođenje analize modaliteta uvođenja naplate emisija GHG (prema Strategiji razvoja energetike – „karbonske takse“) i odabir najoptimalnijeg rešenja za Republiku Srbiju, uključujući planove i vremenski okvir, koji će biti definisani nakon završetka analize.<sup>59</sup>

Prema predloženom Akcionom planu, sprovođenje analize troškova i koristi od uvođenja cene ugljenika, na osnovu koje će biti odlučeno o uvođenju sistema trgovine emisijama ili njemu sličnog instrumenta, predviđeno je za poslednji kvartal 2025. godine, dok bi priprema i usvajanje odgovarajućih propisa bilo sprovedeno tek krajem 2026. godine. Sprovođenje obuka zaposlenih u nadležnom nacionalnom telu i svim drugim relevantnim organima, organizacijama i operaterima postrojenja za odabrani instrument naplate ugljenika predviđeno je tek u poslednjem kvartalu 2028. godine, dok bi se u međuvremenu radilo na uspostavljanju institucionalnog okvira i operacionalizaciji sistema monitoringa, izveštavanja i verifikacije u skladu sa aktuelnim Zakonom o klimatskim promenama.<sup>60</sup>

Budući da Strategija zaštite životne sredine sa Akcionim planom još uvek nije usvojena, upitno je koliko su rokovi postavljeni u Akcionom planu i dalje relevantni. Prema datim rokovima u Akcionom planu, evidentno je da Srbija neće pravovremeno odgovoriti na uvođenje CBAM-a, koji i nakon predloženih izmena Ombinus paketom EU<sup>61</sup>, u cilju njegovog pojednostavljivanja, predviđa uvođenje naplate ugrađenih emisija u februaru 2027. godine.<sup>62</sup> Evropska komisija je postigla privremeni politički dogovor sa Evropskim parlamentom i Savetom, a njihovo formalno usvajanje

58 Odbor za privredu i finansije Narodne skupštine Republike Srbije, *Zaključak broj 353-12022/2024-2*.

59 Ministarstvo zaštite životne sredine, *Nacrt strategije zaštite životne sredine* (Beograd, 2024), 38–39.

60 Ministarstvo zaštite životne sredine, *Akcionni plan za sprovođenje Strategije zaštite životne sredine*, mera 1.1.5. (Beograd, 2024), 9–11.

61 Set pojednostavljenih pravila koje je Evropska komisija predložila 26. februara 2025. godine pod nazivom engl. *Simplification Omnibus*, koji uključuje izmene više različitih regulatornih oblasti, uključujući CBAM, CSRD, CSDDD i EU taksonomiju u okviru jedne sveobuhvatne izmene.

62 *Predlog uredbe Evropskog parlamenta i Saveta o izmeni Uredbe (EU) 2023/956 u pogledu pojednostavljenja i jačanja mehanizma prilagođavanja ugljične granice (CBAM)*, COM (2025) 87 final.

očekuje se u septembru 2025. godine.<sup>63</sup> Prema dinamici postavljenoj u Akcionom planu Strategije zaštite životne sredine, Srbija tek tada planira izmenu regulatornog okvira koji bi omogućio uvođenje naplate ugljenika, odnosno uspostavljanje tzv. karbonske takse.

Čak i da se sa primenom modela krene 2027. godine, ostavljene su samo tri godine za usklađivanje cene naplate ugljenika Republike Srbije sa cenom emisijih jedinica EU ETS, u odnosu na dinamiku predviđenu Akcionim planom Zelene agende za Zapadni Balkan.

Uvođenje sistema naplate ugljenika, zahtevaće i izmenu zakonodavnog okvira koji definiše oblast klimatskih promena, odnosno aktuelnog Zakona o klimatskim promenama kojim je trenutno transponovan samo deo Direktive 2003/87, odnosno članovi koji se odnose na uspostavljanje sistema za monitoring, verifikaciju i izveštavanje o emisijama GHG.

Kako je već naglašeno merom MP\_D1 INEKP-a, potrebno je izgraditi regulatorne, ali i institucionalne i organizacione kapacitete za prikupljanje sredstava i njihovo usmeravanje na projekte, mere i aktivnosti koje vode dekarbonizaciji energetskog sektora i ekonomije u celini. Uvođenjem troškova i cene emisija, a samim tim dodeljivanjem finansijske vrednosti svakoj toni emitovanih GHG, pored toga što će podrazumevati uključivanje klimatskih promena u finansijske planove kompanija, dovešće do povećanja troškova proizvodnje, a naročito cene električne energije, što će lančano dovesti do povećanja cene drugih proizvoda i usluga. Stoga, kako Strategija energetskog razvoja naglašava, neophodno je da sredstva prikupljena po osnovu naplate karbonskih taksi u najvećoj meri budu usmerena za projekte i inovativna rešenja za smanjenje emisija GHG i ublažavanje klimatskih promena: korišćenje OIE, prikupljanje i skladištenje ugljen-dioksida, ublažavanje socijalnih posledica povećanja troškova energije, unapređenje energetske efikasnosti itd. Takođe, visoka cena emisija stvara povoljan investicioni ambijent za ulaganje u održive procese proizvodnje.<sup>64</sup>

---

63 Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): Council and Parliament Strike a Deal on Its Simplification. Saopštenje za medije, Savet Evropske unije, 18 Jun 2025, pristupljeno 21. 07. 2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/18/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-council-and-parliament-strike-a-deal-on-its-simplification/>.

64 Narodna skupština Republike Srbije, *Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine sa projekcijama do 2050. godine*, Službeni glasnik RS, br. 94/2024, 65–67.

## Da li ima razloga za optimizam?

Značaj namenskog korišćenja novca prikupljenog od karbonskih taksi prepoznat je kako u INEKP-u, tako i u Strategiji razvoja energetike Srbije. Međutim, nepostojanje operativnog Zelenog fonda, odnosno institucionalnog preduslova za sistematično ulaganje u životnu sredinu, a time i u dekarbonizaciju, dovodi u pitanje ideju o namenskom korišćenju novca.<sup>65</sup>

U Srbiji ne postoji namenski karakter naknada naplaćenih po principu „zagađivač plaća“, a kako je trenutno imenovana budžetska linija nazvana Zelena agenda, a u svojoj biti Zelena agenda uređuje više oblasti, a ne samo dekarbonizaciju, upitan je način prikupljanja, praćenja i namenskog ulaganja sredstava od predviđanih „karbonskih taksi“.

Osim nedostatka transparentnog i pouzdanog prikupljanja novčanih sredstava od naplate karbonske takse, u Nacrtu Strategiji zaštite životne sredine je finansiranje neophodnih regulatornih mera za uspostavljanje sistema naplate ugljenika planirano iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć Evropske unije. Početak priprema Zakona o izmenama i dopunama Zakona o klimatskim promenama planiran je u 1. kvartalu 2027. godine<sup>66</sup>, te je upitno da li će IPA fond postojati, s obzirom na to da su trenutno u toku rasprave o transformaciji budžeta EU za period nakon 2027.<sup>67</sup>

## Trka u kojoj kasnimo

Republika Srbija je, kroz Zakon o klimatskim promenama i prateće podzakonske akte, započela uspostavljanje MRV sistema (monitoring, izveštavanje, verifikacija), ali s kašnjenjem koje je uticalo na pravovremenu primenu. Iako je digitalizovana platforma e-GHG korak napred, kasno donošenje pravilnika i spora dinamika ukazuju da Srbija neće moći pravovremeno da odgovori na zahteve CBAM-a. Uvođenje interne naplate

65 Koalicija 27, Poglavlje 27 u Srbiji: 'Godine prolaze, mi stojimo' (Mladi istraživači Srbije, 2024), 7.

66 Ministarstvo zaštite životne sredine, Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštitne životne sredine (Beograd, 2024), 4.

67 Beogradska otvorena škola, Nевladine organizacije: Novi budžet Evropske unije treba da osigura namenske fondove za zaštitu životne sredine i pravednu tranziciju na Zapadnom Balkanu (Beograd, 11. decembar 2024), pristupljeno 26. 07. 2025, <https://www.bos.rs/rs/vesti/3/2090/nevladine-organizacije-novi-budzet-evropske-unije-treba-da-osigura-namenske-fondove-za-zastitu-zivotne-sredine-i-pravednu-tranziciju-na-zapadnom-balkanu.html>.



emisija planira se do 2030, ali nedostatak jasnog vremenskog okvira u strateškim dokumentima dodatno otežava usklađivanje sa EU ETS-om. Uspostavljanje sistema cene emisija biće ključno za dekarbonizaciju Republike Srbije, ali će zahtevati ozbiljna finansijska ulaganja i pažljivo upravljanje ekonomskim i socijalnim posledicama.

## Mera 15: Izraditi ekvivalente planovima za pravednu tranziciju za regione koji su zavisni od uglja

Javna politika pravedne tranzicije u Srbiji je i dalje u začetku. Domaći energetske sektor je zavistan od iskopavanja niskokaloričnog uglja, lignita, a većina postrojenja za proizvodnju električne energije izgrađena je u drugoj polovini prošlog veka. Prosečna starost termoelektrana na ugalj u Srbiji je 49 godina, pri čemu je najstarija Kolubara A izgrađena 1956. godine.<sup>68</sup>

Uprkos velikoj zavisnosti od fosilnih goriva i zastarelim proizvodnim procesima, trenutno nijedan dokument javnih politika ne daje konkretna rešenja i detaljan plan aktivnosti za društveni i privredni rast u uslovima napuštanja uglja.

Izrada **Akcionog plana pravedne tranzicije** predviđena je kao jedna od mera u **Integrisanom nacionalnom energetskom i klimatskom planu** u kome je navedeno da rok za usvajanje Akcionog plana pravedne tranzicije ne može biti duži od 90 dana od dana usvajanja INEKP-a. Akcioni plan za pravednu tranziciju nije usvojen u momentu pisanja ovog izveštaja (više od godinu dana od usvajanja INEKP-a). Time je nastavljen trend nedoslednog primenjivanja rokova koji su postavljeni u već usvojenim dokumentima, čime se odugovlači sa njihovom primenom i ispunjenjem postavljenih ciljeva.

U preporukama koje je Sekretarijat Energetske zajednice uputio u odnosu na nacrt INEKP-a Republike Srbije<sup>69</sup>, Sekretarijat je ocenio da aspekti pravedne tranzicije nisu dovoljno uzeti u obzir u INEKP-u, odnosno, da INEKP ne sadrži mere i politike koje se odnose na pravednu tranziciju, osim onih koje se odnose na primenu i monitoring plana pravedne tranzicije.

---

68 Mirjana Jovanović (BOŠ – Beogradska otvorena škola), Mirko Popović (RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu) i Viktor Berishaj (CAN Europe – Evropska Mreža za klimatsku akciju), *Razbijanje mita: hronologija upotrebe uglja u Srbiji*, [https://caneurope.org/content/uploads/2021/12/OP-ED\\_Razbijanje-mita-o-uglju\\_28\\_Dec\\_21\\_SRB.docx.pdf](https://caneurope.org/content/uploads/2021/12/OP-ED_Razbijanje-mita-o-uglju_28_Dec_21_SRB.docx.pdf).

69 Sekretarijat Energetske zajednice, *Preporuke na Nacrt Integrisanog energetskog i klimatskog plana Republike Srbije za period 2025–2030 (2023)*, <https://www.energy-community.org/dam/jcr:bc024cab-6c45-44bb-9a73-0e0cc73f1bbb/EnCS%20Recommendations%20draft%20Serbian%20NECP%20FINAL.pdf>.



Merom MP\_D6 propisanom INEKP-om, navodi se da će Akcioni plan pravedne tranzicije utvrditi stubove razvoja koji će doprineti ostvarenju ciljeva, uz naglasak na unapređenje infrastrukture i alternativno iskorišćenje zemljišta koje trenutno zauzimaju rudnici lignita. Zatim, da će mera obuhvatiti poreske olakšice, zajedno sa subvencijama za privlačenje investicija, izradu prostornih planova i mera za remedijaciju i rekultivaciju kako bi se odredila namena raspoloživog zemljišta nakon zatvaranja rudnika lignita i rokovi za realizaciju investicija.

U opisu mere koja se odnosi na donošenje akcionog plana za pravednu tranziciju u INEKP-u se navodi da će akcioni plan pravedne tranzicije obuhvatiti preporuke za unapređene institucionalne i upravne strukture, potrebne reforme politika za podršku pravednoj tranziciji i niz potencijalnih ciljanih investicija.

Izrada Akcionog plana pravedne tranzicije pominje se i u **Strategiji razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine sa projekcijama do 2050. godine** koja je usvojena u novembru 2024. godine. U Strategiji je pravedna tranzicija prepoznata kao „važan koncept“ dok je u jednom delu čak navedeno da se „najvažniji fokus Strategije odnosi se na pravednu energetska tranziciju“. Uprkos tome, nijedan od postavljenih ciljeva Strategije se ne odnosi na proces pravedne tranzicije, već se navodi da je usvajanje posebnog dokumenta, Akcionog plana, prvi korak na ovom putu.

Usvajanje Akcionog plana pravedne tranzicije, kojim će biti definisane regulatorne, socijalne, obrazovne, finansijske i druge mere za uspostavljanje i sprovođenje procesa pravedne energetske tranzicije, prepoznato je i u **Reformskom agendum Republike Srbije**. O Reformskoj agendi u Srbiji nije bilo javnih konsultacija, uprkos jasnim zahtevima evropske regulative da se u pripremu reformskih agendi uključe sve zainteresovane strane, a naročito socijalni partneri i civilno društvo. Nije bilo javnog poziva za učešće civilnog društva u izradi ovog dokumenta koji je Vlada usvojila u oktobru 2024. godine.

Kako je predviđeno Reformskom agendum, sprovođenje Akcionog plana za pravednu tranziciju podrazumeva dva konkretna koraka: uspostavljanje Fonda za pravednu tranziciju (do decembra 2025) i realizaciju pilot projekta prekvalifikacije i dokvalifikacije radnika zaposlenih u JP PEU Resavica i Kostolac (do juna 2027. godine). Iako nisu poznati detalji u vezi sa uspostavljanjem i funkcionisanjem Fonda, navedeno je da

će sredstva za Fond biti obezbeđena i kroz „(...) veće korišćenje kritičnih mineralnih sirovina kojima je naša zemlja bogata“. Na koji način će veće korišćenje kritičnih mineralnih sirovina dovesti do uspostavljanja Fonda za pravednu tranziciju – nije objašnjeno. Pored toga, nepoznato je zbog čega su zaposleni u TE Kolubara izostavljeni iz projekta prekvalifikacije i dokvalifikacije, s obzirom na to da je Elektroprivreda Srbije krajem oktobra 2024. raspisala tender za izradu planova za prestanak rada dve najstarije termoelektrane u Srbiji – TE Kolubara u Lazarevcu i TE Morava u Svilajncu. Program prekvalifikacije radnika zaposlenih u ovim termoelektranama i dalje je nepoznat, a slična je sudbina i ostalih njihovih kolega zaposlenih u termoelektranskim postrojenjima širom zemlje.

Strateški, zakonodavni i institucionalni okvir koji bi omogućio da se proces prelaska sa fosilnih goriva na obnovljive izvore energije sprovede na socijalno pravedan i ekonomski održiv način još se uspostavlja na nacionalnom nivou.

Slična situacija je i sa javnim politikama na lokalnom nivou. Nijedna od opština u kojima se iskopava ugalj nije započela sa pripremom ili izradom dokumenata koji bi adresirali pitanje pravedne energetske tranzicije, niti se ovo pitanje definiše u razvojnim dokumentima koji su trenutno na snazi. Na primer, plan razvoja Grada Požarevca za period 2023–2030. ne sadrži nijednu meru u vezi sa prekvalifikacijom, dokvalifikacijom ili nekim drugim programom za zaposlene u rudarskoj industriji iako se na teritoriji tog grada, u Kostolcu, nalazi jedan od rudnika koji zapošljava više od 2 500 ljudi. Na osnovu podataka RZS o zaposlenosti u 2020. godini, čak 48% radne snage u Kostolcu čini stanovništvo koje radi u rudnicima i kamenolomima ili u oblasti električne energije, gasa, pare i klimatizacije. To praktično znači da bi svaki drugi zaposleni čovek u Kostolcu bio direktno pogođen prestankom korišćenja fosilnih goriva.

U međuvremenu, brojni energetske objekti širom Srbije približavaju se kraju svog radnog veka, što otvara pitanje njihovog budućeg statusa i upotrebe.

## Od Dijagnostike pravedne tranzicije do Akcionog plana

Ministarstvo rudarstva i energetike sprovelo je sredinom 2022. godine konkurs namenjen organizacijama civilnog društva za članstvo u Radnoj grupi za izradu dokumenta Dijagnostika pravedne tranzicije. Nakon sprovedenog konkursa, tri organizacije civilnog društva uključene su u Radnu grupu: Beogradska otvorena škola (BOŠ), Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) i Fondacija BFPE za odgovorno društvo.

Ubrzo nakon informacije o rezultatima konkursa, organizacije civilnog društva pozvane su i na prvi sastanak Radne grupe, održan u julu. Tada je predstavljen i projektni zadatak, koji su definisali Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) i Ministarstvo rudarstva i energetike, koji je predviđao fokus na aktivnostima vezanim za pravednu tranziciju u regionima obuhvaćenim površinskim kopovima uglja – Kolubarskom i Kostolačkom ugljenom basenu. Nakon intenzivnog rada u toku leta i jeseni 2022. godine, članovima Radne grupe dostavljen je nacrt dokumenta Dijagnostika pravedne tranzicije, koji je u sebi sadržao i Akcioni plan za pravednu tranziciju. Po pružanju komentara na ovaj dokument u toku oktobra i novembra 2022. godine, novih aktivnosti ili oglašavanja vezano za rad ove Radne grupe nije bilo, osim sporadičnih oglašavanja i obećanja predstavnika resornog Ministarstva, uglavnom na javnim događajima posvećenim energetskej tranziciji, da će rad na dokumentu ubrzo biti dovršen.

Novi sastanak Radne grupe zakazan je dve godine kasnije, tek u novembru 2024. godine. Tada je članovima Radne grupe predstavljen dokument koji je bitno drugačiji od onoga na kome je Radna grupa prethodno radila. Novi dokument se fokusira pre svega na stanje u JP PEU Resavica, dok su Kolubarski i Kostolački ugljeni baseni izostavljeni iz razmatranja. Pored toga, članovima Radne grupe ostavljeno je samo par dana za komentarisanje bitno izmenjenog dokumenta, a uz to je najavljeno od strane predstavnika Ministarstva rudarstva i energetike da će tada predstavljeni Akcioni plan za pravednu tranziciju biti usvojen bez javne rasprave.

Kao i u prethodno analiziranim merama, sporan je bio proces participacije zainteresovane javnosti. Naime, način na koji je planirano usvajanje dokumenta u suprotnosti je i sa smernicama i standardima o učešću zainteresovane javnosti,

koje je propisala Evropska banka za obnovu i razvoj, uz čiju podršku je dokument i izrađen. Usled svega, organizacije civilnog društva uključene u rad Radne grupe odlučile su da od tog trenutka ne učestvuju u daljem procesu u okviru Radne grupe, odbijajući da daju legitimitet takvom načinu izrade dokumenta, i tim povodom se oglasili zajedničkim saopštenjem i pozvale Ministarstvo da otvori za javnost proces donošenja Akcionog plana za pravednu tranziciju.

Nakon novog zastoja u procesu i nasuprot prethodnim najavama Ministarstva rudarstva i energetike, javna rasprava o Akcionom planu pravedne tranzicije ipak je organizovana u periodu od 21. maja do 10. juna 2025. godine. Programom javne rasprave predviđeno je održavanje jedne javne prezentacije dokumenta – samo u Beogradu, 9. juna, dan pre završetka javne rasprave. Period od samo 20 dana koje je Ministarstvo rudarstva i energetike odredilo za javnu raspravu nije bio dovoljan za analizu ovako važnog dokumenta. Samo jedna javna prezentacija u Beogradu, takođe, nije bila dovoljna za efektivno uključivanje lokalnih zajednica i zainteresovane javnosti. Naročito zabrinjava što nijedna prezentacija nije organizovana u opštinama u kojima se prostiru ugljeni baseni – u Lazarevcu, Obrenovcu, Kostolcu, Požarevcu i drugim mestima na čije stanovnike će proces imati najveći i direktan uticaj.

Iako su očekivanja od Akcionog plana bila velika, naročito jer je dokument najavljivan u nekoliko ranije usvojenih strateskih i planskih sektorskih politika, dokument koji je predstavljen javnosti ne može se smatrati akcinim planom u smislu koji to definiše Zakon o planskom sistemu, već više kao još jedan pripremni dokument koji konkretne akcije odlaže nakon 2030. godine.

Predlog Akcionog plana pravedne tranzicije sadrži ukupno 15 kratkoročnih i dugoročnih aktivnosti koje treba sprovesti na nacionalnom i lokalnom nivou. Ukupni troškovi ovih aktivnosti procenjuju se na nešto više od 88 miliona evra, a finansiranje se planira iz kombinacije međunarodnih donacija, kao i nacionalnih i lokalnih budžeta. U zajedničkom saopštenju, 18 udruženja pozvalo je Ministarstvo rudarstva i energetike na izradu novog nacrtu koji će sadržati konkretne mere i aktivnosti za pravednu tranziciju.<sup>70</sup>

---

70 Udruženja pozivaju Ministarstvo rudarstva i energetike da izradi novi Akcioni plan pravedne tranzicije, Beogradska otvorena škola (09. jun 2025. godine), pristupljeno 07. 07. 2025, <https://www.bos.rs/rs/vesti-ekz/256/2100/udruzenja-pozivaju-ministarstvo-rudarstva-i-energetike-da-izradi-novi-akcioni-plan-pravedne-tranzicije.html>.

Većina predviđenih mera su ili „pripremne“ ili podrazumevaju dodatne analize i istraživanja. Preraspodela radne snage unutar kompanija koje čine lanac vrednosti u proizvodnji energije iz uglja ne može se smatrati održivom tranzicionom merom, već naprotiv, nosi opasnost da produži zavisnost od uglja. Kršenjem Zakona o planskom sistemu i nesprovođenjem odredbi o ex-ante analizi, Ministarstvo rudarstva i energetike je sebe oslobodilo obaveze da izvrši temeljnu analizu stanja koja bi bila osnova za utvrđivanje suštinskih mera i aktivnosti u akcionom planu.

## Glavni nedostaci u Akcionom planu za pravednu tranziciju

Energetska zajednica je u maju 2025. godine objavila političke smernice za pravednu tranziciju kao deo integrisanog energetskog i klimatskog planiranja.<sup>71</sup> Cilj ovog dokumenta je da obezbedi jedinstveni i koherentni pristup planiranju pravedne tranzicije u državama članicama Energetske zajednice.

Akcioni plan za pravednu tranziciju Republike Srbije (u formi u kojoj je predstavljen na javnoj raspravi u junu 2025. godine) nije usklađen sa Smernicama Energetske zajednice naročito u poglavlju koje se odnosi na mehanizam upravljanja (engl. 5.5. *Governance mechanism*).

Političke smernice Energetske zajednice sadrže preporuku za široko uključivanje zainteresovanih strana (što podrazumeva sve relevantne zainteresovane strane, a ne samo državne institucije i javna preduzeća) u implementaciju, monitoring i evaluaciju primene Akcionog plana pravedne tranzicije.

Političke smernice Energetske zajednice jasno ukazuju da se „otporna ekonomija ne može izgraditi bez uključivanja onih koji će živeti u budućnosti i oblikovati je. Uključivanje i posvećenost javnosti i svih zainteresovanih strana ključni su za uspeh plana pravedne tranzicije. Posebno, kako bi se rešila specifična situacija i uloga žena u tranziciji ka klimatski neutralnoj ekonomiji, treba promovisati rodnu ravnopravnost“.

---

71 engl. Policy Guidelines 01/2025 Just Transition as a Part of Integrated Energy and Climate Planning

Takođe, Političke smernice Energetske zajednice ukazuju na potrebu uspostavljanja partnerstava, kako na vertikalnom (centralni-lokalni nivo vlasti) tako i na horizontalnom nivou (međusektorska partnerstva).

Ministarstvo rudarstva i energetike objavilo je izveštaj sa javne rasprave koji uključuje odgovore na više od 70 komentara dobijenih tokom pomenute rasprave. Međutim, većina komentara nije prihvaćena. Najavljeno je da će usvajanje dokumenta biti tokom jula 2025.

## Odlaganje pravedne tranzicije

Uprkos formalnom prepoznavanju značaja pravedne energetske tranzicije, Srbija još uvek nema funkcionalan strateški, zakonodavni i institucionalni okvir koji bi omogućio pravedno i održivo napuštanje uglja. Iako se izrada Akcionog plana za pravednu tranziciju najavljivala u više strateških dokumenata i predviđena je Reformskom agendom, predloženi Plan ne sadrži konkretne, merljive i vremenski određene mere, niti osigurava odgovarajuće uključivanje lokalnih zajednica i ranjivih grupa, što je u suprotnosti sa standardima Energetske zajednice i EBRD-a. Proces izrade Akcionog plana obeležen je kašnjenjima, izostankom transparentnosti i ograničenim učešćem javnosti, posebno onih koji su najviše pogođeni tranzicijom. Dokument, umesto da predstavlja temelj za planiranje i sprovođenje pravedne tranzicije, ostaje na nivou pripremnog dokumenta, bez jasno postavljenih ciljeva i mehanizama za njihovu realizaciju. Time je propuštena važna prilika da se tranzicija od fosilnih ka održivim izvorima energije učini inkluzivnom i pravednom naročito za zajednice koje su najviše pogođene.

## Preporuke

Iako je Srbija u proteklom periodu napravila određene korake ka usklađivanju nacionalnih politika sa ciljevima Zelene agende za Zapadni Balkan, u pogledu izrade određenih planskih, strateških dokumenata, zakona i podzakonskih akata, ukupni napredak u implementaciji ključnih mera iz Akcionog plana za sprovođenje Sofijske deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan ostaje ograničen. Nedostatak institucionalne efikasnosti, nepostojanje javno dostupnih izveštaja o radu nadležnih tela, često nepoštovanje zakonski postavljenih rokova, kao i nedovoljna uključenost organizacija civilnog društva i javnosti u procesima odlučivanja, predstavljaju ozbiljne prepreke u ostvarivanju ciljeva pravedne i klimatski neutralne tranzicije.

Usklađivanje sa klimatskom politikom EU bi omogućilo Srbiji ne samo da ispuni svoje obaveze prema Deklaraciji iz Sofije i da ubrza proces pristupanja EU, već i da unapredi kvalitet života svojih građana kroz održivije upravljanje resursima, inkluzivno i transparentno donošenje odluka i razumevanje procesa pravedne energetske tranzicije kao civilizacijske prilike za okretanje ka održivom razvoju društva i dugoročnoj zaštiti životne sredine.

U nastavku su predstavljene glavne preporuke za unapređenje sprovođenja analiziranih mera u cilju unapređenja primene Sofijske deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan u Srbiji. Lista preporuka nije konačna i bazira se na analizi o sprovođenju Akcionog plana Zelene agende za Zapadni Balkan ali i višegodišnjem zagovaranju Beogradske otvorene škole za dobro upravljanje u oblasti zaštite životne sredine i dostizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine kroz uspešnu primenu evropskih pravnih normi i standarda.

## Generalne preporuke

- Vlada Republike Srbije treba da uključi predstavnike organizacija civilnog društva u Radnu grupu za implementaciju ciljeva Deklaracije iz Sofije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan kako bi se osigurala veća transparentnost i uvažavanje interesa različitih društvenih grupa, kao i kako bi se doprinosilo boljim, održivijim rešenjima koja su u skladu sa potrebama zajednice.
- Ministarstvo zaštite životne sredine treba da izrađuje i objavljuje redovne izveštaje o radu Radne grupe za implementaciju ciljeva Deklaracije iz Sofije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan, koji će biti dostupni javnosti, kako bi se omogućilo građanima i relevantnim akterima da prate napredak u implementaciji Zelene agende.
- Ministar zaštite životne sredine treba da formira tematske podgrupe koje će se fokusirati na specifične oblasti Agende kako bi se osigurala efikasnija realizacija mera i aktivnosti.
- Ministarstvo zaštite životne sredine i Ministarstvo rudarstva i energetike bi trebalo da unaprede participativne procese u izradi dokumenata javnih politika i propisa, obezbeđujući delotvorno uključivanje javnosti. Ovo se može postići pažljivim planiranjem procesa uključivanja javnosti (npr. izbegavanjem perioda praznika ili godišnjih odmora, kao i sprečavanjem istovremenog organizovanja konsultacija ili javnih rasprava za više dokumenata).



## Tematske preporuke

- ➔ Ministarstvo zaštite životne sredine, u saradnji sa Ministarstvom energetike i rudarstva i Ministarstvom finansija, treba da izradi predloge izmena i dopuna Zakona o klimatskim promenama kojim će se uspostaviti mehanizam naplate za emisije CO<sub>2</sub> i izvršiti potpuno usklađivanje sa EU ETS direktivom.
- ➔ Ministarstvo zaštite životne sredine treba da izradi Akcioni plan za sprovođenje Strategije niskougljeničnog razvoja za period 2023–2030. sa projekcijama na 2050.
- ➔ Vlada Republike Srbije i Ministarstvo zaštite životne sredine treba da unaprede rad Nacionalnog saveta za klimatske promene, kroz održavanje redovnih sednica, i izveštavanje javnosti o aktivnostima Saveta i davanje preporuka Vladi Srbije o pitanjima od značaja za klimatske promene, uključujući i sektore koji nisu u nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine.
- ➔ Agencija za zaštitu životne sredine i Ministarstvo zaštite životne sredine treba da informacije o GHG inventaru učine javnim, proverljivim i lako dostupnim u skladu sa Zakonom o klimatskim promenama (član 58) i preuzetim međunarodnim obavezama, poput Arhuske konvencije i Pariskog sporazuma.
- ➔ Ministarstvo zaštite životne sredine treba da izradi analizu troškova i koristi od implementacije instrumenta za naplatu cene ugljenika. Neophodno je da se donese detaljni vremenski okvir sa jasnim fazama implementacije instrumenta za naplatu ugljenika, uključujući rokove za donošenje podzakonskih akata, odgovorne institucije, organizovanje obuka za operatere i državne službenike, početak naplate karbonske takse i rokove za usklađivanjem cene iste sa emisionim jedinicama EU ETS-a.

Vlada Republike Srbije treba da usvoji Strategiju zaštite životne sredine sa ažuriranim rokovima izrade i implementacije instrumenta za naplatu ugljenika radi pravovremenog odgovora na uvođenje Mehanizma prilagođavanja cene emisija ugljenika (CBAM).

- ➔ Ministarstvo finansija treba da ponovo uspostavi namenski fond za zaštitu životne sredine sa jasno definisanim ciljevima i načinom korišćenja sredstava prikupljenih na osnovu principa „zagađivač plaća“ i da izradi posebna zakonska i podzakonska akta kojima će definisati način uvođenja „karbonskih taksi“ i njihovog ulaganja u mitigaciju na klimatske promene.
- ➔ Potrebno je ojačati kapacitete Ministarstva zaštite životne sredine, Ministarstva finansija, Ministarstva rudarstva i energetike, Agencije za zaštitu životne sredine i drugih nadležnih institucija kroz zapošljavanje i kontinuiranu obuku osoblja za sprovođenje sistema MRV, „karbonske takse“ i CBAM obaveza.
- ➔ Ministarstvo rudarstva i energetike treba da uskladi INEKP sa Odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice br. 2022/02/MC-EnC i postaviti ciljeve koji su u skladu s preuzetim ciljevima Energetske zajednice i Zelene agende za Zapadni Balkan.
- ➔ Ministarstvo rudarstva i energetike treba da primeni političke smernice Energetske zajednice za pravednu tranziciju kao obavezujući okvir za izradu i sprovođenje Akcionog plana pravedne tranzicije kako bi sadržao konkretne, operativne mere usmerene ka lokalnim zajednicama.

Preporuke iz ovog izveštaja jasno ukazuju na potrebu za većom transparentnošću, jačanjem administrativnih kapaciteta i uspostavljanjem efikasnih mehanizama za naplatu emisija ugljen-dioksida i potrebom da se klimatska neutralnost do 2050. godine postavi kao jasan cilj svih sektorskih politika.

## Literatura

Bogdanović, Aleksandar i Marija Todorović. *PAR Principles Mainstreaming in Sectoral Policies – Report for Serbia / Environment*. 2024. [https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2022/08/27152850/2\\_PAR-Principles-Mainstreaming\\_Report-for-Serbia\\_compressed-1.pdf](https://weber-new.s3.us-west-2.amazonaws.com/wp-content/uploads/2022/08/27152850/2_PAR-Principles-Mainstreaming_Report-for-Serbia_compressed-1.pdf).

Božanić, Danijela, Srđan Kukolj i Mirko Popović. *Zakon o klimatskim promenama Republike Srbije*. Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, februar 2024.

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): Council and Parliament Strike a Deal on Its Simplification. Saopštenje za medije, Savet Evropske unije, 18 jun 2025. Pristupljeno 21. 07. 2025. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2025/06/18/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-council-and-parliament-strike-a-deal-on-its-simplification/>.

CEE Bankwatch Network i partnerske organizacije. *Zajednički predlozi OCD za Akcioni plan za sprovođenje Zelene agende za Zapadni Balkan – delovi 1 i 2*. 2024. Pristupljeno 10. 06. 2025. [https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2024/09/2024\\_10\\_Joint-NGO-proposals-on-the-GAWB-Action-Plan\\_Parts-1-and-2.pdf](https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2024/09/2024_10_Joint-NGO-proposals-on-the-GAWB-Action-Plan_Parts-1-and-2.pdf).

Deklaracija iz Sofije o Zelenoj agendi za zapadni Balkan, na srpskom jeziku. Pristupljeno 23. 07. 2025. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/2020/deklaracija-iz-sofije-o-zelenoj-agendi-za-zapadni-balkan-srp.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/2020/deklaracija-iz-sofije-o-zelenoj-agendi-za-zapadni-balkan-srp.pdf).

Direktiva (EU) 2018/410 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. marta 2018. godine o izmeni Direktive 2003/87/EZ u cilju unapređenja troškovno efikasnog smanjenja emisija i ulaganja sa niskim nivoom ugljenika. Službeni glasnik Evropske unije, L 76/3. Pristupljeno 21. 06. 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0410>.

eGHG MRV informatički sistem. E-ghg-portal.ekologija.gov.rs. Pristupljeno 17. 06. 2025. [https://e-ghg-portal.ekologija.gov.rs/sign\\_in](https://e-ghg-portal.ekologija.gov.rs/sign_in).

Energy Community Secretariat. *Recommendations on the Draft Integrated National Energy and Climate Plan of Serbia for the period 2025–2030*. 2023. Pristupljeno <https://www.energy-community.org/dam/jcr:bc024cab-6c45-44bb-9a73-0e0cc73f1bbb/EnCS%20Recommendations%20draft%20Serbian%20NECP%20FINAL.pdf>

Evropska komisija. *Komunikacija Komisije Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona: Evropski zeleni dogovor*. COM (2019) 640 final.

Evropska komisija. *Komunikacija Evropske komisije ka Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona: Ekonomsko-investicioni plan za Zapadni Balkan*. COM (2020) 641 final. Pristupljeno 10. 05. 2025. [https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/30108255-efa8-4274-962a-c24faee32734\\_en?filename=communication\\_on\\_wb\\_economic\\_and\\_investment\\_plan\\_october\\_2020\\_en.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/30108255-efa8-4274-962a-c24faee32734_en?filename=communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf).

Femke de Jong. *Carbon Leakage Myth Buster*. Carbon Market Watch, 2015. Pristupljeno 15. 06. 2025. <https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2015/10/CMW-Carbon-leakage-myth-buster-WEB-single-final.pdf>.

Jaćović, Janko, Pajović, Marko i Dizdarević, Damir. *CBAM: Porez na ugljenik; Ko ne plati na mostu, platiće na ćupriji*. Beogradska otvorena škola, 2023.

Jovanović, Mirjana (BOŠ – Beogradska otvorena škola), Mirko Popović (RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu) i Viktor Berishaj (CAN Europe – Evropska Mreža za klimatsku akciju). *Razbijanje mita: hronologija upotrebe uglja u Srbiji*. [https://caneurope.org/content/uploads/2021/12/OP-ED\\_Razbijanje-mita-o-uglju\\_28\\_Dec\\_21\\_SRB.docx.pdf](https://caneurope.org/content/uploads/2021/12/OP-ED_Razbijanje-mita-o-uglju_28_Dec_21_SRB.docx.pdf).

Jovanović, Mirjana i Žarković, Sanja. *Javnost na potezu: Model širokih paralelnih konsultacija za delotvorno uključivanje javnosti u donošenje odluka o životnoj sredini*. Beogradska otvorena škola, 2025. Pristupljeno 11. 07. 2025. [https://www.bos.rs/rs/uploaded/Javnost%20na%20potezu\\_Model%20%C5%A1irokih%20paralelnih%20konsultacija.pdf](https://www.bos.rs/rs/uploaded/Javnost%20na%20potezu_Model%20%C5%A1irokih%20paralelnih%20konsultacija.pdf).

Koalicija 27. Izveštaj iz senke za Poglavlje 27: 'Godine prolaze, mi stojimo'. Mladi istraživači Srbije, 2024. <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2024/11/Izvestaj-iz-senke-2024.pdf>.

Ljubičić, Ana, Radosavljević, Anđelka, Jović, Biljana, Dimić, Branislava, et al. Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2023. godinu. Agencija za zaštitu životne sredine, 2024. Pristupljeno 20. 06. 2025. <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2025/02/ZivotnaSredina2023.pdf>.

Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije. *Izmene i dopune NPAA 2024–2027. usvojene na sednici Vlade 7. avgusta 2025. godine*. Pristupljeno 11. 08. 2025. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/izmene\\_i\\_dopune\\_npaa\\_2024-2027.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/izmene_i_dopune_npaa_2024-2027.pdf).

Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije. *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) 2024–2027*. Pristupljeno 05. 06. 2025. <https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>.

Ministarstvo zaštite životne sredine. *Odgovor na Zahtev za pristup informacija od javnog značaja br. 003047592 2025 14850 005 004 041 001*. Imejl primljen 08. 07. 2025.

Ministarski savet Energetske zajednice. *Odluka br. 2022/02/MC-EnC o izmeni Odluke br. 2021/14/MC-EnC*

Ministarstvo zaštite životne sredine. *Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite životne sredine*. Beograd, 2024.

Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije. *Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o klimatskim promenama*. Pristupljeno 06. 06. 2025. <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-klimatskim-promenama>.

Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije. Izveštaj o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u procesu izrade Izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Strategije zaštite životne sredine – Zelena agenda za Srbiju sa Akcionim planom. 2024. Pristupljeno 15. 06. 2025. <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucescje-javnosti-u-procesu-konsultacija-u-vezi-sa-izradom-strategije-zastite-zivotne-sredine-zelena-agenda-republike-srbije-za-period-2024-2033-godine>.

Ministarstvo zaštite životne sredine, Kabinet ministra. Zapisnik 4. sednice Nacionalnog saveta za klimatske promene. Beograd, 16. decembar 2024. Pristupljeno 25.06.2025. [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2025-01/zapisnik\\_iv\\_sednica\\_nacionalnog\\_saveta\\_za\\_klimatske\\_promene\\_16.12.24.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2025-01/zapisnik_iv_sednica_nacionalnog_saveta_za_klimatske_promene_16.12.24.pdf).

Ministarstvo zaštite životne sredine. Nacrt strategije zaštite životne sredine. Beograd, 2024.

Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije. Poslovnik o radu Nacionalnog saveta za klimatske promene. Službeni glasnik RS, broj 26/21.

Ministarstvo zaštite životne sredine. Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte. Službeni glasnik RS, br. 118/2020, 2023.

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

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

Nacionalni savet za klimatske promene. Ekologija.gov.rs. Pristupljeno 05. 06. 2025. <https://www.ekologija.gov.rs/dokumenta/klimatske-promene/nacionalni-savet-za-klimatske-promene>.

Navigator Zelene agende – Osnazivanje civilnog društva za podršku razvoju klimatski neutralnih ekonomija na Zapadnom Balkanu. Beogradska otvorena škola. Pristupljeno 16. 07. 2025. <https://www.bos.rs/rs/aktuelni-projekti/18/2030/navigator-zelene-agende--osnazivanje-civilnog-drustva-za-podrsku-razvoju-klimatski-neutralnih-i-otpornijih-ekonomija-na-zapadnom-balkanu.html>.

Narodna skupština Republike Srbije. Strategija niskougljeničnog razvoja za period od 2023. do 2030. sa projekcijama na 2050. godinu. <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2023/46/1/reg>.

Narodna skupština Republike Srbije. Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine sa projekcijama do 2050. godine. Službeni glasnik RS, br. 94/2024.

Nevladine organizacije: Novi budžet Evropske unije treba da osigura namenske fondove za zaštitu životne sredine i pravednu tranziciju na Zapadnom Balkanu. Beogradska otvorena škola, 11. decembar 2024. Pristupljeno 12. 07. 2025. <https://www.bos.rs/rs/vesti/3/2090/nevladine-organizacije-novi-budzet-evropske-unije-treba-da-osigura-namenske-fondove-za-zastitu-zivotne-sredine-i-pravednu-tranziciju-na-zapadnom-balkanu.html>.

Nikolakiki, Sofia, Janakidis, Georgios i Stamenković, Bojana. Dalji razvoj kapaciteta za energetske planiranje: Izveštaj o javnim konsultacijama. Ministarstvo rudarstva i energetike, 2023. Pristupljeno 24. 06. 2025. [https://www.mre.gov.rs/extfile/sr/2653/Public\\_consultations\\_report\\_Annex\\_INECP\\_SEA\\_SR.pdf](https://www.mre.gov.rs/extfile/sr/2653/Public_consultations_report_Annex_INECP_SEA_SR.pdf).

Odbor za privredu i finansije Narodne skupštine Republike Srbije. Zaključak broj 353-12022/2024-2.

Predlog uredbe Evropskog parlamenta i Saveta o izmeni Uredbe (EU) 2023/956 u pogledu pojednostavljenja i jačanja mehanizma prilagođavanja ugljenične granice (CBAM). COM (2025) 87 final.

Regionalni savet za saradnju. Akcioni plan za sprovođenje Sofijske deklaracije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan 2021–2030. Pristupljeno 10. 06. 2025. <https://www.rcc.int/files/user/docs/637b6b83ba51c1b8607763d6c557d121.pdf>.

Regionalni savet za saradnju. Zelena agenda za Zapadni Balkan. 2020.

Regulativa (EU) 2021/1119 Evropskog parlamenta i Saveta od 30. juna 2021. godine o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti i izmeni uredbi (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (Evropski zakon o klimi). Službeni glasnik Evropske unije, br. L 243/1.

Saopštenje Izrađen nacrt prvog Zakona u oblasti klimatskih promena. [Ekologija.gov.rs](https://www.ekologija.gov.rs), 9. februar 2016. Pristupljeno 05. 06. 2025. <https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/vesti/izradjen-nacrt-prvog-zakona-u-oblasti-klimatskih-promena>.

Sekretarijat Energetske zajednice. Preporuke na Nacrt Integrisanog energetskeg i klimatskog plana Republike Srbije za period 2025–2030. 2023. Pristupljeno 27. 06. 2025. <https://www.energy-community.org/dam/jcr:bc024cab-6c45-44bb-9a73-0e0cc73f1bbb/EnCS%20Recommendations%20draft%20Serbian%20NECP%20FINAL.pdf>.

Saopštenje Udruženja pozivaju Ministarstvo rudarstva i energetike da izradi novi Akcioni plan pravedne tranzicije. Beogradska otvorena škola, 09. jun 2025. godine. Pristupljeno 07. 07. 2025. <https://www.bos.rs/rs/vesti-ekz/256/2100/udruzenja-pozivaju-ministarstvo-rudarstva-i-energetike-da-izradi-novi-akcioni-plan-pravedne-tranzicije.html>.

Uredba (EU) 2023/956 Evropskog parlamenta i Saveta od 10. maja 2023. o uspostavljanju mehanizma prilagođavanja (cene) ugljenika. Službeni glasnik Evropske unije, L 130/52.

Vlada Republike Srbije. Integrisani nacionalni energetskeg i klimatskeg plan Republike Srbije za period do 2030. godine sa vizijom do 2050. godine. Službeni glasnik RS, br. 70/2024.



Vlada Republike Srbije. Odluka o obrazovanju Radne grupe za implementaciju ciljeva Deklaracije iz Sofije o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan. Službeni glasnik RS, br. 23/2023, 24. mart 2023.

Vlada Republike Srbije. Odluka o obrazovanju Radne grupe za praćenje sprovođenja mera i aktivnosti predviđenih Strategijom zaštite podataka o ličnosti za period od 2023. do 2030. godine i drugim pitanjima. Službeni glasnik RS, br. 8/2025, 24. januar 2025. Pristupljeno 16. 06. 2025. <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2025/8/3>.

Vlada Republike Srbije. Odluka o obrazovanju Radne grupe za praćenje sprovođenja mera i aktivnosti predviđenih Strategijom zaštite podataka o ličnosti za period od 2023. do 2030. godine i drugim pitanjima. Službeni glasnik RS, br. 8/2025, 24. januar 2025, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2025/8/3>.

Vlada Republike Srbije. Plan rada Vlade za 2018. godinu.

Vlada Republike Srbije. Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene. Ministarstvo za evropske integracije, 2019. Pristupljeno 27. 06. 2025. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf)

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

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

Vujović predsedavala sastankom Radne grupe za implementaciju ciljeva Zelene agende. [Ekologija.gov.rs](https://www.ekologija.gov.rs), 9. april 2024. Pristupljeno 17. 07. 2025. <https://www.ekologija.gov.rs/lat/saopstenja/vesti/vujovic-predsedavala-sastankom-radne-grupe-za-implementaciju-ciljeva-zelene-agende>.

Zahtev za pristup informacija od javnog značaja br. 003047592 2025 14850 005 004 041 001 od 08. 7. 2025. godine.

*Zakon o klimatskim promenama. Službeni glasnik RS, br. 26/2021-3.*

*Zakon o potvrđivanju Sporazuma iz Pariza. Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, br. 4/2017.*

*Zakon o zaštiti životne sredine. Službeni glasnik RS, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon i 94/2024 – dr. zakon.*



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

340.137:502.14(497.11:4-6EU)

620.92(497.11)

502.174.3(497.11)

551.583(497.11)

ЈОВЧИЋ, Лазар, 1995–

Odlaganje dekarbonizacije : izveštaj o sprovođenju mera Zelene agende  
za Zapadni Balkan u Srbiji / [Lazar Jovčić, Janko Jačović]. – Beograd :  
Beogradska otvorena škola, 2025 (Beograd : Dosije studio). – 58 str. ; 22 cm

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. – Tiraž 100. – Napomene i  
bibliografske reference uz tekst. – Bibliografija: str. 51–58.

ISBN 978-86-81402-32-0

1. Јаховић, Јанко, 1999– [autor]

а) Еколошка политика -- Хармонизација -- Европска унија -- Србија

б) Климатске промене -- Србија

в) Енергетика -- Одрживи развој -- Србија

COBISS.SR-ID 125357321



ISBN 978-86-81402-32-0

