

На основу члана 77. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18), као и чл. 32, 34. и 41. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18), Министарство заштите животне средине објављује

ПОЛАЗНУ ОСНОВУ ЗА ПРИПРЕМУ НАЦРТА ЗАКОНА О КЛИМАТСКИМ ПРОМЕНАМА

Обавештавамо заинтересовану јавност о почетку израде Нацрта закона о климатским променама. С тим у вези, Министарство заштите животне средине истовремено објављује и Полазне основе за израду Нацрта закона о климатским променама.

Унапређење заштите животне средине, укључујући ублажавање климатских промена и прилагођавање на измењене климатске услове, представља један од приоритета Републике Србије, имајући у виду његов непосредан утицај на квалитет живота грађана, одрживи развој и свеукупни друштвени и економски напредак земље.

Ради ефикаснијег спровођења преузетих међународних обавеза и даљег усклађивања националног законодавства са правним тековинама Европске уније у области климатских промена, неопходно је приступити доношењу новог закона о климатским променама. Основ за даље унапређење законодавног оквира у овој области представљају и Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније за период 2024 – 2027. године, као и обавезе које произлазе из процеса приступања Републике Србије Европској унији.

Доношењем новог закона биће унапређен систем управљања климатским променама у Републици Србији и створени услови за постепено достизање стандарда и испуњавање захтева Европске уније у области климатске политике, смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште и прилагођавања на измењене климатске услове.

1. Приказ проблема у области климатских промена

Климатске промене представљају један од најзначајнијих глобалних и националних развојних изазова, чије последице утичу на животну средину, здравље становништва, привреду, енергетику, пољопривреду, водне ресурсе, шумарство и друге области од значаја за одрживи развој Републике Србије. Ефикасно суочавање са климатским променама захтева системско и дугорочно планирање, координисано деловање свих релевантних сектора, смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште и јачање отпорности друштва, привреде и природних система на измењене климатске услове.

Република Србија је у претходном периоду преузела бројне међународне обавезе у области климатских промена. Као страна Оквирне конвенције Уједињених нација о промени климе (UNFCCC) и Париског споразума, Република Србија има обавезе које се односе на планирање и спровођење мера за смањење емисија гасова са ефектом стаклене

баште, прилагођавање на последице климатских промена, праћење оствареног напретка и редовно извештавање у складу са међународним оквиром транспарентности.

Истовремено, као уговорна страна Енергетске заједнице и држава кандидат за чланство у Европској унији, Република Србија има обавезу постепеног усклађивања националног законодавства и институционалног оквира са правним тековинама Европске уније у области климатске и енергетске политике. Обим и сложеност ових обавеза значајно су повећани услед развоја међународног и европског правног оквира, као и успостављања нових захтева у погледу планирања, праћења, извештавања, смањења емисија и достизања дугорочних климатских циљева.

Основ постојећег система управљања климатским променама у Републици Србији успостављен је Законом о климатским променама („Службени гласник РС”, број 26/21). Закон је донет 2021. године ради уређивања питања која се односе на ограничавање емисија гасова са ефектом стаклене баште, прилагођавање на измењене климатске услове и успостављање механизма неопходних за спровођење климатске политике.

Овим законом успостављен је правни основ за доношење стратешких и планских докумената у области климатских промена, функционисање националног система инвентара гасова са ефектом стаклене баште, праћење спровођења политика и мера и израду пројекција емисија, као и за успостављање система мониторинга, извештавања, верификације и акредитације – MRVA система. Законом су уређени и издавање дозвола за емисије гасова са ефектом стаклене баште оператерима постројења, извештавање о мерама прилагођавања и друга питања од значаја за спровођење политике ублажавања климатских промена и прилагођавања на измењене климатске услове.

На основу Закона о климатским променама донети су кључни стратешки документи у овој области, укључујући Стратегију нискоугљеничног развоја Републике Србије за период од 2023. до 2030. године са пројекцијама до 2050. године („Службени гласник РС”, број 46/23) и Програм прилагођавања на измењене климатске услове за период од 2023. до 2030. године („Службени гласник РС”, број 119/23), са Акционим планом за његово спровођење.

Ради примене Закона донети су и следећи подзаконски акти:

- Уредба о врстама активности и гасовима са ефектом стаклене баште („Службени гласник РС”, број 13/22);
- Уредба о врстама података, органима и организацијама и другим физичким и правним лицима која достављају податке за израду националног инвентара гасова са ефектом стаклене баште („Службени гласник РС”, број 43/23);
- Уредба о листи органа и организација надлежних за спровођење мера прилагођавања и садржини и форми извештаја о спроведеним мерама прилагођавања на измењене климатске услове („Службени гласник РС”, број 101/24);
- Правилник о верификацији и акредитацији верификатора извештаја о емисијама гасова са ефектом стаклене баште („Службени гласник РС”, број 107/21);
- Правилник о подацима о економичности потрошње горива и емисијама CO₂ из нових путничких возила („Службени гласник РС”, бр. 107/22 и 71/23);
- Правилник о мониторингу и извештавању о емисијама гасова са ефектом стаклене баште („Службени гласник РС”, број 118/23);

- Правилник о садржини Националног инвентара гасова са ефектом стаклене баште и Националног извештаја о инвентару гасова са ефектом стаклене баште („Службени гласник РС”, број 55/23).

Успостављањем MRVA система створени су предуслови за обезбеђивање поузданих, транспарентних и упоредивих података о емисијама гасова са ефектом стаклене баште на нивоу постројења, у складу са међународним захтевима и релевантним правним тековинама Европске уније. Успостављен је и систем издавања дозвола за емисије гасова са ефектом стаклене баште, као и информациони систем који пружа подршку спровођењу поступака мониторинга, извештавања и верификације емисија.

Иако је применом Закона о климатским променама остварен значајан напредак и успостављени су основни елементи система управљања климатским променама, досадашња примена закона показала је да постојећи законодавни оквир не обезбеђује у свим областима довољно јасан, потпун и ефикасан основ за спровођење свих преузетих и новонасталих обавеза Републике Србије.

Поједине обавезе, надлежности и поступци нису довољно прецизно уређени те је потребно унапредити поделу надлежности и одговорности између органа и организација, међусекторску координацију, прикупљање и размену података, као и систем праћења спровођења политика и мера и остваривања националних климатских циљева.

Потреба за унапређењем законодавног оквира додатно произлази и из значајних измена правног оквира Европске уније у области климатских промена, усвојених у оквиру Европског зеленог договора и законодавног пакета „Fit for 55”. Наведеним прописима успостављен је свеобухватнији систем за постизање климатске неутралности Европске уније до 2050. године и смањење нето емисија гасова са ефектом стаклене баште за најмање 55% до 2030. године у односу на 1990. годину.

Имајући у виду да је важећи Закон о климатским променама донет пре усвајања значајног дела наведених измена правног оквира Европске уније, његове одредбе не обухватају све нове захтеве који произлазе из развоја европске климатске политике. Због тога је неопходно приступити унапређењу националног законодавног оквира кроз припрему и доношење новог закона о климатским променама.

Посебно је потребно унапредити одредбе које се односе на дугорочно планирање климатске политике, утврђивање и праћење климатских циљева, достизање климатске неутралности, национални систем политика, мера и пројекција емисија, извештавање о спровођењу климатске и енергетске политике, као и систем мониторинга, извештавања, верификације и акредитације емисија гасова са ефектом стаклене баште.

Потребно је створити и одговарајући правни основ за постепену припрему Републике Србије за примену нових механизма климатске политике и релевантних делова правних тековина Европске уније. То се, између осталог, односи на систем трговине емисионим јединицама Европске уније – EU ETS укључујући сектор поморског саобраћаја, као и секторе зградарства, друмског саобраћаја и додатне секторе обухваћени системом EU ETS 2, механизме расподеле напора у секторима који нису обухваћени EU ETS-ом, област коришћења земљишта, промене коришћења земљишта и шумарства – LULUCF,

Уредбе о управљању, као и друге механизме и инструменте за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште.

Република Србија, као држава кандидат за чланство у Европској унији, тренутно не учествује у EU ETS-у. Због тога је потребно благовремено успоставити одговарајући правни, институционални и административни оквир који ће омогућити постепену припрему за примену овог система, у складу са динамиком процеса приступања Европској унији и специфичностима националне привреде и енергетског сектора.

Неопходност доношења новог закона условљена је и потребом за јаснијим дефинисањем улога, надлежности и одговорности органа државне управе, организација и других учесника у систему управљања климатским променама, унапређењем међусекторске сарадње и размене података, као и успостављањем ефикаснијег система за праћење спровођења политика и мера и испуњавање међународних обавеза Републике Србије.

2. Циљеви и очекивани ефекти доношења закона

У циљу унапређења законодавног оквира у области климатских промена и наставка процеса усклађивања са правним тековинама Европске уније, Министарство заштите животне средине приступило је припреми новог Закона о климатским променама.

Полазну основу за израду новог закона представљају важећи Закон о климатским променама, искуства стечена у његовој примени, као и потреба за усклађивањем са новим прописима Европске уније усвојеним у оквиру законодавног пакета „Fit for 55“, којим је значајно унапређен европски правни оквир у области климатске политике и декарбонизације.

Новим законом обезбедиће се постепено усклађивање националног законодавства, пре свега са:

- Уредбом (ЕУ) 2021/1119 (Европски закон о клими);
- Уредбом (ЕУ) 2018/1999 о управљању Енергетском унијом и климатском акцијом;
- Директивом 2003/87/ЕЗ, измењеном директивама (ЕУ) 2023/958 и (ЕУ) 2023/959, којом се уређује систем трговања емисионим јединицама (*EU ETS*);
- Уредбом (ЕУ) 2018/841 (*LULUCF*);
- Уредбом о подељеним напорима (*Effort Sharing Regulation-ESR*)
- другим прописима Европске уније који уређују систем управљања климатским променама, као и праћење, извештавање, верификацију и акредитацију емисија гасова са ефектом стаклене баште.

Нови закон засниваће се на савременим принципима климатске политике, одрживог развоја и декарбонизације, као и на међународним обавезама Републике Србије. Њиме ће се нормативно уредити основна начела која обезбеђују ефикасно управљање климатским променама, смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште, јачање климатске отпорности и даље усклађивање са правним тековинама Европске уније.

Основна начела на којима ће се заснивати нови закон су:

1. *Начело одрживог развоја*, које подразумева усклађивање економског и друштвеног развоја са заштитом животне средине и климатским циљевима, ради задовољења потреба садашњих генерација без угрожавања могућности будућих генерација да задовоље своје потребе;
2. *Начело климатске неутралности*, које подразумева постепено смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште и повећање њиховог уклањања путем природних понора, ради достизања дугорочних климатских циљева Републике Србије;
3. *Начело превенције и предострожности*, према коме се мере за спречавање и ублажавање климатских промена и прилагођавање на измењене климатске услове предузимају и када не постоји потпуна научна сигурност о обиму или вероватноћи штетних последица, уколико постоји ризик од озбиљне или неповратне штете;
4. *Начело интеграције климатских питања у јавне политике*, које подразумева да се климатски циљеви и мере интегришу у припрему, доношење и спровођење стратегија, планова, програма и прописа у свим секторима од значаја за развој Републике Србије;
5. *Начело климатске отпорности и прилагођавања на измењене климатске услове*, које подразумева планирање и спровођење мера ради смањења рањивости природних, друштвених и економских система и јачања њихове отпорности на последице климатских промена;
6. *Начело одговорности за емисије гасова са ефектом стаклене баште*, према коме су органи јавне власти, правна и физичка лица, у складу са својим надлежностима и утицајем својих активности, дужни да доприносе смањењу емисија, повећању уклањања путем понора и остваривању климатских циљева;
7. *Начело „загађивач плаћа“*, које подразумева да трошкове спречавања, смањења и отклањања емисија гасова са ефектом стаклене баште и других негативних последица по животну средину сноси загађивач, у складу са законом;
8. *Начело транспарентности, доступности информација и учешћа јавности*, којим се обезбеђује право јавности на благовремено и потпуно информисање, као и активно учешће у припреми и спровођењу политика, стратегија, планова и прописа у области климатских промена;
9. *Начело ефикасног и економичног спровођења климатске политике*, које подразумева да се климатске мере планирају и спроводе на начин којим се обезбеђује остваривање климатских циљева уз рационално коришћење расположивих финансијских, техничких и административних ресурса;

10. *Начело међународне сарадње и усклађивања са правним тековинама Европске уније*, које подразумева постепено усклађивање националног законодавства са прописима Европске уније, испуњавање међународних обавеза Републике Србије и јачање институционалних капацитета за спровођење климатске политике.

Уређењем наведених начела успоставиће се савремен и функционалан систем управљања климатским променама, заснован на принципима превенције, одговорности, одрживог развоја, транспарентности и постепене декарбонизације.

Права и обавезе субјеката на које се закон односи биће уређени на начин којим се обезбеђује јасно разграничење надлежности органа државне управе и других надлежних институција, успостављање ефикасног система праћења, извештавања и верификације емисија гасова са ефектом стаклене баште, јачање система планирања и спровођења мера ублажавања и прилагођавања климатским променама, као и стварање правног основа за постепено увођење појединих елемената система трговања емисионим јединицама и других механизма предвиђених правним тековинама Европске уније.

На област климатских промена примењују се и основна начела заштите животне средине, у складу са Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 – УС, 14/16, 76/18, 95/18 – др. закон, 95/18 – др. закон и 94/24 – др. закон), као и начела утврђена потврђеним међународним уговорима и релевантним прописима Европске уније. Новим Законом о климатским променама ова начела биће даље разрађена и прилагођена новим обавезама које произлазе из законодавног пакета ЕУ „Fit for 55“, ради успостављања свеобухватног, ефикасног и дугорочно одрживог система управљања климатским променама.

Сви предлози у тексту представљају само полазну основу за дискусију приликом израде Нацрта Закона о климатским променама и свакако су подложни изменама и допунама.

Позивамо заинтересовану јавност да достави писане предлоге и сугестије у вези са уређивањем горе наведеног, а што ће бити предмет уређивања Нацрта Закона о климатским променама у временском периоду од 07.08.2026. године до 21.08.2026. године на адресу електронске поште krnic.kristina@eko.gov.rs или на адресу: Министарства заштите животне средине, Омладинских бригада број 1, 11070 Београд, са назнаком за Одељење за климатске промене.

Министарство заштите животне средине ће са посебном пажњом, приликом израде Нацрта Закона о климатским променама, разматрати све достављене коментаре, сугестије и иницијативе које нуде конкретне предлоге и решења проблема уочених у пракси.