

# **STRATEŠKI DOKUMENTI ENERGETSKE I KLIMATSKE POLITIKE KAO DEO INTEGRALNOG PLANIRANJA PROSTORNOG RAZVOJA**

**Dejan Filipović<sup>1</sup>, Ljubica Duškov<sup>1</sup>**

**Apstrakt: Pojmovi** dekarbonizacija, adaptacija na klimatske promene, obnovljivi izvori energije, energetska efikasnost, otpornost zajednice i sl. postale su ključne reči poslednjih nekoliko godina kada se govori o planiranju prostornog razvoja. Usvojeni strateški dokumenti i nekoliko strateških dokumenata čija je izrada u toku kao deo javnih politika predstavljaju okosnicu pri izradi nove generacije planskih dokumenata u narednom periodu. Cilj rada je da se predstavi osnovni dokument javnih politika u oblasti životne sredine i prikaže Integrirani nacionalni plan za energetiku i klimu koji se nalazi u fazi usvajanja.

**Ključne reči:** strateški dokumenti, zelena agenda, integrisani plan, klimatske promene

## **ENERGY AND CLIMATE POLICY STRATEGIC DOCUMENTS AS PART OF INTEGRATED SPATIAL DEVELOPMENT PLANNING**

**Abstract:** The concepts of decarbonization, climate change adaptation, renewable energy, energy efficiency, community resilience, etc. have become key concepts in recent years when it comes to spatial planning. Adopted strategic documents and several strategic documents whose preparation is underway as part of public policy will form the backbone for the preparation of a new generation of planning documents in the coming period. The aim of this paper is to present the basic public policy document in the field of environment and to introduce the integrated national plan for energy and climate, which is in the process of adoption.

**Key words:** strategic documents, green agenda, integrated plan, climate change

### **UVOD**

Poslednjih deset godina predstavlja period kada je Republika Srbija ozbiljno počela da se bavi zakonskim okvirom i izradom planske i strateške dokumentacije vezane za sektor klimatskih promena i energetike. Posebno su ove aktivnosti intenzivirane poslednje dve godine kada je učestalost i intenzitet klimatskih opasnosti prouzrokovanih klimatskim promenama povećana i manifestuje se prirodnim nepogodama koje odnose ljudske živote i nanose veliku materijalnu štetu lokalnim zajednicama. Posmatrajući opasnosti koje nanose veliku štetu i gubitke u našoj zemlji i čiji se intenzitet i učestalost povećavaju mogu se identifikovati: intenzivne padavine, toplotni talasi i suše, a direktno se u zavisnosti od dela zemlje manifestuju kao poplave, klizišta, odroni, požari i dr.

---

<sup>1</sup> Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, Beograd, Srbija, dejan.filipovic@gef.bg.ac.rs, ljubica.duskov@gef.bg.ac.rs

## ***Strateški dokumenti energetske i klimatske politike kao deo integralnog planiranja prostornog razvoja***

---

Upravo iz navedenih razloga započeta je izrada čitavog seta planskih i strateških dokumenata sa ciljem da se identifikuju problemi, sagledaju posledice, predlože mere adaptacije i prilagođavanja, kao i definišu strateške smernice i aktivnosti za naredni period.

Nacrtom novog Prostornog plana Republike Srbije do 2035.godine u velikoj meri su planska rešenja usklađena sa zahtevima prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, i po tome se izdvaja iz celokupne dosadašnje planske regulative. Jedan od šest posebnih ciljeva Plana je i ojačana otpornost prostora na promene i pritiske, održivim korišćenjem i zaštitom prirodnih resursa, životne sredine, biološke raznovrsnosti, prirodnih i nepokretnih kulturnih vrednosti, razvojem i uređenjem predela i zelene infrastructure.

Strategija niskougljeničnog razvoja, usvojena u junu 2023. godine, prepoznaje rizike klimatskih promena po održivi razvoj Republike Srbije. Konkretno, Strategija definiše dva posebna cilja koji uzimaju u obzir prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove.

### **OSNOVNI DOKUMENT JAVNIH POLITIKA U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE**

Osnovni dokument javne politike u oblasti zaštite životne sredine, u periodu od 2010. do 2019. godine, bio je Nacionalni program za zaštitu životne sredine („Službeni glasnik RS”, br.12/10). S obzirom da je navedenom dokumentu prošao period važenja on više nije aktuelan ali nije ni vršeno izveštavanje o postignutim učincima, odnosno nije praćen napredak u njegovom sprovođenju. Neki od opštih ciljeva utvrđenih navedenim programom su u određenoj meri realizovani, zadovoljavajuće je usklađivana regulativa u oblasti zaštite životne sredine sa regulativom EU, kao i izrada planskih dokumenata, ali se, generalno, sprovođenje Programa nije odvijalo predviđenom dinamikom.

Novi dokument koji je trenutno u izradi i koji će zameniti Nacionalni program je Strategija zaštite životne sredine - Zelena agenda za Srbiju za period 2024.- 2033.godine. Struktura Strategije odgovara strukturi Zelene agende i obuhvata sve oblasti kroz pet stubova Zelene agende, odnosno fokusira se na nekoliko ključnih oblasti:

1. Klimatske promene i smanjenje emisija: sa fokusom na smanjenje emisija GHG i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, korišćenje obnovljivih izvora energije, energetska efikasnost i smanjenje zavisnosti od fosilnih goriva.
2. Cirkularna ekonomija: sa fokusom na industrijsku simbiozu, iskorišćenje otpada, odgovornu reciklažu, održivu proizvodnju, inovacije, eko-dizajn, zelene javne nabavke i efikasnu upotrebu resursa.
3. Zaštita biodiverziteta i ekosistema: zaštita i održivo upravljanje prirodnim resursima, uključujući održivo upravljanje i zaštitu šuma, zaštićenih područja i životinjskih vrsta.
4. Smanjenje zagađenja životne sredine: poboljšanje kvaliteta vazduha, vode i zemljišta, smanjenje industrijskog zagađenja i upravljanje rizikom, upravljanje hemikalijama, smanjenje buke u životnoj sredini, jonizujuće i nejonizujuće zračenje.
5. Održivi prehrambeni sistemi i ruralni razvoj: uticaj poljoprivrede na životnu sredinu, bezbednost hrane, održiva proizvodnja hrane, organska hrana, upotreba specifičnih hemikalija (pesticidi i đubriva).

Potpuno je jasno da, pored ovih pet stubova, Republika Srbija treba da jača svoje institucionalne kapacitete u oblasti životne sredine kako bi mogla efikasno da sprovodi i prati realizaciju Zelene agende. Ovde se, pre svega, podrazumeva da će se njeno sprovođenje

postići reformom javne uprave, upravljanjem javnim finansijama, programom ekonomske reforme i mobilizacijom sopstvenih resursa. Zelena agenda za Srbiju je povezana sa brojnim dokumentima javnih politika (strategijama i programima), koji su već usvojeni ili su u postupku izrade.

## **KRATAK OSVRT NA MEĐUNARODNI KONTEKST**

Sa ciljem daljeg podsticanja održivog razvoja i ublažavanja klimatskih promena Ujedinjene nacije su 2015.godine predstavile UN Agendu 2030 za održivi razvoj sa 17 ciljeva, koja predviđa da države potpisnice do 2030. godine, pored ostalih dogovorenih ciljeva preduzmu odlučne akcije kao odgovor na klimatske promene. Republika Srbija je kao članica UN preuzela obaveze da doprinese ostvarivanju Agende 2030. Iste godine, decembra 2015.godine, usvojen je Pariski sporazum koji nastoji da osnaži globalni odgovor na pretnje izazvane klimatskim promenama, uključujući ograničenje rasta prosečne globalne temperature. Ovaj Sporazum je Republika Srbija potvrdila 2017. godine. Evropska unija se Evropskim zelenim dogovorom obavezala na ispunjenje ciljeva iz Agende 2030. i Pariskog sporazuma. Upravo ovaj Zeleni dogovor je najavljen kao najambiciozniji paket mera kako bi Evropa do 2050. godine postala prvi klimatski neutralan kontinent, sa nultom emisijom gasova sa efektom staklene bašte.

Novembra 2020. godine Republika Srbija je potpisala Sofijsku deklaraciju o Zelenoj agendi za Zapadni Balkan i obavezala se da će zajedno sa Evropskom unijom raditi na ostvarivanju cilja postizanja ugljenične neutralnosti kontinenta, kao i da će sprovesti preporučene mere u pet stubova (dekarbonizacija, cirkularna ekonomija, smanjenje zagađenja, zaštita i očuvanje biodiverziteta i održiva poljoprivreda i ruralni razvoj). Prva stvar koju je Republika Srbija pokrenula bila je reforma nacionalnog zakonodavstva u oblasti energetike i klimatskih promena početkom 2021.godine. To je, praktično, predstavljalo polaznu osnovu za proces energetske tranzicije ka klimatski neutralnom razvoju u našoj zemlji a ostvarena je kompletnija harmonizacija sa propisima Trećeg energetskog paketa energetskog zakonodavstva EU.

Novi zakonodavni paket koji je tada donet sastojao se od Zakona o izmenama i dopunama Zakona o energetici (Sl. glasnik RS, br.40/21), Zakona o energetske efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije (Sl. glasnik RS, br.40/21), Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije (Sl. glasnik RS, br.40/21), Zakona o izmenama i dopunama Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije (Sl. glasnik RS, br.35/23), Zakona o izmenama i dopunama Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima (Sl. glasnik RS, br.40/21), kao i Zakona o klimatskim promenama (Sl. glasnik RS, br.26/21).

Oktoobra 2021.godine usvojen je Akcioni plan za sprovođenje Zelene agende za Zapadni Balkan, koji utvrđuje okvir za koordinaciju i praćenje realizacije. Sprovođenje mera iz Deklaracije biće podržano od strane EU u skladu sa Ekonomskim i investicionim planom za Zapadni Balkan a odgovornost za sprovođenje je na organima zemalja Zapadnog Balkana na osnovu međusektorske i međuinstitucionalne saradnje na regionalnom nivou.

## **POSTAVKE INTEGRISANOG NACIONALNOG ENERGETSKOG I KLIMATSKOG PLANA**

U skladu sa preporukama Ministarskog saveta Energetske zajednice o pripremama za izradu integrisanih nacionalnih energetskih i klimatskih planova ugovornih strana Energetske zajednice, Republika Srbija je pristupila izradi Nacionalnog energetskog i klimatskog plana.

## **Strateški dokumenti energetske i klimatske politike kao deo integralnog planiranja prostornog razvoja**

---

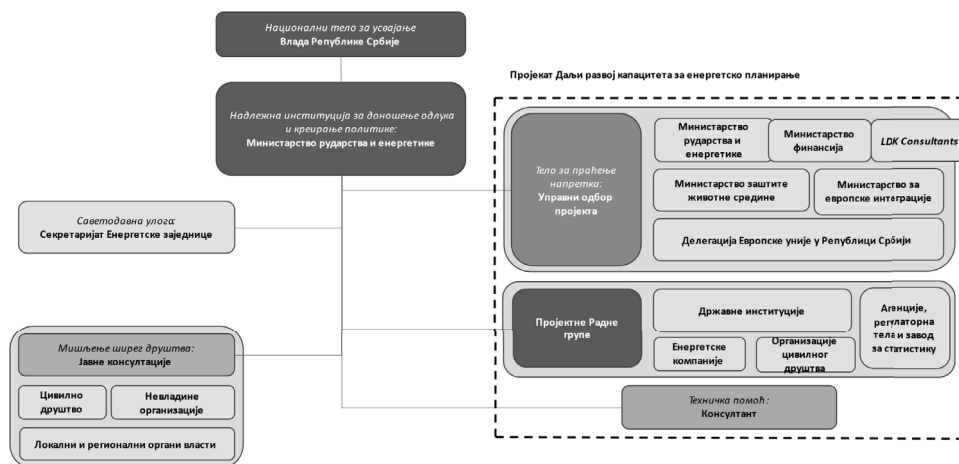
Pravni osnov za izradu Plana proističe iz člana 8a Zakona o energetici ("Sl. Glasnik RS", br.145/14, 95/18, 40/21, 35/23 i 62/23) u kojem se navodi da u skladu sa preuzetim obavezama koje proističu iz međunarodnog ugovora, ministarstvo nadležno za poslove energetike priprema Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan (INEKP) u saradnji sa drugim relevantnim ministarstvima. Sprovedenje Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana, prema članu 8b Zakona, prati Ministarstvo nadležno za poslove energetike i o njegovoj realizaciji svake druge godine priprema izveštaj koji se upućuje Vladi Republike Srbije.

Značaj Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana se ogleda i u činjenici da je donet poseban podzakonski akt kojim se bliže uređuje sadržaj INEKP-a, smernice za određivanje ciljeva, način izrade i izveštavanja. Integrisani plan se radi za period 2022-2030.godine sa projekcijama do 2050.godine.

Pravilnikom o bližem sadržaju i smernicama za određivanje nacionalnih ciljeva Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana, načinu njegove izrade i izveštavanju o njegovoj realizaciji ("Sl. Glasnik RS", br.49/22) definisan je sadržaj INEKP-a:

- pregled procesa izrade INEKP, a koji obuhvata uvod, opis javnih konsultacija i učešće zainteresovanih strana i njihovih rezultata, kao i regionalne saradnje sa ugovornim stranama Energetske zajednice u pripremi plana;
- opis nacionalnih ciljeva i doprinosa koji se odnose na oblasti: dekarbonizacija, energetska efikasnost, energetska sigurnost, unutrašnje energetske tržište i istraživanje, inovacije i konkurentnost;
- opis planiranih politika i mera koje se odnose na ostvarivanje odgovarajućih ciljeva i doprinosa iz prethodne tačke, kao i opšteg pregleda ulaganja potrebnih za ispunjavanje odgovarajućih ciljeva i doprinosa;
- opis trenutnog stanja u oblastima dekarbonizacije, energetske efikasnosti, energetske sigurnosti, unutrašnjeg energetske tržišta i istraživanja, inovacija i konkurentnosti, među ostalim u pogledu energetske sistema i emisija sa efektom staklene bašte i njihovog uklanjanja putem ponora, kao i projekcija u pogledu ciljeva sa već postojećim politikama i merama;
- ako je primenjivo, opis regulatornih i neregulatornih prepreka i problema pri ispunjavanju ciljeva ili doprinosa povezanih sa energijom iz obnovljivih izvora i energetske efikasnošću;
- procenu efekata planiranih politika i mera za ostvarenje ciljeva, uključujući njihovu usklađenost sa dugoročnim ciljevima smanjenja emisija sa efektom staklene bašte i dugoročnim strategijama u oblasti energetike i klime;
- opšte procene efekata planiranih politika i mera na konkurentnost povezanu sa pet oblasti: dekarbonizacije, energetske efikasnosti, energetske sigurnosti, unutrašnjeg energetske tržišta i istraživanja, inovacija i konkurentnosti; i
- prilog u kojem su navedene metodologije i mere politike Republike Srbije za ostvarivanje cilja kumulativne uštede energije u skladu sa zakonom kojim se uređuju energetska efikasnost i racionalna upotreba energije i sa obavezama preuzetim potvrđenim međunarodnim sporazumima.

Na donjoj skici prikazan je način pripreme i razvoja INEKP-a. Kao što je ranije navedeno Ministarstvo rudarstva i energetike priprema i koordinira izradom INEKP-a u saradnji sa drugim odgovarajućim ministarstvima.



Pored angažovanih konsultanata, odnosno obrađivača, formirane su dve radne grupe koje prate proces izrade Integrisanog plana. Jedna radna grupa je analitički orijentisana dok je druga radna grupa usmerena na politike. Obe radne grupe su sastavljene od predstavnika brojnih državnih institucija, agencija i statističkih zavoda, elektro-energetskih kompanija i organizacija civilnog društva.

## NACIONALNI CILJEVI ENERGETSKE I KLIMATSKE POLITIKE

Integrisani nacionalni energetska i klimatski plan je sveobuhvatan strateški dokument koji definiše neophodne mere koje Republika Srbija namerava da preduzme za postizanje niza strateških ciljeva ka niskougljeničnom razvoju. INEKP služi kao osnova za definisanje dugoročne energetske i klimatske politike. U tom smislu definisano je 5 nacionalnih ciljeva, i to:

1. **Dekarbonizacija** predstavlja posebnu oblast koja se odnosi na cilj da se pokaže posvećenost borbi protiv klimatskih promena i dekarbonizaciji privrede, sa posebnim fokusom na povećanu upotrebu obnovljivih izvora energije i smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte;
2. **Energetska efikasnost** kao podoblast koja podrazumeva nastojanja ka unapređenju energetske efikasnosti u svim sektorima;
3. **Energetska sigurnost** kao posebna oblast podrazumeva diversifikaciji izvora energije i obezbeđivanje sigurnosti snabdevanja putem solidarnosti i saradnje između EU i zemalja članica Energetske zajednice;
4. **Unutrašnje energetska tržište** podrazumeva stvaranje potpuno integrisanog i funkcionalnog tržišta, koje omogućava slobodan protok energije u okviru Energetske zajednice i Evropske unije putem odgovarajuće infrastrukture i bez tehničkih ili regulatornih prepreka; i
5. **Istraživanje, inovacije i konkurentnost** predstavljaju posebnu oblast koja se odnosi na pružanje podrške inovacijama u oblasti razvoja nisko-ugljeničnih tehnologija i čistih energetska tehnologija.

## **Strateški dokumenti energetske i klimatske politike kao deo integralnog planiranja prostornog razvoja**

---

INEKP opisuje trenutno stanje u pogledu svake od navedenih pet oblasti, uključujući energetske sistem i emisije gasova sa efektom staklene bašte i njihovog uklanjanja. Pored trenutnog Integrirani plan daje projekcije za svaku od pet oblasti za period njegovog trajanja. Takođe, INEKP opisuje glavne postojeće i planirane politike i mere, naročito za ostvarivanje opštih ciljeva, uključujući mere kojima se predviđa regionalna saradnja i odgovarajuće finansiranje na nacionalnom i regionalnom nivou, kao i mogućnost korišćenja programa i instrumenata međunarodnih finansijskih organizacija.

Na osnovu postojećeg stanja, planirane mere politike u oblasti energetike, koja generiše oko 80% emisija GHG u Republici Srbiji, ostvariće ključni doprinos procesu dekarbonizacije. Ciljevi koji su postavljeni su ambiciozni a njihova realizacija zavisice najviše od unutrašnjih faktora i spremnosti države za njihovu implementaciju ali i spoljnih faktora na koje se ne može uticati ili koji se u ovom trenutku ne mogu predvideti. Određen je prioritetan cilj, a to je smanjenje emisije GHG za 40,4% u 2030. godini u odnosu na 1990. godinu, uključujući poljoprivredu, otpad i korišćenje zemljišta. To je u skladu sa ciljevima koji su definisani u nedavno ažuriranim Nacionalno određenim doprinosima. Ostvarivanje ovih ciljeva podrazumeva i gradnju novih proizvodnih kapaciteta, uključujući solarne i vetro elektrane ukupnog kapaciteta 3,4 gigavata, kao i novu gasnu elektranu snage 350 megavata.

Nacionalni cilj za obnovljive izvore energije, utvrđen INEKP-om, je da udeo OIE u bruto finalnoj potrošnji energije treba da iznosi najmanje 33,6% u 2030. godini. Dodatni ciljevi su postavljeni kako bi udeo OIE u bruto finalnoj potrošnji električne energije dostigao najmanje 45,2%, udeo OIE u energiji potrošenoj za grejanje i hlađenje 41,4%, a udeo OIE u sektoru saobraćaja 7%, u skladu sa odgovarajućom metodologijom EU za proračun. Navedeni ciljevi za udeo OIE su direktno povezani sa porastom finalne potrošnje, što zahteva postizanje odgovarajućih ciljeva energetske efikasnosti

Prioritet se, takođe, daje adaptaciji na klimatske promene. U toku je izrada Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove sa akcionim planom koji će precizirati opšte ciljeve, smernice i sredstva za sprovođenje savremene, efektivne i razvojne strategije adaptacije na klimatske promene u okvirima postavljenim Konvencijom Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama, direktivama Evropske unije (EU) i međunarodnim iskustvom. Ovim Programom će se predvideti mere za povećanje otpornosti na klimatske promene radi održanja dobrobiti ljudi, privrede i životne sredine.

Uz smanjenje emisija GHG, povećanje udela OIE i adaptacije na klimatske promene podjednako važno je podsticanje cirkularne ekonomije što će takođe doprineti postizanju cilja ublažavanja klimatskih promena. Prelazak na cirkularni obrazac može dovesti do značajnog smanjenja emisije GHG zahvaljujući reciklaži i ponovnoj upotrebi materijala, efikasnijem korišćenju resursa i ekološki prihvatljivijem dizajnu proizvoda, kao i uvođenjem novih cirkularnih modela poslovanja, posebno u industriji, saobraćaju i izgrađenom okruženju.

Jedan od ciljeva od izuzetnog značaja u okviru INEKP-a je poboljšanje energetske efikasnosti, čime se postiže ograničenje finalne potrošnje energije na nivo ne veći od 9,7 Mtoe u 2030. godini a ista tendencija važi i u slučaju potrošnje primarne energije, koja bi trebalo da bude manja od 14,68 Mtoe u 2030. godini. Procenjuje se da 506 Ktoe kumulativne finalne uštede energije bi trebalo da bude ostvareno primenom mera energetske efikasnosti u periodu 2024-2030. godine.

## **ZAKLJUČAK**

Uticaji i posledice klimatskih promena sve su izraženiji i prisutniji i značajno mogu ugroziti ciljeve razvoja Republike Srbije. Negativne posledice i veliki materijalni gubici posebno su vidljivi u sektorima poljoprivrede, vodoprivrede, šumarstva, dok je velika

poplava 2014. godine istakla ranjivost energetike i infrastrukture. U prethodnoj deceniji učinjeni su značajni pomaci u zakonodavnom i institucionalnom okviru u Srbiji u oblasti klimatskih promena, sa prostorom za unapredjenje kapaciteta istih, na šta su autori ukazali u radu. Prostorni plan Republike Srbije do 2035. godine, koji je pred usvajanjem, značajno će promeniti i planski okvir u ovoj oblasti. Osnovni dokument javnih politika u oblasti zaštite životne sredine, Zelena agenda za Srbiju za period 2024.- 2033.godine, takođe je u fazi izrade i obuhvata sve oblasti kroz pet stubova Zelene agende. Posebnu pažnju u radu posvetili smo analizi Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana (INEKP) koji predstavlja osnovu za definisanje dugoročne energetske i klimatske politike i za čije usvajanje je donet poseban podzakonski akt kojim se bliže definiše sadržaj plana, smernice za određivanje ciljeva, način izrade i izveštavanja. Verujemo da će pomenuti strateški i planski dokumenati podići pitanje klimatske politike i njenog integrisanja u ostale, a posebno ranjive sektore na viši nivo i time pomoći dostizanje ciljeva održivog razvoja Republike Srbije u budućnosti.

## **LITERATURA**

Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan Republike Srbije za period 2022-2030. godine (Nacrt), Ministarstvo rudarstva i energetike, Beograd 2023

Strategija niskouglednog razvoja Republike Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine („Službeni glasnik RS”, broj 46/23)

Strategija zaštite životne sredine - Zelena agenda za Srbiju za period 2024.- 2033.godine (Nacrt), Ministarstvo zaštite životne sredine, Beograd 2023

Prostorni plan Republike Srbije do 2035. Godine (Nacrt), Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Beograd 2023

Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove sa akcionim planom (Radna verzija), Ministarstvo zaštite životne sredine, Beograd 2023

Zakon o energetici (“Sl. Glasnik RS”, br.145/14, 95/18, 40/21, 35/23 i 62/23)

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije (“Sl. glasnik RS”, br. 30/18)

Pravilnik o bližem sadržaju i smernicama za određivanje nacionalnih ciljeva Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana, načinu njegove izrade i izveštavanju o njegovoj realizaciji (“Sl. Glasnik RS”, br.49/22)