

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
Министарство рударства и енергетике
Немањина 22-26
11000 Београд

Подносилац: РЕГУЛАТОРНИ ИНСТИТУТ ЗА ОБНОВЉИВУ ЕНЕРГИЈУ И
ЖИВОТНУ СРЕДИНУ- РЕРИ, удружење на адреси Краља Петра бр.
70/11 у Београду

ПОЗИВ

за свеобухватно и благовремено укључивање јавности у израду Интегрисаног националног плана за енергетику и климу за период 2021– 2030. године

Подносилац овим путем упућује позив Министарству рударства и енергетике да обезбеди (“Министарство”) свеобухватно и благовремено укључивање јавности у израду Интегрисаног националног плана за енергетику и климу за период 2021–2030. године (ИНЕКП), са визијом до 2050. године и извештаја о стратешкој процени утицаја интегрисаног националног плана за енергетику и климу за период 2021–2030. године, са визијом до 2050. године на животну средину („Извештај о СПУ”).

Подносилац овај позив подноси из разлога што је неопходно, и важећим прописима Републике Србије предвиђено да се **целокупан поступак израде ИНЕКП-а учини транспарентним и партиципативним**, а јавност да се обавести о свим до сада предузетим корацима, као и предстојећим корацима у изради и усвајању овог јавно-политичког документа.

У том смислу Подносилац истиче да је неопходно:

1. Информисати јавност о поступку израде ИНЕКП-а, циљевима, садржини и значају документа;
2. Упознати јавност са њеном улогом у овом поступку и могућностима за учешће у поступку израде овог документа.

Имајући у виду кратке временске рокове у којима надлежно Министарство планира да изради овај стратешки документ, као и чињеницу да Министарство до данас није учинило поступак израде ИНЕКП-а транспарентним и партиципативним, те да се у овој фази израде документа тешко може говорити о укључивању јавности у

најранијој фази израде документа, јасно је да је у овом тренутку неопходно спроводити ове активности паралелно.

Наиме, ИНЕКП, као један од најважнијих докумената у области енергетике и климатских промена, представља **основ енергетске политике сваке државе која је овај јавно-политички документ прихватила**. Са друге стране, ИНЕКП је веома значајан и за јавност јер јој омогућава да се упозна са конкретним циљевима и активностима које држава планира да предузме како би спровела енергетску транзицију као и да активно учествује у креирању енергетске политике. ИНЕКП је примарни инструмент за управљање, планирање и праћење енергетске транзиције. ИНЕКП, са друге стране, ствара плански оквир за мулти-секторски приступ борби против климатских промена, и садржи мере и активности који би требало да омогуће испуњење постављених циљева, као и индикаторе за праћење њиховог спровођења. Укратко, ИНЕКП осигурава да државе предузму све неопходне мере како би испуниле климатски циљеве и обавезе утврђене Париским споразумом.¹ **Из ових разлога, од суштинског је значаја да јавност од самог почетка процеса буде обавештена и укључена у све фазе израде овог документа, али и у израду извештаја о стратешкој процени утицаја ИНЕКП-а на животну средину.**

На консултације са заинтересованом јавношћу и омогућавање учешћа јавности у изради докумената у области заштите животне средине Министарство је обавезано како међународним, тако и националним прописима.

Члан 77. став 9. Закона о државној управи („Сл. Гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18) обавезује државне органе да примене одређене одредбе о учешћу јавности у припреми стратегија развоја, акционих планова и других докумената јавних политика, које се примењују у току припреме нацрта закона. Тако, чланом 77. став 1. овог закона прописано је да су *органи државне управе **дужни да обезбеде услове за учешће јавности** у току припреме нацрта закона, других прописа и аката, у складу са овим законом.*

Ставом 2. истог члана прописано је да су *министарства и посебне организације **дужни да обавесте јавност путем своје интернет странице и портала е-управе о отпочињању израде нацрта закона, при чему објављују и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена.***

Став 3. прописује да су приликом *отпочињања припреме нацрта закона **којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност,*** министарства и посебне организације путем своје

¹ Закон о потврђивању Споразума из Париза (“Службени гласник РС - Међународни уговори” бр. 4/2017)

интернет странице и портала е-управе **објављују и полазни документ** који садржи приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте доношења закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући и права и обавезе субјеката на које се закон односи (полазне основе).

Став 4. прописује да министарства и посебне организације током припреме нацрта закона спроводе консултације **са свим релевантним субјектима, укључујући друге државне органе, релевантна удружења, стручну јавност, као и друге заинтересоване стране, на начин којим се обезбеђује отвореност и делотворно учешће јавности у том процесу.**

Одредбе члана 77. Закона о државној управи сходно се примењују у припреми стратегија развоја, акционих планова и других докумената јавних политика. У том смислу, Министарство рударства и енергетике имало је законску обавезу да јавност обавести о отпочињању израде ИНЕКП-а, да спроведе консултације у фази израде нацрта и полазне основе учини јавно доступним.

У том смислу, Подносилац истиче да је неопходно да надлежно Министарство, као први корак, изради и објави полазне основе, односно полазни документ који ће садржати приказ проблема у области енергетике и климатских промена, као и њихових узрока и последица, циљеве и очекиване ефекте доношења ИНЕКП-а, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући и права и обавезе субјеката на које се тај документ односи.

Важно је напоменути да, у складу са Правилником о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката („Сл. Гласник РС“, бр. 51/19), надлежно Министарство има пред собом **широк дијапазон мера које може искористити како би обезбедило делотворно учешће јавности у припреми ИНЕКП-а.** Тако, надлежни орган може да прикупља коментаре и анкете, објави основне информације о планираним решењима, може користити Веб апликацију еКонсултације креирану за те намене, организовати округле столове, фокус групе, полуструктуриране интервјуе, панеле и сл. Уколико се ради о пропису који је од посебног интереса за јавност, а што свакако овај документ јесте, неопходно је да постоји виши степен транспарентности и инклузивности који се захтева од органа надлежног за израду прописа. **Такав приступ би омогућио делотворно учешће јавности, размену мишљења и аргумената и извесно би резултирао квалитетнијим планом који одговара потребама грађана Републике Србије.**

Скрећемо пажњу на то да цитирани Правилник утврђује смернице добре праксе за учешће јавности како у припреми нацрта закона тако и у припреми других прописа и аката. Јасно је да би утврђену добру праксу требало да следи и Министарство рударства и енергетике у поступку припреме и усвајања ИНЕКП-а.

Додатно, чланом 2. Правилника о смерницама добре праксе прописано је да *када се у јавности поводом одређеног питања које је од значаја за припрему нацрта закона формално или неформално може препознати више друштвених група и појединаца који заступају различите ставове о начину решавања одређених ситуација, појава и проблема у друштву, надлежни орган спроводи консултације у поступку припреме нацрта закона тако да **свим тим друштвеним групама и појединцима пружи равноправан третман у том поступку.*** Уколико се посматра састав радних група оформљених решењем Министарства рударства и енергетике бр. 119-01-9/2021-11 и 119-01-10/2021-11 од 01.03.2021. године јасно је да свим заинтересованим странама није омогућен равноправан третман у том поступку. Поред тога што је заинтересованим удружењима омогућено ограничено учешће у радним групама, чини се и да припадницима других релевантних актера није дат равноправан третман у том поступку. Тако Министарство заштите животне средине има само једног представника у радној групи бр. 2 (у радној групи бр. 1 нема нити једног представника), док припадници ЈП Електропривреда Србије имају у обе радне групе по 9 представника. Овакве неравноправне прерасподеле омогућавају усвајање решења која ће погодовати одређеним интересним групацијама, а које могу бити на штету јавног интереса. Због тога је неопходно да надлежно Министарство обезбеди да поступајући органи, што је могуће раније, имају прилику да чују и грађане, локалне заједнице, привреду и друге заинтересоване стране. **У супротном, постоји ризик да ће почетна верзија ИНЕКП-а само одражавати интересе естаблираних актера, посебно произвођача енергије из фосилних горива.** Најзад, Подносилац указује да накнадно укључивање представника цивилног сектора у радне групе не представља адекватан начин на који се осигурава да интереси јавности буду озбиљније разматрани.

Чланом 1. тачка 6. Препоруке Министарског савета Енергетске заједнице 2018/01/МС-ЕнС² прописано је да *Уговорне стране треба да обезбеде **свеобухватно учешће јавности у припреми националних планова** и о томе обавесте Секретаријат.* На овај корак Републику Србију обавезује и Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине ("*Службени гласник РС - Међународни документи*", бр. 38/09) ("**Архуска конвенција**"), која успоставља бројна права за јавност у погледу одлучивања о питањима која могу имати значајан утицај на животну средину. Члан 7. посебно обавезује уговорне стране, укључујући Републику Србију, да примене одређене одредбе о учешћу јавности из члана 6. у вези са *„плановима, програмима и политикама које се односе на животну средину“*. Тако, чланом 6 (4) Архуске конвенције прописано је да *ће Свака Страна омогућити учешће јавности у раној фази (израде плана), када су све опције још увек отворене и када може доћи до ефикасног учешћа јавности.* У том смислу неопходно је да

² Recommendation 2018/01/МС-ЕнС

Министарство постави разумне временске рокове за учешће јавности у изради ИНЕКП-а, омогућавајући рано учешће јавности када су све опције отворене и остављајући довољно времена да се јавност информисе о предметном документу како би ефикасно учествовала. То подразумева активно и благовремено пружање јавности свих потребних информација, укључујући, али се не ограничавајући на, нацрте верзија планова, извештаје о напретку израде плана, мишљења органа власти, економске анализе исплативости плана, анализе алтернативних решења, пројекције израђивача плана за сваки од предложених циљева, као и све друге информације релевантне за процес доношења одлука, а нарочито оне о утицају плана на животну средину. Најзад, благовремено информисање и укључивање јавности је неопходно како би се обезбедило да се на одговарајући начин узме у обзир исход консултација, а у складу са чланом 6 (8) којим је прописано да ће *Свака Страна обезбедити да се приликом доношења одлуке узме у обзир исход учешћа јавности.*

Стратешка процена утицаја на животну средину се спроводи ради обезбеђивања заштите животне средине и унапређивања одрживог развоја интегрисањем основних начела заштите животне средине у поступак припреме и усвајања планова и програма. Министарка рударства и енергетике је дана 3. августа 2021. године донела *Одлуку о изради Стратешке процене утицаја Интегрисаног националног енергетског и климатског плана Републике Србије за период од 2021. године до 2030. године са пројекцијама до 2050. године на животну средину.* Тачком 8. одлуке предвиђено је да *Министарство рударства и енергетике обезбеђује учешће заинтересованих органа и организација и јавности, које имају интерес у доношењу одлука које се односе на заштиту животне средине, као и у поступку израде и разматрања Извештаја у складу са Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину.*

Члан 19. Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину ("*Сл. гласник РС*", бр. 135/04 и 88/10) утврђује обавезу органа надлежног за припрему плана и програма да **обезбеди учешће јавности у разматрању извештаја о стратешкој процени утицаја.** **Начело јавности** гарантовано овим законом подразумева *да јавност мора, у циљу информисања јавности о одређеним плановима и програмима и о њиховом могућем утицају на животну средину, као и у циљу обезбеђења пуне отворености поступка припреме и доношења или усвајања планова и програма, пре доношења било какве одлуке, имати приступ информацијама које се односе на те планове и програме или њихове измене.*

Претходна искуства, са којима је и насловни орган несумњиво упознат, указују на потребу благовремених консултација о могућим утицајима на животну средину. Наиме, приликом израде Националног плана за смањење емисија из великих ложишта, чија је примена отпочела 1. јануара 2018. године, поступак стратешке процене утицаја је започет веома касно, у тренутку када је план већ био у примени.

Последице таквог начина доношења одлука познате су насловном органу који редовно извештава Енергетску заједницу о спровођењу прописа који су обухваћени Уговором о оснивању Енергетске заједнице.

Препорука Секретаријата Енергетске заједнице јесте да ИНЕКП садржи и **дугорочну пројекцију до 2050. године** којим ће приказати начин на који држава намерава да се посвети смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште како би осигурала испуњење циљева Париског споразума, а који је Република Србија ратификовала 30. маја 2017. године.³ Имајући у виду дефинисане пројектне задатке приликом израде ИНЕКП-а, као и најаве Министарства рударства и енергетике,⁴ чини се да се Република Србија определила да у овом документу прикаже на који начин планира да води своју енергетску политику до 2050. године, а имајући у виду обавезе преузете Париским споразумом и Споразумом о стабилизацији и придруживању Европској унији, који се примењује од 1. септембра 2013. године. **Овакве стратешке одлуке није добро доносити без свеобухватног учешћа јавности на коју ће оне неминовно имати велики утицај, те је јасно да се грађанима мора пружити могућност да у њиховој изради учествују.**

Ово нарочито из разлога што стратешка опредељења за развој сектора енергетике морају бити усклађена са потврђеним међународним уговорима и обавезама Републике Србије, те додатном чињеницом да Република Србија **нема јасну визију своје енергетске политике и често њени највиши прописи у области енергетике нису усклађени са међународним циљевима и обавезама**. Наиме, Србија предвиђа да ће постати чланица ЕУ у наредних десет година, што је важан економски, социјални и развојни циљ. Бројне директиве и стратегије ЕУ пренесене су у српске законе и стратегије како би се поједноставили пут ка приступању. Међутим, једна од најмање развијених рационализација стратегија и правног оквира односи се на област енергетике и климе. Док државе ЕУ поступно укидају угаљ као енергетски ресурс, а ЕУ тежи нето нултој емисији до 2050. године, Србија на том пољу заостаје и развија нове термо-енергетске пројекте. Постоји видљива неусклађеност планова и стратегија које развија Србија, са стварним трендовима који су у току у ЕУ. Док са једне стране, Србија довршава своју Стратегију и акциони план за нискоугљенични развој и ИНЕКП она још увек улаже у нове капацитете.

Подносилац указује на чињеницу да је у највишим планском документу, односно Нацрту Просторног плана Републике Србије од 2021. до 2035. године **предвиђена могућност изградње шест нових термоелектрана** ТЕНТ БЗ (750 MW); ТЕ Колубара Б (2 x 375 MW); ТЕ Костолац БЗ (350 MW); ТЕ Нови Ковин (2 x 350 MW); ТЕ Штаваљ (300 MW) ТЕ Косово (450 MW), као и да ће *развиј сектора рударства у*

³ Recommendations by the Energy Community Secretariat on the Draft National Energy and Climate Plan of North Macedonia NECP 01/2020 / 20 November 2020

⁴Доступно на интернет адреси: <https://www.mre.gov.rs/aktuelnosti/saopstenja/mihajloviceva-krecemo-u-izradu-nacrta-integrisanog-nacionalnog-plana-za-energetiku-i-klimu>, 21.09.2021.

домену енергетских минералних сировина бити усмерен на наставак производње лигнитског угља.⁵

Са друге стране, Република Србија је потписивањем Зелене агенде за Западни Балкан потврдила посвећеност циљевима климатске неутралности Европе до 2050. и заједничком раду на декарбонизацији енергетског сектора са ЕУ и партнерима са Западног Балкана. Климатски циљеви Европске уније до 2030. подразумевају смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште за 55% у односу на 1990. годину и учешће обновљивих извора енергије у бруто финалној потрошњи од најмање 32%. Овакве тенденције потврђује и члан 1 (2) Препоруке о припреми националних енергетских и климатских планова, у којем се наводи да би *НЕЦП требало да одреди смер националних енергетских и климатских циљева и политика на начин који је у складу са обавезама које су преузеле уговорне стране према Париском споразуму, као и са другим могућим дугорочним енергетским и климатским циљевима за 2030.* Изградња нових термо-енергетских постројења не доприноси усклађивању са циљевима ЕУ 2030 већ ствара предуслове за повећање емисије угљен диоксида и доприноси повећању фосилних горива у енергетском миксу Републике Србије.

Србија је у оквиру Енергетске заједнице започела израду ИНЕКП-а, за сада **без учешћа јавности** у том процесу. Србија се обавезала да усклађује своје јавно-политичке циљеве са циљевима ЕУ још много раније, када је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању⁶, те Зелена агенда за Западни Балкан⁷ није никаква нова околност. Србија се ратификацијом Париског споразума обавезала да учествује у глобалној иницијативи за смањење глобалног загревања и емисија гасова са ефектом стаклене баште. Споразум о стабилизацији и придруживању и Париски споразум утврђују обавезе Републике Србије и предвидљиве очекиване исходе јавно-политичких активности. **У том смислу, ИНЕКП представља документ у којем Министарство рударства и енергетике има прилику да на недвосмислен и јасан начин постави циљеве за смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште до 2030. године, са пројекцијом до 2050. године, да се определи за датум у којем ће у потпуности напустити производњу електричне енергије из угља, као и да предвиди ефикасне мере за декарбонизацију. Такве стратешке одлуке неопходно је усвајати кроз партиципативан процес који омогућава свим заинтересованим странама да**

⁵ Просторни план Републике Србије од 2021. до 2035. године – Нацрт, Табела 4.1. *Потенцијални пројекти изградње нових производних капацитета у електроенергетском сектору у периоду до 2035. године*, у оквиру поглавља 2.5.4.3.1. *Производња електричне енергије:*
<https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/PPRS%20Nacrt.pdf>

⁶ Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране ("Сл. гласник РС – Међународни уговори", бр. 83/2008)

⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020_10/green_agenda_for_the_western_balkans_en.pdf

дају свој пун допринос, а јавности да се благовремено и потпуно информише о сврси и исходима политике енергетске транзиције.

Најзад, укључивањем јавности у раној фази израде документа би се могли избећи проблеми са којима се Република Србија суочила, и са којим се и даље суочава, приликом „примене“ Националног плана за смањење емисија, а који су директна последица потпуног искључивања јавности из поступка израде предметног документа и незаконито спроведеног поступка усвајања плана.

Имајући у виду да је циљ спровођења консултација да надлежни орган прибави и размотри одређене информације, ставове, примедбе и предлоге потекле од различитих субјеката, пре свега правних и физичких лица на чији се положај, права и обавезе и правне интересе односи нацрт прописа, али и шире јавности, позивамо Министарство да целокупан поступак израде ИНЕКП-а учини транспарентним и јавности омогући учешће, у потпуности у складу са претходно наведеним обавезама и прописима. Право је (стручне) јавности да учествује у овом поступку, а знање које појединци поседују кључно за обезбеђивање израде квалитетног документа, који ће пружити адекватна решења за све релевантне заинтересоване стране и коначно, за Републику Србију и све њене становнике.

Као удружење које демократизацију процеса одлучивања у области енергетике, климатских промена и заштите животне средине сматра приоритетом, РЕРИ ће организовати консултативни процес у коме ће јавност упознати са значајем ИНЕКП-а, његовим очекиваним исходима и праву јавности да учествује у процесу доношења одлука. У овом консултативном процесу Министарство има важно место и уверени смо да ће Министарство и његови представници показати да разуме и цени вредност друштвеног дијалога.

Спровођење консултација и укључивање заинтересоване јавности у раној фази израде ИНЕКП-а је законска обавеза носиоца израде овог документа, утврђена важећим прописима и ратификованим међународним уговорима. Квалитет дијалога и спремност надлежних органа да покрену отворен и свеобухватан дијалог о енергетској транзицији, кроз консултације током израде нацрта ИНЕКП-а, јесте мера политичке културе и показатељ у којој мери је Србија заиста прихватила демократске вредности чију примену све Владе Србије од 2000. године до данас јавно заговарају.

У Београду, 6. октобра 2021. године

С поштовањем,

Мирко Поповић
Програмски директор