

ECOLOGICA, Vol. 30, No 111 (2023), 491-503

<https://doi.org/10.18485/ecologica.2023.30.111.21>

Originalni naučni rad

UDC: 349.6:620.92(497.11)

Унапређење енергетске ефикасности у Србији и заштита животне средине: правни оквир

Improvement of energy efficiency in Serbia and protection of environment: legal framework

Саво Радоњић¹

Висока пословна школа струковних студија, Градски парк 2, Београд – Земун, Србија /
Business School of Vocational Studies, Gradski park 2, Belgrade - Zemun, Serbia

Рад примљен / Received: 31.05.2023, Рад прихваћен / Accepted: 09.08.2023.

Сажетак: Климатске промене, загађење животне средине и енергетске кризе снажни су стимуланси за тражење нових путева који воде ка решавању проблема у области енергетике, односно ка осавремењивању и ревитализовању постојећих енергетских капацитета, модернизовању енергетских технологија и проналажењу нових извора енергије. Јер, сигурно и поуздано снабдевање енергијом и транзиција ка одрживом систему, у коме ће се примењивати технологије прихватљиве у смислу заштите животне средине, битни су елементи енергетског сектора сваке земље, и од посебног су значаја за њен привредни и индустријски развој. Унапређење енергетске ефикасности и заштита животне средине, као два комплементарна процеса, предмет су интересовања и правног регулисања како на међународном нивоу, тако и у оквирима националних правних система. У вези са тим, и Република Србија потписница је више међународних споразума из ових области, и правно се обавезала на прихватање основног енергетског законодавства Европске уније.

Кључне речи: животна средина, енергија, енергетска ефикасност, енергетски сектор, правни оквир, енергетско законодавство.

Abstract: Climate changes, environment pollution and energy crisis are strong incentives for seeking new paths that lead towards solving problems in energy field. This encompasses modernizing and reviving present energy capacities, keeping update energy technologies and finding new energy sources. That is why stable and reliable energy supply as well as transition to sustainable system, in which environment acceptable technologies will be applied, are vital element of energy sector of every country, especially concerning economic and industrial development. Improvement of energy efficiency and environment protection, as two complementary processes, is an object of interest and legal regulation not only at an international level, but as well as concerning national legal system. Having that in focus, Republic of Serbia is signatory to many international agreements in these fields and has law-abided itself to accept elementary energy legislation of European Union.

Keywords: environment, energy, energy efficiency, energy sector, legal framework, energy legislation.

¹orcid.org/0009-0009-3517-3407, e-mail: savo.radonjic@gmail.com

УВОД / INTRODUCTION

У складу са чињеницом да природни ресурси нису бесконачни и да њихова експлоатација значајно утиче на квалитет живота, постало је веома очигледно да се данас ниједан проблем савременог друштва не може решавати без анализе његовог утицаја на животну средину и на природу у целини. На срећу, човечанство постаје свесније сопствене угрожености и опасности од самоуништења, па се код људи полако али сигурно развија и еколошка свест.

У том контексту, осим нормативно-правног и институционалног оквира на глобалном и регионалним нивоима, важан утицај имају и прописи о заштити животне средине усвојени и на националном нивоу. Тако се право на здраву животну средину гарантује и највишим правним актом у Републици Србији и представља несумњив показатељ да је реч о једном од фундаменталних људских права. Оно представља основно – општељудско право, које припада свакоме. А да би се несметано и остваривало, наспрам њега стоје дужност и одговорност унапређења и чувања животне средине. Јер, здрава животна средина предуслов је за остваривање великог броја људских права у њиховом пуном обиму.

У вези са тим, и решавање проблема енергетске ефикасности почело је да се сматра једним од кључних покретача одрживог развоја у многим економијама широм развијеног света. Потреба за његовим регулисањем и унапређењем, рано је препозната и у оквирима Европске уније. Како ефикасније коришћење енергије, тј. њена смањена употреба има велики утицај на очување животне средине, али и смањену зависност ЕУ од екстерних снабдевача нафте и гаса, ово питање постављено је као један од приоритета Уније и у складу са тим донето је више правних аката у овој области. Већина њих имплементирана је у правни систем Републике Србије.

1. МАТЕРИЈАЛИ И МЕТОДИ / MATERIALS AND METHODS

У раду су коришћени историјски метод и нормативни метод.

Историјским методом појаве се посматрају у кретању, настајању, развијању и нестајању. Правне појаве у сталној су динамици, стално се мењају. Свака правна појава има свој животни циклус. Историјским методом може се објаснити који су историјски и друштвени услови довели до

одређене правне норме, до њеног настајања и касније нестајања.

Нормативним методом посматра се право као целовит нормативни систем са одређеном функцијом утврђивања његовог састава и односа међу деловима. Њиме се, с једне стране, истражује формална страна права, односно правне норме и акти. С друге стране, испитује се садржај права, врсте појмова у праву и везе између њих. (Симић и др., 2017).

2. РЕЗУЛТАТИ И ДИСКУСИЈА / RESULTS AND DISCUSSION

Међународно право заштите околине, као нова област међународног права, почело се развијати половином 19. века. Могу се разликовати четири периода у том развоју (Крећа, 2019).

Први период завршио се оснивањем Организације уједињених нација. Већи део уговора закључених у то време углавном се посредно тичао заштите животне средине и њихов основни циљ био је рационално коришћење ресурса.

Други период трајао је од оснивања ОУН до доношења Декларације Конференције УН о животnoj средини (Стокхолмска декларација) 1972. године, која се може сматрати прекретницом у развоју међународног права заштите животне средине. Декларација је поставила вредносно-политичке и правне основе за стварање права заштите околине као гране међународног права. У том периоду активности на заштити животне средине добиле су институционалне облике. Органи и тела ОУН постали су носиоци одговарајућих активности у границама својих надлежности, али и полигон у коме државе треба да усклађују своје активности на пољу заштите животне средине.

Трећи период представља временски интервал између Стокхолмске декларације и Конференције у Рио де Жанеиру (1992), на којој је усвојена Декларација о животnoj средини и развоју. У том раздобљу отишло се корак даље у креирању опште политике заштите околине, која се често квалификује као "меко право" (soft law).

Почетак четвртог периода у развоју међународног права заштите околине, означава доношење Декларације у Рио де Жанеиру 1992. године. Декларација је унела модификације у вредносни оквир међународног права заштите околине, и афирмисала нужност економског и социјалног просперитета – стварајући тиме основ за конструкцију принципа одрживог развоја.

Међутим, климатске промене и енергетске кризе биле су главни разлози за тражење нових приступа у решавању проблема у области енергетике. У оквирима ОУН усвојена је Оквирна конференција о климатским променама, са низом пратећих докумената и основним мотивом да се државе уједине у борби против климатских промена. Међу овим документима посебан значај има Кјото протокол којим су се државе сагласиле да остваре дефинисане циљеве смањења емисије гасова стаклене баште. Париски споразум, којим је договорено задржавање повећања просечне глобалне температуре и којим су се државе обавезале да донесу петогодишње планове за смањење емисије гасова стаклене баште, такође је од огромног значаја. На основу ових докумената створен је одговарајући правни оквир за даље поступање на националним нивоима, како би свака држава појединачно, сразмерно својој величини и осталим релевантним карактеристикама, дала одговарајући допринос заједничкој борби против климатских промена.

Такође, у циљу стварања паневропског енергетског тржишта, Уговором о енергетској заједници потписаним у јулу 2005. године у Атини, основана је Енергетска заједница као међународна организација која окупља државе чланице ЕУ и њихове суседе. Уговор је ступио на снагу годину дана касније, у јулу 2006. године. Основни циљ њеног деловања је проширивање правила и принципа унутрашњег енергетског тржишта ЕУ на државе Југоисточне Европе и државе које припадају црноморском региону. Приступајући овој заједници државе су се обавезале да имплементирају најзначајније прописе ЕУ у области енергетике, да креирају адекватан правни оквир, као и да либерализују своје енергетско тржиште у складу са правним тековинама ЕУ у дефинисаном временском периоду. У том смислу, државе су обавезне да имплементирају и одредбе директива које се односе на обновљиве изворе енергије и енергетску ефикасност. Тренутно Енергетска заједница има осам придружених страна, то су: Албанија, Босна и Херцеговина, Грузија, Северна Македонија, Молдавија, Србија, Украјина и Црна Гора (<https://www.aers.rs>).

Интензивно нормирање области енергетске ефикасности у оквирима Европске уније, започето је 2006. године доношењем Акционог плана за енергетску ефикасност, којим се настојало да се грађанима ЕУ омогући коришћење инфраструктурних објеката и производа са највишим степеном ефикасности. Даљи стандарди у овој области увођени су кроз Директиву о еколошком дизајну (Директива 2009/125/ЕЗ), Директиву о

означавању енергетске ефикасности (Директива 2010/30/ЕУ) и Директиву о енергетској ефикасности зграда (Директива 2010/31/ЕУ). Године 2012. донета је и Директива о енергетској ефикасности (Директива 2012/27/ЕУ) као најобухватнији правни инструмент од свих директива у овој сфери. Њом се државама чланицама даје задатак да утврде оквирне националне циљеве у погледу енергетске ефикасности, како би се постигао главни заједнички циљ – смањење потрошње енергије.

2.1. Правни оквир за унапређење енергетске ефикасности Републике Србије / Legal framework for improving the energy efficiency of the Republic of Serbia

Законодавни оквир којим се уређује ефикаснија уштеда енергије, односно унапређење енергетске ефикасности у Републици Србији, доста је широк. Чине га на првом месту Устав Републике Србије, затим Закон о енергетици, Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије, као и један број норми садржаних у прописима који се односе на заштиту животне средине и територијално уређење покрајинске аутономије и локалне самоуправе (Радоњић, 2020).

Полазећи од стандарда утврђених у међународним правним документима, енергетска ефикасност у директној је корелацији са заштитом животне средине. Устав РС је прецизно дефинисао да је у складу са територијалним уређењем, заштита животне средине у надлежности аутономних покрајина, односно јединица локалне самоуправе (Устав РС, чл. 182 и даље – 188 и даље). Ова питања уређена су статутом АП и статутима градова и општина, за шта су предвиђена посебна средства како у покрајинском, тако и у буџетима јединица локалне самоуправе.

Када је реч о Закону о енергетици, потребно је нагласити да је реч о акту којим се дефинишу и уређују циљеви енергетске политике и начини њеног остваривања; услови за поуздану, сигурну и квалитетну испоруку енергије и енергената, као и услови за сигурно снабдевање купаца и адекватну заштиту купаца енергије и енергената. Такође, Законом се дефинишу и услови и начини обављања енергетских делатности и употреба обновљивих извора енергије, као битног елемента енергетске ефикасности.

Међу циљевима енергетске политике Републике Србије утврђеним поменутиим законом, налази се и стварање услова за унапређење енергетске ефикасности у обављању енергетске делатности и потрошњи енергије. За оствари-

вање дефинисаних циљева доноси се одређени број пратећих аката као што су Стратегија развоја енергетике Републике Србије, Програм остваривања Стратегије, као акти који чине базу у овој области; али и акциони планови којима се даље прецизирају наведени циљеви. У оквирима Стратегије и Програма за њено остваривање, дефинисана је, као једна од основних активности у овој области – потреба за унапређењем енергетске ефикасности на територији Републике Србије, односно правци развоја коришћења обновљивих и нових извора енергије. Заштита животне средине, такође је у фокусу, као приоритетна аспирација у овој области.

Потребно је нагласити и улогу покрајинске аутономије, односно јединица локалне самоуправе у дефинисању садржаја Програма за остваривање Стратегије. Надлежни органи Аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе достављају предлоге за део Програма који се односи на територију која спада у њихову надлежност и на тај начин учествују у креирању општег програма унапређења енергетске ефикасности. Активности покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе, важне су и у сфери информисања грађана о енергетској ефикасности и употреби обновљивих извора енергије. У том смислу, задатак надлежних органа на овим нивоима власти јесте израда одговарајућих упутства и програма обуке којима би се грађани информисали о обновљивим изворима енергије, значају њихове употребе, али и међузависности обновљивих извора енергије, енергетске ефикасности и заштите животне средине.

Поред усвајања Закона о енергетици, други важан корак у регулисању питања енергетске ефикасности и имплементацији европских стандарда у овој области било је доношење Закона о ефикасном коришћењу енергије. (Ступањем на снагу Закона о енергетској ефикасности и рационалном коришћењу енергије овај закон престао је да важи, осим одредаба чл. 59-62. које се односе на Буџетски фонд за унапређење енергетске ефикасности, које важе до почетка рада Управе). Њиме је преузет принцип ЕУ да је енергетска ефикасност потенцијално највећи и најзначајнији енергетски ресурс. А сигурно снабдевање енергијом и њено ефикасно коришћење, смањење негативног утицаја енергетског сектора на животну средину, као и подстицање одговорног понашања према енергији, били су неки од разлога за доношење овог посебног закона у области коришћења енергије.

На овај начин, у наш национални правни оквир уведен је појам система енергетског ме-

наџмента и ближе су утврђени његови субјекти и њихове надлежности. Дефинисана су правила о означавању енергетске ефикасности производа, регулисана је област енергетске ефикасности објеката и предвиђени адекватни финансијски механизми подршке енергетској ефикасности.

Систем енергетског менаџмента, сходно позитивним законским одредбама, јесте систем организованог управљања који обухвата најшири скуп регулаторних, организационих, подстицајних и других мера и активности. Организовано праћење и анализа производње, преноса, дистрибуције и потрошње енергије које, у оквирима својих овлашћења, утврђују и спроводе органи државне управе, органи јединица локалне самоуправе и обвезници система енергетског менаџмента, такође је обухваћено. Другим речима, реч је о сложеном механизму са више субјеката, који у оквирима својих надлежности спроводе мере ефикаснијег коришћења енергије.

Закон као субјекте овог система предвиђа Владу Републике Србије, Министарство надлежно за послове енергетике, обвезнике система енергетског менаџмента, као и овлашћене енергетске менаџере и саветнике. У категорију обвезника система енергетског менаџмента сврстана су привредна друштва чија је претежна делатност како у производном сектору, тако и у сектору трговине и услуга, уколико троше већу количину енергије у односу на износ који прописује Влада – односно она привредна друштва која не спадају у наведену категорију обвезника, али поседују објекте који у збиру користе више енергије у односу на прописану количину (Уредба о утврђивању граничних вредности годишње потрошње енергије). Такође, поред привредних друштава, у пореске обвезнике спадају и органи државне управе и други органи Републике Србије, као и органи Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе са више од 20.000 становника по последњем попису становништва, и јавне службе које користе објекте у јавној својини.

Сви обвезници система енергетског менаџмента имају обавезу да се придржавају наведеног плана уштеде енергије, да у складу са тим планом доносе програм (најкасније у року од 60 дана од дана доношења Акционог плана) и план уштеде енергије, да мере за ефикасно коришћење енергије које су наведене у програму и спроводе у пракси, и да о реализованим циљевима уштеде енергије, достављањем посебних извештаја, обавештавају Министарство на годишњем новоу. Извештај се подноси на посеб-

ном обрасцу, најкасније до 31. марта текуће године, за претходну годину.

Када је реч о правном оквиру за спровођење енергетске ефикасности, у циљу конкретизације основних аката као што су Стратегија развоја енергетике и Програм којим се утврђују услови, начин, динамика и мере за остваривање Стратегије које предвиђа Закон о енергетици, Закон о енергетској ефикасности и рационалном коришћењу енергије утврђује и доношење Интегрисаног националног енергетског и климатског плана (НЕКП).

Стратешки и плански документи републичких органа који доприносе спровођењу политике енергетске ефикасности, доносе се уз сагласност министарства надлежног за послове енергетике и министарства надлежног за послове заштите животне средине, када се таква документа односе на заштићено подручје и подручје еколошке мреже.

Аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе у својим планским документима планирају активности у области енергетске ефикасности у складу са Стратегијом, Програмом, НЕКП, Законом о енергетској ефикасности и рационалном коришћењу енергије, и законом којим је уређен плански систем Републике Србије.

Доношење Акционог плана за енергетску ефикасност један је од конкретних корака за имплементацију Директиве о енергетској ефикасности којом се утврђује обавеза држава да на трогодишњем нивоу подносе извештаје о планираним циљевима уштеде енергије, односно мерама за унапређење енергетске ефикасности. У складу са тако дефинисаном обавезом коју предвиђа Директива, Закон утврђује да Влада Републике Србије на предлог Министарства надлежног за послове енергетике доноси Акциони план који треба да садржи планиране националне циљеве уштеде енергије у периоду од три године; конкретне мере и активности за ефикасно коришћење енергије; рокове за процену резултата сваке од дефинисаних мера, али и правни и економски оквир за њихово ефикасно спровођење у циљу уштеде енергије.

У складу са утврђеним Акционим планом, јединица локалне самоуправе, као један од обвезника система енергетског менаџмента доноси Програм енергетске ефикасности. Програм се доноси на период од три године, а његова садржина је, такође, дефинисана Законом. Сходно томе, Програм би требало да садржи планирани циљ уштеде енергије, усклађен са планираним циљевима у оквирима Акционог плана, преглед и процену годишњих енергетских

потреба, укључујући и процену енергетских својстава објеката, и посебно предлог мера и активности које ће обезбедити ефикасно коришћење енергије.

У ове мере и активности спадају планови енергетске санације и одржавања јавних објеката који користе органи јединица локалне самоуправе и јавне службе и предузећа чији је оснивач јединица локалне самоуправе; планови унапређења система комуналних услуга (даљинског грејања, даљинског хлађења, водовод, јавна расвета, управљање отпадом, јавни транспорт и други системи), и све друге мере које доприносе ефикасном коришћењу енергије.

Привредни субјекти као обвезници система енергетског менаџмента, дужни су да реализују план уштеде енергије који доноси Влада, и да у складу са тим доносе програме и планове енергетске ефикасности које достављају ресорном министарству.

Поједине одредбе Закона о ефикасном коришћењу енергије посвећене су унапређењу енергетске ефикасности у сектору превоза. У том смислу посебно је дефинисана обавеза надлежног органа јединице локалне самоуправе која има више од 20.000 становника да донесе програм унапређења енергетске ефикасности у овој области. Реч је о програмима чије трајање је ограничено на три године. Прецизирана је и садржина оваквог програма, па би он требало да садржи анализу постојећег стања енергетске ефикасности у транспорту и циљеве унапређења енергетске ефикасности; као и дефинисане конкретне мере – организационе, техничке и промотивне, са проценом уштеде енергије и смањењем емисије гасова стаклене баште. Такође, програм би требало да садржи у одговарајућем обиму и примену обновљивих извора енергије у градском и приградском превозу. Део програма треба да се односи и на динамику реализације предложених мера, односно прорачун трошкова за унапређење енергетске ефикасности у овом сектору.

Потребно је рећи да је у правни систем уведен и појам ESCO (Energy Service Company) привредног субјекта. Реч је о привредном друштву, правном лицу или предузетнику који је овлашћен за пружање енергетских услуга усмерених на повећање енергетске ефикасности објекта, технолошког процеса или услуге. Специфичан положај овог привредног субјекта огледа се у томе што наплату за извршену услугу, у потпуности или делимично, остварује на основу остварених уштеда које настају након спроведених мера и задовољених осталих критеријума уговора о

вршењу енергетских услуга. Уговарањем енергетског учинка, као аранжмана између корисника и испоручиоца енергетских услуга за побољшање енергетске ефикасности, трошкови увођења мера за постизање енергетске ефикасности плаћају се према степену оствареног побољшања енергетске ефикасности. На овај начин, испоручилац услуга који је у највећем броју случајева ESCO компанија, сноси део финансијског ризика за степен унапређења енергетске ефикасности и успешност извршене енергетске услуге. Привредна комора Србије води Јавну евиденцију пружалаца енергетских услуга према врсти енергетске услуге, у електронском облику, у коју се могу уписати пружаоци енергетских услуга на сопствени захтев.

У циљу конкретизације законских одредби, донети су и пратећи акти којима су детаљније прецизирани услови за коришћење дефинисаних средстава за унапређење енергетске ефикасности. На годишњем нивоу, Влада посебном уредбом, која представља стратешки оквир за ефикасно коришћење енергије и која за крајњи резултат има повећање јавне свести о значају енергетске ефикасности (Уредба о утврђивању Програма финансирања активности и мера унапређења енергетске ефикасности) утврђује Програм активности у циљу унапређења коришћења енергије. Програмом су, поред других мера, утврђени и следећи главни циљеви:

- уштеда енергије и њено рационално коришћење применом проверених, савремених технологија и производа чије је коришћење економски оправдано;
- коришћење обновљивих извора енергије за сопствене потребе и заштита животне средине кроз смањење емисије гасова који стварају ефекат стаклене баште.

Када је реч о обновљивим изворима енергије на глобалном, а посебно на европском нивоу, инсистира се на њиховој употреби кад год је то могуће. У том смислу донети су и посебни акти на нивоу Европске уније који упућују на интензивнију употребу обновљивих извора енергије, у које спадају: енергија водотокова, ветра, сунчева енергија, биомаса и геотермална енергија (Павловић, 2015).

ЗАКЉУЧАК / CONCLUSION

Коришћење савремених извора енергије сложено је питање које може да има далекосежне последице на целокупно друштво, а посебно на економију и заштиту животне средине. О његовом великом значају сведочи и обимна регулатива на међународном плану, а посебно у окви-

рима Европске уније – где је енергетска ефикасност дефинисана као један од приоритета ове наднационалне заједнице европских држава.

Анализом стандарда утврђених у међународним правним документима, али и законима и другим подзаконским актима донетим у правном систему Републике Србије, јасно је да је један од главних циљева нормирања енергетске ефикасности, поред економских ефеката, и заштита животне средине.

С обзиром да је Република Србија у претприступном статусу учлањења у Европску унију, значајан део регулативе хармонизован је и имплементиран у њен национални правни оквир. Тако је 2013. године донет Закон о ефикасном коришћењу енергије, а осам година после њега и Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије, којима су у правни систем Србије уведени европски стандарди у овој области.

Такође, позитивним правним прописима предвиђено је и учешће органа јединица локалне самоуправе и Аутономне покрајине у креирању опште политике енергетске ефикасности и у реализацији конкретних активности, којима се на овим нивоима унапређује енергетска ефикасност појединачних субјеката.

Међутим, еколошки проблеми у близини термоелектрана и енергетских постројења у индустрији и даљинском грејању у Србији, веома су озбиљни. Контрола емисије и емисиони стандарди неадекватни су у поређењу са еколошком политиком ЕУ. А информисаност шире популације о енергетској ефикасности и њеном утицају на животну средину, још увек није на задовољавајућем нивоу.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

- [1] Закон о енергетици, *Службени гласник РС*, бр. 145/2014, 95/2018 – др. закон, 40/2021 и 35/2023 – др. закон.
- [2] Закон о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије, *Службени гласник РС*, бр. 40/2021.
- [3] Крећа, М. (2019), *Међународно јавно право*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 674-678. стр.
- [4] Павловић, М. и др. (2015). *Менаџмент у екологији*, Висока пословна школа струковних студија "Чачак", Београд, 296. стр;
- [5] Радоњић, С. и др. (2019). Истраживачки пројекат: Анализа енергетске ефикасности привредних субјеката са територије Града Новог Сада, Град Нови Сад – Градска управа за

- заштиту животне средине и Висока пословна школа струковних студија "Чачак", 120-130 стр.
- [6] Симић, М. и др. (2017), *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу – Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 34. стр.
- [7] Уредба о утврђивању граничних вредности годишње потрошње енергије, *Сл. гласник РС*, 18/2016.
- [8] Уредба о утврђивању Програма финансирања активности и мера унапређења енергетске ефикасности, усвојена 12. 4. 2023. године. <https://www.srbija.gov.rs/vest/698286/usvojena-uredba-o-utvrdjivanju-programa-finansiranja-aktivnosti-i-mera-unapredjenja-energetske-efikasnosti.php> (25.4.2023.)
- [9] Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021 – амандмани.
- [10] <https://www.aers.rs/Index.asp?l=1&a=45&tp=TEEZ#> Приступљено 25.4. 2023.