

# Klimatski i energetska okvir delovanja EVROPSKE UNIJE do 2030.



**Autorka:** Jasminka Young, RES Fondacija

## REZIME

*Zaključcima Evropskog saveta u oblasti klimatske i energetske politike do 2030, usvojenim 24. oktobra 2014. godine, uspostavljen je novi Okvir klimatske i energetske politike EU do 2030.*

*Proces usvajanja novog Okvira pokrenula je Evropska komisija, usvajanjem Zelene knjige u martu 2013. godine i otvaranjem javne rasprave. Po okončanju procesa javne rasprave, Evropska komisija je u vidu Saopštenja (Communication) predložila novi klimatski i energetska okvir, koji je potom bio predmet rasprave u evropskim institucijama.*

*Svrha ovog papira je da predstavi konsultativni proces koji je doveo do formulisanja ovih strateških dokumenata, da predstavi zacrtane ciljeve kao i da poveže novi Okvir klimatske i energetske politike Evropske unije sa strateškim planiranjem i obavezama Srbije. Ukazano je na značaj otvorenosti i učešća svih zainteresovanih strana u procesu konsultacija i to u najranijoj fazi izrade strateških dokumenata, budući da se već tada može ostvariti presudan uticaj na njihov konačan sadržaj i postavljanje nacionalnih ciljeva čije će postizanje zbog širokog konsenzusa biti izvesnije.*

*Kako se Srbija još uvek nalazi u fazi definisanja strateškog okvira iz oblasti klime i energije, ovaj papir bi trebalo da posluži kao inspiracija za unapređenje često kritikovanog, netransparentnog procesa javnih konsultacija.*

### **Beogradska otvorena škola**

Masarikova 5/16  
11000 Beograd  
Srbija

Tel: +381 11 30 65 800  
Fax: +381 11 36 13 112

[www.bos.rs](http://www.bos.rs)  
[www.dostup.no](http://www.dostup.no)  
[bos@bos.rs](mailto:bos@bos.rs)  
[facebook.com/bos.rs](https://facebook.com/bos.rs)

## Kontekst

Evropski lideri su na sednici Evropskog saveta u oktobru 2014. postigli dogovor o novom Okviru klimatske i energetske politike do 2030. godine. Novi dogovor snažno je odjeknuo kako u zemljama članicama EU, tako i na globalnom nivou. Iako su unutar zemalja članica postojale otvorene tenzije u vezi s ciljevima, odražavajući njihove različite ambicije i nacionalne specifičnosti, neosporno je da ovi ciljevi ukazuju na najambiciozniju klimatsku i energetska politiku na globalnom nivou.<sup>1</sup>

Postizanju ovog dogovora prethodio je jednoipogodišnji proces konsultacija, uz političke smernice sa najvišeg nivoa i pregovore između zemalja članica i brojnih zainteresovanih strana. Ovaj proces deo je standardne procedure i nadležnosti Evropske komisije u oblasti iniciranja i razvoja politika EU (Nugent, 2010). Ovim novim okvirnim dokumentom Evropska unija upotpunila je lepezu svojih kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva u oblasti klimatske i energetske politike.

Kratkoročni klimatski i energetska ciljevi na nivou EU definisani su strategijom Evropa 2020 koja je u podmakloj fazi implementacije. To su smanjenje emisije gasova s efektom staklene bašte od 20% u poređenju s baznom 1990. godinom, povećanje učešća obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji energije na 20% uz istovremeno povećanje energetske efikasnosti za 20%<sup>2</sup>. Klimatski i energetska ciljevi iz strategije Evropa 2020 sprovode se u najvećem delu preko direktiva uključujući i Treći energetska paket i sistem trgovine emisijama (ETS - Emission Trading Scheme). Prema poslednjim izveštajima Evropske komisije i Evropske agencije za životnu sredinu, u kojima je analizirana situacija zaključno sa 2013. godinom, EU je na dobrom putu ispunjenja međuciljeva. Međutim, ostaje i dalje neizvesno da li će krajnji ciljevi 20-20-20 biti ispunjeni, što se naročito odnosi na ciljeve iz oblasti obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti. Na primer, kada je reč o obnovljivim izvorima energije, trend postaje jako strm od 2016 do 2020 i države članice će morati da ulože mnogo veće napore nego do sada kako bi ispunile svoje obaveze. Takođe, tržište CO<sub>2</sub> je poremećeno i velika očekivanja ETS-a za sada nisu ispunjena<sup>3</sup> (EEA, 2014).

Dugoročna vizija EU u oblasti klime i energije seže do 2050. i predstavljena je u dva najznačajnija strateška dokumenta: Energetskoj mapi puta do 2050 - Energy Roadmap 2050<sup>4</sup>, i Mapi puta za prelazak na konkurentnu, nisko-ugljeničnu ekonomiju do 2050 - A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050<sup>5</sup>. Ovi dokumenti sadrže veoma ambiciozne povezane klimatske i energetska ciljeve EU koja ima nameru da se obaveže na smanjenje gasova s efektom staklene bašte za 80-95% u odnosu na baznu 1990 godinu. U ostvarenju tog cilja, istovremeno je važno omogućiti energetska sigurnost i konkurentnost<sup>6</sup>

<sup>1</sup> European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework

<sup>2</sup> European Commission (2010). EUROPE 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth

<sup>3</sup> European Commission (2013). Report from the Commission to the European Parliament, The Council The European economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2013). Renewable energy progress report.

<sup>4</sup> European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Energy Roadmap 2050

<sup>5</sup> European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050; European Parliament (2012). Resolution on A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050

<sup>6</sup> European Parliament (2013). Resolution on the Energy Roadmap 2050

s krajnjim ciljem da se potpuno pređe na održivo korišćenje resursa <sup>7</sup>. Nema sumnje da se ostvarenje ovih dugoročnih ciljeva temelji na prethodno realizovanim kratkoročnim ciljevima kao i pronalazenju i sprovođenju efektivnih i efikasnih politika i instrumenata.

U skladu s ovim strateškim planovima i donekle neizvesnim ishodom ciljeva 20-20-20, Evropska komisija je još 2013 pravilno prepoznala potrebu da se napravi presek stanja, kako bi se razmotrila delotvornost i efikasnost postojećih mehanizama i kako bi se uobličili međuciljevi pomoću kojih će dostizanje ambicioznih ciljeva do 2050 biti izvesnije. Prepoznato je da se ovi usko povezani ciljevi moraju posmatrati komplementarno, i da takvi moraju biti i instrumenti koji će dovesti do njihovog ostvarenja.

Rezultat ove inicijative su Zaključci Evropskog saveta u oblasti klimatske i energetske politike do 2030 sa zacrtana četiri specifična cilja, koji predstavljaju polaznu tačku za kreiranje planova i instrumenata na nacionalnom i nivou EU. Cilj novog političkog okvira je i da ponudi nešto inovativnija i fleksibilnija rešenja u pogledu instrumenata politike, naročito u onim oblastima koje nisu imale zadovoljavajući ishod <sup>8</sup>. Istovremeno, ovi zaključci predstavljaju i pregovaračku platformu Evropske unije za predstojeće međunarodne pregovore UN u Parizu u svrhu postizanja globalnog dogovora u oblasti klimatskih promena <sup>9</sup>. Objašnjenje samog procesa konsultacija i rezultirajućih povezanih klimatskih i energetskih ciljeva, kao i dovođenje u vezu sa dugoročnim strateškim pravcem EU veoma je značajno za Srbiju koja pretenduje na članstvo u ovom klubu koji je prepoznat kao globalno najambiciozniji u pogledu klimatske i energetske politike. U tom smislu, i sama strategija Evropa 2020, iako nije obavezujuća za države koje nisu članice EU, predstavlja odličan putokaz i način za ubravanje reformi koje je potrebno ostvariti tokom procesa pristupanja. Štaviše, važno je podsetiti na obaveze Srbije koje proizilaze iz članstva u Energetskoj zajednici, u prvom redu cilj od 27% obnovljivih izvora energije do 2020, kao i obaveze u pogledu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU u oblasti životne sredine i energije <sup>10</sup>. Stoga, Srbija mora pravovremeno da planira i radi u skladu sa svim strateškim ciljevima EU odmah i bez ikakvog odlaganja. Evropska komisija je još u Izveštaju o napretku za 2013 pozvala Srbiju da se strateški okrene ka dugoročnoj politici u oblastima klime i energije, a u skladu s okvirnim dokumentom za politiku klime i energije EU do 2030 i sprovede sveobuhvatan proces konsultacija prilikom donošenja odluka <sup>11</sup>.

Ipak, do sada u Srbiji se nije mnogo promenilo kad su ove preporuke u pitanju, što je potvrđeno i u najnovijem Izveštaju o napretku iz oktobra 2014. Srbija i dalje nema sveobuhvatnu klimatsku politiku i strategiju iako se u prvoj polovini 2015 očekuje da Srbija izloži svoj nacionalni doprinos Klimatskom sporazumu za 2015, koji bi trebalo da bude usaglašen sa okvirom EU do 2030 <sup>12</sup>.

Imajući u vidu iznesene činjenice i povezanost novog Okvira klimatske i energetske politike EU do 2030 s strateškim planiranjem i obavezama Srbije, a posebno naglašenu potrebu za konsultacijama u procesu donošenja odluka, ovaj dokument ima za cilj da kratko predstavi proces konsultacija koji je doveo do novog Okvira klimatske i energetske politike do 2030, zacrtane ciljeve i predložene načine za njihovo ostvarenje. Istovremeno će se ukazati na njihovu relevantnost za Srbiju i potrebu da se uzmu u obzir prilikom izrade strateških dokumenata.

---

<sup>7</sup> European Parliament (2012). Resolution on A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050

<sup>8</sup> European Commission (2013). Green Paper - A 2030 framework for climate and energy policies

<sup>9</sup> European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework

<sup>10</sup> Energy Community – Members – Contracting parties - Serbia [https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/MEMBERS/PARTIES/SERBIA](https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/MEMBERS/PARTIES/SERBIA)

<sup>11</sup> European Commission (2013). Commission staff working document: Serbia 2013 Progress report

<sup>12</sup> European Commission (2014). Commission staff working document: Serbia 2014 Progress Report

## Konsultacije na EU nivou i značenje zaključaka

Evropska komisija je u martu 2013. godine započela proces javnih konsultacija u svrhu dogovora oko najvažnijih tema i postizanja konsenzusa oko ciljeva koji moraju da se nađu u novom Okviru klimatske i energetske politike do 2030. Proces javnih konsultacija formalno je počeo usvajanjem Zelene knjige u martu 2013, a završio se 2. jula iste godine. Evropska komisija je u Zelenoj knjizi predstavila najznačajnija pitanja na koja je javnost bila pozvana da ponudi odgovore. Uputnik, dat u Zelenoj knjizi, podeljen je u četiri široke oblasti koje je bilo neophodno definisati: ciljeve (targets); instrumente politike; konkurentnost, kao i različite kapacitete država članica da deluju u ovim oblastima<sup>14</sup>. Sam proces javnih konsultacija ima dvostruki cilj. U prvom redu on daje legitimitet procesu donošenja odluka, kao i samim odlukama. S druge strane, to je prilika da Evropska komisija prikupi ekspertsko znanje koje ona ne poseduje, kako bi sagledala sve aspekte predloženih rešenja. Ovo naročito dolazi do izražaja u oblastima koje su po svojoj prirodi više tehničke i zahtevaju specifična znanja (Bowen, 2002 & 2004). Treće, ciljevi oko kojih postoji široki konsenzus imaju veću šansu da budu realizovani.

Postojeći dokumenti, u vezi s konsultativnim procesom, su obimni i dostupni javnosti. Komisija je formalno primila oko 556 odgovora od različitih društvenih aktera, uključujući i 14 zemalja članica koje su dale svoje mišljenje u ovoj fazi: Austrija, Kipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Litvanija, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovenija, Španija, Velika Britanija. U smislu učesća u konsultacijama, najzastupljenija su bila industrijska udruženja (41%), kompanije (8%), s podjednakim udelom energetske intenzivnih i energetske ne-intenzivnih firmi, kao i preduzeća iz elektroenergetskog sektora (10%). Dobru zastupljenost imao je i civilni sektor, uključujući NVO (8%), građane (11%) i sindikate (2%). Skoro sve zainteresovane strane dale su potpunu podršku kreiranju novog zajedničkog Evropskog okvira klimatske i energetske politike do 2030<sup>15</sup>. Uz nekoliko izuzetaka, države članice i zainteresovane strane složile su se da je potrebno da se novi okvir uskladi s dugoročnim klimatskim i energetske ciljevima koji sežu do 2050. U skladu s tim, iskazan je širok javni konsenzus o potrebi za novim ciljevima za smanjenje gasova staklene bašte. Međutim, na površinu su isplivale podele i različite ambicije zemalja članica i zainteresovanih strana u vezi s ciljevima za obnovljive izvore energije i energetske efikasnost i načinima koji će dovesti do njihovog ostvarenja<sup>16</sup>. Imajući u vidu obim dostupnih dokumenata, a u skladu s potrebama ovog sažetka, predstavljamo samo uopštenu sliku koja verno oslikava najznačajnije interese koji su se našli u konačnom dokumentu.

U preseku stanja, po tipu organizacija koji je dala Komisija, nailazi se na četiri izdvojene grupe mišljenja:

- Kompanije i poslovna udruženja (Companies and business organizations) bili su složni da je potrebno postaviti cilj za smanjenje gasova s efektom staklene bašte. Ipak, istakli su da je troškove konkurentnosti, sigurnost snabdevanja i klimatske ciljeve potrebno razmatrati na još ravnopravnijoj osnovi nego što je to bio slučaj do sada. Komunalna preduzeća, gasne kompanije i preduzeća koja nude nisko-ugljeničnu opremu uglavnom podržavaju ambiciozan cilj za smanjenje gasova s efektom staklene bašte. Međutim, unutar privatnog sektora nije postojala saglasnost u vezi s ostala dva cilja: obnovljivim izvorima energije i energetske efikasnošću. Energetski sektor i energetske intenzivne industrije su naročito bili protiv nametanja ciljeva iz ove dve oblasti. S druge strane, organizacije i kompanije koje proizvode

<sup>14</sup> European Commission (2013). Green Paper - A 2030 framework for climate and energy policies

<sup>15</sup> European Commission – Energy – Consultations <http://ec.europa.eu/energy/en/consultations>

<sup>16</sup> European Commission (2014). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for Climate and Energy in the period from 2020 to 2030

ili prodaju nisko-ugljeničnu opremu su podržale postavljanje ciljeva za obnovljive izvore energije i energetska efikasnost ističući njihov doprinos rastu i zapošljavanju, uz sigurnije snabdevanje.

- NVO i deo civilnog društva su uglavnom tražile od EU da donese set ambicioznih i zakonski obavezujućih ciljeva koji će obezbediti sigurnost za ulagače i promovisati rast i zapošljavanje.
- Među sindikatima je uočena poprilična raznolikost, mada uopšteno posmatrano sindikati su dali prednost određivanju ciljeva za smanjenje gasova staklene bašte, povećanje učešća obnovljivih izvora energije i povećanje energetske efikasnosti. Ipak, ova podrška uslovljena je pristupom koji se neće negativno odraziti na konkurentnost EU i koji će dati prednost socio-ekonomskim aspektima održivosti.
- Interesantno je naglasiti da su i mišljenja građana bila podeljena: dok se većina složila s ambicioznim klimatskim i energetska okvirom, građani iz centralne i istočne Evrope su prednost dali evropskoj konkurentnosti<sup>17</sup>.

Ukratko, interesi su bili podeljeni oko nekoliko ključnih pitanja:

- da li je potrebno definisati jedan (smanjenje gasova s efektom staklene bašte) ili više ciljeva (obnovljivi izvori energije i energetska efikasnost);
- da li je nužno izaći s obavezujućim ili neobavezujućim ciljevima;
- na kom nivou bi ciljevi bili obavezujući – EU, regionalnom, nacionalnom ili sektorskom.

Pre formalnog zatvaranja procesa javnih konsultacija održana je i konferencija zainteresovanih strana na visokom nivou, u junu 2013 (High Level Stakeholder Conference: A 2030 framework for climate and energy policies), kojom je potvrđeno da je postizanje dogovora oko Okvira klimatske i energetske politike do 2030 godine uslovljeno sagledavanjem i odražavanjem interesa najuticajnijih zainteresovanih strana. U tom svetlu, potrebno je posmatrati i krajnje ciljeve. Naime, poslovni interesi su uopšteno bolje predstavljeni na EU nivou nego ostali društveni interesi, zbog posedovanja finansijskih resursa i ekspertize i zato ne čudi da su ovi interesi nadvladali ostale interese, što se jasno vidi iz finalnog dokumenta. Ovo je naročito vidljivo kada se ključne odluke koje se tiču kompanija i njihovog poslovanja donose na EU nivou, kao što je ovde slučaj.

Posle zatvaranja procesa javnih konsultacija, Evropska komisija je na osnovu prikupljenih stavova predložila novi klimatski i energetska okvir Evropske unije za 2030 u vidu Saopštenja (Communication) koje je bilo predmet rasprave i u evropskim institucijama<sup>18</sup>. Uz Saopštenje, dostavljen je i dokument u kojem su predstavljeni sažeti rezultati o proceni uticaja predloženih mera<sup>19</sup>. Saopštenje Evropske komisije koje je u januaru 2014. upućeno na komentare različitim institucijama EU kao što su Parlament, Savet, Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona doživelo je velike kritike, naročito od strane Parlamenta i Komiteta regiona. Uopšteno, predlog je okarakterisan kao nedovoljno ambiciozan u smislu ciljeva, i bez uverljivih i delotvornih mehanizama za sprovođenje. Ovo dolazi do izražaja kada se nova rešenja uporede s mehanizmima dostizanja ciljeva, naročito obnovljivih izvora u okviru 20-20-20. Na primer, cilj definisan na nivou Evropske unije od 20% učešća obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji pretočen je u obavezujuće nacionalne ciljeve koji su definisani u Direktivi

<sup>17</sup> European Commission (2013). Commission Services Non Paper. Green Paper 2030: Main outcomes of public consultation

<sup>18</sup> European Commission (2014). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for Climate and Energy in the period from 2020 to 2030

<sup>19</sup> European Commission (2014). Commission Staff working document. Executive Summary of the Impact Assessment

o obnovljivim izvorima energije iz 2009. Direktiva je, zajedno s ciljevima, predmet obavezne transpozicije u nacionalno zakonodavstvo. Stoga je nejasno na koji način će se ostvariti cilj definisan na nivou EU. Ovo se u prvom redu odnosi na neobavezujuće nacionalne ciljeve i, u odnosu na strategiju Evropa 2020, neiskazanu obavezu njihovog uvođenja u nacionalno zakonodavstvo. Izražen je i veliki skepticizam u vezi s novim sistemom upravljanja i samom motivacijom zemalja članica da dostignu nacionalno neobavezujuće ciljeve.

Evropski Parlament je u Rezoluciji o Okviru klimatske i energetske politike do 2030 oštro kritikovao Komisiju zbog nedostatka ambicioznosti, ukidanja nacionalnih ciljeva i obavezujućih zakonskih mehanizama koji bi osigurali izvesnije sprovođenje. Parlament je kritikovao i sam proces donošenja odluke, u ovom slučaju ističući da bi se zakonska pitanja morala razmatrati pomoću procesa potpunog saodlučivanja Parlamenta i Saveta. Parlament se zalagao za obavezujući cilj na nivou EU u oblasti energetske efikasnosti od 40% koji bi pratili pripadajući nacionalni ciljevi, kao i za ambiciozan nacionalno obavezujući cilj iz oblasti obnovljivih izvora energije od 30% <sup>20</sup>.

Komiteo regiona bio je veoma kritičan u smislu neambicioznosti ciljeva predstavljenih u Saopštenju i mehanizama primene. Komiteo regiona se zalagao za tri znatno ambicioznija obavezujuća cilja koji su preduslov za dugoročni sistemski pristup. To su: cilj od 50 % smanjenja gasova staklene bašte u odnosu na 1990 godinu, 40 % učešće obnovljivih izvora energije u vidu nacionalnih ciljeva i cilj od 40% smanjenja primarne energetske potrošnje u odnosu na 2005 kroz energetska efikasnost. Predloženo je da i ovaj cilj bude ostvaren preko obavezujućih nacionalnih ciljeva. U vezi s novim modelom upravljanja, Komiteo regiona je smatrao da se moraju primeniti iskustva stečena kroz primenu Strategije Evropa 2020 što znači postavljanje obavezujućih ciljeva iz sve tri oblasti, kako na EU tako i na nacionalnom nivou, a za čije ispunjenje bi zemlje članice bile zakonski odgovorne <sup>21</sup>. S druge strane, Evropski ekonomski i socijalni komiteo (EESC) je uglavnom podržao predloge sadržane u Saopštenju Komisije, mada su o određenim pitanjima iskazana viša očekivanja. Za razliku od Komisije, EESC se takođe zalagao za nacionalno obavezujuće ciljeve u oblasti obnovljivih izvora energije kao i za definisanje sektorskih ciljeva u oblasti energetske efikasnosti, na primer u građevinarstvu <sup>22</sup>.

Uprkos kritikama, ciljevi definisani u Saopštenju se u najvažnijim stavkama poklapaju s ciljevima koji su sadržani u konačnom dokumentu Zaključka Evropskog saveta od 24. oktobra 2014 <sup>23</sup>. Ovo upućuje na potrebu uticanja na dokumente u samoj fazi iniciranja i njihove pripreme, kao i značaj procesa javnih konsultacija. Pomenuta zavisnost Evropske komisije od ekspertskog znanja je mač s dve oštrice koji omogućava da se različiti, najčešće poslovni interesi, nađu u prvim nacrtima predloga Evropske komisije koje je kasnije veoma teško preinačiti. Ovo je utoliko teže, ukoliko postoji podrška najuticajnijih država članica (Bowen, 2002 & 2004).

Ipak, pri upoređivanju ciljeva definisanih u raznim fazama procesa donošenja odluka i konačnog dogovora zemalja članica u vidu Zaključaka Evropskog saveta važno je imati u vidu da je za odluke na najvišem političkom nivou potreban konsenzus svih zemalja članica. U tom smislu treba posmatrati i analizirati ambicioznost i dalekosežnost samih ciljeva Okvira

---

<sup>20</sup> European Parliament (2014). Resolution of 5 February 2014 on a 2030 Framework for Climate and Energy policies

<sup>21</sup> Committee of the Regions (2014). Opinion of the Committee of the Regions — A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030

<sup>22</sup> European Economic and Social Committee (2014). Opinion of the European Economic and Social Committee on the "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030"

<sup>23</sup> European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework

klimatske i energetske politike za 2030. Štaviše, široki konsenzus upućuje na to da su velike šanse da će dogovoreni ciljevi, koliko god izgledali neambiciozni, biti ispunjeni što je veoma važna poruka za Srbiju, kandidata za članstvo koja će se na putu svog pristupanja pre ili kasnije suočiti s obavezom usklađivanja s ovom ambicioznom politikom.

## Usvojeni ciljevi

Ciljevi sadržani u zaključcima Evropskog saveta iz oktobra 2014. zasnivaju se na smernicama koje su definisane na martovskom samitu kada je na osnovu pomenutog Saopštenja Evropske komisije razmatran klimatski i energetski okvir do 2030<sup>24</sup>. U obzir je uzet i vremenski okvir za postizanje novog globalnog klimatskog sporazuma na međunarodnoj konferenciji o klimi u Parizu 2015. Evropski savet ističe usklađenost ovih ciljeva s ambicioznim strateškim EU ciljevima za 2050 definisanim u mapama puta do 2050. Okvir ima za cilj da pruži stabilnost, predvidljivost za ekonomske aktere kao i da potvrdi ulogu EU kao globalnog igrača u ovoj oblasti.

Pre toga, na samitu Evropskog saveta u junu 2014, pokrenuta je i ideja o osnivanju Energetske unije usklađene s naprednom klimatskom politikom kao jednog od vodećih ciljeva. Klimatska i energetska politika počiva na principima pristupačnosti, sigurnosti i održivosti zelene energije<sup>25</sup>. Energetsku uniju kao ideju potrebno je ozbiljno shvatiti i uvrstiti u strateške planove pošto trendovi ukazuju da ova, ne tako nova ideja, ubrzano dobija na relevantnosti.

Evropski savet je podržao četiri specifična cilja na nivou EU, a predložene su i dodatne mere koje će doprineti energetske bezbednosti, naročito one koje se odnose na smanjenje energetske zavisnosti i povećanje bezbednosti snabdevanja strujom i gasom.

U skladu sa zaključcima Evropskog saveta održanog 24. oktobra 2014<sup>26</sup>, države članice su jednoglasno podržale sledeće ciljeve do 2030:

- 1 Obavezan cilj smanjenja emisije gasova staklene bašte od 40 % u odnosu na 1990. Ovaj cilj definisan je na nivou Evropske unije i nalazi se u središtu klimatske i energetske politike EU za 2030. Za ostvarenje ovog cilja predviđena je reforma sistema trgovine emisijama (ETS), koji će biti zamenjen instrumentom koji ima za cilj stabilizaciju tržišta CO<sub>2</sub>. Godišnji faktor smanjenja ograničenja maksimalnih dozvoljenih emisija iz ETS sektora umesto sadašnjih 1,74 % biće 2,2 % posle 2021. godine. Pored toga, predviđeno je i smanjenje emisija iz ETS sektora za 43%, a izvan ETS-a sektora za 30 % ispod nivoa iz 2005. Ova mera će biti ostvarena kroz nacionalne instrumente. Sve države članice će učestvovati u dostizanju ovog cilja, ali važno je napomenuti da nije precizirano kako će se ovaj cilj rasporediti na nacionalnom nivou.
- 2 Drugi cilj, najmanje 27% energije iz obnovljivih izvora u finalnoj potrošnji na EU nivou, je obavezujući cilj na nivou EU. Ni u ovom slučaju nije predviđeno da se ovaj cilj putem zakonodavstva prenese u nacionalne ciljeve. Ovo se opravdava potrebom da države članice energetsku tranziciju prilagode nacionalnim prioritetima i uslovima. Samo ostvarenje cilja treba da bude zasnovano na nacionalnim energetskim planovima i novom sistemu upravljanja. Ipak, za sada ostaje nejasno na koji način će se garantovati ostvarenje obavezujućeg cilja na EU nivou.

<sup>24</sup> European Council (2014) 20/21 March 2014 Conclusions

<sup>25</sup> European Council (2014). 26/27 June 2014 Conclusions

<sup>26</sup> European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework

3

Povećanje energetske efikasnosti za 27%. Ovaj cilj definisan je na nivou EU i nije obavezujući. Iako energetska efikasnost predstavlja link koji nedostaje za ostvarenje svih pomenutih ciljeva, revizija ovog cilja predviđena je tek za 2020.

4

Velika pažnja posvećena je dostizanju potpuno funkcionalnog i povezanog unutrašnjeg energetskeg tržišta. Ovo pitanje je naglašeno kao pitanje od gorućeg značaja za čije rešavanje je potrebno pod hitno uložiti sve moguće napore. Predloženo je nekoliko konkretnih ciljeva i načina da se ovo ubrza. Zadat je prvi kratkoročni cilj od minimalno 10% postojećih električnih interkonekcija, koji treba da se ispuni najkasnije do 2020. Evropska komisija će uz podršku država članica preduzeti mere da se ispuni zadati cilj. Ovaj rok odnosi se naročito na države članice koje još nisu dostigle minimalni nivo integracije unutrašnjeg energetskeg tržišta kao što su baltičke zemlje, Portugalija i Španija, kao i za države članice koje predstavljaju njihovu glavnu tačku pristupa unutrašnjem energetskeg tržištu. Posebna pažnja biće posvećena udaljenijim i slabije povezanim delovima jedinstvenog tržišta, kao što su Malta, Kipar i Grčka. Evropska komisija će pratiti napredak u ispunjenju ovog cilja i izvestiće Evropski savet o mogućim izvorima finansiranja, uključujući i finansiranje od strane EU kako bi se ovaj cilj postigao. Ostvarenje cilja od 10% samo je jedna stepenica na putu do ostvarenja željenog cilja od 15% do 2030. Sprovođenje samih pojekata će takođe biti potpomognuto od strane Komisije.

5

Konkurentna, povoljna i sigurna energija – Komisija predlaže i niz ključnih pokazatelja za procenu napretka tokom vremena kako bi se stvorio osnov za mogući politički odgovor. Na primer, razlike u ceni energije s najvećim trgovinskim partnerima, diversifikaciju snabdevanja i oslanjanje na domaće izvore energije, kao i sposobnosti međusobnog povezivanja među državama članicama. Pomoću pokazatelja planira se obezbeđenje konkurentnog i sigurnog energetskeg sistema do 2030. koji će biti utemeljen na integraciji tržišta, diversifikaciji snabdevanja, tržišnoj konkurenciji, razvoju domaćih izvora energije, kao i pružanju podrške istraživanju, razvoju i inovacijama.

6

Na kraju, umesto prenošenja ciljeva definisanih na EU nivou u nacionalne obavezujuće ciljeve naglašena je potreba za uspostavljanjem i osmišljavanjem novog sistema upravljanja kako bi se ostvarili zadati ciljevi klimatske i energetske politike. Konkretnije, Evropski savet predložio je razvoj novog, pouzdanog i transparentnog sistema upravljanja (governance) koji će imati neophodnu fleksibilnost. Novim sistemom upravljanja, potrebno je izbeći administrativno opterećenje, a državama članicama data je sloboda da određuju svoj energetske miksi. Ideja novog upravljanja zasnovana je na nacionalnim planovima za konkurentnu, sigurnu i održivu energiju. Ovaj novi sistem upravljanja treba da se izgradi na već postojećim temeljima, kao što su nacionalni klimatski programi, nacionalni energetske planovi, nacionalni planovi za obnovljive izvore energije i energetske efikasnost. Potrebno je objediniti dosadašnje odvojeno planiranje i izveštavanje. Novi sistem upravljanja Okvirom za 2030. predviđa da se ovo planiranje radi u saradnji s Komisijom. Ova vrsta saradnje između Komisije i država članica trebalo bi da osigura da su planovi dovoljno ambiciozni i da tokom vremena zadrže doslednost i usklađenost. Novi sistem upravljanja trebalo bi da poveća ulogu i prava potrošača, transparentnost i predvidivost za investitore, između ostalog i zbog sistematskog praćenja ključnih indikatora za pristupačan, siguran, konkurentan i održiv energetske sistem. Takođe, nade se polažu u to da će na ovaj način biti olakšana koordinacija nacionalnih energetskeg politika i podstaknuta regionalna saradnja između zemalja članica.



Ovako definisani ciljevi naišli su na brojne kritike i postali su predmet analize stručne javnosti i posle njihovog konačnog obelodanjivanja. Kritike se odnose kako na nedovoljnu ambicioznost samih ciljeva, tako i na predviđene načine njihovog postizanja. Naime, ovi ciljevi neće biti preneseni u nacionalno zakonodavstvo u vidu obavezujućih nacionalnih ciljeva. Na primer, u prethodnom periodu za dostizanje ciljeva iz strategije Evropa 2020 nacionalni obavezujući ciljevi definisani u Direktivi o promociji obnovljivih izvora energije iz 2009 su odigrali ključnu ulogu u samom povećanju udela obnovljivih izvora energije u državama članicama. Pošto ovaj mehanizam nedostaje u novom okviru, ostaje nejasno kako će se obezbediti dostizanje obavezujućeg cilja koji je definisan samo na nivou EU. Ovo može negativno da se odrazi na sigurnost investitora i mere javne politike koje služe kao podrška povećanju udela obnovljivih izvora energije u državama članicama. Novi sistem upravljanja, neprecizan sam po sebi, trenutno ne nudi rešenja za ova pitanja. Uopšteno govoreći, ostaje najjasno kako će se obezbediti postizanje i ovih ne preterano ambicioznih ciljeva (Centre for European Policy Studies, 2014; Heinrich-Böll-Stiftung European Union and Institute for European Studies, 2014).

## Veza sa Srbijom i preporuke

Relevantnost novog Okvira klimatske i energetske politike do 2030 i postavljenih ciljeva na nivou EU za Srbiju je višedimenzionalna. Na to ukazuje i poslednji Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija, u kom se naročito naglašava potreba da se ozbiljnije radi na usklađivanju politike sa EU u oblasti energetike, kao i potreba da se usklađivanje iz oblasti životne sredine i klimatskih promena postavi kao prioritet <sup>27</sup>.

Prvo, Srbija je kandidat za članstvo u Evropskoj uniji i stoga je u obavezi da usklađuje svoje strateške planove s strateškim pravcem Evropske unije. To u najmanju ruku znači da je potrebno da donese dovoljno ambiciozan energetske i klimatski nacionalni strateški okvir koji je usklađen sa EU okvirom za klimu i energiju. Srbija trenutno radi na usklađivanju s postojećim politikama EU. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da su Zaključci Evropskog saveta i definisani ciljevi zasnovani na pretpostavci potpunog ispunjenja ciljeva iz strategije Evropa 20-20-20. Stoga je jasno da Srbija već sad mora da planira i radi u skladu s ovim strateškim pravcem.

Drugo, Srbija ima obaveze koje proizilaze iz članstva u Energetskoj zajednici, u prvom redu cilj od 27% obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji energije do 2020, kao i obaveze u pogledu usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije u oblasti životne sredine i energetske politike. Međutim, obaveze u pogledu ublažavanja klimatskih promena još nisu definisane <sup>28</sup>. Srbija ne sme da izgubi iz vida da je, ma koliko daleko članstvo u Evropskoj uniji sada izgledalo, za dostizanje standarda životne sredine, i ostvarenje klimatskih i energetske ciljeva potrebno ogromno vreme, administrativni i ljudski resursi i novac, koji se moraju utrošiti na kretanje ka tim ciljevima, a ne u suprotnom smeru. U tom smislu, Srbija mora da svoje strateške planove pravi u skladu s ambicijama Evropske unije u pogledu klimatske i energetske politike. Srbija bi trebalo da Nacionalnu klimatsku strategiju kreira na isti način kao i EU, u uskoj saradnji sa svim zainteresovanim stranama, vodeći računa da se ciljevi i načini njihovog ostvarivanja ne kose s osnovnom logikom klimatske politike EU. Svrha klimatske strategije mora da bude razvoj zasnovan na niskougljeničnoj privredi. Integrisano postavljeni ciljevi bi se pozitivno odrazili i na druge politike, kao što je politika životne sredine, koja predstavlja ogroman izazov u procesu pristupanja.

<sup>27</sup> European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework

<sup>28</sup> European Commission (2014). Commission staff working document: Serbia 2014 Progress Report

Treće, posle rasvetljavanja značaja i dometa Zaključaka Evropskog saveta, jasno je da oni izlaze daleko iz okvira četiri opisana specifična cilja. Konkurentnost, pristupačnost, održivost energije, energetska sigurnost, novi sistem upravljanja, reforma ETS-a, kao i stvaranje Energetske unije ukazuje da je potrebno strateški, sistemski i integrisano raditi na mnogim poljima kako bi se obezbedila bolja pozicija od marginalne (koju Srbija trenutno ima) u ovom novom sistemu. Srbija bi zbog svog nezavidnog položaja u smislu energetske bezbednosti, kao i zbog poražavajuće statistike u pogledu energetske siromaštva morala da radi na pronalazanju najdelotvornijih i najefikasnijih načina za rešavanje ovih problema. Dovoljno brzo kretanje u pravcu strateških ciljeva EU bi svakako doprinelo povećanju energetske bezbednosti i smanjenju energetske siromaštva. Potrebno je slediti primer zemalja Evropske unije i omogućiti fleksibilne, inovativne i delotvorne instrumente koji će biti u saglasnosti s instrumentima ostalih politika koje na ovaj ili onaj način utiču na energetske i klimatske ciljeve. U skladu s tim, pre revizije i usvajanja novih strateških dokumenata neophodno je uraditi sveobuhvatnu procenu uticaja predloženih mera, kao i analizu efekata prethodnih politika. Posle toga potrebno je revidirati postojeću Energetsku strategiju i raditi temeljno i transparentno na nacionalnom energetske akcionom planu.

Kako se Srbija još uvek nalazi u fazi definisanja strateškog okvira iz oblasti klime i energije, prvenstveno bi trebalo da unapredi često kritikovan, netransparentan proces javnih konsultacija. Donosioci odluka u Srbiji mogu mnogo da nauče iz procesa javnih konsultacija EU i da primene sličan princip pri konsultovanju svoje javnosti. Na taj način, sam proces i strateški dokumenti bili bi obogaćeni ekspertskim znanjem, a učesće svih zainteresovanih strana doprinelo bi legitimnim ciljevima koje bi bilo moguće ostvariti. U tu svrhu razmatranje procesa konsultacija u EU može da posluži kao primer dobre prakse.

Na kraju, treba imati u vidu da pomenuti ciljevi predstavljaju pregovaračku poziciju EU za postizanje novog globalnog klimatskog sporazuma u Parizu 2015. EU ima nameru da ostane lider na globalnom nivou. Ovu svoju poziciju EU ne planira da osigura samo na svom terenu već namerava da svoju ambicioznu politiku proširi i na zemlje van EU. Ovo može da se ostvari preko raznih trgovinskih i netrgovinskih barijera, postavljanja visokih standarda proizvoda, i mnogih drugih mera. U tom smislu Srbija bi trebalo da pažljivo definiše svoj doprinos novom globalnom sporazumu u Parizu 2015, a u skladu s očekivanjima iznesenim u Izveštaju o napretku.

## Literatura

- Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the EU, *Journal of European Public Policy* 9:3, pp. 365-390
- Bouwen, P. (2004). Exchanging access goods for access: a Comparative study of business lobbying in the European Union institutions, *European Journal of Political Research* 43, pp. 337-369
- Centre for European Policy Studies (2014). Implementing the EU 2030 Climate and Energy Framework – a closer look at renewables and opportunities for an Energy Union. [www.ceps.eu/node/9895](http://www.ceps.eu/node/9895)
- Committee of the Regions (2014). Opinion of the Committee of the Regions — A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030. *Official Journal of the European Union*, C 415
- Energy Community – Members – Contracting parties - Serbia

- [www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/MEMBERS/PARTIES/SERBIA](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/MEMBERS/PARTIES/SERBIA)
- Euroactiv (24.10.2014.) EU leaders adopt 'flexible' energy and climate targets for 2030. [www.euroactiv.com/sections/eu-priorities-2020/eu-leaders-adopt-flexible-energy-and-climate-targets-2030-309462](http://www.euroactiv.com/sections/eu-priorities-2020/eu-leaders-adopt-flexible-energy-and-climate-targets-2030-309462)
  - European Commission (2010). Communication from the Commission. Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth  
[www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF)
  - European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Energy Roadmap 2050  
[www.eur-lex.europa.eu/legal-content/ENTXT/?uri=CELEX:52011DC0885&qid=1427190074973](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/ENTXT/?uri=CELEX:52011DC0885&qid=1427190074973)
  - European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050  
[www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0112](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0112)
  - European Commission (2013). Commission Services Non Paper. Green Paper 2030: Main outcomes of public consultation  
[www.ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130702\\_green\\_paper\\_2030\\_consultation\\_results\\_0.pdf](http://www.ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/20130702_green_paper_2030_consultation_results_0.pdf)
  - European Commission (2013). Commission staff working document (2013). Serbia 2013 Progress report. Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and main challenges 2013-2014"  
[www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/sr\\_rapport\\_2013.pdf](http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf)
  - European Commission (2013). Green Paper - A 2030 framework for climate and energy policies  
[www.ec.europa.eu/energy/green\\_paper\\_2030\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/energy/green_paper_2030_en.htm)
  - European Commission (2013). The European Union Explained: Europe 2020: Europe's growth strategy. Luxembourg: Publication Office of the European Union  
[www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe\\_2020\\_explained.pdf](http://www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe_2020_explained.pdf)
  - European Commission (2014). Commission Staff working document. Executive Summary of the Impact Assessment. Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 up to 2030"  
[www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014SC0016](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014SC0016)
  - European Commission (2014). Commission Staff working document: Serbia 2014 Progress Report. Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enlargement Strategy and main challenges 2014-2015  
[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2014/20140108-serbia-progress-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf)

- European Commission (2014). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030  
[www.eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52014DC0015](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52014DC0015)
- European Commission – Energy – Consultations  
[www.ec.europa.eu/energy/en/consultations](http://www.ec.europa.eu/energy/en/consultations)
- European Council (2014). 20/21 March 2014 Conclusions  
[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/141749.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141749.pdf)
- European Council (2014). 26/27 June 2014 Conclusions  
[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf)
- European Council (2014). Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework  
[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf)
- European Economic and Social Committee (2014). Opinion of the European Economic and Social Committee on the “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on: A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030”
- European Environmental Agency (2014). Trends and projections in Europe - Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets for 2020.  
[www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2014](http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2014)
- European Parliament (2012). Resolution on A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050  
[www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1427189892839&uri=CELEX:52012IP0086](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1427189892839&uri=CELEX:52012IP0086)
- European Parliament (2013). Resolution on the Energy Roadmap 2050  
[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-20130088&language=EN&ring=A7-2013-0035](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-20130088&language=EN&ring=A7-2013-0035)
- European Parliament (2014). Resolution of 5 February 2014 on a 2030 Framework for Climate and Energy policies  
[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0094+0+DOC+XML+V0//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0094+0+DOC+XML+V0//EN)
- Heinrich-Böll-Stiftung European Union and Institute for European Studies (2014). EU Governance of Renewable Energy post-2020 – risks and options. A report for the Heinrich-Böll-Stiftung European Union. Institute for European Studies - Vrije Universiteit Brussel
- Nugent, N. (2010). The Government and Politics of the European Union. 7th Edition. Palgrave Macmillan.
- Report from the Commission to the European Parliament, The Council, The European economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2013). Renewable energy progress report.  
[www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-175-EN-F1-1.Pdf](http://www.ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/EN/1-2013-175-EN-F1-1.Pdf)