ANALIZA

Hristina Vojvodić
Mirko Popović
Ljubica Vukčević
Ivana Milićević

Privid dekarbonizacije

Analiza Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte

CORE
Platform for Social Development and Innovation

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BEOGRAD

Privid dekarbonizacije:
Analiza Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte

Autori
Hristina Vojvodić
Mirko Popović
Ljubica Vukčević
Ivana Milićević

Urednik
Mirko Popović

Stručna redakcija
Danijela Božanić, Slobodan Minić

Izdavač
Platforma za društveni razvoj i inovacije – CORE
Hadži Đerina 18/1, 11000 Beograd, Srbija
info@core-psd.org
https://core-psd.org/

Grafički dizajn i priprema za štampu
Atelje, Beograd

Ilustracije
Platforma za društveni razvoj i inovacije – CORE,
kreirano korišćenjem servisa ChatGPT plus

Mesto i godina izdavanja
Beograd, 2026.

Tiraž
100 primeraka

ISBN 978-86-909318-0-4

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BEOGRAD

Podržano od strane Fondacije Hajnrih Bel Beograd
(Heinrich Böll Stiftung Belgrade).
Za stavove i informacije u tekstu odgovorni su isključivo autori.

Svi termini, koji se u publikaciji koriste u gramatičkom muškom rodu, podrazumevaju i ženski rod.

©Platforma za društveni razvoj i inovacije, 2026.
Licencirano pod CC BY-NC 4.0.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

339.5:336.226.44
504.7(497.11)
502.17:620.9(497.11)

PRIVID dekarbonizacije : analiza Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte / [Hristina Vojvodić ... [et al.]]. - Beograd : Platforma za društveni razvoj i inovacije – CORE, 2026 ([Beograd] : [Dosije studio]). - 27 str. : ilustr. ; 30 cm

Tiraž 100. - Summary. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-909318-0-4

1. Војводић, Христина, 1993- [autor]

a) Међународна трговина -- Еколошки порези b) Ефекат стаклене баште -- Спречавање -- Србија v) Емисија гасова -- Ограничење -- Србија

COBISS.SR-ID 196134921

Sadržaj

Lista skraćenica 4

Rezime 5

Executive summary 6

1. Uvod 7

2. Evropski regulatorni okvir kao kontekst za uvođenje cene ugljenika u Srbiji 9

3. Usklađenost zakona sa strateškim dokumentima Vlade i pravnim tekovinama EU 11

4. Postupak pripreme zakona 12

4.1. Radna grupa, ograničena dostupnost podataka i rezultata rada 12

4.2. Postupak donošenja zakona: ograničeno učešće javnosti i nepotpun regulatorni proces 13

4.2.1. Obaveštavanje javnosti o početku izrade nacrta zakona 13

4.2.2. Izrada i objavljivanje polaznih osnova 13

4.2.3. Javne konsultacije 14

4.2.4. Javna rasprava 14

4.2.5. Zašto minimalni rokovi za javnu raspravu nisu dovoljni? 14

4.2.6. Da li je javna rasprava rezervisana samo za stručnjake? 15

4.3. Bez dostupnih analiza nema ni kvalitetnih odluka 15

4.4. Obrazloženje zakona 16

5. Nedostaci zakona potvrđeni i u mišljenjima nadležnih organa 18

6. Vladavina podzakonskih akata umesto vladavine zakona 19

6.1. Utvrđivanje poreske osnovice može biti uređeno isključivo zakonom 19

6.2. Bez garancije da će prihodi od poreza biti usmereni na dekarbonizaciju 20

6.2.1. Podstiče li zakon dekarbonizaciju ili široku diskreciju izvršne vlasti 21

6.2.2. Poreski kredit između zakonodavne nadležnosti i intervencije izvršne vlasti 22

7. Zaključak 24

8. Preporuke 25

Lista skraćenica

CBAM mehanizam za prilagođavanje ugljenika na granicama (engl. *Carbon Border Adjustment Mechanism*)

GHG gas sa efektom staklene bašte (engl. *greenhouse gas*)

EU Evropska unija

EPS Elektroprivreda Srbije

ETS sistem za trgovinu emisijama (engl. *emissions trading system*)

EU ETS sistem Evropske unije za trgovinu emisijama (engl. *European Union emissions trading system*)

INEKP Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan

MRVA monitoring, izveštavanje, verifikacija i akreditacija (engl. *Monitoring, Reporting, Verification, and Accreditation*)

Rezime

– Molim te, da li bi mi hteo pokazati kako da odem odavde?

– To mnogo zavisi od toga kuda želiš da odeš – reče Mačak.

– Svejedno mi je kuda ću otići... – reče Alisa.

– Onda je svejedno kojim ćeš putem krenuti – reče Mačak.

– ...samo da negde stignem – dodade Alisa kao neko objašnjenje.

– Oh, pa sigurno ćeš stići – reče Mačak – samo ako budeš dovoljno dugo išla.

Luis Kerol, *Alisa u zemlji čuda*

Predmet ove analize je Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, koji je stupio na snagu 12. decembra 2025. godine, a primenjuje se od 1. januara 2026. Ovaj zakon usvojen je kao odgovor Republike Srbije na punu primenu mehanizma Evropske unije za prilagođavanje ugljenika na granicama (*CBAM*).

Od 1. januara 2026. godine *CBAM* je ušao u fazu pune primene, čime su emisije ugljenika postale direktan trošak kod uvoza određenih proizvoda na tržište Evropske unije. U takvim okolnostima, pitanje uvođenja nacionalnog sistema za određivanje cene ugljenika postalo je jedno od ključnih pitanja energetske, industrijske i fiskalne politike Srbije. Međutim, odgovor Republike Srbije usledio je kasno, bez prethodno sprovedene široke javne rasprave i bez jasno predstavljenih analiza na osnovu kojih su doneta ključna rešenja sadržana u predloženom zakonu.

Analiza pokazuje da je predloženi zakon pripreman u uslovima ograničenog učešća javnosti, nedovoljne transparentnosti i izostavljanja pojedinih važnih faza postupka pripreme propisa. Javnost nije bila obaveštena o početku izrade zakona, nisu sprovedene konsultacije u ranoj fazi, niti su izrađene i objavljene polazne osnove koje bi sadržale analizu problema, moguće regulatorne opcije i procenu njihovih efekata. Javna rasprava organizovana je tek kada su ključna rešenja već bila definisana, u trajanju od 20 dana, što je minimalni zakonski rok, i bez dostupnih analiza koje bi omogućile delotvorno učešće javnosti.

Posebno zabrinjava činjenica da nije poznato na osnovu kojih analiza je Ministarstvo finansija, kao predlagač ovog zakona, izabralo upravo ovaj model poreza na emisije *GHG*, umesto sistema za trgovinu emisijama ili nekog hibridnog modela. Iako je u strateškim dokumentima Republike Srbije predviđeno usklađivanje sa sistemom EU za trgovinu emisijama (*EU ETS*) i/ili uvođenje drugih instrumenata za određivanje cene ugljenika, zakon ne daje odgovor na pitanje da li porez predstavlja tranzicioni korak ka *EU ETS*-u ili samostalan fiskalni instrument bez jasno definisane strategije daljeg razvoja sistema određivanja cene ugljenika.

Ključna rešenja u ovom zakonu utvrđena su bez javno dostupne analitičke osnove. Nije poznato na osnovu kojih podataka i metodologije je određena početna poreska stopa od 4 €/t CO_2eq, niti su javnosti predstavljene projekcije efekata ovog poreza na privredu, konkurentnost izvoznika, cene energije, inflaciju, tržište rada i položaj socijalno ugroženih grupa. Republički sekretarijat za javne politike u svom mišljenju eksplicitno je ukazao na to da analiza efekata propisa nije potpuna, da nisu definisani pokazatelji učinka, kao ni ciljne vrednosti na osnovu kojih bi se mogla pratiti uspešnost primene zakona.

Analiza ukazuje i na ozbiljne nedostatke u strateškom utemeljenju zakona. U obrazloženju koje je priloženo uz nacrt zakona tokom javne rasprave navedeni su planski dokumenti koji ne postoje ili nikada nisu usvojeni, dok ključni strateški dokumenti u oblasti energetike i klimatske politike nisu adekvatno integrisani u obrazloženje zakona.

Zakon ne garantuje da će sredstva prikupljena od poreza biti korišćena za dekarbonizaciju i energetsku tranziciju, a ne za neke druge svrhe. Na ove primedbe je Ministarstvo finansija odgovorilo da ne postoji formalan zakonski osnov za korišćenje poreskih prihoda za specifične namene jer prihodi od poreza ulaze u opšti budžet Republike Srbije. Takvo rešenje odstupa od pristupa koji se istovremeno promoviše u strateškim dokumentima Republike Srbije, uključujući Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan (INEKP) i Strategiju razvoja energetike.

Trebalo bi vratiti proces uspostavljanja sistema za određivanje cene ugljenika u okvire strateškog i transparentnog odlučivanja, zasnovanog na javno dostupnim analizama efekata različitih regulatornih opcija, uključujući porez na emisije, sistem za trgovinu emisijama i hibridne modele.

Analiza takođe ukazuje na potrebu da se **zakonski garantuje korišćenje prihoda od određivanja cene ugljenika za dekarbonizaciju.** Bez takvog mehanizma postoji rizik da se klimatska politika svede pre svega na fiskalni instrument, bez jasnog doprinosa energetskoj tranziciji i smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte.

Ova analiza ne polazi od stava da Srbiji nije potreban sistem određivanja cene ugljenika. Naprotiv, ako se imaju u vidu proces pristupanja Evropskoj uniji i ciljevi klimatske neutralnosti koje je Srbija prihvatila kroz Zelenu agendu za Zapadni Balkan, uvođenje sistema naplate za emisije gasova sa efektom staklene bašte predstavlja neizbežan korak. Međutim, način na koji je predloženi zakon pripremljen i usvojen ukazuje na odsustvo dugoročne strategije, transparentnog i analitički zasnovanog pristupa javnim politikama. Umesto pažljivo planiranog regulatornog okvira koji bi Srbiju postepeno približavao *EU ETS*-u, predloženi zakon ostavlja utisak reaktivne i administrativno nedovoljno pripremljene mere, donete pod pritiskom spoljnog regulatornog okruženja i neposrednog početka pune primene *CBAM*-a.

Executive summary

'Would you tell me, please, which way I ought to go from here?'

'That depends a good deal on where you want to get to', said the Cat.

'I don't much care where', said Alice.

'Then it doesn't matter which way you go', said the Cat.

'So long as I get SOMEWHERE', Alice added as an explanation.

'Oh, you're sure to do that', said the Cat, 'if you only walk long enough.'

Lewis Carroll, *Alice in Wonderland*

This analysis examines the Law on the Tax on Greenhouse Gas (GHG) Emissions, which entered into force on 12 December 2025 and has been applicable since 1 January 2026. The law was adopted as Serbia's response to the full implementation of the European Union's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).

As of 1 January 2026, CBAM entered its definitive regime, making carbon emissions a direct cost for the import of certain products into the EU market. In this context, the introduction of a national carbon pricing mechanism became one of the key issues of Serbia's climate, energy, industrial and fiscal policy. However, Serbia's response came late, without prior broad public debate and without clearly presented analyses explaining the rationale behind the key solutions contained in the adopted law.

The analysis shows that the law was prepared under conditions of limited public participation, insufficient transparency and the omission of several important stages of the legislative drafting process. The public was not informed about the beginning of the drafting process, no early-stage consultations were conducted, and no background documents containing problem analyses, regulatory options or impact assessments were prepared and published. Public consultation was organised only after the key provisions had already been defined, lasted for only 20 days – the minimum legal requirement – and was conducted without the analytical basis necessary for meaningful public participation.

Particularly concerning is the fact that it remains unclear on the basis of which analysis the Ministry of Finance opted for a GHG emissions tax instead of an emissions trading system or a hybrid model. Although Serbia's strategic documents envisage alignment with the EU Emissions Trading System (EU ETS) and/or the introduction of other carbon pricing instruments, the law does not clarify whether the tax is intended as a transitional step towards EU ETS integration or as a standalone fiscal instrument, without a clearly defined long-term strategy for the development of Serbia's carbon pricing framework.

Key provisions of the law were adopted without a publicly available analytical basis. It remains unclear which data and methodology were used to determine the initial tax rate of €4/t CO_2eq, while no projections were presented regarding the potential effects of the tax on industry, exporters' competitiveness, energy prices, inflation, the labour market or vulnerable groups. In its official opinion, the Public Policy Secretariat of the Republic of Serbia explicitly stated that the regulatory impact assessment was incomplete and that the performance indicators and target values necessary for monitoring the implementation of the law had not been defined.

The analysis also identifies serious shortcomings in the strategic foundation of the law. The explanatory memorandum accompanying the draft law referred to planning documents that either do not exist or were never formally adopted, while key strategic documents in the fields of energy and climate policy were not adequately integrated into the rationale for the law.

Furthermore, the law does not guarantee that revenues collected through the tax will be used for decarbonisation and energy transition purposes rather than for other budgetary expenditures. In response to such criticism, the Ministry of Finance argued that Serbian legislation does not provide a formal legal basis for earmarking tax revenues, as all tax income flows into the general state budget. This approach is inconsistent with Serbia's own strategic documents, including the Integrated National Energy and Climate Plan and the Energy Development Strategy.

The process of establishing a carbon pricing mechanism in Serbia should be returned to the framework of strategic and transparent decision-making, based on publicly available analyses of the effects of different regulatory options, including emissions taxes, emissions trading systems and hybrid models.

The analysis also highlights the need to legally guarantee that revenues generated through carbon pricing are used for decarbonisation purposes. Without such safeguards, there is a risk that climate policy will primarily function as a fiscal instrument, without delivering a meaningful contribution to the energy transition and GHG emission reductions.

This analysis does not argue that Serbia does not need a carbon pricing mechanism. On the contrary, considering Serbia's EU accession process and the climate neutrality objectives accepted through the Green Agenda for the Western Balkans, the introduction of a system for pricing GHG emissions appears unavoidable. However, the manner in which this law was prepared and adopted indicates the absence of a long-term strategy, transparency and evidence-based policymaking. Rather than representing a carefully planned regulatory framework designed to gradually align Serbia with the EU ETS, the law gives the impression of a reactive and administratively underprepared measure adopted under pressure from the external regulatory environment and the imminent start of CBAM's full implementation.

1. Uvod

Od 1. januara 2026. godine započela je puna primena mehanizma Evropske unije za prilagođavanje ugljenika na granicama (engl. *Carbon Border Adjustment Mechanism* – *CBAM*), čime je okončana prelazna faza, koja je od oktobra 2023. godine podrazumevala isključivo obavezu izveštavanja o ugrađenim emisijama gasova sa efektom staklene bašte (*GHG*) u uvoznim proizvodima. Od ovog trenutka, obaveze za uvoznike u Evropskoj uniji (EU) više ne podrazumevaju samo transparentnost podataka o emisijama *GHG*, već i direktan finansijski teret kroz kupovinu sertifikata *CBAM*, čime emisije *GHG* postaju internalizovan trošak u trgovini između EU i trećih zemalja. Kako konstatuje Energetska zajednica, od 1. januara 2026. *CBAM* ulazi u „definitivni režim", u kojem se „obaveza kvartalnog izveštavanja zamenjuje godišnjim obračunom i kupovinom sertifikata za ugrađene emisije."[1]

Uvođenje *CBAM*-a predstavlja značajnu promenu u savremenoj trgovinskoj i klimatskoj politici EU, sa dalekosežnim implikacijama za države koje su snažno povezane sa tržištem EU, ali nisu deo sistema EU za trgovinu emisijama (*EU ETS*). U tom smislu *CBAM* je deo šire transformacije evropskog regulatornog okvira kojim se klimatska politika sve direktnije povezuje sa pravilima međunarodne trgovine. Njegovi osnovni ciljevi – sprečavanje „curenja ugljenika" i očuvanje konkurentnosti evropske industrije ostvaruje se kroz uvođenje finansijskog tereta za emisije *GHG*, koji se prenosi i na treće zemlje.

CBAM nije instrument usmeren na određeni region, već horizontalni mehanizam koji se primenjuje na ukupni uvoz određenih proizvoda sa visokim ugljeničnim intenzitetom u EU iz trećih zemalja, nezavisno od njihovog geografskog porekla.

Kad je reč o ekonomijama Zapadnog Balkana, uključujući Srbiju, *CBAM* se prepliće sa procesom evropskih integracija i obavezama koje proističu iz članstva u Energetskoj zajednici. Kako pokazuje izveštaj o spremnosti članica Energetske zajednice za *CBAM*, region se nalazi u fazi ubrzanog prilagođavanja, ali uz značajne izazove u pogledu institucionalne spremnosti, implementacije politika i tehničkih kapaciteta. Iako je uočen određeni napredak, posebno u oblasti integracije tržišta električne energije i obnovljivih izvora energije, ključni preduslovi za izuzeće od *CBAM*-a, poput funkcionalnog sistema za određivanje cene ugljenika i potpune integracije sa tržištem EU, još uvek nisu ispunjeni.[2]

Energetska zajednica ukazuje na to da nijedna ugovorna strana, uključujući Srbiju, neće imati izuzeće od primene *CBAM*-a za električnu energiju od 2026. godine, zbog neispunjenosti ključnih uslova, poput potpune integracije tržišta i uspostavljanja funkcionalnog sistema za određivanje cene ugljenika. Ovo znači da će domaći proizvođači i izvoznici već od početka primene *CBAM*-a biti izloženi dodatnim troškovima, što direktno utiče na njihovu konkurentnost na tržištu EU.

U tom smislu, uvođenje nacionalnog sistema naplate emisija *GHG* može se posmatrati kao pokušaj ublažavanja efekata *CBAM*-a i prilagođavanja evropskom regulatornom okviru. Međutim, izbor konkretnog modela ima ključni značaj za njegovu efikasnost. Analiza Energetske zajednice o mogućim modelima sistema za trgovinu emisijama ukazuje na postojanje više opcija, uključujući regionalni *ETS*, fiksni cenovni sistem ili klasičan porez na ugljenik, pri čemu svaka od ovih opcija ima različite implikacije u pogledu efikasnosti, troškova i administrativnih zahteva.[3]

Odgovor Republike Srbije na uvođenje *CBAM*-a dolazi sa značajnim zakašnjenjem. Iako je primena ovog mehanizma bila najavljena još u Evropskom zelenom dogovoru (2019) i predstavljala je predmet intenzivnih rasprava u okviru EU i Energetske zajednice, normativni odgovor u vidu Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte pripremljen je tek krajem 2025. godine, neposredno pred početak pune primene *CBAM*-a.[4] Nacrt zakona je predstavljen javnosti svega nekoliko meseci pre početka naplate *CBAM*-a, što je iznenađujuće s obzirom na dugotrajnost i predvidljivost procesa uvođenja ovog mehanizma.

Dodatni problem predstavlja to što javnost nije bila blagovremeno i smisleno uključena u dijalog o tome kako bi odgovor na uvođenje *CBAM*-a trebalo da izgleda. Nacrt zakona koji je predstavljen javnosti u oktobru 2025. godine nije rezultat adekvatne i sveobuhvatne javne rasprave, već dokument, po svemu sudeći, pripremljen na brzinu od strane uskog kruga učesnika, koji ovu oblast javnih politika ne poznaju dovoljno dobro. Javna rasprava o nacrtu zakona trajala je svega 20 dana, što predstavlja zakonski minimum, ali ne i standard koji bi odgovarao kompleksnosti i značaju ovakvog propisa. Istovremeno, izostale su rane konsultacije sa ključnim akterima, uključujući predstavnike privrede i civilnog društva, kao i objavljivanje analize efekata propisa, što je u suprotnosti sa osnovnim principima transparentnog i participativnog donošenja javnih politika, ali i u suprotnosti sa važećim propisima koji uređuju proces izrade propisa u Republici Srbiji.

1 Energy Community Secretariat, *Energy Community CBAM Readiness Tracker* (poslednji pristup 1. 2. 2026).

2 *Ibid*.

3 Impact assessment for the establishment of a regional Emission Trading System in Energy Community Contracting Parties – NEAR.A3, Trinomics, Athens 2024.

4 Povećanje ambicija EU u oblasti klimatskog delovanja nedvosmisleno je najavljeno u Evropskom zelenom dogovoru, gde Evropska komisija ističe: „Ukoliko se na globalnom nivou zadrže razlike u stepenu ambicioznosti dok Evropska unija povećava svoje klimatske ciljeve, Komisija će predložiti mehanizam prekogranične naplate za emisije ugljenika za odabrane sektore kako bi se smanjio rizik od premeštanja proizvodnje u zemlje sa nižim klimatskim standardima" (prevod autora). Videti: European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – *The European Green Deal*, COM(2019) 640 final, Brussels, 11. 12. 2019, str. 5 (poslednji pristup 1. 2. 2026).
Evropska komisija je objavila analizu efekata predloga za uvođenje mehanizma naplate za emisije ugljenika na granicama 2021. godine: European Commission, Commission Staff Working Document: *Impact Assessment Report Accompanying the Document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism*, SWD/2021/643 final, Brussels, 14. 7. 2021. (poslednji pristup 1. 2. 2026).

Uvođenje sistema za određivanje cene ugljenika, bilo kroz porez ili sistem za trgovinu emisijama, zahteva pažljivo planiranje, postepeno uvođenje i jasnu komunikaciju sa svim relevantnim akterima, kako bi se obezbedila njegova efikasnost i društvena prihvatljivost. U suprotnom, postoji rizik da se troškovi tranzicije ne raspodele pravično, već da nesrazmerno pogode određene sektore ili društvene grupe. Izostanak analize efekata propisa, koja bi sadržala pregled i ocenu različitih raspoloživih opcija javnih politika za rešavanje problema, onemogućava javnost da razume zašto se predlagač zakona opredelio baš za opciju uvođenja poreza na emisije *GHG* i zašto je ta opcija bolja u poređenju sa drugim raspoloživim opcijama.

Ukoliko Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte zaista treba da doprinese „povoljnijem položaju domaće privrede pri izvozu u EU", posebno kroz smanjenje troškova povezanih sa *CBAM*-om, onda je odlaganje javne rasprave do kraja 2025. godine teško opravdati.[5] Ministarstvo finansija se time odreklo mogućnosti da predložena rešenja proveri u širokoj javnoj diskusiji sa privredom, stručnom javnošću i drugim relevantnim akterima i da zakon postavi kao deo šire, strateški promišljene tranzicije ka niskougljeničnoj privredi.

Nacrt zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, koji je predstavljen na javnoj raspravi u oktobru 2025. godine, pored proceduralnih nedostataka, sadržao je i ozbiljne propuste koji se odnose na stratešku utemeljenost predloženog zakona. Naime, dokumenti koji su izloženi na javnoj raspravi sadrže nedoslednosti u pogledu usklađenosti sa postojećim strateškim okvirom, uključujući pozivanje na dokumente koji nisu usvojeni ili ne postoje u javnopolitičkom sistemu Republike Srbije. Naime, u delu Obrazloženja zakona koji se odnosi na planske dokumente koji čine javnopolitičko utemeljenje ovog zakona nisu navedene postojeće strategije – Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine ili Strategija niskougljeničnog razvoja. U obrazloženju koje je priloženo uz nacrt zakona na javnoj raspravi, Ministarstvo finansija ovaj zakon povezuje sa planskim dokumentima kao što su Strategija razvoja Republike Srbije do 2030. godine i Nacionalni akcioni plan za klimatske promene (2019–2030).[6] Ovi dokumenti javnih politika ne postoje, za neke ne postoji ni pravni osnov da budu doneti, a neki nikada nisu usvojeni. Ovakvo navođenje nepostojećih dokumenata, koje je u predlogu zakona naknadno ispravljeno, ne može se opravdati brzinom pripreme zakona ili tehničkim propustima u njegovoj izradi, već ukazuje na ozbiljno nepoznavanje oblasti koju zakon uređuje, kao i na nedostatak koherentnog pristupa u razvoju klimatske i energetske politike.

Opredeljenje Republike Srbije za model poreza na emisije, umesto za sistem za trgovinu emisijama ili njegove hibridne varijante, otvara niz pitanja u pogledu usklađenosti tog modela sa dugoročnim ciljem integracije u *EU ETS*, kao i njegove sposobnosti da pruži adekvatan cenovni signal za dekarbonizaciju. Iako porez može predstavljati jednostavniji instrument za implementaciju u početnoj fazi, njegova efikasnost u podsticanju tehnoloških promena i smanjenju emisija zavisi od nivoa cene, obuhvata i načina korišćenja prikupljenih sredstava.

Prelazak sa poreza na sistem trgovanja emisijama nije tehnički i automatski, već podrazumeva suštinsku promenu regulatornog pristupa, što može dovesti do regulatorne neizvesnosti za privredu. Istovremeno, uvođenje poreza sa niskim nivoom cene može imati ograničen uticaj na smanjenje emisija i izloženosti troškovima povezanim sa *CBAM*-om uslovljen razlikom u nacionalnoj ceni i ceni jedinica u okviru *ETS*-a, dok odlaganje uvođenja *ETS*-a može produžiti period neusklađenosti sa okvirom EU. U tom smislu, ostaje otvoreno pitanje da li izbor poreza predstavlja tranzicioni korak ka *ETS*-u ili odlaganje njegovog uvođenja, bez jasno definisane putanje ka konačnom cilju.

Konačno, uvođenje ovakvog instrumenta ima i šire društvene implikacije, koje prevazilaze usko tehnički ili fiskalni okvir. S obzirom na strukturu energetskog sistema Srbije, koji se i dalje u velikoj meri oslanja na ugalj i fosilna goriva, kao i na relativno visok ugljenični intenzitet industrijske proizvodnje, troškovi određivanja cene ugljenika mogu imati značajan uticaj na cene energije, konkurentnost privrede i životni standard građana. Upravo zbog toga, dizajn i implementacija ovakvog sistema ne mogu biti svedeni na tehničko pitanje, već zahtevaju širu javnu raspravu i uključivanje različitih društvenih aktera.

Uzimajući u obzir navedeno, ova analiza ima cilj da kritički sagleda predloženi Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte u kontekstu evropskog regulatornog okvira, obaveza koje proizlaze iz članstva u Energetskoj zajednici, kao i realnog stepena spremnosti Republike Srbije za *CBAM* i *EU ETS*. Posebna pažnja u ovoj analizi posvećena je proceduri pripreme i usvajanja zakona. Poštovanje procedure pripreme propisa ukazuje na kapacitet javne uprave da upravlja sistemom javnih politika i obezbedi delotvornu redistribuciju javnih dobara i usluga i zaštitu javnog interesa kroz institucionalni okvir.

5 Obrazloženje Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte.

6 *Ibid*.

2. Evropski regulatorni okvir kao kontekst za uvođenje cene ugljenika u Srbiji

CBAM predstavlja jedan od najznačajnijih instrumenata EU, koji nastoji da pravila međunarodne trgovine uskladi sa klimatskim standardima EU. Uveden sa ciljem sprečavanja „curenja ugljenika" (engl. *carbon leakage*) i očuvanja konkurentnosti industrije EU usled usvajanja ambicioznijih klimatskih politika, ovaj mehanizam ima dalekosežne političke implikacije, koje se odražavaju i na države kandidate za članstvo u EU.[7] Uvođenje *CBAM*-a podstiče promene u trgovinskim tokovima preusmeravanjem uvoza EU ka zemljama sa većom karbonskom efikasnošću, kao i prilagođavanje politika i regulatornih okvira trećih država.[8]

Radi očuvanja konkurentnosti na tržištu EU, države su preduzele različite mere kao odgovor na najavu i postepenu primenu ovog mehanizma. Veliki izvoznici sa energetski intenzivnim industrijama, poput Kine, Indije, Rusije i Sjedinjenih Država, u početku su otvoreno kritikovali *CBAM*, dovodeći u pitanje njegovu usklađenost sa pravilima Svetske trgovinske organizacije.[9] Pored političke opozicije ovom mehanizmu, pojedine države su nastojale da osiguraju povoljniji položaj, uključujući bilateralne sporazume o priznavanju domaćih politika (Južna Koreja), pregovaranje o izuzećima (Indija i Sjedinjene Američke Države), međunarodnu saradnju u oblasti određivanja cene ugljenika i sprečavanja curenja ugljenika (Kanada, Kina i Japan), kao i podršku merama ublažavanja (Indija).[10]

Sa druge strane, ukazivalo se na administrativnu i tehničku složenost ovog mehanizma, što predstavlja poseban teret za male i srednje ekonomije i države u razvoju.[11] Tokom monitoringa primene *CBAM*-a u prelaznom periodu utvrđeno je da usklađivanje sa ovim mehanizmom predstavlja značajno administrativno opterećenje za uvoznike u EU te je identifikovan prostor za njegovo pojednostavljenje i unapređenje.[12] Kako bi se odgovorilo na ove izazove, Evropski parlament je usvojio regulatorne izmene kojima se pojednostavljuju pravila za uvoz ugljenika i uvodi novo izuzeće za male uvoznike, uključujući mala i srednja preduzeća.[13] Trebalo bi da ova promena oslobodi određenih administrativnih obaveza oko 90% uvoznika, pokrivajući i dalje 99% emisija iz uvoza gvožđa, čelika, aluminijuma, cementa i đubriva, pri čemu se uvode i dodatna olakšanja koja bi koristila operaterima u trećim zemljama.[14]

Kada je reč o državama kandidatima za članstvo u EU, istraživanja su pokazala da *CBAM* deluje kao pokretač ambicioznijih klimatskih politika. U državama kandidatima, uvođenje ovog mehanizma uticalo je na razmatranje opcija za različite mehanizme za naplatu ugljenika i praćenje i izveštavanje o emisijama.[15] Iako se nivoi spremnosti među državama razlikuju i postoje različiti pristupi u pogledu konkretnih mehanizama, prema izveštaju Energetske zajednice, skoro sve ugovorne strane razumeju značaj uspostavljanja okvira za naplatu ugljenika i razmatraju različite opcije za dizajn tog sistema.[16]

7 European Commission, *Carbon Border Adjustment Mechanism* (poslednji pristup 10. 3. 2026).

8 OECD. 2025. "What to expect from the EU Carbon Border Adjustment Mechanism?". OECD Policy Briefs, No. 15. Paris: OECD Publishing.

9 Videti: World Trade Organisation, "*Trade Concerns: Database*".

10 Simon Otto. 2025. "The external impact of EU climate policy: political responses to the EU's carbon border adjustment mechanism", *International Environmental Agreements* 25, 177–194.

11 World Trade Organisation, "*Trade Concerns: Database*" (poslednji pristup 10. 3. 2026); Eicke, Laima et al. 2021. "Pulling up the carbon ladder? Decarbonization, dependence, and third-country risks from the European carbon border adjustment mechanism" *Energy Research & Social Science* 80, 102240, 1–11.

12 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2023/956 as regards simplifying and strengthening the carbon border adjustment mechanism, COM(2025) 87 final, Brussels, 26. 2. 2025.

13 Regulation (EU) 2025/2083 of the European Parliament and of the Council of 8 October 2025 amending Regulation (EU) 2023/956 as regards simplifying and strengthening the carbon border adjustment mechanism, Official Journal of the European Union, 17. 10. 2025.

14 Oger, Antoine and Leturcq, Pierre. 2025. The EU CBAM's reform and remaining implementation challenges for low- and middle-income countries. Institute for European Environmental Policy.

15 Simon Otto. 2025. "The external impact of EU climate policy: political responses to the EU's carbon border adjustment mechanism", *International Environmental Agreements* 25, 186.

16 Energy Community Secretariat, *Energy Community CBAM Readiness Tracker* (poslednji pristup 3. 2. 2026).

Postojeće obaveze za usklađivanje sa regulativom EU i ranjivost na rizike uvođenja ovog mehanizma stavile su države kandidate za članstvo u specifičan položaj. Naime, energetski intenzivni sistemi sa visokim emisijama[17], kao i nizak stepen diverzifikacije izvoza sa posebno snažnom orijentacijom ka EU predstavljaju dodatne rizike za države Zapadnog Balkana.[18] Istovremeno, za zemlje kandidate za članstvo u EU *CBAM* ima snažnu političku dimenziju, jer se direktno prepliće sa zahtevima u okviru procesa pristupanja EU i preuzetim ugovornim obavezama u okviru Energetske zajednice. Usklađivanje sa politikama EU u oblasti energetike i klimatskih promena deo je obaveza u okviru poglavlja 27 u sklopu pristupnih pregovora, te *CBAM* postaje mehanizam kojim se pristup tržištu EU uslovljava institucionalnim i regulatornim reformama.

Saopštenje Evropske komisije o politici proširenja iz novembra 2025. godine dodatno je naglasilo da je sprovođenje politika u pogledu dekarbonizacije i otpornosti oblast koja zahteva hitnu pažnju zemalja u procesu proširenja.[19] U svom godišnjem izveštaju za 2025. godinu Evropska komisija je takođe naglasila poseban značaj uvođenja mehanizma za određivanje cene ugljenika, unapređenja usklađenosti sa pravnim okvirom EU za monitoring, izveštavanje, verifikaciju i akreditaciju (*MRVA*) i njihovu primenu u svrhu usklađivanja sa sistemom EU za trgovinu emisijama u njegovom punom obimu.[20] Sama Uredba o *CBAM*-u eksplicitno prepoznaje da su ugovorne strane Energetske zajednice i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju već preuzele obaveze u pogledu dekarbonizacije, koje bi trebalo da rezultiraju usvajanjem sistema za određivanje cene ugljenika sličnih ili ekvivalentnih *EU ETS*-u, pa i njihovim direktnim povezivanjem sa tim sistemom.[21]

Trenutno ne postoje spremnost ni uslovi za uspostavljanje zajedničkog regionalnog sistema naplate ugljenika, kojim bi se otklonili pojedini rizici, poput asimetričnih obaveza za privredne subjekte i distorzije unutar postojećih zona tržišta električne energije i tako smanjio rizik od curenja ugljenika.[22]

Bez koordinacije postojećih mehanizama integracije, nastaju određene kontradikcije i regulatorne neizvesnosti za tržišta električne energije u zemljama Zapadnog Balkana, uz rizik otežane integracije sa energetskim tržištem EU.[23] U tom kontekstu, ekonomije Zapadnog Balkana se tretiraju kao deo šireg evropskog klimatskog i regulatornog prostora, istovremeno zadržavajući status „trećih zemalja". Naime, postoji rizik da puna primena *CBAM*-a bez adekvatnih prelaznih ili strukturnih rešenja može potkopati postojeće aranžmane i dovesti u pitanje koristi koje su do sada ostvarene, u skladu sa principom postepene integracije.[24]

17 Ciuta, Ioana, Gallop, Pippa and Pehchevski, Davor. 2025. Comply or Close: Seven years of deadly legal breaches by Western Balkan coal plants. CEE Bankwatch Network.

18 Eicke, Laima et al. 2021. "Pulling up the carbon ladder? Decarbonization, dependence, and third-country risks from the European carbon border adjustment mechanism" Energy Research & Social Science 80, 102240, 1–11.

19 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2025 Communication on EU enlargement policy, COM(2025) 690 final, Brussels, 4. 11. 2025, 15.

20 Serbia 2025 Report, European Commission, SWD(2025) 755 final, Brussels, 4. 11. 2025, 18.

21 Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism, Official Journal of the European Union L 130/5, 16. 5. 2023.

22 Energy Community Secretariat, *Energy Community CBAM Readiness Tracker* (poslednji pristup 1. 2. 2026).

23 *Ibid*.

24 Balkans Policy Research Group. 2025. "*CBAM and EU accession: why full exemption is a strategic objective for the Western Balkans*", 22. 12. 2025.

3. Usklađenost zakona sa strateškim dokumentima Vlade i pravnim tekovinama EU

S obzirom na kompleksnost uvođenja sistema za određivanje cene ugljenika, kao i njegove višestruke implikacije za privredu, javne finansije i klimatsku politiku, trebalo je da osnovni preduslov za normativnu intervenciju ovog tipa bude izrada prethodnih (*ex-ante* analiza), kao što i nalažu propisi koji uređuju planski sistem i proces donošenja odluka.

Pre pristupanja izradi zakona, bilo je neophodno sprovesti analizu mogućih modela uvođenja sistema naplate emisija *GHG*, uključujući procenu njihovog uticaja na konkurentnost privrede, strukturu energetskog sektora i ostvarivanje klimatskih ciljeva. Paralelno sa tim, trebalo je da posebna analiza sagleda efekte primene *CBAM*-a za domaću ekonomiju, kao i potencijalne koristi i ograničenja uvođenja nacionalnog sistema za određivanje cene ugljenika kao odgovora na ovaj mehanizam.

Na osnovu takvih analiza bilo bi moguće definisati jasan pravac delovanja Republike Srbije, uključujući izbor odgovarajućeg instrumenta (porez, *ETS* ili hibridni model), kao i faze njegove implementacije. Međutim, umesto toga, normativni okvir se razvija bez prethodno artikulisane strategije, što se naslućuje i u samim strateškim dokumentima u kojima se pitanje uvođenja cene ugljenika tretira neodređeno i bez jasnog opredeljenja. Naime, Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan (INEKP) i Strategija razvoja energetike do 2040. godine, kao dokumenti koji bi trebalo da postave strateški pravac delovanja, daju ambivalentne i nejasne smernice kada je reč o usklađivanju sa *EU ETS*-om. U tom je smislu u INEKP-u predviđeno „usklađivanje sa sistemom za trgovanje emisijama EU i/ili uvođenje drugih instrumenata određivanja cene ugljenika."[25] Takav pristup ostavio je otvoreno ključno pitanje – da li se država strateški opredeljuje za tržišni mehanizam zasnovan na ograničenju emisija ili za neki drugi fiskalni instrument.

Ako je cilj usvajanja ovog zakona „usklađivanje sa evropskim i međunarodnim klimatskim politikama", kako je to u predlogu zakona navedeno, postavlja se pitanje zašto uvođenje poreza na emisije *GHG*, koje je konačno formalizovano zakonskim predlogom, nije utvrđeno kao regulatorna mera ni u jednom od strateških i planskih dokumenata u oblasti energetike i klime.[26]

Zakon o klimatskim promenama, koji je, usvojen 2021. godine, predstavlja krovni propis kojim su u pravni sistem Republike Srbije formalno preneti određeni elementi pravnih tekovina EU u oblasti klime.[27] Njime se uspostavlja institucionalni i proceduralni okvir za smanjenje emisija *GHG*, uključujući planiranje klimatskih politika (strategija niskougljeničnog razvoja i program prilagođavanja), sistem praćenja emisija i izveštavanja o emisijama, kao i pravila za monitoring, izveštavanje, verifikaciju i akreditaciju, uz uvođenje dozvola za emisije za određene sektore koji potpadaju pod *EU ETS*.

Zakon o klimatskim promenama ostaje ograničen na institucionalni i proceduralni okvir, bez uvođenja ključnih tržišnih instrumenata, poput sistema za trgovinu emisijama, što ukazuje na parcijalnu i nedovršenu usklađenost sa evropskim modelom klimatske politike. U tom smislu, i sam predlagač Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte konstatuje da, iako postoji pravni okvir za praćenje emisija, ne postoji zaokružen sistem za primenu principa „zagađivač plaća" niti za stvaranje ekonomskih podsticaja za njihovo smanjenje.[28]

Važno je primetiti da važeći Zakon o klimatskim promenama uopšte ne prepoznaje niti uređuje sistem naplate emisija ugljenika, već se ta materija u potpunosti reguliše posebnim zakonom. Na taj način je propuštena šansa da se uspostavljanje sistema naplate emisija direktno i jasno poveže sa ostvarivanjem ciljeva u pogledu dekarbonizacije i klimatske neutralnosti, iako upravo ti mehanizmi predstavljaju jedan od ključnih instrumenata klimatske politike EU. Pojedina zakonodavstva, poput crnogorskog, eksplicitno prepoznaju sistem za trgovinu emisijama kao instrument klimatske politike, detaljno uređuju način funkcionisanja sistema, praćenje emisija i izveštavanje o emisijama, izdavanje i raspodelu emisionih jedinica, aukcijsku prodaju, nadzor, kao i mehanizme usklađivanja sa *EU ETS*-om u zakonu o klimatskim promenama, čime se jasno uspostavlja veza između određivanja cene ugljenika i ostvarivanja klimatskih ciljeva države.[29]

Takođe, **ostaje otvoreno pitanje da li predloženi zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte zaista predstavlja logičan nastavak i nadogradnju postojećeg okvira, usmerenu ka postepenom uspostavljanju** sistema za trgovinu emisijama usklađenog sa *EU ETS*-om ili samostalan, *ad hoc* fiskalni instrument, uveden pod pritiskom spoljnog regulatornog okruženja. U nedostatku jasne strategije tranzicije ka *ETS*-u postoji rizik da se uvodi paralelni sistem koji ne doprinosi dugoročnoj usklađenosti sa EU, već dodatno komplikuje regulatorni okvir i povećava neizvesnost za privredu.

25 Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan Republike Srbije za period do 2030. godine sa vizijom do 2050. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 70/2024, regulatorne mere: MP D1.

26 U obrazloženju Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte navodi se da je cilj usvajanja ovog zakona „usklađivanje sa evropskim i međunarodnim klimatskim politikama, posebno u kontekstu Pregovaračkog poglavlja 27 – Životna sredina, otvorenog 2021. godine u okviru pristupnih pregovora Republike Srbije sa Evropskom unijom i Evropskog zelenog dogovora..."

27 Zakon o klimatskim promenama, *Službeni glasnik RS*, br. 26/2021.

28 Obrazloženje Nacrta zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, V Analiza efekata propisa.

29 Zakon o klimatskim promjenama, *Službeni glasnik CG*, br. 149/25.

4. Postupak pripreme zakona

4.1. Radna grupa, ograničena dostupnost podataka i rezultata rada

Informacije o tome da se pristupilo izradi zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte nisu bile dostupne javnosti. Javnosti nisu bile predočene ni informacije o tome da li su i na koji način razmatrani potencijalni uticaji *CBAM*-a na privredu Republike Srbije, niti koje su moguće odgovore na ovaj izazov razmatrali Ministarstvo rudarstva i energetike i Vlada Srbije.

Upravo je sprovođenje ovih analiza trebalo da bude osnovni zadatak radne grupe koju je formiralo Ministarstvo zaštite životne sredine u januaru 2023. godine. U rešenju o njenom obrazovanju navodi se da je mandat radne grupe „definisanje i sprovođenje aktivnosti u vezi sa analizom uticaja EU Uredbe o prekograničnom mehanizmu za prilagođavanje cene ugljenika na srpsku privredu, kao i analiza mogućih opcija kojima bi se minimizirali potencijalni negativni efekti na određene privredne sektore i identifikovale mere za prevazilaženje ovih efekata."[30]

Radnu grupu je činilo 17 članova. U njen rad bili su uključeni predstavnici Ministarstva zaštite životne sredine, Ministarstva rudarstva i energetike, Ministarstva finansija, Ministarstva za evropske integracije, Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine, Ministarstva privrede, Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, dva predstavnika Privredne komore Srbije, ali i šef Kabineta predsednika Republike Srbije.[31] Za razliku od uloge pomenutih ministarstava, nije jasna uloga šefa Kabineta predsednika Republike Srbije u izradi ovih analiza. U maju 2023. godine sastav radne grupe je proširen imenovanjem predstavnika Razvojne agencije Srbije, Akreditacionog tela Srbije i Narodne banke Srbije.[32] Organizacije civilnog društva i nezavisna stručna javnost nisu bili uključeni u njen rad, a javnost nije bila ni obaveštena o postojanju radne grupe, njenom mandatu, niti o rezultatima njenog rada.

Iz zapisnika sa sastanka radne grupe održanog u junu 2023. godine proizlazi da su članovi „identifikovali da bi trebalo izvršiti prikupljanje podataka o izvozu proizvoda obuhvaćenih *CBAM* mehanizmom u Evropsku uniju i zemlje Zapadnog Balkana."[33] Ova konstatacija jasno ukazuje na to da tri meseca pre početka tranzicionog perioda primene *CBAM*-a nadležni organi nisu raspolagali osnovnim podacima o obimu izvoza, niti su imali procene potencijalnih ekonomskih efekata primene *CBAM*-a.

Iz dostupnih zapisnika se takođe vidi da je kao posebno pogođen akter izdvojena Železara Smederevo, čiji je vlasnik HBIS GROUP Serbia Iron & Steel, koja je „identifikovana kao kompanija koja bi bila najviše pogođena uvođenjem *CBAM* mehanizma", ali da „na osnovu dostavljenih podataka nije moguće sa tačnošću utvrditi koliko je proizvedeno gvožđa i čelika u Republici Srbiji."[34] Radna grupa je na sastancima zaključila i da je potrebno izraditi detaljne analize uticaja na Železaru Smederevo i Elektroprivredu Srbije, ne obrazlažući na osnovu kojih kriterijuma su samo ova dva privredna subjekta izdvojena u odnosu na ostale privredne aktere koji će nesumnjivo biti obuhvaćeni primenom *CBAM*-a.[35] Izostanak obrazloženja za ovakav selektivan pristup dodatno dovodi u pitanje metodološku utemeljenost rada radne grupe i celokupnog procesa analize uticaja. Nakon inicijalnih sastanaka, radna grupa je ili prestala sa radom ili je nastavila aktivnosti bez vođenja zapisnika o radu.[36]

Posebno zabrinjava to što su, svega tri meseca pre početka primene *CBAM*-a, i dalje nedostajali ključni podaci o proizvodnji i izvozu, čime je dovedena u pitanje spremnost sistema da odgovori na ovaj regulatorni izazov. Umesto da su već sprovedene sveobuhvatne ekonomske i sektorske analize i definisane konkretne mere za ublažavanje negativnih efekata za privredu, proces je ostao sveden na prikupljanje podataka koji su morali biti dostupni znatno ranije.

Međutim, ishodi rada radne grupe Ministarstva zaštite životne sredine nepovezani su sa zakonom, koji je, očigledno paralelno, pripremao javnosti nepoznati izrađivač u Ministarstvu finansija. Prema navodima Ministarstva finansija, „za izradu nacrta zakona nije obrazovana posebna radna grupa, ne postoje akti o njenom obrazovanju, niti zapisnici nastali u radu takve radne grupe."[37] Ovakav način pripreme zakona ukazuje na to da je propis kojim se uvodi novi poreski instrument sa značajnim fiskalnim, ekonomskim i socijalnim posledicama donet u potpunosti iza zatvorenih vrata – bez uključivanja privrede, stručne javnosti i civilnog društva, ali i bez institucionalne koordinacije između nadležnih organa.

Ukoliko radna grupa nije bila formirana, postavlja se pitanje ko je i u skladu sa kojim pravnim osnovom izradio nacrt zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte. Ovo je prilično indikativno pitanje, pogotovo ako se ima u vidu da su i znatno manje kompleksni propisi do sada izrađivani kroz rad formalno uspostavljenih radnih grupa, koje su uključivale predstavnike nadležnih institucija, različitih resornih ministarstava, kao i predstavnike nezavisnih organizacija i stručne javnosti.

30 Rešenje Ministarstva zaštite životne sredine br. 119-01-238/22-05 od 24. 1. 2023. godine.

31 *Ibid*.

32 Rešenje Ministarstva zaštite životne sredine br. 119-01-238/2022-05/1 od 29. 5. 2023. godine.

33 Zapisnik sa sastanka Radne grupe za procenu uticaja EU Uredbe o prekograničnom mehanizmu za prilagođavanje cene ugljenika na srpsku privredu od 12. juna 2023. godine.

34 Zapisnik sa sastanka Radne grupe za procenu uticaja EU Uredbe o prekograničnom mehanizmu za prilagođavanje cene ugljenika na srpsku privredu od 27. juna 2023. godine.

35 *Ibid*.

36 Dopis Ministarstva zaštite životne sredine br. 003051400 2024 14850 005 010 041 001 od 7. novembra 2024. godine.

37 Dopis Ministarstva finansija br. 000021934 2026 10520 019 000 000 001 od 16. januara 2026. godine.

Trebalo bi da postupak izrade nacrta propisa otpočne tako što ministarstvo nadležno za pripremu propisa formira radnu grupu sa zadatkom da pripremi nacrt zakona. Obaveza dostavljanja podataka i informacija o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je izradila nacrt zakona predstavlja sastavni deo javnog poziva, kojim se otpočinje postupak javne rasprave, u vezi sa donošenjem nekog propisa.[38] Iz toga proističe da formiranje radne grupe nije diskreciono pravo ovlašćenog predlagača, već predstavlja procesnu pretpostavku zakonitosti postupka izrade nacrta zakona. U konkretnom slučaju, izostanak ovih elemenata, odnosno faza evidentno nije prepoznat kao relevantan proceduralni nedostatak ni od strane Ministarstva finansija, ni od strane Vlade Republike Srbije.

4.2. Postupak donošenja zakona: ograničeno učešće javnosti i nepotpun regulatorni proces

Način na koji je pripreman ovaj zakon pokazuje da javnost nije bila uključena u fazi u kojoj je njeno učešće moglo imati stvarni uticaj na sadržinu samog propisa. Umesto da bude uključena kada su se razmatrali razlozi za donošenje zakona, različite regulatorne opcije i njihovi očekivani efekti, javnost je sa nacrtom upoznata tek u fazi u kojoj su ključna rešenja već bila formulisana. Čak i kada je zakon predstavljen javnosti u okviru javne rasprave, to je učinjeno u najkraćim rokovima i bez potrebnih analiza i informacija, zbog čega su izostale pretpostavke za stvarno učešće informisane javnosti. Stoga je važno prikazati koje je proceduralne korake priprema ovakvog propisa podrazumevala i koje su važne faze u konkretnom slučaju izostale. Faze koje su u konkretnom slučaju izostale nisu neobavezujući elementi koje nadležni organ može proizvoljno da isključi , već predstavljaju sastavni deo obaveznog zakonskog postupka pripreme propisa, propisanog upravo radi obezbeđivanja transparentnosti, delotvornog učešća javnosti i donošenja zakona koji ostvaruje cilj koji je u javnom interesu.

4.2.1. Obaveštavanje javnosti o početku izrade nacrta zakona

Ministarstvo finansija je imalo obavezu da, preko svoje zvanične internet prezentacije i portala *e-Konsultacije*, pravovremeno obavesti javnost o početku izrade nacrta zakona, objavi osnovne informacije o planiranim rešenjima i uputi poziv zainteresovanoj javnosti da dostavi predloge i primedbe.[39]

4.2.2. Izrada i objavljivanje polaznih osnova

S obzirom na to da se ovim zakonom značajno menja pravni režim u oblasti oporezivanja i uvodi novi fiskalni instrument sa širokim ekonomskim i društvenim implikacijama, Ministarstvo finansija je imalo obavezu da, preko svoje zvanične internet prezentacije i portala *e-Konsultacije*, objavi i tzv. **polazne osnove**. Polazne osnove su dokument koji sadrži prikaz problema u ovoj oblasti, njihove uzroke i posledice, ciljeve i očekivane efekte donošenja zakona, kao i osnovna načela za uređivanje društvenih odnosa, uključujući prava i obaveze subjekata na koje će se zakon primenjivati. Ovaj dokument se izrađuje na osnovu prethodno sprovedene analize efekata i predstavlja temelj za dalje normativno oblikovanje zakonskih rešenja.[40]

01. Izrada polaznih osnova, predstavlja jednu od ključnih faza u postupku pripreme nacrta zakona, jer su one analitički i metodološki okvir koji omogućava da se zakon zasnuje na jasno definisanim ciljevima, utemeljenim razlozima za donošenje i proceni posledica koje će njegovo donošenje proizvesti u pravnom i društvenom sistemu. Bez prethodne analize postojećeg stanja, uzroka problema i njegovog obima, postoji rizik da buduća legislativa bude parcijalna, nedovoljno precizna ili čak usmerena na pogrešne aspekte društvenih odnosa koje uređuje.

02. **Izrada polaznih osnova podrazumeva razmatranje različitih opcija za rešavanje uočenog problema. Trebalo bi da zakonodavac proceni da li je normativna intervencija uopšte potrebna ili se cilj može ostvariti primenom postojećih propisa, podzakonskim aktima ili sličnim pravnim mehanizmima. Izostanak takve analize može dovesti do stvaranja pravne nesigurnosti, neodgovarajućih i nepreciznih zakonskih rešenja.**

03. Posebno je značajna procena efekata propisa – pravnih, ekonomskih, fiskalnih i društvenih. Bez sagledavanja potencijalnih posledica, zakon može proizvesti neželjene efekte, dodatne troškove za građane, privredu ili organe javne vlasti, kao i poteškoće u primeni. Nedovoljno razrađena rešenja neretko rezultiraju potrebom za hitnim izmenama i dopunama zakona, čime se narušava stabilnost pravnog poretka i poverenje u zakonodavni proces.

04. Izostanak polaznih osnova negativno utiče i na transparentnost postupka. Jasno obrazloženi razlozi za donošenje zakona i analiza njegovih efekata predstavljaju osnov za kvalitetnu stručnu i javnu raspravu. Ukoliko takav polazni dokument ne postoji, javna rasprava se svodi na formalnost, bez mogućnosti suštinskog razmatranja i razumevanja predloženih rešenja.

Ministarstvo finansija je potvrdilo da „polazne osnove za otpočinjanje priprema za izradu nacrta zakona nisu sačinjene kao poseban dokument".[41] Dakle, u fazi pripreme nacrta zakonskog teksta, nisu:

- analizirani i prikazani problemi u ovoj oblasti,
- analizirani i prikazani uzroci i posledice uočenih problema,
- predstavljeni ciljevi i očekivani efekti donošenja novog zakona.

38 Poslovnik Vlade, *Službeni glasnik RS*, br. 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014, 8/2019 i 106/2025, član 41b, stav 1.

39 Pravni okvir u postupku izrade nacrta zakona i drugih opštih akata koji su inicirani od strane ministarstava i Vlade Republike Srbije, na prvom mestu, čine Zakon o državnoj upravi (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 i 47/2018), Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata (*Službeni glasnik RS*, br. 51/2019) i Poslovnik Vlade (*Službeni glasnik RS*, br. 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014, 8/2019 i 106/2025).

40 Zakon o planskom sistemu, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2018, član 41.

41 Dopis Ministarstva finansija br. 000021934 2026 10520 019 000 000 001 od 16. 1. 2026. godine.

4.2.3. *Javne konsultacije*

Ministarstvo finansija nije sprovelo konsultacije o nacrtu zakona.

Faza sprovođenja konsultacija ima cilj da nadležni organ (u ranoj fazi) pribavi i razmotri informacije, stavove, primedbe i predloge relevantnih subjekata, pre svega pravnih i fizičkih lica na čiji se položaj, prava i obaveze odnosi nacrt zakona, ali i šire javnosti. Ovaj proces podrazumeva i učešće drugih državnih organa, udruženja i stručne javnosti, na način kojim se obezbeđuje otvorenost i delotvorno učešće u skladu sa zakonom.[42]

Posebno je važno da, kada se u vezi sa određenim pitanjem od značaja za pripremu nacrta zakona mogu identifikovati različite društvene grupe i pojedinci sa **suprotstavljenim stavovima**, nadležni organ obezbedi njihov ravnopravan tretman u konsultativnom procesu.[43] Time se garantuje pluralizam mišljenja i izbegava selektivno uključivanje zainteresovanih aktera.

Postoji više načina na koje je Ministarstvo finansija moglo da uključi javnost u ovoj fazi, uključujući organizovanje okruglih stolova, fokus grupa, panel-diskusija i polustrukturiranih intervjua, kao i prikupljanje pisanih komentara upućivanjem poziva određenom krugu zainteresovanih subjekata i/ili objavljivanjem poziva na portalu *e-Konsultacije*.[44]

4.2.4. *Javna rasprava*

Javnost je o činjenici da se uopšte planira donošenje ovog zakona obaveštena tek u fazi javne rasprave, kada je njegov nacrt već bio sačinjen i objavljen, a ključna zakonska rešenja već definisana. U takvim okolnostima, mogućnost javnosti da suštinski utiče na sadržinu zakona je značajno ograničena. Naime, u fazi javne rasprave javnost ima priliku da raspravlja, razmatra i kritikuje rešenja koja je zakonodavac već izabrao i odredio pravac delovanja javne politike. Sa druge strane, uključivanje javnosti u ranoj fazi omogućava njeno učešće u trenutku u kom su sve opcije još uvek otvorene i u kom javnost može efektivno da utiče na pravac delovanja i da razmatra različite javnopolitičke opcije. Nasuprot tome, u fazi javne rasprave ne postoje različite opcije na stolu.

4.2.5. *Zašto minimalni rokovi za javnu raspravu nisu dovoljni?*

Javna rasprava o predloženom zakonu je, po uobičajenim praksama, sprovedena u trajanju od samo 20 dana, uprkos činjenici da se radi o potpuno novom propisu kojim se uvodi novi porez sa dalekosežnim ekonomskim i društvenim posledicama. U takvim okolnostima, trajanje javne rasprave moralo je biti znatno duže nego u slučajevima kada se, na primer, donose izmene i dopune zakona koji se već duži niz godina primenjuju. Takvo postupanje ukazuje na svesno opredeljenje predlagača zakona da učešće javnosti tretira kao proceduralnu obavezu, umesto da komentare i sugestije prikupljene tokom javne rasprave koristi za stvarno unapređenje kvaliteta predloženog propisa.

Tokom javne rasprave pristigao je veliki broj komentara zainteresovane i stručne javnosti, organizacija civilnog društva, kao i kompanija na koje će se predloženi propis neposredno primenjivati. Međutim, sadržina dostavljenih komentara ukazuje na to da njihov broj ne može biti tumačen kao pokazatelj uspešno sprovedene javne rasprave, već pre kao indikator da objavljeni materijali nisu sadržali jasnu, sveobuhvatnu i razumljivu analizu uticaja zakona na građane, privredu i javne finansije, usled čega nisu bile obezbeđene osnovne pretpostavke za smisleno i delotvorno učešće javnosti u procesu.

Sa druge strane, Ministarstvo finansija u izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu zakona iznosi stav da su trajanje i forma javne rasprave bili adekvatni, uz obrazloženje da je „bilo dovoljno vremena da se odgovori na sva pitanja i razmotre sve teme."[45] Međutim, iz izveštaja nije jasno na osnovu kojih kriterijuma je donet takav zaključak, niti na koji način je procenjeno da je period od 20 dana dovoljan za razmatranje složenih fiskalnih, ekonomskih i društvenih implikacija uvođenja novog poreza. Nije jasno ni kako je zaključeno da su identifikovana sva relevantna pitanja i obuhvaćene sve teme od značaja. Navedeno ukazuje na to da Ministarstvo ne pravi jasnu razliku, bilo namerno ili slučajno, između javne rasprave kao događaja na kojem se usmeno iznose primedbe i javne rasprave kao vremenskog perioda namenjenog informisanju javnosti i dostavljanju obrazloženih pisanih komentara.

Važno je ukazati i na dobru praksu prilikom primene Arhuske konvencije i utvrđivanja značenja „razumnih vremenskih rokova", gde se optimalnim periodom smatra period od šest (6) nedelja za upoznavanje javnosti sa sadržinom dokumenata i još šest nedelja za iznošenje svojih komentara i primedbi. Dakle, „blagovremeno" u ovom pogledu znači da se javnosti daje dovoljno vremena da razmotri pružene informacije i razvije mišljenje o postojećem nacrtu zakona, što ne može učiniti u periodu od 20 dana.[46] Iako Arhuska konvencija ne propisuje obavezu u pogledu razlikovanja rokova za uvid u dokumentaciju i za dostavljanje komentara, čini se da bi takvo precizno normiranje bilo ne samo svrsishodno, već i naročito primereno kad je reč o obezbeđivanju delotvornog učešća javnosti.[47]

42 Zakon o državnoj upravi (*Službeni glasnik*, br. RS 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 i 47/2018), član 77 i Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata (*Službeni glasnik RS*, br. 51/2019), član 2.

43 Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata, član 2. stav 3.

44 Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata, član 5. stav 1.

45 Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte dostupan je na: *https://www.mfin.gov.rs/sr/propisi-1/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-porezu-na-emisije-gasova-sa-efektom-staklene-bate-1* („Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu zakona").

46 United Nations, ECE/MP.PP/C.1/2009/4/Add.1, para. 44.

47 United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention – An Implementation Guide, Second edition* (poslednji pristup 21. 1. 2026).

4.2.6. *Da li je javna rasprava rezervisana samo za stručnjake?*

U poslednje vreme u javnosti se ističe argument da su pitanja u oblasti energetike i fiskalne politike isuviše složena i tehnički zahtevna da bi u njihovom oblikovanju učestvovala šira javnost, te da proces izrade takvih propisa treba ograničiti na uski krug stručnjaka. Prema ovom shvatanju, uloga javnosti svodi se na puko informisanje o odlukama koje su već donete. Takav pristup, međutim, nije u skladu ni sa međunarodnim obavezama Republike Srbije, uključujući principe sadržane u Arhuskoj konvenciji, niti sa osnovama demokratskog društva.

Javna rasprava nije i ne sme biti rezervisana isključivo za stručnjake. Iako je razumljivo da ne mogu svi građani u potpunosti razumeti tehničke i tehnološke aspekte određenih politika, efekti i posledice tih odluka moraju biti jasni i razumljivi svima. Upravo u tome i jeste suština javne rasprave: ne u tome da svi učesnici raspolažu istim nivoom stručnog znanja, već da svi na koje se propis odnosi dobiju mogućnost da razumeju njegove efekte i da se o njima izjasne. Ukoliko predlagač zakona nije u mogućnosti da na jasan i pristupačan način objasni posledice predloženih rešenja, to ne predstavlja manjak kapaciteta javnosti, već ozbiljan nedostatak u samom procesu izrade javne politike.

Javnost, kao društvo posmatrano u celini, nije zajednica neukih i neobaveštenih građana koji nisu u mogućnosti da razumeju javne politike i koji treba da bespogovorno prihvate ishode procesa donošenja odluka. Ovakvo razumevanje odnosa građana i donosilaca odluka izraženo je u često ponavljanoj frazi da „građani ne treba da se bave politikom" i da se njihovo demokratsko pravo da odlučuju o javnim poslovima iscrpljuje učešćem na izborima. Ovom prevaziđenom razumevanju odnosa građana i donosilaca odluka, koje dominira u praksi donošenja odluka u Srbiji, jasnim argumentima suprotstavljaju se i tradicionalne i moderne teorije demokratije. **Osnovni elementi demokratskih političkih sistema upravo jesu stabilne institucije koje služe za kolektivno donošenje odluka i koje stvaraju preduslove da građani i društvene grupe nastoje da ostvare svoje političke težnje kroz politički sistem.**[48] **Habermas ističe da legitimitet demokratskih odluka ne proizlazi isključivo iz formalnih procedura većinskog odlučivanja, već iz kvaliteta procesa u kom se te odluke oblikuju, odnosno iz otvorene, inkluzivne i racionalne javne rasprave u kojoj građani imaju stvarnu mogućnost da učestvuju u formiranju političke volje. Pravo i javne politike mogu pretendovati na legitimnost samo ukoliko su rezultat komunikacionih procesa u kojima svi pogođeni akteri imaju priliku da iznesu argumente i utiču na ishod. Na taj način se demokratija ne svodi na periodične izborne cikluse, već podrazumeva stalnu interakciju između građana i institucija kroz javnu sferu.**[49]

Ovakvo razumevanje demokratije nije ostalo samo u domenu političke teorije, već je našlo svoju konkretizaciju i u savremenim pravnim instrumentima koji uređuju učešće javnosti u donošenju odluka, a naročito u Arhuskoj konvenciji, koja uspostavlja pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka u oblasti zaštite životne sredine – u fazi kada su sve opcije još uvek otvorene. Konvencija polazi od pretpostavke da su građani sposobni da razumeju i ocenjuje javne politike, te da njihovo učešće doprinosi kvalitetu, transparentnosti i legitimnosti odluka. *Pravo na pristup informacijama, učešće javnosti u odlučivanju i pristup pravdi ne predstavljaju samo proceduralne garancije, već konkretizaciju ideje o javnosti kao aktivnom učesniku, a ne pasivnom posmatraču*.

Posebno značajnu ulogu u ovom procesu imaju mediji, koji bi morali biti ključni kanal za pravovremeno, potpuno i razumljivo informisanje građana o planovima države, kao i prostor za otvaranje smislenih i argumentovanih javnih debata.

U demokratskom društvu, javnost bi morala imati priliku da se tokom dužeg vremenskog perioda upozna sa ciljevima predloženog zakona, potencijalnim koristima i rizicima koji iz njega proizlaze, kao i sa alternativnim rešenjima. Otvorena diskusija, uključujući i sučeljavanje različitih stavova, omogućava građanima da razumeju kako će konkretne mere uticati na njihov svakodnevni život. Međutim, praksa pokazuje da se u Srbiji odluke najčešće donose u najkraćim zakonom dozvoljenim rokovima, uz minimalnu javnu vidljivost i bez stvarnog dijaloga. Rezultat takvog procesa nije informisana i uključena javnost, već privid transparentnosti, uz dalje urušavanje poverenja građana u institucije i u sam proces kreiranja javnih politika.

4.3. Bez dostupnih analiza nema ni kvalitetnih odluka

Da li su javnosti, stručnoj zajednici i privredi bile dostupne sve relevantne analize i informacije na osnovu kojih bi se mogla doneti utemeljena odluka o adekvatnosti predloženog zakona? Ako ove analize i informacije nisu bile dostupne, onda se nužno postavlja i pitanje na osnovu čega su utvrđena pojedina rešenja u predloženom zakonu.

U tom kontekstu, posebno je važno razjasniti na koji način je određena početna poreska stopa od 4 evra po toni CO_2eq i na kojim konkretnim podacima, ulaznim parametrima i metodološkim pretpostavkama se ona zasniva. Ako se ima u vidu da je u INEKP-u predviđeno uvođenje cene emisija od 4 €/t od 2027. godine, uz postepeno povećanje na 40 €/t do 2030. godine i dostizanje projektovane cene *EU ETS* do 2045. godine, početna pretpostavka je bila da je dati iznos preuzet iz tog dokumenta.[50]

48 Osnovni elementi demokratskih političkih sistema prema Gabrijelu Almondu i Dejvidu Istonu, citirano prema: Hiks, Sajmon. 2007. *Politički sistem Evropske unije*, Beograd: „Službeni glasnik", str. 24.

49 Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge. MIT Press.

50 Treba imati u vidu da nije potpuno jasna ni sama osnova i logika ovakve trajektorije promene cene pretpostavljena u INEKP-u.

U Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu zakona navodi se da iznos poreske stope od 4 evra nije utvrđen na osnovu INEKP-a, već kao rezultat „zasebne sveobuhvatne analize", koja nije objavljena niti učinjena dostupnom javnosti. Ukoliko takva analiza postoji, zbog čega nije prezentovana javnosti i stručnoj zajednici? Ko je izradio navedenu analizu i na osnovu kojih podataka? U okolnostima u kojima ulazni podaci, metodologija i projekcije nisu poznati, nije moguće izraditi pouzdanu procenu efekata primene propisa niti sagledati njegov stvarni uticaj.

Na zahtev da se dostave analize na osnovu kojih je određena poreska stopa, kao i sve druge analize koje su prethodile izradi zakona, Ministarstvo finansija je odgovorilo da je „analitička osnova integrisana u obrazloženje nacrta zakona", te da „posebne analize kao samostalni dokumenti nisu sačinjavane".[51] Međutim, u samom obrazloženju nacrta zakona ne postoje proračun, metodološko objašnjenje, projekcija niti referenca na izvore podataka koji bi makar načelno ukazali na to kako se došlo do predloženog rešenja.

Ukoliko zaseban dokument ne postoji, a metodologija i podaci nisu javno predstavljeni, proizlazi da je poreska stopa određena na osnovu internog, nedokumentovanog misaonog procesa nepoznatih pojedinaca ili više službenika, bez stručne verifikacije i bez mogućnosti javne provere. Uvođenje nove poreske obaveze na takav način predstavlja krajnje neozbiljan pristup izradi i donošenju propisa.

Dodatno se postavlja pitanje na osnovu kojih analiza je zaključeno da će poreska stopa od 4 evra po toni ostvariti cilj zakona, koji Ministarstvo finansija u obrazloženju predloga zakona definiše kao „sistemsko smanjenje emisija *GHG* kroz ekonomsku internalizaciju eksternih ekoloških troškova".[52] Svaka pretpostavka mora imati jasan i proverljiv izvor, a analiza mora biti zasnovana na relevantnim i ažurnim podacima, uz izradu realističnih proračuna i projekcija koje omogućavaju procenu ekonomskih i fiskalnih efekata, ali i očekivanog smanjenja emisija *GHG*.[53] U odsustvu takvih podataka i projekcija, predložena poreska stopa predstavlja normativnu odluku donetu bez adekvatnog analitičkog uporišta i bez jasno dokazane veze između visine poreske obaveze i ciljeva koji se zakonom žele postići.

Dodatni problem predstavlja nejasnoća u pogledu dinamike usklađivanja domaće poreske obaveze sa cenom emisija u EU, koja se trenutno kreće oko 70–72 €/t CO_2.[54] Prema projekcijama iz INEKP-a, sa početnom cenom od 4 €/t CO_2, očekuje se da cena u Srbiji do 2030. godine dostigne oko 40 €/t CO_2, nakon čega bi u, relativno kratkom, periodu od 5 godina došlo do potpunog usklađivanja sa cenom na evropskom tržištu. Međutim, nije jasno na osnovu kojih pretpostavki se polazi od toga da će cena u EU ostati na nivou koji omogućava takvo „naglo" usklađivanje. Naprotiv, dostupne projekcije ukazuju na dalji rast cene ugljenika u okviru *EU ETS*-a. Očekuje se da bi cena do 2030. godine mogla dostići oko 100 €/t CO_2, dok bi se nakon 2030. godine, usled progresivnog smanjenja količine emisionih jedinica u opticaju, mogla kretati u rasponu od 130 €/t CO_2 do 200 €/t CO_2.[55]

Upravo zbog navedenih nedostataka zabrinjava navod iz Izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu zakona da će se utvrđivanje i eventualna promena poreske obaveze vršiti isključivo izmenama zakona, u skladu sa „budućim procenama optimalnog nivoa poreske obaveze". Ko će vršiti te procene, na osnovu kojih podataka, prema kojoj metodologiji? U situaciji u kojoj početna stopa nije zasnovana na javno dostupnoj i proverljivoj analizi, najava budućih procena zvuči kao nastavak samovoljnog i proizvoljnog kreiranja fiskalne politike.

4.4. Obrazloženje zakona

Obrazloženje zakona ne sadrži niz osnovnih elemenata koji bi javnosti omogućili da razume ključne institute i pojedinačna rešenja, kao ni razloge za izbor konkretnih normativnih rešenja. Posebno izostaju jasna identifikacija problema koje zakon treba da reši, precizno definisani ciljevi koji se njegovim donošenjem žele postići, razmatranje alternativnih rešenja, kao i obrazloženje zašto je upravo predloženo rešenje ocenjeno kao najadekvatnije.

Čini se da nakon čitanja obrazloženja čitalac ostaje sa više pitanja nego odgovora, što je u potpunosti suprotno njegovoj osnovnoj svrsi. Konačno, stiče se utisak da su ciljevi unapred deklarisani, a da su obrazloženje i tzv. „analiza efekata" naknadno sastavljeni kako bi potvrdili već odabrano normativno rešenje.

Navedeni nedostaci se jasno mogu uočiti prilikom analize sledećih aspekata:

01. U obrazloženju se poziva na dokumenta koja ne postoje

U obrazloženju zakona sa javne rasprave, Ministarstvo finansija se poziva na dokumenta koja ne postoje ili nisu ni bila predviđena za donošenje („Strategija razvoja Republike Srbije do 2030. godine" umesto Plana razvoja), koja nikada nisu usvojena („Nacionalni akcioni plan za klimatske promene 2019–2030") ili su u tom trenutku već prestala da važe („Program Vlade za period 2022–2026"). Takav propust ne može se smatrati omaškom, već ukazuje na to da predlagač nije vladao osnovnim normativnim i planskim okvirom u oblasti koju ovaj zakon uređuje. Naknadno uklanjanje tih formulacija iz predloga zakona ne menja taj utisak.

02. Obrazloženje je u velikoj meri repetitivno i samopotvrđujuće

Tvrdnja da je „donošenje ovog zakona najbolji način za rešavanje problema iz razloga što se radi o zakonskoj materiji koju je jedino i moguće regulisati donošenjem zakona" ne predstavlja

51 Dopis Ministarstva finansija br. 000021934 2026 10520 019 000 000 001 od 16. 1. 2026. godine.

52 Predlog Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte dostupan na *http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/14_saziv/2230-25%20-%20Lat..pdf*.

53 Obrazloženje ne sadrži čak ni procenu o očekivanom prihodu budžeta na osnovu uvođenja novog oblika poreza.

54 Trading Economics, *EU Carbon Permits* (poslednji pristup 20. 1. 2026).

55 Procenjena cena tCO2 na tržištu EU 2030. godine je 100 EUR prema: Impact assessment for the establishment of a regional Emission Trading System in Energy Community Contracting Parties – NEAR.A3, Trinomics, Athens 2024. Procene cena emisionih jedinica nakon 2030. godine dostupne na: Enerdata, *Carbon price forecast under the EU ETS* i Homaio, *What are the EUA price forecasts for 2030?* (poslednji pristup 10. 3. 2026).

adekvatno obrazloženje. Time se ne objašnjava **zašto je baš predloženi model normativnog uređenja potreban, opravdan i najprimereniji**, već se samo konstatuje da se porez uvodi zakonom zato što se porez uvodi zakonom. Koristi se uopštena terminologija javnih politika tipa „uspostavljanje fiskalnog mehanizma", „sistemsko smanjenje emisija", „internalizacija eksternih troškova" i „podsticanje investicija u vezi sa zelenom tranzicijom", ali bez konkretizacije, podataka i projekcija.

03. Iz obrazloženja se ne vidi da je prethodno sprovedena analiza problema koji zakon navodno rešava

Nije objašnjeno koje konkretne emisije, u kom obimu, iz kojih sektora i od kojih obveznika predstavljaju problem koji se ovim zakonom adresira, niti je pokazano zbog čega postojeći regulatorni okvir nije dovoljan. Bez toga, formulacija o „sistemskom smanjenju emisija" ostaje na nivou političke proklamacije.

04. Obrazloženje ne sadrži gotovo nikakvu vezu između ciljeva i predloženih rešenja

Zakon se istovremeno predstavlja kao instrument za smanjenje emisija i promenu ponašanja emitera, kao fiskalni mehanizam za obezbeđivanje budžetskih prihoda i kao odgovor na međunarodne klimatske obaveze i konkurentske pritiske povezane sa *CBAM*-om. Međutim, nije obrazloženo na koji način bi predložena poreska stopa i predloženi mehanizam trebalo da dovedu do smanjenja emisija, podsticanja tehnoloških promena ili usklađivanja sa međunarodnim obavezama. Drugim rečima, nije obrazloženo kako bi predloženi zakon te ciljeve zaista mogao da ostvari.

05. Iz obrazloženja se ne vidi da su ozbiljno razmatrane alternative

Tvrdnja da „ne postoji druga mogućnost" zato što se porezi mogu ustanoviti samo zakonom ne odgovara na suštinsko pitanje. Pitanje nije da li se porez formalno uvodi zakonom, već da li je u konkretnim okolnostima uvođenje novog poreza najprimerenije rešenje u odnosu na druge instrumente, odnosno druga regulatorna rešenja. Ni alternative koje su pomenute nisu zaista analizirane. Dobrovoljni programi, subvencije, podsticaji, kao ni kvote ni dozvole za emisije, nisu razmotreni kroz jasne kriterijume, procenu troškova, institucionalne kapacitete, očekivane efekte, vremenski okvir ili uporednu praksu. Umesto analize, ponuđene su samo opšte i neproverljive tvrdnje. Ni pozivanje na Singapur, Tajvan, Južnu Afriku i Francusku ne menja taj utisak, jer sama činjenica da pojedine države primenjuju određeni oblik naplate ugljenika ne predstavlja objašnjenje zbog čega bi baš rešenje predloženo zakonom bilo najbolje u domaćem kontekstu.

06. Umesto ekonomske analize ponuđen je niz optimističnih tvrdnji

U obrazloženju se tvrdi da će administrativni troškovi biti „niski i razumni", da će uticaj na konkurentnost biti ograničen, da se ne očekuje negativan uticaj na konkurenciju, kao i da će zakon dugoročno podstaći investicije, energetsku efikasnost i očuvanje konkurentnosti domaće privrede. Međutim, za takve tvrdnje nisu ponuđeni odgovarajući podaci i proračuni. Istovremeno, iako se priznaje da zakon uvodi novu finansijsku obavezu i povećava troškove proizvodnje, izostaje ozbiljna analiza načina na koji će se taj trošak preliti na cene, tržišno ponašanje, investicione odluke i položaj obveznika na domaćem i inostranom tržištu. Pored toga nisu analizirani ni troškovi domaće privrede koji će posredno nastati plaćanjem takse za *CBAM* pri uvozu proizvoda u EU.

Uticaj na konkurentnost privrede može biti ograničen, ali samo pod uslovom da poreska stopa ostane 4 evra po toni CO_2 (i to ne na ukupne emisije, već samo na deo emisija iznad referentnih emisija). To zaista ne bi značajno povećalo troškove proizvodnje u meri u kojoj bi to ugrozilo poslovanje i konkurentnost. Međutim, ovako niska poreska stopa, koja značajno odstupa cene tone CO_2 na tržištu emisija EU svakako ne može pružiti dugoročni podsticaj za investicije u dekarbonizaciju. Značajniji podsticaj bi zapravo pružio *CBAM*, čiji će troškovi postepeno rasti do 2034. godine, pre svega za izvozno orijentisane sektore (gvožđe i čelik, aluminijum, đubriva).

07. Nema ozbiljne procene društvenih efekata bez prethodne analize!

U delu koji se odnosi na društvene efekte zakona obrazloženje polazi od činjenice da građani nisu neposredni obveznici poreza, pa se iz toga izvodi zaključak da ne postoje značajniji negativni efekti. Istovremeno, mogući uticaji na troškove života, cene energije i drugih proizvoda, tržište rada i položaj osetljivih grupa pominju se samo usput i odmah relativizuju kao ograničeni, postepeni ili dugoročno pozitivni, bez podataka, procena i jasne metodologije. Obrazloženje ne ukazuje na to kako će se ovaj porez posredno odraziti na domaćinstva, potrošnju, troškove života i položaj najugroženijih društvenih grupa.

Društveni efekti zaista mogu biti ograničeni sa ovako dizajniranim porezom, ali je takav zaključak trebalo obrazložiti i potkrepiti dokazima u analizi efekata. Najdirektniji efekat za građane i privredu mogao bi da bude rast cene električne energije, zbog poreskog opterećenja EPS-a sa oko 120 miliona evra godišnje, što nije zanemarljivo. Međutim, Zakonom se istovremeno predviđa mogućnost poreskog kredita za EPS, koji bi mogao da iznosi 90 do 100 miliona evra (pod uslovom da EPS investira u dekarbonizaciju), zbog čega bi efektivno poresko opterećenje moglo da bude zanemarljivo za ovu kompaniju. EPS taj trošak može da internalizuje bez povećanja cene električne energije za domaćinstva i privredu. Kao i u prethodnom slučaju, sve ovo važi pod pretpostavkom da poreska stopa ostane ovako niska.

08. Izjave o usklađenosti

Nacrt zakona je pripremljen bez jasne analitičke i strateške osnove, što se posebno vidi u činjenici da obavezna izjava o usklađenosti sa strateškim dokumentima Vlade nije ni popunjena – nije označeno da li je zakon usklađen, niti je navedeno sa kojim dokumentima. Time se dovodi u pitanje njegova povezanost sa postojećim javnim politikama, a posledice toga su konkretne: otežana je institucionalna kontrola, smanjena pravna sigurnost i onemogućeno je ozbiljno praćenje efekata zakona. Istovremeno, ni usklađenost sa pravom EU nije jasno obrazložena, jer nedostaje navođenje ključnih propisa poput Direktive o sistemu za trgovinu emisijama. U celini, zakon ne deluje kao rezultat promišljene politike već pre kao reaktivna mera doneta bez jasnog plana kako će se uklopiti u budući okvir za *EU ETS*.

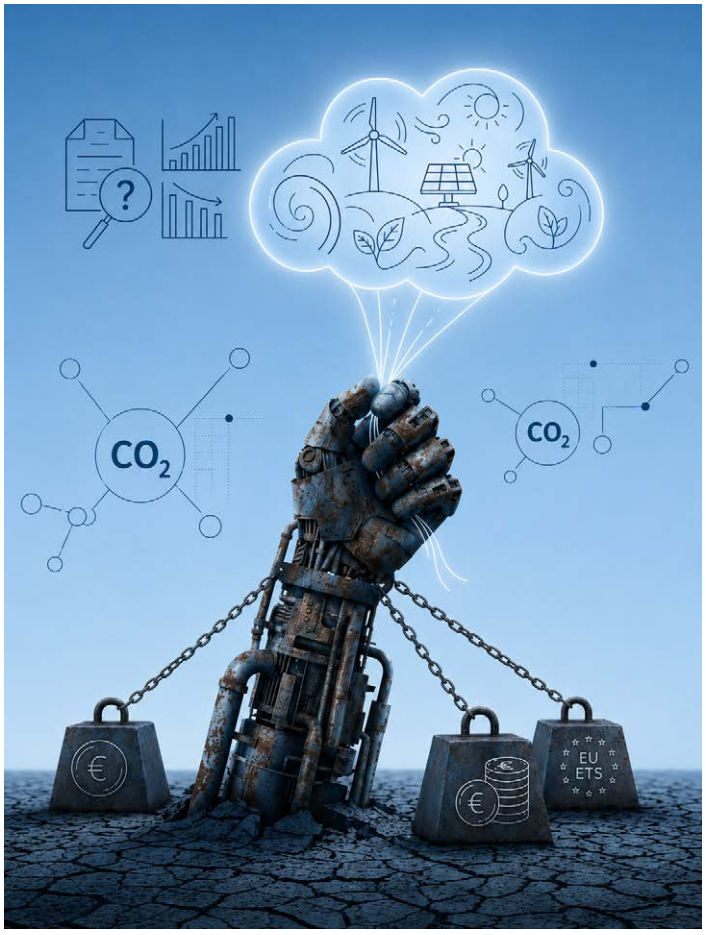
5. Nedostaci zakona potvrđeni i u mišljenjima nadležnih organa

U postupku pripreme nacrta zakona pribavljaju se mišljenja organa državne uprave čiji je delokrug povezan sa pitanjima koja se uređuju tim aktom.[56] Jedno od najvažnijih mišljenja u tom procesu jeste mišljenje Republičkog sekretarijata za javne politike o nacrtu zakona, kao i o analizi efekata zakona.[57] U dostavljenom izveštaju o sprovedenoj analizi efekata, **Republički sekretarijat za javne politike konstatuje da je „predlagač propustio da prikaže početne i odredi ciljne vrednosti pokazatelja učinka na osnovu kojih će se pratiti ispunjenje ciljeva, kao i rok za dostizanje ciljne vrednosti."**[58] Istovremeno je navedeno da je „u okviru analize efekata predlagač procenio veličinu poreza koji će platiti jedan emiter *GHG* (cementara), ali je propustio da prikaže efekte ovog poreza na rast cena proizvoda emitera i efekata rasta cena na proizvode u drugim granama koje koriste proizvode emitera kao sirovine", uz dodatno zapažanje da je „predlagač propustio da prikaže potrebne aktivnosti Poreske uprave u vezi unapređenja softvera, kao i način na koji će se ostvariti saradnja sa ministarstvom nadležnim za zaštitu životne sredine u cilju pravilnog obuhvata svih emitera *GHG* koji postaju obveznici poreza."[59] Republički sekretarijat za javne politike, najzad, pozvao je predlagača zakona da „u toku primene zakona sprovede *ex-post* analizu efekata propisa", zaključivši da „nacrt zakona sadrži delimičnu analizu efekata propisa".[60] Ne postoje javno dostupne informacije o tome na koji način je Ministarstvo finansija odgovorilo na izdato mišljenje. Nije poznato ni da li je Generalni sekretarijat Vlade zahtevao od Ministarstva finansija da ispravi nedostatke.

To što je predlagač propustio da prikaže početne i ciljne vrednosti pokazatelja učinka, kao i rok za dostizanje ciljne vrednosti predstavlja suštinski nedostatak u planiranju zakonodavne politike u jednoj oblasti. Bez jasno utvrđenog polaznog stanja i merljivih ciljeva, nije moguće objektivno pratiti ostvarivanje svrhe zakona, niti sprovesti naknadnu (*ex post*) analizu efekata koje bi zakon trebalo da postigne. Time se umanjuje transparentnost i odgovornost u sprovođenju propisa, a zakon ostaje bez merljivih kriterijuma kojima se ceni njegova uspešnost.

Još jedan od nedostataka u pripremi nacrta zakona odnosi se na tabele usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije, što je obavezan prilog nacrta zakona. Ministarstvo finansija je, međutim, objasnilo da „tabela usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije nije sačinjena kao poseban dokument".[61] Tabela usklađenosti predstavlja instrument u postupku pripreme nacrta zakona u oblastima koje su predmet pravnog uređenja Evropske unije, čija je svrha da omogući sistematičan i transparentan prikaz odnosa između odredaba predloženog nacionalnog propisa i relevantnih izvora prava Evropske unije. Ovaj dokument ima poseban značaj u našem pravnom sistemu, budući da je Srbija kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, pa provera usklađenosti pomoću navedene tabele omogućava jasan i sveobuhvatan prikaz usklađenosti nacionalnog propisa koji se predlaže sa pravnim tekovinama Evropske unije.

Uprkos ozbiljnim propustima u pripremi nacrta zakona, Republički sekretarijat za zakonodavstvo je 31. oktobra 2025. godine obavestio Ministarstvo finansija da je „razmotrio Nacrt zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte" te da „sa aspekta delokruga ovog sekretarijata na nacrt zakona nemaju primedbi."[62]



56 Poslovnik Vlade, *Službeni glasnik RS*, br. 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014, 8/2019 i 106/2025, član 39a.

57 Poslovnik Vlade, član 46.

58 Dopis Republičkog sekretarijata za javne politike br. 011-00-162/2025-02 od 4. 11. 2025. godine.

59 *Ibid*.

60 *Ibid*.

61 Dopis Republičkog sekretarijata za javne politike br. 011-00-162/2025-02 od 4. 11. 2025. godine.

62 Dopis Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo br. 011-00-424/2025-01.

6. Vladavina podzakonskih akata umesto vladavine zakona

Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte ne predstavlja izuzetak u odnosu na dugogodišnju praksu fragmentarnog pristupa izradi propisa, gde se materija koju je potrebno urediti zakonom prepušta uređivanju podzakonskim aktima, koji se, po pravilu, usvajaju bez javne rasprave. Takođe, u fazi izrade polaznih osnova propušta se identifikovanje svih relevantnih propisa koje je potrebno izmeniti i uskladiti radi efikasne primene zakona koji se donosi. Drugim rečima, *prilikom donošenja propisa najčešće se ne razmatra normativni okvir u celini, pa samim tim se čak ni načelno ne sagledavaju posledice koje će novi propis proizvesti*.

Ovakav pristup rezultira praksom u kojoj se zakon usvaja, započinje njegova primena, a ključni elementi potrebni za njegovu primenu se razrađuju naknadno, kroz podzakonske akte, često sa značajnim zakašnjenjem, dok se neusklađenosti sa drugim propisima koji onemogućavaju primenu određenih odredbi rešavaju „u hodu", od slučaja do slučaja. Posledica je svojevrsno „isprobavanje efekata propisa" u realnom vremenu, pri čemu se nedostaci, nedoslednosti ili nemogućnost primene utvrđuju tek u fazi implementacije, a naknadno usklađivanje vrši kroz niz vremenski, logički i materijalno nepovezanih intervencija. Instrumenti koji bi trebalo da takve rizike preduprede, pre svega analiza efekata propisa, često izostaju ili su formalno sprovedeni bez suštinskog preispitivanja predloženih rešenja. Rezultat su propisi sa brojnim pravnim prazninama, koje otvaraju prostor za proizvoljna tumačenja i neujednačenu primenu, uz učestale, *ad hoc* izmene, koje dodatno potkopavaju poverenje građana u institucije.

Od predlagača zakona i zakonodavca se očekuje da anticipira posledice donošenja propisa, uključujući međuzavisnost pojedinih odredaba i uslova neophodnih za njihovu primenu. Donošenje sistemski važnog zakona kojim se uvodi novi porez, a čija primena zavisi od donošenja podzakonskih akata od strane tri različita ministarstva, bez istovremenog sagledavanja celokupnog normativnog okvira, predstavlja u najmanju ruku „normativni" eksperiment u nekontrolisanim uslovima, u kojem svi učestvujemo.

Navedeni rizici ne bi nužno bili u potpunosti otklonjeni, ali su mogli biti znatno ublaženi da je javna rasprava bila sprovedena tako da obuhvati ne samo nacrt zakona, već i nacrte podzakonskih akata kojima se uređuju pitanja od ključnog značaja za njegovu primenu. Ne postoji uverljiv razlog da se oni donose odvojeno, posebno uz obrazloženje da će biti usvojeni u roku od 180 dana zbog „složenosti materije" i potrebe za dodatnim analizama i konsultacijama sa stručnjacima. Ukoliko su takve analize neophodne, postavlja se pitanje zašto se žuri sa donošenjem zakona pre nego što su ti elementi razrađeni, odnosno pre nego što je poznato na koji će način ključna pitanja biti uređena. U ovom trenutku, bez podzakonskih akata, ključne odredbe zakona ostaju potpuno nepoznate privredi i javnosti, a čini se i Ministarstvu finansija. Predloženi pristup nije nemoguć, niti je bez presedana. Primera radi, prilikom sprovođenja javne rasprave o Nacrtu zakona o planskom sistemu, uz nacrt zakona su istovremeno predstavljeni i nacrti podzakonskih akata koji će biti doneti na osnovu tog zakona.[63]

6.1. Utvrđivanje poreske osnovice može biti uređeno isključivo zakonom

Ustav Republike Srbije, kao pravni akt najviše pravne snage, jasno propisuje da se sredstva iz kojih se finansiraju nadležnosti Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave obezbeđuju iz poreza i drugih prihoda **utvrđenih zakonom.**[64] Navedeno znači da bitni elementi poreza, poput predmeta oporezivanja, određivanja poreskog obveznika, načina utvrđivanja poreske osnovice i poreske stope moraju biti propisani zakonom na jasan, potpun i nedvosmislen način.

Kada je reč o poreskoj osnovici, čiji je način utvrđivanja jedno od ključnih pitanja, Zakon propisuje da se ona utvrđuje kao količina *GHG* koju obveznik emituje u toku poreskog perioda iz svih pojedinačnih postrojenja, **umanjena** za količinu emisija koja je referentna za određeni proizvodni proces, odnosno aktivnost (odnosno referentnu emisiju).

Zakon dalje propisuje da se referentna emisija utvrđuje kao proizvod iznosa referentnih vrednosti emisija koje su utvrđene za određeni proizvodni proces, odnosno aktivnosti kao neizbežne, uprkos upotrebi najnaprednije raspoložive tehnologije i količine proizvedenog proizvoda, odnosno obima preduzete aktivnosti u toku poreskog perioda. Međutim, Zakon **propušta da predvidi i referentne vrednosti** i propisuje da će njih propisati ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine – podzakonskim aktom.

Uobičajena je praksa da se određeni tehnički ili stručni parametri definišu podzakonskim aktom, naročito u oblastima koje zahtevaju specifična znanja i prilagođavanje tehnološkom razvoju (kao što su referentne vrednosti emisija zasnovane na najboljim dostupnim tehnikama), i to samo po sebi ne predstavlja povredu načela zakonitosti. Međutim, u konkretnom slučaju rizik predstavlja činjenica da **referentne vrednosti neposredno utiču na visinu poreske osnovice**. S obzirom na to da se poreska osnovica utvrđuje kao razlika između ukupne emisije i referentne emisije, svaka promena referentnih vrednosti direktno menja iznos poreske obaveze. **Na ovaj se način izvršnoj vlasti, kroz direktan uticaj na poresku osnovicu, dozvoljava da utiče na visinu poreza, bez izmene zakona**.

63 Republički sekretarijat za javne politike, *Sprovođenje javne rasprave o nacrtu Zakona o planskom sistemu* (poslednji pristup 15. 1. 2026).

64 Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021, član 91.

Navedeno potvrđuje i Ministarstvo finansija, koje, u Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu zakona, navodi da je, radi „obezbeđivanja fleksibilnosti" i „izbegavanja potrebe za čestim izmenama zakona", predviđeno da se metodologija za utvrđivanje referentnih vrednosti detaljno uredi podzakonskim aktom. Međutim, potreba za fleksibilnošću ne može ići na uštrb zakonitosti, budući da poreska osnovica, kao jedan od osnovnih elemenata poreza, mora biti jasno i dovoljno precizno određena, i to isključivo zakonom, a način njenog utvrđivanja se ne sme prepustiti podzakonskim aktima.

Ustavni sud je u više odluka zauzeo jasan stav da nije dopušteno uvoditi taksene osnove koji nisu utvrđene zakonom. Tako je u jednoj odluci obrazložio da jedinica lokalne samouprave nema ovlašćenje da svojim aktom propisuje taksene osnove koje zakon ne predviđa.[65] U drugoj odluci Sud je isti princip potvrdio navodeći da pravni osnov za otpis obračunate, a neplaćene kamate na obaveze po osnovu javnih prihoda, bez obzira na to da li je reč o izvornim prihodima jedinica lokalne samouprave ili drugim vrstama javnih prihoda, može biti isključivo zakon.[66]

Pored ovog osnovnog nedostatka, koji praktično ostavlja ključne elemente obračuna u rukama izvršne vlasti, ostaje i niz pitanja koja zakona ne razjašnjava, kao što su sledeće:

01. Referentne vrednosti i nejasna logika obračuna emisija

Nije jasno na čemu se zasniva zaključak da je uopšte potrebno umanjivati ukupne emisije primenom referentnih emisija, odnosno da li je i na osnovu kojih analiza zakonodavac ovo rešenje optirao kao neophodno za konačni obračun poreske osnovice. Zapravo, jedina konkretna informacija u vezi sa referentnim vrednostima može se naći u Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu zakona, u kojem Ministarstvo finansija navodi da u slučaju električne energije neće biti umanjenja, jer je „vrednost referentne emisije nula". Za sve ostale sektore i aktivnosti izostaje obrazloženje zbog čega se pristupa umanjenju ukupnih emisija, kao i procena u kojoj meri će takvo rešenje uticati na smanjenje poreske obaveze.

02. Šta se podrazumeva pod „najnaprednijim raspoloživim tehnologijama"?

Zakon uvodi pojam „najnaprednije raspoložive tehnologije", ali ne propisuje kriterijume po kojima će se utvrđivati koje su tehnologije „najnaprednije", već to pitanje prepušta ministru nadležnom za poslove zaštite životne sredine da naknadno uredi podzakonskim aktom.[67] Međutim, od sadržine tog pojma zavisi određivanje referentnih vrednosti emisija, a samim tim i visina poreske osnovice. Ono što uvodi dodatnu zabunu jeste da takav pristup odstupa i od logike okvira za *EU ETS* i *CBAM*, na koje se predlagač zakona poziva. Naime, iako se za obračun finansijskih obaveza na osnovu *CBAM*-a takođe koristi razlika između stvarnih i referentnih (engl. *benchmark*) emisija, ovde se referentna emisija množi sa opadajućim korektivnim faktorom (0,975 u 2026. godini, 0,95 u 2027. godini, 0,90 u 2028. do 0 u 2034. godini). Ideja je da se značaj referentnih emisija u obračunskoj formuli postepeno smanjuje, a po isteku tranzicionog perioda taksa za *CBAM* bi se naplaćivala za ukupne emisije (jer se u 2034. referentna emisija množi za korektivnim faktorom 0). U Srbiji se takav mehanizam za sada ne predviđa. Na ovu nepreciznost ukazao je i Fiskalni savet, ističući da je potrebno razjasniti „da li se radi o evropskim standardima ili će referentne vrednosti biti formirane na osnovu najnaprednijih raspoloživih tehnologija prisutnih u Republici Srbiji"[68].

03. Kojom dinamikom će se referentne vrednosti menjati?

Ovo pitanje je posebno važno jer će svaka revizija referentnih vrednosti imati neposredan fiskalni efekat na poresku osnovicu i iznos poreske obaveze. Na potrebu da se ova dinamika jasno uredi ukazuje i Fiskalni savet, koji predlaže da se posebnim stavom definiše vremenski okvir za reviziju referentnih vrednosti, uz obrazloženje da se u narednom periodu očekuje smanjenje referentnih vrednosti Evropske unije, kao i razvoj tehnologija koji će dovesti do smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte u ugljenično intenzivnim sektorima.[69] Fiskalni savet dodatno ističe da, kako bi porez plaćen u Republici Srbiji bio priznat od strane Evropske unije, referentne vrednosti propisane ovim zakonom moraju biti usklađene sa referentnim vrednostima predviđenim u okviru *EU ETS*-a, a time bi se izbegle i administrativne komplikacije za obveznike prilikom izvoza robe u EU koje bi nastale usled neusklađenosti referentnih vrednosti.[70]

6.2. Bez garancije da će prihodi od poreza biti usmereni na dekarbonizaciju

Da bi zakon ostvario svrhu zbog koje se donosi – značajno smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte, neophodno je obezbediti da sredstva prikupljena na osnovu poreza na emisije gasova sa efektom staklene bašte (ili iznos ekvivalentan naplaćenom porezu) budu korišćena za dekarbonizaciju. Predloženi zakon ne uspostavlja mehanizam koji bi garantovao njihovu upotrebu za dekarbonizaciju, već će se ova sredstva raspoređivati u jedinstveni budžet Republike Srbije. *U takvom okviru, Vlada zadržava potpunu diskreciju u odlučivanju o načinu korišćenja ovih sredstava, uključujući mogućnost da iz godine u godinu menja prioritete, prilagođava obim izdvajanja ili preusmerava sredstva na druge budžetske potrebe.* U odsustvu zakonski definisane obaveze u pogledu upotrebe sredstava prikupljenih od poreza na emisije *GHG* (ili ekvivalentnog iznosa) za dekarbonizaciju, ne postoji garancija da će prihodi od poreza na emisije gasova sa efektom staklene bašte biti korišćeni za podršku dekarbonizaciji, te umesto da to bude pravno obavezujući mehanizam, njihova upotreba ostaje predmet političkih odluka izvršne vlasti.

65 Ustavni sud Srbije, IU broj 56/2007, 9. 7. 2009.

66 Ustavni sud Srbije, Iuo 342/2015, 19. 7. 2017.

67 Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, član 3. stav 3.

68 Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu zakona.

69 *Ibid*.

70 *Ibid*.

Iz Izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu zakona jasno proizlazi da su predstavnici privrede ukazali na potrebu da se uspostavi namenski opredeljen mehanizam finansiranja, uključujući i formiranje posebnog fonda za upravljanje prihodima od poreza na emisije gasova sa efektom staklene bašte. Ovakav zahtev iznela je, između ostalog, i Privredna komora Srbije. Međutim, ovaj predlog je odbijen uz obrazloženje da „predlog nije moguće usvojiti jer ne postoji formalan zakonski osnov za korišćenje poreskih prihoda na konkretan način", kao i da, „u skladu sa zakonodavnim okvirom Republike Srbije, sredstva prikupljena po osnovu poreza predstavljaju javne prihode", čija će se „namena ostvarivati kroz alokaciju godišnjeg Zakona o budžetu".

Dodatni problem predstavlja nekonzistentnost u pogledu namene sredstava prikupljenih na osnovu određivanja cene ugljenika, ukoliko se uporedi predloženi zakon sa važećim i planiranim strateškim dokumentima u oblasti energetike i klimatske politike. Naime, u INEKP-u se navodi da će „sredstva prikupljena od određivanja cene ugljenika biti korišćena za stimulisanje investicija u obnovljive izvore energije, povećano uvođenje mera energetske efikasnosti i ublažavanje društvenih i ekonomskih posledica dekarbonizacije"[71]. Slično tome, Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine sa projekcijama do 2050. godine predviđa da bi trebalo da najveći deo ovih sredstava bude usmeren na konkretne projekte usmerene na smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i ublažavanje klimatskih promena, uključujući korišćenje obnovljivih izvora energije, unapređenje energetske efikasnosti, ublažavanje socijalnih posledica rasta troškova energije, ali i tehnologije za prikupljanje i skladištenje ugljen-dioksida.[72] Sa druge strane, nacrt Strategije zaštite životne sredine jasno prepoznaje potrebu za uspostavljanjem posebnog institucionalnog mehanizma za upravljanje sredstvima prikupljenim usled naplate cene ugljenika i odgovarajuće institucionalne strukture koja bi obezbedila njihovu efikasnu i namensku upotrebu.[73]

Primer nedostatka jasnih kriterijuma i ideja za određivanje prioriteta finansiranja jeste predlog da se finansira razvoj tehnologija za prikupljanje i skladištenje ugljen-dioksida. Nije jasno na osnovu kojih analiza ili procena je zaključeno da je opravdano podsticati finansiranje tehnologija za prikupljanje i skladištenje ugljen-dioksida, ako se ima u vidu da njihov ukupni doprinos smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte, u odnosu na potencijalne rizike i uticaje na životnu sredinu, nije razmotren u dostupnim strateškim dokumentima, a sama tehnologija je skupa, uprkos činjenici da se ova opcija neprestano pojavljuje kao jedno od rešenja za smanjenje emisija *GHG* i to, gotovo po pravilu, u zemljama s visokim ugljeničnim intenzitetom, koje se teško odriču proizvodnje energije sagorevanjem fosilnih goriva.

U odsustvu jasne obaveze u pogledu upotrebe sredstava prikupljenih na osnovu oporezivanja emisija *GHG* u svrhu dekarbonizacije i jasnih pravila o tome koja vrsta projekata i aktivnosti može da se finansira iz javnog budžeta, jasno definisani kriterijumi za dodelu podsticaja predstavljaju ključni instrument kojim se može obezbediti da ova sredstva zaista doprinesu ciljevima u pogledu dekarbonizacije.

6.2.1. Podstiče li zakon dekarbonizaciju ili široku diskreciju izvršne vlasti

Zakonom je propisano da poreski obveznik može da ostvari pravo na podsticaje koji se dodeljuju iz budžeta Republike Srbije, a radi **finansiranja klimatske i energetske transformacije** investiranjem u:

01. razvoj obnovljivih izvora energije;

02. energetsku efikasnost;

03. inovativne niskougljenične tehnologije;

04. dekarbonizaciju industrije;

05. zelenu gradnju u skladu sa propisima kojima se uređuju planiranje i izgradnja;

06. podršku pravednoj tranziciji i zaštiti ugroženih domaćinstava;

07. projekte u oblasti energetske tranzicije, uključujući i energetsku infrastrukturu.[74]

Uslovi, kriterijumi i način dodele podsticaja, kao i način izveštavanja i rokovi za izveštavanje o korišćenju tih sredstava biće uređeni podzakonskim aktom, čije donošenje se planira u roku od 180 dana od dana stupanja na snagu zakona.[75] Nacrt zakona nije sadržao odredbu o tome u čijoj nadležnosti je izrada predloga navedenog podzakonskog akta, već je po okončanju javne rasprave precizirano da će predlog pripremiti Ministarstvo zaštite životne sredine.[76]

Da li je opravdano da se sredstva iz ovog režima podsticaja izdvajaju i za „zelenu gradnju"? Zelena gradnja, onako kako je definisana u Zakonu o planiranju i izgradnji, postavljena je veoma široko, pa bez dodatnih zakonskih ograničenja otvara prostor da se kao deo „zelene tranzicije" finansiraju i projekti čija je veza sa stvarnim smanjenjem emisija posredna, teško merljiva ili sporna. Time se sredstva prikupljena na osnovu poreza na emisije mogu usmeravati i na projekte koji više podstiču investitorski urbanizam nego što doprinose klimatskoj tranziciji, uključujući i zahvate na postojećim javnim zelenim površinama, poput planirane izgradnje akvarijuma u parku Ušće.

71 Opis Mere MP_D1 – Primena mera za usklađivanje sa sistemom za trgovanje emisijama EU i/ili uvođenje drugih instrumenata određivanja cene ugljenika, INEKP.

72 Poglavlje 10 – Okvir i ocena uticaja mogućih promena međunarodne pozicije Srbije i integracionih procesa na energetski razvoj, Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine sa projekcijama do 2050. godine.

73 Opis Mere 1.1.5 – Primena mehanizma za usklađivanje sa sistemom trgovine *GHG* emisijama EU i/ili uvođenje drugih instrumenata za određivanje cene ugljenika, Nacrt Strategije zaštite životne sredine – Zelena agenda za Republiku Srbiju za period 2024–2033. godine sa Akcionim planom.

74 Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, član 7.

75 Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, član 10.

76 Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, član 7. stav 2.

Poseban razlog za zabrinutost predstavlja mogućnost dodele podsticaja za finansiranje **„projekata energetske tranzicije, uključujući energetsku infrastrukturu"**, što je integrisano u predlog zakona na inicijativu Elektroprivrede Srbije. EPS je ovaj predlog obrazložio tvrdnjom da takva infrastruktura predstavlja „suštinski preduslov dekarbonizacije proizvodnje električne energije", što je, kako navode, „prepoznato i u Direktivi EU o sistemu trgovanja emisijama". Međutim, ovako definisana odredba ostavlja prostor za proizvoljno tumačenje, jer ne uspostavlja jasne kriterijume za razlikovanje infrastrukture koja podržava dekarbonizaciju od one koja može dugoročno produžiti oslanjanje na fosilna goriva. U nedostatku jasnih ograničenja, ova odredba otvara prostor da se projekti poput izgradnje gasovoda, skladišta gasa, terminala za *LNG* i gasnih elektrana predstave kao „projekti energetske tranzicije", uprkos činjenici da takva ulaganja produžavaju zavisnost od fosilnih goriva i ne doprinose suštinskoj dekarbonizaciji domaćeg energetskog sistema.[77]

U zakonu se predviđa mogućnost da se poreskom obvezniku omogući da ostvari pravo na podsticaje za **projekte podrške pravednoj tranziciji i zaštiti ugroženih domaćinstava**. Ovakvo rešenje, bez jasnih uslova, kriterijuma i načina dodele sredstava otvara niz pitanja o tome na koji način će se sprovoditi mere pravedne tranzicije u Republici Srbiji. Iz ovako predviđenog rešenja se stiče utisak da će određeni privredni subjekti, i to samo oni koji su obveznici ovog poreza, imati mogućnost da se, kroz projekte koji će biti finansirani iz budžeta Republike Srbije, bave osetljivim pitanjima koja zadiru u pitanja zaštite ljudskih prava, imovine i zdravlja ljudi.

Zakon ne precizira koje vrste projekata će biti podobne za dodelu podsticaja, niti uspostavlja jasne kriterijume koji bi ograničili izbor. Umesto toga, u Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu zakona navodi se da će „detaljni kriterijumi, prioriteti i procedure za dodelu sredstava biti uređeni podzakonskim aktima i programima Vlade", uz dodatno „pojašnjenje" da „ovakav pristup omogućava fleksibilnost da se podsticaji usmeravaju ka najefikasnijim merama u skladu sa tehnološkim razvojem i strateškim prioritetima, bez potrebe za čestim izmenama zakona". *Ovakvo zakonsko rešenje, međutim, ne predstavlja pitanje fleksibilnosti, već suštinsko prebacivanje ključnih odluka sa zakonodavne na izvršnu vlast*. Time se izvršnoj vlasti ostavlja širok diskrecioni prostor da, podzakonskim aktima i bez obaveze u pogledu sprovođenja javne rasprave, definiše koje će mere i projekti biti kvalifikovani za finansiranje. Takav pristup značajno umanjuje transparentnost, ograničava učešće javnosti i povećava rizik od politički motivisanog usmeravanja sredstava ka „strateški prioritetnim projektima", istovremeno omogućavajući da se javni resursi koriste za finansiranje projekata koji nisu u skladu sa ciljevima u pogledu energetske tranzicije i dekarbonizacije.

Treba naglasiti da ovakav pristup ne predstavlja uobičajen način regulisanja poreskopravne materije. Naprotiv, poreski zakoni koje donosi Ministarstvo finansija po pravilu precizno i iscrpno uređuju uslove, kriterijume i obim poreskih podsticaja. Tako, primera radi, Zakon o porezu na dobit pravnih lica detaljno propisuje kriterijume za ostvarivanje prava na poreske podsticaje na osnovu ulaganja, uključujući minimalni iznos investicije, obavezan broj novih radnika zaposlenih na neodređeno vreme, period trajanja poreskog oslobođenja, kao i druge uslove koje poreski obveznik mora ispuniti.[78]

6.2.2. *Poreski kredit između zakonodavne nadležnosti i intervencije izvršne vlasti*

U poreskom sistemu Republike Srbije, poreski kredit predstavlja jednu od poreskih olakšica, odnosno iznos za koji se umanjuje utvrđena poreska obaveza.[79] S obzirom na to da predstavlja *odstupanje od opšte obaveze plaćanja poreza*, slučajeve, način i uslove za njegovo ostvarivanje zakon mora propisati **precizno, jasno i potpuno**.

Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte propisuje pravo na poreski kredit kao posebnu pogodnost za elektroenergetski sektor, u visini od 20% finansijskih sredstava koja je obveznik uložio u mere i aktivnosti usmerene na smanjenje emisija CO_2eq. Međutim, zakon ustanovljava ovo pravo, a izvršnoj vlasti prepušta da u podzakonskom aktu odlučuje o vrsti mera za koje se i o

77 Više o rizicima ulaganja u gasnu infrastrukturu videti u Bankwatch, Dead and ahead: *How gas plans are distracting the Western Balkans from the energy transition* (poslednji pristup 15. 1. 2026).

78 Zakon o porezu na dobit pravnih lica, *Službeni glasnik RS*, br. 25/2001, 80/2002, 80/2002, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 142/2014, 91/2015, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 153/2020, 118/2021 i 94/2024, čl. 50a–50i.

79 Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Službeni glasnik RS*, br. 80/2002, 84/2002, 23/2003, 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005, 62/2006, 63/2006, 61/2007, 20/2009, 72/2009, 53/2010, 101/2011, 2/2012, 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019, 144/2020, 96/2021, 138/2022, 94/2024 i 109/2025, član 10.

tome pod kojim uslovima se priznaju investicije u odnosu na koje se obvezniku priznaje poreski kredit.[80] Na taj način suštinski materijalni i procesni elementi poreskog kredita ostaju prepušteni izvršnoj vlasti, a poreski obveznik do donošenja podzakonskih akata ne raspolaže informacijama o obimu i uslovima ostvarivanja ovog prava.

Ovakav pristup ne predstavlja uobičajen način regulisanja poreskih olakšica u pravnom sistemu Republike Srbije. Naprotiv, u drugim poreskim zakonima materijalni uslovi za ostvarivanje prava na poreske povlastice precizno su uređeni samim zakonom. Tako Zakon o porezu na dobit pravnih lica detaljno uređuje osnov po kom pravno lice može ostvariti pravo na poreski kredit, propisuje uslove koje mora ispuniti, rokove za ostvarivanje prava, kao i najviši iznos poreskog kredita koji se može koristiti, čime ključne elemente normira na zakonskom nivou.[81]

? Da li je opravdano da poreski kredit bude rezervisan samo za elektroenergetski sektor?

Iako su obveznici poreza i drugi veliki emiteri, koji takođe mogu ulagati u smanjenje emisija, zakon priznaje pravo na poreski kredit samo elektroenergetskom sektoru. Ako je cilj zakona podsticanje dekarbonizacije, selektivno poresko rasterećenje samo za proizvođače električne energije zahteva znatno jasnije i ubedljivije obrazloženje. Takvo rešenje zato otvara pitanje poreske pravičnosti, ali i tržišne ravnoteže i fiskalne neutralnosti. Selektivna poreska pogodnost definisana na ovaj način može delovati kao oblik prikrivene budžetske podrške, naročito ako se ima u vidu struktura domaćeg elektroenergetskog sektora. EPS je najveći proizvođač električne energije u Republici Srbiji, jedan od najvećih emitera gasova sa efektom staklene bašte i privredno društvo u stopostotnom vlasništvu države. Zbog toga svaka poreska pogodnost koja je normativno postavljena tako da se pretežno ili faktički odnosi na proizvođače električne energije ima poseban značaj, ne samo sa stanovišta energetske tranzicije, već i sa stanovišta raspodele javnih sredstava i uslova tržišnog nadmetanja.

Navedeno su istakli i učesnici u javnoj raspravi, ukazujući na to da se „energetski sektor dodatno stavlja u povoljniji položaj uvođenjem isključivog prava i na poreski kredit", te da bi u tom smislu morao biti „uspostavljen odgovarajući balans kako bi se obezbedila ravnopravnost svih učesnika na tržištu"[82]. Ministarstvo je na ovu primedbu odgovorilo da „stav o ograničenju poreskog kredita na sektor energetike ostaje nepromenjen iz strateških razloga".[83] Takav odgovor, međutim, ne objašnjava koji su to konkretni strateški razlozi opravdali ovakvo rešenje, niti pokazuje da je uopšte ozbiljno razmotren njegov uticaj na konkurenciju, poresku pravičnost i jednak tretman učesnika na tržištu.

80 Vrstu investicija i mera za smanjenje emisija koje će biti priznate određuje Vlada, na osnovu predloga Ministarstva rudarstva i energetike i Ministarstva zaštite životne sredine, dok ministar finansija uređuje način ostvarivanja prava na poreski kredit. Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, član 4.

81 Zakon o porezu na dobit pravnih lica, član 50j.

82 Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o nacrtu zakona.

83 *Ibid*.

7. Zaključak

Dosadašnja analiza ukazuje na to da način na koji je predloženi zakon pripremljen i predstavljen otvara ozbiljna pitanja u pogledu kvaliteta zakonodavnog procesa i njegove usklađenosti sa osnovnim principima transparentnosti i učešća javnosti. **Dokle god se ovakve odluke donose bez sveobuhvatnih analiza, izvan jasnih i dosledno sprovedenih procedura i bez stvarnog uključivanja javnosti, teško je očekivati da će one rezultirati optimalnim i održivim rešenjima.** Posebno u oblasti klimatske politike, koja podrazumeva duboke strukturne promene i dugoročne ekonomske i socijalne posledice, kvalitet procesa donošenja odluka jednako je važan kao i sadržina samih mera.

Istovremeno, ne dovodi se u pitanje potreba za uvođenjem sistema za određivanje cene ugljenika u Republici Srbiji. Naprotiv, ako se ima u vidu proces pristupanja Evropskoj uniji, jasno je da će Srbija u trenutku stupanja u članstvo u EU pristupiti sistemu EU za trgovinu emisijama. U tom smislu, razvoj nacionalnog mehanizma za naplatu emisija može predstavljati racionalan i potreban korak ka postepenom usklađivanju sa evropskim regulatornim okvirom, kao i način da se ublaže efekti *CBAM*-a u prelaznom periodu. Međutim, takav instrument mora biti zasnovan na jasnoj strategiji, precizno definisanim ciljevima i transparentnim analizama koje omogućavaju procenu njegovih ekonomskih i socijalnih posledica.

Upravo u tom segmentu predloženi zakon pokazuje ključne nedostatke. Umesto da predstavlja deo jasno definisane tranzicione putanje ka *EU ETS*-u, zakon ostavlja utisak parcijalnog i nedovoljno razrađenog rešenja, koje nije zasnovano na javno dostupnim analizama niti je utemeljeno u dosledno artikulisanoj javnoj politici. Dodatno, činjenica da se veliki broj ključnih pitanja prepušta podzakonskim aktima i diskreciji izvršne vlasti, uključujući elemente koji neposredno utiču na poresku obavezu, dovodi u pitanje pravnu sigurnost i predvidivost sistema.

Ukoliko je strateški cilj Republike Srbije integracija u Evropsku uniju i njeno unutrašnje tržište, jasno je da dugoročno ne postoji drugi put osim uspostavljanja sistema kompatibilnog sa *EU ETS*-om. U tom kontekstu, nacionalni okvir za određivanje cene ugljenika može imati smisla samo kao deo jasno definisane i fazno razrađene tranzicije, a ne kao izolovana i *ad hoc* mera. Bez takvog pristupa, postoji rizik da se, umesto stvarnog usklađivanja sa evropskim standardima, uspostavi regulatorni okvir koji je istovremeno nedovoljno efikasan, pravno nesiguran i ekonomski nepredvidiv.

Stoga se može zaključiti da potreba za ovakvim zakonom postoji, ali da način njegovog donošenja i sadržinska nedorečenost značajno umanjuju njegov potencijal da ostvari postavljene ciljeve i doprinese održivoj i pravednoj tranziciji ka niskougljeničnoj ekonomiji.

8. Preporuke

Na osnovu nalaza ove analize, preporučuje se sledeće:

01. Otkloniti nedostatke u zakonu kroz transparentan postupak izmene zakona

Budući da je zakon već usvojen i da je njegovo sprovođenje otpočelo, neophodno je obezbediti da se njegova primena ne pretvori u naknadno otklanjanje suštinskih nedostataka kroz podzakonske akte, pojedinačna tumačenja i *ad hoc* institucionalnu praksu. Naprotiv, primena zakona mora biti praćena hitnim pokretanjem transparentnog postupka izmena zakona kako bi se otklonili nedostaci koji mogu ugroziti pravnu sigurnost obveznika, delotvornost sistema i poverenje javnosti u ovaj važan instrument klimatske politike. Takav pristup ne bi značio odustajanje od uspostavljanja sistema naplate emisija *GHG*, već bi predstavljao nužan korak ka tome da se postojeći zakonski okvir učini predvidivim, primenljivim i usklađenim sa ciljevima klimatske politike i evropskih integracija.

Trebalo bi sprovesti postupak izmene zakona u skladu sa pravilima koja uređuju izradu zakona, analizu efekata propisa, javne konsultacije i javnu raspravu, uz koordinaciju sa relevantnim institucijama Evropske unije i Sekretarijatom Energetske zajednice, s obzirom na povezanost ovog pitanja sa *CBAM*-om, *EU ETS*-om i obavezama Republike Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

U tom cilju, trebalo bi da nadležni organi:

- **blagovremeno obaveste javnost i privredu o početku izrade izmena zakona**, uz objavljivanje osnovnih informacija o ciljevima, razlozima i očekivanim pravcima izmene normativnog okvira; poseban akcenat treba staviti na privredne subjekte na koje se zakon neposredno odnosi, budući da oni moraju imati mogućnost da u ranoj fazi ukažu na praktične, finansijske i tehničke posledice predloženih rešenja;
- **formiraju radnu grupu za pripremu nacrta zakona**, uz uključivanje nadležnih ministarstava, Poreske uprave, institucija nadležnih za klimatsku politiku, energetiku i zaštitu životne sredine, predstavnika privrede, stručne javnosti, organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih aktera;
- **izrade i objave polazne osnove**, koje bi sadržale prikaz problema, ciljeva, mogućih regulatornih opcija, očekivanih efekata i razloga zbog kojih se određeni model naplate emisija predlaže kao najprimereniji;
- **sprovedu i objave sveobuhvatnu analizu efekata propisa**, uključujući klimatske, ekonomske, fiskalne, društvene, sektorske i distributivne efekte, kao i uticaj na konkurentnost privrede, domaćinstva, javne finansije i obaveze Republike Srbije u kontekstu *CBAM*-a, u njegovom sadašnjem i planiranom obuhvatu sektora i proizvoda, kao i u kontekstu približavanja *EU ETS*-u;
- **objave metodologiju i podatke na osnovu kojih se utvrđuje poreska stopa**, uključujući projekcije njenog budućeg usklađivanja sa evropskim okvirom za određivanje cene ugljenika;
- **sprovedu rane javne konsultacije**, u fazi u kojoj su različite regulatorne opcije još otvorene i u kojoj komentari javnosti mogu imati stvarni uticaj na izbor modela;
- **koriste različite metode uključivanja javnosti**, uključujući okrugle stolove, sektorske konsultacije sa obveznicima, fokus grupe, panel-diskusije, polustrukturirane intervjue, ciljane pozive za dostavljanje pisanih komentara i javno prikupljanje komentara preko portala *e-Konsultacije*;
- **organizuju javnu raspravu u primerenom roku**, imajući u vidu složenost propisa, broj pogođenih aktera i značaj ekonomskih, energetskih, klimatskih i društvenih posledica koje zakon može proizvesti;
- **istovremeno sa nacrtom zakona pripreme i objave nacrte ključnih podzakonskih akata**, naročito onih kojima se uređuju referentne vrednosti emisija, metodologija obračuna, način izveštavanja, poreski kredit, evidencije i druga pitanja od kojih neposredno zavisi primena zakona.

02. Uskladiti pravni i strateški okvir sa obavezama Republike Srbije u procesu evropskih integracija

Uspostavljanje sistema za naplatu emisija gasova sa efektom staklene bašte jeste neophodno, s obzirom na proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, primenu *CBAM*-a i činjenicu da će Srbija, u trenutku pristupanja EU, pristupiti *EU ETS*-u. Upravo zbog značaja ovog pitanja, model naplate emisija mora biti prepoznat u okviru razvojne, klimatske i energetske politike, uz precizno utvrđivanje koraka kojima Republika Srbija namerava da od nacionalnog sistema za naplatu emisija dođe do potpunog usklađivanja sa *EU ETS*-om.

U tom cilju, potrebno je:

- **uskladiti propis sa relevantnim planskim, klimatskim i energetskim dokumentima**
  Izmene zakona moraju biti pripremljene u skladu sa Planom razvoja Republike Srbije, Zakonom o klimatskim promenama, kao i važećim strateškim i planskim dokumentima u oblasti klime i energetike. Trebalo bi da njihovoj izradi prethodi i donošenje specifičnog plana implementacije propisa EU kojima se uređuje sistem za trgovinu emisijama gasova sa efektom staklene bašte, koji se dostavlja uz Pregovaračku poziciju za poglavlje 27. S obzirom na to da postojeći strateški okvir ne sadrži jasno opredeljenje u pogledu toga da li se Republika Srbija kreće ka poreskom modelu, sistemu za trgovinu emisijama ili drugom mehanizmu za određivanje cene ugljenika, potrebno ga je izmeniti i dopuniti tako da cilj u pogledu uspostavljanja sistema za naplatu emisija bude jasno, merljivo i vremenski određeno integrisan u razvojnu, klimatsku i energetsku politiku Republike Srbije.

- **definisati put ka usklađivanju sa EU ETS-om**
  Republika Srbija treba da utvrdi jasan put za razvoj domaćeg sistema za naplatu emisija u pravcu sistema koji je uporediv sa *EU ETS*-om. S obzirom na to da članstvo u Evropskoj uniji podrazumeva uključivanje u evropski sistem za trgovinu emisijama, ne bi trebalo posmatrati nacionalni mehanizam kao privremeno fiskalno rešenje, već kao deo postepenog usklađivanja sa klimatskim i energetskim okvirom EU. Mapa puta treba da definiše rokove, nadležne institucije, sektorski obuhvat, dinamiku usklađivanja cene ugljenika, sistem monitoringa, izveštavanja i verifikacije, kao i vezu sa specifičnim planom implementacije relevantnih propisa EU.

03. Obezbediti javno dostupnu analitičku i stratešku osnovu za uvođenje sistema za naplatu emisija

Izmene Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte moraju biti zasnovane na javno dostupnim podacima, proverljivoj metodologiji i jasnom strateškom opredeljenju Republike Srbije. Pre donošenja izmena propisa potrebno je utvrditi zbog čega se bira konkretan model naplate emisija, koje ciljeve taj model treba da ostvari, koje će posledice proizvesti i na koji način se uklapa u širi okvir klimatske, energetske, fiskalne i industrijske politike. Analiza koja prethodi izmenama ne sme biti ograničena na potvrđivanje postojećeg rešenja, već mora ostaviti otvorenu mogućnost da njeni nalazi ukažu na potrebu za njegovom suštinskom izmenom ili izborom drugačijeg mehanizma za određivanje cene ugljenika.

U tom cilju, potrebno je:

- **sprovesti i objaviti sveobuhvatnu analizu efekata postojećeg sistema za naplatu emisija**
  Analiza treba da prikaže klimatske, ekonomske, fiskalne, društvene, sektorske i distributivne efekte postojećeg modela naplate emisija, uključujući njegov uticaj na privredu, domaćinstva, javne finansije, konkurentnost, investicije, troškove proizvodnje i krajnje potrošače. Posebno je važno da analiza pokaže da li postojeći model može ostvariti ciljeve zbog kojih je uveden ili njegovi efekti upućuju na potrebu za drugačijim regulatornim pristupom.

- **objaviti metodologiju i podatke na osnovu kojih je utvrđena poreska stopa**
  Potrebno je objaviti ulazne podatke, metodološke pretpostavke, sektorske podatke, projekcije i scenarije na osnovu kojih je utvrđena početna cena emisija. Bez tih informacija nije moguće utvrditi da poreska stopa zaista može da podstakne smanjenje emisija, niti kakve posledice proizvodi po obveznike, tržište, investicije i krajnje potrošače.

- **razmotriti i obrazložiti alternativne modele određivanja cene ugljenika**
  U postupku izmena zakona potrebno je razmotriti i javno obrazložiti druge moguće modele, uključujući sistem za trgovinu emisijama, drugačije oblike ugljeničnog poreza, sektorske mehanizme, podsticaje, prelazne modele ili kombinovana rešenja. Poređenje različitih opcija mora pokazati da se postojeći model zadržava, menja ili napušta na osnovu analize, a ne na osnovu naknadnog opravdavanja već donetog rešenja.

- **obrazložiti izbor modela koji se predlaže kroz izmene zakona**
  Ukoliko se nakon sprovedene analize predloži zadržavanje postojećeg poreskog modela, njegova izmena ili prelazak na drugi mehanizam za određivanje cene ugljenika, takva odluka mora biti jasno obrazložena. Obrazloženje treba da pokaže zašto je izabrani model najprimereniji u odnosu na ciljeve klimatske politike, fiskalne posledice, administrativne kapacitete, položaj privrede i očekivane efekte za smanjenje emisija.

04. Bitne elemente poreza urediti zakonom na jasan, potpun i predvidiv način

Svi elementi koji neposredno utiču na visinu poreske obaveze moraju biti uređeni zakonom. Podzakonski akti mogu razrađivati tehnička i operativna pitanja, ali ne smeju suštinski određivati poresku osnovicu, menjati obim poreske obaveze ili omogućiti izvršnoj vlasti da, bez izmene zakona, utiče na visinu poreza. U suprotnom, poreska obaveza postaje nedovoljno predvidiva, a ključni elementi oporezivanja ostaju izmešteni iz zakonskog okvira.

U tom cilju, potrebno je:

- **poresku osnovicu urediti zakonom na jasan i potpun način**
  Zakon mora jasno da propiše način utvrđivanja poreske osnovice, uključujući sve elemente koji ulaze u njen obračun i sve elemente koji dovode do njenog umanjenja. Poreska osnovica ne može zavisiti od kasnije propisanih kriterijuma koji nisu dovoljno određeni u samom zakonu, budući da svaka promena tih kriterijuma neposredno utiče na visinu poreske obaveze.

- **zakonom propisati osnovne kriterijume za utvrđivanje referentnih vrednosti emisija**
  Ako se ukupne emisije umanjuju primenom referentnih vrednosti, zakon mora da sadrži osnovne kriterijume za njihovo određivanje. To uključuje razlog zbog kojeg se takvo umanjenje uvodi, sektore i aktivnosti na koje se referentne vrednosti odnose, način njihovog ažuriranja, kao i vezu sa relevantnim pravilima i metodologijom za *EU ETS*/*CBAM*. Bez ovih elemenata, poreska obaveza ostaje zavisna od podzakonskog uređivanja pitanja koja imaju neposredan fiskalni efekat.

- **ograničiti podzakonsko uređivanje na tehnička pitanja**
  Podzakonskim aktima mogu se uređivati tehnički detalji, obrasci, procedure izveštavanja, način dostavljanja podataka i operativni aspekti primene zakona. Međutim, podzakonski akti ne smeju biti instrument kroz koji se naknadno određuju suštinski elementi poreske obaveze. Granica između zakonskog i podzakonskog uređivanja mora biti jasno postavljena kako bi se obezbedila pravna sigurnost.

- **precizirati pojmove od kojih zavisi obračun poreske obaveze**
  Zakon treba precizno da definiše pojmove koji su od značaja za obračun poreza, uključujući pojam „najnaprednije raspoložive tehnologije". Ukoliko se ovaj pojam koristi za određivanje referentnih emisija, neophodno je utvrditi njegov odnos prema konceptu najboljih dostupnih tehnika, relevantnim standardima u oblasti industrijskih emisija, kao i metodologiji koja se koristi u okviru *EU ETS*-a i *CBAM*-a.

05. Obezbediti da sistem naplate emisija ima stvarni klimatski efekat, uz transparentno korišćenje prihoda i javno praćenje primene

Sistem za naplatu emisija gasova sa efektom staklene bašte ne sme biti sveden na opšti fiskalni instrument. Ukoliko se uvodi kao mera klimatske politike, njegova svrha mora biti jasno povezana sa smanjenjem emisija, dekarbonizacijom, tehnološkom modernizacijom i podrškom privredi i građanima u procesu tranzicije. Zato je potrebno obezbediti da se prihodi, poreske pogodnosti i mehanizmi praćenja primene urede na način koji omogućava proveru stvarnih efekata ovako uspostavljenog sistema naplate poreza za emisije *GHG*.

U tom cilju, potrebno je:

- **uspostaviti mehanizam za praćenje korišćenja prihoda u svrhu dekarbonizacije i nadzor nad korišćenjem prihoda**
  Trebalo bi da prihodi koji bi se ostvarivali na osnovu naplate emisija *GHG* budu usmereni na mere dekarbonizacije, energetsku efikasnost, tehnološku modernizaciju, podršku privredi u tranziciji, zaštitu ugroženih domaćinstava i pravednu tranziciju. Bez jasnog mehanizma za praćenje korišćenja prihoda i nadzor nad korišćenjem prihoda, sistem naplate emisija gubi vezu sa deklarisanim ciljem u pogledu smanjenja emisija i postaje pre svega instrument za obezbeđivanje opštih budžetskih prihoda.
- **obezbediti transparentno planiranje i izveštavanje o korišćenju prikupljenih sredstava**
  Neophodno je propisati obavezu redovnog javnog izveštavanja o iznosu prikupljenih sredstava, načinu njihovog korišćenja, korisnicima podrške i efektima finansiranih mera. Javnost mora imati uvid ne samo u to koliko je sredstava prikupljeno, već i da li su ona zaista doprinela smanjenju emisija, modernizaciji proizvodnje, zaštiti domaćinstava i ostvarivanju ciljeva klimatske politike.
- **preispitati uređenje poreskog kredita**
  Materijalni uslovi za ostvarivanje poreskog kredita, vrsta prihvatljivih ulaganja, maksimalni iznos, rokovi, način dokazivanja i kriterijumi za sprečavanje prikrivene državne pomoći moraju biti uređeni zakonom. Ako se poreski kredit priznaje samo određenim sektorima ili određenoj kategoriji obveznika, takvo rešenje mora biti zasnovano na jasnim, objektivnim i javno obrazloženim kriterijumima.
- **uspostaviti javno dostupan sistem praćenja primene zakona**
  Potrebno je uspostaviti sistem redovnog javnog praćenja primene budućeg propisa, koji bi obuhvatio podatke o broju obveznika, prijavljenim emisijama, obračunatom i naplaćenom iznosu, korišćenju poreskih kredita, načinu upotrebe prihoda i efektima za smanjenje emisija. Bez takvog sistema nije moguće utvrditi da li naplata emisija proizvodi stvarne klimatske efekte ili samo dodatno fiskalno opterećenje.

ISBN 978-86-909318-0-4