



PRAVNI I REGULATORNI OKVIR

ZA GRAĐANSKU ENERGIJU U SRBIJI

Autor:
Saša Savičić

Maj 2025. godine

Ovaj nacionalni Izvještaj je rezultat istraživanja koje RESET - Centar za održivu energetska tranziciju iz Sarajeva provodi u Bosni i Hercegovini, Srbiji i Crnoj Gori u sklopu projekta „Građanska energija za Zapadni Balkan“ koji finansijski podržava ECF - European Climate Foundation.

Cilj istraživanja je da se utvrdi trenutno stanje, uska grla i prepreke bržem razvoju građanske energije u tri navedene zemlje te preporuče politike, instrumenti i mjere kojima je taj razvoj moguće ubrzati kako bi građanska energija stekla status glavne poluge energetske tranzicije i postala efektivan i efikasan mehanizam dekarbonizacije domaće potrošnje električne energije, a time doprinijela ostvarivanju ciljeva energetske tranzicije i dekarbonizacije koje su navedene zemlje preuzele kao obavezu potpisivanjem Sofijske deklaracije.

Rezultati istraživanja mogu poslužiti nacionalnim i međunarodnim kreatorima energetske politike kao osnova za kreiranje novih politika i mjera, s obzirom da dosadašnje politike ne daju očekivane efekte u procesu tranzicije, niti garantuju ostvarivanje postavljenih ciljeva dekarbonizacije. Pored navedenog, rezultati istraživanja mogu koristiti i drugim domaćim akterima kao dodatna argumentacija u borbi za ostvarivanje prava građana, privrede i lokalnih zajednica da postanu glavni subjekti i uživaoci koristi, a ne samo pasivni učesnici energetske tranzicije.

Stavovi izneseni u ovom Izvještaju predstavljaju isključivo stavove autora i ne održavaju nužno stavove RESET - Centra za održivu energetska tranziciju i ECF - European Climate Foundation.

Srbija

- Zakoni od značaja za građansku energiju
- Podzakonski akti od značaja za građansku energiju
- Zakoni od uticaja na građansku energiju
- Tabela 1.: Građanska energija u Republici Srbiji stanje pravnog i regulatornog okvira
- Tabela 2.: Ocjena usklađenosti građanske energije sa *acquis communautaire* EU
- Kritične tačke!

Zakoni

- Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 40/21 i 35/23)
- Zakon o energetici ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 145/14, 95/18, 40/21, 35/23, 62/23. i 94/24)
- Zakon o energetske efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj 40/21)

Podzakonski akti od značaja za građansku energiju

- Uredba o kriterijumima, uslovima i načinu obračuna potraživanja i obaveza između kupca – proizvođača i snabdevača ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 83/21. i 74/22)
- Uredba o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 84/23)
- Uredba o mrežnim pravilima koja se odnose na priključenje na mrežu proizvodnih jedinica ("Službeni glasnik Republike Srbije", broj: 5/22)
- Uredba o energetski ugroženom kupcu ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 137/22, 93/23. i 116/23)
- Pravilnik o utvrđivanju usklađenih iznosa ostvarenog ukupnog mesečnog prihoda domaćinstva, kao uslova za sticanje statusa energetski ugroženog kupca ("Službenom glasniku Republike Srbije", broj: 78/24)
- Pravilnik o načinu vođenja Registra kupaca – proizvođača priključenih na prenosni, distributivni, odnosno zatvoreni distributivni sistem i metodologiji za procenu proizvedene električne energije u proizvodnom objektu kupca – proizvođača („Službeni glasnik Republike Srbije“, broj: 33/22)
- Pravila o radu distributivnog sistema električne energije, „EPS Distribucija“ d.o.o. Beograd, 2017/2019/2025. godina
- Pravilnik o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa, kao i vrsti objekata koji se grade, odnosno vrsti radova koji se izvode, na osnovu rešenja o odobrenju za izvođenje radova, kao i obimu i sadržaju i kontroli tehničke dokumentacije koja se prilaže uz zahtev i postupku koji nadležni organ sprovodi („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 102/20, 16/21, 87/21)
- Opšti uslovi za priključenje fotonaponskih modula na unutrašnje instalacije postojećeg objekta, 2021. godina

Zakoni od šireg značaja za građansku energiju

- Zakon o planiranju i izgradnji ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 9/20, 52/21. i 62/23)
- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 104/16 i 9/20)

Tabela 1.: Građanska energija u Crnoj Gori

Građanska energija u Republici Srbiji	Zakoni	Podzakonski propisi	Pojednostavljene procedure	Status	Napomene
<i>Prosumeri/kupci-proizvođači</i>	Da	Da	Da	Da	Krajnji kupac koji je domaćinstvo, stambena zajednica ili drugi krajnji kupac, stiču status kupca – proizvođača upisom u Registar kupaca –proizvođača. Prethodno je neophodno da - je zaključen ugovor o potpunom snabdevanju, sa neto mjerenjem odnosno neto obračunom; - instalisana snaga proizvodnog objekta nije veća od odobrene snage priključka objekta krajnjeg kupca; - proizvodni objekat i mjerno mesto ispunjavaju sve tehničke i bezbjednosne zahtjeve u skladu sa pravilima o radu nadležnog operatora sistema, - kada priključi na svoju unutrašnju instalaciju proizvodni objekat. Elektrodistribucija Srbije nije donijela poseban akt o pojednostavljenim procedurama priključka kupaca-proizvođača, ali je na svom zvaničnom internet sajtu postavila uputstvo za sticanje statusa svih kategorija kupaca-proizvođača. ¹
<i>Prosumeri koji djeluju zajednički / Stambene zajednice</i>	Da	Da	Da	Da	Stambena zajednica može imati prava i obaveze kupca-proizvođača, priključenjem elektrane koja koristi obnovljive izvore energije i koja je u vlasništvu stambene zajednice i koja je izgrađena na zajedničkim dijelovima stambene zgrade. ²

1) https://elektrodistribucija.rs/usluge/postupak-prikljucenja-na-dsee/postupak-sticanja-statusa-kupca-proizvodjaca/objekti_koji_nisu_domacinstva
https://elektrodistribucija.rs/usluge/postupak-prikljucenja-na-dsee/postupak-sticanja-statusa-kupca-proizvodjaca/domacinstva_sa_direktnim_merenjem
2) https://elektrodistribucija.rs/usluge/postupak-prikljucenja-na-dsee/postupak-sticanja-statusa-kupca-proizvodjaca/stambene_zajednice

Građanska energija u Republici Srbiji	Zakoni	Podzakonski propisi	Pojednostavljene procedure	Status	Napomene
<i>Zajednice OIE</i>	Da	Ne	Ne	Ne	Zakonom o korišćenju obnovljivih izvora energije nije predviđeno donošenje podzakonskih akata za sticanje statusa zajednice OIE, međutim Zakonom o energetici, njegovim izmjenama i dopunama iz 2024. godine, zajednice OIE su izjednačene u pravima i obavezama sa energetske zajednicama građana (osnivanje, sticanje statusa, pravna forma, članstvo, obavljanje energetske djelatnosti i posjedovanje licence za njihovo obavljanje). Očekuje se i da podzakonski akti koji se odnose na EZG imaju prošireno dejstvo i na zajednice OIE u vezi sa uslovima za osnivanje i raspodjelu energije između članova i uslovima za zaključenje i sadržinu ugovora o osnivanju zajednice.
<i>Energetske zajednice građana EZG</i>	Da	Ne	Ne	Ne	Zakonom o energetici, odnosno njegovim izmjenama i dopunama iz 2024. godine, stvorene su zakonske pretpostavke za osnivanje i djelovanje energetske zajednice građana. Čeka se da Vlada Srbije svojom uredbom (rok: polovina 2025. godine), reguliše uslove za osnivanje energetske zajednice građana i raspodjelu energije između članova i uslove za zaključenje i sadržinu ugovora o osnivanju energetske zajednice građana;

Građanska energija u Republici Srbiji	Zakoni	Podzakonski propisi	Pojednostavljene procedure	Status	Napomene
<i>Aktivni kupci</i>	Da	Ne	Ne	Ne	Zakonski okvir je kao i za energetske zajednice građana stvoren u Zakonu o energetici (2024), i takođe se čeka na propisivanje postupka priključenja elektrane aktivnog kupca, koji treba da donese Vlada Srbije, međutim do donošenja predviđene uredbe, zakon je propisao da se na postupak priključenja elektrana aktivnog kupca shodno primenjuju propisi kojima se uređuje priključenje elektrana proizvođača električne energije. Tako da postoje pravne pretpostavke za priključenje, ali i dalje nema registrovanih aktivnih kupaca.
<i>Balkonski solarni sistemi</i>	-	-	-	-	Nema priključenja na mrežu i nema prepreke za njihovo postavljanje na balkone domaćinstava u kućama i stanovima. Iako balkonski solarni sistemi nisu regulisani zakonskim i podzakonskim aktima, zbog toga što se njihova instalacija vrši na balkonu, priključuju se na unutrašnje instalacije putem utičnice, a ne na mrežu, i vrlo su male snage (>800W), mogu se instalirati bez bilo kakvih dozvola i saglasnosti.
<i>Energetsko siromaštvo</i>	Da	Da	Da	Da	Zakonskim i podzakonskim aktima Srbija je definisala energetska siromaštvo i obezbijedila podršku energetski ugroženim kupcima

Tabela 2.: Ocjena usklađenosti građanske energije sa *acquis communautaire* EU

Tabela 2.: Ocjena usklađenosti sa <i>acquis communautaire</i> EU	Ocjena	Napomena
<i>Directive (EU) 2018/2001</i> ³	Da	- kupci-proizvođači/prosumeri - zajednice OIE
<i>Directive (EU) 2019/944</i> ⁴	Da	- energetske zajednice građana - aktivni kupci
<i>Directive (EU) 2023/1791</i> ⁵	Ne	- “energetska efikasnost na prvom mjestu” - energetske zajednice građana i zajednice OIE kao alat za energetske efikasnost, osnaživanje građana i smanjenje i sprečavanje energetskog siromaštva - zaštita i osnaživanje ranjivih grupa krajnjih kupaca u riziku od energetskog siromaštva - izgradnja multisektorske mreže stručnjaka na lokalnom i nacionalnom nivou
<i>Directive (EU) 2023/2413</i> ⁶	Ne	- područja za brži razvoj OIE za jednu ili više vrsta energije iz obnovljivih izvora - kontakt tačke za OIE (jedna ili više) - elektronsko provođenje svih postupaka izdavanja dozvola - skraćanje rokova izdavanja dozvola (mjesec /tri mjeseca) i priključenja na mrežu (dvije sedmice) za potrebe toplotnih pumpi - stavljanje na raspolaganje javnosti podataka o udjelu el.energije iz OIE i sadržaju GHG za el.energiju - stavljanje na raspolaganje javnosti podataka o potencijalu za upravljanje potrošnjom i o el.energiji iz OIE koju proizvode prosumeri i zajednice OIE i koja se šalje u mrežu
<i>Directive (EU) 2024/1711</i> ⁷	Ne	- ubrzavanje procedura za priključenje - dijeljenje energije (aktivni kupci) - zaštita od energetskih kriza (regulisane cijene) - zaštita od energetskog siromaštva (dijeljenje energije) - transparentnost informacija o raspoloživim kapacitetima mreže - fleksibilni ugovori o priključenju - zasebno mjerenje i snabdijevanje na jednom priključnom mjestu - mikropostrojenja OIE – priključni solarni minisistemi <800W (balkonski solarni sistemi i dr)
<i>Directive (EU) 2024/1275</i> ⁸	Ne	- korišćenje energije iz OIE u sektoru zgrada (posebno solarne energije) - ZEB standard - šema pasoša za obnovu zgrada - LC GWP – potencijal globalnog zagrijavanja tokom životnog ciklusa (kgCO2 eq/m2) - MEPS – minimalni standardi energetskih svojstva za obnovu

3) Direktiva (EU) 2018/2001 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. decembra 2018. o promovisanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora

4) Direktiva (EU) 2019/944 Evropskog parlamenta i Vijeća od 5. juna 2019. o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište električne energije i izmjeni Direktive 2012/27/EU

5) Direktiva (EU) 2023/1791 Evropskog parlamenta i Vijeća od 13. septembra 2023. o energetske efikasnosti i izmjeni Uredbe (EU) 2023/955

6) Direktiva (EU) 2023/2413 Evropskog parlamenta i Vijeća od 18. oktobra 2023. o izmjeni Direktive (EU) 2018/2001, Uredbe (EU) 2018/1999 i Direktive 98/70/EZ u pogledu promovisanja energije iz obnovljivih izvora te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća (EU) 2015/652

7) Direktiva (EU) 2024/1711 Evropskog parlamenta i Vijeća od 13. juna 2024. o izmjeni direktiva (EU) 2018/2001 i (EU) 2019/944 u pogledu poboljšanja modela tržišta električne energije u Uniji

8) Direktiva (EU) 2024/1275 Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. aprila 2024. o energetske svojstvima zgrada

Kritične tačke!

- Neto mjerenje, kao shema za ugovor o snabdijevanju za nove kupce-proizvođače, Zakonom o energetici se ukida od 31.12.2026. godine, a krajnji kupci koji steknu status kupca-proizvođača u kategoriji domaćinstvo, na način da zaključuju ugovor o potpunom snabdjevanju sa neto obračunom, od 01.01.2026. godine, izjednačavaju se sa aktivnim kupcima u pogledu tarifnih stavova utvrđenih metodologijom za određivanje cijene pristupa prenosnom i distributivnom sistemu, a koji odražavaju troškove koji su transparentni i nediskriminatorni, pri čemu se posebno obračunava električna energija koja se predaje u mrežu, odnosno preuzima iz mreže. Imajući u vidu da je broj kupaca-proizvođača u Srbiji relativno mali, ispod 5000, po svim kategorijama, ukidanje neto mjerenja i izjednačavanje sa aktivnim kupcima evidentno će djelovati destimulirajuće na razvoj građanske energije i povećanje broja kupaca-proizvođača, iako Srbija raspolaže sa skoro dva miliona kuća (1.983.269, od tog broja, nešto više od jedne petine: 370.258 je izgrađeno nakon 2000. godine), i njihovi krovovi, predstavljaju glavni potencijal za povećanje broja prozumeri. Pored toga Srbija ima i preko 50.000 stambenih zajednica (od čega samo 4 u statusu kupca-proizvođača).
- Novo zakonodavstvo u EU poseban naglasak daje na dijeljenje proizvedene električne energije aktivnih kupaca (Direktiva (EU) 2024/1711), čime se posebno apostrofira borba protiv energetske siromaštva i otpornost na tržišne oscilacije u cijenama električne energije, ali Zakon o energetici Srbije, odnosno njegove sveobuhvatne izmjene i dopune iz novembra 2024. godine, su propustile da dijeljenju energije posvete dužnu pažnju, kao i da ovu opciju posebno dodijele kao pravo aktivnom kupcu.
- Prema zakonu operator distributivnog sistema je dužan da na zahtjev krajnjeg kupca obezbijedi i ugradi napredno brojilo, ako uvođenje naprednog mjernog sistema nije isplativo ili ako planom uvođenja naprednih mjernih sistema nisu obuhvaćeni svi krajnji kupci. Troškove nabavke i ugradnje naprednog brojlara snosi podnosilac zahtjeva. Zakon ne pravi razliku između krajnjih kupaca koji zahtijevaju ugradnju naprednog brojlara, čime se u nepovoljan položaj stavljaju krajnji kupci koji su u riziku energetske siromaštva i imaju status energetske ugroženog kupca, kada im napredno brojilo može biti potrebno zbog sticanja statusa kupca-proizvođača ili člana zajednice obnovljive energije ili energetske zajednice građana, čime se njihovo pravo na pametno brojilo dovodi u pitanje.
- Operator distributivnog sistema je prema Zakonu o energetici dužan da javno objavi dostupne kapacitete za priključenje elektrana na obnovljive izvore energije i skladišta. Iako je od velikog značaja za donošenje informisane odluke svih koji se odlučuju za razvoj građanske energije i korišćenje OIE, ova obaveza nije realizovana i nema javno dostupnih podataka o kapacitetima za priključenje elektrana na OIE.
- Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije je propisao da je zajednica obnovljivih izvora energije pravno lice (bez navođenja obavezne forme), osnovano na principu otvorenog i dobrovoljnog učešća svojih članova u skladu sa ovim zakonom. Međutim, Zakon o energetici (izmjene i dopune iz 2024), je proširio shodnu primjenu odredbi koje se odnose na energetske zajednice građana (neprofitna pravna lica) i na zajednice obnovljivih izvora energije, čime se problematizuje pravna forma za obe zajednice.

- Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije nije dozvolio mogućnost predviđenu Dir (EU) 2018/2001, prema kojoj: postrojenje potrošača vlastite energije iz obnovljivih izvora može biti u vlasništvu treće strane ili ona može njime upravljati u pogledu instalacije, rada, uključujući mjerenje potrošnje i održavanja, pod uslovom da treća strana i dalje podliježe uputstvima potrošača vlastite energije iz obnovljivih izvora. Treća strana se ne smatra potrošačem vlastite obnovljive energije. Nepostojanje ove mogućnosti u zakonodavstvu Srbije može djelovati ograničavajuće na razvoj građanske energije.
- Edukacija i podizanje svijesti – naročito o među populacijom koja je u riziku energetske siromaštva, te cjelokupno stanovništvo informisalo o svim prednostima prosumera i energetskih zajednica, kao i podsticajnim mjerama koje se nude (državni i nivo jedinica lokalne samouprave).
- Mjere za otklanjanje barijera i administrativnih zagušenja moraju se prioritarno usvajati radi ubrzanja procedura i ostvarivanja najvećeg benefita u najkraćem roku za građane.