

Позициони документ

Правне и регулаторне претпоставке за успостављање тржишта зеленог водоника у Републици Србији и позиционирање Србије као регионалног центра за производњу и извоз зеленог водоника

Децембар 2025. године

I. Сажетак

Очекује се да ће зелени водоник имати одлучујућу улогу у декарбонизацији енергетских система и индустријских сектора са тешко смањивим емисијама у Европи. Савезна Република Немачка, као највеће тржиште потражње за водоником у Европској унији, идентификовала је увоз обновљивог водоника и његових деривата као стратешку нужност. У том контексту, Република Србија има потенцијал да постане релевантан регионални партнер и производни центар за зелени водоник, имајући у виду своје ресурсе обновљивих извора енергије, географски положај, постојећу енергетску инфраструктуру и успостављене економске везе са немачком индустријом.

Иако је Србија предузела значајне стратешке кораке ка енергетској транзицији, укључујући усвајање **Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2040. године са пројекцијама до 2050. године**, правни и регулаторни оквир неопходан за успостављање функционалног тржишта зеленог водоника и даље је непотпун. Водоник још увек није препознат као посебан енергент, не постоје тржишна правила, а правна сигурност за инвеститоре остаје ограничена.

Овај позициони документ идентификује кључне правне и регулаторне недостатке који утичу на развој пројеката зеленог водоника у Србији и наводи конкретне предуслове и препоруке упућене надлежним институцијама Републике Србије. Циљ документа је да подржи успостављање предвидивог, са правом Европске уније усклађеног регулаторног оквира који би омогућио развој домаћег тржишта водоника и позиционирање Србије као регионалног центра за производњу и извоз зеленог водоника, нарочито ка тржиштима Европске уније.

II. Стратешки контекст

1. Европска и немачка перспектива

Водоник је постао један од централних стубова климатске, енергетске и индустријске политике Европске уније. Кроз Стратегију Европске уније за водоник и накнадни пакет прописа који уређују тржиште гаса и водоника, Европска унија постепено успоставља хармонизован регулаторни оквир за производњу, транспорт, складиштење и трговину обновљивим и нискоугљеничним водоником. Кључни елемент ових политика представља признање да домаћа производња у оквиру Европске уније неће бити довољна за задовољење будуће потражње.

Немачка је, посебно, у својој Националној стратегији за водоник изричито навела да ће дугорочна климатска неутралност зависити од увоза зеленог водоника и деривата водоника у великим размерама. Немачка политика стога придаје посебан значај развоју поузданих међународних партнерстава, правној интероперабилности и системима сертификације који обезбеђују следљивост и одрживост увозног водоника.

У том контексту, сарадња са Републиком Србијом има стратешки значај. Са становишта немачких заинтересованих страна, Србија представља географски блиску и политички стабилну партнерску земљу, са снажним економским везама са Немачком, постојећом индустријском сарадњом и јасном опредељеношћу ка усклађивању са правом Европске уније кроз оквир Енергетске заједнице.

2. Стратешки положај и регионална улога Србије

Стратешка позиција Србије у југоисточној Европи представља кредибилну основу за њен развој у регионални центар за зелени водоник. Србија располаже значајним потенцијалом обновљивих извора енергије, нарочито у области соларне и енергије ветра, као и развијеном електроенергетском преносном мрежом и системом природног гаса који би у будућности могао бити делимично прилагођен за транспорт водоника.

Поред тога, географски положај Србије на раскрсници енергетских коридора између Европске уније и Западног Балкана омогућава јој да задовољава домаћу и регионалну потражњу и да функционише као мост између Западног Балкана и тржишта водоника у Европској унији. Овај потенцијал додатно је ојачан постојећом индустријском базом, логистичком инфраструктуром и присуством немачких и других компанија из Европске уније које послују у Србији.

Међутим, ове структурне предности могу бити реализоване само уколико буду праћене јасним, предвидивим и са правом Европске уније усклађеним правним оквиром који омогућава инвестиције, прекограничну сарадњу и дугорочне аранжмане откупа (off-taking).

III. Важећи правни и стратешки оквир у Србији

1. Стратегија развоја енергетике и документи политике у вези са водоником

Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2040. године са пројекцијама до 2050. године, усвојена у новембру 2024. године, утврђује основни оквир за енергетску транзицију Србије. Овим документом се изричито препознаје потреба увођења нових енергетских вектора и иновативних технологија ради постизања декарбонизације, енергетске сигурности и дугорочне одрживости. Водоник је идентификован као будућа компонента енергетског система, нарочито у секторима у којима директна електрификација није изводљива.

Поред тога, припремљен је **Нацрт водоничне стратегије Републике Србије** (верзија 3.0) из априла 2022. године, уз учешће академских институција, представника привреде и међународних партнера. Нацрт пружа детаљну анализу технологија водоника, домаћег потенцијала обновљивих извора, могућности транспорта и складиштења, као и потенцијалних примена у индустрији, саобраћају и енергетским системима. Као дугорочни циљ јасно се приоритизује зелени водоник произведен из обновљиве електричне енергије.

Упркос свеобухватном садржају, Нацрт водоничне стратегије још увек није формално усвојен. Као такав, он не може служити као основ за измене прописа нити обезбедити ниво регулаторне сигурности који је неопходан инвеститорима и финансијским институцијама.

2. Инструменти за имплементацију: акциони планови и програми

У складу са Законом о енергетици, Стратегија развоја енергетике није замишљена као непосредно примењив акт. Њено спровођење је предвиђено кроз скуп секундарних планских инструмената, пре свега кроз **Програм остваривања Стратегије развоја енергетике**, националне акционе планове и годишње енергетске билансе.

Међутим, Нацрт програма остваривања Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2040. године са пројекцијама до 2050. године за период 2026–2028 (даље: „Програм“), који је био предмет јавне расправе у октобру 2025. године, још увек није усвојен и не препознаје водоник као самосталан стуб енергетске политике Србије.

Програм садржи само веома ограничено и индиректно упућивање на водоник, које се своди на захтев да одређени нови гасни инфраструктурни пројекти буду пројектовани тако да буду подобни за водоник. Осим техничке компатибилности гасовода, Програм не предвиђа конкретне циљеве, мере, активности, рокове, институционалне надлежности нити финансијска средства у вези са производњом, употребом, складиштењем или развојем тржишта водоника. Сходно томе, водоник се не третира као енергент, као инструмент декарбонизације индустрије, нити као потенцијални извозни вектор, што указује на то да постојећи нацрт Програма није довољан за оперативну реализацију циљева у области водоника утврђених на стратешком или европском нивоу.

У пракси, Република Србија се ослањала на секторске акционе планове (на пример у области обновљивих извора енергије и енергетске ефикасности), као и на пилот-пројекте и иницијативе финансиране или подржане од стране донатора. Међутим, тренутно **није на снази посебан акциони план за водоник**, нити имплементациона мапа пута за водоник.

3. Постојећи правни оквир применљив на пројекте водоника

У недостатку прописа специфичних за водоник, на пројекте у вези са водоником у Србији тренутно се примењују фрагментираним прописи општих закона и подзаконских аката, укључујући:

- Закон о енергетици;
- Закон о коришћењу обновљивих извора енергије;
- Скуп прописа о заштити животне средине и процени утицаја на животну средину;
- Прописе о изградњи, планирању и издавању дозвола;
- Правила о заштити на раду, заштити од пожара и опасним материјама;
- Транспортне прописе у складу са Европским споразумом о међународном друмском превозу опасне робе (ADR).

У оквиру постојећег правног оквира, водоник се третира или као индустријски гас или посредно као део ширих енергетских активности, у зависности од његове намене. **Не постоји јединствен правни концепт водоника као енергента, нити посебан режим дозвола и тржишна правила.**

4. Последице постојећег регулаторног приступа

Постојећи правни режим доводи до значајних практичних изазова. Инвеститори и носиоци пројеката суочавају се са сложеним и често нејасним процедурама издавања дозвола, које укључују више органа са надлежностима које се преклапају. **Непостојање правила специфичних за водоник повећава регулаторни ризик, отежава финансирање и умањује банкарску прихватљивост великих пројеката.**

Како је истакнуто у недавним аналитичким позиционим документима, одсуство кохерентног оквира за водоник истовремено спречава Србију да се интегрише у европска тржишта водоника у настајању, посебно због недостатка система сертификације, правила приступа тржишту и одредаба о прекограничном транспорту.

IV. Кључни правни и регулаторни недостаци

На основу постојећег законског оквира, као најзначајније препреке развоју зеленог водоника у Србији идентификовани су следећи недостаци:

1. **Непостојање законске дефиниције и статуса зеленог водоника** у прописима Републике Србије;
2. **Недостатак тржишног оквира за водоник**, укључујући правила о производњи, продаји, приступу инфраструктури и учешћу на тржишту;
3. **Недостатак техничких и регулаторних правила** за мешање водоника у гасној мрежи;
4. **Одсуство система сертификације и гаранција о пореклу** за обновљиви водоник;
5. **Недостатак посебног оквира за прекогранични транспорт и извоз водоника**;
6. **Недостатак тржишно заснованих механизма подршке и подстицаја** за пројекте зеленог водоника.

V. Правни и регулаторни оквир потребан за успостављање тржишта

Ради омогућавања развоја функционалног тржишта зеленог водоника и привлачења међународних инвестиција, уз истовремену подршку постојећим и будућим пројектима и пилот-иницијативама, као и успостављања неопходног правног, регулаторног и институционалног оквира за унапређење зеленог водоника у Србији, потребно је одговорити на доле наведене потребе.

1. Законска дефиниција водоника

Србија би требало да уведе јасну правну дефиницију водоника, а посебно зеленог водоника, усклађену са законодавством Европске уније о обновљивим изворима енергије. Водоник треба да буде признат као посебан носилац енергије у оквиру Закона о енергетици, са јасно дефинисаним правима и обавезама за учеснике на тржишту.

2. Усвајање Националне стратегије за водоник

Нацрт стратегије водоника треба формално усвојити уз имплементациону мапу пута, која би обухватила: (i) обавезујуће циљеве и рокове; (ii) институционалне надлежности; (iii) рокове за доношење секундарне регулативе.

Ово је од кључног значаја, јер с обзиром на то да пројекти водоника поседују прекограничну, инвестиционо интензивну и извозно оријентисану природу, међународна најбоља пракса показује да засебна стратегија водоника значајно побољшава јасноћу у регулисању, поверење инвеститора и међународну сарадњу.

2. Регулација тржишта и инфраструктуре

Требало би развити посебан регулаторни оквир који ће уредити:

- а) Приступ инфраструктури за водоник;
- б) Транспорт и складиштење водоника;
- в) Правила за мешање водоника у гасну мрежу, заснована на техничким стандардима Европске уније и Немачке;
- г) Транспарентан и недискриминаторни приступ мрежи.

3. Сертификација и гаранције о пореклу

Потребно је увести систем сертификације обновљивог водоника, усклађен са правилима Европске уније о гаранцијама порекла. Ово представља предуслов за учешће на тржиштима водоника у Европској унији и за признавање водоника произведеног у Србији од стране немачких и других купаца из Европске уније.

4. Оквир за извоз и прекограничну сарадњу

Србија треба да развије законске одредбе које омогућавају извоз водоника, укључујући:

- а) Усклађивање са царинским и енергетским трговинским правилима Европске уније;
- б) Билатералне и регионалне механизме сарадње;
- в) Успостављање правног основа за прекограничне инфраструктурне пројекте за водоник.

5. Инвестициони и механизми подршке

Ради обезбеђивања банкарске прихватљивости пројеката, Србија би требало да размотри:

- а) Омогућавање дугорочних аранжмана за снабдевање електричном енергијом из обновљивих извора за електролизере;
- б) Увођење тржишно заснованих инструмената подршке усклађених са правилима Европске уније о државној помоћи;
- в) Обезбеђивање регулаторне јасноће о мрежним накнадама и трошковима које се примењују на производњу водоника.

VI. Србија као регионални центар зеленог водоника

Уз одговарајући регулаторни оквир, Србија би могла да делује као регионални центар за производњу и извоз зеленог водоника кроз:

- а) Снабдевање домаће индустријске потражње;
- б) Извоз водоника или деривата водоника на тржишта Европске уније;
- в) Представљање моста између Западног Балкана и водоничне економије Европске уније.

Оваква улога би ојачала енергетску безбедност Србије, привукла стране директне инвестиције и продубила економску сарадњу са Немачком и другим партнерима из Европске уније.

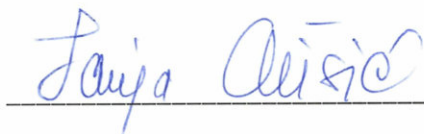
VII. Закључци и позив на деловање

Успостављање тржишта зеленог водоника у Србији захтева координисан и правовремен правни и регулаторни одговор. Стратешки документи већ препознају значај водоника, али још увек недостају обавезујући правни оквири и тржишна правила.

Надлежне институције Републике Србије позивају се да регулацију водоника поставе као приоритет у оквиру шире агенде енергетске транзиције, у блиској сарадњи са међународним партнерима. Са становишта немачких и европских актера, регулаторна јасноћа, усклађеност са правом Европске уније и предвидивост представљају кључне предуслове за улагања. Постојећим и будућим пројектним иницијативама, укључујући пилот пројекте, потребна је циљана подршка како би се осигурала њихова успешна имплементација и показала практична изводљивост.

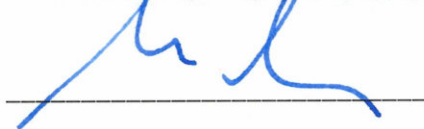
Испуњавање ових предуслова омогућило би Србији да пређе са пилот пројеката на тржишну имплементацију и да се позиционира као кредибилан регионални центар за производњу и извоз зеленог водоника.

Припремила **Немачко-српска привредна комора, Правни одбор, Радна група за ESG:**

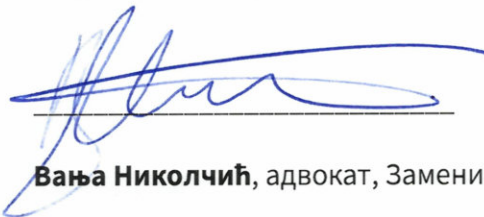


Тања Глишић, адвокат, PSG Legal

За **Немачко-српску привредну комору:**



Alexander Markus, Извршни члан Управног одбора



Вања Николчић, адвокат, Заменица председавајућег Правног одбора, TSG Адвокати