

Проф. др Мића Јовановић, дипл. инж. техн.
редовни члан АИНС
координатор Међудодељенског одбора
за заштиту животне средине АИНС

П Р И Л О Г

Јавној расправи о Нацрту закона о обновљивим изворима енергије - са позиције заштите животне средине -

Техничка анализа нацрта

Јавна расправа о Нацрту закона о обновљивим изворима енергије ограничена је (недовољно истакнутом) одлуком Министарства да се предметна проблематика, искључивањем из структуре Закона о енергетици, премести у нови закон. Важно је приметити да Закон о енергетици, практично, престаје да буде „кровни закон“ за ОИЕ, потпуним укидањем поглавља V (чланова од 65 до 89) у постојећем закону о енергетици.

Преостала веза поменутих закона задржана је успостављањем појма Интегрисаног националног енергетског и климатског плана (чл. 8а нацрта закона о енергетици), који ће се у будућности израђивати и пратити. Нацрт закона о ОИЕ поменути план уводи чланом 5 и у члану 6 разрађује прорачун одговарајућих удела обновљивих извора енергије и извештавање.

У кратком тексту разлога за доношење закона „идентификовано је неколико главних узрока који су довели до одступања од планираног повећања удела обновљивих извора енергије“: а) нису изграђене нове хидроелектране и електране на биомасу, б) *feed-in* регулатива (коју је предлагач, у прошлости, био осмислио и спроводио, „није међународним финансијским институцијама пружила довољно поверења да подрже финансирање великих пројеката у области ОИЕ“, в) „комплексност примене критеријума одрживости биогорива и њихове верификације у пракси“ и г) „дешавања у привредном сектору“.

Дакле, предлагач и даље сматра да је план био реалан али изградња објеката касни због, за изворе финансирања, неуверљиве регулативе (формулисао предлагач у прошлости), комплексности (проблематика ОИЕ јесте и остаће сложена) и дешавања у привреди (која су од стране Владе РС свеукупно оцењена врло успешним)?

Поред узрока, образложење нацрта закона дефинише и „околности“ које су утицале на раст ОИЕ, и то: а) модел подстицања *feed in* који је изузетно ефикасан за изградњу, али није довољно флексибилан, „због чега је у Европској унији од 2014. године почело постепено напуштање тог модела подстицаја“ (?), б) комплексност и раздвојеност процедуре за изградњу и прикључења ОИЕ објеката утиче на брзину поступка изградње нових капацитета (?) и в) статистичке недоумице око потрошње биомасе у домаћинствима (?).

Нацрт констатује да образложење нацрта закона, кратко и експлицитно, поставља основу за суштинску промену *feed in* модела подстицања „по угледу на ЕУ“. Овај

закључак се надопуњује информацијама о ЕУ пакету мера „Чиста енергија за све Европљане“ који је усвојен 2019. („иако још увек није донета одлука на нивоу Енергетске заједнице којом се прецизира рок транспонувања нове директиве у области ОИЕ за земље чланице ЕУ“, уз прецизирање одредења да „из опште обавезе које проистичу из процеса приступања ЕУ, да се правни систем Републике Србије усклади са правним поретком ЕУ, нема препреке да се транспонује нова директива“?).

Нацрт закона о обновљивим изворима енергије настао је преузимањем, изменама, допунама и разрадом поглавља V постојећег закона о енергетици, са фокусом на ново дефинисање облика наставка досадашње праксе обезбеђења финансијских подстицаја појединим интересним групама (како види део стручне јавности, посебно онима који се економски подстичу, иако, у пракси доказано, угрожавају животну средину), или како наводи предлагач, „да би се решио проблем недовољног повећања удела обновљивих извора енергије“ (без квантификације). При том, предлагач тврди да за спровођења овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.

Укратко, предлагач сматра да се на основу садашњег важећег модела неће моћи повећати удео ОИЕ, а да ће се разрадом новог модела то моћи.

Уместо широм „затворених“ очију - пожури полако

ЕУ је у периоду 2016-18 припремала нови 2030 (RED II), дубоко и широко анализирајући структуру успеха и узроке промашаја претходног циклуса подстицаја ОИЕ – на националном и удруженом нивоу. Новопостављени укупни циљ ЕУ за потрошњу обновљивих извора енергије до 2030. године повећан је на 32%, а државе чланице морају да захтевају од добављача горива за друмски и железнички саобраћај да обезбеде најмање 14% ОЕ енергије. Земље ЕУ утврдиле су како планирају да испуне ове циљеве за 2020. годину и надаље, у националним акционим плановима за обновљиве изворе енергије (шире на порталу <https://ec.europa.eu/jrc/en/scientific-tool/nreap-data-portal>).

Да ли се нацрт закона о ОИЕ заснива на (публикованој) националној анализи претходног циклуса подстицаја ОИЕ? Нажалост, не.

Подсетимо, Директива 2009/28 / ЕЗ била је прецизирала националне циљеве обновљиве енергије за 2020. годину за сваку земљу, узимајући у обзир њену почетну тачку и укупни потенцијал за обновљиве изворе енергије. Србија је, (пошто је потписивањем Уговора о оснивању Енергетске заједнице прихватила обавезу да примени европске Директиве у области обновљивих извора енергије) израдила Национални акциони план за коришћење обновљивих извора енергије 2013. у коме је формализован „веома амбициозан обавезујући циљ за Републику Србију, који износи 27 % обновљивих извора енергије у њеној бруто финалној потрошњи енергије у 2020. години.“ (Академија инжењерских наука Србије је, на различите начине у прошлости, изражавала сумњу да је високо постављени циљ а) реалистичан и б) у националном, економском интересу).

Кроз стратешки документ из 2015. прецизирано је да „Србија стимулацију производње енергије из ОИ обезбеђује путем повећања цене електричне енергије чиме су трошкови стимулације пребачени на крајње потрошаче“. (2017. уредбом, усвојен је и Програм остваривања Стратегије до 2025.). *Feed in* тарифе су у Уредби о подстицајним мерама

из 2016. повећане у односу на раније, са роком важења до 31.12.2018., а затим два пута продужаване за годину дана, те од 1.1.2021. више нису на снази. Након 2017. нису израђивани Извештаји о спровођењу Националног акционог плана.

Недостатак националних аналитичких докумената и планова (а образложење нацрта то свакако није) онемогућава спознаје шта у ствари предлагач жели да оствари и како планира да то реализује, на пример:

- Зашто се предлаже сужавање подстицаја са нивоа „електрана на отпад“, на ниво „електране на биоразградиви отпад“ (без жеље да се отвара дискусија зашто су електране на отпад уопште биле подстицане)?
- Како то да биоразградиви отпад није садржан у дефиницији ОИЕ, а у структури подстицања (члан 9) јесте?
- Шта је то „производња из осталих обновљивих извора енергије“ која се може подстицати (немогуће је да је то једини непоменути појам из дефиниције ОИЕ - зелени водоник)?
- Како су „канализационе воде“ постале „комуналне отпадне вода“, и зашто се не може подстицати ел. енергија произведена из гаса из третмана индустријских отпадних вода итд.

Нацрт кроз одредбе члана 10 верификује недостатке у припреми закона на које је овде указано.

Предвиђа се да се сваке три године израђују: преглед система подстицаја, план одржавања аукција, учесталост аукција, очекиване нове капацитете, буџет за подстицаје, и врсте технологија која ће бити подржане. Може се очекивати да ће (након хитног усвајања закона) бити „до краја фебруара“ објављен „преглед система подстицаја“ (и затим сваке три године). (Ако је поменути преглед формулисан, зашто није објављен?)

Закон прописује и недостајуће анализе, али у будућности. Агенција за енергетику Републике Србије (дефинисана у чл. 12, са задатком из чл. 10 ?) једном у три године (али не пре доношења закона) „доноси процену ефикасности система, начин дистрибуције ефеката система подстицаја на потрошаче електричне енергије и инвестиције, узимајући у обзир и ефекат могућих измена система подстицаја“ (Да ли је Агенција већ припремила ову анализу?).

Научна основа преласка на нови модел

Разлог за прелазак на нови модел подстицаја нацрт види у томе што *feed in* модел није довољно флексибилан да се прилагоди променама на тржишту и паду трошкова цена технологије коришћења ОИЕ. Нејасно је да ли предлагач тврди да ће будући подстицаји бити релативно мањи, а да ће нови модел задржати интерес за изградњу и наставак рада након истека гарантованих подстицаја? Напомиње се, да је код нас на снази *feed in* модел (са повећаним подстицајима од 2016.) а у низу земаља ЕУ је дужи низ година примењиван модел са опадајућим нивоом *feed in* подстицаја, да би се затим размишљало о његовом унапређењу.

Научна литература дискутује ефикасност и ефективност различитих модела подстицаја, са различитим оценама.

Тако се Pablo del Río, залаже за модел аукција (у коме би се избегла негативна искуства из прошлости одговарајућим пројектом). Да ли се Србија може похвалити аукцијама (јавним позивима за подношење понуда) у складу са системом вредности у ЕУ?

Verbruggen и Lauber указују да би шеме подстицаја требало да буду прилагођене променљивој природи појединих ОИЕ и различитим атрибутима у односу на друштвене потребе (прим. аутора: не само енергетских потреба, нпр. потребама у заштити животне средине).

Zhao, Tang и Wang, на основу анализе резултата у 122 земље указује на различити успех подстицаја у развијеним и мање развијеним земљама. Посебно значајно (опонирајући образложењу нацрта) се закључује да су само подстицаји за улагања и *feed in* тарифе ефикасни.

Fais, Blesl, Fahl и Voß илуструју како изабрани модел подстицаја може кључно да утиче на резултате у промоцији ОИЕ. Поредњи модел *feed in* тарифе у Немачкој заснован на цени са моделом заснованом на обиму, указују да би примена другог модела могла дати знатно слабије резултате и налазе квантификује за циљну 2030. г.

Boomsma и Linnerud указују на тржишне и политичке ризике у примени различитих шема подстицаја ОИЕ, док Iychettira, Hakvoort, Linares и Jeu указују да је управљање обновљивом електричном енергијом у Европи после 2020. године још увек неизвесно. Указују на могућност да ће након 2020 индивидуални циљеви можда бити укинати, и да ће већина подржаних ОИ бити подржана кроз шеме облика конкурентног надметања. Овај допринос анализира процену утицаја, изборе у сфери политике и елементе обликовања шеме, који се анализира симулационо оптимизационим моделима, који не узимају у обзир ограничену рационалност и истинску несигурност у инвестиционим одлукама, а предпостављају савршене информације.

У разумевању палете различитости и начина постизања консензуса међу чланицама ЕУ око нове ОИЕ директиве, корисно је прегледати допринос Kelly-а “Renewable Energy Directive II: A case study in European Integration” са Lund универзитета, који анализира консултације које су претходиле усвајање другој Директиви о обновљивој енергији, са циљем бољег разумевања европских интеграција.

Да ли је предлагач нацрта закона ОИЕ, анализирао научне доприносе у вези са предметом или је своја одређења за измену модела подстицаја формулисао на бази инерције по (анонимним) „ЕУ сугестијама“ ? Ако јесте, зашто такве анализе нису објављене?

Занемарени ставови АИНС

Прилог јавној расправи о Нацрту закона о ОИЕ, са позиције заштите животне средине, указује на занемаривање ставова Академије инжењерских наука Србије, формулисаних на предлог њеног Међуодељенског одбора за заштиту животне средине:

- о малим хидроелектранама (<http://www.ains.rs/stavovi.php?vise=TRUE&id=468>) и
- о депонијском гасу (<http://www.ains.rs/stavovi.php?vise=TRUE&id=474>).

Такође и у закључцима конференције ИМПЕДЕ 2019 (http://www.ains.rs/ains_dokumenta/publikacije/Zakljucci_IMPEDI2019_2251.pdf).

Бројне МХЕ са дугим деривацијама наносе велике еколошке штете и производе социјалне тензије. Постоје објављени јасни научни и стручни докази угрожавања животне средине без последица по инвеститоре и њеним узроцима: бројним пропустима надлежних органа који одобравају и надзиру изградњу и рад ових објеката. Стога ваља укључити критеријум заштите животне средине у циљеве закона, пре аукцијске квалификације понуђача или доделе подстицаја на други начин.

У Србији би требало искључити могућност подстицања пројеката који негативно утичу на животну средину. Овај став би требало да важи без обзира на величину, што је у супротности са Уредбом Владе око листе пројеката са обавезном или могућом проценом утицаја, која налаже да се процене утицаја на животну средину не раде за постројења за производњу енергије из хидропотенцијала снаге мање од 2 MW. Неприхватљиво је да се природно окружење Србије на низу локација девастира ради врло малих енергетских доприноса у целини, изузев у структури жељеног ОИЕ циља.

У Србији би требало укључити посебно подстицање пројеката који у унапређују стање животне средине у случају производње електричне енергије из депонијског гаса који генерише око 5% GHG емисија у Србији, претежно у виду метана. Постојећи систем подстицаја није дао никакве ефекте. (Случај пријаве електране на депонијски гас од 3.090 kW у Београду је резултат других специфичних околности).

Предлог

Нацрт не прате објашњења или бар подаци о затеченим обавезама уговорених подстицаја из ранијих процедура. Нацрту закона недостаје аналитичка оцена стања.

Инжењерска научна и стручна јавност, опредељена да чува животну средину Србије, може само да наслућује могуће нове, скривене, системске механизме усмеравања друштвених средстава, располажући непотпуним, појединачним информацијама из досадашњих подстицаја.

Нејасно је који су нови (или стари) циљеви и путеви ће Србија користити у вези са ОИЕ. Предметни закон (са расположивим документима у његовом окружењу) не пружа јавности одговоре на ово питање.

Стога, предлаже се прво израда Интегрисаног националног енергетског и климатског плана, а затим формулисање Закона о ОИЕ и његово усвајање у будућности.

У Београду, фебруара 2021.