

Preporuke civilnog sektora u vezi sa podsticajima za obnovljive izvore energije

Jul 2019.

Mi, grupe civilnog društva koje deluju na području Srbije na temi ekološke i ekonomske održivosti energetskeg sektora, prepoznajemo ulogu podsticaja u razvoju novih tehnologija u energetici i podržavamo tranziciju prema energetski efikasnom energetskeg sektoru koji je zasnovan na održivim oblicima obnovljivih izvora energije.

Važno je naglasiti da je Srbija u periodu od 2015-2017. godine skoro četiri puta više direktno subvencionisala ugalj nego obnovljive izvore energije, i to u iznosu od 287,10 miliona evra.¹ Međutim, za očekivati je da će iznos subvencija za obnovljive izvore energije takođe porasti kada se bude pustilo u rad još nekoliko malih hidroelektrana i vetroelektrana pre 2020. godine. Da bi se osigurala tranzicija prema ekološki i ekonomski održivom energetskeg sektoru, potrebno je osigurati da podsticaji ostanu na nivou koji je ekonomski podnošljiv za građane i da subvencije podržavaju samo **održive** izvore energije. Iz tog razloga, zalažemo se za sledeće:

1. Da se u strateškim dokumentima poput budućeg *Nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana* prepozna i valorizuje značajni potencijal solarne energije i za proizvodnju struje i za grejanje.
2. Da se u Srbiji primeni *Komunikacija Evropske Komisije - Smernice Evropske unije o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energiju za razdoblje 2014-2020 (2014/C 2001)(EEAG)*.²
3. Da se ukinu podsticaji za "zrele" izvore energije poput hidroelektrana i otpada. Samo tehnologije koji su još u razvoju i za čije troškove se očekuje da će se dalje smanjivati, zahtevaju podršku kroz državnu pomoć a posebno solarna energija i vetroelektrane na lokacijama koji nisu ekološki osetljive.
4. Da se uvedu aukcije za određene tehnologije ("*technology-specific*") za podsticaje za sva postrojenja veća od 1 MW, u skladu sa EEAG-om, osim za vetroelektrane, za koji bi granica bila 6 MW ili 6 turbina. Da se ukinu fid-in tarife za sva nova postrojenja veća od 500 kW, u skladu sa EEAG-om, osim za vetroelektrane, za koje bi granica bila 3 MW ili 3 turbine.
5. Da se u sklopu aukcija postave tzv. sekundarni kriterijumi koji bi, pre svega kroz pažljiv odabir prostornih lokacija novih energetskeg objekata, osigurali ekološku i društvenu održivost projekata, npr. da nisu u zaštićenim područjima ili drugim osetljivim područjima koja bi trebalo da budu zaštićena, i da nema negativnog uticaja na delatnost kojom se lokalna zajednica bavi - npr. poljoprivreda, turizam.
6. Da se kriterijumi za aukcije formulišu tako da se projektima koje promovišu lokalne zajednice i energetske zadruge omogući da se kvalifikuju za podsticaje.

¹ Izvor: <https://www.energy-community.org/dam/jcr:23503de3-fccd-48f8-a469-c633e9ac5232/EnC%20Coal%20Study%20Report%20WEB.pdf>

² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0628(01)&from=EN)

7. Da se aukcije izvode *nakon* dobijanja relevantnih saglasnosti i dozvola, uključujući sve preduslove za zaštitu prirode i rešenja o odobravanju studija uticaja na životnu sredinu, kao i građevinsku dozvolu. Takođe na aukcijama bi trebalo da učestvuju samo ponuđači koji su već obezbedili saglasnosti za priključivanje na mrežu i rešavanje pravno-imovinskih odnosa.
8. Da se uvede porez na emitovanje CO₂. Prihod za Vladu iz takvog sistema se može koristiti za podsticanje energetske efikasnosti u domaćinstvima i za razvoj održivih oblika obnovljivih izvora energije.

Stojimo na raspolaganju za eventualna pitanja i želimo da naglasimo važnost uključivanja javnosti u proces donošenja odluka u oblastima koje imaju uticaj na životnu sredinu i dobrobit građana. Predlažemo da organizujemo zajednički sastanak i pozivamo vas da javite koji bi bili mogući datumi.

Preporuke podržavaju sledeće organizacije:

CEE Bankwatch Network

Centar za ekologiju i održivi razvoj, CEKOR, Subotica

Ekološko udruženje "Rzav-God Save Rzav"

Grupa za analizu i kreiranje javnih politika

Inicijativa Pravo na vodu

Platforma za teoriju i praksu društvenih dobara - zajedničko.org

Pokret "Odranimo reke Stare Planine"

WWF Adria

Obrazloženje

1. U Nacionalnom akcionom planu za obnovljive izvore energije (NREAP) je predviđeno samo 10 MW solarnog PV-a do 2020. Pretpostavljamo da je razlog tome činjenica da je PV bila relativno skupa tehnologija u trenutku kad je NREAP odobren, ali cene trenutno ubrzano padaju. Solarno grejanje, čak i kada se koristi za daljinsko grejanje,³ takođe ima veliki a do sad neiskorišćeni potencijal u Srbiji.
2. Smatramo da je važno pružiti podršku određenim izvorima obnovljive energije (OIE), a da troškovi moraju biti transparentni i podnošljivi za javnost. Iako sistem fid-in tarifa ima potencijal da podstiče OIE, postojeći sistem nije srednjoročno održiv, pogotovo kada podstiče tehnologije čiji se troškovi godinama ne smanjuju. Takođe smatramo da je sistem aukcija transparentniji od postojećeg sistema, koji zavisi od brzine investitora, a ne od isplativosti projekata. *Smernice Evropske unije o državnoj pomoći za zaštitu životne sredine i energiju za razdoblje 2014-2020* mogu biti korak prema održivom sistemu podsticanja ukoliko se osiguraju uslovi da i mali proizvođači (čiji su projekti veći od 500 kW) mogu realno konkurisati na aukcijama.
3. Zakonodavstvo EU dozvoljava podsticaje za sve vrste OIE, pod određenim uslovima u pogledu održivosti. Međutim, postoje razlike među tehnologijama u smislu da za neke tehnologije - solarne PV i vetroelektrane - cene još uvek padaju, dok su cene za

³ <https://www.solar-district-heating.eu/>

druge tehnologije relativno stabilne. Subvencionisanje tehnologija čiji se troškovi ne smanjuju rezultiraće stalnim rastom u sveukupnim troškovima za podsticaje, dok bi cilj trebalo da bude da se podsticaji nakon nekoliko godina u potpunosti ukinu.

Takođe, male hidroelektrane su se pokazale kao kontroverzne i na mnogim lokacijama ekološki štetne. Problem treba da se reši prvenstveno u sistemu izdavanja relevantnih dozvola. Međutim, to može da potraje, pogotovo imajući u vidu trenutno stanje u kojem su male hidroelektrane često izuzete od postupka procene uticaja na životnu sredinu, pri čemu lokalno stanovništvo uglavnom ne zna za projekte pre nego što radovi počnu. EEAG sadrži odredbu kako bi se osigurala održivost podsticaja za hidroelektrane: *“3.3.1. (117) Uticaj pomoći za proizvodnju hidroenergije može da bude dvojak: sa jedne strane, ta pomoć ima pozitivan efekat u smislu niskih emisija gasova sa efektom staklene bašte, a sa druge strane, može da ima i negativan efekat na sisteme voda i biodiverzitet. Iz tog razloga, kada dodeljuju pomoć za proizvodnju hidroenergije, države članice moraju da poštuju Direktivu 2000/60/EZ, a naročito član 4 stav 7 te Direktive, kojim se utvrđuju kriterijumi u vezi sa dozvoljavanjem novih izmena vodnih tela.”*⁴

Kako Srbija još uvek nije primenila Okvirnu direktivu o vodama, prema principu predostrožnosti (*precautionary principle*), potrebno je da se izbegne pogoršanje situacije kroz podsticanje gradnje novih elektrana. Bez obzira na uzrok problema, treba imati na umu da otpor prema malim hidroelektranama i dalji podsticaji za male hidroelektrane vrlo lako mogu rezultirati u negativnom stavu javnosti u vezi sa **svim** podsticajima za OIE, bez obzira na to koji je izvor u pitanju. Ovo je nešto što svakako treba da se izbegne, jer se pogotovo mali proizvođači solarne energije i vetroenergije ne mogu razvijati bez podsticaja.

Što se tiče spaljivanja biorazgradivog udela otpada, osim toga što ta tehnologija nije u razvoju, već je zrela tehnologija, smatramo da Srbija u ovom trenutku nema uslove za podsticanje proizvodnje energije iz spaljivanja otpada. Prema članu 3.3. Direktive (EU) 2018/2001 Evropskog parlamenta i Saveta od 11. decembra 2018. o promovisanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora: *“Države članice osiguravaju da su njihove nacionalne politike, uključujući obveze koje proizlaze iz članaka od 25. do 28. ove Direktive te njihovi programi potpora osmišljeni uzimajući u obzir hijerarhiju otpada, kako je utvrđeno člankom 4. Direktive 2008/98/EZ, kako bi izbjegle pretjerani učinci narušavanja tržišta sirovina. Države članice ne dodeljuju potporu za energiju iz obnovljivih izvora proizvedenu putem spaljivanja otpada ako nisu ispunjene obveze odvojenog prikupljanja iz te direktive.”*⁵ Podsticanje proizvodnje energije iz spaljivanja otpada će negativno uticati na uspostavljanje sistema sprečavanja nastanka i recikliranja otpada i zato ga je potrebno izbegavati.

4. Smatramo da su vetroelektrane i naročito solarne elektrane do sada imale manje šanse za razvoj u Srbiji u odnosu na hidroelektrane, i da treba preduzeti mere kako bi

⁴ Izvor: prevod EEAG iz Pravilnika o dopuni pravilnika o listi pravila državne pomoći, Ministarstvo Finansija Crne Gore

<http://www.azzk.me/dp/doc/Pravni%20okvir/pravilnik%20o%20listi%20pravila%20drz%20pomoci%20SI%20list%20CG%2002%2015.pdf>

⁵ Citat je iz zvaničnog prevoda na hrvatski jezik <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L2001>

se uravnotežio doprinos različitih OIE u energetsom sistemu Srbije. Vetroelektrane i solarne PV nisu u istoj fazi razvoja u Srbiji i ne bi trebalo da konkurišu jedne drugima.

5. Granice za fid-in tarife mogu biti manje od 500 kW, u skladu sa EEAG-om, a u tom slučaju treba da se osigura da se aukcije uspostave na takav način kako bi mali proizvođači i energetske zadruge bili u mogućnost da učestvuju.
6. Svaki izvor energije može biti ekološki ili društveno štetan naročito ukoliko lokacija nije pažljivo odabrana. Javna podrška je ključna za energetske tranziciju. Srednjoročno, a imajući u vidu da je odabir lokacije najefektivnija mera ublažavanja negativnih uticaja energetskih projekata, predlažemo da se u okviru revizije strateških dokumenata, pre svega prostornih planova, definišu optimalne lokacije energetskih objekata sa najmanje negativnih uticaja na životnu sredinu i lokalne zajednice. Katastar MHE koji je trenutno u izradi, mogao bi da bude dobra ulazna podloga za ovakav poduhvat, ukoliko bi bio donet u skladu sa principom učešća javnosti i na osnovu ažuriranih podataka sa terena.

Svaki postupak procene uticaja na nivou projekta zahteva određene vremenske i ljudske resurse. Takođe postupak često ne uključuje kumulativni uticaj svih objekata koji se pojedinačno planiraju ili grade na širem području. Iz tog razloga, efikasnije bi bilo što aktivnije uključiti javnost u fazi prostornog planiranja kako bi se postigla saglasnost gde energetske objekti treba da se grade, a gde ne.

Iako prvenstveno ima svrhu da sprečava negativni uticaj kroz postupke strateške procene uticaja na životnu sredinu i procene uticaja na životnu sredinu, važno je uvideti da zakonodavstvo Srbije ne pokriva sve moguće probleme u vezi sa izgradnjom i radom energetskih objekata. Kako Srbija još nije uspostavila mreže Natura 2000, postoji nedorečenost u domaćem zakonodavstvu a vezano za zaštitu biodiverziteta. Takođe postoji razlika između onog što je zakonom dozvoljeno i onog što je društveno poželjno i što treba da se aktivno podstiče javnim sredstvima koja uključuju novac građana. Kao organizacije civilnog društva, nastojaćemo da promovišemo poboljšanja u zakonodavstvu i primeni zakona za zaštitu životne sredine, a u međuvremenu preporučujemo oprezno postupanje sa podsticajima.

7. Aukcije, ako nisu dobro planirane, mogu biti teško dostupne za male proizvođače i energetske zadruge. Takvi problemi se mogu smanjiti kroz, npr. aukcije sa maksimumom za veličinu postrojenja ili povoljne naknade za učešće (*"bid bonds"*).⁶
8. Planirani energetske projekti na Zapadnom Balkanu se iz različitih razloga često ne realizuju. Važno je osigurati podsticaje samo za dobro pripremljene projekte. Ako se objekat koji je osigurao podsticaj na aukciji ne izgradi, sredstva koja su planirana za podsticaj za taj objekat se trenutno ne mogu osloboditi za drugi projekat dok se ne vidi da li će se objekat izgraditi ili ne, ili dok ne istekne rok za izgradnju. Ovo usporava podršku za razvoj OIE. Ovo je dodatni razlog zašto je poželjno imati građevinsku dozvolu pre aukcije.

⁶ IRENA and CEM (2015), Renewable Energy Auctions – A Guide to Design https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2015/Jun/IRENA_Renewable_Energy_Auctions_A_Guide_to_Design_2015.pdf

9. U situaciji gde je ugalj i direktno i indirektno subvencionisan, OIE nemaju ravnopravnu mogućnost za razvoj, tako da se povećava i potreba za podsticanje OIE. Porez na CO₂ bi olakšao ovu situaciju. Porez je takođe moguće brže uvesti nego sistem trgovanja emisijama. Srbija će za par godine ionako morati da uvede sistem trgovanja emisijama, a cene na Evropskoj berzi su trenutno oko 25 evra po toni,⁷ tako da će za srpske proizvođače biti šok ako odjednom počnu da plaćaju takve cene za CO₂. Zbog toga je poželjno postepeno uvođenje poreza na CO₂ kako bi se primenio princip “zagađivač plaća” a istovremeno skupila sredstva za podršku energetskej efikasnosti i OIE.

⁷ <https://www.eex.com/en/>