

U skladu sa Sistemom trgovine emisijama EU energetske sektor više ne dobija besplatne dozvole nego ih mora kupovati preko aukcija. Izuzetak se vrši preko takozvanog člana 10c EU ETS Direktive. Ovom odredbom se državama članicama iz centralne i istočne Evrope omogućava dodela besplatnih dozvola pod uslovom da ulože najmanje novčanu vrednost ekvivalentnu dozvoli u modernizaciju i diversifikaciju svojih energetske sistema. Evropska Komisija je već odobrila ukupno skoro 680 miliona dozvola za period od 2013. do 2019. godine, što predstavlja vrednost od oko €12 milijardi koje treba uložiti u modernizaciju energetske sistema. Nezavisna analiza planiranih investicija pokazala je da se članom 10C podržava proizvodnja energije najviše preko subvencionisanja uglja, uključujući ulaganja u drugu najveću elektranu na fosilna goriva na svetu.

Tri zemlje koje su najveći korisnici- Poljska, Češka i Rumunija koje koriste 85% besplatnih dozvola će prateće investicije iskoristiti za modernizaciju kapaciteta na fosilna goriva, ulaganje u novu proizvodnju na fosilna goriva kao što su mrki ugalj i lignit ili na povećanje buduće potrošnje uglja umesto u diversifikaciju energetske izvora.

Pored pružanja podrške neodrživim energetske sistemima koji donose rizik nastavljanja velike potrošnje ugljenika, analiza procesa odabira investicija država članica pokazala je i druge nedostatke. Ti nedostaci podrazumevaju nedostatak transparentnosti u odabiru investicija i procesu implementacije, nedovoljno informisanja javnosti o investicionim odlukama i rizik da ove investicije nisu nove.

Zakonodavni proces revizije EU ETS pravila za period posle 2020 koji je u toku predstavlja jedinstvenu priliku da se obezbedi da član 10c ne bude više član koji podstiče ugalj nego alat za diversifikaciju energetske miksa, smanjenja energetske siromaštva i smanjenja zavisnosti od uvoza kod zemalja korisnica. Takve investicije bi pomogle dekarbonizaciji ekonomije, održavajući potencijal stvaranja više poslova u građevinskom sektoru i dovele do značajnih benefita za zdravlje.

Ključne preporuke

- Obezbediti da se sve investicije biraju transparentno putem konkurentnog nadmetanja uz potpuni pristup relevantnoj dokumentaciji.
- Uvesti kriterijum za odabir projekata tako da ulaganja u proizvodnju uglja ne budu kvalifikovana i da prioritete budu investicije u energetske efikasnost i održive obnovljive izvore energije.
- Zasnivati proces odabira investicija na otvorenim konsultacijama koje bi obezbedile input javnosti i uzele u obzir komentare zainteresovanih strana.
- Omogućiti svim zainteresovanim stranama da učestvuju u konkurentnim aukcijama, uključujući i operatore koji nisu ETS, kao što su obnovljivi izvori energije kako bi obezbedile

nediskriminatorno ponašanje.

- Garantovati da su investicije nove tako da član 10c ne podržava projekte koji bi bili preduzeti bez obzira na izuzetak.

U skladu sa Sistemom trgovine emisionim jedinicama EU, od 2013.godine, energetske kompanije ne dobijaju besplatne dozvole za emisiju. Ove kompanije moraju da kupe dozvole preko aukcija. Međutim, postoji izuzetak za deset država članica kojima se mogu privremeno izdati dozvole besplatno. Ova odredba u EU ETS Direktivi se naziva „član 10c“.

Uprkos zabrinutošću civilnog društva da član 10c ne donosi željene efekte, EU ETS predlog za novu rundu trgovine od 2021-2030.godine nastavlja da omogućava zemljama sa manjim prihodima da dobijaju besplatne dozvole za svoj energetski sektor. Ovaj dokument predstavlja pregled planiranih investicija i iskustva sa postojećom primenom člana 10c i definiše preporuke za tekuću reviziju EU ETS za period posle 2020.god na osnovu naučenih lekcija.

Šta je član. 10c?

Član. 10c EU ETS Direktive omogućava da deset zemalja besplatno dodeli dozvole svojim energetskim sektorima do 2019.god, nakon čega bi u potpunost trebalo primeniti sistem dobijanja dozvola putem aukcije.

Sa izuzetkom Letonije i Malte, sve kvalifikovane zemlje su odlučile da iskoriste ovaj izuzetak.

Države članice mogu da koriste izuzetak samo pod uslovom da se najmanje novčana vrednost ekvivalentna dozvolama investira u modernizaciju proizvodnje električne energije preko investicija definisanih u nacionalnom planu. Investicije u nacionalnom planu sprovode energetske kompanije (osim u slučaju Mađarske), ali odabir investicija vrše države članice. Od 2013. do 2019.godine, Evropska Komisija je odobrila skoro 680 miliona dozvola sa procenjenom tržišnom vrednošću do €12 milijardi kojih osam država članica može dati beneficiranim elektranama kako bi se uložilo u modernizaciju energetskog sistema.

Modernizacija zastarele energetske infrastrukture u zemljama centralne i istočne Evrope zahteva značajna ulaganja u proizvodnju iz obnovljivih izvora i energetske efikasnosti radi diversifikacije energetskog miksa, smanjenje energetskog siromaštva i smanjenje zavisnosti od uvoza. Istovremeno, ulaganja u smanjenje emisije štetnih gasova pomažu dekarbonizaciji ekonomije, kreiranju poslova, smanjenju zagađenja vazduha i unapređuju zdravlje.

Nedostaci davanja besplatnih dozvola za zagađenje energetskom sektoru

Član 10c je uveden na zahtev zemalja CIE, u cilju sprečavanja prevelikog porasta cena energije za domaćinstva i kako bi pomogla energetskom sektoru da lakše prođe kroz tranziciju prelaska na proizvodnju energije koja ne utiče nepovoljno na promenu klime.

Iskustvo sa ovom odredbom do sada je pokazalo da je ostvarivanje ovih benefita u najmanju ruku pod znakom pitanja.

Davanje besplatnih dozvola energetsom sektoru ima nekoliko mana:

- Energetske kompanije mogu ostvariti neočekivani profit na račun domaćinstva. Proizvođači energije mogu da prebace nominalne troškove dozvola za emisije štetnih gasova na kupce čak i ako ih dobijaju besplatno. Na taj način besplatne dozvole doprinose neočekivanom profitu kod proizvođača ali ne doprinose smanjenju računa za struju kod domaćinstva.
- Može ugroziti tranziciju ekonomije ka onoj koja ne utiče nepovoljno na promenu klime. U zemljama kao što su Poljska i Češka Republika, elektranama na uglj je izdato preko 70% besplatnih dozvola za zagađenje. Uglj je najveći svetski izvor zagađenja. Izdavanje besplatnih dozvola proizvođačima uglja u suprotnosti je sa principom da zagađivači treba da plaćaju i ugrožava tranziciju ka sistemima obnovljivih izvora i energetske efikasnosti.
- Poreski obveznici u zemljama CIE snose posledice usled vladinih smanjenja prihoda. Besplatne dozvole koje su date kompanijama proizlaze iz obima aukcija država članica. Ovo znači da ove vlade gube javna sredstva jer imaju manje dozvola koje prodaju aukcijom.
- Besplatna alokacija može da poremeti interno tržište energije. Besplatne dozvole se selektivno dodeljuju proizvođačima energije u kvalifikovanim zemljama, ali ne i potencijalnim konkurentima na istom tržištu ili u susednim zemljama članicama gde dozvole nisu besplatno dodeljene energetsom sektoru. Ovo može dovesti do neželjene prednosti i na taj način poremetiti tržište.

Dobra praksa: mađarska praksa alokacije tržišne vrednosti dozvola

Mađarska je odlučila da dodeli besplatne dozvole samo u 2013. godini za dve velike investicije, projekat pametne mreže i interkonektor za snabdevanje gasa između Slovačke i Mađarske. Kvalifikovani operatori su imali zahtev da prebace tržišnu vrednost Nadzornom organu u zamenu za besplatne dozvole. Investitori dobijaju uplate odobrene od strane Nadzornog organa samo nakon realizacije investicija, kako bi pokrili nastale troškove. Korisnici moraju da izveste Nadzorni organ dva puta godišnje o implementiranim investicijama iz nacionalnog plana.

Izazovi sa investicijama prema članu 10c

Iako postoje značajne razlike u implementaciji člana 10c između osam država članica, sprovedena analiza je do sada pokazala nekoliko zajedničkih izazova u vezi sa članom 10c:

1. Investicije su najviše podstakle fosilna goriva
2. Nedostatak transparentnosti u implementaciji člana 10c.
3. Slaba konsultacija javnosti u vezi sa investicionim odlukama.

4. Rizik implementacije neophodnih investicija.

1. Investicije su uglavnom podržale fosilna goriva

Iskustva do danas pokazuju da član 10c do sada nije doveo do diversifikacije energetskeg miksa u državama članicama sa manjim prihodima nego je naprotiv uticao na to da se u ovim zemljama poveća proizvodnja energije na fosilna goriva.

2013.godine, samo 10% investicija koje potpadaju pod član 10c je bilo u vezi sa čistim tehnologijama ili diversifikacijom energetskeg miksa. Preostalih 90% investicija pospešilo je unapređenje i rehabilitaciju postojeće infrastrukture (fosilna goriva).

Ovo znači da većina investicija do sada nije dovela do diversifikovanog energetskeg miksa u zemljama kao što su Poljska i Češka Republika čija proizvodnja zavisi najviše od uglja.

U Poljskoj na primer, 90% proizvodnje energije je na uglj i lignit a samo oko 8.5% investicija navedenih u nacionalnom planu klasifikovano je kao ulaganje u obnovljivu energiju. Još gore, skoro svi projekti za obnovljive izvore pružaju podršku biomasi na uglj i nema predloženih ulaganja u energiju vetra ili solarnu energiju.

Štaviše, 82% poljskih investitora preko člana 10c fokusira se na modernizaciju kapaciteta na fosilna goriva uključujući ulaganja u Bechatow, drugu najveću elektranu na fosilna goriva . Takve investicije ne dovode do različitog energetskeg miksa u Poljskoj već utvrđuju infrastrukturu sa visokom emisijom štetnih gasova i ne smanjuju zavisnost od uglja koju Poljska ima.

Investicije u planu Poljske su: električna mreža; 10%, Obnovljivi izvori; 1%, Biomasa; 7%

Loša praksa: investicije pod članom 10c subvencionišu drugu najveću elektranu na uglj na svetu

Elektrana Bechatow u Poljskoj je druga najveća elektrana na uglj na svetu i najveći zagađivač u Evropi . Njena proizvodnja energije zagađuje vazduh i vodu, zemljište, doprinosi zdravstvenim problemima i smanjuje životni standard.

Uz pomoć člana 10c Bechatow elektrana planira da modernizuje 12 blokova obuhvaćenih nacionalnim planom investicija, uključujući dva najstarija bloka (blok 1 i 2). Blokove 1 i 2 je prvobitno trebalo ugasiti do kraja 2015.godine, usled obimnog zagađenja vazduha i doprinosa respiratornim bolestima , ali se sada njihovo gašenje planira za 2017. i 2018.godinu". Uprkos zatvaranju koje se planira za 2 godine, već su realizovane investicije preko člana 10c u bloku 2 . Korišćenje investicija za modernizaciju blokova koje uskoro treba gasiti pokazuje neodrživo korišćenje resursa.

Njihov investicioni plan takođe obuhvata izgradnju novog bloka na lignit kapaciteta 858MW - najveći blok u Poljskoj .

Podaci Komisije pokazuju da nakon benefita ostvarenih besplatnim dozvolama u skladu sa

članom 10c, elektrana Belchatow je emitovala više ugljenika nego ranije; 37 miliona tona CO₂ u 2013.godini u odnosu na oko 30 miliona tona godišnje između 2007 i 2010 . U Republici Češkoj, skoro polovina investicija navedenih u članu 10c nacionalnog plana unapređuje uglj. Ovo obuhvata ugradnju parne turbine TG6 kojom upravlja Toplarna Česke Budejovice, za koju je procenjeno da će uvećati potrošnju mrkog uglja za 24.000 tona godišnje. Ova investicija povećava emisije gasova staklene bašte što je u suprotnosti sa opštim ciljem EU ETS, i povećava ionako već veliku zavisnost ove zemlje od uglja i lignita. U Rumuniji, većina investicija navedenih u nacionalnom planu - 20 od ukupno 29 - podržava novu proizvodnju energije na fosilna goriva, najviše na prirodni gas, lokalni i uvezeni kameni uglj i lignit. Štaviše, 4 investicije služe za finansiranje revitalizacije i modernizacije postojećih elektrana na fosilna goriva. Ove investicije su u suprotnosti sa ciljem člana 10c odnosno smanjenjem udela uglja u proizvodnji energije u budućnosti. Ovo pokazuje da su tri najveća korisnika prema članu 10c kojima se dodelilo 85% besplatnih dozvola u fazi 3, iskoristile to da modernizuju kapacitete na fosilna goriva ili da podrže novu proizvodnju na fosilna goriva ili povećaju buduću proizvodnju na uglj.

2. Nedostatak transparentnosti u primeni člana 10c

Projekti modernizacije u CIE imaju veliki uticaj na njihovu proizvodnju energije, kao i na napore EU da smanje emisije gasova staklene bašte. Projekti su finansirani korišćenjem javnih resursa, jer su se vlade odrekle prihoda od aukcija ovih dozvola. Ipak, nedostaju detaljne informacije o investicijama, stanje koje ne dozvoljava značajne inpute i nadgledanje od strane trećih lica i otežava pristup ocenjivanju efektivnosti investicija i njihovog usaglašavanja sa opštim ciljem modernizacije energetskeg sistema, ili sa ciljevima EU da se do polovine veka dekarbonizuje energetskeg sektor.

Postojeća Direktiva zahteva od zemalja da iskoristi ovaj izuzetak da objave svoje prijave i godišnje izveštaje o implementiranim investicijama i da ih učine dostupnim na transparentan način.

Međutim, iskustvo pokazuje da se sadržaj izveštaja koji su objavljeni razlikuje. Nacionalnim investicionim planovima zemalja korisnika nemoguće je prići, izuzetno su neprecizni i u nekim slučajevima dostupni samo na jezicima država članica. Nezavisni revizorski izveštaji koji su traženi za svakog operatora objavila je samo jedna država članica.¹⁶

Loša praksa: nedostatak transparentnosti u nacionalnom planu Poljske

Nedostatak transparentnosti nacionalnih investicionih planova u vezi je i sa raspoloživošću informacija, nivoom detalja informacija koje su u javnom domenu i načinom na koji se informacije prikazuju.

U slučaju nacionalnog plana Poljske na primer, prepoznati su sledeći problemi:

- Ne postoji važeći hyperlink za nacionalni plan Poljske u odluci Komisije o državnoj pomoći-besplatne dozvole za proizvođače energije u skladu sa članom 10c17
- Nema dovoljno javno dostupnih informacija:
 - U opisu investicija ne postoji mnogo objašnjenja o projektu. Nacionalni plan na primer navodi 'Modernizacija Bi', bez navođenja detalja šta se podrazumeva pod ovim. Većina investicija je opisana na ovaj način.
 - Nema informacija o troškovima investicija tako da je nepoznata vrednost svake investicije i nije moguće oceniti da li su isplative.
 - Nejasno je kako investicije doprinose smanjenju emisija.
 - Nacionalni plan je dostupan samo na poljskom jeziku.

3. Slaba javna konsultacija u vezi sa investicionim odlukama

Za sada se vrlo malo otvoreno razgovaralo i konsultovalo u vezi sa procesom kojim se investicije biraju. Prema nacionalnom iskustvu, mnogi nacionalni planovi su izrađeni i odobreni bez prostora za uključivanje mišljenja javnosti.

U slučaju Češke, Ministarstvo životne sredine je ostavilo mogućnost od nedelju dana za javnost da dostavi komentare bez omogućavanja javnog pristupa nacionalnom investicionom planu. Uskraćivanjem takvom pristupa, javnost nije bila u mogućnosti da dostavi bilo kakve značajne informacije u vezi sa investicijama. Na kraju, Ministarstvo se nije bavilo ni komentarima javnosti niti je uzelo u obzir javne konsultacije.¹⁸

Slično je bilo i u Bugarskoj, nije izvršena prethodna konsultacija o oceni investicija. Osim toga, nije postojao pristup informacijama o investicijama u kompanijama industrije uglja koje je trebalo uvrstiti u nacionalni plan.¹⁹

U Rumuniji su se razlikovala dokumenta koja su bila javno objavljena od onih koja su dostavljena Komisiji i čak su izostavljene neke od najspornijih investicija, kao što je nova elektrana na uglj Braila Power.²⁰

4. Rizik implementacije neophodnih investicija

EU ETS Direktiva precizira da investicije prema članu 10c treba da se odnose na nove projekte koji se inače ne bi realizovali.

Međutim, iskustvo pokazuje da su brojni projekti koji su prethodno isplanirani profitirali od investicija u skladu sa članom 10c. U češkom nacionalnom planu, najmanje 10 velikih investicija je sporno zbog toga što su započeti četiri godine pre uvođenja člana 10c u zakonodavstvo u 2009.godini, uključujući ulaganja u Ledvice elektranu na uglj i novi energetska blok u elektrani Kladno na uglj.

U Rumuniji su dve investicije bile sporne zato što se smatra da su inicirane još 2008.godine. Ovo obuhvata ulaganja u elektranu na gas Brazi od strane Petrom, najvećeg proizvođača

nafte i ulja u jugoistočnoj Evropi i ulaganje u novi energetska blok za uvoz kamenog uglja za Braila Power.

Predlog revizije EU ETS

Prvobitno je predviđeno da besplatna alokacija energetska sektoru u zemljama CIE (član 10c) bude privremeni izuzetak i da traje do 2020.god. Međutim, predlaže se revizija EU ETS i produžetak ovog izuzetka za još deset godina za deset zemalja sa manjim prihodima. Ovim zemljama će biti omogućeno da daju do 40% od količine za aukciju besplatno proizvođačima energije za modernizacije u energetska sektoru. Ovo znači da bi do 680 miliona dozvola moglo da se obezbedi besplatno u periodu od 2021 do 2030.godine, sa tržišnom vrednošću do €17 milijardi.

Revizija EU ETS za period posle 2020.god predlaže neke promene u članu 10c. U pogledu odabira investicija, smanjuje se postojeća praksa koja se zasniva na tome da nacionalne planove izrađuju države članice. Većim delom je zamenjuje odabir investicija na nacionalnom nivou preko otvorenog nadmetanja na osnovu ciljnog učinka, organizovanog preko konkurentnog nadmetanja. Bira se investicija koja donosi najveću novčanu vrednost. U skladu sa predlogom, proces konkurentnog nadmetanja će se zasnivati na "jasnom, objektivnom, transparentnom i nediskriminatornom odabiru kriterijuma za rangiranje projekata" kako bi se obezbedilo da investicije budu nove, vode do smanjenja emisija i donose najveću vrednost. Predlog definiše zahteve za države članice da objave nacionalni okvir za proces konkurentnog nadmetanja i kriterijume za odabir za javni komentar. Odabirom projekata po sistemu nabavki koji obezbeđuje otvoreni uvid u ponude konkurentnih operatora i prema kriterijumima po kojima će se ocenjivati ponude, konkurentno nadmetanje doprinosi većoj transparentnosti u odnosu na postojeću praksu. Evropska Komisija predlaže da konkurentno nadmetanje važi za sve investicione projekte koji premašuju iznos od 10 miliona evra. Za investicije ispod ove vrednosti, Komisija predlaže da države članice naprave izbor na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma. To znači da će se investicije ispod 10 miliona evra birati u skladu sa postojećom praksom dostavljanja nacionalnih investicionih planova.

Zaključci i preporuke

Za sada je iskustvo sa primenom člana 10c pokazalo da brojne investicije ne oslikavaju ciljeve diversifikacije energetska sistema. Uz to, procesu nedostaje transparentnost i adekvatna javna konsultacija.

Carbon Market Watch predlaže da od 2020 nadalje dodela besplatnih dozvola za zagađenje bude ograničena i da umesto toga kompanije moraju da kupuju dozvole putem aukcija. Ovo je najefektnija metoda koja bi doprinela efikasnosti, podržala investicije koje ne utiču

negativno na klimatske uslove i generisala prihode od aukcija koji bi se mogli uložiti u privredu.

Zakonodavni proces za narednu rundu trgovine ETS od 2021-2030 koji je u toku pruža značajnu priliku da se revidiraju pravila člana 10c prema kojima bi energetske sektori u zemljama sa manjim prihodima mogli da dobijaju besplatne dozvole. Kako bi se izbeglo podsticanje proizvodnje na fosilna goriva i unapredila transparentnost, Carbon Market Watch daje sledeće preporuke:

Odabir svih investicija kroz konkurentno nadmetanje

Da bi se osiguralo da se besplatne dozvole koriste samo za unapređenje pravih investicija koje ne podstiču emisiju ugljenika i koje donose najbolju vrednost, sve investicije, uključujući i one ispod 10 miliona evra treba da se biraju preko konkurentnog nadmetanja. Ovo bi obezbedilo ekonomsku efikasnost investicije i doprinelo povećanju transparentnosti što nije slučaj sa trenutnim procesom odabira na osnovu nacionalnih planova.

Uvođenje opšteg kriterijuma za odabir i rangiranje projekata svih država članica

Da bi se ostvario cilj dekarbonizacije EU 2050, ETS ne može da nastavi da daje besplatne dozvole za zagađenje neodrživim energetskim sistemima koji će ostati zavisni od proizvodnje na uglj. Član 10c treba da se koristi prvenstveno za investicije u održive obnovljive izvore energije i tehnologije za uštede energije. U suštini, investicije prema članu 10c treba da eliminišu potrebu za takvim izuzecima u budućnosti. Kriterijum odabira treba da obezbedi da:

- Ulaganja u proizvodnju na uglj ne budu kvalifikovana.
- Se biraju samo investicije koje diversifikuju energetske mikse zemlje i predviđaju značajno smanjenje emisija CO2. Prioritetnima je potrebno smatrati projekte za unapređenje energetske efikasnosti i održive obnovljive izvore, kao što su projekti u vezi sa razvojem mreže koji omogućavaju optimalnu integraciju obnovljive energije u sistem električne energije.
- Investicije budu u skladu sa ciljevima EU i smanjenju emisija od 95 % do 2050.god.
- Investicije sa ekološkim, društvenim i ekonomskim benefitima budu prioritetne.
- Projekti sa malim investicijama ispod €2 miliona budu prioritetni.

Omogućavanje otvorenih konsultacija i transparentnosti u procesu odabira investicija

Ovo bi trebalo da obezbedi uvid javnosti u određivanje kriterijuma za odabir i rangiranje projekata, i pregled prijava koje su dostavljene za konkurentno nadmetanje pre konačnog odobrenja. Otvorena konsultacija treba da obezbedi potpunu transparentnost i dostupnost relevantne dokumentacije, prostor za javne komentare od najmanje 30 dana, i da se komentari zainteresovanih strana u potpunosti razmotre. Države članice treba da sumiraju

proces po kome se javnost informiše i ovu informaciju javno objave.

Garancija da se investicije odnose na nove projekte

Primena člana 10c treba da bude podsticaj za sprovođenje modernizacije i diversifikacije energetskog sektora zemlje. Iz tog razloga besplatne dozvole ne treba da podstiču projekte koji bi se implementirali nezavisno od ovog izuzetka ili da teže usaglašavanju sa drugim zahtevima u skladu sa zakonima Unije. Ovo znači da investicije ne treba da se koriste za takozvana "neophodna restrukturiranja" kako bi se usaglasila sa ograničenjima emisija zagađivača vazduha u skladu sa Direktivom o industrijskim emisijama. Takva praksa bi bila u suprotnosti sa principom investicija u nove projekte i pružala bi izgovor za produžetak životnog veka elektrana koje su zagađivači. Uz to, samo investicije od 2020 treba da budu kvalifikovane.

Povećanje transparentnosti

Dostavljanje godišnjih izveštaja i spiskova investicija treba da se zasniva na jednoobraznom šablonu za sve države članice, uključujući detaljne informacije o opisu investicija, vrednosti svake investicije i na koji način doprinose smanjenju emisija. Komisija treba javno da objavi spisak investicija država članica.

Omogućiti svim zainteresovanim stranama da učestvuju.

izvor: Carbon Market Watch