

Haotična i lažna  
dekarbonizacija  
elektroenergetskih sektora  
na Zapadnom Balkanu

Evaluacija međunarodnih politika

November 2023



# Haotična i lažna dekarbonizacija elektroenergetskih sektora na Zapadnom Balkanu

*Ova analiza politika je rezultat istraživanja u kojem je učestvovalo više od stotinu stručnjaka iz zemalja Zapadnog Balkana na evaluaciji ključnih energetske i klimatske politike EU i identifikaciji uskih grla u vezi s održivom energetske tranzicijom u ovom regionu.*

*Izradu ovog dokumenta je koordinirao RESET - Centar za održivu energetske tranziciju iz Bosne i Hercegovine, u toku realizacije projekta „REPower Western Balkans“.*

*Projekt je finansijski podržala Europska fondacija za klimu.*

*Stavovi izraženi u ovom dokumentu isključivo su stavovi autora analize i ne odražavaju nužno stavove gore navedenih organizacija ili bilo kojeg određenog stručnjaka koji je učestvovao u procesu.*

November 2023

**Autori:**

Mirza Kušljugić

Damir Miljević

Nikola Rajaković

**Nacionalni koordinatori:**

Danilo Drndarski (Srbija)

Gazmend Pula (Kosovo\*)

Ljubo Knežević (Crna Gora)

Aleksandar Dedinec (Sjeverna Makedonija)

Kledi Xhaxhiu (Albanija)

Nihad Harbaš (Bosna i Hercegovina)

*Kosovo\*: Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o konačnom statusu te je on u skladu sa rezolucijom UNSCR 1244 (1999) i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.*

# SADRŽAJ

|   |           |
|---|-----------|
| <b>IZVRŠNI SAŽETAK</b>  | <b>5</b>  |
| <b>UVOD</b>   | <b>8</b>  |
| <b>1. ELEKTROENERGETSKI SEKTOR<br/>NA ZAPADNOM BALKANU – KRATAK PREGLED</b>   | <b>10</b> |
| 1.1. Osnovne karakteristike elektroenergetskih sektora zemalja na<br>Zapadnom Balkanu   | 10        |
| 1.2. Transformacija elektroenergetskih sektora u zemljama ZB –<br>pregled stanja  | 12        |
| 1.3. Transpozicija pravne stečevine EU  | 12        |
| 1.4. Energetska kriza 2021./2022.   | 13        |
| 1.5. Restrukturiranje regiona zavisnih od uglja -<br>socioekonomski i strukturni izazovi                                      | 14        |
| <b>2. PRISTUP EU DEKARBONIZACIJI<br/>ELEKTROENERGETSKOG SEKTORA NA ZAPADNOM<br/>BALKANU – EVALUACIJA EKSPERATA IZ REGIONA</b> | <b>16</b> |
| 2.1. Pristup EU energetske tranziciji u zemljama Zapadnog Balkana   | 16        |
| 2.2. Energetska zajednica i dekarbonizacija<br>elektroenergetskog sektora na Zapadnom Balkanu                                 | 18        |
| 2.3. Evaluacija koncepta energetske tranzicije<br>koju promoviše EU preko Energetske zajednice (EnZ)                          | 19        |
| <b>3. ANALIZA PROCESA DEKARBONIZACIJE<br/>ELEKTROENERGETSKIH SEKTORA NA<br/>ZAPADNOM BALKANU</b>                              | <b>21</b> |
| 3.1. Koncept dekarbonizacije koji promovišu vlade i elektroprivrede<br>zemalja Zapadnog Balkana                               | 22        |
| 3.2. Privatne investicije u projekte obnovljive energije  | 23        |
| <b>ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b>  | <b>25</b> |

## IZVRŠNI SAŽETAK

*Usaglašeno mišljenje energetskih stručnjaka u regionu Zapadnog Balkana (ZB) je da postojeće politike Evropske unije (EU), mjere podrške i uspostavljeni mehanizmi za realizaciju energetske tranzicije, potrebne za ostvarenje ciljeva dekarbonizacije do 2030. i 2050. godine, koji su usvojeni unutar Energetske zajednice (EnZ), neće postići očekivane rezultate i neće osigurati provođenje održive energetske tranzicije u ovom evropskom regionu. Upravo suprotno, mišljenje stručnjaka je da će se bez značajnih promjena politika EU-a i mehanizama podrške za zemlje ZB nastaviti trend haotične dekarbonizacije u kojoj zemlje regiona samo formalno podržavaju politike dekarbonizacije.*

Ovo je ključni zaključak istraživanja u kojem je učestvovalo više od 100 stručnjaka iz zemalja ZB, koje je sprovedeno od januara do septembra 2023. godine. Cilj istraživanja bio je da se procijeni kako stručnjaci vide efektivnost aktuelnih energetskih i klimatskih politika EU u ovom regionu i da se identifikuju izazovi i uska grla u dekarbonizaciji elektroenergetskog sektora. Istraživanje je koordinirao RESET - Centar za održivu energetska tranziciju iz Sarajeva, Bosna i Hercegovina.

*Identifikovani razlozi za ovakav alarmantan zaključak su:*

- a)** Netransparentan, nedemokratski i neinkluzivan mehanizam „*odozgo-prema-dole*“, koji je uspostavljen međunarodnim ugovorom o EnZ, ne pruža široku podršku javnosti procesima energetske tranzicije u zemljama ZB, što je neophodan preduslov za održivost i ubrzanje ovog procesa.
- b)** Primjena EU Mehanizma za prekogranično prilagođavanje cijene ugljenika (engl. Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) neće značajnije doprinijeti ubrzanju dekarbonizacije elektroenergetskog sektora ZB, niti će potaknuti uvođenje mehanizma „plaćanja emisija CO<sub>2</sub>“ u ovom regionu (uprkos trenutnim izjavama vlada).
- c)** Vlade zemalja ZB smatraju da će javne elektroprivrede biti glavni nosioci provedbe procesa energetske tranzicije i da će predvoditi razvoj obnovljive energije. Međutim, ove kompanije nemaju potrebne finansijske i stručne kapacitete za takav zadatak jer prvo moraju proći interno restrukturiranje i vlastitu tranziciju. Nasuprot tome, uloga drugih aktera (npr., privatnih investitora, lokalnih samouprava, malih i srednjih preduzeća i građana) u održivoj energetskej tranziciji se od strane vlada uglavnom zanemaruje.
- d)** Iako oblast pravedne tranzicije EU smatra fokusom svojih energetskej politika, pri tome stavljajući na raspolaganje obiman skup tehničke i finansijske pomoći regionima uglja unutar EU, na ZB prisutno je njeno insistiranje na sprovođenju programa pravedne tranzicije bez osiguranja osnovnih preduslova (tj. političkej odluka vlada za dekarbonizaciju elektroenergetskog sektora, usvojenog pravnog okvira za postizanje klimatske neutralnosti, uključujući obavezujuću odluku o datumu prestanka korištenja uglja, strategija i planova za gašenje termoelektrana, kao i osiguranog finansiranja).
- e)** Bez obezbjeđenja dostupnih izvora javnog finansiranja (uključujući međunarodnu finansijsku pomoć), čineći ih uslovljenim i vezanim za programe pravedne i inkluzivne energetske tranzicije (npr., uključujući podršku građanskoj energiji, programima ublažavanja energetskej siromaštva i socioekonomskog restrukturiranja regiona zavisnih od uglja), dekarbonizacija regiona neće biti provodiva. Općenito, nerealno je očekivati da će energetskej tranziciju u zemljama ZB finansirati uglavnom državni budžeti i lokalni potrošači energije (građani i preduzeća). Sprovođenje održive energetskej tranzicije na ZB (ekonomski najsiromašnijem evropskom regionu) neće biti moguće bez značajne finansijske podrške EU i drugih razvijenih zemalja, na što su se obavezali u okviru Pariškog klimatskog sporazuma.

*Da bi se ubrzao proces održive, pravedne, inkluzivne i lokalno vođene energetskej tranzicije u zemljama ZB, koja je usklađena sa energetskej i klimatskej politikama i aktivnostima EU, institucije EU treba da:*

- a)** Redovno ocenjuju rad i rezultate EnZ-a, na osnovu evaluacija nezavisnih organizacija, sa ciljem da podstaknu široku raspravu o napretku energetskej tranzicije na Zapadnom Balkanu.
- b)** Uključe više institucija EU, poput Evropskog Parlamenta, u nadzor politika i pravila koja predlažu Evropska komisija (EK) i Sekretarijat EnZ, kada je u pitanju proces dekarbonizacije Zapadnog Balkana.
- c)** Iniciraju izmjene Ugovora o Energetskej zajednici kako bi se nacionalni parlamenti ugovornih strana eksplicitno uključili u postupak donošenja odluka, čime se obezbjeđuje demokratski, inkluzivan i pravedan proces usvajanja politika u Ministarskom vijeću EnZ. To je neophodno kako bi se osiguralo nacionalno vlasništvo nad procesom i kako bi se osiguralo da se energetskej tranzicija ne posmatra kao proces koji EU nameće zemljama Zapadnog Balkana.

- d)** Podstiču potpuno uključivanje nevladinih organizacija i stručne zajednice u procese kreiranja, implementacije, nadzora i evaluacije politika energetske tranzicije u zemljama Zapadnog Balkana i na regionalnom nivou, čime se osigurava stručnost i transparentnost u procesu energetske tranzicije u članicama EnZ.
- e)** Planiraju povećane i dugoročne programe tehničke i finansijske pomoći koji su usmjereni ka decentralizovanoj energetske tranziciji (npr. razvoju građanske energije i malih instalacija obnovljive energije od strane domaćinstava, lokalnih javnih subjekata i malih i srednjih preduzeća) u cilju podsticanja aktivnog učešća lokalnih aktera: lokalnih samouprava, nevladinih organizacija, lokalnih preduzeća i građana i njihovih zajednica u procesu dekarbonizacije.
- f)** Pruže posvećenu podršku unapređenju profesionalnih kapaciteta u zemljama Zapadnog Balkana radi povećanja sposobnosti za usvajanje novih tehnologija i poslovnih modela olakšavanjem stvarnog transfera istraživanja i razvoja te usavršavanja i prekvalifikacije radnika, posebno onih u regionima uglja.
- g)** Pripreme plan za postepenu integraciju zemalja Zapadnog Balkana u EU ETS i prestanu sa promovisanjem uspostavljanja regionalnog ETS sistema. U pregovaračkim uslovima za integraciju u EU ETS zemljama Zapadnog Balkana treba obezbjediti besplatnu alokaciju CO2 certifikata. Ovaj pristup će obezbjediti početna sredstva za dekarbonizaciju termoenergetskog sektora, u zemljama koje su spremne da se obavežu na ukidanje uglja.
- h)** Odlučno podrže borbu protiv energetske siromaštva sa povećanim finansiranjem i tehničkom pomoći, omogućavajući dugoročna održiva rješenja umjesto primjene paliativnih kratkoročnih rješenja koja ne izvlače ljude iz energetske siromaštva.
- i)** Uspostave namjenski fond EU za sufinansiranje tehničke pomoći, razmjena, projekata i socioekonomskih programa restrukturiranja u regionima uglja u tranziciji u zemljama Zapadnog Balkana, fokusirajući se na projekte koje planiraju i sprovode lokalni akteri, a ne spoljni konsultanti, sa namjenskim višegodišnjim budžetom za svaki region uglja.
- j)** Podrže hitno restrukturiranje elektroprivreda, što uključuje poboljšanje njihove likvidnosti i osmišljavanje planova za napuštanje korištenja uglja.

## UVOD

Evropska unija (EU) namjerava da postane globalni lider u borbi protiv klimatskih promjena i slijedom toga je usvojila Evropski zeleni dogovor i viziju “*Evrope - prvog klimatski neutralnog kontinenta do 2050. godine*”. Ostvarenje vizije evropske klimatske neutralnosti nije moguće bez sprovođenja zelene tranzicije svuda na kontinentu, uključujući i zemlje Zapadnog Balkana (ZB), koje su na putu da postanu članice EU. Istorijski gledano, ove zemlje nikada nisu bile među liderima društvenih i tehnoloških promjena, već sljedbenicima. Shodno tome, realno je očekivati da će energetska tranzicija u zemljama ZB biti inicirana i podržana akcijama EU, a ne pokrenuta od strane domaćih aktera. S obzirom na to da je ZB ekonomski najnerazvijeniji region u Evropi, koji takođe značajno zavisi od uglja/lignita za proizvodnju električne energije, neophodno je da EU podrži dekarbonizaciju elektroenergetskog sektora u ovom regionu, pružajući neophodnu tehničku i finansijsku pomoć.

Ključne komponente energetske tranzicije ZB navedene su u *Deklaraciji o energetske sigurnosti i zelenoj tranziciji na Zapadnom Balkanu*<sup>1</sup>, u kojoj se, između ostalog, naglašava snažna veza između implementacije energetske tranzicije i procesa pristupanja EU. EU planira da koordinira svoje aktivnosti u podršci dekarbonizaciji elektroenergetskog sektora ZB kroz Energetsku zajednicu (EnZ). Shodno tome, Ministarsko vijeće EnZ je 2021. godine odlučilo da počne sa prenošenjem direktiva i propisa iz EU paketa *Čista energija za sve Evropljane* i usvojilo *Mapu puta za dekarbonizaciju EnZ*.

---

1 [https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/221103-energy-declaration-final\\_1678468569.pdf](https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/221103-energy-declaration-final_1678468569.pdf)



Ključni alat za upravljanje i kontrolu brzine procesa dekarbonizacije elektroenergetskog sistema je mehanizam određivanja cijena ugljenika. Slijedom toga EK i Sekretarijat EnZ zagovaraju uspostavljanje koordiniranog, regionalnog mehanizma određivanja cijena ugljenika (ETS sistem za region ZB) kako bi se postigla “stvarna” cijena za svaku tonu CO<sub>2</sub> koja se emituje. Međutim, postoje mnoge nepoznanice o tome kako bi taj regionalni ETS funkcionisao i da li bi to podstaklo neophodne investicije. To je jedan od glavnih razloga “neodlučnosti” zemalja u prihvatanju koncepta regionalnog ETS-a. Stoga, na neformalnom sastanku Ministarskog vijeća EnZ u junu 2023. godine, zemlje ZB nisu bezuslovno podržale prijedlog za uspostavljanje regionalnog ETS-a za ZB, već su zahtijevale dodatne analize, kao i finansijsku podršku za sprovođenje energetske tranzicije.<sup>2</sup>

*Takav akt ukazuje da države članice EnZ sa ZB oklijevaju započeti proces dekarbonizacije svojih elektroenergetskih sistema na osnovu okvira koji trenutno predlažu EU i Sekretarijat EnZ.*

Ključni ciljevi istraživanja predstavljenog u ovoj analizi su procjena da li će politički, pravni i finansijski okvir za podršku energetske tranzicije u zemljama ZB, koji je uspostavljen na prijedlog EU, podstaći proces dekarbonizacije elektroenergetskog sektora u regionu kao i identifikacija barijera i uskih grla u procesu dekarbonizacije. Posebno se analizira da li će predloženi model energetske tranzicije biti održiv, što znači da će, pored *dekarbonizacije*, doprinijeti i *decentralizaciji*, *demonopolizaciji* i *demokratizaciji* (tj. *4D energetske tranzicije*) elektroenergetskog sektora.

U ovom dokumentu predstavljena je sinteza ključnih stavova više od 100 multidisciplinarnih stručnjaka iz Albanije, Bosne i Hercegovine (BiH), Crne Gore, Kosova\*, Srbije i Sjeverne Makedonije, koji su učestvovali u istraživanju. Istraživanje je sprovedeno od januara do septembra 2023. godine korištenjem sljedećih istraživačkih metoda: analiza javno dostupnih dokumenata, individualni intervjui sa odabranim stručnjacima, sinteza zaključaka sa nacionalnih radionica koje su održane u svakoj zemlji ZB, kao i sa nekoliko regionalnih konferencija i regionalnih koordinacionih sastanaka istraživačkog tima. Zaključci, predložene izmjene i unapređenja politika EU prema energetske tranzicije u zemljama ZB predstavljeni su na osnovu realizovanih istraživačkih aktivnosti.

---

2 <https://balkangreenenergynews.com/introducing-emissions-trading-requires-eus-financial-support/>

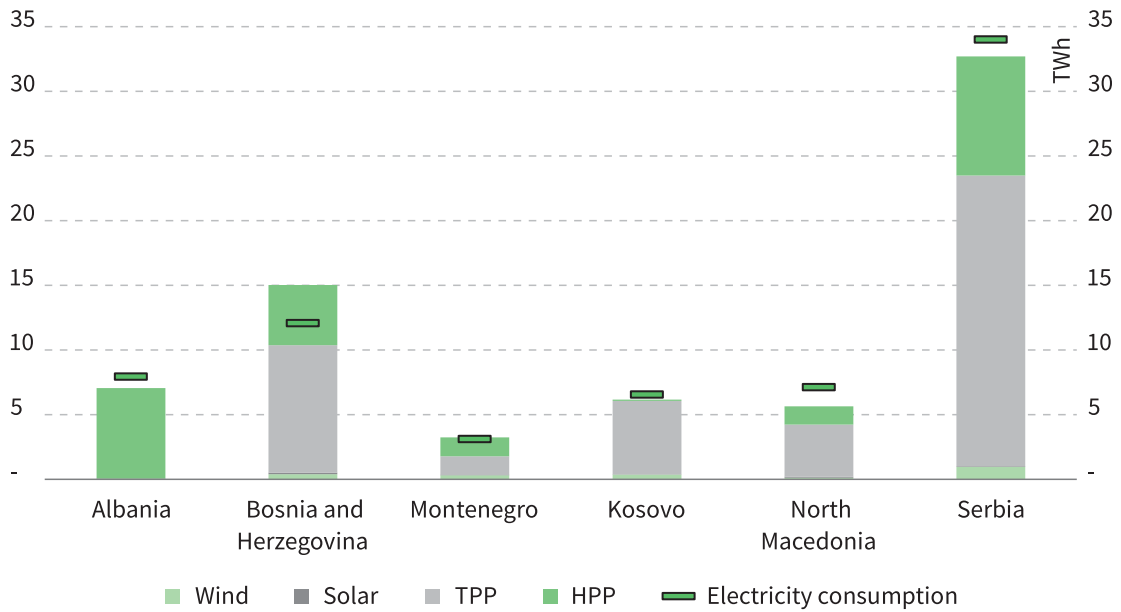
# 1. ELEKTROENERGETSKI SEKTOR NA ZAPADNOM BALKANU – KRATAK PREGLED

## 1.1. Osnovne karakteristike elektroenergetskih sektora zemalja na Zapadnom Balkanu

Ukupna proizvodnja električne energije u regionu Zapadnog Balkana u 2022. godini iznosila je 69,5 TWh (vidi sliku 1), pri čemu je doprinos termoelektrana na ugalj (TE) iznosio 43,8 TWh (63%). Najveći udio termoelektrana na ugalj u proizvodnom miksu je na Kosovu (92%), a slijede Sjeverna Makedonija (72%) i Srbija (70%). Albanija nema TE za ugalj u svom proizvodnom portfoliju. U regionu Zapadnog Balkana 2022. godine radilo je 36 termoblokova na ugalj ukupne instalirane snage 8.255 MW. U TE i povezanim rudnicima uglja direktno je zaposleno oko 46.000 radnika. Pored toga, indirektno je zaposleno između 80.000 i 100.000 radnika.<sup>3</sup> U 2022. godini hidroelektrane (HE) su proizvele 23,5 TWh (34%). Udio varijabilnih obnovljivih izvora energije (vOIE) - solarnih fotonaponskih postrojenja (PV) i vjetroelektrana (VE), u proizvodnom miksu bio je mali i iznosio je zanemarljivih 3,5%. U posljednje dvije godine zabilježeno je značajno povećanje instalirane snage PV elektrana. Međutim, udio proizvodnje iz PV elektrana u ukupnoj proizvodnji u regionu u 2022. godini bio je oskudnih 0,44%. Ukupna instalirana snaga VE u 2022. godini iznosila je 801 MW, a njihov udio u proizvodnom miksu iznosio je 3%.<sup>4</sup> Dakle, u 2022. godini bilo je instalirano 1.130 MW kapaciteta vOIE što za populaciju ZB od 17,5 miliona iznosi 0,0645 kW/pc. U EU je 2022. godine instalirana snaga vOIE po glavi stanovnika iznosila 1 kW. Dakle, u EU instalirano je 15,5 puta više kW vOIE po glavi stanovnika nego u regionu ZB.

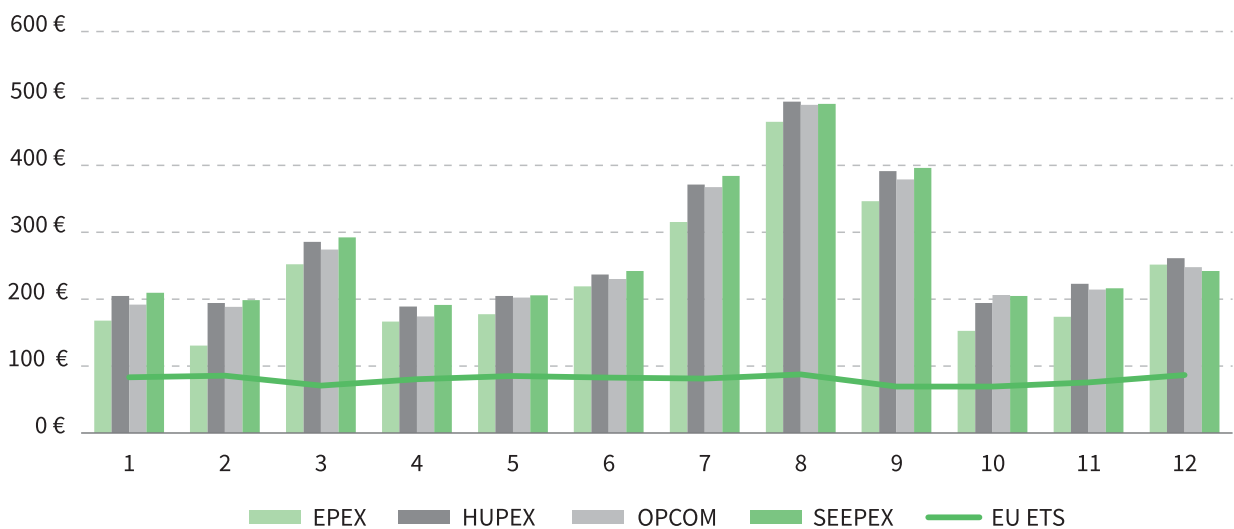
3 Na osnovu sopstvenih istraživanja i podataka iz studije "Aktuelni trendovi u regionima uglja i treseta na Zapadnom Balkanu i Ukrajini," <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126154>

4 Poređenja radi, u Hrvatskoj je 2022. godine bilo operativno 25 VE nominalne instalirane snage 834 MW sa 12,49% udjela u ukupnoj proizvodnji električne energije.



Slika 1. Proizvodnja i potrošnja električne energije u zemljama ZB u 2022. godini

Organizovana tržišta električne energije (berze električne energije sa dan-unaprijed tržištima) uspostavljena su u svim zemljama Zapadnog Balkana, osim u BiH. Međutim, sva ta tržišta su neliqidna, a transakcije se uglavnom obavljaju između državnih kompanija (dominantnog proizvođača i operatora prijenosnog sistema, za pokrivanje gubitaka u mreži); stoga, spot tržišta u regionu neće biti likvidna bez spajanja sa tržištem EU. Na najvećem SEEPEX dan-unaprijed tržištu u 2022. godini prometovano je samo 3 TWh električne energije, što predstavlja manje od 10% ukupne potrošnje Srbije. Da bi se ilustrovali trendovi nivoa cijena na regionalnom tržištu Zapadnog Balkana, na slici 2 prikazane su prosječne mjesečne cijene na odabranim berzama električne energije EU i na SEEPEX-u. Na slici 2 uočava se snažna korelacija cijena između tržišta EU i tržišta električne energije Zapadnog Balkana. To ukazuje na to da cijene na tržištima EU diktiraju cijene na veleprodajnim tržištima Zapadnog Balkana, što značajno utiče na cijene nereguliranih kupaca (komercijalnih kompanija).



Slika 2. Prosječne mjesečne cijene električne energije na berzama u Evropi u 2022. godini (€/MWh)

## 1.2. Transformacija elektroenergetskih sektora u zemljama ZB – pregled stanja

Kao jedan od najvažnijih privrednih sektora u zemljama Zapadnog Balkana, elektroenergetski sektori imaju značajan ekonomski, socijalni i politički značaj. Elektroprivrede, koje su u većinskom državnom vlasništvu, su najveće kompanije u nacionalnim ekonomijama, najveći proizvođači električne energije i dominantni snabdjevači. Zapošljavaju veliki broj radnika, značajno doprinose javnim finansijama i sarađuju sa mnogim kompanijama u svojim lancima snabdijevanja. Ključna karakteristika elektroenergetskog sektora u regionu Zapadnog Balkana je politička dominacija nacionalnih vlada i vladajućih političkih partija nad glavnim akterima u industriji: elektroprivrednim kompanijama, operatorima prijenosnog i distributivnog sistema i sektorskim regulatorima. U praksi, vlade, preko imenovanih predstavnika na rukovodećim pozicijama u sektoru, kontrolišu ne samo makroekonomske aspekte, kao što su strateški razvojni planovi, već i svakodnevno poslovanje.<sup>5</sup> Glavni problem ove prakse upravljanja su kontradiktorni ciljevi koje vlada obično nameće elektroprivredama, kao što su:

- a) Postizanje “energetskog suvereniteta” i, ako je moguće, izvoz energije;
- b) Očuvanje “socijalnog mira” održavanjem niskih, subvencioniranih cijena električne energije, posebno za regulirane kupce (domaćinstva i mikro preduzeća);
- c) Održavanje visokog nivoa zaposlenosti u sektoru bez obzira na finansijske rezultate;
- d) Realizacija velikih investicionih projekata, posebno u proizvodnji električne energije.

Ovaj politički okvir za rad elektroprivreda u zemljama ZB često rezultira lošim praksama upravljanja i rizičnim investicionim odlukama, koje dugoročno ugrožavaju ekonomsku održivost ovih kompanija. Da bi podržale ovakvu praksu političke dominacije pri upravljanju, vlade redovno pružaju državnu pomoć, posebno za proizvodnju uglja u državnim rudnicima. Pored toga, elektroprivrede sa značajnim udjelom HE u proizvodnom miksu (sa niskim troškovima proizvodnje električne energije) subvencionišu skuplju proizvodnju iz TE, čime se postiže relativno nizak nivo prosječnih troškova proizvodnje. Na taj način elektroprivrede sprječavaju ulazak nezavisnih snabdjevača i održavaju monopol na maloprodajnom tržištu električne energije (u većini zemalja ZB državne elektroprivrede imaju više od 95% udjela na tržištima električne energije). Stoga, iako je tržište električne energije formalno otvoreno, nema konkurencije na maloprodajnom tržištu.

*Gore opisane karakteristike elektroenergetskog sektora u zemljama Zapadnog Balkana treba uzeti u obzir pri analizi procesa liberalizacije i dekarbonizacije elektroenergetskog sektora.*

## 1.3. Transpozicija pravne stečevine EU

Do energetske krize 2021. godine, reforme u elektroenergetskom sektoru Zapadnog Balkana, koje imaju za cilj usklađivanje sa tržišnim principima EU, EU je inicirala kroz EnZ. Sprovedenje reformi podržali su različiti programi međunarodnih finansijskih institucija (IFI), projekti tehničke pomoći EU i drugih razvojnih agencija. Ključni pokretač za sprovođenje tržišnih reformi bili su zahtjevi za prenošenje pravne *stečevine* EU (*acquis*), navedeni u Sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU. Međutim, realizacija usvojenih obaveza preko EnZ bila je veoma spora.<sup>6</sup>

Sprovođenje materijalnih obaveza, poput onih navedenih u Direktivi EU o velikim ložištima (Large Combustion Plant Directive – LCPD), za smanjenje nivoa lokalnog zagađivanja, je bilo sa velikim kašnjenjima. Prema izvještaju Sekretarijata EnZ za 2022. godinu, niko od članica EnZ nije postigao ciljeve

5 Međunarodne finansijske institucije (MMF i EBRD) često ukazuju na to da standarde korporativnog upravljanja OECD-a treba uvesti u elektroenergetske kompanije u regionu Zapadnog Balkana.

6 <https://www.energy-community.org/implementation/report.html>

specificirane u Nacionalnim planovima za smanjenje emisija (NERP).<sup>7</sup> Međutim, osim predmeta koje je protiv njih otvorila EnZ, nije bilo suštinskih posljedica ovih kršenja (tj. sve TE koji su bile planirane u NERP-ovima za režim “prestanaka rada” („opt-out“) nastavili su sa radom i nakon prekoračenja dozvoljene granice rada od 20.000 sati).

*Dakle, u zemljama Zapadnog Balkana pokrenut je proces dekarbonizacije elektroenergetskog sektora a da prethodno započeti proces liberalizacije tržišta električne energije, zasnovan na pravnoj regulativi EU (prema drugom i trećem energetsom paketu EU), još nije finaliziran.<sup>8</sup> Objektivno, zahtjev za istovremenom, dvostrukom energetsom tranzicijom – liberalizacijom tržišta i dekarbonizacijom elektroenergetskog sektora, nameće ogroman izazov državama članicama EnZ sa ZB. Takođe, ovaj pristup nosi sa sobom rizik da će ako liberalizacija tržišta uzrokuje povećanje cijene energenata za to biti okrivljena klimatska politika.*

#### 1.4. Energetska kriza 2021./2022.

Energetska kriza u Evropi 2021./2022. godine imala je izuzetno negativne posljedice po energetski sektor u zemljama ZB. Elektroprivrede kao javni snabdjevači su pretrpjele posebno teške posljedice jer su sve zemlje ZB bile primorane da uvoze električnu energiju po enormno visokim cijenama. Dok su vlade, svojim odlukama, ograničile rast troškova za krajnje potrošače, elektroprivrede kao dominantni snabdjevači su zabilježile ogromne gubitke i pored značajne finansijske podrške koju su pružile vlade.<sup>9</sup> Energetska kriza razotkrila je sve kritične slabosti sigurnosti snabdijevanja električnom energijom u regionu, prvenstveno na strani proizvodnje:

- a)** Značajna zavisnost od proizvodnje električne energije iz starih TE koje koriste lokalno dostupni uglj niskog kvaliteta (lignit) i rade sa veoma niskom efikasnošću i pouzdanošću;
- b)** Problemi u radu i u finansijskom poslovanju rudnika koji snabdijevaju TE ugljem;
- c)** Značajna zavisnost od proizvodnje električne energije iz HE, koja je veoma zavisna od promjenljivih hidroloških uslova;
- d)** Spor razvoj modernih OIE (prije svega PV kapaciteta i VE);
- e)** Nedostatak kvalifikovanog kadra za pripremu i realizaciju velikih investicionih projekata objekata za proizvodnju električne energije.

Kumulativni uticaj kritičnih slabosti elektroenergetskih sistema u regionu ZB izazvao je u 2021./2022. godini energetska krizu bez presedana uz neplanirani uvoz velike količine električne energije. Kao u *scenariju savršene oluje*, smanjenu proizvodnju su uzrokovali problemi uslijed: istovremenih kvarova u nekoliko TE širom regiona, nedovoljnih količina uglja koje se isporučuje TE i/ili njevogog loš kvalitet, te smanjena proizvodnja iz HE kao posljedica loše hidrologije. Međutim, osnovni uzrok problema u elektroenergetskom sektoru u svim zemljama u regionu ZB je odsustvo ulaganja u nove proizvodne kapacitete i adekvatnu infrastrukturu u posljednjih nekoliko decenija, što je rezultiralo da region postane neto uvoznik električne energije (tokom krize samo je BiH bila neto izvoznik električne energije).

*Važna posljedica krize je da danas sve vlade u zemljama ZB naglašavaju imperativ obezbjeđivanja sigurnosti snabdijevanja električnom energijom iz vlastitih energetskih izvora (tzv. imperativ “energetske nezavisnosti”).*

7 <https://www.energy-community.org/implementation/report.html>

8 <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2023/07/05.html>

9 Na primjer, Elektroprivreda Srbije (EPS) je u posljednjem kvartalu 2022. i prvom kvartalu 2023. godine, zbog izuzetnih okolnosti tokom krize, zabilježila gubitke u iznosu od 713 miliona eura.

Trenutno je pak najveći problem sigurnosti snabdijevanja u regionu njegova zavisnost od zastarjelih i nepouzdatih tehnologija u TE, čija je prosječna starost preko 40 godina. Od 2028. godine operateri ovih objekata će biti u obavezi da poštuju stroge zahtjeve EU Direktive o industrijskim emisijama (Industrial Emission Directive - IED). Značajna finansijska ulaganja su neophodna za ekološku modernizaciju starih TE kako bi se zadovoljili standardi IED-a. S obzirom na starost TE ekonomska opravdanost ovih investicija je upitna. Zato je zamjena TE novim kapacitetima iz OIE optimalan pristup razvoju elektroenergetskog sistema na ZB, koji istovremeno zadovoljava i sigurnost snabdijevanja i kriterije održivosti okoliša. U ovom pristupu zasnovanom na OIE potrebna su značajna ulaganja u unapređenje i modernizaciju prijenosnih i distributivnih mreža i ulaganja u društveno-ekonomsko restrukturiranje regiona zavisnih od uglja.

*Budući da dekarbonizacija elektroenergetskog sektora Zapadnog Balkana zahtjeva značajna finansijska sredstva, ključno pitanje energetske tranzicije u regionu je: Kako će se finansirati proces održive energetske tranzicije?*

### 1.5. Restrukturiranje regiona zavisnih od uglja - socioekonomski i strukturni izazovi

Proces dekarbonizacije elektroenergetskog sektora imat će značajan ekonomski i društveni uticaj na regione zavisne od uglja, radi zatvaranja rudnika uglja, prije svega zbog gubitka direktnih i indirektnih radnih mjesta i posljedičnog smanjenja prihoda u lokalnim zajednicama. Ovaj problem je još izraženiji u zemljama Zapadnog Balkana, s obzirom na to da su regioni zavisni od uglja već iskusili odliv mladih, kvalifikovanih stručnjaka i stanovništva u velike urbane centre i u inostranstvo.

Socioekonomsko restrukturiranje regiona uglja još uvijek nije predmet javne rasprave u zemljama Zapadnog Balkana prvenstveno zbog dva temeljna razloga. Prvi je da među kreatorima politike nema iskrene posvećenosti zatvaranju rudnika uglja. Drugi razlog je što lokalne zajednice, zavisne od industrije uglja, nisu uključene u planiranje i sprovođenje politike dekarbonizacije. Stoga im nedostaju informacije i znanje o problemima koje će im tranzicija nametnuti.

Predmetom tranzicije regiona uglja u zemljama Zapadnom Balkanu uglavnom se bave međunarodne organizacije (npr. UNDP) i IFI npr. EBRD koji je svojim dokumentom za 2022. godinu "*Dijagnostika pravedne tranzicije i Akcioni plan pravedne tranzicije*" za Sjevernu Makedoniju i Svjetska banka, koja sa dokumentom iz 2023. godine "*Mapa puta za regione uglja u tranziciji u Bosni i Hercegovini*" pružaju neophodnu tehničku pomoć za planiranje prestanka korištenja uglja. Međutim, ove finansijske institucije koncepte restrukturiranja zasnivaju na svojoj misiji plasiranja komercijalnih kredita. EBRD je 2023. godine započeo i pripremu dokumenta "*Dijagnostika pravedne tranzicije*" u Srbiji za regione uglja koji snabdijevaju ugljem Elektroprivredu Srbije (EPS).<sup>10</sup> Pored toga, u Crnoj Gori je, uz podršku UNDP-a, osnovana *Radna grupa za pravednu tranziciju*, a počeo je rad na prvim dokumentima. U okviru projekta *EU Inicijativa za regione uglja u tranziciji na Zapadnom Balkanu i u Ukrajini* već treću godinu organizovane su posjete regionima uglja u EU, nacionalne radionice i godišnje konferencije, kako bi se podstaklo interesovanje i dijalog u zemljama Zapadnog Balkana za ozbiljnije rješavanje problema postepenog prestanka korištenja uglja.

<sup>10</sup> Zanimljivo je napomenuti u primjeru Srbije da su njeni dokumenti o restrukturiranju vezani za tranziciju regiona uglja koji su uglavnom povezani sa interesom međunarodne finansijske institucije (EBRD-a) za plasman kredita budući da se dijagnostika vrši za rudnike uglja u elektroprivredi (EPS), sa kojom ova institucija trenutno ima kreditni aranžman. Studija ne obuhvata ostale regione uglja u Srbiji, poput devet podzemnih rudnika uglja u JPEU Resavica, koji više godina posluju neprofitabilno i biće prvi koji će se suočiti sa smanjenjem tražnje za svojom proizvodnjom.

Iako su sami regioni uglja u velikoj mjeri zavisni od radnih mjesta u industriji uglja, postoje i lokalne inicijative za tranziciju prvenstveno zbog zdravstvenih i ekoloških troškova povezanih sa zagađenjem vazduha i vode, uzrokovanim eksploatacijom uglja i proizvodnjom električne energije u TE. Nažalost, iako je nekoliko lokalnih zajednica i regiona uglja na Zapadnom Balkanu inicijalno pokazalo značajno interesovanje za projekte pravedne tranzicije, zbog nedostatka namjenskih finansijskih sredstava iz kojih su se mogli finansirati njihovi prijedlozi za restrukturiranje lokalne privrede, ove lokalne inicijative nisu sprovedene. Naprotiv, tempo i dinamika pravođenja aktivnosti u tranziciji regiona uglja bili su usmjereni interesima pojedinačnih donatora, umjesto potrebama lokalnih zajednica.

Što se tiče kapaciteta ključnih domaćih aktera (vlada i elektroprivreda) za sprovođenje neophodnih reformi, posebno u procesu dekarbonizacije elektroenergetskog sektora, u studiji iz 2022. godine<sup>11</sup> se navodi da vlade i elektroprivrede u regionu nisu imale niti organizacione kapacitete niti ljudske vještine za sprovođenje ovog složenog procesa. U ovoj studiji identifikovana je i orijentacija vlada da lignit, kao lokalno dostupan izvor energije, treba da se nastavi koristiti kako bi se garantovala sigurnost snabdijevanja. Stoga, među donosiocima odluka u regionu preovlađujući stav je odlaganje početka procesa dekarbonizacije, što ukazuje na to da energetska tranzicija nije viđena kao razvojna prilika, čak i kada su planovi koji su predviđali postepeno smanjenje upotrebe uglja dominirali diskursom u elektroenergetskom sektoru.

Tokom istraživanja provedenog za ovu analizu politika, identifikovan je i problem definisanja uloge elektroprivreda u energetske tranziciji. Generalno, vlade očekuju da elektroprivrede, kao najznačajniji ekonomski akteri u sektoru, predvode dekarbonizaciju i ostanu dominantni tržišni igrači u proizvodnji i snabdijevanju električnom energijom. Usaglašeno mišljenje stručnjaka koji su učestvovali u istraživanju pri izradi ove analiza je da elektroprivrede ne mogu biti lideri energetske tranzicije, uglavnom zato što nemaju potrebne finansijske i stručne kapacitete za realizaciju procesa zamjene proizvodnje iz TE na bazi fosilnih goriva proizvodnjom iz postrojenja sa obnovljivim izvorima. Međutim, elektroprivrede treba da budu važan faktor u tranziciji, posebno u pružanju usluga fleksibilnosti elektroenergetskog sistema i garantovanju sigurnosti snabdijevanja. Iako će neke elektroprivrede ulagati u nove kapacitete OIE one neće moći zadržati trenutni monopol u proizvodnji električne energije. Očekuje se da će nove proizvodne kapacitete uglavnom finansirati lokalna preduzeća, građani i lokalne zajednice, koje će ulagati u proizvodnju za vlastitu potrošnju, te domaći i strani privatni investitori, koji će ulagati u komercijalne projekte za tržište. Pri tome je poseban izazov za vlade pronalaženje regulatornih modela za usmjeravanje komercijalnih projekata OIE kako bi doprinijeli dekarbonizaciji lokalne potrošnje, čime se smanjuje upotreba uglja u okruženju u kojem pojedinačni državni subjekti (elektroprivrede) i dalje dominiraju ogromnim udjelom tržišta.

---

11 <https://nerda.ba/view-more/download-barometer-of-the-countries-and-questionnaire-energy-transition-barometer/127>

## 2. PRISTUP EU DEKARBONIZACIJI ELEKTROENERGETSKOG SEKTORA NA ZAPADNOM BALKANU – EVALUACIJA EKSPERATA IZ REGIONA

### 2.1. Pristup EU energetske tranziciji u zemljama Zapadnog Balkana

Energetska tranzicija predstavlja najveću društveno-ekonomsku transformaciju kroz koju će globalno društvo proći u 21. vijeku. Lideri tranzicije (treće industrijske revolucije) bit će tehnološki najrazvijenije zemlje sveta: Kina, SAD, EU i Japan. Cilj EU je da do 2050. godine postane klimatski neutralan kontinent, uključujući i zemlje koje nisu članice EU. To je relevantno i za ekonomski najsiromašniju evropsku regiju – Zapadni Balkan. Zbog svog geopolitičkog značaja, ovaj region je zona interesa mnogih globalnih, prije svega evropskih, aktera. Nakon početka rata u Ukrajini, značaj regiona za EU je porastao, između ostalog i zbog njegovog značaja za bezbjednost snabdijevanja energijom Evrope. U proteklih 20 godina EU provodi proces političke i ekonomske stabilizacije regiona (na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju – SSP), s namjerom da podstakne razvoj demokratskih društava i održivih liberalnih ekonomija. Nakon potpisivanja Pariškog klimatskog sporazuma, zelena tranzicija Zapadnog Balkana postala je važna komponenta održivog razvoja Evrope. EU posebno podržava ovaj aspekt u okviru SSP-a.

*Međusobna povezanost SSP-a sa EU i njenih energetske i klimatske politike biće ključna za relevantnost EU u zelenoj tranziciji u Zapadnom Balkanu.*

Evropski zeleni dogovor/plan (The European Green Deal) je nova strategija rasta EU koja se sastoji od akcija za realizaciju vizije “Evropa – prvi klimatski neutralni kontinent do 2050. godine”. Zeleni dogovor ima za cilj da transformiše EU u pravedno i prosperitetno društvo sa konkurentnom ekonomijom. To je takođe ključni dio plana EU za provođenje UN Agende za održivi razvoj do 2030. godine. Da bi podstakla druge zemlje da usvoje slične politike, EU planira intenzivne diplomatske aktivnosti, prije svega u okviru Pariškog klimatskog sporazuma. EU i njene države članice odlučne su da ostanu vodeći svjetski donatori razvojne pomoći i da osiguraju više od 40% svjetskog javnog finansiranja za borbu protiv klimatskih promjena.



Energetska kriza u Evropi 2021./2022. godine pokazala je sve slabosti dotadašnjeg EU koncepta sigurnosti snabdijevanja i dekarbonizacije elektroenergetskog sektora, koji je u velikoj mjeri zavisio od snabdijevanja (jeftinim) gasom iz Rusije, kao tranzicijskog goriva. Nakon krize, neke države članice EU započele su aktivnosti na pronalaženju alternativnih puteva za snabdijevanje gasom (uglavnom izgradnjom LNG terminala) i/ili, kratkoročno, ponovo pokrenuvši proizvodnju iz svojih TE za uglj, koje su bile u rezervi. Na prvi pogled se činilo da se Evropa “vraća fosilnim gorivima.” Naprotiv, EU i njene države članice pokrenule su reviziju svog koncepta i energetske strategije. Revidovan je prethodni plan *Fit-for-55*, a u novom *REPowerEU* planu usvojen je koncept zasnovan na ubrzanju dekarbonizaciji energetske sektora. Ključne komponente *REPowerEU* plana su dramatično poboljšanje energetske efikasnosti, ubrzanje smanjenja potrošnje gasa kroz elektrifikaciju sektora grijanja i ubrzan razvoj OIE (posebno VE i PV elektrana). Dakle, inovirani EU koncept sigurnosti snabdijevanja temelji se na ubrzanju energetske tranzicije, posebno na pojačanoj izgradnji varijabilnih OIE.

Države članice EU imaju na raspolaganju značajna sredstva iz fondova EU za podršku ubrzanju energetske tranzicije: Strukturni i investicioni fond EU, Fond za modernizaciju, Instrument za oporavak i otpornost i Fond za pravednu tranziciju, kao i nekoliko programa za socijalnu koheziju. Dostupnost takvog finansijskog ekosistema smatra se ključnim katalizatorom ubrzanje dekarbonizacije u centralnoj i istočnoj Evropi.<sup>12</sup> Međutim, uprkos tome što imaju raspoloživa sredstva EU za energetske tranzicije, neke zemlje (npr. Bugarska) pokazale su namjere suprotne duhu *REPowerEU*, razmatrajući moguće prolongiranje datuma prestanka korištenja uglja.

EU planira da pruži podršku zemljama u neposrednom susjedstvu za sprovođenje politika zelene tranzicije. Tako je EU predložila *Zelenu agendu za ZB*, kao regionalnu razvojnu strategiju zasnovanu na konceptu Zelenog dogovora. EU je uspostavila i Ekonomski i investicioni plan za ZB, kako bi finansijski podržala ovu strategiju. Potpisivanjem Sofijske deklaracije 2020. godine, zemlje Zapadnog Balkana izrazile su formalnu političku posvećenost prihvatanju zelene agende kako bi doprinijele postizanju klimatske neutralnosti u Evropi do 2050. godine. Vijeće za regionalnu saradnju (*Regional Cooperation Council - RCC*), koji je dobilo zadatak da koordinira sprovođenje Zelene agende, pripremio je *Akcioni plan za sprovođenje Zelene agende za period 2021-2030*.<sup>13</sup> Glavne komponente Akcionog plana su strategija razvoja sa niskom emisijom ugljenika do 2050. godine, integrisani Nacionalni energetske i klimatski planovi (NEKP) do 2030. godine i uspostavljanje mehanizama za plaćanje emisija CO<sub>2</sub> u zemljama Zapadnog Balkana.

Koncept energetske tranzicije na Zapadnom Balkanu koji EU promovise sažet je u *Deklaraciji o energetske sigurnosti i zelenoj tranziciji u zemljama Zapadnog Balkana*, koja je usvojena 2022. godine u okviru Berlinskog procesa.<sup>14</sup> Komponente ovog koncepta, koji u biti predstavlja ubranu dekarbonizaciju elektroenergetskih sektora u zemljama ZB, a koji je usklađen sa *REPowerEU* planom, su:

- a)** Ubrzano i sistematsko napuštanje upotrebe uglja za proizvodnju električne energije;
- b)** Dosljedna implementacija Direktiva o velikim ložištima (LCPD);
- c)** Regionalna koordinacija aktivnosti čiji je cilj uspostavljanje mehanizma za određivanje cijena ugljenika u procesu pripreme zemalja ZB za pridruživanje EU ETS-u;
- d)** Izrada planova pravedne tranzicije za regione zavisne od uglja;
- e)** Korištenje gasa kao “jeftinijeg, čisteg i fleksibilnijeg goriva od uglja” kao tranzicijskog goriva;<sup>15</sup>

12 [https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2023/06/2023\\_06\\_30\\_National-energy-and-climate-plans\\_catalysts-for-the-energy-transition-or-box-ticking-exercises.pdf](https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2023/06/2023_06_30_National-energy-and-climate-plans_catalysts-for-the-energy-transition-or-box-ticking-exercises.pdf)

13 <https://www.rcc.int/docs/596/action-plan-for-the-implementation-of-the-sofia-declaration-on-the-green-agenda-for-the-western-balkans-2021-2030>

14 [https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/221103-energy-declaration-final\\_1678468569.pdf](https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/221103-energy-declaration-final_1678468569.pdf)

15 <https://euneighbourseast.eu/news/publications/final-report-on-carbon-pricing-design-for-the-energy-community/>

- f) Izgradnja značajnih kapaciteta obnovljive energije (uglavnom solarne i vjetroelektrane);
- g) Povezivanje terminskih i balansnih tržišta u regionu i njihova integracija sa tržištem električne energije EU.

Osnovni mehanizam koji EU implementira za upravljanje dekarbonizacijom svog energetskog sistema je šema određivanja cijena ugljenika zasnovana na modelu „ograniči i trguj“ (“cap and trade”) – *EU Emission Trading System (EU ETS)*. Sredstva prikupljena putem aukcija za certifikate u EU ETS-u koriste se za finansiranje projekata dekarbonizacije. Očekivanje među kreatorima politika u EU je da će Uredba EU o *Mehanizmu za prekogranično prilagođavanje cijena ugljenika (Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM)*, koja je usvojena u maju 2023. godine, podstaknuti zemlje Zapadnog Balkana da uvedu sličan mehanizam određivanja cijena ugljenika, koji je kompatibilan sa EU ETS-om, čime bi se suštinski ubrzala dekarbonizacija njihovih elektroenergetskih sistema.

## 2.2. Energetska zajednica i dekarbonizacija elektroenergetskog sektora na Zapadnom Balkanu

EU namjerava da podrži sprovođenje politika dekarbonizacije u elektroenergetskom sektoru Zapadnog Balkana prije svega djelovanjem kroz Energetsku zajednicu (EnZ). Odnosi između elektroenergetskih sektora u regionu Zapadnog Balkana regulirani su i unutar Evropske mreže operatora prijenosnih sistema - ENTSO-E, čiji su članovi operatori prijenosnog sistema u svim zemalja Zapadnog Balkana, osim Kosova\*. Da bi započela proces energetske tranzicije u zemljama Zapadnog Balkana, EU je 2021. godine pokrenula usvajanje *Mape puta za dekarbonizaciju EnZ-a*. Nakon toga, 2022. godine, ugovorne strane EnZ dogovorile su se da započnu transpoziciju pravne stečevine EU iz *paketa Čista energija za sve Evropljane*. *Mapa puta za dekarbonizaciju EnZ sadrži vremenski plan za primjenu energetskih i klimatskih politika EU, propisa EU o tržištu električne energije i za stvaranje preduslova za uvođenje cijene ugljenika.*

Kroz EnZ, EU favorizuje koncept koordiniranog regionalnog pristupa sprovođenju reformi u elektroenergetskom sektoru. Na osnovu tog koncepta, Sekretarijat EnZ prvobitno je predvidio uspostavljanje regionalne berze električne energije, kao prelaznu fazu u integraciji sa tržištem električne energije EU. Takođe, EnZ je podsticala inicijative koje su imale za cilj da olakšaju koordinaciju pružanja usluga balansiranja elektroenergetskog sistema u regionu, kako bi se povećali kapaciteti za integraciju varijabilnih OIE. Obje ove inicijative nisu realizovane. Umjesto toga, u *Mapi puta za dekarbonizaciju* predložena je direktna veza sa platformama EU za trgovanje i balansiranje.

***Dakle, regionalni pristup reformi elektroenergetskog sektora Zapadnog Balkana zamijenjen je konceptom direktne integracije sa tržištem električne energije EU.***

Sekretarijat EnZ redovno izvještava o napretku država članica u prenošenju pravne stečevine *EnZ*. U posljednjem izvještaju za 2022. godinu, poseban fokus je stavljen na spremnost zemalja Zapadnog Balkana za uvođenje CBAM mehanizma i, shodno tome, na prijedlog za uspostavljanje regionalnog ETS sistema. Naime, EU i Sekretarijat EnZ vjeruju da će mehanizam CBAM katalizirati uvođenje regionalnog, EU kompatibilnog ETS sistema. Takođe, se očekuje da će uvođenje ETS sistema osigurati sredstva za finansiranje energetske tranzicije. Prema izvještaju EnZ, proizvodnja iz TE u zemljama Zapadnog Balkana u 2022. godini, da je primijenjeno plaćanje za emisije CO<sub>2</sub> sa prosečnom cijenom od 82,11 eura/tCO<sub>2</sub>, platila bi cijenu ugljenika u iznosu od 3,6 milijardi evra ili 2,3% BDP-a regiona.

To su ogromni resursi koji bi se mogli koristiti za finansiranje energetske tranzicije, ali bi takođe značajno povećali cijenu električne energije.<sup>16</sup>

Međutim, taj iznos bi uglavnom morali da plate lokalni potrošači i operateri TE (državne elektroprivrede), što bi bio ogroman društveni i ekonomski izazov za ekonomski siromašne zemlje Zapadnog Balkana. Ovo je posebno relevantno za Srbiju, BiH, Sjevernu Makedoniju i Kosovo\*, čiji sistemi u velikoj mjeri zavise od proizvodnje električne energije iz uglja. Najviše zbog toga, na neformalnom sastanku Vijeća ministara EnZ, u junu 2023. godine u Tirani, države članice sa Zapadnog Balkana nisu bezuslovno podržale prijedlog EU i Sekretarijata EnZ za uvođenje regionalnog sistema ETS-a, kompatibilnog sa EU ETS-om. Umjesto toga, zatražene su dodatne analize, ali i značajnija finansijska podrška EU za dekarbonizaciju elektroenergetskog sektora.<sup>17</sup>

*Takav postupak ukazuje na nespремnost vlada zemalja Zapadnog Balkana da započnu ubrzanu dekarbonizaciju svojih elektroenergetskih sektora na osnovu koncepta koji trenutno zagovaraju EU i Sekretarijat EnZ, jer je to u suprotnosti sa jednim od njihovih najvažnijih političkih i ekonomskih ciljeva – da cijene električne energije za krajnje potrošače ostanu niske.*

Ključni instrumenti za upravljanje energetsom tranzicijom u EU su Nacionalni energetske i klimatski planovi (NEKP). Zemlje Zapadnog Balkana započele su pripremu svojih NEKP-ova, čije je usvajanje planirano u junu 2024. godine. Trenutno se u većini zemalja Zapadnog Balkana obavljaju javne rasprave o nacrtima NEKP-a. Za sada je teško procijeniti da li su NEKP planovi usklađeni sa usvojenim ciljevima dekarbonizacije EnZ do 2030. godine i sa posvećenošću postizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine.

### 2.3. Evaluacija koncepta energetske tranzicije koju promoviše EU preko Energetske zajednice (EnZ)

Ključne međunarodne organizacije za sprovođenje energetske politike EU u regionu Zapadnog Balkana su EnZ i Vijeće za regionalnu saradnju (RCC). EU uglavnom planira da podrži tranziciju u elektroenergetskom sektoru u regionu, zasnovanu na konceptu ubrzanе dekarbonizacije, preko EnZ i međunarodnih finansijskih institucija (IFI). Ovaj koncept podrazumijeva značajno smanjenje upotrebe uglja za proizvodnju električne energije do 2030. godine, nakon čega slijedi prestanka korištenja uglja najkasnije do 2045. godine. Smanjenje korištenja uglja bilo bi nadoknađeno povećanom izgradnjom proizvodnih kapaciteta zasnovanih na OIE (prvenstveno VE i PV elektrana). Kako bi se olakšala efikasna integracija varijabilnih OIE EU je predložila integraciju regionalnih tržišta električne energije u platforme EU za trgovanje i balansiranje. Pored toga, kako bi se osigurala sigurnost snabdijevanja i povećala fleksibilnost elektroenergetskog sistema ZB, EU predlaže izgradnju novih TE na bazi gasa i unapređenje transportne infrastrukture gasa u regionu. EU planira da podrži implementaciju ovog koncepta kroz Ekonomski i investicioni plan i IFI (EBRD, KfW, EIB). Investicioni okvir za Zapadni Balkan (WBIF) zadužen je za koordinaciju priprema projekata dekarbonizacije. Međutim, u praksi se očekuje da će se finansiranje većine projekata dekarbonizacije obezbjediti od strane privatnih investitora kao i kroz mehanizam za plaćanje emisija ugljenika, dakle od strane krajnjih potrošača.

<sup>16</sup> Prema studiji Agora, potpuna dekarbonizacija elektroenergetskog sektora Zapadnog Balkana do 2040. godine koštala bi oko 43 milijarde eura: <https://www.agora-energiawende.de/en/publications/powering-the-future-of-the-western-balkans-with-renewables/>

<sup>17</sup> <https://balkangreenenergynews.com/introducing-emissions-trading-requires-eus-financial-support/>

*Tokom istraživanja provedenog u pripremi ove analize politika, stručnjaci iz regiona Zapadnog Balkana analizirali su trenutni pristup EU dekarbonizaciji elektroenergetskog sektora Zapadnog Balkana i identifikovali sljedeće glavne nedostatke:*

- EU koordinira provođenje energetske tranzicije u regionu Zapadnog Balkana prije svega sa nacionalnim vladama i ministarstvima, bez učešća nacionalnih parlamenata. Ovaj tehnokratski pristup rezultira odsustvom širokog učešća javnosti, što otežava izgradnju nacionalnog vlasništva i neophodan društveni konsenzus u vezi sa važnom socioekonomskom transformacijom kao što je energetska tranzicija.
- EU je izdvojila početna sredstva za podršku zelenoj tranziciji u regionu Zapadnog Balkana kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) i povezani Ekonomski i investicioni plan. Ova sredstva su nedovoljna, a ne postoji ni precizna raspodjela raspoloživog finansiranja za energetske tranzicije. Bez dugoročnih planova za finansiranje tranzicije i utvrđenih mehanizama podrške iz EU, nije realno očekivati od vlada zemalja Zapadnog Balkana da iskreno započnu tako složen i skup proces kao što je energetska tranzicija.
- EU namjerava da koordinira dekarbonizaciju elektroenergetskog sektora Zapadnog Balkana kroz EnZ. Međutim, u prošlosti su identifikovani važni strukturni nedostaci u Ugovoru o EnZ, prije svega odsustvo efikasnog mehanizma odgovornosti za kršenje Ugovora. Poučan primjer je nedostatak značajnih posljedica za kršenje obaveza usvojenih u EnZ u vezi s provedbom LCPD direktive.
- Iako EnZ u svojim redovnim izvještajima o napretku naglašava nezadovoljavajući nivo provođenja usvojenih obaveza, što je vidljivo iz broja otvorenih predmeta protiv država članica EnZ zbog kršenja Ugovora, Sekretarijat nije dosljedno obavještavao organe EU, posebno Evropski parlament, o problemima u primjeni Ugovora.<sup>18</sup> To je spriječilo institucije EU da koriste uslovljenost SSP-a kao efikasno sredstvo za podsticanje primjene Ugovora, i na taj način podrži proces energetske tranzicije.
- EU je kroz EnZ pokrenula uvođenje mehanizma određivanja cijena ugljenika kao temeljnog mehanizma za upravljanje dekarbonizacijom elektroenergetskog sektora ZB. Međutim, predloženi regionalni, EU kompatibilni model nije detaljno razrađen, a analize procjene uticaja nisu provedene. Pošto je riječ o veoma važnom fiskalnom procesu sa značajnim socioekonomskim posljedicama, po mišljenju stručnjaka iz regiona, njegova primjena kroz EnZ zahtijevala bi značajne promjene Ugovora.

*Premda su identifikovali nedostatke mehanizma međunarodne podrške, stručnjaci ističu da su glavni uzroci odlaganja dekarbonizacije elektroenergetskog sektora na Zapadnom Balkanu rezultat opstrukcija ključnih nacionalnih aktera, uglavnom nacionalnih vlada i elektroprivreda. Štaviše ukazuju da sistemske nedostatke na strani međunarodnih aktera, koje su identifikovali, protivnici energetske tranzicije često zloupotrebljavaju kao izgovor za odlaganje početka procesa dekarbonizacije elektroenergetskog sektora Zapadnog Balkana.*

18 Poslednji izvještaj u vezi sa realizacijom Ugovora o Energetskoj zajednici dostavljen je Evropskom parlamentu 2015. godine: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569011/EPRS\\_BRI\(2015\)569011\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569011/EPRS_BRI(2015)569011_EN.pdf)

### 3. ANALIZA PROCESA DEKARBONIZACIJE ELEKTROENERGETSKIH SEKTORA NA ZAPADNOM BALKANU

Prema nedavno objavljenim studijama, postoji dovoljan tehnički potencijal OIE i ekonomska opravdanost za potpunu dekarbonizaciju elektroenergetskog sektora na ZB do 2040. godine.<sup>19</sup> To znači, da su prisutni neophodni preduslovi za postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine. Prema procjenama iz navedenih studija, provođenje energetske tranzicije doprinijet će i održivom ekonomskom razvoju u regionu. Međutim, energetska tranzicija je složen proces koji zahtijeva značajne institucionalne kapacitete i velika ulaganja. Stoga, vlade zemalja Zapadnog Balkana i dalje oklijevaju da ozbiljno počnu transformisati svoj energetska sektor. *Zato je od vitalnog značaja da EU osigura neophodnu tehničku i finansijsku podršku zemljama Zapadnog Balkana u ovom procesu.*

Međunarodna zajednica je inicirala energetska tranziciju u zemljama Zapadnog Balkana i ista se provedi pod vođstvom EU. Kako će pojedine zemlje u regionu reagovati na raspoloživu podršku EU zavisi od brojnih političkih, ekonomskih i socijalnih faktora. Početno stanje svakog nacionalnog elektroenergetskog sistema, posebno njegov proizvodni portfolio kao i raspoloživi potencijal OIE, značajno će odrediti mogućnosti i izazove dekarbonizacije elektroenergetskog sektora. U zemljama Zapadnog Balkana, koje u velikoj mjeri zavise od proizvodnje električne energije iz uglja (zapravo sve zemlje osim Albanije), trenutno preovlađujući koncept dekarbonizacije je “povećanje udjela OIE u proizvodnom miksuz uz postepeno smanjenje proizvodnje iz uglja.” Međutim, u ovom konceptu nije preciziran termin *postepeno smanjenje upotrebe uglja*. Naime, nijedna od zemalja Zapadnog Balkana nije zakonski usvojila datum “izlaska iz uglja” (osim Sjeverne Makedonije, koja je, međutim, produžila prvobitno utvrđeni datum izlaska iz uglja sa 2028. na 2030. godinu, istovremeno razmatrajući planove za otvaranje dva nova rudnika uglja).

*Generalno, u ovom trenutku, energetska tranzicija nije prioritet na aktuelnoj političkoj agendi u svakoj zemlji Zapadnog Balkana.*

<sup>19</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/434fb711-a5a4-11ec-83e1-01aa75ed71a1/language-en>

### 3.1. Koncept dekarbonizacije koji promovišu vlade i elektroprivrede zemalja Zapadnog Balkana

Jedan od mogućih pristupa za procjenu trendova u dekarbonizaciji elektroenergetskog sektora je praćenje investicija koje se realiziraju i/ili planiraju u proizvodnji električne energije. Trenutno su u zemljama Zapadnog Balkana, koje se oslanjaju na uglj za proizvodnju električne energije, najznačajnije investicije elektroprivreda, kao glavnih aktera u tom sektoru, planirane za rekonstrukciju i modernizaciju termoelektrana na uglj i rudnika uglja. Uticaj cijena ugljenika se obično zanemaruje u procjeni pojedinih investicionih planova. Ovakva strateška orijentacija opravdava se zahtjevima sigurnosti snabdijevanja. *Tako se vlade i dalje oslanjaju na proizvodnju električne energije na bazi uglja opravdavajući investicije u termoenergetski sektor imperativom sigurnosti snabdijevanja.* Gorko iskustvo iz nedavne energetske krize dodatno je pojačalo ovaj trend. Neki stručnjaci koji su intervjuirani u toku istraživanja čak se zalažu za to da uglj treba smatrati tranzicijskim gorivom u regionu.

Pojedini zagovornici upotrebe uglja za proizvodnju električne energije naglašavaju njegovu važnost kao bazne energije i često brane svoju poziciju sa sljedećim percepcijama/mitovima:

- EU forsira zatvaranje termoelektrana kako bi se stvorila situacija u kojoj će zemlje Zapadnog Balkana zavisiti od uvoza (skupe) električne energije iz EU (iz OIE);
- Izgradnja OIE (uglavnom VE i PV elektrana) zahtjeva ogroman kapital, koji mogu da osiguraju samo strani investitori i banke. Dakle, EU promoviše koncept da će lokalni potrošači zavisiti od snabdijevanja električnom energijom iz objekata koji nisu u vlasništvu javnih elektroprivreda čime će se izgubiti energetska suverenitet.

Navedeni mitovi se često pominju i prilikom opravdavanja politički motivisanih odluka javnih elektroprivreda za usmjeravanje većine svojih investicija na ekološku modernizaciju postojećih TE (radi ispunjavanja zahtjeva iz IED direktive), pa čak i prilikom opravdavanja izgradnje novih kapaciteta TE (poput TE Kostolac B3 u Srbiji i TE Tuzla 7 u BiH). Istovremeno, elektroprivrede deklarativno podržavaju izgradnju objekata zasnovanih na OIE. Premda, neke elektroprivrede razvijaju projekte OIE koji se uglavnom finansiraju međunarodnim kreditima (npr. od strane KfW-a i EBRD-a), a koji su obično podržanim državnim garancijama. Fokus takvih investicija je često na novim HE, poput nedavno započete izgradnje HE Bistrica i HE Dabar u Bosni i Hercegovini.

Prema tome, vlade poistovjećuju tranziciju elektroenergetskog sektora sa tranzicijom javnih elektroprivreda. Stoga se zalažu za *“postepenu i odgođenu dekarbonizaciju”* svojih elektroenergetskih sektora. U najboljem slučaju, planiraju da će povećanje instaliranih kapaciteta OIE pokriti povećanje lokalne potrošnje do 2030. godine, pa čak i do 2040. godine, što će zahtijevati korištenje TE na uglj *“što je duže moguće.”* Ovaj stav je glavni razlog zašto vlade još uvijek nisu definisale datum izlaska uglja, niti se bave pravednom tranzicijom regiona uglja.

Dok raspravljaju o povećanju učešća modernih OIE (VE i PV elektrana), mnogi kreatori javnog mnijenja na ZB i većina elektroprivreda naglašavaju problem varijabilnosti i nestalnosti ovih izvora energije, čime se zagovara koncept da balansiranje varijabilnih OIE treba prvenstveno osigurati iz lokalnih izvora fleksibilnosti. Takav autarkičan pristup aspektima integracije varijabilnih OIE obično rezultira niskim nivoom maksimalnog dozvoljenog kapaciteta VE i PV elektrana.<sup>20</sup> Koncept povećanja kapaciteta prihvata elektroenergetskog sistema u vezi sa integracijom varijabilnih OIE, koji se zasniva

20 Samo je u BiH, odlukom Državnog regulatora za električnu energiju (DERK) u 2022. godini, ukinuto ograničenje maksimalnog dozvoljenog kapaciteta VE i PV elektrana, u pogledu balansiranja i regulacije frekvencije: <https://www.derk.ba/DocumentsPDFs/BIH-SERC-Annual-Report-2022.pdf>

na spajanju tržišta unutar-dana i prekograničnom pružanju balansnih usluga, koje EU promoviše kroz EnZ, samo deklarativno prihvataju ključni regionalni akteri.

U nekim zemljama regiona (npr. u Sjevernoj Makedoniji i donekle u Srbiji), ozbiljno se razmatra korištenje gasa kao tranzicijskog goriva. EU i neke IFI (npr. EBRD u Bosni i Hercegovini) podržavaju prelazak sa uglja na gas za proizvodnju električne energije.

### 3.2. Privatne investicije u projekte obnovljive energije

Pripremu projekata velikih VE i PV elektrana uglavnom realizuju privatni developeri, koji obično rade za međunarodne investitore. Najznačajniji izazovi za developere u regionu su dobijanje odobrenja za priključenje na mrežu, trajanje ugovora o prijenosu balansne odgovornosti, te pribavljanje pouzdanog ugovora o otkupu električne energije (Power Purchase Agreement - PPA) za dovoljno dug period (minimum deset godina), koji banke zahtijevaju. Zbog problema sa pribavljanjem PPA, sve više projekata će nastojati da osigura preuzimanje energije preko aukcija. Takođe, drastično povećanje cijena električne energije u regionu tokom energetske krize i procijenjeni visok nivo budućih cijena na berzama električne energije u EU, posebno zbog visokih troškova za CO<sub>2</sub>, omogućava izgradnju projekata OIE u regionu i bez PPA za cjelokupnu proizvodnju, pod uslovom da dio proizvedene električne energije finansijski garantuje država (npr. prema modelu tržišne premije primjenom Contract-for-Difference - CfD shema, odnosno kroz kombinovani model aukcija kao u Albaniji). Budući da postoji hronični deficit električne energije u jugoistočnoj Evropi (JIE), posebno u zemljama u okruženju regiona Zapadnog Balkana, poput Italije i Hrvatske, značajan broj investitora realizaciju svojih projekata OIE zasniva na izvozu električne energije.

Izuzetno visoke cijene električne energije u Evropi tokom energetske krize, posebno u prvoj polovini 2022. godine, dramatično su povećale interesovanje privatnih investitora na ZB za izgradnju OIE, posebno PV elektrana. Ovaj proces, kolokvijalno nazvan “solaromanija,” izazvao je nagli porast zahtjeva za priključenje objekata OIE na prijenosnim i distributivnim mrežama, čije ukupne snage su daleko veće od trenutno dostupnih kapaciteta mreže. Iako nije vrlo vjerovatno da će većina predloženih projekata biti realizovana, uglavnom zbog problema u osiguranju pouzdanih PPA, postoji opšta percepcija javnosti da će ovakav trend rasta OIE biti podržan izvozom električne energije u EU. “Obrazloženje” za ovo mišljenje zasniva se na pretpostavci da će takvi projekti OIE biti isključivo komercijalno orijentisani, pri čemu će investitori nastojati da ostvare najveći mogući profit, što je moguće samo izvozom električne energije u EU. Reakcija na ovakav scenarij razvoja OIE je percepcija javnosti da lokalno dostupni potencijali obnovljive energije neće biti korišteni za dekarbonizaciju lokalne potrošnje. Pored toga, ogromni kapaciteti izvozno orijentisanih postrojenja OIE rezultirali bi zagušenjima mreže, čime bi se značajno otežala naknadna realizacija projekata OIE koji će biti usmjereni na dekarbonizaciju lokalne potrošnje. U nekim zemljama (npr. u Bosni i Hercegovini) postoji pritisak investitora u objekte OIE za nadogradnju prijenosne i distributivne mreže kako bi se omogućio izvoz električne energije iz novih PV elektrana i VE. Budući da bi investicije u proširenje mreža finansirali lokalni potrošači kroz naknade mrežarine, ova aktivnost stvara dodatni otpor protiv izgradnje novih velikih komercijalnih projekata obnovljive energije. Ovakvu percepciju rizika od razvoja OIE zasnovanog na izvozu podržavaju i neki stručnjaci koji su učestvovali u istraživanju.

U tom kontekstu, važno je napomenuti i percepciju koncepta dekarbonizacije elektroenergetskog sektora koji se promoviše djelovanjem EnZ. Odluke Vijeća ministara EnZ u domenu dekarbonizacije uglavnom se percipiraju kao podrška i olakšavanje realizacije velikih projekata OIE. EU vjerovatno očekuje da će takvi projekti ubrzati energetska tranziciju u regionu. Međutim, ovaj pristup zanemaruje značaj dekarbonizacije na lokalnom nivou, koja treba podstaći učešće lokalnih aktera: građana i

njihovih energetske zajednice, lokalnih samouprava, a posebno lokalne privrede. Ovi lokalni akteri u regionu Zapadnog Balkana imaju značajna finansijska sredstva i investicioni potencijal koji bi se mogli koristiti za njihovo učešće u dekarbonizaciji lokalne potrošnje. Međutim, regulativa podrške konceptu potrošača-proizvođača (prozjumer) u regionu Zapadnog Balkana je tek nedavno usvojena ili još uvijek ne postoji (prvi prozjumeri u regionu su se pojavili tek 2022. godine), a zakonski okvir za zajednice obnovljivih izvora energije i energetske zajednice građana još uvijek nije operativan niti u jednoj zemlji Zapadnog Balkana.

Na osnovu gore opisane percepcije trendova u dekarbonizaciji elektroenergetskog sektora u regionu, identifikovano je sljedeće mišljenje šire javnosti, ali i u nekim stručnim grupama koje su učestvovala u istraživanju, o procesu dekarbonizacije koji EU podržava kroz EnZ:

- Projekte OIE na lokacijama sa najboljim potencijalom realizuju privatni investitori, čiji je jedini profit (često i ekstra profit)<sup>21</sup>;
- To će rezultirati izvozom električne energije iz lokalnih VE i PV elektrana, najvjerovatnije u EU;
- Na ovaj način, projekti OIE orijentisani na izvoz zauzet će “lokacije sa najboljim potencijalom obnovljivih izvora,” kao i raspoložive kapacitete prijenosne mreže;
- Takav koncept dekarbonizacije neće rezultirati dekarbonizacijom lokalne potrošnje, stoga, energetska tranzicija u regionu neće biti održiva.

*Gore opisana percepcija koncepta dekarbonizacije elektroenergetskog sektora u regionu Zapadnog Balkana, koju EU “promoviše” kroz EnZ, zasnovana na mitovima koji su identifikovani u istraživanju tokom pripreme ove analize politika, mogla bi izazvati značajan otpor šire javnosti prema energetske tranziciji, slično nedavnom protivljenju izgradnji malih hidroelektrana u regionu.*

---

21 Ohrabreni izuzetno visokim cijenama električne energije tokom energetske krize, mnogi privatni investitori su očekivali izuzetno visoku stopu povrata svojih investicija, uglavnom u velikim PV elektranama, često u rasponu od 2-3 godine.



## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

*Usaglašeni stav energetske stručnjake u regionu ZB, koji su učestvovali u istraživanju prilikom izrade ove analize politika, je da postojeće politike EU, mjere podrške i uspostavljeni mehanizmi za sprovođenje energetske tranzicije na Zapadnom Balkanu, posebno za realizaciju ciljeva dekarbonizacije do 2030. i 2050. godine, koji su usvojeni u okviru Energetske zajednice (tj., smanjenje emisija CO<sub>2</sub> i povećanje udjela OIE u finalnoj potrošnji energije), neće polučiti očekivane rezultate i neće osigurati provođenje održive energetske tranzicije u ovom evropskom regionu.*

Glavni razlozi za ovakav zaključak su sljedeći:

- a) Usvajanje Ugovora o Energetskoj zajednici bio je najsjajniji trenutak u novijoj historiji regionalnog energetskeg sektora. Njegova organizacija odgovara postavljenim ciljevima u početnim fazama implementacije Ugovora. Međutim, složenost tematike tranzicije zahtijevala je mnogo dosljedniji i posvećeniji pristup ugovornih strana koji je zasnovan na transparentnim, demokratskim i inkluzivnim procesima. *Zbog toga, šira javnost u ugovornim stranama nikada nije usvojila osnovne principe energetske politike EU.*
- b) *Netransparentan, nedemokratski i neinkluzivni mehanizam uspostavljen međunarodnim ugovorom o osnivanju Energetske zajednice ne pruža široku javnu podršku procesima energetske tranzicije u zemljama Zapadnog Balkana, što je neophodan preduslov za održivost i ubrzanje ovog procesa.*

Odredbe Ugovora o EnZ, kojima se utvrđuje obaveza prenošenja pravne stečevine EU u pravne sisteme država članica EnZ u vezi sa energijom, okolišem, konkurencijom i obnovljivom energijom sa isključivom nadležnošću institucija EnZ za donošenje odluka, protive se članu 7 Ugovora koji utvrđuje da je "svaka diskriminacija u okviru ovog sporazuma zabranjena, kao i protiv principa transparentnosti, demokratskog upravljanja i jednakosti strana u Ugovoru."<sup>22</sup> Pravna stečevina u EU usvaja se na osnovu procedure koja obavezno uključuje učešće nacionalnih parlamenata država članica EU. Države članice EnZ su pak obavezne da transponuju pravnu stečevinu EU. U tom procesu, EU

<sup>22</sup> "Svaka diskriminacija u okviru ovog ugovora biće zabranjena", iz Ugovora o Energetskoj zajednici <https://www.energy-community.org/legal/treaty.html>

je jedina ugovorna strana koja, prije usvajanja pravne legislative, razrađuje svoje odredbe u nacionalnim parlamentima. Prema Ugovoru, ostalim stranama ugovornicama je uskraćena takva opcija budući da Ministarsko vijeće EnZ donosi odluke koje se odnose na prenošenje pravne *stečevine* EU-a. Koncentracija ovlaštenja za donošenje odluka u okviru Ministarskog vijeća uspostavljenog Ugovorom o EnZ nikada nije imala za cilj da naruši ustavna ovlaštenja nacionalnih parlamenata i vlada. Međutim, u praksi su mnoge odluke ovog organa donijete i prije nego što je pokrenut proces konsultacija unutar ugovornih strana. Konačno, usvajanje zajedničkih zaključaka i odluka Ministarskog vijeća često je više zavisilo od kratkoročnih političkih interesa vlada nego od dugoročne vizije i potpunog pridržavanja ciljeva zajedničke energetske politike EnZ. Na taj način se umnožavaju aspekti diskriminacije i nedemokratske prakse odlučivanja prema građanima država članica EnZ, budući da su nacionalni parlamenti, na kojima je predstavljen glas građana, isključeni iz postupka donošenja odluka u EnZ. Posljedica ove diskriminatorne prakse su netransparentni i nedemokratski principi upravljanja, što je u suprotnosti sa principom da se sve odluke država donose direktnim ili indirektnim učešćem njenih građana.

Ovaj aspekt postaje posebno važan kada se očekuje da građani i preduzeća država članica EnZ snose najveći dio tereta ubrzane energetske tranzicije, uzimajući u obzir troškove tranzicije i strukturne društvene i ekonomske promjene koje će nastati tokom provođenja tranzicije. Budući da je, generalno, od vitalnog značaja da se izgradi širok javni konsenzus za energetska tranziciju, učešće građana u procesu donošenja odluka je od suštinskog značaja.

- c) *Primjena EU CBAM mehanizma neće ozbiljno ubrzati dekarbonizaciju elektroenergetskog sektora Zapadnog Balkana, niti će podstaći uvođenje sistema plaćanja za emisije ugljenika u ovom regionu.*

Glavni razlog je taj što su zemlje Zapadnog Balkana uglavnom neto uvoznici (a ne izvoznici) električne energije. Takođe, budući da sve zemlje Zapadnog Balkana mogu direktno da izvoze energiju u EU iz OIE (uglavnom HE), čime se izbjegava primjena pravila CBAM-a, oni mogu nastaviti da snabdijevaju lokalnu potrošnju iz termoelektrana na bazi fosilnih goriva. Shodno tome, ovaj mogući obrazac trgovine električnom energijom sa EU u nekim zemljama (posebno u Bosni i Hercegovini) mogao bi čak i povećati zavisnost lokalne potrošnje od proizvodnje električne energije na bazi uglja, čime bi se dodatno usporila energetska tranzicija u regionu.

Prema prijedlogu EU i Sekretarijata EnZ, očekuje se da će zemlje Zapadnog Balkana u kratkom roku uvesti mehanizme plaćanja za emisije ugljenika (koji bi bio potpuno kompatibilan sa EU ETS sistemom do 2030. godine) bez mogućnosti besplatne alokacija prava na emisije u dužem periodu (što je bila praksa u EU) i bez finansijske podrške za ublažavanje socijalnih posljedica tranzicije. U trenutnoj situaciji, kada gotovo sve elektroprivrede u zemljama ZB posluju sa veoma niskom profitnom maržom ili finansijskim gubicima, teret plaćanja emisija CO<sub>2</sub> bi se kroz povećane cijene električne energije prenosio na krajnje potrošače. Nije realno da će kreatori politika u regionu odlučiti da cjelokupan teret dekarbonizacije svojih elektroenergetskih sektora prenesu na svoje građane i privredu, posebno imajući u vidu složene ekonomske i socijalne uslove u periodu nakon energetske krize.

- d) *Vlade u zemljama Zapadnog Balkana smatraju da će javne/državne elektroprivrede biti glavni stubovi procesa energetske tranzicije i da će voditi razvoj sektora OIE. Međutim, ove kompanije nemaju potrebne finansijske i stručne kapacitete za takav zadatak s obzirom da prvo moraju proći interno restrukturiranje i vlastitu tranziciju. Generalno, energetska politika vlada u zemljama Zapadnog Balkana prvenstveno je fokusirana na položaj državnih elektroenergetskih kompanija u budućem dekarbonizovanom tržištu električne energije, dok su drugi aspekti, akteri i mogućnosti za održivu energetska tranziciju uglavnom zanemareni.*

Ova pozicija vlada je glavni uzrok spore implementacije liberalizacije i dekarbonizacije elektroenergetskog sektora, koji se odlikuje otporom promjenama u elektroprivredama, jer im nedostaje vizija i kompetencije uprava da vode energetske tranzicije. Pored toga, razvoj projekata OIE koje pokreću mnogi privatni investitori je prilično neizvjestan, a učešće lokalnih aktera - građana, lokalnih zajednica i preduzeća, je nedovoljno i generalno potcijenjeno od strane vlada. Aukcije za projekte OIE u regionu tek su nedavno počele, a korporativni i komercijalni PPA su u povoju. Investicije u nadogradnju i modernizaciju prijenosnih i distributivnih mreža, potrebnih za integraciju većih snaga varijabilnih OIE, su takođe neadekvatne. Posljedica ovog haotičnog procesa energetske tranzicije, uglavnom izazvanog vladinom inercijom i otporom sprovođenju reformi, jeste da je dekarbonizacija prvenstveno tržišno vođena, uz izuzetan pritisak privatnih investitora da „zauzmu“ raspoložive kapacitete prijenosnih i distributivnih mreža, što prijeti da potkopa razvoj građanske energije i obeshrabri aktivnosti ozbiljnih investitora u projekte OIE i stvori jak front i otpor javnog mijenja tranziciji.<sup>23</sup>

- e) *Iako se energetske politike EU fokusiraju na aspekte pravedne tranzicije i EU je stavila na raspolaganje obiman skup tehničke i finansijske pomoći regionima uglja, EU u regionu insistira na sprovođenju programa pravedne tranzicije u zemljama Zapadnog Balkana, iako osnovni preduslovi za ovaj proces nisu stvoreni.* Regionima uglja u zemljama Zapadnog Balkana nisu ravnopravno i adekvatno zastupljeni u planiranju programa pravedne tranzicije. Trenutno se uglavnom tretiraju kao objekti, a ne subjekti pravedne tranzicije. Ne postoji jasna strategija komunikacije sa i unutar lokalnih zajednica u regionima uglja, a lokalni akteri nemaju potrebnu tehničku i stručnu pomoć za pokretanje restrukturiranja svojih ekonomija. Takođe, nedostaje im finansijska podrška iz namjenskih sredstava za sprovođenje projekata pravedne tranzicije. Zbog svega toga, ne iznenađuje da su lokalne zajednice u regionima zavisnim od uglja trenutno glavni protivnici energetske tranzicije.
- f) *Provođenje održivog procesa dekarbonizacije elektroenergetskog sektora nije moguće ukoliko nisu dostupna povoljna sredstva javnog finansiranja (uključujući međunarodnu finansijsku pomoć) koja su eksplicitno namijenjena za pravednu i inkluzivnu energetske tranziciju, tj. za razvoj građanske energije, programa ublažavanja energetske siromaštva i socioekonomsko restrukturiranje regiona zavisnih od uglja. Budući da gore navedeni preduslovi nisu ispunjeni u zemljama ZB, nerealno je očekivati da će energetska tranzicija u ovom regionu biti finansirana uglavnom kreditima IFI-ja i lokalnih građana i privrede. Dakle, neće biti moguće sprovesti održivu energetske tranziciju u zemljama Zapadnom Balkanu - ekonomski najsiromašnijem evropskom regionu, bez značajne finansijske podrške EU i drugih razvijenih zemalja, na što su se obavezali u okviru Pariškog klimatskog sporazuma.*

EU je izdvojila devet milijardi evra u Ekonomskom i investicionom planu za ZB za podršku dugoročnom oporavku ekonomija regiona, zelenoj i digitalnoj transformaciji, bržoj regionalnoj integraciji i ekonomskoj konvergenciji sa EU. Međutim, nije jasno naznačena raspodjela sredstava za zelenu tranziciju, a kriteriji za odabir predloženih projekata su upitni i nisu transparentni.<sup>24</sup> Zbog ove nejasnoće, značajan dio bespovratnih sredstava izdvojen je za finansiranje infrastrukture fosilnih goriva.<sup>25</sup> Pored toga, sredstva za podršku razvoju kapaciteta OIE uglavnom su prebačena državnim elektroprivredama.<sup>26</sup>

23 Trend prijavljenog kapaciteta projekata OIE za priključenje na prijenosne i distributivne mreže može se ilustrovati sa: a) U Srbiji se traži povezivanje 20 GW novih kapaciteta u odnosu na 8,5 GW trenutno instaliranih postrojenja, b) u BiH traženi kapacitet OIE za priključenje na mrežu je 11 GW u odnosu na postojeći kapacitet elektrana od 4,7 GW. U ostalim zemljama Zapadnog Balkana situacija je slična.

24 Više detalja dostupno na: [https://www.greensefa.eu/files/assets/docs/tackling\\_the\\_immediate\\_challenges\\_of\\_energy\\_poverty\\_in\\_the\\_western\\_balkans\\_the\\_possible\\_role\\_for\\_the\\_eu.pdf](https://www.greensefa.eu/files/assets/docs/tackling_the_immediate_challenges_of_energy_poverty_in_the_western_balkans_the_possible_role_for_the_eu.pdf)

25 Do sada su odobreni sljedeći projekti: rekonstrukcija i odsumporavanje TE na Kosovu (95 miliona eura), nadogradnja sistema daljinskog grijanja u Prištini na osnovu kogeneracije na ugalj (33,6 miliona evra) i izgradnja gasne interkonekcije Niš - Dimitrovgrad u Srbiji (49,6 miliona evra).

26 Za devet projekata OIE koje su razvile elektroprivrede u Srbiji, Kosovu i Sjevernoj Makedoniji, odobreno je 115 miliona eura bespovratnih sredstava EU.

Da bi se prevazišli identifikovani nedostaci pristupa EU dekarbonizaciji elektroenergetskih sektora Zapadnog Balkana, posebno da bi se razotkrili identifikovani mitovi o razvoju OIE u regionu, kao i da bi se podstakao proces održive, pravedne, demokratske i lokalno vođene energetske tranzicije koja je usklađena sa energetske i klimatskim politikama EU i koordinirana sa aktivnostima EU, institucije EU treba da:

- a) Redovno ocjenjuju rad i rezultate Energetske zajednice (u Evropskom parlamentu i parlamentima zemalja Zapadnog Balkana) na osnovu evaluacija nezavisnih organizacija, sa ciljem da se podstakne široka debata o napretku energetske tranzicije na Zapadnom Balkanu.
- b) Iniciraju izmjene Ugovora o Energetskoj zajednici kako bi se nacionalni parlamenti država članica eksplicitno uključili u postupak donošenja odluka, posebno u pogledu aktivnosti na dekarbonizaciji elektroenergetskog sektora, čime se osigurava demokratski, inkluzivan i pravedan proces donošenja politika u EnZ;
- c) Olakšaju uključivanje nevladinih organizacija i predstavnika stručne zajednice (profesionalnih asocijacija i *think-tank organizacija*) u kreiranje, implementaciju, praćenje i evaluaciju politika energetske tranzicije, čime se osigurava stručnost i transparentnost u procesu energetske tranzicije u zemljama regiona;
- d) Planiraju povećan i dugoročan program tehničke i finansijske pomoći koji je usmjeren ka decentralizovanoj energetskoj tranziciji (razvoj građanske energije) kako bi se iniciralo aktivnije učešće lokalnih aktera: lokalnih samouprava, nevladinih organizacija, lokalnih preduzeća i građana i njihovih zajednica u procesu dekarbonizacije, čime se podržava dekarbonizacija lokalne potrošnje i povećava sigurnost snabdijevanja u zemljama regiona;
- e) Pruže posvećenu podršku unapređenju profesionalnih kapaciteta u zemljama Zapadnog Balkana radi povećanja sposobnosti za usvajanje novih tehnologija i poslovnih modela, podržavajući istinski transfer znanja i tehnologija, organizovanje specijalizovanih radionica, treninga, konferencija i seminara;
- f) U okviru EnZ, pokrenu pripremu plana za integraciju zemalja Zapadnog Balkana u EU ETS i prestanu da promovisanjem uvođenje regionalnog ETS sistema. U pregovorima o integraciji u EU ETS, zemljama Zapadnog Balkana treba omogućiti besplatne alokacije CO2 certifikata. Ovaj pristup treba osigurati početna sredstva za ubrzanu tranziciju za zemlje u regionu koje su spremne da usvoje i primijene datum prestanka korištenja uglja;
- g) Pruže dugoročnu tehničku i finansijsku potporu programima za ublažavanje energetske siromaštva, koji će rezultirati održivim rešenjima umjesto primjene paliativnih kratkoročnih rešenja;
- h) Osnuju namjenski EU fond za sufinansiranje tehničke pomoći i projekata programa socioekonomskog restrukturiranja u regionima uglja u tranziciji, slično fondu za pravednu tranziciju u EU, fokusirajući se na projekte koje provode lokalni akteri sa ZB.
- i) Podrže hitno restrukturiranje elektroprivreda, što uključuje poboljšanje njihove likvidnosti i osmišljavanje planova za napuštanje korištenja uglja.

Navedene preporuke su samo početna lista mogućih izmjena i poboljšanja energetske i klimatske politike EU za region Zapadnog Balkana, koje su identifikovali regionalni stručnjaci, sa ciljem da se ubrza dekarbonizacija elektroenergetskog sektora Zapadnog Balkana. *Međutim, glavna preporuka ovog istraživanja je prijedlog za pokretanje dijaloga između predstavnika EU i glavnih lokalnih aktera (vlada, stručne zajednice, predstavnika regiona uglja, lokalnih zajednica i nevladinih organizacija) kako bi se definisala sveobuhvatna i izvodljiva dugoročna strategija i plan energetske tranzicije elektroenergetskog sektora Zapadnog Balkana, u okviru šireg procesa stabilizacije i pridruživanja EU. Stručnjaci predlažu naziv takvog plana – REPowerWB (REPower Western Balkans).*



[www.reset.ba](http://www.reset.ba)