Piše: Haris Veljović

Da li zaista EP HZHB „plaća kazne Europskoj uniji" zbog CBAM-a ili je regulatorni mehanizam pogrešno predstavljen kao sankcija?

Inspiracija za ovu analizu je tekst kojeg je objavio Portal Jabuka.tv pod naslovom: "Apsurd u BiH: EP HZHB proizvodi isključivo 'zelenu' energiju, a svejedno plaća kazne Europskoj uniji".

U tekstu se navodi da Bosna i Hercegovina "već plaća CBAM pristojbe" na izvoz električne energije u EU, te da čak i "posve zelena" Elektroprivreda HZHB "svejedno plaća kazne EU".

Takva formulacija sugeriše da je Evropska unija izrekla sankciju proizvođaču električne energije iz BiH uprkos činjenici da je proizvodnja obnovljiva.

U nastavku analiziramo:

• šta je CBAM prema važećoj Uredbi EU
• da li je CBAM kazneni mehanizam
• ko je pravni obveznik
• kada nastaje finansijska obaveza
• da li postoje javno dostupni dokazi o "plaćanju kazni"
• kakav je stvarni regulatorni rizik za BiH

Analiza se zasniva na pravnim aktima EU, dokumentima Energetske zajednice i javno dostupnim regulatornim podacima.

Plaća li BiH CBAM pristojbe za izvoz električne energije, a EP HZHB plaća kazne EU uprkos tome što proizvodi isključivo zelenu energiju?

PRAVNI OKVIR CBAM-A, ŠTA JE CBAM – PRAVNA DEFINICIJA

CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) uspostavljen je Uredbom (EU) 2023/956 Evropskog parlamenta i Vijeća od 10. maja 2023. godine.

Uredba definiše CBAM kao mehanizam kojim se na granici EU prilagođava cijena ugljika za određene uvozne proizvode kako bi se spriječio tzv. carbon leakage – premještanje emisijski intenzivne proizvodnje iz EU u zemlje sa slabijom klimatskom regulacijom.

Uredba (EU) 2023/956 objavljena je u Službenom listu EU (Official Journal L 130, 16.5.2023).

CBAM nije kazneni sistem, već instrument klimatske politike kojim se nastoji izjednačiti cijena emisija između proizvođača unutar EU (koji podliježu EU ETS sistemu) i proizvođača iz trećih zemalja.

Drugim riječima, cilj CBAM-a nije sankcionisanje proizvođača iz trećih zemalja nego izjednačavanje regulatornog tereta između EU i ne-EU proizvođača.

Evropska komisija pojašnjava da CBAM uvodi mehanizam kojim se osigurava da uvezena roba nosi odgovarajuću cijenu ugljika kako bi se spriječila tržišna distorzija između EU i trećih zemalja.

FAZE PRIMJENE – KLJUČNA RAZLIKA

Evropska komisija je jasno definisala dvije faze primjene:

1. Tranzicijska faza – 1. oktobar 2023. do 31. decembar 2025.
2. Definitivna faza – od 1. januara 2026.

Komisija je u službenim smjernicama navela da tokom tranzicijske faze postoje isključivo obaveze izvještavanja o ugrađenim emisijama (embedded emissions), bez finansijskog plaćanja CBAM certifikata.

To znači da do kraja 2025. godine ne postoji obaveza kupovine CBAM certifikata.

Navodi da se "već plaćaju kazne EU" mora se posmatrati u svjetlu ove činjenice.

Tehnička pravila izvještavanja u tranzicijskoj fazi uređena su sa Commission Implementing Regulation (EU) 2023/1773.

To znači da tokom tranzicijske faze nije postojala finansijska obaveza plaćanja CBAM certifikata.

KO JE OBVEZNIK PREMA UREDBI

Uredba (EU) 2023/956 jasno definiše da je obveznik tzv. "CBAM declarant", odnosno uvoznik u Evropskoj uniji.

To znači da je pravni subjekt koji podnosi CBAM prijavu i eventualno kupuje CBAM certifikate – entitet registrovan u EU koji uvozi robu iz trećih zemalja.

Dakle, proizvođači iz BiH nisu direktni adresati uredbe, iako se eventualni trošak može reflektovati kroz tržišne ugovore između izvoznika i kupca.Trošak se eventualno može prenijeti kroz komercijalne aranžmane, ali to nije isto što i "plaćanje kazne EU". (Regulation (EU) 2023/956, čl. 4–6)

DA LI POSTOJE JAVNI DOKAZI O PLAĆANJU

U analiziranom tekstu navedenog portala ne navodi se:

• dokument o uplati
• iznos navodne kazne
• datum
• pravni osnov
• identitet uvoznika
• obračun emisija

Bez takvih podataka, navedeno iz analiziranog članka nije potkrijepljeno dokazima.

Javna dokumentacija Evropske komisije i Energy Community ne potvrđuje da je konkretno EP HZHB platila "kaznu EU".

Energetska zajednica prati spremnost država regiona za CBAM kroz tzv. CBAM - Readiness Tracker.

U tim dokumentima ne navodi se da je EP HZHB platila kaznu Evropskoj uniji.

DA LI JE EP HZHB "POSVE ZELENA"

EP HZHB u svom portfelju ima obnovljive izvore, uključujući vjetroelektranu Mesihovina.

Međutim, čak i kada proizvođač ima obnovljivu proizvodnju, CBAM tretman zavisi od metodologije dokazivanja emisija i tržišnog statusa.

To znači da "zelena proizvodnja" ne predstavlja automatsko regulatorno izuzeće od CBAM-a.

TERMIN "KAZNA"

CBAM je instrument klimatske politike.

Kazne postoje isključivo za:

• neizvještavanje
• netačne podatke
• neispunjavanje proceduralnih obaveza

Ne postoji "kazna" zbog same proizvodnje električne energije, pa čak ni zbog emisija, već obaveza prilagođavanja cijene ugljika.

Nazivati to "kaznom EU" može predstavljati vrijednosno obojenu interpretaciju regulatornog mehanizma.

ŠTA JE STVARNA RASPRAVA?

Legitimna pitanja za BiH su:

• da li će uspostaviti ETS sistem
• da li će implementirati market coupling
• kako će dokazivati emisije za električnu energiju
• da li će domaći proizvođači biti konkurentni

To su regulatorna i tržišna pitanja.

Ali ona nisu isto što i tvrdnja da "EP HZHB plaća kazne Europskoj uniji".

Na osnovu prethodno navedenih izvora:

• Uredbe (EU) 2023/956
• zvaničnih objašnjenja Evropske komisije
• Energy Community dokumentacije
• javno dostupnih podataka EP HZHB

nije potvrđeno da EP HZHB "plaća kazne Europskoj uniji".

CBAM je regulatorni mehanizam usklađivanja cijene ugljika.

U tranzicijskoj fazi nije bilo finansijskog plaćanja.

Obveznik je EU uvoznik.

Tvrdnja da "BiH već plaća kazne EU" predstavlja pojednostavljivanje i pogrešno tumačenje pravnog okvira.

EKONOMSKI KONTEKST (EU ETS I CIJENA CO_2)

Da bi se razumjelo zašto CBAM nije "kazna", već produžetak EU klimatske politike, potrebno je detaljno objasniti EU ETS (Emissions Trading System).

EU ETS je uspostavljen Direktivom 2003/87/EC i predstavlja sistem trgovine emisijama stakleničkih plinova. On funkcioniše po principu "cap and trade" – postavlja se ukupni plafon emisija (cap), a kompanije trguju emisijskim dozvolama (allowances).

Evropska komisija opisuje EU ETS kao ključni instrument za smanjenje emisija stakleničkih plinova kroz tržišni sistem trgovine emisijskim dozvolama.

Prema istom izvoru, EU ETS pokriva energetiku, tešku industriju i avijaciju, te funkcioniše tako da svaka tona emitovanog CO_2 mora biti pokrivena odgovarajućim brojem emisijskih dozvola.

Cijena CO_2 na EU ETS tržištu varira u zavisnosti od ponude i potražnje. U proteklim godinama cijena se kretala u rasponu između 60 i 100 eura po toni CO_2.

U okviru EU ETS-a svaka tona emitovanog CO_2 mora biti pokrivena odgovarajućom emisijskom dozvolom.

Cijena emisijskih dozvola formira se na tržištu.

Podaci o tržišnim cijenama emisijskih dozvola objavljuju se na evropskim energetskim berzama.

CBAM je koncipiran upravo kao instrument kojim se sprječava "carbon leakage" – situacija u kojoj bi proizvođači iz EU, zbog cijene CO_2, bili u nepovoljnijem položaju u odnosu na proizvođače iz zemalja bez ETS sistema.

Evropska komisija navodi da CBAM ima cilj osigurati da uvezena roba snosi cijenu ugljika koja je ekvivalentna onoj koju plaćaju proizvođači unutar EU.

To znači da CBAM nije kazna, nego korektivni mehanizam kojim se izjednačava regulatorni teret između EU i trećih zemalja.

Ako proizvođač iz treće zemlje već plaća cijenu CO_2 u domaćem sistemu (npr. kroz ETS), ta se cijena može uračunati i umanjiti obavezu prema CBAM-u.

To jasno pokazuje da se radi o mehanizmu usklađivanja, a ne sankcionisanja.

Nazivanje CBAM-a "kaznom EU" zanemaruje čitav kontekst EU ETS sistema i tržišne logike emisijskih dozvola.

REGIONALNA USKLAĐENOST BIH SA EU KLIMATSKIM POLITIKAMA

Bosna i Hercegovina je potpisnica Ugovora o Energetskoj zajednici.

Ugovor obavezuje BiH da postepeno usklađuje energetsko zakonodavstvo sa pravnom stečevinom EU (acquis communautaire).

Energetska zajednica je u više navrata naglasila da zemlje Zapadnog Balkana trebaju razviti mehanizme određivanja cijene ugljika kako bi smanjile rizik od CBAM-a.

Energy Community Secretariat navodi da nedostatak nacionalnog sistema određivanja cijene emisija povećava izloženost izvoza prema CBAM-u.

BiH trenutno nema operativan ETS sistem.

To znači da proizvođači električne energije u BiH ne plaćaju domaću cijenu CO_2 uporedivu sa EU ETS-om.

U tom kontekstu, rizik CBAM-a nije "kazna", nego posljedica regulatorne razlike između EU i BiH.

Drugim riječima, problem nije u tome što EU kažnjava "zelenu energiju", već u tome što BiH nema harmonizovan sistem određivanja cijene emisija.

U tom smislu, pitanje CBAM-a je pitanje regulatorne usklađenosti, a ne sankcionisanja.

U tom kontekstu, potencijalni CBAM trošak proizlazi iz regulatorne razlike između EU i BiH, a ne iz kaznenog sistema.

EKONOMSKA IMPLIKACIJA ZA PROIZVOĐAČE IZ BIH

Ako EU ETS cijena iznosi, na primjer, 80 €/t CO_2, a električna energija iz određene zemlje ima određeni emisijski faktor, tada CBAM certifikat reflektuje razliku između plaćene domaće cijene i EU cijene.

Ako domaća cijena ne postoji – razlika je puna EU cijena.

Ovaj model potvrđuje da CBAM funkcioniše kao fiskalno-regulatorno izjednačavanje, a ne kao kaznena mjera.

To je ključno razumjeti u kontekstu tvrdnje da EP HZHB “plaća kazne EU”.

Čak i u scenariju finansijske obaveze od 2026. godine, riječ je o kupovini CBAM certifikata kao regulatornog instrumenta – ne o kazni.

ANALITIČKA OCJENA

Nakon detaljne pravne i ekonomske analize:

• CBAM je produžetak EU ETS politike
• U tranzicijskoj fazi nije bilo finansijskog plaćanja
• Obveznik je EU uvoznik
• BiH nema ETS sistem
• Rizik proizlazi iz regulatorne neusaglašenosti
• “Kazna EU” je retorička kvalifikacija, ne pravna kategorija

MOGUĆE UVOĐENJE ETS-A U BIH

Ključno pitanje za BiH nije “da li EU kažnjava”, već:

Da li BiH planira uspostaviti sistem određivanja cijene ugljika (carbon pricing)?

Energetska zajednica (Energy Community Secretariat) u više strateških dokumenata naglašava da zemlje ugovorne strane, uključujući BiH, trebaju razviti mehanizme određivanja cijene emisija kako bi se izbjegli negativni efekti CBAM-a.

U jednom od svojih dokumenata koji se odnosi na smjernice politike o uvođenju cijena ugljika u Energetskoj zajednici, Sekretarijat (Energy Community Secretariat) navodi da bi uspostavljanje nacionalnog sistema određivanja cijene emisija omogućilo priznavanje te cijene u okviru CBAM-a.

Ukoliko BiH uvede domaći ETS ili porez na CO_2 koji je uporediv sa EU ETS sistemom, tada bi razlika između domaće i EU cijene bila umanjena ili neutralisana.

To znači da CBAM nije mehanizam kažnjavanja, već regulatorni podsticaj za harmonizaciju klimatske politike.

Bosna i Hercegovina trenutno nema operativni ETS sistem.

Zbog toga se cijena CO_2 ne internalizira u domaću proizvodnju električne energije.

Ovaj regulatorni vakuum povećava rizik od primjene CBAM-a na izvoz u EU.

Ali to nije “kazna”.

To je posljedica neusklađenosti klimatskih politika.

PRIMJER SRBIJE I CRNE GORE

Srbija je započela proces uspostavljanja sistema monitoringa, izvještavanja i verifikacije emisija (MRV), kao pripremu za potencijalno uvođenje sistema određivanja cijene emisija.

Crna Gora je također započela regulatorne pripreme kroz saradnju sa Energy Community.

Obje zemlje se suočavaju sa istim CBAM rizikom kao i BiH.

Nijedna od njih ne tvrdi da "plaća kazne EU".

Diskurs u tim zemljama fokusiran je na regulatornu prilagodbu, a ne na kazneni narativ.

To pokazuje da je terminološki okvir "kazna EU" politički, a ne regulatorni opis.

MARKET COUPLING I ENTSO-E

Jedan od ključnih faktora za tretman električne energije u CBAM sistemu jeste tzv. market coupling odnosno tržišna integracija električne energije između EU i zemalja regiona.

Market coupling podrazumijeva integraciju tržišta električne energije između zemlje izvoznice i EU, uz usklađivanje pravila tržišta, balansiranja i transparentnosti.

ENTSO-E (European Network of Transmission System Operators for Electricity) je tijelo koje koordinira prenosne operatere u Evropi.

BiH je dio regionalne mreže i učestvuje u ENTSO-E strukturi, ali tržišna integracija nije na nivou punog market coupling-a sa EU unutrašnjim tržištem.

Energy Community navodi da je market coupling preduslov za izuzeće električne energije od CBAM-a.

Energetska zajednica naglašava da tržišna integracija može uticati na regulatorni tretman električne energije u kontekstu CBAM-a.

To znači da regulatorna integracija tržišta električne energije direktno utiče na CBAM tretman.

Ovo je kompleksno tržišno pitanje, a ne sankcioni mehanizam.

ŠTA JE STVARNA STRUKTURALNA RAZLIKA IZMEĐU "KAZNE" I "PRILAGOĐAVANJA"

Kazna podrazumijeva sankciju za prekršaj.

CBAM podrazumijeva prilagođavanje cijene ugljika.

EU ETS cijena predstavlja tržišnu vrijednost emisijskih dozvola.

CBAM certifikat reflektuje tu cijenu.

Ako BiH nema ETS, razlika je veća.

Ako BiH uvede ETS, razlika se smanjuje.

To je ekonomska logika, a ne kaznena.

SISTEMSKA IMPLIKACIJA ZA BIH

BiH se nalazi u regulatornom raskoraku:

• Obavezana je kroz Energetsku zajednicu
• Nema ETS sistem
• Nema market coupling
• Izvozi električnu energiju u EU

U takvom kontekstu, CBAM je regulatorni izazov.

Navesti da EP HZHB "plaća kazne EU" pojednostavljuje kompleksan mehanizam i koristi emotivnu terminologiju.

KONAČNA ANALITIČKA SINTEZA

Nakon pravne, ekonomske i regionalne analize:

• CBAM je produžetak EU ETS politike
• Obveznik je EU uvoznik
• Tranzicijska faza nije uključivala finansijsko plaćanje
• Definitivna faza uvodi kupovinu certifikata
• BiH nema ETS
• BiH nema market coupling
• Rizik proizlazi iz regulatorne neusklađenosti
• potencijalni trošak proizlazi iz regulatorne razlike između EU i BiH
• Termin "kazna EU" nije pravna kategorija

Dostupni pravni i regulatorni izvori ne potvrđuju informaciju da EP HZHB "plaća kazne Evropskoj uniji".

CBAM predstavlja regulatorni mehanizam kojim EU nastoji uskladiti cijenu emisija između domaćih proizvođača i uvozne robe.

U tranzicijskoj fazi nije postojala finansijska obaveza kupovine CBAM certifikata.

Obveznik prema uredbi je EU uvoznik, a ne proizvođač iz treće zemlje.

Tvrdnja da "BiH plaća kazne EU" stoga predstavlja pojednostavljeno i netačno tumačenje regulatornog mehanizma.

„Ova publikacija je finansirana od strane Evropske unije. Sadržaj publikacije isključiva je odgovornost autora i ne odražava nužno stavove Evropske unije."