

Reflexii asupra noii strategii energetice a României¹

Radu Dudău

Ianuarie 2017

Ministerul Energiei a publicat pe 19 decembrie 2016 *Strategia Energetică a României 2016-2030, cu perspectiva anului 2050*. Este un document îndelung așteptat, de care părțile interesate și-au legat vreme de ani de zile speranțele cu privire la politicile energetice preferate și de la care decidenții, publici și privați, așteaptă îndrumare pentru următorii ani.

Bazată pe un proces riguros și complex de elaborare, ce a durat peste un an, strategia oferă o diagnoză a punctelor forte și a vulnerabilităților sectorului energetic național, precum și proiecții pe termen lung ale evoluției acestuia. Peste 300 de experți au fost implicați în acest efort, cu diferite tipuri de contribuție: au conferit demersului acuratețe și realism, pe baza cunoașterii practice a subsectoarelor energiei; au propus unghiuri relevante de analiză pentru modelarea cantitativă care a urmat; au contribuit la cristalizarea unei viziuni de dezvoltare țării, din punct de vedere energetic, pentru anul 2030.

Modelarea numerică a fost realizată cu ajutorul suitei de modele PRIMES/GEM-E3, a companiei grecești E3Modelling – modele utilizate cu predilecție de către Comisia Europeană în ultimii 20 de ani în întemeierea inițiativelor sale de politici energetice și climatice.

Nu puține au fost părțile interesate – companii, asociații, universitari – care au arătat susținere și apreciere față de profesionalismul, deschiderea și rigoarea din elaborarea noii strategii energetice naționale. Totuși, în mod previzibil, după prezentare draftului spre consultare publică, pe 15 noiembrie, au fost exprimate critici cu privire atât la forma, cât și la conținutul documentului. Ele arată marea diversitate de puncte de vedere ideologice, economice, tehnice și geopolitice exprimate în societatea românească cu privire la dezvoltarea sectorului energetic și a economiei, în general.

¹ Articol publicat în numărul pe ian./feb. a revistei *Economistul*. Versiunea în limba engleză a fost publicată ca editorial la *Romanian Energy Market Monitor – Q4 2016*, publicat de Energy Policy Group în ianuarie 2017.

Printre obiecțiile la adresa **forme**i strategiei sunt următoarele: documentul nu este suficient de concis (are 112 pagini); pe de altă parte, nu acoperă suficient de multe aspecte; nu prezintă măsuri concrete, cuantificabile pentru atingerea obiectivelor; nu este suficient de specific cu privire la sursele și mecanismele financiare disponibile pentru investițiile în energie; nu propune noi scheme de susținere în diferite tehnologii de producere a energiei, etc.

Alte critici privesc aspecte de **conținut**: fundamentele factuale ale strategiei, datele de intrare în modelarea numerică, și modul în care au fost trase concluziile analizei. Astfel, o obiecție recurentă este aceea că proiecțiile modelării ar fi trebui să lase mai mult „spațiu” în mixul energetic pentru anumite componente ale mixului de energie primară (de exemplu, cărbune sau biomasă) sau ale consumului de energie (de exemplu, electro-mobilitate sau încălzirea municipală centralizată).

Au fost exprimate îndoieli și cu privire la premisele și principiile strategiei: de exemplu, cu privire la întemeierea sa pe forțele piețelor competitive de energie, în loc de a miza în mai mare măsură pe intervenția statului ca reglementator și ca investitor; pe de altă parte, alte voci critică posibilele intervenții ale statului, propuse de strategie sub forma așa-numitelor „contracte pentru diferență” sau a altor scheme de susținere, interferând astfel cu dinamica pieței. Alții pun în discuție deschiderea piețelor de energie din România prin interconexiuni bidirecționale – în special în ceea ce privește gaze naturale, dat fiind că țara noastră este aproape auto-suficientă din punct de vedere al capacității de producție internă – în opoziție cu o abordare cvasi-izolaționistă și cu o politică de menținere a prețurilor reglementate ale energiei.

Pe un plan mai general, i se reproșează documentului că nu este suficient de îndrăzneț și de vizionar în a se angaja necondiționat față de „tranziția energetică” spre energiile „curate”, cu emisii scăzute de gaze cu efect de seră, în vreme ce alții, în același timp, ar fi dorit un material mult mai conservator și cu „aversiune față de riscuri”, printr-o mai strictă centrare pe exploatarea și utilizarea naturale resurselor indigene. De regulă, această ultimă linie de gândire este suplimentată de reproșul că strategia acordă prea mare atenție politicilor energetice ale Uniunii Europene.

Este astfel evident că a fost mobilizată întreaga paletă de viziuni, interese și preferințe, mai mult sau mai puțin altruiste, în a propune abordări, ținte, priorități și măsuri strategice. În calitate de coordonator al procesului de elaborare al noii strategii energetice a României, voi arăta de ce, de cele mai multe ori, astfel de critici își ratează ținta, fiind fie părtinitoare, fie incomplete. În acest sens, prezentul articol se referă la obiecțiile privind forma documentului strategiei, lăsând

pentru o intervenție viitoare cealaltă categorie de obiecții referitoare la aspecte de conținut: premisele, scenariile, proiecțiile și inferențele realizării strategiei.

Să începem, așadar, cu presupusa lipsă de concizie a strategiei. Este relativ ușor de observat că documentul are aproximativ aceeași mărime și structură ca recentele strategii energetice ale altor state membre UE; Italia, Ungaria și Marea Britanie sunt bune exemple. Desigur, există și diferențe, dar ele țin de specificul sectorului energetic al fiecărui stat, atât în ceea ce privește înzestrarea cu resurse și infrastructură energetică, cât și problemele ce necesită rezolvare în mod prioritar.

Se distinge însă nevoia ca documentele strategice ale țărilor europene să trateze mai amplu temele generate de prezența și intervenția substanțială a statelor în economie în comparație, de pildă, cu situația Statele Unite. Pe de altă parte, dat fiind că o strategie energetică se adresează unui auditoriu mai amplu decât cercul restrâns al profesioniștilor din energie, ea trebuie să aibă o dimensiune explicativă suficient de dezvoltată, pe lângă discursul pur prescriptiv. Cu alte cuvinte, un astfel de document nu poate doar să prezinte, de manieră imperativă, o listă de obiective, politici energetice și priorități de acțiune. Pentru a fi inteligibile, astfel de enunțuri prescriptive trebuie derivate dintr-un context suficient de larg și de bogat în date, tendințe, analiză de risc și evaluări informate.

Din acest motiv, noua strategie energetică a României pune obiectivele strategice fundamentale într-un context global, european și regional care cuprinde trendurile tehnologice, geopolitice și de politici climatice ce modelează comportamentul piețelor de energie. Totodată, strategia se sprijină pe realitatea sectorului energetic românesc în ceea ce privește resursele primare, infrastructura energetică și piețele, parcul de capacități de producere a energiei electrice și termice, rafinăriile și alte capacități petrochimice, precum și cadrul instituțional și legislativ existent.

Fără a cunoaște și a corela tendințele definitorii ale piețelor energetice de astăzi, influențate mai cu seamă de transformări tehnologice și de provocările decarbonării și ale sustenabilității, nu pot fi corect înțelese și evaluate proiecțiile strategiei pentru anii 2030 și 2050. De asemenea, fără o familiarizare la nivel sistemic cu punctele forte și cu punctele slabe ale sectorului energetic, nu pot fi corect evaluate acțiunile prioritare ce stau la baza obiectivelor operaționale ale strategiei.

De relevanță specială pentru politicile energetice propuse în noua strategie energetică sunt directivele, reglementările și abordările strategice ale Uniunii Europene, la care documentul se raportează frecvent. În fapt, principalele ținte europene de energie și climă pentru anul 2030 privind emisiile de carbon, sursele regenerabile de energie (SRE) și eficiența energetică au fost integrate în scenariile de evoluție analizate în modelarea cantitativă.

Cel mai recent pachet european de propuneri legislative, *Energie curată pentru toți europenii* (mai bine cunoscut drept Pachetul de Iarnă), publicat de Comisia Europeană pe 30 noiembrie 2016, va trebui să fie negociat în detaliu de statele membre în următorii doi ani. În acest sens, bogatul set de date furnizat de modelarea cantitativă a strategiei va fi extrem de util în a ajuta planificatorii și decidenții de la București să formuleze și să susțină poziții robuste de negociere cu privire la țintele asumate.

În ceea ce privește nivelurile de analiză și tipurile de propuneri de politici din documentul strategiei, structura logică a demersului este următoarea: sunt mai întâi prezentate și detaliate cinci obiective strategice fundamentale (securitatea energetică, competitivitatea piețelor, energia curată, îmbunătățirea guvernantei energetice și reducerea sărăciei energetice) care modelează procesul de elaborare a politicilor energetice în orizontul de timp al strategiei (cu anul 2030 ca punct focal, dar cu perspectiva de termen lung a anului 2050). Obiectivele strategice fundamentale sunt interdependente, ceea ce implică atât că progresul către atingerea unui obiectiv susține progresul în atingerea celorlalte, cât și faptul că, uneori, trebuie realizat un echilibru (*trade-off*) în alocarea resurselor pentru promovarea unui obiectiv strategic înaintea celorlalte.

Apoi, cele cinci obiective fundamentale sunt declinate în 25 de obiective operaționale, care fac legătura dintre nivelul aspirațional și cel pragmatic. În fine, obiectivele operaționale sunt traduse în pași practici prin intermediul a 86 de acțiuni prioritare, care privesc atât viziunea de dezvoltare pentru 2030, cât și detaliile concrete ale sectorului energetic de astăzi.

Strategia trebuie să aibă o funcție de fundamentare cu privire la orice al plan sectorial din energie. Documentul menționează explicit că trebuie să fie urmat de planuri naționale de acțiune detaliate, care vor specifica care sunt căile pe care vor fi promovate și realizate țintele naționale, și cum anume vor fi realizate proiectele de investiții de importanță strategică. În ceea ce o privește, strategia energetică nu se referă la proiecte specifice de investiții, ci abordează sector energetic în ansamblu, precum și toate subsectoarele sale, din punct de vedere al

resurselor, al infrastructurii, al capacităților, al tehnologiilor, al emisiilor de gaze cu efect de seră și al necesarului de investiții.

Totuși, o excepție notabilă o constituie proiectele aflate în stare avansată de planificare și negociere (o parte din ele având decizii de investiții deja luate), precum cele două noi reactoare nucleare de la Cernavodă; gazoductul BRUA, care va conecta punctele de interconectare de la Giurgiu și Arad; zăcămintele de gaze din Marea Neagră ale OMV Petrom și Exxon Mobil; termocentrala cu tehnologie supra-critică de 600MW pe bază de lignit, proiectată a fi construită la Rovinari; termocentrala pe gaze naturale a companiei Romgaz, la Iernut. Toate proiectele de acest tip au fost luate în considerare în funcție de capacitățile lor, respectiv randamente, niveluri de emisii și costuri de producție per MWh. În plus, ca analiză de oportunitate, a fost modelată capacitatea de 1000 MW a hidrocentralei Tarnița-Lăpușești, în termeni de cerere agregată pentru serviciile de echilibrare, în diferite scenarii – investiția a apărut ca justificată doar către sfârșitul anilor 2030.

Strategia energetică are o abordare consecvent holistică, analizând capacități, costuri, tarife, prețuri, emisii și investiții necesare pentru întregul sistem energetic național. Sunt indicate surse și mecanisme financiare care pot fi accesate la nivel național și european pentru a acoperi parțial marile investiții necesare pentru ca România să-și atingă obiectivele strategice și realizeze tranziția către anul 2030 și către deceniilor care îi vor urma. Cu toate acestea, nu prezintă soluții financiare pe bază de proiect, așa cum au cerut unele voci, și nici nu trasează măsuri sectoriale cu termene limită și ținte cuantificabile, așa cum așteptau alții. Din nou, asemenea aspecte trebuie specificate și fixate în documente ulterioare, elaborate la nivel de subsector și de întreprindere, într-o manieră consistentă cu viziunea generală a strategiei, cu obiectivele și cu acțiunile prioritare.

Strategia energetică a României este mai mult decât un simplu document. Pentru a fi eficientă, ea trebuie să devină o instituție în sine, cu resurse umane dedicate. Documentul cere explicit ca datele și scenariile să fie verificate și rulate din nou cel puțin o dată la cinci ani.

Întregul set de planuri naționale de acțiune și de strategii sectoriale (pentru transporturi, industrie, agricultură, mediu, incluziune socială și atenuarea sărăciei, etc.) trebuie să prevadă politici concrete și constrângeri, într-un efort comun de calibrare reciprocă, parte a unui cadru mai larg al planificării naționale strategice.

În încheiere, o precizare cu caracter procedural: pentru a putea fi legiferată, strategia energetică trebuie, potrivit legislației europene (Directiva 2001/42/CE), să parcurgă așa-numita procedură de evaluare strategică de mediu (SEA, *strategic environmental assessment*), sub supervizarea Ministerului Mediului. Este o procedură care presupune selectarea unui consultant acreditat de Ministerul Mediului, care să analizeze o analiză de conformitate a prevederilor documentului strategic la legislația de mediu, climă, biodiversitate, sănătate publică etc, precum și constituirea unui grup de lucru interministerial, care să analizeze în detaliu implicațiile economice și sociale ale strategiei. Concluziile SEA vor fi supuse, împreună cu documentul strategiei, unei dezbateri publice de 45 de zile. Dacă desfășurarea ei începe fără întârzieri, această procedură poate fi parcursă în următoarele circa șase luni.

În final, SEA devine parte integrantă a strategiei energetice, ceea ce deschide calea către legiferare. Opțiunea legislativă cea mai probabilă este hotărârea de guvern, prin care Guvernul României își asumă noua strategie energetică. De altfel, noua conducere a Ministerului Energiei a anunțat, la puțin timp după instalare, că este interesată să dea curs fără întârziere desfășurării procedurii SEA.

Totodată, noul ministru al energiei a declarat că vede în documentul publicat al strategiei energetice un „text perfectibil”. Desigur, este dreptul legitim al oricărui executiv să aducă corecțiile pe care le consideră de cuviință unui document pe care și-l va asuma prin HG. Important însă va fi ca eventualele modificări să păstreze coerența documentului, prin raportare corectă și onestă la rezultate modelării cantitative. Numai astfel poate fi realizat un progres autentic, transparent și de durată în planificarea strategică și numai astfel va putea strategia energetică a României să devină un instrument eficient și util.

Radu Dudău este Director al Energy Policy Group.

Copyright © 2017 **Energy Policy Group**

Str. Buzești 75-77, 011013

București, Romania

www.enpg.ro

office@enpg.ro