



BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
VLADA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE



Implemented by
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I PREPORUKE ZA OTKLANJANJE PREPREKA ZA INVESTIRANJE U SEKTOR ENERGIJE U FBiH

NACRT

SADRŽAJ

1. UVOD	9
1.1. Svrha i sadržaj	9
1.2. Pravni okvir za investiranje u energetska infrastrukturu u FBiH	10
1.3. Metodologija	10
2. KLJUČNE KARAKTERISTIKE PROCESA ODOBRAVANJA U FBiH	12
3. PREPORUKE	15
3.1. PROSTORNO PLANIRANJE	16
3.2. ZAŠTITA OKOLIŠA	17
3.3. KONCESIJE	20
3.4. JAVNI INTERES	23
3.5. GRAĐENJE	24
3.6. OBEZBJEĐIVANJE ZEMLJIŠTA ILI PRAVA NA KORIŠTENJE ZEMLJIŠTA	27
3.7. UPRAVLJANJE VODAMA	28
3.8. ENERGETSKA DOZVOLA	29
3.9. AKT O USKLAĐENOSTI PROJEKTNE DOKUMENTACIJE	31
3.10. DOZVOLA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI PROIZVODNJE	33
3.11. PRIKLJUČENJE NA MREŽU	34
3.12. SISTEM PODSTICAJA ZA PROIZVOĐAČE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE	36
4. PREGLED I ANALIZA SEKTORA PROSTORNOG PLANIRANJA U FEDERACIJI BiH (FBiH)	40
4.1. ULOGA PROSTORNOG PLANIRANJA U IZGRADNJI ENERGETSKE INFRASTRUKTURE	41
4.2. NADLEŽNOST ZA REGULISANJE OBLASTI PROSTORNOG PLANIRANJA U FEDERACIJI BiH (FBiH)	42
4.3. PRAVNI OKVIR NA NIVOU FBiH	43
4.3.1. Federalni zakon o prostorno planiranju i korištenju zemljišta	43
4.3.2. Prijedlog Prostornog plana FBiH za period 2008–2028. – Planirana energetska infrastruktura	44
4.3.3. Podzakonski akti na nivou FBiH	47
4.4. PRAVNI OKVIR U KANTONIMA	49
4.4.1. Struktura, definicije pojmova, načela	49
4.4.2. Uređenje prostora	49
4.4.3. Planski dokumenti	49

4.4.4. Prostorni plan kantona i općina	50
4.4.5. Prostorni plan područja sa posebnim obilježjima kantona i općina.....	51
4.5. ZAKLJUČCI	53
4.6. PREPORUKE	55
5. PREGLED I ANALIZA SEKTORA ZAŠTITE OKOLIŠA U KONTEKSTU IZGRADNJE ENERGETSKE INFRASTRUKTURE I EVROPSKIH INTEGRACIJA	57
5.1. UVOD.....	58
5.2. EIA DIREKTIVA	59
5.3. SEA DIREKTIVA	62
5.4. UREDBA (EU) 347/2013	64
5.5. NADLEŽNOST ZA REGULISANJE OBLASTI ZAŠTITE OKOLIŠA U FBiH.....	67
5.6. PRAVNI OKVIR NA NIVOU FBiH	70
5.6.1. Zakon Federacije BiH i Pravilnik.....	70
5.6.2. Nacrt Zakona o zaštiti okoliša FBiH, 2017. godine	75
5.7. PRAVNI OKVIR U KANTONIMA.....	78
5.7.1. Srednjobosanski kanton.....	79
5.7.2. Hercegovačko-neretvanski kanton	80
5.7.3. Tuzlanski kanton	80
5.7.4. Zeničko-dobojski kanton.....	80
5.8. ZAKLJUČCI	81
5.9. PREPORUKE	83
6. PREGLED I ANALIZA SEKTORA KONCESIJA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE (FBiH) 85	
6.1. ULOGA KONCESIJA U IZGRADNJI ENERGETSKE INFRASTRUKTURE.....	86
6.1.1. Uvodne napomene	86
6.2. MEĐUNARODNA PRAKSA I EVROPSKI OKVIR SEKTORA KONCESIJA.....	87
6.3. PRAVNI OKVIR U FBiH	90
6.3.1. Zakon o koncesijama BiH	90
6.3.2. Zakon o koncesijama FBiH	90
6.3.3. Podzakonski akti.....	97
6.4. PRAVNI OKVIR U KANTONIMA.....	99
6.4.1. Struktura, definicije, osnovna načela	99
6.4.2. Kantonalni zakoni o koncesijama.....	100

6.5. NACRT NOVOG ZAKONA O KONCESIJAMA FBiH	113
6.5.1. Predmet koncesije u energetsom sektoru	113
6.5.2. Koncesije za izgradnju postrojenja na obnovljive izvore (OIE)	115
6.5.3. Učesnici u postupku dodjele koncesija	115
6.5.4. Postupak dodjele koncesije	116
6.5.5. Postupak po samoinicijativnoj ponudi.....	116
6.5.6. Studija ekonomske opravdanosti	117
6.5.7. Faza postupka u kojoj se pribavlja koncesija	117
6.5.8. Registar koncesija	117
6.5.9. Koncesiona naknada i raspodjela prihoda od koncesione naknade.....	117
6.5.10. Pravni lijekovi i pravna zaštita učesnika u postupku	118
6.5.11. Pravna sigurnost – zaštita koncesionara u slučaju promjene zakona	118
6.5.12. Mogućnost da kreditor preuzme poslovanje koncesionara	118
6.5.13. Rokovi.....	119
6.6. ZAKLJUČCI	120
6.6.1. Važeći pravni (regulatorni) okvir u FBiH	120
6.6.2. Nacrt novog Zakona FBiH.....	125
6.7. PREPORUKE	129
6.7.1. Važeći pravni (regulatorni) okvir.....	129
6.7.2. Nacrt novog Zakona FBiH.....	132
7. PREGLED I ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I PRAKSE ZA DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG (OPĆEG) INTERESA ZA IZGRADNJU ENERGETSKE INFRASTRUKTURE U FBiH	135
7.1. DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG (OPĆEG) INTERESA ZA IZGRADNJU ENERGETSKE INFRASTRUKTURE NA NIVOU EVROPSKE UNIJE I REGIJE.....	136
7.1.1. Evropska Unija (EU).....	136
7.1.2. Regionalni kontekst.....	138
7.2. PRAVNI OKVIR U BOSNI I HERCEGOVINI (BiH)	138
7.2.1. Nivo Bosne i Hercegovine (BiH)	139
7.2.2. Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH)	140
7.3. ZAKLJUČCI	144
7.4. PREPORUKE	145

8. PREGLED I ANALIZA IZDAVANJA DOZVOLA IZ OBLASTI GRAĐENJA ZA IZGRADNJU ELEKTROENERGETSKIH OBJEKATA U FBiH.....	146
8.1. UVOD.....	147
8.2. PRAVNI OKVIR NA NIVOU FBiH	149
8.2.1. Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine	149
8.2.2. Uredba o određivanju zahvata u prostoru i građevina za koje Federalno ministarstvo prostornog uređenja izdaje urbanističku saglasnost i/ili lokacijsku informaciju (Uredba o građevinama i zahvatima od značaja za FBiH)	151
8.2.3. Uredba o vrsti, sadržaju, označavanju i čuvanju, kontroli i nostrifikaciji investiciono-tehničke dokumentacije (Uredba o investiciono-tehničkoj dokumentaciji)	152
8.3. DOZVOLE IZ OBLASTI GRAĐENJA I KLJUČNI PROBLEMI	153
8.3.1. Urbanistička saglasnost/lokacijska informacija	153
8.3.2. Odobrenje za građenje (građevinska dozvola)	157
8.4. PRAVNI OKVIR U KANTONIMA.....	165
8.4.1. Hercegovačko-neretvanski kanton	166
8.4.2. Srednjobosanski kanton.....	167
8.4.3. Zeničko-dobojski kanton.....	168
8.4.4. Tuzlanski kanton	169
8.5. ZAKLJUČCI	170
8.6. PREPORUKE.....	173
9. PREGLED I ANALIZA OBEZBJEĐENJA ZEMLJIŠTA ILI PRAVA NA KORIŠTENJE ZEMLJIŠTA U FBiH	175
9.1. UVOD.....	176
9.2. PRAVNI OKVIR U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE (FBiH)	177
9.2.1. Zakon o građevinskom zemljištu FBiH	177
9.2.2. Zakon o stvarnim pravima FBiH	177
9.2.3. Zakon o eksproprijaciji FBiH.....	178
9.3. EVIDENCIJA O NEKRETNINAMA U FBiH	179
9.4. ZAKLJUČCI	182
9.5. PREPORUKE.....	183
10. PREGLED I ANALIZA SEKTORA UPRAVLJANJA VODAMA U KONTEKSTU INVESTIRANJA U IZGRADNJU ENERGETSKE INFRASTRUKTURE U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE (FBiH)	184

10.1. UVOD.....	185
10.2. MEĐUNARODNI SPORAZUMI, OPĆA POLITIKA I INSTRUMENTI UPRAVLJANJA VODAMA U EU	185
10.3. TRANSPOZICIJA EU STEČEVINE O VODAMA U BiH.....	190
10.4. NADLEŽNOST ZA REGULISANJE OBLASTI VODA U BOSNI I HERCEGOVINI (BiH).....	190
10.5. PRAVNI OKVIR NA NIVOU FBiH	191
10.5.1. Zakon o vodama FBiH	191
10.5.2. Podzakonski akti na nivou FBiH	201
10.6. PRAVNI OKVIR U KANTONIMA.....	201
10.6.1. Vodni akti	202
10.6.2. Aktivnosti za koje su potrebni vodni akti.....	202
10.6.3. Nadležnost za izdavanje vodnih akata.....	203
10.6.4. Postupak za izdavanje vodnih akata i žalba na rješenje izdato u prvostepenom postupku	205
10.6.5. Saradnja tijela u postupku izdavanja vodnih akata	206
10.7. VODNE NAKNADE	206
10.7.1. Federacija BiH	206
10.7.2. Kantoni	208
10.8. EKOLOŠKI PRIHVATLJIV PROTOK.....	210
10.9. ZAKLJUČCI	211
10.10. PREPORUKE.....	213
11. PREGLED I ANALIZA POSTUPKA IZDAVANJA ENERGETSKE DOZVOLE I AKTA O USKLAĐENOSTI DOKUMENTACIJE SA ZAKONOM O ELEKTRIČNOJ ENERGIJI I DRUGIM PROPISIMA.....	215
11.1. UVOD.....	216
11.2. ENERGETSKA DOZVOLA	216
11.2.1. Energetska dozvola prema Zakonu o električnoj energiji u FBiH	218
11.2.2. Energetska dozvola prema Uredbi o kriterijima, formi i sadržaju zahtjeva za izdavanje energetske dozvole za izgradnju novih i rekonstrukciju proizvodnih postrojenja	220
11.3. AKT O USKLAĐENOSTI PROJEKTNE DOKUMENTACIJE SA ZAKONOM O ELEKTRIČNOJ ENERGIJI U FBiH I DRUGIM PROPISIMA.....	229
11.3.1. Akt o usklađenosti projektne dokumentacije prema odredbama Zakona o električnoj energiji u FBiH.....	229

11.3.2. Akt o usklađenosti projektne dokumentacije prema odredbama Pravilnika o pregledu i usklađenosti projektne dokumentacije	230
11.4. ZAKLJUČCI	237
11.4.1. Energetska dozvola	237
11.4.2. Akt o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima.....	238
11.5. PREPORUKE	240
11.5.1. Energetska dozvola	240
11.5.2. Akt o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima.....	241
12. PREGLED I ANALIZA POSTUPKA IZDAVANJA DOZVOLE ZA RAD ZA PROIZVODNJU ELEKTRIČNE ENERGIJE.....	242
12.1. UVOD.....	243
12.2. DOZVOLA ZA RAD ZA PROIZVODNJU ELEKTRIČNE ENERGIJE PREMA ODREDBAMA ZAKONA O ELEKTRIČNOJ ENERGIJI U FBiH.....	244
12.2.1. Obaveza pribavljanja dozvole	244
12.2.2. Uslovi za izdavanje dozvole	245
12.2.3. Prava i obaveze	246
12.3. DOZVOLA ZA RAD ZA PROIZVODNJU ELEKTRIČNE ENERGIJE PREMA ODREDBAMA PRAVILNIKA ZA IZDAVANJE DOZVOLA	247
12.3.1. Obaveza pribavljanja dozvole	247
12.3.2. Kriteriji za donošenje odluke i dokumenti koji se prilažu uz zahtjev.....	248
12.3.3. Postupak izdavanja i uslovi dozvole za rad za proizvodnju	252
12.4. ZAKLJUČCI	254
12.5. PREPORUKE.....	255
13. PREGLED I ANALIZA POSTUPKA PRIKLJUČENJA PROIZVODNIH ELEKTROENERGETSKIH OBJEKATA NA PRENOSNU I DISTRIBUTIVNU MREŽU	256
13.1. UVOD.....	257
13.2. PRAVNA STEČEVINA EVROPSKE UNIJE U KONTEKSTU PRISTUPA I PRIKLJUČENJA NA MREŽU.....	258
13.2.1. Direktiva 2009/72/EC od 13. jula 2009. o zajedničkim pravilima za unutarne tržište električne energije i stavljanju van snage Direktive 2003/54/EC (Direktiva o unutrašnjem tržištu električne energije).	258

13.2.2. Direktiva 2009/28/EC od 23. aprila 2009. o promicanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora, te o izmjeni i kasnijem stavljanju van snage direktiva 2001/77/EC i 2003/30/EC (RES Direktiva)	259
13.2.3. Uredba (EU) 2016/631 od 14. aprila 2016. o uspostavljanju Mrežnih pravila o zahtjevima za priključenje novih proizvođača u Energetskoj zajednici	259
13.3. INSTITUCIONALNI I PRAVNI OKVIR ZA PRIKLJUČENJE NA MREŽU U BiH	259
13.3.1. Državni nivo: DERK, NOSBiH i “Elektroprenos – Elektroprijenos BiH” i priključenje na prenosnu mrežu	260
13.3.2. Nivo FBiH: FERK i ODS i priključenje na distributivnu mrežu	265
13.4. ZAKLJUČCI	273
13.5. PREPORUKE	275
14. PREGLED I ANALIZA SISTEMA PODSTICAJA ZA PROIZVOĐAČE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE U FBiH.....	276
14.1. UVOD.....	277
14.2. PRAVNI OKVIR ZA FUNKCIONISANJE SISTEMA PODSTICAJA U FBiH.....	277
14.3. STATUSI PROIZVOĐAČA, VRSTE PODSTICAJA I POGODNOSTI	280
14.3.1. Referentna cijena električne energije.....	282
14.3.2. Garantovana otkupna cijena.....	283
14.4. VRSTE POSTROJENJA OIE I KRITERIJI U POGLEDU VRSTE I VELIČINE POJEDINAČNIH POSTROJENJA ČIJA SE PROIZVODNJA PODSTIČE	284
14.5. MAKSIMALNI NIVO INSTALIRANE SNAGE KOJI SE PODSTIČE KROZ PRAVO NA OTKUP PO UGOVORENOJ CIJENI.....	286
14.5.1. Otkup po garantovanoj cijeni	288
14.5.2. Otkup po referentnoj cijeni	293
14.6. SISTEM „NETO MJERENJA“	299
14.7. ZAKLJUČCI	300
14.7.1. Pravo na otkup po garantovanoj cijeni	301
14.7.2. Pravo na otkup po referentnoj cijeni	302
14.7.3. Sistem neto mjerenja	303
14.8. PREPORUKE	304
14.8.1. Pravo na otkup po garantovanoj cijeni	304
14.8.2. Pravo na otkup po referentnoj cijeni	305
14.8.3. Sistem neto mjerenja.....	305

1. UVOD

1.1. Svrha i sadržaj

Analiza pravnog okvira i preporuke za otklanjanje prepreka za investiranje u Federaciji BiH (Analiza i preporuke za FBiH) je dio ukupne analize “proces odobravanja”¹ u Bosni i Hercegovini (BiH) i skupa sa analizama i preporukama za nivo Bosne i Hercegovine (BiH) i Republike Srpske (RS) čine cjelovit pregled pravnog okvira za investiranje u izgradnju energetskih infrastrukturnih objekata u BiH. Analiza i preporuke za FBiH, skupa sa analizama za nivo BiH i RS, pripremljena je u okviru tehničke asistencije Ministrastvu vanjske trgovine i energetskih odnosa BiH (MVTiEO) i entitetskim ministarstvima energetike, koju su pružali projekti USAID EIA i GIZ ProRE.

Osnovna svrha Analize i preporuka za FBiH je identificirati nedostatke i proturječnosti u pravnom okviru (legislativa i regulativa) kao i druge prepreke u postupcima za ishođenje dozvola pred nadležnim organima u FBiH, a koji utiču na brzinu, efikasnost, transparentnost i organiziranost postupka. Stoga, Analiza i preporuke za FBiH sadrže identifikaciju ključnih pitanja koja utiču na proces odobravanja u oblastima ili sektorima relevantnim za proces odobravanja i izdavanja dozvola za izgradnju energetskih objekata u FBiH, a to su: 1. prostorno planiranje; 2. zaštita okoliša; 3. koncesije; 4. javni interes; 5. građenje; 6. obezbjeđivanje zemljišta ili prava na korištenje zemljišta; 7. upravljanje vodama; 8. energetska dozvola; 9. akt o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima; 10. dozvola za obavljanje djelatnosti proizvodnje; 11. priključenje na mrežu i 12. sistem podsticaja za proizvođače iz OIE.

Analiza i preporuke za FBiH temelji se na nalazima i metodologiji *Nacrta Izvještaja o režimu ishođenja dozvola i preprekama za ulaganje u energetske infrastrukturne projekte u Bosni i Hercegovini* (USAID EIA Izvještaj)², koji je sačinio USAID EIA u decembru 2015. godine. USAID EIA Izvještaj, između ostalog, identifikira tipične dozvole u postupku, redosljed

¹Termin “proces odobravanja” u ovom dokumentu koristi se za definisanje koraka koji imaju direktan uticaj na odvijanje projekta – od identificiranja potrebe za proširenje energetske infrastrukture do faze korištenja izgrađenog postrojenja i temelji se na studiji Roland Berger (Berger studija) – Postupci ishođenja dozvola za energetske infrastrukturne projekte u EU: Ocjena i pravne preporuke, Tender br. ENER/B1/452-2010, Finalni izvještaj, Evropska komisija, Generalna direkcija za energiju, 31.7. 2011. godine. http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/Permitting_procedures_for_energy_infrastructure_projects_in_the_EU_evaluation_and_legal_recommendations_2011.pdf.

Berger studija izradila je opće primjenjiv okvir za “proces odobravanja” u kojem postupak ishođenja dozvola zauzima centralno mjesto: definira četiri koraka u procesu odobravanja koji su tipični za sve države članice EU, a to su: 1) definisanje projekata od javnog interesa; 2) prostorno planiranje; 3) postupak izdavanja dozvola; 4) obezbjeđivanje zemljišta i prava na korištenje zemljišta.

²<https://www.usaideia.ba/wp-content/uploads/2016/05/Nacrt-Izvjes%CC%8Ctaja-o-rez%CC%8Cimu-isho%C4%91enja-dozvola-i-preprekama-za-ulaganje-u-energetske-infrastrukturne-projekte-u-BiH-2.pdf>

izdavanja dozvola, nadležne institucije i relevantne sektore u “procesu odobravanja” izgradnje elektroenergetskih objekata na svim nadležnim nivoima vlasti u BiH, uključujući i FBiH.

1.2. Pravni okvir za investiranje u energetska infrastrukturu u FBiH

Za razvoj objekata elektroenergetske infrastrukture u FBiH, kao što su elektroenergetski dalekovodi, termoelektrane i druga postrojenja na obnovljive izvore energije (OIE) poput hidroelektrana, vjetroelektrana, elektrana na biomasu i solarnih elektrana, potrebno je provesti određene procedure i pribaviti veliki broj dozvola i drugih upravnih akata (odobrenja, saglasnosti, mišljenja) od različitih organa u FBiH.

Nadležnost pojedinih nivoa vlasti u FBiH za vođenje postupaka i izdavanje dozvola u procesu odobravanja detaljno je izložena u USAID EIA Izvještaju. Podsjećanja radi, u relevantnom dijelu Izvještaja se navodi: “U skladu sa ustavnim uređenjem BiH, nadležnost za provođenje procesa i koraka u sklopu procesa odobravanja izgradnje infrastrukturnih projekata je podijeljena između različitih nivoa vlasti u BiH (državni nivo, entitetski i BD). Na nivou entiteta i Brčko Distrikta BiH (BD) je moguće identifikovati tipičan proces odobravanja na sličan način kako je to definisano Berger studijom, a koji podrazumijeva četiri koraka: 1) definisanje projekata od javnog interesa; 2) prostorno planiranje; 3) postupak ishoda dozvola; i 4) obezbjeđivanje zemljišta ili prava na korištenje zemljišta. Stoga je postupak ishoda dozvola za izgradnju energetska infrastrukturnih projekata, koji predstavlja glavni dio procesa odobravanja, prevashodno uređen na entitetskom nivou: Federacija BiH (FBiH) i Republika Srpska (RS), kao i na nivou Brčko Distrikta BiH (BD). Nadalje, zbog podjele nadležnosti između Federacije BiH i njenih deset (10) kantona uspostavljenih na osnovu Ustava FBiH³, brojne relevantne oblasti koje se odnose na ishoda dozvola u FBiH su uređene i federalnim i kantonalnim zakonodavstvom (npr. koncesije, prostorno planiranje). Shodno tome se postupak ishoda dozvola u FBiH odvija i na federalnom i/ili na kantonalnom nivou. Za razliku od FBiH, postupak ishoda dozvola u RS-u i BD je više centraliziran. Lokalne vlasti u oba entiteta i BD su, također, uključene u određene postupke i korake u ishodu dozvola”.⁴

1.3. Metodologija

Shodno nadležnostima, glavni dio Analize i preporuka za FBiH odnosi se na analizu pravnog okvira i identifikaciju legislativnih, regulatornih i drugih prepreka u relevantnim sektorima za proces odobravanja na nivou FBiH i četiri “pilot” kantona – Srednjobosanski kanton (SBK), Zeničko-dobojski kanton (ZDK), Tuzlanski kanton (TK) i Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK). Ovi kantoni su odabrani kao “pilot kantoni” zbog postojanja značajnijih energetska potencijala i zabilježenih većih investicijska aktivnosti u proteklim godinama.

Dalje, kako bi ova analiza obuhvatila izgradnju svih vrsta i veličina energetska infrastrukturnih objekata, a i zbog sagledavanja ukupno važećih pravnih normi u zemlji, analizirani su i

³Poglavlje III, Ustav FBiH (“Službene novine FBiH”, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08).

⁴Nacrt Izvještaja o režimu ishoda dozvola i preprekama za ulaganje u energetska infrastrukturne projekte u Bosni i Hercegovini – USAID EIA, strana 11.

relevantni zakoni i postupci za izdavanje pojedinih dozvola za koje Bosna i Hercegovina (BiH) ima nadležnost. Tako preporuke za pojedine oblasti poput koncesija, upravljanja vodama i okoliša, koji po svom uticaju prevazilaze teritoriju i nadležnost samo FBiH, sadrže i preporuke za nivo BiH, kako u smislu poboljšanja zakonskog okvira tako i u pitanjima institucionalne koordinacije i saradnje između entiteta i susjednih država.

Analiza i preporuke za FBiH pripremljene su u okviru FBiH Radne grupe za investiranje, koja je radila pod pokroviteljstvom Federalnog ministarstva energetike, rudarstva i industrije (FMERI) i podgrupa za pojedine oblasti. Podgrupe za pojedine oblasti su sačinjavali predstavnici FMERI Radne grupe iz nadležnih institucija i tijela Federacije BiH za pojedine sektore i predstavnici nadležnih institucija iz četiri “pilot kantona” – Srednjobosanski kanton (SBK), Zeničko-dobojski kanton (ZDK), Tuzlanski kanton (TK) i Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK).

Oblasti su sagledane i analizirane iz više aspekata kao što su: i) međunarodni i EU kontekst; ii) pregled relevantnih pitanja i status sektora; iii) pravni okvir na nivou FBiH i četiri “pilot kantona” (i nivo BiH u pitanjima koja su relevantna); te su za svaku oblast prezentirani iv) zaključci; i date v) preporuke za unapređenje bitnih pitanja za sektor i proces odobravanja.

Pored toga, FBiH radna grupa je u partnerstvu sa investitorima pratila i analizirala konkretne slučajeve izgradnje i postupak izdavanja dozvola za nekoliko elektroenergetskih objekata različite vrste i instalirane snage na području FBiH (termoelektrana, vjetroelektrana, hidroelektrana, solarnih elektrana, elektrana na biomasu). Sva pitanja koja su se tokom postupka pojavljivala u praksi i koraci koje su investitori pravili tokom procesa odobrenja su prikupljeni, mapirani i analizirani, te su sve relevantne informacije o ovim stvarnim slučajevima izgradnje energetske projekata uključene u zasebne izvještaje kao i u ovaj dokument.

Kao dio procesa analize postojećeg okvira, analiziran je i postojeći režim izdavanja dozvola za projekte obnovljivih izvora energije u FBiH sa aspekta (i) nivoa harmonizacije, (ii) transparentnosti i (iii) efikasnosti za ciljem mjerenja uticaja budućih promjena u procesima, a rezultati su sumirani u zasebnom izvještaju (Izvještaj o rezultatima istraživanja inicijalnog stanja – situaciona analiza procesa izdavanja odobrenja, dozvola i licence za izgradnju postrojenja obnovljivih izvora energije u FBiH). Također, provedena je i procjena institucionalnih i individualnih kapaciteta relevantnih aktera u procesu izdavanja dozvola za postrojenja obnovljivih izvora energije u FBiH. Specifične preporuke koje se odnose na jačanje kapaciteta aktera u procesu izdavanja dozvola su prezentovane u zasebnom izvještaju (Analiza potreba za razvojem institucionalnih i individualnih kapaciteta nadležnih aktera u procesu izdavanja dozvola i licenci za postrojenja OIE - matrica razvoja kapaciteta i mjere u FBiH).

Konačno, proces odobravanja je, također, sagledan u svojoj ukupnosti kroz prožimanje svih relevantnih oblasti kroz koje je regulisan i sa aspekta međusobne uslovljenosti i usaglašenosti. U daljem tekstu iznesena su neka od ključnih obilježja procesa odobravanja i prepreke za investiranje u FBiH, koje su proizašle iz sektorskih analiza i međusektorske uporedbe.

2. KLJUČNE KARAKTERISTIKE PROCESA ODOBRAVANJA U FBiH

Odsustvo vizije i strateškog planiranja izgradnje energetske infrastrukture čini ključno obilježje procesa odobravanja⁵ u FBiH. Ove manjkavosti se manifestuju kroz nepostojanje energetske strategije FBiH⁶ i prostornih planova na svim nivoima vlasti u FBiH, a naročito na nivou FBiH. Pored njih, nedostaju i brojni drugi strateški i planski dokumenti, stručne studije i ulazni podaci prijeko potrebni za razvoj sektora i izgradnju infrastrukture. Tako se, na primjer, u FBiH ne provodi strateška procjena uticaja na okoliš (SEA), iako je propisana Zakonom o zaštiti okoliša FBiH. Dalje, ne postoji izrađena odgovarajuća studijska dokumentacija o raspoloživosti prirodnih resursa sa aspekta potreba energetskog sektora, a koja bi, da je urađena, pružila dobru osnovu za proces planiranja i ažuriranja prostorno- planske dokumentacije, te efikasniju realizaciju projekata. Isto tako, korištenje hidropotencijala na pograničnim rijekama nije omogućeno zbog nepostojanja sporazuma sa susjednim državama i nedostatka unutrašnjeg dogovora.

Federacija BiH nema usvojen prostorni plan FBiH⁷, niti pripremljene i usvojene prostorne planove posebnih obilježja od značaja za FBiH, kojim se definira prostor za izgradnju značajnih energetskih objekata, a čije je usvajanje predviđeno tek nakon donošenja prostornog plana FBiH. Dalje, neki kantoni u FBiH nemaju usvojene prostorne planove kantona, kao i neke općine.

U FBiH, niti jedno tijelo na bilo kom nivou vlasti nije utvrđeno kao nadležno za sveukupnu odgovornost i nadzor nad postupkom izdavanja dozvola. Postupak se odvija u brojnim i međusobno zavisnim podpostupcima koji se vode pred različitim institucijama na svim nivoima vlasti – resornim ministarstvima i drugim nadležnim organima uprave. Investitorima nisu dostupna uputstva u kojima su precizno navedene dozvole i institucije koje su nadležne za izdavanje upravnih i drugih akata⁸ ni na lokalnom ni na stranim jezicima.

Naročito je izražen nedostatak saradnje i koordinacije u radu istih i različitih nivoa vlasti u FBiH i BiH, u postupku odobravanja projekta i izdavanja dozvola u okviru istog ili različitih sektora.

Da bi se izgradilo jedno energetske infrastrukturno postrojenje u FBiH često je potrebno više od 50 različitih dozvola i drugih upravnih akata, poput saglasnosti, potvrda, odobrenja, mišljenja. Od toga, 23 dozvole čine osnovne ili glavne dozvole, a da bi se one pribavile

⁵ Dokumenti Nezavisnog operatera sistema BiH (NOS BiH) – “Indikativni plan razvoja proizvodnje” i “Dugoročni plan razvoja prenosne mreže”, koji su doneseni na nivou BiH, predviđaju izgradnju dalekovoda i trafostanica na cijeloj teritoriji BiH u narednih 10 godina.

⁶ U 2017. godini, uz asistenciju Ambasade UK, pripremljen je Nacrt okvirne energetske strategije FBiH i RS, koji treba biti objedinjen u Strategiju BiH. U momentu pisanja ovog dokumenta, Okvirna energetska strategija BiH nije bila usvojena. Također, u 2009. godini, FBiH je donijela Strateški plan i program razvoja energetskog sektora Federacije BiH, koji svakako treba biti dorađen i ažuriran u skladu sa savremenim energetskim politikama.

⁷Prijedlogom Prostornog plana (PP) Federacije BiH (2008–2028.), koji još uvijek nije usvojen u Domu naroda Parlamenta FBiH.

⁸ Upravni akti: dozvole, saglasnosti, potvrde, rješenja, mišljenja, itd.

potrebno je napraviti više od 100 koraka u postupku.⁹ Kako nadležni organi u FBiH vode postupke izdavanja dozvola u svojoj oblasti nezavisno jedni od drugih, tako svi oni traže da im investitor dostavi dokumentaciju koju su uglavnom već tražili i drugi organi u ranijim postupcima i koja nije uvijek relevantna za izdavanje dozvole iz njihove nadležnosti. Sve ovo uvećava broj koraka, dokumenata i troškova u postupku, jer investitor svaki put nanovo mora pribavljati i prilagati, na primjer, izvode iz zemljišnih knjiga, katastra, registra preduzeća, te brojne druge potvrde i saglasnosti.

Konačno, u FBiH nije određeno jedno tijelo koje bi investitorima na početku postupka pomoglo u identifikaciji i redosljedu izdavanja potrebnih dozvola i drugih potrebnih upravnih akata ili koje bi imalo ulogu koordinatora u postupku ishoda dozvola sa drugim nadležnim institucijama. Uspostava i funkcionisanje jednog ovakvog tijela predstavlja najbolju evropsku praksu u sistemu izdavanja dozvola, naročito u zemljama sa decentraliziranim uređenjem. Kao obavezan element propisan je Uredbom (EU) 347/2013 o provedbi energetske infrastrukturne projekata od interesa za Evropsku uniju i Energetsku zajednicu (PCI i PECE projekti).

Prema Izvještaju Svjetske banke – *Doing Business* 2018¹⁰ – ukupan trošak pribavljanja svih dozvola i drugih naknada u BiH iznosi 17,5% od ukupne vrijednosti investicije.¹¹ Ovako visoki troškovi, pored 16 koraka za pribavljanje dozvola iz oblasti građenja za što je u prosjeku potrebno 193 dana, čine BiH najlošije rangiranom zemljom u regiji po lakoći poslovanja.¹² Sektorske analize identificirale su i brojne druge naknade koje su investitori u elektroenergetske objekte dužni plaćati, kao što su: koncesiona naknada (ako je za tu vrstu postrojenja potrebno pribaviti koncesiju), vodne naknade, naknade za zaštitu okoliša, rente za zemljište i brojne druge naknade, što sveukupno gledano po broju i visini objektivno predstavlja značajnu prepreku za investiranje.

Zasebne sektorske analize ukazuju da su legislativa i regulativa koja propisuje ukupan postupak izdavanja dozvola u FBiH neusaglašene i često proturječne po različitim pitanjima, kako na nivou različitih sektora – horizontalno, tako i u okviru istih sektora između nivoa FBiH i kantona – vertikalno. Dalje, postojeća legislativa i regulativa u FBiH na horizontalnom nivou između relevantnih sektora nije usaglašena kada je u pitanju propisivanje nadležnosti nivoa vlasti za izdavanje pojedinih dozvola, poput nadležnosti za dozvole iz oblasti građenja. Tako, Zakon o električnoj energiji FBiH¹³ propisuje nadležnost FBiH za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih objekata za proizvodnju električne energije na jedan način, a Uredba o određivanju zahvata u prostoru i građevina za koje Federalno ministarstvo prostornog uređenja izdaje urbanističku saglasnost i/ili lokacijsku informaciju (Uredba)¹⁴ na drugi način.

⁹Podaci o broju dozvola i koraka u postupku dobiveni su kroz analizu studija slučaja izgradnje energetske infrastrukturne postrojenja u FBiH u praksi, koju je proveo USAID EIA.

¹⁰<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>

¹¹*Doing Business 2018* koristi ovaj podatak za primjer izgradnje skladišta.

¹²Srbija je najbolje plasirana, na visokom 10. mjestu, nakon reformi oblasti građenja koje su proveli 2015. godine.

¹³Član 78., stav 3. Zakona o električnoj energiji FBiH ("Službene novine FBiH", br. 66/13).

¹⁴Član 2., stav 2. Uredbe ("Službene novine FBiH", br. 32/2014).

Pravni okvir za funkcionisanje sistema podsticaja u FBiH je jako složen pa bi se sistem morao učiniti jednostavnijim, razumljivijim i transparentnijim ukoliko se želi podstaći veće investiranje u obnovljive izvore energije (OIE). Sistem podsticaja uređen je velikim brojem podzakonskih akata i odluka koje su na osnovu njih donijeli nadležni organi, a koje investitori moraju poznavati kako bi bili u mogućnosti ostvariti prava koja proizvođači iz obnovljivih izvora energije imaju na osnovu Zakona o OIE. Pojedini akti čije je donošenje propisano Zakonom o OIE¹⁵ nisu usvojeni, što predstavlja ozbiljnu prepreku za investiranje u izgradnju energetskih postrojenja. Pored toga, propisane obaveze periodičnog ažuriranja ili usklađivanja podzakonskih akata i drugih dokumenata u praksi se ne sprovode. Iako je Zakon o OIE propisao i obavezu godišnjeg usklađivanja i dopunjavanja Akcionog plana, ovaj plan od njegovog donošenja 2014. godine do danas nije ažuriran. Pored toga, Zakon o OIE i podzakonski propisi sadrže niz neusklađenih i nedovoljno preciznih odredbi, zbog čega je funkcionisanje sistema podsticaja i njegovo razumijevanje od strane investitora značajno otežano.

¹⁵Pravilnik o metodologiji raspodjele troškova balansiranja za privilegovane i kvalifikovane proizvođače, Metodologija za izračunavanje udjela OIE u ukupnoj potrošnji energije u Federaciji, Pravilnik o ispunjenosti uslova za ispitivanje potencijala OIE i Pravilnik o efikasnoj kogeneraciji.

3. PREPORUKE

U daljem tekstu date su ključne preporuke za sve relevantne oblasti koje su bile predmet analiza i to za svaki sektor zasebno, kako slijedi: 1. Prostorno planiranje; 2. Zaštita okoliša; 3. Koncesije; 4. Javni interes; 5. Građenje; 6. Obezbjediavanje zemljišta ili prava na korištenje zemljišta; 7. Upravljanje vodama; 8. Energetska dozvola; 9. Akt o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima; 10. Dozvola za obavljanje djelatnosti proizvodnje, 11. Priključenje na mrežu i 12. Sistem podsticaja za proizvođače iz OIE.

Svim preporukama su dodijeljena tri indikatora, kako slijedi:

1. Nivo preporuke (strateški, zakonski ili podzakonski): Tako je preporuka okarakterisana kao strateška ako je na primjer za njeno usvajanje potreban veći stepen saglasnosti donosilaca odluka što zahtijeva vrijeme i postupke poput usvajanja strategija i prostornih planova. Dalje, ako je za neku preporuku potrebno donijeti novi ili izmijeniti postojeći zakon, odnosno podzakonski akt – uredbu, pravilnik, odluku, takve preporuka su okarakterisana kao zakonske ili podzakonske.

2. Težina implementacije (1–3): Dodjeljivanje indikatora težine implementacije od 1-3 za pojedinu preporuku znači dodjela indikatora težine implementacije na sljedećoj skali: 1. – lakša za implemenaciju; 2. – srednje teška za implementaciju i 3. – teška za implementaciju. Težina implementacije uzima u obzir da li je za provedbu preporuke potrebno donijeti zakon ili podzakonski akti ili ne, kao i to da li je predmet zakona osjetljive prirode pa je potreban konsenzus donosilaca odluka u zemlji, za koji je unaprijed poznato da ga neće biti lako postići. Prostorni plan FBiH je tipičan primjer preporuke koja je teška za implementaciju i kojoj je dodijeljen indikator 3.

3. Uticaj (1–3): Dodjeljivanje indikatora uticaja na skali od 1 do 3 za pojedinu preporuku znači ocjena njenog uticaja na šire investicijsko okruženje ili postupak odobravanja izgradnje energetski objekata u FBiH. Tako ako je preporuci dodijeljen indikator 1 to znači da ova preporuka ima manji uticaj na investiranje ili postupak izdavanja dozvola, a ako je preporuci dodijeljen indikator 3, to znači da preporuka ima jako veliki uticaj na investicionu klimu uopšte i na postupak odobravanja te bi se njenom implementacijom uveliko promijenilo ukupno okruženje, a sam proces ubrzao i olakšao. Priprema i usvajanje prostornih planova na svim nivoima vlasti svakako potpada u ovu kategoriju preporuka. Opći zaključak je da što je odluka teža za implementaciju po kriteriju težine, to je i njen uticaj veći.

3.1. PROSTORNO PLANIRANJE

U oblasti prostornog planiranja potrebno je:

1. Bez odlaganja usvojiti Prijedlog Prostornog plana FBiH za period 2008–2028. u Domu naroda Parlamenta FBiH.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

2. Izraditi i usvojiti prostorne planove područja posebnih obilježja od interesa za FBiH, kako bi se definisao prostor za izgradnju značajnih objekata.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3. Sa Prostornim planom FBiH, nakon što se usvoji, usaglasiti kantonalne i općinske prostorne planove (i prostorne planove gradova) u kantonima i općinama u kojima su već doneseni i donijeti prostorne planove u kantonima i općinama (i gradovima) koji još nisu donijeli vlastite prostorne planove.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

4. Sve kantonalne zakone o prostornom planiranju i građenju uskladiti sa Zakonom o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH, a naročito oprečne odredbe kantonalnih zakona koje definišu “područja posebnih obilježja od značaja za kanton” i način na koji se ova područja utvrđuju. Dalje, kantonalne uredbe o objektima od značaja za kanton, koje propisuju nadležnost kantona za odobravanje gradnje, potrebno je uskladiti sa FBiH uredbom koja propisuje nadležnost FBiH za gradnju energetskih objekata.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3.2. ZAŠTITA OKOLIŠA

U oblasti zaštite okoliša potrebno je:

1. Institucionalizirati koordinaciju na državnom nivou u okviru nadležnog Odjela MVTiEO za sektor okoliša, kako bi se omogućila koordinacija i saradnja nadležnih entitetskih ministarstava u izdavanju potrebnih dozvola u projektima koji prevazilaze uticaj na samo jedan entitet ili imaju uticaj i na susjedne države. Isto tako, potrebno je uspostaviti mehanizme i instrumente praćenja, evaluacije i izvještavanja u oblasti zaštite okoliša na državnom nivou.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

2. Donijeti propis na nivou BiH kojim bi se jasno definisala uloga, koraci i odgovornost svih sudionika u sektoru zaštite okoliša, uključujući MVTiEO Odjel za zaštitu okoliša i Međuentitetsko tijelo, te na taj način omogućiti i olakšati ispunjavanje međunarodnih obaveza BiH u oblasti zaštite okoliša, kao i efikasnu koordinaciju i saradnju.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3. Budućim zakonskim rješenjima sagledati i definisati nadležnost i ulogu Međuentiteskog tijela u kontekstu nadležnosti entiteta i države i preciznijeg definisanja stručne i savjetodavne uloge ovog tijela, kako bi se izbjegla osporavanja “valjanosti pravnog osnova” i preklapanje nadležnosti međudržavne i međuentitetske koordinacije i saradnje sa MVTiEO Odjelom za zaštitu okoliša.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

4. Budućim zakonskim rješenjima na odgovarajući način transponirati SEA, EIA i IE direktive, uključujući uvođenje obavezne “scoping” faze za utvrđivanje obima procjene uticaja na okoliš (EIA) i precizno definisanje postupka provođenja strateške procjene uticaja na okoliš (SEA).



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

5. Budućim zakonskim rješenjima napraviti jasnu distinkciju između postupka periodičnog (redovnog) obnavljanja okolišne dozvole i postupka razmatranja okolišne dozvole na zahtjev zainteresirane strane.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

6. Budućim zakonskim rješenjima razdvojiti postupke “prethodne procjene uticaja na okoliš”, “procjene uticaja na okoliš” i postupak “izdavanja okolišne dozvole” u odvojene postupke, jer nije nužno da postupak procjene uticaja na okoliš rezultira obavezom izdavanja okolišne dozvole.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

7. Budućim zakonskim rješenjima (Pravilnikom o pogonima i postrojenjima FBiH ili drugim odgovarajućim aktom) definisati postrojenja na biomasu i solarna postrojenja za koja je potrebna okolišna dozvola.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

8. Jačati kapacitete u okviru nadležnih tijela FBiH, s obzirom na to da većina energetskih infrastrukturnih postrojenja može imati uticaj na širu okolinu (ne samo lokalno područje).*



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

* *Specifične preporuke za jačanje kapaciteta su date u izvještaju „Analiza potreba za razvojem institucionalnih i individualnih kapaciteta nadležnih aktera u procesu izdavanja dozvola i licenci za postrojenja OIE - matrica razvoja kapaciteta i mjere u FBiH“ (2017).*

9. Razmotriti mogućnost primjene Zakona o zaštiti okoliša FBiH u svim kantonima, a na osnovu pozitivnih iskustava iz postojeće primjene ovog zakona u pet kantona u FBiH (Tuzlanski kanton, Kanton Sarajevo, Zeničko-dobojski kanton, Unsko-sanski kanton i Kanton 10), koja ukazuju da je ovaj model puno jednostavniji, efikasniji i osigurava jednak tretman svih investitora. Ukoliko se kantoni (ili neki kantoni) i dalje odluče za postojanje vlastitih kantonalnih zakona o zaštiti okoliša onda bi takve kantonalne zakone trebalo u potpunosti usaglasiti sa Zakonom o zaštiti okoliša FBiH, te međusobno harmonizirati. Također, isti pristup se sugeriše i za Pravilnik o pogonima i postrojenjima.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

10. Povećati stepen transparentnosti rada nadležnih kantonalnih ministarstava kroz obezbjeđenje dostupnosti javnosti svih relevantnih informacija (zakoni, akti, odluke). Posebno bi korisno bilo sačiniti Smjernice za investitore, u kojim bi se na kratak i jednostavan način objasnio postupak procjene uticaja na okoliš i izdavanja okolišnih dozvola, nadležne institucije i rokovi.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3.3. KONCESIJE

U oblasti koncesija potrebno je:

1. Sagledati i unaprijediti sistem koncesija u FBiH kroz harmonizaciju rješenja sa Zakonom o koncesijama BiH. Dobre ocjene za stepen učinkovitosti i usaglašenosti sa međunarodnim standardima i praksom koje je Zakon o koncesijama BiH dobio ocjenom EBRD-ija u 2012. godini dodatno upućuju na ovakav pristup.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

2. Strateški definisati prirodne resurse koji će se koristiti u elektroenergetskom sektoru i dodjeljivati na koncesiju, na svim nivoima vlasti u BiH kako bi se optimalno iskoristili raspoloživi prirodni resursi. Statešku viziju razvoja pretočiti u nove/ažurirane Dokumente o politici dodjele koncesija na svim nivoima vlasti u BiH.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3. Sve odredbe kantonalnih zakona o koncesijama usaglasiti sa Zakonom o koncesijama FBiH, kako bi rješenja bila jednaka za cijeli teritorij FBiH, a osobito u pogledu predmeta koncesija i nadležnosti. Precizno definisati predmet koncesije na jednak način za sve nivoe vlasti – FBiH i kantone, u smislu toga šta može biti predmet koncesije u elektroenergetskom sektoru u FBiH, uključujući i postrojenja na OIE. Ovo je potrebno uraditi kako bi se eliminisala postojeća raznolika, nekonzistentna i neusaglašena rješenja o dodjeli koncesija za izgradnju vjetroelektrana, solarnih elektrana i elektrana na biomasu te stvorili jednaki uslovi za investiranje na cijeloj teritoriji FBiH.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

4. Povećati transparentnost, kao najvažniji princip u postupku dodjele koncesija. Ugovori o koncesijama su dugoročni ugovori kojima se samo jednom subjektu dodjeljuje pravo da obavlja određenu djelatnost i na izvjesno vrijeme se stvara monopol. Stoga je transparentan, fer i pravilan odabir koncesionara putem javnog poziva ključan sa aspekta očuvanja tržišne konkurencije i privlačenja investicija. Poštovanje ovog principa važno je unijeti u pravni (regulatorni) okvir na svim nivoima vlasti u FBiH.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:



5. Jasno i precizno zakonom regulisati postupak dodjele koncesije putem samoinicijativne ponude u slučajevima kada on završava direktnim pregovorima, kako bi se otklonile sve sumnje u nepristrasnost i zakonitost postupka. Isto tako, nužno je osigurati da ponuđači ne mogu samostalno pripremati studije ekonomske opravdanosti u bilo kojoj vrsti postupka, već samo koncesori, odnosno nadležna ministarstva te je ovakva rješenja potrebno eliminisati iz postojećeg pravnog okvira na nivou FBiH i kantona.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:



6. Uspostaviti Registar koncesija u FBiH čime bi se povećala transparentnost kao i omogućiti informatičko uvezivanje podataka o dodijeljenim koncesijama na svim nivoima vlasti u FBiH.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:



7. Zakonski definisati fazu u postupku izdavanja dozvola za izgradnju objekta u kojoj se pribavlja koncesija, te propisati zakonsku obavezu za nadležno ministarstvo – koncesora da prije dodjele koncesije pribavi potrebne dozvole (urbanističku saglasnost ili lokacijske uslove) za realizaciju investicije, kako se ne bi dešavalo da se koncesije dodijele a da potom investitor ne može dobiti potrebne dozvole za gradnju objekta.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

8. Zakonom propisati raspodjelu prihoda od koncesija između različitih nivoa vlasti u FBiH i izvršiti je na transparentan način.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

9. Proširiti pravnu zaštitu učesnika u postupku dodjele koncesije u odnosu na postojeću vrlo ograničenu mogućnost izjavljivanja žalbe na nivou FBiH i u kantonima u kojima ovo pitanje nije adekvatno riješeno (npr. Tuzlanski kanton).



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

10. U Zakon o koncesijama FBiH i u kantonalne zakone o koncesijama unijeti odredbe o zaštiti koncesionara u slučaju izmjena zakona koje mogu imati negativan uticaj na poslovanje investitora.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

11. Smanjiti broj zakona i podzakonskih akata na način da se budućim Zakonom o koncesijama i podzakonskim aktima na nivou FBiH definišu principi koji bi omogućili jednak tretman investitora na cijelom teritoriju. Ti principi bi obuhvatili jedinstvenu definiciju predmeta koncesije u energetsom sektoru, jasnu podjelu nadležnosti za davanje koncesija, transparentan postupak dodjele koncesija, jednak tretman i zaštitu učesnika u postupku, jednaku metodologiju obračuna koncesione naknade, jasno definisanje raspodjele prihoda od koncesionih naknada i sistema naplate, jednako pravo preuzimanja ugovora o koncesijama, vođenje i redovno ažuriranje registra koncesija, te ujednačavanje obrazaca i formulara koji se koriste u postupku. U ovakvom sistemu trebalo bi omogućiti kantonima koji žele da direktno primjenjuju pravni okvir sa nivou FBiH da to i čine, a kantoni koji žele da imaju svoje vlastite zakone to isto mogu učiniti, ali u okviru rješenja koja na jednak način važe sa sve.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3.4. JAVNI INTERES

Po pitanju proglašenja javnog interesa potrebno je:

1. Transponirati i implementirati Prilagođenu EZ Uredbu 347 u pravni okvir u BiH (nivo BiH i entiteti) na način da se omogući dodjela statusa “javnog (općeg) interesa” i ubrzan tretman PECI i drugim značajnijim energetske infrastrukturnim projektima koji se grade u BiH. Veliki elektroenergetski infrastrukturni projekti, koji se grade na teritoriji oba entiteta u BiH i/ili na teritoriji BiH i susjednih država, bez obzira da li su označeni kao PECI ili ne, zahtijevaju koordiniran tretman nadležnih institucija svih nivoa vlasti u zemlji. Za realizaciju ovih projekata potrebna su velika finansijska ulaganja. Svojim značajem ovi projekti utiču na ukupnu stabilnost energetske sistema i sigurnost snabdijevanja električnom energijom BiH i šire regije, te je stoga važno da se omogući njihova provedba koja treba biti efikasna, koordinirana i transparentna. Stoga, dodjeljivanje statusa “javnog (općeg) interesa” ovakvim projektima u kontekstu implikacija koje proizilaze iz odredbi Prilagođene EZ Uredbe 347 na nivou BiH i entiteta bilo bi višestruko korisno za njihovu realizaciju.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

- Propisom na nivou BiH definisati pojam javnog (općeg) interesa koji bi na isti način bio utvrđen i entitetskim propisima. Ovim aktom, također, definisati postupak dodjele ovog statusa i nadležna tijela u postupku. Konačno, ovim propisom definisati na koji način se postupak dodjeljivanja javnog (općeg) interesa koordinira sa entitetima i drugim nivoima vlasti u BiH.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:



- Zakonom propisati da status projekta od javnog (općeg) interesa znači ubrzan tretman ovih projekata tokom cjelokupnog postupka izdavanja dozvola, a ne samo u postupku dodjele koncesije i eksproprijacije.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:



3.5. GRAĐENJE

U oblasti građenja potrebno je:

- Poboljšati efikasnost izdavanja dozvola iz oblasti građenja koje imaju najveći uticaj na privlačenje investicija. Kao ključni i najvažniji korak u tom pravcu je izrada nedostajuće planske dokumentacije u FBiH na svim nivoima, uključujući Prostorni plan FBiH, kao i usaglašavanje prostornih planova kantona. Naročito je važno usvojiti detaljne planske dokumente (regulacioni plan, urbanistički projekat i zoning plan).



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:



- Paralelno sa izradom nedostajuće prostorno-planske dokumentacije pristupiti i donošenju nedostajućih propisa, kojim bi se definirali objekti od značaja za kantone i izvršiti usklađivanje sa propisima na nivou FBiH.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:



3. Zakonom ili podzakonskim aktom FBiH izvršiti klasifikaciju objekata po namjeni ili riziku što predstavlja najbolju međunarodnu praksu iz oblasti građenja i uskladiti je sa Klasifikacijom po vrsti građevinskih objekata Agencije za statistiku BiH. Na osnovu ovako propisane klasifikacije, građevinski propisi trebali bi definisati dozvole, saglasnosti i tehničku dokumentaciju koja je potrebna za izgradnju objekata. Izrada Vodiča za investitore i priprema informativnih letaka koji bi na jednostavan način informisali investitore o tome šta je sve potrebno za izgradnju jednog elektroenergetskog objekta bili bi korisni i poslužili bi ovoj svrsi.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:



4. Eliminirati potrebu ponovnog podnošenja dokumentacije pribavljene u postupku ishoda urbanističke saglasnosti i uz zahtjev za izdavanje odobrenja za građenje, što je propisano članom 55., stav 1., tačka 8. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH. Na ovaj način smanjilo bi se dupliranje u dostavljanju istih dokumenata jednom nadležnom organu.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:



5. Formirati centralnu bazu podataka dozvola i dokumenata vezanih za određeni projekat. Pristup toj bazi podataka imali bi svi nadležni organi i javna preduzeća u postupku izdavanja dozvola (npr. operatori željeznica, cesta, vodovoda i kanalizacije, gasa, itd.). Na taj način investitori se oslobađaju obaveze višestrukog umnožavanja, ovjeravanja i dostavljanja dokumentacije svim pojedinačnim učesnicima u postupku izdavanja dozvola jer se ista dokumentacija dostavlja i za više različitih dozvola (npr. podaci iz katastarskog operata se dostavljaju i za urbanističku saglasnost i za poljoprivrednu saglasnost). Ovakva baza podataka u prvoj fazi može biti dostupna samo za internu upotrebu organima javne vlasti i javnim preduzećima, dok je u drugoj fazi potrebno razmotriti i opciju prelaska na izdavanje e-dozvola, po uzoru na zemlje iz regije. Uvođenjem e-dozvola stvara se “one-stop-shop” sistem kojim se vrijeme, novac i koraci potrebni za pribavljanje dozvola značajno smanjuju.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:



6. Razmotriti mogućnost uvođenja jednog nadležnog tijela u FBiH koje bi imalo ulogu da investitoru na jednom mjestu pripremi listu potrebnih dozvola i pruži informacije o nadležnim institucijama i postupku (eng. “*scoping*”). Pored toga, ovom tijelu bi se mogla dodijeliti nadležnost da koordinira, i/ili pribavlja potrebne dozvole i nadzire ukupan postupak izdavanja dozvola (“one-stop-shop”).



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

7. Preispitati visinu i način obračuna naknada koje se plaćaju u fazi izdavanja dozvola. U oblasti građenja, posebno su upitne naknade za izgradnju skloništa i naknade za građevinsko zemljište. Naknade za građevinsko zemljište koje investitori moraju platiti i prije ishoda odobrenja za građenje mogu biti značajna prepreka za investiranje.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

8. Ojačati saradnju i koordinaciju između nadležnih kantonalnih ministarstava i sa Federalnim ministarstvom za prostorno uređenje i u tom smislu uspostaviti stalnu razmjenu informacija putem redovnih sastanaka.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

9. Intenzivirati aktivnosti na borbi protiv nelegalne gradnje kroz propisivanje strožijih kazni za nelegalnu gradnju i ukidanju pogodnosti za naknadnu legalizaciju nelegalno izgrađenih građevina. Istovremeno, raditi i na podizanju svijesti javnosti o svim štetnostima nelegalne gradnje.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3.6. OBEZBJEĐIVANJE ZEMLJIŠTA ILI PRAVA NA KORIŠTENJE ZEMLJIŠTA

Po pitanju obezbeđivanja zemljišta ili prava na korištenje zemljišta potrebno je:

1. Intenzivirati aktivnosti na usklađivanju podataka iz zemljišnih knjiga sa katastrom nekretnina, te objediniti ažurirane podatke u jedinstvenu evidenciju.

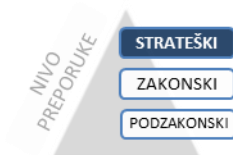


TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

2. Raspolaganje nekretninama u državnoj svojini (kojima raspolažu jedinice lokalne samouprave) učiniti transparentnijim, efikasnijim i jednostavnijim.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3. Zakonski propisati brži i efikasniji način kupovine i uknjižbe prava vlasništva na zemljište u državnoj svojini. Pravo korištenja zemlje u državnom vlasništvu (u skladu sa ranijim zakonima) je evidentirano i u zemljišnim knjigama i katastru, pa su obje evidencije često neažurne zbog neprovođenja ostavinskih postupaka iza umrlih i međusobno su neusaglašene.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3.7. UPRAVLJANJE VODAMA

U oblasti upravljanja vodama potrebno je:

1. Usvojiti planove upravljanja vodama radi realizacije mjera i ciljeva definisanih nacrtima ovih planova. Isto tako, neophodno je uspostaviti jasne koordinacione procedure da bi različite administrativne cjeline u vodnim područjima (entitet, kantoni, BD) djelovale zajednički i koordinisano, a saradnju između kantona u FBiH unaprijediti i učiniti je što efikasnijom. Paralelno sa ovim procesom, nužno je jačanje kapaciteta svih nivoa vlasti u institucijama nadležnim za upravljanje vodama u BiH i FBiH. U ovom kontekstu, posebno je važno ojačati nadležni odjel MVTiEO za efikasnu međunarodnu i međuentitetsku saradnju i koordinaciju kako bi BiH mogla efikasnije izvršavati preuzete međunarodne obaveze, kao i kvalitetnije ostvarivati međunarodnu i međuentitetsku saradnju i koordinaciju nadležnih entitetskih institucija i institucija Brčko Distrikta BiH.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:



2. U kontekstu procesa evropskih integracija, transponirati i implementirati EU direktive iz oblasti voda definisane Strategijom aproksimacije propisa pravnoj stečevini EU u oblasti zaštite okoliša/životne sredine BiH (EAS BiH), koju je usvojilo Vijeće ministara BiH u maju 2017., u Zakonu o vodama FBiH.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:

UTICAJ:



- Po pitanju izdavanja vodnih akata, uspostaviti sistem u kome bi se objedinilo izdavanje vodnih akata za sve aktivnosti u jednom zahvatu za koje su potrebni vodni akti u jednom postupku i po mogućnosti kod jednog nadležnog organa. Na ovaj način bi se otklonila postojeća praksa ishođenja vodnih akata za svaku aktivnost u zahvatu i u postupcima koji se mogu voditi kod različitih nadležnih organa. Primjenom ovih principa značajno bi se skratio i pojednostavio postupak naročito za kompleksnije zahvate poput izgradnje termoelektrana ili hidroelektrana koje podliježu obavezi pribavljanja vodnih akata za različite aktivnosti propisane Zakonom o vodama FBiH.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

- Radi ujednačavanja uslova za poslovanje na cijeloj teritoriji FBiH, uskladiti sistem žalbi na prvostepena rješenja u kantonima, u pogledu toga koji organ ima nadležnost za odlučivanje po žalbi u kojima drugostepeni organ nije federalno resorno tijelo.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3.8. ENERGETSKA DOZVOLA

Po pitanju izdavanja energetske dozvole potrebno je:

- Smanjiti broj uslova za izdavanje energetske dozvole propisanih Uredbom o izdavanju energetske dozvole, kako bi se ovaj postupak pojednostavio. U tom smislu, potrebno je svesti na minimum ili potpuno eliminisati slučajeve da se od investitora zahtijeva dokazivanje ispunjenosti uslova koji će se svakako ponovno provjeravati u postupku izdavanja drugih dozvola. Ovo se naročito odnosi na ispunjavanje uslova iz drugih sektora koji nisu direktno povezani sa nadležnostima ministarstva za energiju, poput prostornog planiranja, zaštite okoliša, korištenja prirodnih resursa i rješavanja imovinsko-pravnih odnosa. Pored toga, potrebno je smanjiti broj slučajeva kada se meritorno (sadržajno) provjeravaju dokumenti koje su izdali ili verifikovali drugi nadležni organi u postupku.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

2. Pojednostaviti propisane obrasce koji se prilažu prilikom podnošenja zahtjeva za energetska dozvolu. Racionalizacijom i smanjenjem postavljenih uslova za izdavanje energetske dozvole stvorio bi se prostor za značajno pojednostavljenje obrazaca za podnošenje zahtjeva i smanjenje broja informacija koje se u njima upisuju. Iz obrasca zahtjeva za izdavanje energetske dozvole potrebno je u potpunosti izostaviti Prilog 2, u kome je potrebno navesti finansijske indikatore za prethodne tri godine, te Prilog 3, koji sadrži informacije u vezi rukovodeće i organizacione strukture investitora.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3. Izraditi vodič ili pojednostavljeno uputstvo o postupku ishoda energetske dozvole budući da pribavljanje energetske dozvole predstavlja jedan od najkompleksnijih koraka u ukupnom postupku izdavanja dozvola (kako u pogledu uslova koje je potrebno ispuniti za izdavanje dozvole, tako i u smislu same pripreme zahtjeva i postupka izdavanja dozvole).



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

4. Definisati donji prag za obavezu pribavljanja energetske dozvole po uzoru na druge zemlje u regiji. S obzirom na to da dostupni podaci ukazuju kako više od 90% investitora gradi mala, mini i mikropostrojenja, ova mjera bi zasigurno značila veliko rasterećenje u postupku ishoda dozvola. Čak i kada bi donji prag bio utvrđen na 250 kW, obaveze ishoda energetske dozvole bilo bi oslobođeno preko 80% investitora.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

5. Razmotriti potrebu uključivanja Parlamenta FBiH i Vlade FBiH u postupak izdavanja energetske dozvole za velika postrojenja instalirane snage preko 30 MW jer prosječno vrijeme potrebno za izdavanje energetske dozvole u ovim slučajevima iznosi približno 14 mjeseci. Ukoliko postoji opravdana potreba za uključivanjem Parlamenta FBiH i Vlade FBiH u ovome postupku, potrebno je razmotriti i to da li je granica koja je postavljena na 30 MW u ovome smislu adekvatna, te da li je moguće povećati ovaj prag.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3.9. AKT O USKLAĐENOSTI PROJEKTNE DOKUMENTACIJE

Po pitanju izdavanja akta o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima potrebno je:

1. Preispitati opravdanost i potrebu za pribavljanjem akta o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima. S tim u vezi, potrebno je razmotriti mogućnosti da se postupak provjere projektne dokumentacije zadrži isključivo u okvirima kontrola koje vrše nadležni organi u postupku izdavanja odobrenja za građenje, te u okviru postupka izdavanja energetske dozvole koju izdaje FMERI.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

2. Ako nadležni organ smatra da ova provjera treba i dalje da se provodi onda je potrebno pojednostaviti način i obim pregleda projektne dokumentacije.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3. Obim vršenja ove provjere zadržati u granicama provjere usklađenosti sa propisima iz oblasti energetike, odnosno unutar nadležnosti ministarstava energije, čime bi se riješio potencijalni sukob sa nadležnostima koje imaju ministarstva za prostorno uređenje i građenje. Također, pojasniti da li svi nivoi vlasti u FBiH, uključujući i nivo općina, imaju nadležnosti za izdavanje ovog akta, budući da i u tom smislu trenutno postoje različita tumačenja i praksa.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

4. Otkloniti uočene nedostatke u Pravilniku o pregledu i usklađenosti projektne dokumentacije, u pogledu njegove strukture i jasnog definisanja osnovnih pojmova i svih elemenata pregleda projektne dokumentacije.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

5. Razmotriti mogućnosti za utvrđivanje donjeg praga instalirane snage za obavezu pribavljanja akta o usklađenosti projektne dokumentacije, u cilju pojednostavljenja postupka izgradnje elektroenergetskih objekata male instalirane snage.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3.10. DOZVOLA ZA OBAVLJANJE DJELATNOSTI PROIZVODNJE

Po pitanju izdavanja dozvole za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije potrebno je:

1. Razmotriti mogućnosti propisivanja donjeg limita instalirane snage za obavezu pribavljanja dozvole za rad za proizvodnju, odnosno mogućnosti da proizvođači električne energije iz postrojenja manje instalirane snage nemaju obavezu pribavljati dozvolu za rad za proizvodnju. S obzirom na to da na području FBiH najveći broj izgrađenih proizvodnih objekata ima malu instaliranu snagu, postavljanje donjeg limita značilo bi rasterećenje postupka ishoda dozvola za veliki broj investitora.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

2. Pristupiti rješavanju pitanja višestrukog dostavljanja i provjeravanja istih dokumenata kroz racionalizaciju broja dokumenata koji su potrebni za svaku pojedinačnu dozvolu, uključujući i dozvolu za rad za proizvodnju. U kontekstu ove dozvole naročito je potrebno ponovno razmotriti da li je za njeno izdavanje neophodno provjeravati ispunjenost uslova zaštite okoliša, korištenja voda i prava obavljanja djelatnosti korištenjem prirodnih bogatstava (koncesija) ili se ispunjenost ovih uvjeta može pretpostaviti na osnovu činjenice da investitor već posjeduje odobrenje za upotrebu objekta, što podrazumijeva da su sve ove dozvole pribavljene u fazama koje prethode dozvoli za upotrebu objekta.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3.11. PRIKLJUČENJE NA MREŽU

Po pitanju priključenja objekata na elektroenergetsku mrežu potrebno je:

1. Pristupiti izmjeni odgovarajućih zakonskih i podzakonskih propisa s ciljem transponiranja EU Direktiva, posebno Trećeg energetskeg paketa, kako bi se izbjegle buduće sankcije protiv Bosne i Hercegovine.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

2. Transponirati odredbe Trećeg energetskeg paketa o uspostavljanju operatora prenosnog sistema na državnom nivou u cjelosti.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3. Transponirati odgovarajuće odredbe Direktive o promociji korištenja energije iz obnovljivih izvora energije u smislu integracije obnovljivih izvora energije na način da se omogući olakšan pristup na prenosnu mrežu (član 16. Direktive).



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

4. Detaljnije propisati postupak u slučaju odbijanja pristupa prenosnoj mreži trećim stranama, žalbeni postupak i pravne lijekove koji stoje na raspolaganju trećim stranama.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

5. Propisati postupak privremenog priključenja proizvodnih elektroenergetskih objekata na prenosnu mrežu za potrebe probnog rada ili ispitivanja.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

6. Zakon o električnoj energiji u FBiH uskladiti sa zahtjevima Trećeg energetskeg paketa, posebno u pogledu definicija operatora distributivnog sistema. Implementirati pravno i funkcionalno razdvajanje distribucije od proizvodnje, prodaje i snabdijevanja električne energije.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

7. Razraditi i precizirati odredbe o priključenju proizvođača u posebnoj zoni u Općim uslovima za isporuku električne energije. Trenutna zakonska i podzakonska rješenja nisu dovoljno jasna i precizna što može dovesti do nejednakog tretmana investitora i pogrešne primjene propisa u praksi.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

8. Navrijeme transponirati i implementirati nova Mrežna pravila koja je prilagodila i preuzela Energetska zajednica u svoj pravni okvir Odlukom br. 2018/03/PHLG-EnC.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3.12. SISTEM PODSTICAJA ZA PROIZVOĐAČE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE

Po pitanju sistema podsticaja za proizvođače iz obnovljivih izvora energije potrebno je:

1. Pripremiti i usvojiti podzakonske akte čije je donošenje propisano Zakonom o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije FBiH (Zakon o OIE), a koji još uvijek nisu usvojeni (Pravilnik o metodologiji raspodjele troškova balansiranja za privilegovane i kvalifikovane proizvođače, Metodologija za izračunavanje udjela OIE u ukupnoj potrošnji energije u Federaciji, Pravilnik o ispunjenosti uslova za ispitivanje potencijala OIE i Pravilnik o efikasnoj kogeneraciji).



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

2. Ažurirati i revidirati Akcioni plan i Uredbu o podsticanju koje je usvojila Vlada FBiH, te kroz ove postupke ponovno razmotriti ukupnu politiku podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije u FBiH.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

3. Pogodnosti sistema podsticaja u Zakonu o OIE definisati na jednostavan i sistematičan način kako bi bili razumljiviji potencijalnim investitorima. S obzirom na to da sistem podsticaja u FBiH obuhvata više različitih pogodnosti, potrebno je jasno definisati i ujednačeno koristiti nazive svake od ovih pogodnosti u Zakonu o OIE. Također, potrebno je izraditi i pojednostavljeni vodič za investitore, koji bi jednostavnim rječnikom pojasnio funkcionisanje sistema podsticaja i pogodnosti koje iz ovog sistema proizilaze.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

4. Osigurati zastupljenost svih primarnih izvora za proizvodnju električne energije u dinamičkim kvotama za otkup po garantovanoj cijeni, u skladu sa odredbama Zakona o OIE i obzirom na iskazani interes investitora. Pored toga, dinamičke kvote za otkup po garantovanoj cijeni potrebno je jasno prikazati i nasloviti u Akcionom planu. Iz tabelarnog prikaza dinamičkih kvota u Akcionom planu potrebno je izostaviti dalju podjelu prema pragovima instalirane snage, s obzirom na to da ovakva podjela nije u skladu sa odredbama člana 18. Zakona o OIE i u praksi se ne provodi.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

5. Uskladiti odredbe člana 3. Zakona o OIE u kojima je dinamička kvota definisana kao “maksimalni nivo instalirane snage” (tj. predstavlja ograničenje u pogledu instalirane snage) i odredbe člana 18. Zakona o OIE u kome je propisano da se dinamičke kvote “iskazuju u kWh” (tj. predstavljaju ograničenje u pogledu proizvedene energije).



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

6. Jasno definisati koji je kriterij odlučujući za popunjavanje dinamičkih kvota, odnosno da li se dinamičke kvote dodjeljuju po datumu upisa u registar projekata (član 19. Zakona o OIE) ili prema redoslijedu prispjeća i datumu kompletiranja zahtjeva (član 23. Zakona o OIE).



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

7. Precizirati odredbe člana 19. Zakona o OIE kojim je ostavljena mogućnost pretvorbe dinamičkih kvota (prebacivanja slobodnih kvota sa jednog primarnog izvora na drugi), ali nije propisan način na koji se ona vrši. Potrebno je jasno propisati kako će se vršiti ova pretvorba, naročito vodeći računa o aspektu transparentnosti u ovome procesu.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

8. Usaglasiti različite odredbe Zakona o OIE i Uredbe o podsticanju proizvodnje električne energije iz OIEiEK i određivanju naknada za podsticanje, koje propisuju mogućnost ostvarivanja prava na otkup po garantovanoj cijeni samo za dio instalirane snage kojim se proizvodno postrojenje uklapa u slobodnu dinamičku kvotu. Preciznije, potrebno je ujednačiti rješenje člana 23. Zakona OIE koji propisuje da za sticanje statusa privilegovanog proizvođača postrojenje u trenutku podnošenja zahtjeva mora ukupnom instaliranom snagom ući u dinamičku kvotu predviđenu za tu vrstu postrojenja i odredbe člana 23. Uredbe o podsticanju proizvodnje električne energije iz OIEiEK i određivanju naknada za podsticanje, a prema kojima je pravo na otkup po garantovanoj cijeni moguće steći i samo za dio instalirane snage postrojenja koji se uklapa u slobodnu dinamičku kvotu.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

9. Otkloniti nejasnoće u pogledu člana 27. Zakona o OIE koji govori o otkupu električne energije proizvedene u mikropostrojenjima OIE po garantovanim otkupnim cijenama, te pojasniti da li ova vrsta otkupa ovisi o dostupnosti dinamičkih kvota u Akcionom planu. Iako je jedno od mogućih načina rješavanja ovog problema pribavljanje autentičnog tumačenja ove odredbe od strane njenog donosioca (Parlament FBiH), ovu odredbu ipak je najbolje izmijeniti (precizirati) kako bi njeno značenje bilo jasno i iz samog čitanja Zakona.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

10. U članu 3. Zakona o OIE preciznije definisati pojam “referentne cijene”, s obzirom na to da pravo na otkup po referentnoj cijeni u praksi predstavlja podsticaj u smislu povoljnije otkupne cijene.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

11. U Zakonu o OIE preciznije definisati pojam otkupa po referentnoj cijeni i pojam kvote kojom je ograničen maksimalni nivo instalirane snage postrojenja za otkup po referentnoj cijeni. Kvote definisane na ovakav način u Zakonu o OIE treba jasno prikazati u Akcionom planu, u zasebnoj i jasno naslovljenoj tabeli.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

12. Redovno ažurirati i na stranici Operatora za OIEiEK učiniti dostupnim podatke o slobodnim kvotama za otkup po referentnoj cijeni, kako je to već urađeno kada su u pitanju dinamičke kvote za otkup po garantovanoj cijeni.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

13. Zakonom o OIE potrebno je uspostaviti i precizno definisati funkcionisanje sistema neto mjerenja u FBiH, te sa ovim rješenjima uskladiti i odredbe Zakona o električnoj energiji u FBiH. Također, potrebno je preduzeti inicijativu za rješavanje drugih problema za uspostavljanje ovog sistema, poput problema sa obračunom poreza na dodatu vrijednost.



TEŽINA IMPLEMENTACIJE:



UTICAJ:

4. PREGLED I ANALIZA SEKTORA PROSTORNOG PLANIRANJA U FEDERACIJI BiH (FBiH)

4.1. ULOGA PROSTORNOG PLANIRANJA U IZGRADNJI ENERGETSKE INFRASTRUKTURE

Sektor prostornog planiranja ima važnu ulogu u omogućavanju i ubrzanju izgradnje objekata bilo koje vrste, pa tako i postrojenja energetske infrastrukture. Ne može se otpočeti sa gradnjom bilo kojeg objekta/postrojenja, niti se mogu dobiti potrebne dozvole, ako takav objekat/postrojenje nije sadržan u prostorno-planskoj dokumentaciji. Prostorno planiranje je i po studiji/izvještaju EC Roland Berger jedan od četiri koraka u procesu odobravanja¹⁶ izgradnje energetskih infrastrukturnih projekata, koji su tipični za sve zemlje članice Evropske Unije.¹⁷ Kako prostorno planiranje ima sličnu ulogu i značaj u procesu odobravanja u Bosni i Hercegovini, analiziran je kao zaseban korak i u ovoj analizi.

Sektor prostornog planiranja u Federaciji BiH ne može se posmatrati izolovano i bez sagledavanja cjelokupnog stanja sektora u Bosni i Hercegovini i regiji, kao i od uloge koju oblast prostornog planiranja ima za razvoj energetskog sektora u zemlji i regiji. Ovakav pristup nalaže i odabrani pravac kretanja BiH prema članstvu u EU, kao i činjenica da su susjedne zemlje već članice EU (Hrvatska) ili se kreću u tom smjeru (Srbija). Osim toga, BiH je potpisnica Ugovora o Energetskoj zajednici i ima obavezu kontinuirano ispunjavati preuzete obaveze i standarde koji iz članstva proizilaze, uključujući oblast energetske infrastrukture.

Pravci i mjere razvoja prostornog planiranja u kontekstu regionalnih i evropskih integracija sadržani su u dokumentu – *Perspektive evropskog prostornog razvoja (ESDP)* – kojeg je donio Odbor visokih dužnosnika Evropske konferencije ministara nadležnih za regionalno planiranje (CEMAT) u maju 1999. godine. Tako ESDP navodi da mjere Transeuropske mreže (TEN) (prometna, komunikacijska i infrastruktura za opskrbu električnom energijom) u energetskom sektoru “utječu na prostornu organizaciju putem dva glavna mehanizma: kroz proizvodnju i prenos energije koji utiču na korištenje zemljišta, te kroz distribuciju energije i tehnologije potrošnje koji utiču na organizaciju teritorija putem induciranih promjena u ponašanju potrošača. I za električne i plinske transeuropske mreže trasiranje linija ili gradnja elektrana ima primjerice temeljni uticaj na lokalno planiranje”.¹⁸

ESDP dalje navodi da “sa stanovišta prostornog planiranja posebno obećava obnovljiva energija (u prosjeku ona predstavlja 25,4% od ukupne EU potrošnje¹⁹). S jedne strane obnovljiva energija doprinosi smanjenju uticaja na okoliš kojeg vrši energetski sektor. S druge strane, pogoduje decentralizaciji energetskog sistema i lokalnim rješenjima koja su u većoj ili manjoj mjeri neovisna

¹⁶U svrhu ove analize izraz “proces odobravanja” koristi se za definisanje koraka koji imaju direktan uticaj na odvijanje projekta – od identificiranja potrebe za proširenje energetske infrastrukture do faze korištenja izgrađenog postrojenja.

¹⁷Metodologija za prezentaciju relevantnih informacija o procesu odobrenja, koja se sastoji od četiri koraka tipična za sve zemlje EU, definisana je studijom/izvještajem EC Roland Berger pod nazivom “Postupci ishoda dozvola za energetske infrastrukturne projekte u EU: Ocjena i pravne preporuke” od 31. 7. 2011. godine (Berger studija).

¹⁸ESDP, 2.2.2 (39) – Transeuropske mreže (TEN), strana 13 i 14.

¹⁹www.ec.europa.eu/eurostat (podaci za 2014.)

od distribucijske mreže, te time jačaju fleksibilnost sistema i rentabilnu isporuku energije udaljenim područjima”.²⁰

ESDP stoga predlaže državama članicama EU da “pri prilagodbi nacionalnih politika prostornog razvoja, planova i izvješća također uzmu u obzir evropsku dimenziju prostornog razvoja. Ovdje postaje sve očitija potreba za evropeizacijom državnog, regionalnog i urbanističkog planiranja. Stoga bi lokalne i regionalne uprave i upravna ravnateljstva trebala u svom prostorno relevantnom planiranju prevladati svaki izolirani način sagledavanja svog teritorija, te od samog početka uzeti u obzir evropske aspekte i međuzavisnosti”.²¹

4.2. NADLEŽNOST ZA REGULISANJE OBLASTI PROSTORNOG PLANIRANJA U FEDERACIJI BiH (FBiH)

Po tumačenju Ustavnog suda FBiH iznesenog u Presudi br. U-10/04 od 13. 12. 2004. godine (Presuda), nadležnost za zakonsko regulisanje oblasti prostornog planiranja imaju FBiH (utvrđivanje ključnih politika) i kantoni u FBiH.

Do donošenja Presude, sektor prostornog planiranja u FBiH je bio regulisan federalnim zakonom, odnosno na nivou FBiH. Međutim, po zahtjevu za utvrđivanje ustavnosti, tadašnji Zakon o prostornom uređenju FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 52/02) je Presudom proglašen neustavnim. U obrazloženju Presude, Ustavni sud FBiH je našao da FBiH nije mogla donijeti Zakon o prostornom uređenju po osnovu kriterija isključive nadležnosti, odnosno po osnovu ovlasti – “uređivanja ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korištenja zemljišta na federalnom nivou”.²² Dalje, Ustavni sud FBiH u obrazloženju Presude ističe “da prostorno uređenje, van sumnje, predstavlja važan element ovih odnosa. Stoga je Ustavni sud FBiH zauzeo stanovište da Parlament FBiH ima ustavni osnov da zakonski reguliše ova pitanja, ali – u obimu i sadržini – samo do nivoa koji predstavlja uređivanje politike u ovim odnosima, kako je to Ustavom FBiH izričito predviđeno”.

U suštini, ovom Presudom je utvrđeno da FBiH ima ovlasti da zakonom reguliše oblast prostornog planiranja do nivoa “utvrđivanja ključnih politika u ovim odnosima”, odnosno da sveukupnu oblast prostornog planiranja u FBiH trebaju zajedno urediti federalna i kantonalne vlasti.

Nakon donošenja Presude, FBiH je donijela novi i trenutno važeći Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH u 2006. godini (Federalni zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta)²³, koji je predmet ove analize, kao i relevantni podzakonski akti doneseni na nivou FBiH. Osim toga, ova analiza razmatra i komparira zakonska i podzakonska rješenja sektora prostornog planiranja u četiri pilot kantona u odnosu na FBiH legislativu i međusobno. Ti kantoni

²⁰ ESPD, 2.2.2 (39) – Transeuropske mreže, strana 14.

²¹ ESPD, 4.5 (185) – Primjena ESPD-a u državama članicama, strana 39.

²² Član III.1.c) Ustava FBiH u vezi sa amandmanima VIII i XXXIX na Ustav FBiH

²³ Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine (“Sl. novine FBiH”, br. 02/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10, 45/10).

su: 1) Srednjobosanski kanton (SBK), Tuzlanski kanton (TK), Zeničko-dobojski kanton (ZDK) i Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK). Konačno, ova analiza razmatra i stepen provedbe zakonskih rješenja u praksi.

4.3. PRAVNI OKVIR NA NIVOU FBiH

4.3.1. Federalni zakon o prostorno planiranju i korištenju zemljišta

Federalni zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta u segmentu prostornog planiranja, pored ostalog, definiše temeljna načela, kao i vrstu i sadržaj prostorno-planskih dokumenata koji se donose u FBiH.

Načela:

Federalni zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta kao temeljna načela, pored drugih, definiše: “2) zaštitu integralnih vrijednosti prostora i zaštite i unapređenja čovjekove okoline; 4) usaglašenost interesa korisnika prostora i prioriteta djelovanja od značaja za FBiH; 5) usaglašenost planskih dokumenata kantona sa planskim dokumentima FBiH i planskim dokumentima kantona međusobno; 6) usaglašenosti planskih dokumenata Federacije i Republike Srpske; 7) usaglašenost planskih dokumenata Bosne i Hercegovine sa planskim dokumentima susjednih država; 9) uspostavljanje sistema informacija o prostoru iz nadležnosti FBiH u svrhu planiranja, korištenja zemljišta i zaštite prostora FBiH”.²⁴

Planski dokumenti:

Federalni zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta propisuje obavezno donošenje sljedećih planskih dokumenata, između ostalih: “ 1) za teritorij Federacije – Prostorni plan FBiH; 2) za teritorij kantona – Prostorni plan kantona; 4) za općine (osim za općine koje ulaze u sastav gradova) – Prostorni plan općine; 5) za područja od značaja za FBiH – Prostorni plan područja posebnih obilježja...”.²⁵

Dalje, Federalni zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta propisuje da se u “pripremi i izradi planskih dokumenata vodi računa o: javnom interesu, općim i posebnim ciljevima prostornog razvoja; vrši koordinacija sektorskih politika; usklađivanje pojedinačnih interesa sa javnim interesom; strategijskoj procjeni uticaja na okoliš (SEA), te omogućava provjera opravdanosti, usklađenosti i provodivosti planiranih prostornih rješenja”.²⁶

Prostorni plan FBiH:

U hijerarhiji prostorno-planskih dokumenata u FBiH, prvi i najznačajniji za efikasno upravljanje prostorom i ekonomskim razvojem jeste Prostorni plan FBiH. Član 9. Federalnog zakona o o

²⁴Član 3. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta.

²⁵Član 7. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta.

²⁶Član 8. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta.

prostornom planiranju i korištenju zemljišta definisao je da “Prostorni plan FBiH određuje dugoročne ciljeve i mjere prostornog razvoja u skladu sa planiranim ukupnim privrednim, društvenim i historijskim razvojem od značaja za Federaciju, te da usmjerava razvoj funkcija i djelatnosti na teritoriji FBiH”. Prostorni plan FBiH se donosi za period od 20 godina.

Član 9. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta propisuje da Prostorni plan FBiH utvrđuje, između ostalog, “područja od značaja za FBiH, a naročito: 1) **objekte** i trase **privredne infrastrukture od međunarodnog, državnog i federalnog značaja, kao i interes dvaju ili više susjednih kantona** (cestovna, vodoprivredna, **energetska**, telekomunikacijska i druga infrastruktura); 2) prostore i područja od značaja za FBiH iz člana 17. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta, kao i 3) građevine i koridore magistralne i druge infrastrukture od značaja za Federaciju (vodoprivredna, prometna, **energetska**, telekomunikacijska i druga infrastruktura)”. S tim u vezi, potrebno je istaći da je članom 17. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta propisano da se područje posebnog obilježja FBiH utvrđuje, između ostalog, naročito za: “1) **područje izgradnje velikih hidroenergetskih građevina (više od 30 MW instalirane snage) utvrđene Prostornim planom FBiH, ...**”.

Slijedom gore navedenog, jasno proizilazi da je za izgradnju značajnih energetske objekata i druge energetske infrastrukture u FBiH (od državnog, federalnog ili značaja za dva ili više kantona) postojanje Prostornog plana FBiH i prostornih planova posebnih obilježja FBiH od ključnog značaja. FBiH je imala zakonsku obavezu da usvoji Prostorni plan FBiH u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta²⁷, odnosno u prvoj polovini 2008. godine. Međutim, iako je od isteka roka proteklo više od osam godina, Prostorni plan FBiH nije donesen. Tako je primjena prelaznog rješenja sadržanog u odredbi člana 115. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta, koji propisuje da se “do donošenja Prostornog plana Federacije primjenjuje Prostorni plan Bosne i Hercegovine za period od 1981. do 2000. godine u dijelu koji nije u suprotnosti sa Ustavom Federacije”, znatno produžena u odnosu na zakonom propisani prelazni period od dvije godine.

Kako ne postoji usvojen Prostorni plan FBiH, tako nije moguće pripremati ni Izvještaj o stanju u prostoru FBiH, još jedne obaveze koja, također, proizilazi iz Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta. Stoga nije moguće dati ocjenu uticaja provedenih mjera na zaštiti, očuvanju i planiranju prostora u FBiH.

4.3.2. Prijedlog Prostornog plana FBiH za period 2008–2028. – Planirana energetska infrastruktura

Na osnovu Uredbe o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata²⁸, sačinjen je Prijedlog Prostornog plana FBiH za period 2008–2028. (Prijedlog Prostornog plana FBiH), koji

²⁷Član 111. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta.

²⁸ “Sl. novine FBiH”, br. 63/04, 50/07 i 84/10

je usvojen u Predstavničkom domu Parlamenta FBiH u julu 2014. godine. Iako je prošlo gotovo tri godine Prijedlog Prostornog Plana FBiH još uvijek nije razmatran na sjednici Doma naroda Parlamenta FBiH. U osnovi, Prijedlog Prostornog plana FBiH prepoznaje “prostor posebnih obilježja od značaja za FBiH” i “prostor koji nema status posebnih obilježja od značaja za FBiH”. Prema ovakvom konceptu, korištenje prostora koji ima “značaj za FBiH” tek treba planirati u drugoj fazi u okviru izrade pojedinačnih prostornih planova “područja posebnih obilježja”, nakon što se usvoji Prostorni plan FBiH. To znači da su za energetska postrojenja, koja su planirana za područja koja “imaju status od značaja za FBiH” u Prijedlogu Prostornog plana FBiH (značajni potencijali), načelno izvršena planska rezervacija prostora, ali da se tek u drugoj fazi trebaju donijeti zasebni prostorni planovi područja posebnih obilježja²⁹, koji bi istinski i omogućili izgradnju. Shodno tome, ova postrojenja se ne bi mogla graditi sve dok se ne donesu prostorni planovi područja posebnih obilježja za koje je potrebno izvršiti sva potrebna istraživanja i pribaviti mišljenja zakonodavnih tijela kantona u skladu sa članom 19. (2) Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta.³⁰

Potrebno je napomenuti da je u postupku utvrđivanja Prijedloga Prostornog plana FBiH pribavljeno i mišljenje svih kantonalnih skupština na Prijedlog Prostornog Plana FBiH, u skladu sa članom 13. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta. Pozitivno Mišljenje Skupštine Srednjobosanskog kantona na Prijedlog Prostornog plana FBiH (Mišljenje), koje je dato na VI. Vanrednoj sjednici dana 06. 09. 2012. godine, je osporeno pred Vijećem za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda FBiH, po zahtjevu Kluba poslanika hrvatskog naroda u Skupštini Srednjobosanskog kantona. U apelaciji je navedeno kao sporno pitanje komunikacijske i transportne infrastrukture, kao i način povezivanja pojedinih naseljenih mjesta koja, po podnosiocu zahtjeva, nisu ravnomjerno tretirana u Prijedlogu Prostornog plana FBiH, a mogla bi da predstavljaju narušavanje Prostornog plana Srednjobosanskog kantona (koji je ranije usvojen). Presudom Vijeća za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda FBiH br. U-39/12 od 18. 02. 2015. godine utvrđeno je da Mišljenje povrijeđuje vitalni nacionalni interes hrvatskog naroda (u pogledu prava na iskazivanje stava o pitanjima koja su bila predmet davanja Mišljenja), ali je Vijeće naglasilo da Prijedlog Prostornog plana FBiH nije bio predmetom ocjene.

Kako Prostorni plan FBiH do danas nije usvojen u Domu naroda Parlamenta FBiH, dodjeljivanje “statusa od značaja za FBiH” kao prelazno rješenje je u nadležnosti Parlamenta FBiH, koji ovaj status dodjeljuje na prijedlog Vlade FBiH.³¹

²⁹Član 17. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta: “Prostorni plan područja posebnih obilježja FBiH donosi se za područja od značaja za FBiH utvrđena Prostornim planom FBiH”.

³⁰ Elektroenergetska postrojenja koja se u Prijedlogu Prostornog plana FBiH nalaze u “područjima posebnih obilježja od značaja za FBiH” su na primjer HE Ustikolina, HE Vranduk, HE Han Skela/Bravice, HE Vinac, HE Babino Selo, HE Ugar Ušće, HE Ivik.

³¹Član 115. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta: “do donošenja Prostornog plana Federacije područja od značaja za Federaciju utvrđuje Parlament na prijedlog Vlade”; Neke od odluka Parlamenta FBiH kojim su utvrđeni prostori posebnih obilježja od značaja za FBiH su: 1) Odluka o utvrđivanju područja sliva rijeke

Prema podacima Federalnog ministarstva prostornog uređenja (FMPU), Prijedlog Prostornog plana FBiH uključuje energetske objekte sadržane u sljedećim dokumentima:

- 1) Uredba o određivanju zahvata u prostoru i građevine za koje Federalno ministarstvo prostornog uređenja izdaje urbanističku saglasnost i /ili lokacijsku informaciju³²;
- 2) Strateški plan i program razvoja energetskog sektora Federacije BiH³³;
- 3) Odluka Vlade Federacije BiH o proglašenju javnog interesa i pristupanju pripremi i izgradnji prioriternih elektroenergetskih objekata u Federaciji BiH³⁴;
- 4) Katalog projekata izgradnje elektroenergetskih objekata u Federaciji BiH³⁵;
- 5) Zakon o električnoj energiji FBiH³⁶;
- 6) Studija energetskog sektora u BiH³⁷;
- 7) Ugovor o osnivanju energetske zajednice za jugoistočnu Evropu.³⁸

Prema podacima dobivenim od FMPU, u Prijedlog Prostornog plana FBiH uneseni su brojni elektroenergetski objekti.³⁹

Une područjem od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 32/04, 80/07); 2) Odluka o pristupanju izradi Prostornog plana područja posebnih obilježja od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine – sliv rijeke Une za period od 2007. do 2027. godine ("Službene novine Federacije BiH", br. 79/07 od 07. 11. 2007.); 3) Odluka o utvrđivanju Igmana, Bjelašnice, Treskavice i kanjona rijeke Rakitnice (Visočica) područjem posebnih obilježja od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj:8/05, 66/08); 4) Odluka o pristupanju izradi prostornog plana područja posebnih obilježja od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine "Vranica" za period od 2008. do 2028. godine ("Službene novine Federacije BiH", br. 48/10).

³²"Sl. novine FBiH", br. 32/14

³³Parlament FBiH usvojio u martu 2009. godine

³⁴"Sl. novine FBiH", br. 8/10

³⁵Vlada FBiH usvojila u martu 2010. godine

³⁶"Sl. novine FBiH", br. 66/13

³⁷Konačni izvještaj, MVTEO, 2008. godine

³⁸Ugovor potpisan 25. oktobra 2005. godine; stupio na snagu 1. jula 2006. godine; "Sl. glasnik BiH", br. 09/06

³⁹Termoelektrane: TE Tuzla, blok 7, TE Tuzla, blok 8, TE Tuzla C kombi c., TE Tuzla B-1-Banovići, TE Kakanj, blok 8, TE Kakanj A kombi c., TE Kakanj B, TE Bugojno 1 i 2, TE Kongora, TE Kamengrad 1 i 2, TE-TO Zenica.

Hidroelektrane: HE Mostarsko Blato, RHE Vrilo, RHE Kablic, HE Glavatičevo, HE Bjelimići, HE Kruševo sa HE Zeleni vir, HE Čaplje, kao i hidroelektrane koje se nalaze u planiranim područjima posebnih obilježja i to prirodnih vrijednosti kao što je: HE Ustikolina, HE Vranduk, HE Han Skela/Bravice, HE Vinac, HE Babino Selo, HE Ugar Ušće, HE Ivik.

Vjetroelektrane: VE Podveležje-M. Glava, Poljice, VE Podveležje-Sv. Gora, Mali Grad, VE Velika Vljajna, VE Mesihovina, VE Livno (Borova Glava), VE Pločno/Rujište, VE Debelo Brdo, VE Mokronoge, VE Srdani, VE Poklečani, VE Planinica, VE Kamena, VE Bahtijevica/Ratkamen, VE Crkvine, VE Velja Međa, VE Ivan Sedlo, VE Gradina, VE Orlovača.

Pored navedenih objekata u Prostorni plan Federacije BiH unesene su i 22 male hidroelektrane kapaciteta 5 MW i više.

4.3.3. Podzakonski akti na nivou FBiH

Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata (Uredba o metodologiji)⁴⁰

Uredba o metodologiji propisuje postupak pripreme, izrade i sadržaj planskih dokumenata na svim nivoima prostornog planiranja u FBiH. U osnovi predstavlja stručno-tehnički dokument koji reguliše postupak razvoja prostornog plana i formuliše potrebe prikupljanja svih relevantnih podataka iz različitih izvora. Nosioци izrade planske dokumentacije, od općinskog do federalnog nivoa, dužni si primjenjivati ovu metodologiju prilikom pripreme i izrade planskih dokumenata iz njihove nadležnosti.⁴¹ Uredba o metodologiji definiše dvije osnovne faze u donošenju prostornog plana:

- a) fazu pripreme i izrade prostorne osnove;
- b) fazu izrade nacрта i prijedloga prostornog plana.

Za formiranje prostorne osnove, kao prve i ključne faze u postupku, članom 12. Uredbe o metodologiji propisano je korištenje sljedećih izvora:

*“ – dokumentacije, planova i rezultata istraživanja rađenih za potrebe prostornih planova širih i užih područja (Bosna i Hercegovina, Federacija, kantoni),
– dokumentacije i istraživanja rađenih za potrebe razvojnih strategija: Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH) i Federacije, odnosno kantona,
– istraživanja u pojedinim oblastima (vodoprivreda, saobraćaj, energetika, poljoprivreda, šumarstvo, mineralne sirovine, prirodno i kulturno-historijsko naslijeđe i dr.),
– statističkih podataka Federalnog/kantonalnog zavoda za statistiku, podataka Federalnog zavoda za programiranje razvoja i rezultata poslovanja kojima raspolažu odgovarajuće agencije
– programa, odnosno strategija razvoja za pojedine oblasti,
– dokumentacije i podataka različitih korisnika prostora (biznis, korporacije, mala i srednja preduzeća, nevladine organizacije, civilni sektor, međunarodne organizacije i dr.)
– podataka i dokumentacije državnih, federalnih, regionalnih i kantonalnih institucija (seizmološki, hidrometeorološki, agropedološki, geološki zavodi, zavodi za zdravstvenu zaštitu, zaštitu kulturno-historijskog naslijeđa, zaštitu prirodnog naslijeđa, muzeji i dr.) i agencija,
– prethodno donesene prostorno-planske dokumentacije za odnosno područje ili*

⁴⁰ “Sl. novine FBiH”, br. 63/04, 50/07 i 84/10

⁴¹ Prostorni plan FBiH, prostorni plan kantona, prostorni planovi općina, prostorni planovi područja posebnih obilježja, urbanistički plan, te detaljni planski dokumenti: zoning plana, regulacionog plana i urbanistički projekt.

*njegove dijelove,
– drugih izvora koji mogu biti korisni u pripremi i izradi Prostornog plana
(šumsko-privredna osnova, vodoprivredna osnova, razne studije, ekspertize,
elaborati, podaci iz katastra, propisi koji tretiraju oblast prostornog uređenja i
sl.).”*

U toku postupka pripreme Prostorne osnove vrši se istraživanje, rade se potrebne relevantne studije, studijski prilozi, separati, ekspertize, dokumentacija o korisnicima i vlasnicima zemljišta i slično, ovisno o vrsti prostorno-planskog dokumenta. Kada se za određene oblasti od posebnog značaja za planiranje razvoja ne raspolože odgovarajućim informacijama, vrše se istraživanja u cilju izrade posebnih studija, elaborata i ekspertiza pojedinih oblasti, a u cilju rješavanja nekih konkretnih problema u prostoru”.

Prostorna osnova svakog planskog dokumenta sastoji se od snimanja postojećeg stanja, utvrđivanja općih ciljeva prostornog razvoja, utvrđivanja posebnih ciljeva prostornog razvoja, izrade osnovne koncepcije prostornog razvoja, te studije ranjivosti prostora.

Članom 21. Uredbe o metodologiji propisana je obaveza “definisanja izvora energije i energetske potreba stanovništva u planskom periodu, te definisanje objekata za proizvodnju i prenos energije”.

4.4. PRAVNI OKVIR U KANTONIMA

U ovom poglavlju analize sektora prostornog planiranja u FBiH, upoređena su i analizirana rješenja sadržana u zakonima o prostornom planiranju u četiri odabrana kantona: Tuzlanski kanton (TK)⁴², Zeničko-dobojski kanton (ZDK)⁴³, Srednjobosanski kanton (SBK)⁴⁴ i Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK).⁴⁵ Zakoni su analizirani u kontekstu usaglašenosti sa “osnovnim principima” propisanim Federalnim zakonom o prostornom planiranju i korištenju zemljišta, kao i stepenom njihove međusobne usaglašenosti.

4.4.1. Struktura, definicije pojmova, načela

Analizirani kantonalni zakoni o prostornom planiranju kantona SBK, TK i ZDK (kantonalni zakoni) su novijeg datuma i inovirane strukture u odnosu na prvobitnu verziju kantonalnih zakona o prostornom planiranju. Doneseni su nakon što je donesen novi Federalni zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta u januaru 2006. godine, kao i njegove kasnije izmjene. Zakon o prostornom uređenju u HNK (Zakon HNK) je donesen 2004. godine, dvije godine prije Zakona FBiH.

Kantonalni zakoni sadrže definicije osnovnih pojmova, poput definicija termina prostora, naselja, održivog razvoja, građevinskog zemljišta, zaštitnog pojasa i zaštitne zone, javnog interesa i drugih.

4.4.2. Uređenje prostora

Prema odredbama sva četiri kantonalna zakona građenje je dozvoljeno samo na građevinskom zemljištu. Ovi kantonalni zakoni, kao i Federalni zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta, propisuju mogućnost odstupanja od ovog pravila u slučaju gradnje “magistralne i regionalne infrastrukture”, koja uključuje i energetska infrastrukturu. Dalje, analizirani kantonalni zakoni predviđaju zabranu gradnje na šumskom i poljoprivrednom zemljištu, osim u slučajevima kada je zakonom takva mogućnost predviđena.

4.4.3. Planski dokumenti

Kantonalni zakoni ZDK, TK i SBK propisuju iste vrste planske dokumentacije razvrstavajući je na razvojnu, detaljnu i na ostale planove prostornog uređenja. Dalje, zakoni ZDK i TK sadrže identične definicije razvojnih planskih dokumenata (prostorni plan kantona, prostorni plan općine, prostorni plan područja posebnih obilježja i urbanistički plan), kao i detaljnih planskih dokumenata (zoning plan, regulacioni plan i urbanistički projekat). Zakon o prostornom uređenju SBK ne sadrži ove definicije. Zakon HNK ne definiše “zoning-plan” kao vrstu detaljnog plana, kao što to čine Federalni zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta i ostali kantonalni zakoni.

⁴²Zakon o prostornom uređenju i građenju (“Sl. novine TK”, br. 6/11, 4/13, 15/13, 02/16).

⁴³Zakon o prostornom uređenju i građenju (“Sl. novine ZDK”, br. 1/14, 04/16).

⁴⁴Zakon o prostornom uređenju (“Sl. novine SBK”, br. 11/14).

⁴⁵Zakon o prostornom uređenju (“Sl. novine HNK”, br. 4/04 i 4/14).

Razvojni planovi se u SBK⁴⁶ i ZDK⁴⁷ donose na period od najviše 20 godina, u TK na period od 10 do 20 godina, a u HNK na period od 10 godina.

4.4.4. Prostorni plan kantona i općina

Prostorni planovi Kantona preuzimaju, prilagođavaju, razrađuju i dopunjavanju planska rješenja iz Prostornog plana FBiH koja se odnose na prostor kantona.⁴⁸ Prostorne planove u svim kantonima donose za svoje područje Skupštine Kantona na prijedlog Vlade. Svi kantonalni zakoni propisuju obavezu provođenja javnih rasprava o prijedlozima kantonalnih prostornih planova.

Zakoni TK i ZDK predviđaju pribavljanje mišljenja FMPU i općinskih vijeća prije utvrđivanja prijedloga Prostornih planova TK i ZDK.⁴⁹ Član 21. (2) Zakona SBK, također, propisuje obavezu pribavljanja mišljenja FMPU “o usklađenosti tog plana sa važećom prostornom planskom dokumentacijom iz planiranja i korištenja zemljišta na nivou FBiH”. Zakon SBK ne propisuje obavezu pribavljanja mišljenja općinskih vijeća na prijedlog Prostornog plana SBK. Konačno, član 13. (1) Zakona HNK propisuje “pribavljanje saglasnosti FMPU da je Prostorni plan HNK usaglašen sa Prostornim planom FBiH, Programom mjera prostornog uređenja FBiH i odredbama posebnih zakona i propisa, koji uređuju oblast od značaja za prostorno uređenje (poljoprivreda, šumarstvo, energija, promet i komunikacija...)”. Zakon HNK, također, zahtijeva “pribavljanje mišljenja jedinica lokalne samouprave Kantona”. Kao jedinice lokalne samouprave u HNK propisane su općine i Grad Mostar.

Kantonalne Prostorne planove imaju SBK – Prostorni plan SBK 2005–2025.⁵⁰; TK – Prostorni plan TK 2005–2025.⁵¹ i ZDK – Prostorni plan ZDK 2009–2029.⁵² Prostorni plan HNK je u izradi.

Prostorne planove općina donose za svoja područja općinska vijeća uz prethodno pribavljenu saglasnost kantonalnog Ministarstva o usklađenosti sa prostornim planom kantona i drugim propisima. Prostorni plan općina sadrži, između ostalog, sistem naselja po značaju, osnovu prostornog razvoja vanurbanih područja, građevine i koridore magistralne i druge infrastrukture od značaja za FBiH, kanton i općinu, sa zaštitnim infrastrukturnim pojasevima (saobraćajna, vodoprivredna, energetska, telekomunikaciona i druga infrastruktura), mjere zaštite okoliša, mjere zaštite prirodnog i kulturno-historijskog nasljeđa, uvjeti korištenja, izgradnje, uređenja i zaštite prostora, te druge elemente od važnosti za područje općine.

⁴⁶Član 21. Zakona SBK

⁴⁷Član 24. Zakona ZDK

⁴⁸ Definicije sadržane u članu 28. Zakona Ze-Do; članu 20. Zakona SBK; članu 29. Zakona TK; članu 12. HNK.

⁴⁹Član 28. stav 5. Zakona ZDK i Član 29. stav 5. Zakona TK.

⁵⁰ (“Sl. novine SBK”, br. 3/09)

⁵¹ (“Sl. novine TK”, br. 9/06)

⁵² (“Sl. novine ZDK”, br. 4/09, 6/09, 5/10)

Prostorni planovi općina u SBK, TK i ZDK donose se za vremenski period od dvadeset godina, a u HNK na period od deset godina.

U skladu sa Federalnim zakonom o prostornom planiranju i korištenju zemljišta, za gradove Mostar i Sarajevo obavezno je donošenje Urbanističkog plana grada. Međutim, član 9. Zakona HNK propisuje donošenje Prostornog plana Grada Mostara za grad Mostar.

4.4.5. Prostorni plan područja sa posebnim obilježjima kantona i općina

Član 18. Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta propisuje da “kanton može donijeti prostorni plan posebnih obilježja za područja od značaja za kanton, **ako se Prostornim planom kantona utvrdi potreba i ako nije utvrđeno kao područje od značaja za FBiH**”. Međutim, kantonalni zakoni na različit način regulišu ovo pitanje.

Zakoni TK i ZDK sadrže odredbe usklađene sa Federalnim zakonom o prostornom planiranju i korištenju zemljišta pa tako određuju da se prostorni plan područja posebnih obilježja od značaja za kanton donosi za područja od posebnog značaja za kanton, ako se ta obaveza utvrdi prostornim planom kantona i **ako to područje nije utvrđeno kao područje od značaja za FBiH**. Zakoni SBK i HNK sadrže nešto drugačiju formulaciju po kojoj “područje sa posebnim obilježjima” utvrđuju kantoni bez odrednice “ako to područje nije utvrđeno kao područje od značaja za FBiH” kako to definiše Federalni zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta i Zakoni TK i ZDK. Tako, član 24. (1) Zakona SBK propisuje da se:

“Prostorni plan područja s posebnim obilježjima donosi (se) za područje važno za Kanton, ako se ta obveza utvrdi prostornim planom Kantona”.

Kantonalni zakoni se međusobno razlikuju i po tome koja područja mogu biti utvrđena kao područja posebnih obilježja kantona. Tako, Prema Zakonima TK i ZDK, područja posebnog obilježja kantona utvrđuju se za:

- područja koja imaju izraziti prirodni ili kulturno-povijesni značaj;
- slivno područje hidroakumulacije za potrebe regionalnog snabdijevanja vodom dviju ili više općina;
- područja eksploatacije mineralnih sirovina na područjima dviju ili više općina;
- područja za sport, rekreaciju i banje.⁵³

Zakon SBK ne nabroja taksativno za koja područja se utvrđuje da su područja posebnog obilježja kantona, već samo u članu 24. (2) propisuje slijedeće:

⁵³Član 31. Zakona ZDK i član 32. Zakona TK

“Za područja s posebnim obilježjima utvrđuje se posebni režim očuvanja i korištenja zaštićenih prirodnih dobara, povijesnih i ambijentalnih cjelina, izvorišta vodoopskrbe, termalnih ili mineralnih izvorišta, šuma, poljoprivrednoga zemljišta te rekreacijskih područja i toplica”.

Međutim, Zakon HNK propisuje puno širu listu područja za koja se utvrđuje da su područja posebnog obilježja za kanton. Član 14. (1) Zakona HNK glasi:

“Područje posebnog obilježja utvrđuje se naročito za:

- posebno vrijedna graditeljska, prirodna i druga područja koja su kao takva utvrđena Prostornim planom Kantona,*
- područja iskorištavanja mineralnih sirovina, izvorišta vodosnabdijevanja, termalnih i mineralnih izvorišta, šuma, poljoprivrednog zemljišta, rekreacionih područja i banja,*
- područje izgradnje hidroenergetskih građevina (do 30 MW instalisane snage),*
- slivno područje hidroakumulacija za potrebe regionalnog snabdijevanja vodom u uslovima kada dvije ili više općina nisu osigurali mogućnost zajedničkog snabdijevanja,*
- koridore i građevine međukantonalnog saobraćaja (ceste sa pratećim objektima, aerodromi i sl.),*
- hidromelioracione sisteme na površinama do 2.000 ha,*
- posebno ugrožena područja (plavna područja, goleti, klizišta i sl.), ukoliko dvije ili više općina nisu uredili odnose na zaštitu”.*

Dalje, Zakoni TK i ZDK sadrže identične odredbe o obavezi pribavljanja mišljenja općine koje obuhvata ovaj planski dokument i to prije utvrđivanja prijedloga prostornog plana posebnih obilježja kantona. Zakoni SBK i HNK ne sadrže ovakvu odredbu.

Prostorni plan područja posebnih obilježja od značaja za općinu sadrži iste elemente kao i prostorni plan područja posebnih obilježja kantona, te se donosi po istom postupku kao i prostorni plan općine. Zakon TK ne poznaje kategoriju prostornih planova posebnih obilježja općine. Odredbe o prostornom planu područja posebnih obilježja od značaja za općinu sadržane su u članu 26. Zakona SBK, te članu 34. Zakona ZDK, dok član 16. Zakona HNK sadrži iste takve odredbe za općinu i za grad.

4.5. ZAKLJUČCI

- Neusvajanje Prostornog plana FBiH predstavlja ozbiljnu prepreku za izgradnju većih energetske infrastrukturnih objekata u FBiH i BiH, kao i za ukupan ekonomski razvoj zemlje. Prostorni planovi entiteta treba da sadrže, osim entitetskih, i objekte za koje interes ima cijela država, odnosno oba entiteta, i koji su kao objekti od interesa za državu prethodno usaglašeni između entiteta. Dalje, entitetski prostorni planovi treba da uključe i energetske infrastrukturne objekte koji imaju uticaj na susjedne države i regiju (Srbija, Hrvatska, Crna Gora), koji, također, iziskuju usaglašavanje državnog, entitetskih i lokalnih organa uprave s jedne strane i nadležnih organa susjednih država sa druge strane. Prostorni plan FBiH treba da sadrži i objekte od interesa za dva ili više kantona u Federaciji BiH. Rezimirano, Prostorni plan FBiH jeste prostorni plan razvoja FBiH i kao takav ima za cilj identificirati najveće potencijale u sektoru energije, i kroz prostorno planiranje definisati strateške pravce budućeg razvoja energetske sektora kroz optimalno korištenje resursa u interesu najvećeg broja građana i uz balansiranje različitih interesa, što u ovom momentu nije urađeno u FBiH.
- Prostorni plan SR BiH, koji se formalno-pravno primjenjuje u FBiH, je dokument donesen davne 1981. godine za teritoriju tadašnje SR BiH, koja je bila jedna od Republika u sastavu jedinstvene države SFRJ sa potpuno drugačijim administrativnim ustrojem, bez entiteta i kantona. Osim toga, savremene tehnologije proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora tada nisu bile poznate pa je potpuno prirodno da planiranje ovog tipa postrojenja nije ni sadržano u ovom planu. Stoga je upitna adekvatnost primjene rješenja iz Prostornog plana SR BiH kao zamjene za Prostorni plan FBiH u periodu od gotovo devet godina.
- Pored toga, neki kantoni u FBiH imaju donesene kantonalne prostorne planove⁵⁴, a neki ih još uvijek nisu usvojili. U skladu sa Federalnim zakonom o prostornom planiranju i korištenju zemljišta, "prostorni plan kantona se priprema na osnovu Prostornog plana FBiH i Programa mjera za taj prostor".⁵⁵ Iz ove zakonske formulacije proizilazi da se prostorni planovi kantona trebaju prevashodno temeljiti na rješenjima iz Prostornog plana FBiH te razraditi i dopuniti planska opredjeljenja definisana na nivou FBiH, koja se odnose na prostor pojedinog kantona. Bez Prostornog plana FBiH, koji kao prostorni plan jednog od BiH entiteta i šire zajednice treba da uobziri državne, entitetske, međukantonalne i regionalne interese, nije jasno na koji način su kantoni izvršili planiranje prostora uz istovremeno prepoznavanje interesa drugih kantona i šireg interesa koji se artikuliše kroz interes FBiH i BiH kao cjeline. U isto vrijeme, višegodišnje neusvajanje Prostornog plana FBiH od strane Parlamenta FBiH, protivno zakonskoj obavezi, uticalo je na to da su se neki

⁵⁴Sarajevski kanton, Zeničko-dobojski kanton, Tuzlanski kanton, Unsko-sanski kanton, Bosansko-podrinjski kanton imaju usvojene kantonalne prostorne planove.

⁵⁵Član 14., stav 1 Federalnog zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta.

kantoni opredijelili za usvajanje vlastitih kantonalnih prostornih planova. Kao dalji korak samostalnog uređenja prostora, neki kantoni su donijeli i podzakonske akte kojim su određene energetske objekte, čija je izgradnja po federalnim zakonima o prostornom planiranju u nadležnosti FBiH, proglasili objektima od kantonalnog značaja čime su izgradnju ovih postrojenja definisali kao nadležnost kantona. Takav primjer je HNK, u kojem je donesena Uredba o građevinama, odnosno zahvatima u prostoru od značaja za Kanton⁵⁶, kojom je gradnja elektrana preko 5 MW stavljena u nadležnost HNK, a koja je u isto vrijeme Uredbom o određivanju zahvata u prostoru i građevinama za koje Federalno ministarstvo prostornog uređenja izdaje urbanističku saglasnost i/ili lokacijsku informaciju propisana kao nadležnost FBiH.⁵⁷

- Iz svega gore navedenog može se zaključiti da FBiH (kao ni BiH u cjelini) do danas nije artikulirala strateške pravce razvoja energetskog sektora, niti je izgradnja većih energetskih infrastrukturnih projekata moguća bez usvojenog Prostornog plana FBiH. Iako je za izgradnju nekih većih infrastrukturnih projekata od interesa za FBiH i BiH potrebno donijeti i zaseban prostorni plan prostora posebnih obilježja od interesa za FBiH (na primjer područje izgradnje velikih hidroenergetskih građevina – više od 30 MW instalirane snage), preduvjet i za njihovo donošenje jeste usvajanje Prostornog plana FBiH, koji prethodno treba utvrditi ovakva područja.
- Dalje, kantoni u FBiH na različit način regulišu koja područja se smatraju područjima posebnih obilježja od interesa za kanton. Dok neki propisuju samo generalnu odredbu o tome šta područje od posebnog obilježja za kanton treba da uredi, drugi uključuju široku listu resursa koji po zakonima FBiH i po svojoj prirodi mogu biti proglašeni od interesa i za FBiH i državu. Različit pristup definisanju ovih pitanja može prouzročiti nejasnoće oko nadležnosti između različitih nivoa vlasti u FBiH (na primjer kanton – FBiH), što bi moglo nepovoljno uticati na interes za investiranje. Stoga se može zaključiti da različite odredbe kantonalnih zakona koje su u nekim kantonima drugačije formulisane u odnosu na Federalni zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta, kao i međukantonalna neusaglašenost, mogu biti prepreka za realizaciju energetskih infrastrukturnih projekata u FBiH.

⁵⁶ "Sl.novine HNK", br.4/05

⁵⁷Predstavnici FMPU smatraju da je postojeća metodologija izrade planskih dokumenata, odnosno postupak koji prethodi usvajanju planskog dokumenta, izuzetno komplikovan u kontekstu dinamičnog društvenog razvoja, pa propisanu metodologiju vide kao jedan od razloga sporog donošenja prostornih planova. Međutim, predstavnici kantonalnih ministarstava smatraju da je metodologija dobra i da je u cjelosti usklađena sa evropskim standardima te da se prostorni planovi ne bi smjeli donositi na drugačiji način imajući u vidu njihov značaj.

- Rezimirano, neusvajanje Prostornog plana FBiH kao krovnog i važnog strateškog dokumenta, čiji je primarni cilj integracija prostora FBiH i definisanje pravca ekonomskog razvoja, kroz međusektorsko i regionalno usaglašavanje, predstavlja najozbiljniju prepreku izgradnji energetske infrastrukture i razvoja energetskog sektora u FBiH. Usvajanje i primjena kantonalnih i općinskih prostornih planova, donesenih bez Prostornog plana FBiH, kao i primjena prevaziđenog i zastarjelog Prostornog plana SR BiH iz 1981. godine, već dugi niz godina ne može biti zamjena za nedostajući Prostorni plan FBiH i, čak šta više, dugoročno može biti štetna. Posebno može biti štetno za FBiH (i BiH) to što se i resursi na lokalnom i kantonalnom nivou (npr. male hidrocentrale) iskorištavaju bez prethodne analize i saradnje sa drugim kantonima i entitetima, jer su vrlo rijetki vodotoci čije korištenje nema uticaj na širi prostor odnosno na druge kantone i entitete. Izgradnja energetske infrastrukture isključivo sa lokalnog nivoa, često netransparentna, bez jasnih i neusaglašenih interesa sa drugim učesnicima na širem prostoru zemlje i regije, ne pruža temelj optimalne iskorištenosti resursa niti uspostavlja dobar investicijski ambijent.

4.6. PREPORUKE⁵⁸

- Potrebno je bez odlaganja usvojiti Prijedlog Prostornog plana FBiH za period 2008–2028. u Domu naroda Parlamenta FBiH;
- Odmah po usvajanju Prostornog plana FBiH, potrebno je pristupiti izradi prostornih planova posebnih obilježja od interesa za FBiH, u kojim je izvršena planska rezervacija prostora za moguću izgradnju energetske kapaciteta od interesa za FBiH;
- Nakon donošenja Prostornog plana FBiH, kantoni u kojima su već doneseni kantonalni prostorni planovi, treba da izvrše usaglašavanje donesenih kantonalnih prostornih planova sa donesenim Prostornim planom FBiH. Postupak usaglašavanja je potrebno provesti i na nivou općina, odnosno gradova. Isto tako, potrebno je donijeti prostorne planove i u kantonima i općinama koji još nisu donijeli prostorne planove.

⁵⁸ Predstavnicima Federalnog ministarstva prostornog uređenja (FMPU) smatraju da je, pored navedenih preporuka, potrebno pristupiti donošenju novog Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na Federalnom nivou sa osnovnim ciljem ubrzanja procedura za donošenje planskih dokumenata i pojednostavljenja procedura odobravanja.

- Potrebno je sve kantonalne zakone o prostornom planiranju i građenju, kao i podzakonske akte donesene na osnovu istih, uskladiti sa Federalnim zakonom o prostornom planiranju i korištenju zemljišta, a posebno različite odredbe kantonalnih zakona o tome šta se ima smatrati i kako se utvrđuju “područja posebnih obilježja od značaja za kanton”, kao i kategorizaciju energetskih građevina koje su od značaja za Federaciju BiH, odnosno za kanton.

**5. PREGLED I ANALIZA SEKTORA ZAŠTITE OKOLIŠA U
KONTEKSTU IZGRADNJE ENERGETSKE
INFRASTRUKTURE I EVROPSKIH INTEGRACIJA**

5.1. UVOD

Sektor zaštite okoliša ima važnu ulogu u izgradnji elektroenergetskih objekata. Prema rezultatima Izvještaja EC Roland Berger⁵⁹ koji je analizirao postupke odobravanja dozvola za projekte energetske infrastrukture u 13 zemalja članica EU, nekompatibilnost projekata sa propisima u oblasti zaštite okoliša jedan je od ključnih uzroka za zastoj ili neuspjeh u realizaciji projekata izgradnje energetske infrastrukture, te je na listi ključnih izazova koji uzrokuju odlaganja ocijenjen kao faktor srednjeg rizika. Približno 80% ukupne dokumentacije u postupku izdavanja dozvola su dokumenti i analize vezani za zaštitu okoliša, a za njihovu pripremu obično je potrebno dvije ili više godina.⁶⁰

Prepoznajući veliku ulogu koju postupak procjene uticaja na okoliš ima na trajanje postupka izgradnje energetske infrastrukture, *Uredba (EU) br. 347/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. aprila 2013. o smjernicama za transevropsku energetska infrastrukturu te stavljanju van snage Odluke br. 1364/2006/EZ i izmjeni uredbi (EZ) br. 713/2009, (EZ) br. 714/2009 i (EZ) br. 715/2009 (Uredba (EU) 347/2013)*, kojom je postavljen okvir za izgradnju prioritetne energetske infrastrukture u EU, navodi kako države članice trebaju poduzeti zakonodavne i nezakonodavne mjere za racionalizaciju postupaka procjene uticaja na okoliš. Pojašnjavajući ove mjere, Evropska komisija je 2013. godine izdala *Smjernice za racionalizaciju postupka procjene uticaja na okoliš (Smjernice)*⁶¹, kao podršku zemljama članicama u nastojanju da poboljšaju i bolje koordiniraju postupak procjene uticaja na okoliš, smanje nepotrebno administrativno opterećenje i ubrzaju postupak održavajući maksimalan stepen zaštite okoliša.⁶²

Izvještaj EC Roland Berger i Smjernice Evropske komisije daju preporuke mjera koje zemlje članice trebaju primjeniti za postizanje naprijed navedenih ciljeva. Kao naročito važne istaknute su mjere usvajanja i primjene rješenja navedenih u *Direktivi 2011/92/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 13. decembra 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, izmijenjenoj Direktivom 2014/52/EU (EIA Direktiva) i Direktivi 2001/42/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 27. juna 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SEA Direktiva)*, u smislu organizacije postupka odobravanja projekata sa aspekta okoliša i uključivanja javnosti u ranoj fazi postupka. Iako je primarni cilj ovih mjera ubrzanje izgradnje prioritetne energetske infrastrukture u EU (PCI projekti), one su zasigurno primjenjive i na opći okvir za odobravanje svih energetskih infrastrukturnih projekata.

⁵⁹ Roland Berger Strategy Consultants, "Postupci odobravanja dozvola za projekte energetske infrastrukture u EU: evaluacija i pravne preporuke", Tender br. ENER/B1/452-2010, Konačni izvještaj. Direkcija Evropske komisije za energiju, Berlin/Brisel, 31. juli 2011, str. 22, dostupno na url: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_ten_e_permitting_report.pdf.

⁶⁰ Ibid, str. 43.

⁶¹ European Commission, 2013, *Streamlining environmental assessment procedures for energy infrastructure Projects of Common Interest (PCIs)*, http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf.

⁶² Ibid, str. 4.

Potpisivanjem Ugovora o uspostavi Energetske zajednice, koji je stupio na snagu 1. jula 2006. godine, Bosna i Hercegovina je postala članica Energetske zajednice, te se obavezala usvajati *acquis communautaire* (zakonodavstvo Evropske unije) prilagođen institucionalnim okvirima zemalja članica, i to u sljedećim oblastima: energija, okoliš, konkurencija i obnovljivi izvori energije. U oblasti okoliša, *acquis* Energetske zajednice uključuje ukupno 7 direktiva⁶³, među kojima i pomenute EIA Direktivu i SEA Direktivu, čija je implementacija naglašena kao važna za ubrzavanje i efikasnost postupka odobravanja energetske infrastrukture.

5.2. EIA DIREKTIVA

EIA Direktiva sastoji se od dvije direktive. Prva Direktiva iz 2011. godine sadrži osnovni tekst, dok su drugom Direktivom iz 2014. godine izvršene određene izmjene osnovnog teksta. EIA Direktiva je u cjelini preuzeta u okvire Energetske zajednice u oktobru 2016. godine, Odlukom Ministarskog vijeća D/2016/12/MC-EnC. U skladu sa ovom Odlukom, Bosna i Hercegovina je dužna implementirati odredbe osnovnog teksta Direktive donesene 2011. godine do 14. oktobra 2016. godine, a njene izmjene iz 2014. godine do 1. januara 2019. godine.

Sadržajno, EIA Direktiva se odnosi na procjenu učinaka na okoliš javnih i privatnih projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš. Prema njenim odredbama države članice moraju usvojiti sve potrebne mjere kako bi prije davanja odobrenja za nastavak postupka projekti koji mogu imati značajan uticaj na okoliš bili podvrgnuti obavezi ishođenja odobrenja za provedbu projekta i procjeni uticaja na okoliš.

Direktiva određuje dvije kategorije projekata:

- 1) projekte za koje je obavezan postupak procjene uticaja na okoliš (navedeni u Aneksu I Direktive);
- 2) projekte za koje se odlučuje da li podliježu procjeni uticaja na okoliš (navedeni u Aneksu II Direktive).

⁶³Acquis u oblasti okoliša obuhvata sljedeće direktive: a) Direktiva (EU) 2016/802 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. maja 2016. o smanjenju sadržaja sumpora u određenim tekućim gorivima i Provedbena odluka Komisije (EU) 2015/253 od 16. februara 2015. o utvrđivanju pravila uzorkovanja i izvještavanja u skladu s Direktivom Vijeća 1999/32/EZ za sadržaj sumpora u brodskim gorivima (rok: 30. juni 2018.), Direktiva 2011/92/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 13. decembra 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, izmijenjena Direktivom 2014/52/EU (rok: 1. januar 2019.), b) Direktiva 2010/75/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 24. novembra 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola zagađenja) – samo Poglavlje III, Aneks V i član 72(3)-(4) (rok: 1. januar 2018.), c) Direktiva 2004/35/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 21. aprila 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu, izmijenjena Direktivom 2006/21/EZ, Direktivom 2009/31/EZ i Direktivom 2013/30/EU (rok: 1. januar 2021.), d) Direktiva 2001/80/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. oktobra 2001. o ograničenju emisija određenih zagađivača vazduha iz velikih uređaja za loženje (rok: 31. decembar 2017.), e) Direktiva 2001/42/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 27. juna 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (rok: 31. mart 2018.), f) Član 4(2) Direktive Vijeća 79/409/EEZ od 2. aprila 1979. o zaštiti ptica (rok: 1. juli 2006.).

Direktiva uspostavlja okvirni postupak za odobravanje projekata sa aspekta okoliša, a kriteriji za odlučivanje u pojedinim fazama postupka također su jasno propisani. Na ovaj način se značajno utiče na ujednačenost i organizovanost postupka, te smanjuje prostor za subjektivno tumačenje normi od strane uposlenika u institucijama i organima nadležnim za izdavanje dozvola. Ovi faktori su identificirani kao ključni uzroci neujednačenog trajanja postupka odobravanja projekta sa aspekta zaštite okoliša u različitim slučajevima.

Pored definisanja (i) projekata za koje je obavezno provesti procjenu uticaja na okoliš, i (ii) projekata za koje se odlučuje o procjeni u svakom konkretnom slučaju, Direktiva propisuje i druge važne kriterije, kao što su:

- a) **sadržaj i tip informacija koje trebaju dostaviti nositelji projekata za odlučivanje o tome da li projekat podliježe procjeni** (navedeni u Aneksu II-A EIA Direktive, uključuju između ostalog: opis fizičkih karakteristika projekta, lokacije i okoliša na koji će projekat vjerovatno utjecati imajući u vidu trenutno dostupne informacije);
- b) **kriterije za donošenje odluke o tome da li za projekat treba provesti postupak procjene uticaja na okoliš** (navedeni u Aneksu III EIA Direktive, a uključuju između ostalog: opis karakteristika projekta – veličine ukupnog projekta, načina korištenja prirodnih resursa, proizvodnje otpada, emisija i uticaja na zdravlje; opis lokacije – osjetljivosti geografskog područja, dostupnosti i kvaliteta prirodnih resursa na području; te opis karakteristika uticaja na okoliš – veličina, priroda i intenzitet uticaja, kumulativni uticaj skupa sa drugim projektima, mogućnost smanjenja uticaja i drugo);
- c) **sadržaj Izvještaja o procjeni uticaja na okoliš, u slučajevima kada je procjena obavezna** (naveden u Aneksu IV EIA Direktive, uključuje između ostalog: opis lokacije fizičkih karakteristika cijelog projekta, glavnih karakteristika projekta u fazi upotrebe, procjenu emisija, pojašnjenje alternativa koje su razmatrane, opis pretpostavljenih značajnih uticaja na okoliš i drugo).

Postupak odobravanja projekata po pojedinim fazama jasnije je prikazan na sljedećem grafičkom prikazu:



Prikaz 1 - Organizacija postupka procjene uticaja na okoliš

Važnost EIA Direktive u kontekstu ubrzavanja postupka izgradnje energetskih objekata ogleda se u tome što ona nalaže jasnu organizaciju postupka procjene uticaja na okoliš i pruža jasno utvrđene kriterije za odlučivanje u postupku. Tako se smanjuje subjektivnost u odlučivanju i omogućava da javnost i zainteresovana lica budu na vrijeme informisani i uključeni u postupak donošenja odluke.

Naročito je značajna druga faza postupka – utvrđivanje obima procjene (eng. „*scoping*“) u kojoj nadležni organ na samom početku realizacije projekta, a na zahtjev nosioca projekta (investitora), izdaje mišljenje o obimu i nivou detaljnosti informacija koje EIA izvještaj mora sadržavati. Time se izbjegava situacija da nosilac projekta dostavi EIA izvještaj (studiju) koji ne sadrži elemente neophodne za odlučivanje, te da ga zbog toga mora dopunjavati. Istraživanja koja se provode u oblasti zaštite okoliša često je moguće izvršiti samo u određenom godišnjem dobu (primjerice, neke vrste životinja nisu prisutne u svim godišnjim dobima ili se mogu promatrati samo u određeno

vrijeme)⁶⁴, pa radi toga svake dopune izvještaja značajno odlažu realizaciju projekta. Zbog toga je za efikasnost postupka veoma važno da nosilac projekta procjenu uticaja na okoliš vrši prema kriterijima koji su jasni od samog početka postupka.

Osim organizacije postupka i uvođenja tzv. „*scoping*“ faze u kojoj se definiše obim procjene, za izgradnju energetske infrastrukture naročito je važno informisanje javnosti i zainteresovanih strana, također propisani EIA Direktivom. Informacije se pružaju u kratkom roku, kako prije tako i nakon donošenja odluke o odobravanju projekta, uz javne konsultacije koje traju minimalno 30 dana, u kom periodu je javnosti dostupan i EIA Izvještaj.

Članovima 6. i 7. EIA Direktive definisano je uključivanje nadležnih tijela, zainteresovane javnosti, javnosti i zainteresovanih država članica u postupku odlučivanja, i to:

- a) **nadležnih tijela koja bi zbog svojih specifičnih odgovornosti vezanih za okoliš mogla biti zainteresovana za projekat** – države članice određuju koja su to tijela ili općenito ili u svakom pojedinačnom slučaju;
- b) **zainteresovane javnosti** – javnost na koju utiče ili na koju će vjerovatno uticati projekat ili koja ima interes u postupcima donošenja odluka informiše se elektronski ili putem javnih obavijesti ili na drugi prikladan način koji utvrde države članice;
- c) **javnosti** – jedna ili nekoliko fizičkih ili pravnih osoba, njihova udruženja i organizacije informišu se na način koji utvrđuju države članice, primjerice postavljanjem oglasa unutar određenog radijusa, objavljivanjem u novinama i slično;
- d) **zainteresovanih država članica** – državama na koje bi projekat mogao imati značajan uticaj dostavljaju se informacije o projektu, te ostavlja razuman rok za sudjelovanje u postupku.

U svrhu informisanja javnosti, u slučajevima kada je potrebna izrada izvještaja o okolišu, nosilac projekta dužan je izraditi i netehnički rezime, kako bi okolišne informacije bile jasne i licima koja nisu tehničke struke. Na ovaj način značajno se smanjuje mogućnost osporavanja projekta pred sudovima nakon donošenja odluke.

Organizacija postupka koju nalaže EIA Direktiva nije korisna samo za odobravanje projekta u odnosu na uticaje na okoliš. Njena rješenja, a naročito uvođenje „*scoping*“ faze, odnosno utvrđivanja obima dokumenata, jedna je od najvažnijih preporučenih mjera za ubrzanje ukupnog postupka izgradnje energetske infrastrukture.

5.3. SEA DIREKTIVA

SEA Direktiva je donesena 2001. godine, te je trebala biti transponirana u pravne okvire zemalja članica EU do 2004. godine. U oktobru 2016. godine, SEA Direktiva je preuzeta i u okvir

⁶⁴Roland Berger Strategy Consultants, Op.cit, str. 43.

Energetske zajednice Odlukom Ministarskog vijeća D/2016/13/MC-EnC. U skladu sa ovom odlukom, Bosna i Hercegovina dužna je uskladiti zakone, regulativu i administrativne procedure sa odredbama Direktive i implementirati ih do 31. marta 2018. godine.

SEA Direktiva nastoji osigurati visok stepen zaštite okoliša i doprinijeti uključivanju pitanja zaštite okoliša već u fazi izrade i usvajanja planova i programa. Za razliku od EIA Direktive, koja se odnosi na konkretne uticaje pojedinih projekata na okoliš, SEA Direktiva uvodi obavezu da se uticaji na okoliš razmotre već na nivou strateškog planiranja, odnosno donošenja planova i programa.

Na ovaj način se osigurava da se za određene planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš u najranijoj fazi provede postupak “procjene okoliša”⁶⁵, te razmotre uticaji koje oni mogu imati na okoliš. Strateška procjena okoliša zapravo podrazumijeva predviđanje i procjenu mogućih uticaja planova i programa na okoliš, prema tačno utvrđenim kriterijima i prema informacijama koje su s obzirom na tu fazu planiranja dostupne. Informacije dobijene strateškom procjenom okoliša, uzimaju se u obzir prilikom donošenja odluke o usvajanju planova i programa.

Strateška procjena okoliša međutim nije obavezna za sve vrste planova i programa. Kumulativni uslov koji SEA Direktiva postavlja jeste a) da se radi planovima i programima koji podliježu izradi i/ili usvajanju od strane tijela na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou ili koje je tijelo izradilo za usvajanje u zakonodavnom postupku Parlamenta ili Vlade i b) da su planovi i programi propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama.

Direktiva određuje dvije vrste planova i programa:

- 1) **Planovi i programi za koje se obavezno provodi strateška procjena okoliša:** svi planovi i programi koji su izrađeni za poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, **energetiku**, industriju, prijevoz, gospodarenje otpadom, gospodarenje vodama, telekomunikacije, turizam, prostorno planiranje ili upotrebu zemlje.
- 2) **Planovi i programi za koje se u svakom konkretnom slučaju odlučuje da li je potrebno provesti postupak strateške procjene okoliša:** oni kojima se određuje upotreba malih površina na lokalnom nivou i manje promjene planova. Kriteriji za odlučivanje utvrđeni su u Aneksu II SEA Direktive.

Uočljivo je kako su planovi i programi koji su izrađeni za oblast energetike navedeni u kategoriji za koju se obavezno provodi strateška procjena okoliša, uz uslov da su ispunjeni prethodno navedeni zahtjevi da se radi o planovima i programima koje usvaja nadležno tijelo, te da su propisani odredbama zakona ili drugog akta.

⁶⁵ SEA Direktiva koristi termin “*procjena okoliša*”, međutim u različitim izvorima učestalo se koristi i termin “*strateška procjena okoliša*”.

Nakon što se utvrdi da plan ili program podliježe procjeni, postupak strateške procjene okoliša odvija se prema sljedećim ključnim koracima:

- a) **Izrada Izvještaja o okolišu:** utvrđuju se, opisuju i procjenjuju mogući značajni učinci provođenja plana ili programa na okoliš i alternativna rješenja. Informacije koje treba sadržavati Izvještaj o okolišu navedene su u Aneksu I;
- b) **Obavljanje savjetovanja:** podrazumijeva savjetovanje sa tijelima koja imaju nadležnosti u pitanjima okoliša, predstavnicima javnosti, te savjetovanje sa drugim državama (tzv. “prekogrančno savjetovanje”) ukoliko bi efekti plana ili programa mogli imati uticaja na njihovo područje;
- c) **Uzimanje rezultata u obzir:** podrazumijeva da se prilikom izrade i usvajanja plana ili programa uzimaju izvještaj o okolišu, rezultati savjetovanja i mišljenja država o prekograničnim uticajima.

Jedna od preporuka iz *Smjernica Evropske komisije* koje se odnose na izgradnju energetske infrastrukture⁶⁶ jeste razmatranje uticaja na okoliš u najranijoj mogućoj fazi. U skladu sa time, izričito se preporučuje upravo uvođenje strateške procjene uticaja u fazi planiranja nacionalnih energetskih planova i politika. Na taj način se već prilikom planiranja razmatraju uticaji energetske infrastrukture na okoliš na lokacijama planirane gradnje.

Efekti strateške procjene okoliša smanjuju sporove u implementaciji projekata, kako u pogledu njihovog sadržaja, tako i u pogledu ukupnog prihvatanja projekata od strane javnosti. Projekti navedeni u planovima i programima za koje je urađena strateška procjena okoliša u nastavku se lakše realizuju, budući da se određeni broj okolišnih pitanja već ranije raspravi i uobziri. Konačno, primjena ovog postupka, i prema rezultatima dobijenim u više različitih studija i analiza⁶⁷, ima izraženo pozitivne efekte na smanjenje troškova i vremena potrebnog za realizaciju projekata.

5.4. UREDBA (EU) 347/2013

Uredba (EU) 347/2013 usvojena je i prilagođena pravnom okviru Energetske zajednice Odlukom⁶⁸ Ministarskog vijeća u oktobru 2015. godine. Iako sadržajno pripada u pravnu tečevinu (*acquis*) iz oblasti infrastrukture, ona sadrži i određene odredbe koje su važne za odobravanje izgradnje projekata sa aspekta okoliša. Iako je primjena Uredbe (EU) 347/2013 obavezna samo na postupak izdavanja dozvola u postupku izgradnje velikih infrastrukturnih projekata od interesa za Energetsku zajednicu (PECI projekti), primjena propisanih mehanizama za ubrzanje i pojednostavljenje postupka izgradnje energetske infrastrukture, te povećanje transparentnosti

⁶⁶European Commission, 2013, Op.cit, str. 17.

⁶⁷UNDP-a, Benefits of a Strategic Environmental Assessment, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/SEAguides/Benefits_SEA_English.pdf; The Scottish Government, Strategic Environmental Assessment Guidance, 2013, <http://www.gov.scot/Resource/0043/00432344.pdf> i drugi.

⁶⁸Odluka Ministarskog vijeća Energetske zajednice br. 2015/09/MC-EnC, oktobar 2015. godine.

postupka preporučuje se od strane Sekretarijata Energetske zajednice i na druge postupke izgradnje energetske infrastrukture u zemljama potpisnicama Ugovora o Energetskoj zajednici (potpisnice Ugovora o EZ), koji nisu PECEI, uključujući i odredbe koje se odnose na zaštitu okoliša.

Član 7. Uredbe (EU) 347/2013 propisuje da se projektima od zajedničkog interesa za države potpisnice Ugovora o EZ dodijeli status projekata od najvećeg mogućeg nacionalnog značaja, ukoliko takav status postoji u nacionalnom pravu. Države potpisnice Ugovora o EZ, prema vlastitoj ocjeni, dužne su primijeniti mjere racionalizacije postupka procjene uticaja na okoliš, te o tome obavijestiti i Sekretarijat Energetske zajednice. Pri izboru mjera koje će primijeniti, zemlje članice trebaju uzeti u obzir i *Smjernice za racionalizaciju postupka procjene uticaja na okoliš* koje je 2013. godine izdala Evropska komisija, a koje navode određeni broj specifičnih mjera za racionalizaciju postupka.

Mjere koje države potpisnice Ugovora o EZ mogu implementirati u skladu sa svojim unutrašnjim pravnim uređenjem a bez izmjena u zakonima (nezakonodavne mjere), trebaju se primijeniti do kraja jula 2017. godine. Dalje, mjere koje zahtijevaju izmjene zakona (zakonodavne mjere) trebaju se inkorporirati u zakonski okvir zemlje potpisnice Ugovora o EZ do kraja jula 2018. godine.

Smjernice definišu ukupno 6 specifičnih mjera za racionalizaciju postupka odobravanja PECEI projekata:

- a) **Rano planiranje, mapiranje i utvrđivanje obima procjene (“scoping”)** – zbog izražene kompleksnosti postupaka procjene okoliša za velike energetske infrastrukturne projekte, od ključne je važnosti da se svi mogući uticaji koje konkretan projekat može imati na okoliš razmotre i planiraju već u najranijoj mogućoj fazi. U ranoj fazi potrebno je planirati kako će se odvijati postupak procjene uticaja na okoliš, odnosno koji aspekt procjene će se realizovati u pojedinim fazama ukupnog postupka izdavanja dozvola. Odgovornost za ovu aktivnost planiranja imaju promotori projekata, uz saradnju sa nadležnim organima.
- b) **Rano integrisanje procjene okoliša i drugih okolišnih zahtjeva** – osim ranog planiranja i predviđanja uticaja koje pojedini projekat ima na okoliš, u najranijoj mogućoj fazi potrebno je razmotriti i uticaje na okoliš sa šireg, strateškog aspekta. Izrazito preporučena mjera je provođenje strateške procjene okoliša prilikom izrade planskih i strateških dokumenata u skladu sa SEA Direktivom, odnosno integrisanje postupka procjene okoliša u postupak izrade strateških dokumenata.
- c) **Saradnja u postupku i vremenski rokovi** – saradnja organa nadležnih u postupku izdavanja dozvola za izgradnju energetske infrastrukture ključna je za brzinu postupka procjene uticaja na okoliš. Preporučuje se da nadležna tijela država članica za odobravanje PECEI Projekata imaju velike ovlasti u pogledu koordiniranja ukupnog okolišnog postupka. Također, preporučeno je i postavljanje jasnih vremenskih rokova za završavanje pojedinih dijelova okolišnog postupka. Međutim, iako je primarni cilj određivanja rokova ubrzavanje postupka, oni ipak moraju biti postavljeni objektivno, tako da ne utiču na kvalitet same procjene uticaja na okoliš.

- d) **Prikupljanje i razmjena podataka i kontrola kvalitete** – promotori projekta trebaju početi prikupljati informacije o mogućim uticajima projekta na okoliš u najranijoj mogućoj fazi. Nadležni organi moraju omogućiti promotorima pristup svim dokumentima koji su važni u ovom postupku. Također, preporučena je i saradnja i razmjena okolišnih podataka između država članica, te uspostavljanje sistema nadzora kako bi se lakše sagledali stvarni uticaji na okoliš. Veoma važno je i da nadležni organi i promotor imaju pristup vanjskim, nezavisnim ekspertima, koji posjeduju tehničko i stručno znanje u oblasti okoliša.
- e) **Prekogranična saradnja** – preporučuje se uspostavljanje mehanizama prekogranične saradnje između država, koju je moguće ostvariti kako na formalan način putem bilateralnim ili multilateralnim sporazumima, tako i na neformalan način ili po potrebi.
- f) **Rano i efikasno sudjelovanje javnosti** – rano planiranje učinaka na okoliš uporedo treba sadržavati i planiranje uključivanja javnosti u postupak izdavanja dozvola. Prema članu 9. Uredbe (EU) 347/2013, promotori projekta ili nadležni organi dužni su uspostaviti i održavati web stranicu koja sadrži sve informacije o konkretnom PEI projektu.

Iz gore navedenog, može se zaključiti da Smjernice sadrže iste preporuke kao i EIA i SEA direktive, te su zapravo utemeljene na njima. Ovim je dodatno istaknuta važnost implementacije ovih direktiva i primjene njihovih mehanizama u postupcima odobravanja izgradnje velikih infrastrukturnih projekata.

5.5. NADLEŽNOST ZA REGULISANJE OBLASTI ZAŠTITE OKOLIŠA U FBiH

Bosna i Hercegovina nema zakon o zaštiti okoliša na državnom nivou. U skladu sa podjelom nadležnosti izvršenom u članu III Ustava BiH⁶⁹, oblast zaštite okoliša nije u nadležnosti institucija BiH. Kako u skladu sa Ustavom BiH nadležnosti koje nisu izričito povjerene institucijama BiH pripadaju entitetima, tako proizilazi da je oblast zaštite okoliša u nadležnosti entiteta.

Međutim, određene nadležnosti u oblasti zaštite okoliša na državnom nivou su Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH⁷⁰ dodijeljene Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTiEO). Član 9. ovog zakona glasi:

“Ministarstvo je nadležno i za obavljanje poslova i zadataka iz nadležnosti BiH koji se odnose na definisanje politike, osnovnih principa, koordiniranje djelatnosti i usklađivanje planova entitetskih tijela vlasti i institucija na međunarodnom planu u područjima:

- *poljoprivrede;*
- *energetike;*
- *zaštita okoline, razvoja i korištenja prirodnih resursa;*
- *turizma”.*

U okviru organizacione strukture MVTiEO, zaštita okoliša nalazi se unutar Sektora za vodne resurse, turizam i zaštitu okoliša, a u okviru ovog sektora postoji i zaseban Odjel za zaštitu okoliša.

Na osnovu važećih entitetskih zakona o zaštiti okoliša⁷¹ u koje su u dijelu koji definiše međuentitetsku saradnju ugrađene iste odredbe, odlukama Vlade FBiH i Vlade RS iz 2006. godine osnovano je i Međuentitetsko tijelo za zaštitu okoliša/životne sredine (Međuentitetsko tijelo). Članovi 112. i 113. Zakona o zaštiti okoliša FBiH glase:

“Član 112.

Međuentitetsko tijelo za okoliš uspostavlja se odlukama Vlade FBiH i Vlade Republike Srpske. (...)

⁶⁹ Ustav Bosne i Hercegovine, Sarajevo, OHR, Office of the High Representative, http://www.ustavisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_hrv.pdf

⁷⁰ Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13 i 19/16).

⁷¹ Zakon o zaštiti okoliša („Službene novine FBiH”, br. 33/03 i 38/09) i Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 71/12).

Član 113.

Međuentitetsko tijelo za okoliš bavi se svim pitanjima iz oblasti okoliša koja zahtijevaju usaglašen pristup entiteta, kao i drugim pitanjima koja su prenesena na Međuentitetsko tijelo za okoliš od entiteta ovim zakonom i drugim propisima, a naročito pitanja:

- *međunarodnih sporazuma i programa iz oblasti okoliša;*
- *saradnje sa međunarodnim organizacijama i drugim zemljama;*
- *koordiniranje implementacije i donošenja zakona i drugih propisa;*
- *koordiniranja monitoringa provedbe standarda i procedura za okoliš;*
- *davanja preporuka za uspostavljanje usaglašenih standarda kvaliteta okoliša na nivou entiteta;*
- *koordiniranja entitetskih akcionih planova i drugih programa i planova iz oblasti okoliša;*
- *koordiniranja monitoringa i sistema za informiranje i*
- *prikupljanje i razmjena informacija.*

Međuentitetsko tijelo za okoliš pruža stručnu pomoć nadležnim entitetskim ministarstvima.

Međuentitetsko tijelo za okoliš dužno je osigurati da su interesi oba entiteta uzeti u obzir pri planiranju projekata, naročito kada su u pitanju različite vrste korištenja okoliša koje su u koliziji u područjima koja presjecaju međuentitetske linije razgraničenja”.

Prema odredbama oba entitetska zakona Međuentitetsko tijelo bavi se pitanjima međunarodnih sporazuma i programa iz oblasti okoliša, saradnjom sa međunarodnim organizacijama i drugim zemljama, koordinacijom implementacije i donošenja zakona i drugih propisa, koordiniranjem monitoringa i sistema za informiranje, prikupljanjem i razmjenom informacija, kao i drugim pitanjima koja zahtijevaju usaglašen pristup oba entiteta.

Uspostava Međuentitetskog tijela entitetskim zakonima na način da se na njega prenese rješavanje pitanja iz oblasti okoliša, koja prevazilaze interese samo jednog entiteta u BiH, uz definisanje njegove nadležnosti koja se može protumačiti kao preklapanje sa ulogom i zadacima MVTiEO-ovog Odjela za zaštitu okoliša, propisane državnim zakonom, je model rješavanja “širih” okolišnih pitanja, odnosno onih za koje je BiH kao država odgovorna prema drugim međunarodnim subjektima, oko kojeg ne postoji jedinstven stav.

Tako je pored osporavanja pravnog osnova za nadležnosti ovog tijela definisanog članom 113. Zakona o zaštiti okoliša FBiH, na koje pitanje odgovor trebaju dati ovlašteni tumači Ustava i zakona u BiH, prisutno i pitanje njegove stvarne učinkovitosti i postojanja mehanizama koji mu omogućavaju da u praksi realizira brojne zadatke koji su mu povjereni. Posebnu pažnju izaziva pitanje međuentitetske i međudržavne koordinacije i saradnje koja je po svojoj prirodi i Ustavu BiH nadležnost državnih institucija, što je u pitanjima zaštite okoliša nadležnost MVTiEO-ovog Odjela za zaštitu okoliša. Međuentitetsko tijelo uspostavljeno je prije formiranja Odjela za zaštitu okoliša MVTiEO, a prema Odlukama entitetskih Vlada sastoji se od ukupno osam članova, od koji se po četiri imenuje iz svakog entiteta. Međentitetsko tijelo bi trebalo da se sastaje najmanje šest puta godišnje. Brčko Distrikt BiH nije zastupljen u ovom tijelu. Inače, dostupan je mali broj informacija o radu i aktivnostima Međuentitetskog tijela za zaštitu okoliša. Ovo tijelo nema zvaničnu web stranicu, a stranice nadležnih entitetskih ministarstava sadrže samo nekoliko informacija o njegovim održanim sjednicama.

Međuentitetsko tijelo bilo je angažovano u slučaju izgradnje HE Dabar na slivu rijeka Neretve i Trebišnjice. Međuentitetsko tijelo je u okviru ovih aktivnosti donijelo zaključak kako u postupku evaluacije Studije uticaja ovog projekta na okoliš Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS (MPUGE) treba uputiti Studiju Federalnom ministarstvu okoliša i turizma (FMOIT), te Ministarstvu zaštite okoliša i prirode Republike Hrvatske, radi davanja stručnog mišljenja o prekograničnim uticajima ovog projekta.⁷² Obaveza da se prilikom izrade studije o uticaju na okoliš izradi zasebno poglavlje i razmotre mogući uticaji na okoliš drugog entiteta ili države proizilazi i iz oba entitetska zakona o zaštiti okoliša. Međutim, u nastavku postupka MPUGE odobrilo je Studiju uticaja na okoliš projekta HE Dabar, koja nije sadržavala posebno poglavlje koje bi obuhvatilo uticaje na FBiH i prekogranične uticaje na Republiku Hrvatsku, pa je FMOIT osporio ovu studiju i pokrenuo upravni spor pred Okružnim sudom u Banjoj Luci.⁷³

U Pregledu stanja okoliša u Bosni i Hercegovini⁷⁴ koji je sačinila Ekonomska komisija Ujedinjenih naroda, navodi se kako je “*Odbor (Međuentitetsko tijelo op.a.) (je) pokazao tek ograničeni utjecaj kod pokretanja pitanja okoliša na državnom nivou i kod osiguravanja neophodnog nivoa vertikalne i horizontalne koordinacije i komunikacije. Razlog za to je i to što Odbor nema pravnu osnovu za svoje postojanje*”. Ovaj dokument, također, navodi i kako je učešće nevladinih organizacija u radu Međuentitetskog tijela na niskom nivou, s obzirom da one ne učestvuju u

⁷² Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Saopštenje sa sjednice Međuentitetskog tijela za okoliš, 27. 04. 2012., dostupno na url: <http://www.fmoit.gov.ba/ba/%20clanak/%20731/odrana-28-sjednica-meuentitetskog-tijela-za-okoliscaron>.

⁷³ Federalno ministarstvo okoliša i turizma, Vijesti, 12. 09. 2012., dostupno na url: <http://www.fmoit.gov.ba/ba/clanak/778/>.

⁷⁴ Ekonomska komisija Ujedinjenih naroda za Evropu, Pregled stanja okoliša – Bosna i Hercegovina, 2011., Njujork i Ženeva, dostupno na url: http://www.bhas.ba/dokumenti/EPR_2_001_01-bh.pdf.

njegovom radu⁷⁵, te kako “zbog slabih mehanizama međuentitetske koordinacije, zakonodavne i upravne procedure su spore i često suvišne”.⁷⁶

U skladu sa podjelom nadležnosti izvršenom Ustavom FBiH, federalna vlast i kantoni nadležni su za “politiku zaštite čovjekove okoline”.⁷⁷ Ove nadležnosti prema odredbama Ustava FBiH mogu biti ostvarene zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti, a o čemu se kantoni i federalna vlast dogovaraju na trajnoj osnovi.

U praksi, sukladno podjeli nadležnosti u oblasti zaštite okoliša, i federalni i kantonalni nivoi vlasti usvojili su vlastite setove zakona i podzakonskih akata koji određuju postupak izdavanja dozvola za elektroenergetske infrastrukturne objekte.

5.6. PRAVNI OKVIR NA NIVOU FBiH

5.6.1. Zakon Federacije BiH i Pravilnik

Pravni okvir na nivou Federacije BiH određen je Zakonom o zaštiti okoliša FBiH koji je donesen 2003. godine, te dopunjen 2009. godine. Zakon o zaštiti okoliša FBiH, pored ostalog, uređuje očuvanje, zaštitu, obnovu i poboljšanje ekološkog kvaliteta i kapaciteta okoliša, mjere i uvjete upravljanja, očuvanja i racionalnog korištenja prirodnih resursa, te pravne mjere i institucije očuvanja, zaštite i poboljšanja zaštite okoliša.

5.6.1.1. Načela

U poglavlju III Zakona o zaštiti okoliša FBiH definisana su načela zaštite okoliša, kako slijedi: a) Načelo održivog razvoja, b) Načelo predostrožnosti i prevencije, c) Načelo zamjene, d) Načelo integrisanog pristupa, e) Načelo saradnje i podjele odgovornosti, f) Učešće javnosti i pristup informacijama, te g) Načelo – zagađivač plaća.⁷⁸

⁷⁵ Ibid. str. 41.

⁷⁶ Ibid. str. 3.

⁷⁷ Poglavlje III, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, dostupno na url: http://www.ustavisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst.pdf.

⁷⁸ Članovi 5-10. Zakona o zaštiti okoliša FBiH (“Službene novine FBiH”, br. 33/03 i 38/09).

5.6.1.2. Nadležnost za izdavanje okolišne dozvole

Zakon o zaštiti okoliša FBiH⁷⁹ propisao je da okolišne dozvole izdaju federalno i kantonalno ministarstvo u skladu sa svojim nadležnostima. *Pravilnikom o pogonima i postrojenjima za koje je obavezna procjena uticaja na okoliš i pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dozvolu* (Pravilnik o pogonima i postrojenjima)⁸⁰ određeni su pogoni i postrojenja, te pragovi u nadležnosti FMOIT-a, kako slijedi:

- a) pogoni i postrojenja za koje FMOIT obavezno provodi postupak procjene uticaja na okoliš;
- b) pogoni i postrojenja za koje FMOIT odlučuje o potrebi provođenja procjene uticaja na okoliš;
- c) pogoni i postrojenja za koje nije obavezna procjena uticaja na okoliš, a koji mogu biti pušteni u pogon samo ako imaju okolišnu dozvolu izdatu od strane FMOIT-a;
- d) pogoni i postrojenja za koje postoji opasnost od nesreća većih razmjera a za koje FMOIT izdaje okolišnu dozvolu.

Tipovi elektroenergetskih postrojenja i pragovi nadležnosti prikazani su na tabelarnom prikazu, u prilogu ove analize.

Pravilnikom o pogonima i postrojenjima također je definisan i sadržaj Studije o uticaju na okoliš, te kriteriji za određivanje potrebe za provođenjem procjene uticaja na okoliš.

Za pogone koji su ispod pragova utvrđenih ovim pravilnikom, te za pogone i postrojenja za koja nije potrebna procjena uticaja na okoliš, okolišnu dozvolu izdaje nadležno kantonalno ministarstvo.

FMOIT obavezno provodi postupak procjene uticaja na okoliš i nadležno je, između ostalog, za izdavanje okolišnih dozvola za sljedeće energetske objekte a) hidroelektrane sa izlazom većim od 5 MW za pojedinačne pogone ili više od 2 MW za nekoliko objekata koji slijede na rastojanju manjem od 2 kilometra, b) termoelektrane sa toplotnim izlazom od 50 MW i više, c) izgradnju nadzemnih električnih vodova sa voltažom od 110 kV (ukoliko su dio prenosnog sistema) i 220 kV i više, te d) nuklearne elektrane.

FMOIT, zbog kumulativnih uticaja na okoliš koje može imati izgradnja više manjih objekata na kratkom rastojanju, nadležno je za pogone za proizvodnju hidroelektrične energije sa izlazom “više od 2 MW za nekoliko pogona koja slijede jedno drugo na rastojanju manjem od 2 km”. Ovakva odredba nedovoljno je precizna, budući da je nejasno šta se tačno misli korištenom formulacijom “nekoliko pogona”, odnosno da li je zakonodavac mislio na dva ili više pogona. Također, nedovoljno precizna je i korištena formulacija “na rastojanju manjem od 2 km”, budući da je

⁷⁹Poglavlje VII – Nadležnost, članovi 42. i 43.

⁸⁰Pravilnik o pogonima i postrojenjima za koje je obavezna procjena uticaja na okoliš i pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dozvolu (“Službene novine FBiH”, br. 19/04).

nejasan način na koji se ovo rastojanje računa (svi objekti moraju biti unutar rastojanja od 2 kilometra ukupnom površinom i pratećim objektima ili je dovoljno da se samo jedan dio građevine nalazi unutar ovog rastojanja i slično).

Osim navedenih postrojenja, FMOIT je nadležan za izdavanje okolišne dozvole i za hidroelektrane sa izlazom većim od 1 MW i vjetroelektrane sa kapacitetom od 2 MW ili 4 konvertera. U slučaju izgradnje ovih postrojenja, FMOIT u svakom konkretnom slučaju odlučuje da li će se provesti postupak procjene uticaja na okoliš, uvažavajući kriterije za donošenje odluke navedene u Pravilniku o pogonima i postrojenjima.

Ovaj pravilnik međutim ne sadrži odredbe kojim se definišu nadležnosti za izdavanje okolišnih dozvola za izgradnju solarnih elektrana, niti elektrana na biomasu.

Detaljniji prikaz podjele nadležnosti i pragova propisanih pravilnikom nalazi se u tabelarnom prilogu ove analize.

Prema odredbama Zakona o zaštiti okoliša FBiH, rok za izdavanje okolišne dozvole iznosi 120 dana od dana podnošenja zahtjeva, a u slučajevima kada je potrebna procjena uticaja na okoliš 60 dana od dana dostavljanja studije o uticaju na okoliš.

Članom 68. propisano je da “*nadležno ministarstvo revidira okolinsku dozvolu svakih pet godina*”. Pojam “revidiranje” implicira novi postupak, ali ne i njegovu sadržinu. Pojam “revidirati” može značiti postupak redovne obnove okolišne dozvole koja se uobičajeno obavlja u određenim vremenskim intervalima, ali, također, može značiti i postupak ponovnog razmatranja i eventualne izmjene okolišne dozvole u postupku koji se vrši po potrebi, odnosno na zahtjev zainteresovanih strana.

5.6.1.3. Organizacija postupka u kontekstu preporuka iz EIA i SEA Direktiva, te zahtjeva Uredbe (EU) 347/2013

Zakon o zaštiti okoliša FBiH je djelimično usklađen sa EIA Direktivom u pogledu organizacije postupka. Član 54. ovog Zakona propisuje sljedeće: “*nadležni organ neće izdati urbanističku saglasnost ili druge neophodne saglasnosti za projekte za koje je neophodna procjena uticaja na okoliš ukoliko uz zahtjev nije dostavljena okolinska dozvola*”. Ovom odredbom ispunjen je osnovni zahtjev iz EIA Direktive, koji nalaže da projekti koji mogu imati značajan uticaj na okoliš moraju biti podvrgnuti obavezi procjene uticaja na okoliš i pribavljanja posebnog okolišnog odobrenja. Dalje, Član 57. Zakona o zaštiti okoliša FBiH propisuje da je postupak procjene uticaja na okoliš podijeljen u dvije faze:

“a) Prethodna procjena uticaja na okoliš, te

b) Studija uticaja na okoliš”.

Ovakva zakonska formulacija podjele postupka u dvije faze nije dovoljno jasna, iako se može pretpostaviti da se pod tačkom b) zapravo misli na fazu *procjene uticaja na okoliš*, čija je priprema studije uticaja na okoliš sastavni dio. Zakon o zaštiti okoliša FBiH propisuje postupak procjene uticaja na okoliš na nesistematičan i nedovoljno organiziran način tako da je teško identificirati sve potrebne korake i njihov slijed.

Dalje, Zakon o zaštiti okoliša FBiH ne sadrži odredbe koje kao zasebnu fazu definišu utvrđivanje obima procjene uticaja na okoliš (eng. “*scoping*”), što je jedna od naročito preporučenih mjera za ubrzavanje postupka izgradnje energetske infrastrukture.

Kada je u pitanju SEA Direktiva, Zakon o zaštiti okoliša FBiH uveo je obavezu provođenja “*strateške procjene okoliša*”, međutim sadrži samo dva člana (član 51. i 52.) koji uređuju ovaj postupak. Inicijalno, Zakon nije sadržavao ni definiciju predmeta strateške procjene okoliša, te se ona odnosila samo na dokumente prostornog uređenja i ekonomske propise. Izmjenama i dopunama Zakona iz 2009. godine u određenoj mjeri izvršeno je preciziranje odredbi navedena dva člana, te su uvrštene definicije pojma strateške procjene okoliša i njenog sadržaja koje su nedostajale kao i odredbe o nadležnostima. Međutim, Zakon i dalje ne sadrži jasne odredbe o nizu drugih pitanja u postupku strateške procjene, poput učešća javnosti, davanju mišljenja zainteresovanih strana, usvajanju izvještaja, te načinu i postupku provođenja strateške procjene okoliša, kao ni pojedine kriterije za donošenje odluke. U odnosu na Direktivu koja propisuje obavezu provođenja strateške procjene okoliša za planove i programe u državama, Zakon o zaštiti okoliša FBiH ovu obavezu je proširio i na strategije što je svakako pozitivan korak.

Kada su u pitanju prekogranični uticaji na okoliš, članom 63. Zakona o zaštiti okoliša FBiH definisano je da je nosilac izrade Studije uticaja na okoliš dužan izraditi posebno poglavlje u Studiji sa podacima o mogućim uticajima na okoliš druge države. FMOIT je dužan dostaviti ovo poglavlje i zainteresiranoj državi ili entitetu, te omogućiti učešće predstavnika javnosti i obaviti konsultacije sa njihovim predstavnicima.

5.6.1.4. Žalbeni postupak

Postupak žalbe na rješenja koja donose nadležni organi u oblasti zaštite okoliša na području FBiH nije ujednačen, te ovisi o tome da li upravni organ koji vodi postupak primjenjuje Zakon o zaštiti okoliša FBiH ili vlastiti kantonalni zakon o zaštiti okoliša.

Član 42. Zakona o zaštiti okoliša FBiH navodi kako FMOIT “*rješava po žalbama na rješenja kantonalnih ministarstava donesenih na osnovu federalnog zakona i drugih federalnih propisa i vrši druge poslove i zadatke zaštite okoliša iz nadležnosti Federacije BiH*”. U skladu sa ovim članom, u kantonima koji primjenjuju Zakon o zaštiti okoliša FBiH i donose rješenja na osnovu ovog zakona, drugostepeni žalbeni organ je FMOIT.

Međutim, u kantonima koji su donijeli i primjenjuju svoje zakone o zaštiti okoliša, žalba na prvostepena rješenja podnosi se u skladu sa odredbama Zakona o upravnom postupku FBiH⁸¹ koji navodi:

“Član 222. stav (2)

Pravo žalbe protiv prvostepenog rješenja kantonalnih organa uprave i ustanova koja se donose na osnovu zakona kantona uređuje se zakonom kantona iz odgovarajuće upravne oblasti.

(...)

Član 224. stav (1)

O žalbi protiv prvostepenih rješenja kantonalnih organa uprave i ustanova donesenih na osnovu zakona i drugih propisa kantona rješava nadležni organ kantona određen zakonom kantona”.

U skladu sa ovim odredbama, kantoni koji primjenjuju vlastite zakone o zaštiti okoliša sami određuju koji je organ nadležan u postupku žalbe protiv rješenja kantonalnih organa uprave, te u pravilu određuju da je to kantonalna vlada. Međutim, postoje i slučajevi kada je kantonalnim zakonom određeno da je FMOIT organ koji odlučuje po žalbama⁸², pa se općenito u FBiH mogu pojaviti sljedeće situacije u žalbenom postupku:

- a) Rješenje je donio FMOIT, po osnovu Zakona o zaštiti okoliša FBiH – žalbeni organ je FMOIT;
- b) Rješenje je donijelo kantonalno ministarstvo, po osnovu Zakona o zaštiti okoliša FBiH – žalbeni organ je FMOIT;
- c) Rješenje je donijelo kantonalno ministarstvo, po osnovu kantonalnog zakona o zaštiti okoliša – žalbeni organ je kantonalna vlada;
- d) Rješenje je donijelo kantonalno ministarstvo, po osnovu kantonalnog zakona o zaštiti okoliša – žalbeni organ je FMOIT.

Stoga je vidljivo kako ovom smislu ne postoji harmonizacija, kako između federalnog i kantonalnih nivoa vlasti, tako i između kantonalnih nivoa vlasti međusobno. Činjenica da je u nekim kantonima nadležni organ u žalbenom postupku FMOIT, a u drugima kantonalna vlada, uzrokuje neravnopravan položaj različitih investitora u postupku ishoda okolišnih dozvola u različitim kantonima.

⁸¹Zakon o upravnom postupku (“Sl. novine FBiH”, broj: 2/98 i 48/99).

⁸²U Srednjobosanskom kantonu koji primjenjuje kantonalni zakon o zaštiti okoliša, FMOIT je određen za drugostepeni organ u žalbenom postupku.

5.6.2. Nacrt Zakona o zaštiti okoliša FBiH, 2017. godine

Nacrt novog Zakona o zaštiti okoliša FBiH prihvaćen je na sjednici Predstavničkog doma (u junu 2014. godine) i Doma naroda (u maju 2016. godine) Parlamenta FBiH, uz obavezu predlagača da organizuje javne rasprave o Nacrtu zakona i inkorporira komentare sa javnih rasprava u tekst Nacrta zakona.

U aprilu 2016. godine, rješenjem FMOIT-a formirana je Radna grupa, čiji je cilj bio analizirati trenutno stanje i probleme u sektoru okoliša, te pronaći opcije za njihovo prevazilaženje. Prema nalazima ove Radne grupe⁸³, ključni problem u oblasti okoliša predstavlja “*neadekvatan i neefikasan sistem koordinacije institucija i visoke administrativne prepreke u oblasti izdavanja dozvola u FBiH*”. Osnovni problemi identifikovani u ovom izvještaju prikazani su u tabeli kako slijedi:

1. Neusklađenost zakonodavstva sa domaćim i međunarodnim propisima	2. Obimnost i neusklađenost dokumentacije i dužine postupka za izdavanje dozvola	3. Neadekvatni kadrovski kapaciteti ministarstva za izdavanje okolišnih dozvola
1.1. Nepostojanje koordinirane realizacije preuzetih međunarodnih obaveza BiH u pogledu zaštite okoliša	2.1. Nekoordinacija između resornih ministarstava u pogledu dokumentacija za izdavanje potrebnih dozvola	3.1. Nedovoljan broj uposlenih državnih službenika na poslovima izdavanja okolišnih dozvola
1.2. Razlike u postojećem zakonodavno-pravnom okviru i praksi u pogledu izdavanja okolišnih dozvola na nivou Federacije BiH i kantona	2.2. Neadekvatni mehanizmi i instrumenti praćenja, evaluacije i izvještavanja u oblasti izdavanja okolišnih dozvola	3.2. Nedovoljna informatička opremljenost

Tabela 1 - Ključni problemi u oblasti okoliša prikazani u Obrascu skraćene procjene uticaja propisa

⁸³ Rezultati prezentirani u dokumentu *Obrazac skraćene procjene uticaja propisa* iz decembra 2017. godine, izrađenom u skladu sa *Uredbom o postupku procjene uticaja propisa Vlade FBiH*, iz 2014. godine, Uredba dostupna na url: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2014/uredbe/26.htm>.

Saznanja dobijena analizom ove Radne grupe, kao i u postupcima javnih konsultacija i konstultativnih sastanaka, najvećim dijelom su ugrađena u ažurirani Nacrt zakona o zaštiti okoliša FBiH, objavljen na stranci FMOIT-a u februaru 2017. godine.⁸⁴

5.6.2.1. Organizacija postupka u kontekstu preporuka iz EIA i SEA Direktiva, te zahtjeva Uredbe (EU) 347/2013

Nacrt zakona o zaštiti okoliša FBiH iz 2017. godine (Nacrt zakona) usklađen je sa zahtjevima EIA Direktive. Kada je u pitanju organizacija postupka procjene uticaja na okoliš, koja je istaknuta kao veoma važna za izgradnju energetske infrastrukture, Nacrt zakona sadrži jasnu definiciju faza postupka i to:

- 1) **postupak prethodne procjene uticaja**, u kojem se odlučuje o:
 - obavezi provođenja procjene uticaja,
 - obimu procjene uticaja, ako je provođenje procjene uticaja obavezno, i
- 2) **postupak procjene uticaja na okoliš**.

U okviru prve faze ugrađeni su i jasno definisani postupci odlučivanja o obavezi provođenja procjene (eng. “*screening*”), te odlučivanja o obimu procjene (eng. “*scoping*”).

Već u postupku prethodne procjene uticaja na okoliš uključeni su nadležni organi, organi uprave i organizacije nadležni za zaštitu okoliša, na način da dostavljaju mišljenje koje FMOIT mora uzeti u obzir pri donošenju odluke o obavezi provođenja postupka. Kriteriji za donošenje odluke propisani su provedbenim propisom. Sadržaj same Studije uticaja na okoliš također će se urediti posebnim propisom, a zakon nalaže da studija sadrži i moguće prekogranične uticaje projekta.

Faze u postupku jasno su definisane i naslovljene, te hronološki izložene, a uključuju: pokretanje postupka, uključivanje nadležnih organa, jedinica lokalne samouprave, organizacija i drugih strana u najranijoj fazi postupka, provođenje procjene uticaja, izradu studije, javne rasprave, ocjenu i odobravanje studije i razmatranje prekograničnih uticaja.

Važno je istaći i kako Nacrt zakona sadrži i odredbe o redovnom obnavljanju okolišne dozvole, koje su do sada nedostajale. I ovaj postupak detaljno će se urediti donošenjem posebnog propisa.

Iako usklađenost Nacrta zakona sa EIA Direktivom u velikoj mjeri i direktno ovisi o podzakonskim aktima, koji će se usvojiti nakon donošenja zakona i odrediti pojedine kriterije, u smislu same organizacije postupka Nacrt zakona sadrži visok stepen usklađenosti sa EIA Direktivom. Kada je u pitanju energetska infrastruktura, jasno definisanje nadležnosti koje će se naknadno izvršiti donošenjem posebnog propisa od iznimne je važnosti.

⁸⁴ FMOIT, Nacrt zakona o zaštiti okoliša, 2017, dostupno na url: <http://www.fmoit.gov.ba/ba/clanak/1456/nacrt-zakona-o-zascarontiti-okoliscarona-federacije-bih>

Nacrt zakona o zaštiti okoliša FBiH također transponuje i odredbe SEA Direktive. Članovi 48.-63. Nacrta Zakona u potpunosti preuzimaju odredbe SEA Direktive. Obaveza vršenja “*Strateške procjene uticaja na okoliš*”⁸⁵ uvedena je za sve strategije, planove, programe kojima se uspostavlja okvir za odobravanje projekata u različitim oblastima sukladno Direktivi, a među kojima je i oblast energetike.

Postupak strateške procjene uticaja na okoliš podijeljen je u faze:

Faze u procjeni su kako slijedi:

- a) Faza odlučivanja o potrebi provođenja strateške procjene;
- b) Faza utvrđivanja obima i sadržaja strateške studije;
- c) Faza ocjene strateške studije od strane savjetodavnog stručnog povjerenstva;
- d) Faza konsultacija na nacrt strategije, plana i programa i stratešku studiju;
- e) Faza ocjene nacrta strategije, plana i programa i strateške studije;
- f) Usvajanje izvještaja organa nadležnog za pripremu strategije, plana i programa.

Svaka od navedenih faza pojašnjena je, a kriteriji za ocjenu o potrebi provođenja strateške procjene i njen sadržaj urediće se uredbom Vlade FBiH.

Kao i u slučaju EIA Direktive, usklađenost u odnosu na pojedine kriterije ovisi i o sadržaju podzakonskih akata koji će biti usvojeni nakon donošenja zakona, međutim, sam postupak određen je jasnije i sadrži elemente propisane Direktivom.

Iako je pri MVTiEO uspostavljen Odjel za zaštitu okoliša, koji je u skladu sa državnim zakonom nadležan za međuentitetska i međudržavna pitanja, uključujući međuentitetsku i međudržavnu koordinaciju i saradnju, Nacrt zakona ponovo predviđa da se međuentitetska saradnja treba odvijati putem Međuentitetskog tijela, koje treba da se osnuje odlukama Vlade FBiH, Vlade RS-a, Vlade Brčko Distrikta BiH i Vijeća ministara BiH. Po predloženom članu 125. Nacrta zakona, u radu ovog tijela, pored četiri predstavnika iz RS-a i četiri predstavnika iz FBiH, treba da učestvuju i 2 predstavnika Brčko Distrikta BiH. Prema ovom prijedlogu, obaveza ovog tijela bila bi samo da obavještava MVTiEO o održanim sastancima.

5.6.2.2. Žalbeni postupak

Kada je u pitanju žalbeni postupak, Nacrt zakona o zaštiti okoliša FBiH u članu 90. odredio je nadležne organe za rješavanje po žalbama na rješenja o okolišnoj dozvoli. U skladu sa ovim članom, nije moguće uložiti žalbu na rješenja o okolišnoj dozvoli koja je donio FMOIT, ali je moguće pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom, dok je protiv rješenja o okolišnoj dozvoli

⁸⁵Nacrt zakona koristi termin “strateška procjena uticaja na okoliš” ili skraćeno “strateška procjena”.

iz nadležnosti kantonalnih organa žalba dopuštena i podnosi se FMOIT-u kao drugostepenom organu.

Usvajanje ovakvog rješenja, prema kome bi u svim kantonima drugostepeni žalbeni organ bio isti, imalo bi pozitivne efekte na jednakost investitora u postupku ishodenja dozvola u različitim kantonima i na ujednačavanje prakse u ishodenju dozvola.

5.7. PRAVNI OKVIR U KANTONIMA

U ovom poglavlju analize sektora zaštite okoliša upoređeni su i analizirani okolišni propisi četiri odabrana “pilot” kantona: Tuzlanski kanton (TK), Zeničko-dobojski kanton (ZDK), Srednjobosanski kanton (SBK) i Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK). Fokus analize, kao i u drugim poglavljima, stavljen je na pitanja od naročitog značaja za izgradnju elektroenergetske infrastrukture.

Osnovna karakteristika pravnog okvira na ovom nivou vlasti jeste to da su neki kantoni donijeli i primjenjuju svoj zakon o zaštiti okoliša, dok drugi primjenjuju Zakon o zaštiti okoliša FBiH.⁸⁶ Tako od odabrana četiri “pilot” kantona TK i ZDK primjenjuju Zakon o zaštiti okoliša FBiH, dok SBK i HNK primjenjuju kantonalne zakone o zaštiti okoliša.⁸⁷ Pored toga, svaki od četiri analizirana kantona primjenjuje i svoj pravilnik o pogonima i postrojenjima, koji određuje objekte koji mogu biti pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dozvolu izdanu od strane nadležnog kantonalnog ministarstva.

Kantonalni zakoni o zaštiti okoliša koji su u primjeni u SBK i HNK doneseni su nakon donošenja federalnog zakona o zaštiti okoliša, te sadrže sličnu strukturu, koja uključuje posebna poglavlja o općim odredbama, definicijama, načelima, zaštiti komponenti okoliša, informiranju, nadležnostima i drugo. Međutim zakoni na kantonalnom nivou nisu uniformni, te svaki od njih sadrži određene specifičnosti.

⁸⁶ Ukupno 5 kantona u FBiH donijelo je i primjenjuje svoje zakone o zaštiti okoliša: Posavski kanton, Bosansko-podrinjski kanton, Srednjobosanski kanton, Zapadno-hercegovački kanton i Hercegovačko-neretvanski kanton.

⁸⁷Zakon o zaštiti okoliša SBK (“Sl. novine SBK”, br. 4/05) i Zakon o zaštiti okoliša HNK (“Sl. novine HNK”, br. 6/12).

5.7.1. Srednjobosanski kanton

Specifičnost Zakona o zaštiti okoliša SBK jeste proširenje nadležnosti za izdavanje okolišnih dozvola na općinske nivoe vlasti, koje je izvršeno u članu 25. kantonalnog zakona, koji glasi:

“Član 25.

Općinska služba mjerodavna za okoliš:

(...)

2. izdaje dozvole za korištenje okoliša, iz svoje mjerodavnosti

(...)”.

Ovaj član je u suprotnosti sa članovima 40., 42. i 43. Zakona o zaštiti okoliša FBiH koji definišu nadležnosti i koji propisuju da nadležnost za izdavanje okolišnih dozvola imaju Federacija BiH i kantoni. U skladu sa ovim odredbama kantonalnog zakona i odredbama Pravilnika o pogonima i postrojenjima SBK kantona⁸⁸, nadležne općinske “*službe izdaju dozvole za pogone i postrojenja koji su ispod pragova navedenih u kantonalnom pravilniku, ili koja su navedena u pravilniku, a mogu imati negativan uticaj na okoliš*”. Navodi se i kako su to postrojenja čije emisije premašuju uobičajne nivoe kućnih izvora emisija. Ovakvo rješenje nije predviđeno drugim kantonalnim zakonima koji su bili predmet ove analize.

S obzirom na to da nadležnosti u SBK postoje i na nivou općine i na nivou kantona, tako se i žalbeni postupak može odvijati na dva nivoa vlasti, odnosno pred federalnim i kantonalnim ministarstvima nadležnim za zaštitu okoliša.

Pravilnik o pogonima i postrojenjima SBK definiše ukupno 7 vrsta pogona i postrojenja u oblasti energetike, među kojima su pogoni za sagorijevanje, hidroelektrane i vjetroelektrane. Pravilnik SBK ne sadrži odredbe o solarnim postrojenjima, postrojenjima na biomasu (kao i Pravilnik o pogonima i postrojenjima FBiH) ili odredbe koje definišu nadležnost za izgradnju nadzemnih električnih vodova.

Kada je u pitanju rok za izdavanje okolišne dozvole, prema članu 38. Zakona o zaštiti okoliša SBK, nadležno tijelo izdaje okolišnu dozvolu u roku od 60 dana od dana podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole. Rok za izdavanje okolišne dozvole u ovom kantonu je povoljniji za investitore od roka propisanog Zakonom o zaštiti okoliša FBiH, a koji iznosi 120 dana.

⁸⁸ Pravilnik o pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dozvolu (“Službene novine SBK”, br. 05/06).

5.7.2. Hercegovačko-neretvanski kanton

HNK primjenjuje kantonalni Zakon o zaštiti okoliša. Prema članu 37. Zakona o zaštiti okoliša HNK, žalba protiv rješenja kantonalnog ministarstva o izdavanju okolišne dozvole podnosi se Vladi Hercegovačko-neretvanskog kantona. Stoga je žalbeni postupak u ovome kantonu drugačiji u odnosu na kantone koji primjenjuju Zakon o zaštiti okoliša FBiH, a u kojima je drugostepeni organ FMOIT.

Pravilnik o pogonima i postrojenjima HNK⁸⁹ navodi ukupno 10 vrsta pogona i postrojenja u oblasti energetike, koji mogu biti pušteni u pogon samo ako imaju okolišnu dozvolu izdanu od strane kantonalnog organa. Pored pogona za sagorijevanje, hidroelektrana i vjetroelektrana, ovaj pravilnik navodi i solarne elektrane, te izgradnju nadzemnih električnih vodova.

Rok za izdavanje okolišne dozvole u HNK iznosi 90 dana od dana podnošenja zahtjeva. Kao i u slučaju SBK, radi se o kraćem roku u odnosu na rok definisan federalnim zakonom o zaštiti okoliša.

5.7.3. Tuzlanski kanton

TK primjenjuje Zakon o zaštiti okoliša FBiH, te kantonalni Pravilnik o pogonima i postrojenjima.⁹⁰ U skladu sa pravilnikom, postupak izdavanja okolišne dozvole obavezno se provodi za ukupno 8 vrsta pogona i postrojenja u oblasti energetike. Pogoni za sagorijevanje, hidroelektrane, vjetroelektrane i izgradnja nadzemnih električnih vodova su među navedenim pogonima i postrojenjima, međutim, ni ovaj pravilnik ne sadrži odredbe o solarnim postrojenjima ili postrojenjima na biomasu.

5.7.4. Zeničko-dobojski kanton

ZDK također primjenjuje Zakon o zaštiti okoliša FBiH i kantonalni Pravilnik o pogonima i postrojenjima.⁹¹ U oblasti energetike, pravilnik navodi ukupno 6 vrsta pogona i postrojenja za koje kantonalno ministarstvo izdaje okolišnu dozvolu. Postrojenja za sagorijevanje, hidroelektrane i vjetroelektrane definisani su pravilnikom, međutim solarna postrojenja, postrojenja na biomasu i izgradnja električnih nadzemnih vodova nisu navedeni.

Usporedba odredbi zakona i pravilnika četiri navedena kantona, koje su od naročite važnosti za postupak izdavanja dozvola i odobravanja izgradnje energetske infrastrukturnih objekata, prikazana je u tabeli u prilogu ove analize.

⁸⁹Pravilnik o pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dopuštenje ("Službene novine HNK", br. 10/12).

⁹⁰ Pravilnik o izdavanju okolišne dozvole za pogone i postrojenja i druge planirane aktivnosti koji mogu imati značajan uticaj na okoliš ("Službene novine TK", br. 3/05 i 9/07).

⁹¹ Pravilnik o pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dozvolu ("Službene novine ZDK", br. 14/13).

5.8. ZAKLJUČCI

- Nepostojanje institucionalne koordinacije u oblasti zaštite okoliša na državnom nivou predstavlja prepreku za realizaciju većih infrastrukturnih projekata, koji u smislu uticaja na okoliš zahtijevaju međuentitetsku ili međudržavnu koordinaciju i saradnju. Upravo su nekoordinacija između nadležnih resornih ministarstava u entitetima u pogledu dokumentacije za izdavanje potrebnih dozvola, kao i nepostojanje adekvatnih mehanizama i instrumenata praćenja, evaluacije i izvještavanja u oblasti izdavanja okolišnih dozvola, utvrđeni kao ključni problemi u Tabeli 1 Obrasca skraćene procjene uticaja propisa, prikazanoj u ovoj analizi.
- Model Međuentitetskog tijela za okoliš, koji su entiteti odabrali za realizaciju međusobne i međudržavne saradnje i koordinacije u pitanjima zaštite okoliša, se nije u proteklom periodu pokazao kao učinkovit mehanizam koordinacije. Ustvari, predstavnici FMOIT-a ističu da je uloga Međuentitetskog tijela samo stručna i savjetodavna. Zsigurno je ovo tijelo odigralo značajnu ulogu i dalo doprinos identifikaciji problema, razmjeni informacija i stručnim raspravama u oblasti zaštite okoliša, a naročito u periodu kada nije postojalo nadležno tijelo na nivou BiH. Međutim, važno je jasno definisati šta koja institucija ili tijelo radi i tako precizirati odgovornosti u sistemu u kojem postoje i rade brojni nadležni nivoi vlasti, odnosno tijela i institucije u pitanjima zaštite okoliša u zemlji. S obzirom na činjenicu da je BiH na putu da postane zemlja članica Evropske Unije, naročito je važno da pravni okvir u oblasti zaštite okoliša bude ujednačen i što jasniji, posebno kada se uzme u obzir širina i detaljnost EU direktiva iz oblasti okoliša.
- U ovom kontekstu, potrebno je sagledati i prijedlog novog Nacrta Zakona o zaštiti okoliša FBiH, prema kojem ovaj zakon (entitetski) čini pravni osnov za donošenje Odluka Vlade Brčko Distrikta BiH i Vijeća ministara BiH u pitanjima koordinacije i saradnje, kako između različitih nivoa vlasti u BiH tako i sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Predloženi model je posebno nepovoljan za realizaciju PECE projekata u BiH i transpoziciju odredbi Uredbe (EU) 347/2013 u pravni okvir u BiH, a koje se odnose na zaštitu okoliša i za efikasan rad nadležnog državnog tijela za koordinaciju PECE projekata koje BiH treba uspostaviti u skladu sa obavezama što za BiH proizilaze iz ove Uredbe.
- Važeći Zakon o zaštiti okoliša FBiH ne ispunjava u cjelosti zahtjeve EIA i SEA Direktiva, koji su važni za postupak izdavanja dozvola i imaju pozitivne efekte na ubrzavanje postupka izgradnje energetskih infrastrukturnih objekata, a naročito:
 - ne sadrži odredbe koje kao zasebnu fazu postupka izdavanja dozvola definišu utvrđivanje obima procjene uticaja na okoliš (eng. “*scoping*”), što je jedna od obaveza iz EIA Direktive.

- ne sadrži precizno definisane odredbe o postupku provođenja strateške procjene okoliša, učešću javnosti u postupku, davanju mišljenja zainteresovanih strana, usvajanju izvještaja, te kriterijima za donošenje odluke, što su obaveze iz SEA Direktive.
- Važeći Zakon o zaštiti okoliša FBiH ne razlikuje i nedovoljno precizno definiše postupak redovnog periodičnog obnavljanja okolišne dozvole i postupak ponovnog razmatranja koje se vrši na zahtjev zainteresovane strane.
- Pravilnik o pogonima i postrojenjima FBiH ne propisuje izdavanje okolišne dozvole za objekte za proizvodnju električne energije iz biomase, kao ni objekte koji koriste solarnu energiju. Pravilnici o pogonima i postrojenjima u kantonima koji su bili predmet ove analize, također, ne definišu sve vrste i tipove elektroenergetskih postrojenja na obnovljive izvore.
- Neki kantoni primjenjuju svoje zakone o zaštiti okoliša (HNK i SBK), dok drugi kantoni (TK i ZDK) primjenjuju Zakon o zaštiti okoliša FBiH. Zakon o zaštiti okoliša FBiH i kantonalni zakoni o zaštiti okoliša, koji su bili predmet ove analize, sadrže različita rješenja u pogledu rokova, nadležnosti i žalbenog postupka:
 - Rokovi u HNK i SBK su različiti od rokova propisanih Zakonom o zaštiti okoliša FBiH, ali su povoljniji za investitore jer su kraći.
 - U SBK nadležnost za izdavanje okolišnih dozvola postoji i na nivou općina što nije u skladu sa Zakonom o zaštiti okoliša FBiH.
 - U HNK žalbeni organ je Vlada HNK, a protiv rješenja po žalbi Vlade HNK moguće je pokrenuti upravni spor pred nadležnim kantonalnim sudom. Zakon o zaštiti okoliša FBiH kao drugostepeni žalbeni organ utvrđuje FMOIT. U TK i ZDK koji direktno primjenjuju Zakon o zaštiti okoliša FBiH drugostepeni organ je FMOIT, ali i u SBK koji ima svoj vlastiti kantonalni zakon o zaštiti okoliša (SBK).
- Web stranice nadležnih kantonalnih ministarstava često nisu ažurirane ili ne sadrže jasno objavljene zakone i pozakonske propise, sa svim njihovim izmjenama i dopunama.
- Nacrt novog Zakona o zaštiti okoliša FBiH iz 2017. godine sadrži kvalitetnija rješenja, koja u odnosu na važeći Zakon o zaštiti okoliša FBiH jasnije i preciznije definišu postupak izdavanja okolišnih dozvola. Prema tekstu Nacrta novog zakona, sve faze u postupku odobravanja projekta sa aspekta okoliša jasno su definisane i naslovljene te hronološki izložene, uključujući pokretanje postupka, uključivanje nadležnih organa, jedinica lokalne samouprave, organizacija i drugih strana u najranijoj fazi postupka, provođenje procjene uticaja, izradu studije, javne rasprave, ocjenu i odobravanje studije, razmatranje

prekograničnih uticaja. Nacrt novog Zakona sadrži mjere koje su naročito preporučene za ubrzavanje postupka izgradnje energetske infrastrukture, uključujući i fazu ranog planiranja i utvrđivanja obima procjene, te je definisan postupak provođenja strateške procjene okoliša za strategije, programe i planove. Međutim, Nacrt zakona i dalje sadrži iste odredbe o Međuentitetskom tijelu (Član 125.) pa je stoga potrebno prethodno razjasniti ovo pitanje kako bi se osigurao funkcionalan, efikasan i odgovoran sistem zaštite okoliša u BiH.

5.9. PREPORUKE

- Potrebno je institucionalizirati koordinaciju u oblasti zaštite okoliša na državnom nivou u okviru nadležnog Odjela MVTiEO za sektor okoliša kako bi se omogućila koordinacija i saradnja nadležnih entitetskih resornih ministarstava u izdavanju potrebnih dozvola u projektima koji prevazilaze uticaj na samo jedan entitet ili imaju uticaj i na susjedne države. Isto tako, potrebno je uspostaviti mehanizme i instrumente praćenja, evaluacije i izvještavanja u oblasti zaštite okoliša na državnom nivou. Ovo je naročito važno u kontekstu implementacije PECE projekata, budući da *Smjernice za racionalizaciju postupka procjene uticaja na okoliš*, koje je izdala Evropska komisija u vezi sa implementacijom ovih projekata, preporučuju da nadležna državna tijela za koordinaciju provedbe PECE projekata u zemlji potpisnici Ugovora o EZ imaju značajnu ulogu u pogledu koordiniranja izdavanja okolišnih dozvola i provođenja postupka javnih konsultacija u saradnji sa nadležnim entitetskim ministarstvima i nadležnim tijelima susjednih država.
- Donošenje propisa na nivou BiH kojim bi se jasno definisala uloga, koraci i odgovornost svih sudionika u sektoru zaštite okoliša, uključujući MVTiEO Odjel za zaštitu okoliša i Međuentitetsko tijelo, bio bi dobar korak u pravcu jačanja ukupnih resursa BiH, koji bi omogućili ispunjavanje međunarodnih obaveza BiH u oblasti zaštite okoliša, kao i efikasnu koordinaciju i saradnju.
- Nadležnost i uloga Međuentitetskog tijela propisani članovima 125., 126. i 127. Nacrta novog Zakona o zaštiti okoliša FBiH trebali bi biti sagledani u kontekstu nadležnosti entiteta i države i preciznijeg definisanja stručne i savjetodavne uloge ovog tijela, kako bi se izbjegla osporavanja “valjanosti pravnog osnova” i preklapanje nadležnosti međudržavne i međuentitetske koordinacije i saradnje sa MVTiEO Odjelom za zaštitu okoliša. Nakon razjašnjenja ovih pitanja, usvajanje Nacrta novog Zakona o zaštiti okoliša FBiH je potrebno podržati zbog toga što ovaj Nacrt propisuje sve mjere propisane EIA i SEA Direktivama, poput uvođenja obavezne “scoping” faze za utvrđivanje obima procjene uticaja na okoliš i precizno definisanje postupka provođenja strateške procjene uticaja na okoliš. Pored toga, kada je u pitanju izdavanje okolišnih dozvola, Nacrt zakona razlikuje postupak periodičnog (redovnog) obnavljanja postupka od postupka razmatranja okolišne dozvole na zahtjev zainteresirane strane. Konačno, potrebno je imati u vidu da član 69.

Nacrta novog Zakona propisuje da se okolišna dozvola ishoduje nakon pribavljene urbanističke saglasnosti, dok je prema važećim zakonima koji regulišu oblast građenja u FBiH, redosljed obrnut. U postojećem postupku ishodaženja dozvola okolišna dozvola se pribavlja prije urbanističke saglasnosti. Stoga je vrlo važno da usvajanje novog Zakona prate i izmjene relevantnih zakona u FBiH kako se postupak ishodaženja dozvola za građenje ne bi blokirao.

- Pravilnikom o pogonima i postrojenjima FBiH, koji definiše pogone i postrojenja u nadležnosti FMOIT-a, potrebno je definisati i nadležnosti za izdavanje okolišnih dozvola za postrojenja na biomasu i solarna postrojenja. Iako tehnički dio Pravilnika nije bio predmet ove analize, opći je utisak da je nadležnost iz oblasti okoliša bolje i jednostavnije uređena od drugih sektora i da nadležni organi u FBiH rade brže i efikasnije. Kako je teritorija FBiH mali prostor, a većina energetskih infrastrukturnih postrojenja utiče na širu okolinu (ne samo lokalnu), jačanje kapaciteta u okviru nadležnih tijela FBiH treba biti jedan od prioriteta. Također je važno izbalansirati potrebu za stručnjacima iz različitih tehnologija sa ograničenim resursima i potrebama u FBiH.
- Primjena Zakona o zaštiti okoliša FBiH u TK i ZDK (i još tri druga kantona u FBiH) ukazuje da je ovaj model puno jednostavniji i efikasniji te osigurava jednak postupak za sve investitore. Stoga bi trebalo razmotriti mogućnost primjene novog Zakona o zaštiti okoliša u FBiH (po usvajanju) i u drugim kantonima koji imaju vlastite kantonalne zakone o zaštiti okoliša i koji po prethodnoj analizi sadrže drugačija rješenja od Zakona o zaštiti okoliša FBiH, koja investitore mogu dovesti u neravnopravan položaj. Sa aspekta zaštite okoliša, teritorija FBiH je jako mala pa se može postaviti pitanje svrsishodnosti postojanja velikog broja zasebnih zakona o zaštiti okoliša. Isti pristup bi se mogao sugerisati i za Pravilnik o pogonima i postrojenjima. Međutim, zajedničko djelovanje i usaglašen interes i potrebe FBiH i kantona u ovoj oblasti je svakako preduvjet za ovakav pristup. Ukoliko se, pak, kantoni (ili neki kantoni) i dalje odluče za postojanje vlastitih kantonalnih zakona o zaštiti okoliša onda bi takve kantonalne zakone trebalo u potpunosti usaglasiti sa Zakonom o zaštiti okoliša FBiH, te međusobno harmonizirati.
- Potrebno je povećati stepen transparentnosti rada nadležnih kantonalnih ministarstava i učiniti sve relevantne informacije (zakoni, akti, odluke) dostupnim javnosti. Posebno bi korisno bilo sačiniti Smjernice za investitore, u kojim bi se na kratak i jednostavan način objasnio postupak za izdavanje okolišnih dozvola, nadležne institucije i rokovi.

6. PREGLED I ANALIZA SEKTORA KONCESIJA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE (FBiH)

6.1. ULOGA KONCESIJA U IZGRADNJI ENERGETSKE INFRASTRUKTURE

6.1.1. Uvodne napomene

Koncesije su, pored javno-privatnog partnerstva (JPP), široko prepoznate kao koncept i pravni osnov za poticanje investicija.⁹² Značaj koncesija u energetske sektoru može biti veliki, s obzirom na to da je energetska infrastruktura često povezana sa iskorištavanjem određenog prirodnog resursa (npr. vodotoka, uglja, nafte/plina) ili sa pružanjem javnih usluga (npr. opskrbljivanje toplotnom/električnom energijom). Koncesije su i važan instrument u dugoročnom razvoju druge infrastrukture i strateških usluga u zemlji. Također, koncesije doprinose razvoju tržišne konkurencije i omogućavaju iskorištavanje stručnog znanja iz privatnog sektora, kao i podsticaj učinkovitosti i inovacija.

Koncesije se različito definiraju u različitim pravnim režimima širom svijeta. Uglavnom se odnose na oblast iskorištavanja prirodnih resursa radi ostvarivanja prihoda, ali se i često dovode u vezu sa JPP. Sljedeća definicija koncesija se može, na primjer, naći na web stranici EU: “Koncesioni ugovor koriste javna tijela za pružanje usluga ili izgradnju infrastrukture. Koncesije podrazumijevaju ugovorni odnos između organa javne vlasti i privrednih subjekata (koncesionar). Privredni subjekti pružaju usluge ili izvode radove i data im je dozvola da pružaju usluge ili izvode radove”.⁹³ Međutim, “koncesije” nisu definirane u Ugovoru o Evropskoj zajednici ili drugim izvorima primarnog zakona EU. U relevantnom sekundarnom pravu EU⁹⁴, koncesije se smatraju javnim ugovorima i usko su povezane sa javnim nabavkama, gdje se spominju dvije vrste koncesija: koncesije za javne radove i koncesije za usluge. Iako se ne smatraju koncesijama u pravom smislu riječi, već više kao dozvolama, koncesije na iskorištavanje prirodnih resursa, s obzirom da su već duboko uvriježene u pravnu i praktičnu terminologiju velikog broja zemalja, su zadržane u sekundarnom pravu EU.

U Bosni i Hercegovini, koncesije se uglavnom tumače i primjenjuju u tom bazičnom smislu iskorištavanja prirodnih resursa, a u toku su postupci usaglašavanja zakonskih okvira kako na nivou Federacije BiH tako i kantona. Sa rastućim interesom za oblast JPP, koncesije se često pogrešno tumače kao jedan od oblika JPP ili čak kao i sinonimi.

Ustvari su koncesije jedan od pravnih osnova za JPP model u kojem se plaćanje privatnom partneru, djelimično ili u potpunosti, vrši na osnovu korištenja predmetne javne usluge, odnosno u kojem se rizik potražnje prenosi na privatnog partnera.⁹⁵ U Hrvatskoj se, nakon usaglašavanja Zakona o koncesijama sa EU pravnim naslijeđem, uspostavila jasna veza između koncesija i JPP,

⁹²SIGMA (2009), Strukovni pregled: Koncesije i javno-privatna partnerstva u Bosni i Hercegovini, Finalni izvještaj

⁹³http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/concessions_en

⁹⁴ Directive 2014/23/EU on the Award of the Concession Contracts; Directive 2014/24/EU on Public Procurement; Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors; Regulation (EU) 2015/2172 amending Directive 2014/23/EU; and Regulation (EU) 2015/1986) on establishing standard forms for the publication of notices in the field of public procurement.

⁹⁵Zakon o javno-privatnom partnerstvu (2016) Službeni glasnik ZDK br. 06/16, dostupan na www.zdk.ba

na način da se koncesije na javne usluge i koncesije na javne radove smatraju “koncesijama sa obilježjima JPP” i dodjeljuju se u skladu sa pravnim okvirom iz oblasti JPP.⁹⁶

S obzirom na ilustrovanu kompleksnost zakonskog okvira u oblasti koncesija, te direktnu korelaciju koju koncesije imaju sa investicije, naročito u oblasti energije, USAID EIA se odlučio da pripremi Pregled i analizu sektora koncesija u Federaciji BiH i u četiri pilot kantona (Analiza). Analizom će se predstaviti i komparirati međunarodna praksa i EU okvir sektora koncesije sa postojećim pravnim okvirom za koncesije u FBiH i četiri pilot kantona (Zeničko-dobojski, Tuzlanski, Hercegovačko-neretvanski i Srednjobosanski), sa ciljem davanja preporuka za unapređenje postojećeg zakonskog okvira.

6.2. MEĐUNARODNA PRAKSA I EVROPSKI OKVIR SEKTORA KONCESIJA

S obzirom na ubrzan razvoj i sve veće korištenje koncesija i drugih oblika javno-privatnog partnerstva za realizaciju velikih i značajnih projekata u protekla dva desetljeća⁹⁷, vodeće međunarodne finansijske organizacije sačinile su nekoliko dokumenata koji predstavljaju sublimaciju najbolje međunarodne prakse iz ove oblasti i smjernica za zakonodavce u zemljama u razvoju za izradu vlastitih zakonodavnih okvira.

Tako je Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) pripremila i objavila u 2001. godini *Legislativni vodič o privatno finansiranim infrastrukturnim projektima (Vodič)*⁹⁸, a potom i *Model legislativnih odredbi o privatno finansiranim infrastrukturnim projektima (Model zakona)*⁹⁹, koji je objavljen u julu 2003. godine. Vodič daje općenite preporuke zakonodavcima kako uspostaviti učinkovit zakonodavni i institucionalni okvir za koncesije, a Model zakona sadrži 51 “ogledni član” kojim se praktično razrađuju osnovne preporuke i principi iz Vodiča.

Polazeći od ova dva UNCITRAL-ova dokumenta kao osnove, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) objavila je dokument pod nazivom *Osnovni elementi zakona o koncesijama (OECD Model zakon)*.¹⁰⁰ OECD Model zakon je dizajniran za primjenu u zemljama Istočne Evrope i Centralne Azije i uključuje koncesije za korištenje prirodnih bogatstava. Najznačajniji ciljevi OECD-ovog Modela zakona su: i) uspostava transparentnog okvira za postupak izbora koncesionara; ii) jasno i precizno definisanje postupka dodjele koncesija, ako se odvija putem direktnih pregovora ili samoinicijativne ponude; iii) mogućnost da kreditor preuzme

⁹⁶Zakon o koncesijama (2017) Narodne novine Republike Hrvatske broj 69/17, dostupan na www.zakon.hr

⁹⁷ Green Paper on Public-private Partnerships and Community law on Public contracts and Concessions, European Commission, 2004.

⁹⁸UNCITRAL Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects, 2001., dostupno na: <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/guide/pfip-e.pdf>

⁹⁹ UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects, 2003., dostupno na: https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf

¹⁰⁰ OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements, 1999-2000.

poslovanje koncesionara; iv) pravna sigurnost, odnosno osiguranje zaštite interesa koncesionara u slučaju promjene zakona.

Važnost koncesija i njihovu sve veću upotrebu prepoznala je i Evropska Unija. Tako je u okviru ukupnog legislativnog paketa¹⁰¹, donešena i Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama (Direktiva)¹⁰² koja je stupila na snagu 28. marta 2014. godine. Države članice bile su dužne transponirati je u domaće zakonodavstvo do 18. aprila 2016. godine.

Osnovna svrha Direktive je provedba glavnih načela Ugovora o funkcionisanju EU¹⁰³ (transparentnost, nediskriminacija, jednako postupanja prema svim učesnicima i uzajamnosti) u oblasti koncesija, te organizacija postupka dodjele koncesija na ujednačen način u svim državama članicama uz smanjenje birokracije i administrativnih procedura.

Ključne novine koje je Direktiva uvela u sektor koncesija odnose se na definisanje pojma koncesija i pravila za utvrđivanje dužine trajanja koncesionog ugovora. Isto tako, novine se odnose na utvrđivanje vrijednosti projekata za koje je primjena Direktive obavezna te na pravnu zaštitu učesnika u postupku dodjele koncesija.

EU Direktiva koncesije definira kao teretne¹⁰⁴, pisane ugovore za obavljanje javnih radova ili javnih usluga na osnovu kojih koncesionar pruža određene javne usluge ili izvršava javne radove, a naknada koncesionara se sastoji u pravu da naplaćuje potrošačima usluge ili radove. U ovom odnosu koncesionar preuzima rizik nemogućnosti povrata uloženog kapitala u projekat. Direktiva upravo ovaj prenos rizika na koncesionara smatra ključnim elementom za određivanje da li se jedan ugovor može smatrati ugovorom o koncesijama.¹⁰⁵

Direktiva nadalje određuje da ugovor o koncesiji mora imati ograničen rok trajanja kako se tržišna konkurencija ne bi trajno narušila.¹⁰⁶ Međutim, Evropska Komisija je istovremeno prepoznala i veliku različitost koncesija, njihove posebnosti i specifičnosti, te stoga izričito ne propisuje maksimalnu dužinu trajanja koncesija, već umjesto toga nalaže da za koncesije koje traju više od pet godina rok ne smije biti toliko dug da se onemogućí konkurencija i stvori monopol, ali da ipak koncesija treba biti dovoljno duga da investitor ima mogućnost da povрати uloženi kapital.

Ograničavanje trajanja koncesije je, između ostalog, izvršeno i iz razloga što su javni ugovori u pojedinim zemljama članicama EU potpisivani na neograničeni rok, što je dovodilo do narušavanja unutarnjeg tržišta EU.

¹⁰¹ Isti dan na snagu su stupile i Direktiva 2014/24/EU o javnoj nabavi i Direktiva 2014/25/EU o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga.

¹⁰² Direktiva 2014/23/EU Evropskog Parlamenta i Vijeća od 26. februara 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji (OJEU L 94, 28/03/2014, p. 1).

¹⁰³ Treaty on the Functioning of the European Union, OJEU C202, 7. June 2016.

¹⁰⁴ Ugovori koji sadrže finansijsku obavezu.

¹⁰⁵ Recital 18. uvodnog dijela Direktive.

¹⁰⁶ Recital 52. u vezi sa Članom 18. Direktive.

Primjena Direktive obavezna je samo na veće koncesione projekte čija vrijednost prelazi 5.186.000 EUR.¹⁰⁷ Svakako, ne postoji prepreka da se odredbe Direktive primjenjuju i na dodjelu ugovora o koncesijama ispod navedenog praga, ali ovakva odredba ostavlja mogućnost primjene jednostavnije procedure dodjele koncesija za manje koncesione projekte, ali koja mora poštivati osnovna načela Ugovora o funkcionisanju EU.

I na kraju, Direktiva propisuje izričitu primjenu “Direktiva o pravnim lijekovima”¹⁰⁸ i na sektor koncesija. U osnovi, ove direktive propisuju obavezu uspostavljanja učinkovitog i neovisnog sistema preispitivanja odluka putem kojeg neuspjeli učesnici u postupku imaju pravo izjaviti žalbu protiv bilo koje odluke donesene u proceduri dodjele koncesija. Odluku po žalbi mora donijeti nezavisno tijelo koje posjeduje dovoljno kapaciteta da osigura učinkovitost i efikasnost cjelokupnog sistema. Ugovor o koncesiji se ne smije zaključiti prije isteka “perioda mirovanja”, koji ne može biti kraći od 10 dana.

U daljem tekstu slijedi pregled i analiza zakonodavnog okvira sektora koncesija u FBiH i međusobne usklađenosti zakona o koncesijama, sa osvrtom na državni Zakon o koncesijama BiH, i primarnim fokusom na Zakon o koncesijama FBiH i četiri kantonalna zakona o koncesijama u četiri “pilot” kantona u FBiH – Srednjobosanski kanton (SBK), Tuzlanski kanton (TK), Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK) i Zeničko-dobojski kanton (ZDK).

¹⁰⁷ Član 8. Direktive.

¹⁰⁸ Direktiva Vijeća 89/665/EEC od 21. decembra 1989. godien (OJEU L 395, 30/12/1989, p. 33-35) i Direktiva Vijeća 92/13/EEC od 25. februara 1992 (OJEU L 76, 23/3/1992, p. 14–20).

6.3. PRAVNI OKVIR U FBiH

6.3.1. Zakon o koncesijama BiH

Zakon o koncesijama BiH¹⁰⁹ je donesen 2002. godine. Ovaj državni zakon posebno je važan kod dodjele koncesija za izgradnju velikih elektroenergetskih projekata, poput hidrocentrala na pograničnim rijekama, čija izgradnja ima uticaj na režim voda u BiH (oba entiteta) i u susjednim državama, u kojim slučajevima je nivo BiH nadležan za dodjelu koncesije. Provedba projekata od interesa za Energetsku zajednicu (Project of Energy Community Interest – PEI) na teritoriji BiH i realizacija projekata kroz WB6¹¹⁰ inicijativu spadaju u ovu kategoriju projekata, pošto su svi ovi projekti po svojoj prirodi regionalnog i međudržavnog karaktera.

U ocjeni koncesionog sistema u BiH koji je provela Evropska Banka za Obnovu i Razvoj (EBRD) 2012. godine¹¹¹, Bosna i Hercegovina je dobila dosta visoke ocjene za učinkovitost i usklađenost domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima i praksom.¹¹² Ocjena EBRD-a odnosi se upravo na Zakon o koncesijama BiH, jer entitetski i kantonalni zakoni o koncesijama nisu bili uključeni u postupak ocjene. Postupak je obuhvatio i Zakon o javnim nabavkama BiH, pošto je oblast javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva također bila predmet ocjene.¹¹³

Zbog izostanka konsenzusa vladajućih struktura da se koncesije dodjeljuju na nivou BiH, odsustva dijaloga i strateške vizije korištenja zajedničkih energetske kapaciteta u zemlji i regiji, do danas nije dodijeljena ni jedna koncesija na nivou BiH.

6.3.2. Zakon o koncesijama FBiH

Oblast koncesija u FBiH uređena je Zakonom o koncesijama FBiH¹¹⁴ kojim su definisana osnovna načela koncesionog sistema u FBiH, prirodna bogatstva i djelatnosti od općeg interesa koji mogu biti predmet koncesije, nadležnosti za dodjelu koncesije, postupak dodjele koncesija, rad i nadležnost Komisije za koncesije FBiH, te druga pitanja od značaja za sistem koncesija u FBiH.

¹⁰⁹ Zakon o koncesijama Bosne i Hercegovine ("Sl. glasnik BiH" br. 32/02 i 56/04).

¹¹⁰ Inicijativa za 6 zemalja Zapadnog Balkana (Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Albanija, Kosovo (bez prejudiciranja pozicije ili statusa i u skladu sa UNSCR 1244/1999 i Mišljenjem ICJ-a o proglašenju nezavisnosti Kosova).

¹¹¹ EBRD, Concession / PPP Laws Assessment 2011 – Cover Analysis Report, maj 2012. godine.

¹¹² Po ocjeni EBRD-a, od 33 zemlje Bosna i Hercegovina se nalazi pri vrhu liste u grupi zemalja sa Hrvatskom i Slovenijom, koje su dobile visoke ocjene za usklađenost i učinkovitost sistema koncesija. Zakonski okvir sistema koncesija BiH ocijenjen je puno bolje od sistema koncesija, na primjer, u Poljskoj, Rumuniji i nekim drugim zemljama članicama EU.

¹¹³ Zakon o javno-privatnom partnerstvu nije donesen na nivou BiH tako da je ova oblast isključena iz ocjene koja je data za BiH.

¹¹⁴ "Sl. novine FBiH", br. 40/02 i br. 61/06.

Član 5. Zakona FBiH koncesiju definiše kao: “pravo obavljanja privrednih djelatnosti korištenjem prirodnih bogatstava, dobara u općoj upotrebi i obavljanja djelatnosti od općeg interesa određenih ovim zakonom”.

6.3.2.1. Predmet koncesija u energetsom sektoru

Član 3. Zakona FBiH utvrđuje listu prirodnih bogatstava, objekata i djelatnosti koji mogu biti predmet koncesije u FBiH, uključujući energetske resurse.

Član 3. glasi:

“Član 3.

(...)

- 1. korištenje vodotoka i drugih voda na prostoru ili od interesa za dva ili više kantona;*
- 2. izgradnju hidroenergetskih objekata instalisane snage više od 5 MW;*
- 3. izgradnju i korištenje hidroakumulacija na prostoru ili od interesa za dva ili više kantona;*
- 4. istraživanje ili korištenje energetske i drugih mineralnih sirovina...”*

Član 6. Zakona FBiH dalje propisuje slučajeve u kojima Vlada FBiH odlučuje o dodjeli koncesija, uključujući i energetske sektor:

“Član 6.

Vlada Federacije odlučuje o dodjeli koncesije za:

(...)

2. korištenje vodotoka i drugih voda na prostoru ili od interesa za dva ili više kantona;

3. izgradnju hidroenergetskih objekata snage više od 5 MW;

(...)

5. izgradnju, korištenje i upravljanje cjevovodima za transport nafte i gasa i uskladištenje u cjevovodima i terminalima

(...)”

6.3.2.2. Koncesija za izgradnju postrojenja na obnovljive izvore (OIK)

Zakon o koncesijama FBiH nije propisao dobijanje koncesije kao uvjet za izgradnju elektroenergetskih objekata koji koriste obnovljive izvore energije (na primjer vjetroelektrane, solarne elektrane, elektrane na biomasu) što se razlikuje od zakonskih rješenja u pojedinim kantonima.

6.3.2.3. Učesnici u postupku dodjele koncesija

Ministarstva FBiH, ili druga tijela koja Vlada FBiH odredi za dodjelu koncesija imaju ulogu koncesora u postupku dodjele koncesija na nivou FBiH. Ova ministarstva i tijela imaju nadležnost prevashodno za donošenje odluka o potencijalnim koncesijama, pripremu odgovora na samoinicijativne ponude i za provođenje postupaka za odobravanje koncesija, uključujući pregovore sa potencijalnim koncesionarima. Prethodna saglasnost Vlade FBiH je potrebna za pokretanje postupaka za dodjelu koncesija navedenih u članu 6. Zakona FBiH. Cjelokupan postupak podliježe kontroli Vlade FBiH i Komisije za koncesije FBiH, koja je formirana kao stručno, autonomno i stalno tijelo, slično Komisiji za koncesije BiH.

Prema odredbi člana 5. Zakona FBiH, Komisija za koncesije FBiH djeluje u svojstvu Specijalne zajedničke komisije za koncesije FBiH u slučaju kada se predmet koncesije prostire na teritoriji dva ili više kantona, ili u slučaju spora o nadležnosti između FBiH i kantona, i u tom slučaju broji 9 članova, od kojih je sedam stalnih članova Komisije, a dva člana koja se mijenjaju dolaze iz općina na čijem teritoriju se nalazi predmet koncesije.¹¹⁵

Izmjenama i dopunama Zakona FBiH iz 2006. godine uvedena je obaveza pribavljanja i saglasnosti općinskog vijeća lokalne zajednice na čijem se području dodjeljuje koncesija kada se posljedice dodjele koncesije pretežno odnose na jednu općinu. Vlada FBiH donosi konačnu odluku o dodjeli koncesije.

Uloga Parlamenta FBiH ogleda se kroz imenovanje članova Komisije za koncesije FBiH na prijedlog Vlade FBiH, te usvajanje Izvještaja o radu Komisije za koncesije FBiH. Isto tako, Dokument o politici dodjele koncesije, koji na prijedlog Komisije za koncesije FBiH usvaja Vlada FBiH, se dostavlja Parlamentu FBiH kao informacija.

¹¹⁵ Član 9. stav 2. Zakona FBiH.

6.3.2.4. Postupak dodjele koncesije

Zakon o koncesijama FBiH poznaje dva postupka dodjele koncesija: 1) javni poziv i 2) samoinicijativna ponuda.

Dodjela koncesija putem javnog poziva bi trebala biti osnovni način dodjele koncesija u skladu sa Zakonom FBiH. U ovom postupku nadležno resorno ministarstvo je dužno izraditi studiju ekonomske opravdanosti i tačno definisati kriterije za izbor najboljeg koncesionara¹¹⁶. Dodjela koncesija putem samoinicijativne ponude je, pak, predviđena kao izuzetak. Tako član 28. Zakona FBiH glasi:

“Član 28.

U slučaju da ponuđač ministarstvu podnese prijedlog za koncesiju za koju nije raspisan javni tender, ministarstvo procjenjuje da li postoji javni interes za tu koncesiju.

Pri procjeni prijedloga iz stava 1. ovog člana uzima se u obzir naročito:

- *da projekat koji je predmet predložene koncesije može biti ostvaren samo u slučaju ako se koristi proces, projektovanje, metodologija ili koncept inženjeringa na koje ponuđač polaže isključiva prava;*
- *hitnost pružanja usluga ili postojanja infrastrukture za javnu upotrebu.*

(...)”

Iz gore navedenih odredbi proizilazi da se samoinicijativna ponuda treba razmatrati samo u dva slučaja: i) ako ponuđač polaže isključiva prava na određenu metodologiju ili novi proces rada, i, ii) ukoliko je davanje koncesije hitno zbog pružanja usluga ili izgradnje infrastrukture za javnu upotrebu. U svim drugim slučajevima dodjela koncesije bi trebala biti provedena putem raspisivanja javnog poziva i provođenja tenderskog postupka za odabir najboljeg ponuđača. Član 40. Pravila o dodjeli koncesija¹¹⁷, također, propisuje da je u slučaju pristizanja više samoinicijativnih ponuda, potrebno raspisati javni poziv.

¹¹⁶ Član 24. Zakona FBiH.

¹¹⁷ Pravila o dodjeli koncesije FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 68/06, 87/11).

U proteklom periodu ni jedna koncesija na nivou FBiH nije dodijeljena putem javnog poziva, a svega nekoliko njih, i to iz oblasti energetike (HE “Vranduk” i HE “Janjići”, HE “Mostarsko blato”, te male HE “Novakovići” i HE “Zapeče”), je dodijeljeno putem samoinicijativne ponude. Tako da je dodjela koncesija putem samoinicijativne ponude u FBiH pravilo a ne izuzetak kako je zakonom propisano. Organi vlasti FBiH pravdaju ovakvo postupanje nadležnih organa nedostatkom finansijskih sredstava u budžetu za izradu studija ekonomske opravdanosti projekta koje su preduvjet za donošenje odluka o pristupanju koncesiji, pa tako pripremu ovog ključnog dokumenta prepuštaju budućim koncesionarima.

6.3.2.5. Postupak po samoinicijativnoj ponudi

Zakon o koncesijama FBiH postupak dodjele koncesije putem samoinicijativne ponude uređuje samo u jednom članu. Tako je članom 28. propisano da nadležno resorno ministarstvo vrši procjenu postojanja javnog interesa za dodjelu koncesije za koju je pristigla samoinicijativna ponuda, te da vrši pregovore sa ponuđačem nakon pribavljanja ovlaštenja od Komisije za koncesije FBiH. Međutim, detaljnije uređenje postupka dodjele koncesije putem samoinicijativne ponude sadržano je u Pravilima o postupku dodjele koncesija FBiH. Poglavlje IV Pravila¹¹⁸ sadrži 10 članova koji uređuju postupak pregovaranja, kojim je propisana maksimalna dužina trajanja pregovora (90 dana), obavezni sadržaj okvira za pregovore koje sačinjava nadležno ministarstvo, te kontrola pregovora od strane Komisije za koncesije FBiH. Dalje, član 33. stav 2. Pravila o postupku dodjele koncesija FBiH propisuje i sadržaj okvira za pregovore: “obim i sadržaj predmeta koncesije, uvjete investiranja i rokove izgradnje, način, vrijeme i uvjete korištenja predmeta koncesije, obaveze u oblasti zaštite okoliša, cijenu i usklađivanje cijene proizvoda-usluge koja će se proizvoditi-pružati građanima korištenjem predmeta koncesije, podatke o vrijednosti koncesione naknade, te podatke o depozitu”.

6.3.2.6. Priprema studije ekonomske opravdanosti

Član 23. (1) Zakona FBiH propisuje da “koncesor¹¹⁹ izrađuje studiju ekonomske opravdanosti za svaki projekat predviđen za davanje na koncesiju prije javnog pozivanja potencijalnih ponuđača”. Međutim, član 24. (2) Zakona FBiH predviđa izuzetak od ovog pravila.

¹¹⁸Članovi 30-39 Pravila o postupku dodjele koncesije FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 68/06, 87/11).

¹¹⁹Nadležno ministarstvo

Član 24. (2) glasi:

“(…)

U slučaju da koncesor nije izradio studiju o ekonomskoj opravdanosti, Komisija može zahtijevati da javni poziv uključuje obavezu ponuđača da izradi studiju o ekonomskoj opravdanosti u sklopu koje će biti sadržane procjene u cilju zaštite okoliša. Studija o ekonomskoj opravdanosti razmatra se pri procjeni kriterija na osnovu kojih se vrši dodjela koncesija”.

Zakon o koncesijama FBiH ne sadrži izričitu odredbu o obavezi izrade studije ekonomske opravdanosti od strane potencijalnog koncesionara u slučaju podnošenja samoinicijativne ponude, ali je takva odredba sadržana u članu 31. (2) Pravila o postupku dodjele koncesije¹²⁰ i u praksi je uobičajena pojava. Ponuđači koji ne dostave studiju se isključuju iz daljeg postupka natjecanja, a studije koje podnesu zainteresirani ponuđači ocjenjuje Komisija za koncesije FBiH dodjeljujući im određen broj bodova u postupku evaluacije ponuda.

6.3.2.7. Faza postupka u kojoj se pribavlja koncesija

Zakon o koncesijama FBiH ne propisuje u kojoj fazi postupka ishoda dozvola je potrebno pribaviti koncesiju. Većina investitora zahtjev za koncesiju podnosi u ranoj fazi postupka, neposredno nakon izrade studije izvodljivosti i prije podnošenja zahtjeva za urbanističku saglasnost.

6.3.2.8. Registar koncesija

Zakon o koncesijama FBiH ne propisuje obavezu uspostave i vođenja registra koncesija u FBiH, što je do sada isticano kao jedan od većih nedostataka koncesionog sistema u FBiH.¹²¹ Tako su Izvještaji Komisije za koncesije FBiH, koji se godišnje podnose Parlamentu FBiH, jedini izvor informacija o dodijeljenim koncesijama na nivou FBiH.

6.3.2.9. Koncesiona naknada i raspodjela prihoda

Zakon o koncesijama FBiH ne sadrži odredbe o načinu utvrđivanja visine koncesione naknade, izuzev odredbe da koncesiona naknada predstavlja bitan elemenat ugovora o koncesijama. Članom 21. Zakona FBiH propisano je da će pravila o utvrđivanju koncesione naknade donijeti Komisija za koncesije FBiH.

Zakon o koncesijama FBiH ne sadrži odredbu o raspodjeli prihoda od koncesionih naknada između pojedinih nivoa vlasti u FBiH (Federacija, kanton, općina). Članom 66. Pravila o dodjeli koncesije

¹²⁰ “Sl. novine FBiH”, br. 68/06, 87/11.

¹²¹ Više o tome vidjeti: “Izvještaj revizije učinka Upravljanja koncesijama u Federaciji Bosne i Hercegovine”, Ured za reviziju institucija u FBiH, Sarajevo, februar 2011. godine i OECD/SIGMA, Finalni izvještaj: Strukovni pregled, Koncesije i javno-privatna partnerstva u BiH, novembar 2008 – septembar 2009.

propisano je da koncesione naknade predstavljaju prihod Budžeta FBiH i da se njihova raspodjela vrši u skladu sa Zakonom o pripadnosti javnih prihoda u FBiH.¹²² Međutim, ovaj Zakon ne sadrži odredbu o načinu raspodjele prihoda od koncesionih naknada u FBiH. Naknade od koncesija koje su dodijeljene na nivou FBiH se prikupljaju na zaseban podračun budžeta FBiH i koristi se za potrebe budžetskih korisnika u skladu sa Zakonom o izvršenju budžeta FBiH koji se donosi za svaku fiskalnu godinu. Raspodjela koncesione naknade na kantonalnom nivou u nekim kantonima definisana je kantonalnim zakonima o koncesijama, a u drugim različitim podzakonskim aktima – pravilnicima, uredbama i odlukama. Procenat (%) raspodjele prihoda od koncesionih naknada između kantona i jedinica lokalne samouprave različit je od kantona do kantona.

6.3.2.10. Pravni lijekovi i pravna zaštita

Mogućnost pravne zaštite je prema odredbama Zakona o koncesijama FBiH ograničena. Zakon o koncesijama FBiH dozvoljava mogućnost preispitivanja samo odluka Komisije i to u samo dva zakonom određena slučaja.

Član 20. Zakona FBiH glasi:

“Na osnovu zahtjeva za preispitivanje odluka Komisije, podnesenog u roku od 60 dana od dana donošenja odluke, ili po službenoj dužnosti, Komisija može nakon preispitivanja odluke istu preinačiti ili poništiti u slučajevima:

- *ako je utvrđena nova činjenica koja bi uticala na donošenje drugačije odluke da je bila poznata u vrijeme donošenja odluke i*
- *ako zainteresirana strana nije bila u mogućnosti da se iz opravdanih razloga izjasni o odluci”.*

Izjavljivanje žalbe protiv odluka resornog ministarstva, Vlade FBiH ili drugih aktera u postupku dodjele koncesija nije omogućeno, a o prigovorima protiv odluka Komisije ponovno odlučuje sama Komisija, što nije u skladu sa EU Direktivom o koncesijama koja nalaže da o odlukama po žalbi mora odlučivati nezavisno, stručno tijelo.

6.3.2.11. Rokovi

U skladu sa Zakonom FBiH, maksimalan rok na koji se može zaključiti koncesija na nivou FBiH je 30 godina. Izuzetno ako se radi o većim ulaganjima za koja je potreban duži vremenski period, Zakon o koncesijama FBiH propisuje da se koncesija može zaključiti i na duži rok, odnosno maksimalno na 50 godina.¹²³ U period trajanja koncesije ulazi i period izgradnje objekta, što za veće elektroenergetske objekte može trajati i više godina.

¹²² Zakon o pripadnosti javnih prihoda u FBiH (br. 22/06, 43/08, 22/09 i 35/14; 57/15; 94/15)

¹²³ Član 29., stav 2 Zakona FBiH

Drugi rokovi za postupanje u postupku su definisani Pravilima o postupku dodjele koncesije FBiH.¹²⁴ Tako je rok za odobravanje studije ekonomske opravdanosti 30 dana od dana dostavljanja studije Komisiji za koncesije FBiH; rok za odabir napovoljnije ponude je 30 dana; rok za zaključenje ugovora je 60 dana od dana donošenja odluke o dodjeli koncesije. Rok za trajanje javnog poziva, odnosno za podnošenje ponuda, nije propisan ovim Pravilima već se određuje u svakom javnom pozivu.

6.3.2.12. Pravna sigurnost - zaštita koncesionara u slučaju promjene zakona

Zakon o koncesijama FBiH je prvi zakon o koncesijama na teritoriji FBiH i ne sadrži odredbe o zaštiti postojećeg statusa koncesionara. Član 37. i 38. Zakona FBiH je propisao obavezu zaključivanja ugovora o koncesijama sa svim korisnicima prirodnih bogatstava za koje je predviđena dodjela koncesija. Veliki broj ovih ugovora nije zaključen ni do danas.

6.3.2.13. Mogućnost da kreditor preuzme poslovanje koncesionara

U praksi se dešava da koncesionar zbog nesolventnosti nije u mogućnosti vraćati sredstva banci ili drugoj finansijskog instituciji koja ga je kreditirala. Finansijska institucija ima legitiman interes da direktno upravlja investicijom (projektom) u cilju zaštite svog interesa u periodu dok se ne nađe drugi investitor. Kao opće pravilo, EU Direktiva dozvoljava zamjenu koncesionara, između ostalog, i radi njegove nesolventnosti. Zakon o koncesijama FBiH propisuje mogućnost da međunarodne finansijske institucije preuzmu ugovor o koncesiji “u slučaju da koncesionar nije ispunio svoju finansijsku obavezu prema finansijskog instituciji čiji je član Bosna i Hercegovina bez saglasnosti Komisije za koncesije FBiH”¹²⁵, ali takvu mogućnost ne propisuje za domaće banke, odnosno druge domaće finansijske institucije.

6.3.3. Podzakonski akti

6.3.3.1. Dokument o politici dodjele koncesija FBiH

Jedno od osnovnih zaduženja Komisije za koncesije FBiH jeste priprema *Dokumenta o politici dodjele koncesija* u kojem se daje “opis privrednih sektora i industrijskih oblasti koje se mogu delegirati ili dodijeliti domaćim i stranim pravnim licima”¹²⁶ na koncesioniranje. Drugim riječima, ovaj dokument bi trebao predstavljati “strategiju koncesioniranja” FBiH, s obzirom na to da treba dati dugoročan pogled na raspoložive i potencijalne prirodne resurse i mogućnosti njihovog korištenja.

Dokument o politici dodjele koncesije donosi Vlada FBiH, a kao informacija se dostavlja Parlamentu FBiH.

¹²⁴“Službene novine FBiH”, br. 68/06 i 87/11.

¹²⁵Član 29., stav 3 Zakona FBiH.

¹²⁶ Član 14. Zakona FBiH.

Dokument o politici dodjele koncesija je donesen i usvojen 2005. godine.¹²⁷ Dio “I – Oblast elektroenergetike” se odnosi na elektroenergetski sektor, koji do danas nije mijenjan. Kao osnov za izradu ovog dijela Dokumenta o politici dodjele koncesija FBiH poslužio je “Plan za izgradnju novih proizvodnih elektroenergetskih kapaciteta u Federaciji Bosne i Hercegovine” koji je donijela Vlada FBiH. Prema ovom Planu prioriteta FBiH su: a) sanacija postojećih termo-elektroenergetskih blokova – TE Kakanj G6, TE Tuzla G6 i TE Tuzla G5 (eventualno) i b) modernizacija i rekonstrukcija – HE Rama, HE Jajce i HE Čapljina. Plan, također, predviđa da će “kao novi proizvodni kapaciteti prioritete imati projekti sa najvećim stepenom završenosti investiciono-tehničke dokumentacije, odnosno HE Ustikolina, HE Vranduk, i HE Mostarsko Blato”. Na isti način sva ova postrojenja su definisana Dokumentom o politici dodjele koncesija FBiH. Pored elektroenergetskog sektora, Dokument o politici dodjele koncesija FBiH sadrži i oblast transporta, koja je dodana u Dokument 2011. godine, dok drugi sektori nisu nikada uključeni.

Dokument o politici dodjele koncesija FBiH prepoznaje općenito potencijal vjetra kao mogući izvor energije, te navodi da treba izvršiti potrebna mjerenja kako bi se ovaj potencijal iskoristio, iako Zakon o koncesijama FBiH ne predviđa dodjelu koncesije za izgradnju vjetroelektrana.

6.3.3.2. Pravila o postupku dodjele koncesije

U skladu sa ovlaštenjima propisanim Zakonom FBiH, Komisija za koncesije FBiH je 2006. godine donijela Pravila o dodjeli koncesije.

Pravila o postupku dodjele koncesije detaljnije razrađuju postupak dodjele koncesija putem javnog poziva i putem samoinicijativne ponude. Isto tako, Pravila o postupku dodjele koncesije definišu način rada Komisije za koncesije FBiH, utvrđivanje naknade za koncesiju, zaključivanje ugovora o koncesijama, prekid, prestanak i raskid ugovora o koncesijama, te nadzor i provjeru rada koncesionara. Suštinski, ona predstavljaju nadopunu svih procesnih pravila o postupku dodjele koncesije i zaključenja ugovora o koncesiji, a koja nisu sadržana u osnovnom tekstu Zakona o koncesijama FBiH.

6.3.3.3. Pravila o utvrđivanju naknade za koncesije

Komisija za koncesije FBiH je u 2006. godini donijela Pravila o utvrđivanju naknade za koncesije.¹²⁸ Članom 3. ovih Pravila definisano je da se ista sastoji od:

- 1) jednokratne naknade za pravo korištenja prirodnog bogatstva, dobra u općoj upotrebi i obavljanje djelatnosti od općeg interesa i koja se plaća prije potpisivanja ugovora o koncesiji, i

¹²⁷ Vlada FBiH usvojila Odlukom V: 522/05 od 14. 10. 2005. godine (objavljena u “Sl. novine FBiH”, br. 64/05).

¹²⁸ Sl. novine FBiH br. 67/06.

- 2) godišnje naknade koja se računa na bazi ostvarenih prihoda od korištenja predmeta koncesije i koja se plaća za vrijeme trajanja ugovora.

Članovima 5. do 8. Pravila o koncesionoj naknadi propisane su formule, te glavni i dopunski kriteriji za obračun iznosa koncesione naknade. Neki od glavnih kriterija koji se uzimaju u obzir prilikom obračuna su godišnja proizvodnja, jedinična cijena proizvoda ili usluga, projektovani godišnji prihod, te ukupni iznos investicije. Među dopunskim kriterijima su: uticaj na okoliš, isplativost investicije, ekonomski uticaj investicija na FBiH, tehnološki značaj projekta i sl.

6.4. PRAVNI OKVIR U KANTONIMA

U ovom dijelu analize sektora koncesija u FBiH upoređena su i analizirana rješenja sadržana u zakonima i podzakonskim aktima iz oblasti koncesija na nivou FBiH i četiri odabrana kantona: Tuzlanski kanton (TK)¹²⁹, Zeničko-dobojski kanton (ZDK)¹³⁰, Srednjobosanski kanton (SBK)¹³¹ i Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK).¹³² Članom 40. Zakona FBiH propisana je obaveza usklađivanja kantonalnih zakona sa Zakonom FBiH.

6.4.1. Struktura, definicije, osnovna načela

Svi analizirani kantonalni zakoni o koncesijama su doneseni nakon 2002. godine, odnosno nakon donošenja Zakona FBiH. Tako je Zakon ZDK usvojen 2003. godine i od tada nije mijenjan. Zakoni u ostala tri kantona (Zakoni HNK, SBK i TK) su novijeg datuma. U nekim kantonima su potpuno novelirani poput Zakona HNK iz 2014. godine i Zakona SBK iz 2009. godine. Zakon TK je mijenjan četiri puta od 2004. godine kada je prvobitno donešen.

Općenito, sva četiri kantonalna zakona sadrže sličnu definiciju koncesije i osnovnih načela i u tom smislu su usklađeni sa Zakonom FBiH.

¹²⁹ Zakon o koncesijama ("Sl. novine TK", br. 5/04, 7/05, 6/11, 1/13, i 11/14).

¹³⁰ Zakon o koncesijama (prečišćeni tekst) ("Sl. novine ZDK", br. 5/03).

¹³¹ Zakon o koncesijama ("Sl. novine SBK", br. 8/09).

¹³² Zakon o koncesijama Hercegovačko-neretvanskog kantona ("Sl. novine HNK", br. 1/13, 7/16).

6.4.2. Kantonalni zakoni o koncesijama

6.4.2.1. Predmet koncesije u energetsom sektoru

Predmet koncesije u elektroenergetskom sektoru u analiziranim kantonima je propisan na sljedeći način:

Član 2. (1) Zakona SBK glasi:

“ (...)

2. korištenje vodotoka i drugih voda

3. izgradnja hidroenergetskih objekata, snage do 5 MW

4. izgradnja i/ili korištenje hidroakumulacija

5. istraživanje i/ili korištenje energetske i drugih mineralnih sirovina, uključujući sve vrste soli i slanih voda

(...)

20. izgradnja i/ili korištenje postrojenja za pretvaranje energije vjetra u električnu energiju – vjetroelektrane od 150 kW

21. ostali energetske objekti snage od 150 kW do 5 MW, osim energetske objekata za vlastite potrebe”.

Član 2. Zakona ZDK glasi:

“(1) Istraživanje i/ili eksploatacija:

- Energetske mineralne sirovine (ugalj, sirova nafta, zemni gas i dr.);

(...)

(1) Korištenje vodotokova i voda od interesa za kanton;

(2) Izgradnja i/ili korištenje hidroakumulacija od interesa za kanton;

(3) Izgradnja i/ili korištenje hidroenergetskih objekata snage ispod 5 MW

(...)”.

Član 3. Zakona TK glasi:

“Član 3.

- (1) Korištenje vodotoka i drugih voda na području Kantona;*
- (2) Izgradnja hidroenergetskih objekata snage ispod 5 MW;*
- (3) Izgradnja i korištenje ili korištenje hidroakumulacija na području Kantona;*
- (4) Istraživanje i/ili korištenje energetske ili drugih mineralnih sirovina uključujući sve vrste soli i solnih voda utvrđenih posebnim zakonom;*

(...)”.

Član 7. Zakona HNK glasi:

“ (...)

b) korištenje voda i javnog vodnog dobra za:

(...)

5) proizvodnju električne energije instalirane snage od 23,1 kW do 5 MW;

(...)

c) eksploatacija energetske i drugih mineralnih sirovina uključujući i sve vrste soli i solnih voda utvrđenih posebnim zakonom;

(...)

n) Zemljište u državnoj svojini za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih objekata za proizvodnju električne energije i izgradnja novih i rekonstrukcija postojećih objekata za proizvodnju električne energije na tom zemljištu ili izgradnja novih i rekonstrukcija postojećih objekata za proizvodnju električne energije na privatnom zemljištu i to:

- 1) postrojenja za pretvaranje pogonske snage vjetra u električnu energiju instalirane snage od 23,1 kW do 5 MW po instaliranoj jedinici;*
- 2) postrojenja za pretvaranje energije sunca u električnu energiju instalirane snage od 23,1 kW do 5 MW;*
- 3) ostali energetske objekti instalirane snage od 23,1 kW do 5 MW”.*

Iz gore navedenog može se zaključiti da su odredbe zakona o koncesijama u TK i ZDK u pogledu predmeta koncesije upotpunosti usklađene sa odredbama Zakona FBiH jer je predmet koncesije u pogledu energetske resursa definisan na isti način. Za razliku od ova dva kantona, predmet koncesije u SBK, pored energetske resursa propisanih Zakonom FBiH, su i korištenje energije vjetra od 150 kW (i više) kao i ostali energetske objekti instalirane snage do 5 MW. Dalje, predmet koncesije propisan Zakonom HNK se najviše razlikuje od rješenja propisanih Zakonom FBiH, te uključuje korištenja vjetra i energije sunca za proizvodnju električne energije kao i druge energetske objekte instalirane snage do 5 MW.

6.4.2.2. Koncesije za izgradnju postrojenja na obnovljive izvore (OIE)

Kao što je navedeno u prethodnom paragrafu, najveći stepen neusaglašenosti među analiziranim kantonalnim zakonima međusobno i u odnosu na Zakon o koncesijama FBiH je u definiciji predmeta koncesije za izgradnju elektroenergetskih objekata na obnovljive izvore. U Tabeli 2 prikazane su ove različitosti:

	FBiH	TK	ZDK	HNK	SBK
Hidroelektrane	✓	✓	✓	✓	✓
Vjetroelektrane	✗	✗	✗	✓	✓
Solarne elektrane	✗	✗	✗	✓	*
Elektrane na biomasu	✗	✗	✗	*	*
* Zakon izričito ne nabroja ove vrste energetske objekata ali sadrži opću odredbu "ostali energetske objekti".					
Legenda: ✓ - koncesija potrebna za izgradnju ✗ - koncesija nije potrebna					

Tabela 2: Dodjela koncesije kao zakonski uslov za izgradnju različitih vrsta elektroenergetskih objekata na OIE

U SBK i HNK dobivanje koncesije je potrebno kako bi se uopšte mogli izgraditi neki energetske objekti na obnovljive izvore (npr. vjetroelektrane, solarne elektrane i elektrane na biomasu), dok se u TK i ZDK dobivanje koncesije za izgradnju ovih objekata ne traži isto kao što se ne traži ni u Zakonu FBiH. Dalje, u HNK koncesija se daje na **zemljište** na kojem će se graditi ili rekonstruisati energetske objekat, ako je zemljište u državnoj svojini, dok se u slučaju izgradnje ili rekonstrukcije ovih objekata na zemljištu u privatnoj svojini koncesija daje za samu **izgradnju i/ili korištenje** elektroenergetskih objekata. U SBK se koncesija, također, daje za samu izgradnju/korištenje elektroenergetskih objekata.

6.4.2.2.1. Hidroelektrane

Svi analizirani kantonalni zakoni o koncesijama propisuju dodjelu koncesija za izgradnju hidroelektrana. Odredbe zakona su, također, usklađene i u pogledu nadležnosti, pa je u svim kantonima propisana nadležnost kantona za davanje koncesija za izgradnju hidroelektrana snage **ispod 5 MW**, dok je nadležnost FBiH nivoa utvrđena po Zakonu FBiH za objekte snage **preko 5 MW**.

Za dodjelu koncesija za izgradnju hidroelektrana, investitori navode pitanje nedovoljne preciznosti termina u zakonima kojim se definiše dodjela koncesija za gradnju ovih objekata, a koja može usporiti ili otežati izgradnju. Zakoni ZDK, TK i SBK, kao i Zakon o koncesijama FBiH, ne poznaju “javno vodno dobro” kao predmet koncesije, već se koncesija daje za “izgradnju i/ili korištenje hidroenergetskog objekta”. Investitori nekad imaju problem sa rješavanjem imovinsko-pravnih odnosa na zemljištu na kojem žele graditi jer im nedostaje pravni osnov za korištenje zemljišta uz vodotok. Samo Zakon HNK u odredbi člana 7. stav 1. tačka b) predviđa davanje koncesije za “*korištenje voda i javnog vodnog dobra*” u različite svrhe, a, između ostalog, i za “*proizvodnju električne energije instalisane snage do 5 MW*”. Ovo pitanje obrazloženo je i u “Informaciji o stanju u elektroenergetskom sektoru” iz januara 2016. godine koju je pripremlilo Federalno ministarstvo energetike, rudarstva i industrije za tematsku sjednicu Doma naroda Parlamenta FBiH.¹³³ U ovom dokumentu navedeno je da je za potrebe izgradnje hidroelektrana, neophodno koristiti i javno vodno dobro koje podrazumijeva kako sam vodotok tako i zemljišne parcele koje su u vlasništvu FBiH, kantona ili jedinica lokalne samouprave.

6.4.2.2.2. Vjetroelektrane

U SBK koncesija je potrebna i za gradnju vjetroelektrana “od 150 kW”.¹³⁴ Ovakvom formulacijom nije postavljena gornja granica instalirane snage za koju kanton ima nadležnost. Kako Zakon o koncesijama FBiH ne sadrži odredbe o davanju koncesija za gradnju vjetroelektrana, praktično SBK ima nadležnost za dodjelu koncesija za gradnju vjetroelektrana bez obzira na instaliranu snagu odnosno veličinu objekta u ovom kantonu. Dalje, Zakon HNK, također, propisuje obavezu pribavljanja koncesije “za postrojenja za pretvaranje pogonske snage vjetra u električnu energiju instalirane snage od 23,1 kW do 5 MW po instaliranoj jedinici”¹³⁵ ukoliko se vjetroelektrana gradi na teritoriji HNK.

¹³³http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali_2016/INFORMACIJA%20za%20parlament

¹³⁴Član 2. (1), tačka 20. Zakona SBK

¹³⁵Član 7. n (1) Zakona HNK

6.4.2.2.3. Solarne elektrane

Od četiri analizirana zakona o koncesijama, samo HNK propisuje pribavljanje koncesije i za gradnju “postrojenja za pretvaranje energije sunca u električnu energiju instalirane snage od 23,1 kW do 5 MW”.¹³⁶

6.4.2.2.4. Ostali energetske objekti

Zakon SBK propisuje da predmet koncesije mogu biti i “*ostali energetske objekti, snage od 150 kW do 5 MW*”.¹³⁷ Na isti način, Zakon HNK propisuje pribavljanje koncesije i za “*ostale energetske objekte instalirane snage od 23,1 kW do 5 MW*”.¹³⁸ U osnovi to znači da se u ova dva kantona koncesija može tražiti i za druge energetske objekte što daje iznimno velika diskreciona ovlaštenja nadležnim organima u ovim kantonima da naknadno uvedu obavezu pribavljanja koncesija i za druge energetske objekte za čiju gradnju se koncesija eksplicitno ne traži po zakonu niti se traži u ovom momentu.

U ovom kontekstu potrebno je skrenuti pažnju na član 62a. Zakona HNK¹³⁹ kojim je propisana obaveza za vlasnike elektroenergetskih objekata na području HNK da potpišu ugovor o koncesiji u roku od 180 dana od dana stupanja na snagu Zakona HNK. Kako ovom prelaznom odredbom nije precizirano da se ugovor o koncesiji treba potpisati sa vlasnicima elektroenergetskih objekata iz člana 7. stav 1. tačka n) Zakona HNK, ova odredba se može tumačiti da su vlasnici svih elektroenergetskih objekata, a ne samo onih iz člana 7. stav 1. tačka n), dužni potpisati ugovore o koncesiji. Dalje, ovako formulisana odredba u suštini znači da se ugovor o koncesiji u HNK zaključuje retroaktivno, odnosno odredba se primjenjuje i za one elektroenergetske objekte koji su već izgrađeni ili su u postupku gradnje, a za koje se po ranijem zakonu nije tražilo pribavljanje koncesije kao uslova za gradnju. Stoga, ovakva odredba može biti vrlo nepovoljna za investitore jer se naknadno dodaje novi trošak na koji investitori nisu računali (niti su mogli računati) kada su donosili odluku o investiranju.

6.4.2.3. Učesnici u postupku dodjele koncesija

U četiri analizirana kantona, akteri u postupku dodjele koncesija u svim kantonima su vlade, resorna ministarstva i komisije za koncesije (stalne ili formirane na *ad hoc* osnovi). Zakon HNK omogućava i jedinicama lokalne samouprave da dodjeljuju koncesije ukoliko se predmet koncesije

¹³⁶ Član 7. n (2) Zakona HNK

¹³⁷ Član 2. (1) tačka 21. Zakona SBK

¹³⁸ Član 7. n (3) Zakona HNK

¹³⁹ Član 62a. Zakona HNK glasi: “Vlasnici elektroenergetskih objekata na području Hercegovačko-neretvanskog kantona dužni su potpisati ugovor o koncesiji u roku od 180 dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona, pod uslovom da ispunjavaju uslove propisane ovim Zakonom i ostalim propisima kojim je regulisana ova oblast”.

nalazi na njenom teritoriju i ako za to postoji ovlaštenje Vlade HNK kao koncesora uz prethodno pribavljeno mišljenje resornog ministarstva.¹⁴⁰ Drugi kantoni ne sadrže ovakvo rješenje.

Najveće razlike između kantona međusobno i u odnosu na nivo FBiH leže u vrsti komisije za koncesije (da li je to stalna ili *ad hoc* komisija), njenom sastavu, te u raspodjeli poslova između nadležnog ministarstva i komisije za koncesije.

U TK uspostavljena je i funkcioniše stalna Komisija za koncesije. Komisija za koncesije TK radi na istim principima kao i Komisija FBiH, ima slične nadležnosti, ovlaštenja i obaveze, odnosno ulogu regulatora postupka. Komisija za koncesije TK se sastoji od 7 članova, od kojih je pet stalnih članova, a dva člana se imenuju iz općine na čijem području se nalazi predmet koncesije.¹⁴¹

Komisija za koncesije SBK se formira u postupku dodjele određene koncesije i broji ukupno pet članova, od kojih su tri stalna člana sa mandatom od pet godina, a dva člana se imenuju po potrebi iz općine na čijoj teritoriji se pretežno ili djelomično nalazi predmet koncesije.¹⁴² Komisija za koncesije SBK, iako ima tri stalna člana, nema iste zadatke kao Komisija za koncesije FBiH ili Komisija za koncesije TK, s obzirom na to da nema ovlaštenja da nadzire rad koncesionara, priprema strateške dokumente iz oblasti koncesija (Dokument o politici dodjele koncesija) niti da rješava po žalbama potrošača.

U ZDK, Komisija za koncesije ZDK se formira pri nadležnom resornom ministarstvu za svaki pojedini slučaj dodjele koncesije. Komisija se sastoji od najmanje tri člana koji su "*stručnjaci iz oblasti inženjerstva, prava i drugih specijalnosti*".¹⁴³

U HNK se formira *ad hoc* Komisija za koncesije koja se sastoji od najmanje pet članova koje imenuje nadležni resorni ministar, od čega se tri imenuju sa liste kandidata koju utvrđuje Skupština Kantona, dok se preostala dva člana imenuju sa područja jedinice lokalne samouprave na kojoj se nalazi predmet koncesije.¹⁴⁴ Sama lista kandidata za Komisiju utvrđuje se na period od četiri godine.

Što se tiče uloge skupština kantona, samo Skupština TK ima istu ulogu i ovlasti kao Parlament FBiH tako da Skupština TK imenuje članove stalne Komisije za koncesije TK, daje saglasnost na Dokument o politici dodjele koncesija TK, te razmatra i usvaja Izvještaj o radu Komisije za koncesije TK. Skupština HNK razmatra i usvaja izvještaj Vlade HNK o realizaciji ugovora o koncesiji (vlada je obavezna podnijeti najmanje jednom godišnje) i utvrđuje spisak kandidata za članove *ad hoc* komisija za koncesije u HNK. Međutim, skupštine SBK i ZDK nemaju nikakvu zakonom propisanu ulogu u pitanjima koncesija u ovim kantonima.

¹⁴⁰Član 9. Zakona HNK

¹⁴¹Član 8. Zakona TK.

¹⁴² Član 6. Zakona SBK.

¹⁴³ Član 6. Zakona ZDK.

¹⁴⁴ Član 21. Zakona HNK.

6.4.2.4. Postupak dodjele koncesije

Svi kantonalni zakoni o koncesijama propisuju dvije osnovne vrste postupka dodjele koncesija: 1) javni poziv (tender, javni natječaj) i 2) samoinicijativna ponuda. Ipak, i u ovom dijelu postoje razlike između kantona.

Tako, Zakonu HNK propisuje i treću, iznimnu, vrstu postupka dodjele koncesije – “nadmetanje po pozivu”.¹⁴⁵ Član 18. stav 3. Zakona HNK glasi:

“Postupak dodjele koncesije putem nadmetanja po pozivu provodi se samo u slučaju kada bi postupak dodjele koncesije putem javnog poziva za dodjelu koncesije uticalo na odbranu i sigurnost Kantona, ili iz nekih drugih specifičnih razloga, koji moraju biti obrazloženi, o čemu odlučuje Koncesor, kao i u slučaju neuspjelog postupka po javnom pozivu za dodjelu koncesije”.

Ovakav način dodjele koncesije nije predviđen Zakonom FBiH niti Zakonom BiH.

Sva četiri kantonalna zakona definišu dodjelu koncesije putem javnog natječaja kao pravilo, a samoinicijativnu ponudu kao izuzetak. Međutim, isto kao i na nivou FBiH, to nije slučaj u praksi već se većina koncesija dodjeljuje putem samoinicijativne ponude. Kao glavni razlog neraspisivanja javnih natječaja uglavnom se navodi nedostatak finansijskih sredstava za pripremu studija ekonomske opravdanosti, pa se priprema studija u svim kantonima traži od potencijalnih koncesionara kroz postupak samoinicijativne ponude.

6.4.2.5. Postupak po samoinicijativnoj ponudi

U četiri analizirana kantonalna zakona postoje razlike u definisanju i načinu provođenja postupka dodjele koncesija po samoinicijativnoj ponudi.

Zakon TK sadrži identična rješenja kao i Zakon o koncesijama FBiH, odnosno kada se dobije samoinicijativna ponuda, nadležno resorno ministarstvo u skladu sa članom 26. Zakona TK “procjenjuje da li postoji javni interes za tu koncesiju”, a onda po pribavljanju odobrenja od Komisije za koncesije TK pristupa pregovorima sa ponuđačem.¹⁴⁶ Izmjenama i dopunama Zakona TK iz 2011. godine¹⁴⁷ član 26. Zakona TK je dopunjen stavovima 7. i 8. koji glase:

“(7) U slučaju da se za isti predmet koncesije, prije donošenja odluke o pristupanju dodjele koncesije, prijedlog za dodjelu koncesije dostave i drugi zainteresirani ponuđači, njihovi zahtjevi se ne mogu uzeti u razmatranje.

¹⁴⁵ Član 16. Zakona HNK.

¹⁴⁶ Član 26. Zakona TK.

¹⁴⁷ Sl. novine TK br. 6/11.

(8) Ukoliko se ne zaključi ugovor o koncesiji na osnovu samoinicijativne ponude prvog podnosioca, provodit će se postupak dodjele koncesije putem javnog poziva”.

Ovakvo rješenje suprotno je članu 40. Pravila o postupku dodjele koncesije koji propisuju da se u slučaju prijema više samoinicijativnih ponuda za isti predmet koncesije mora raspisati javni natječaj.

U HNK, postupak dodjele koncesije putem samoinicijativne ponude propisan je članom 28. Zakona HNK i određenim brojem podzakonskih akata (u ovisnosti od predmeta koncesije)¹⁴⁸ koji detaljnije razrađuju potrebnu dokumentaciju koja se prilaže, sadržaj prijedloga i sam tok postupka. Zakonom HNK je propisano da svako resorno ministarstvo donosi poseban Pravilnik o dokumentaciji, kriterijima i postupku za dodjelu koncesije. Tako je npr. za energetske objekte donesen poseban pravilnik kojim je propisan sadržaj prijedloga za dodjelu koncesije, dokumentacija koja se mora priložiti, kriteriji za ocjenu ponuda, te postupanje nadležnih organa.

Nakon prijema samoinicijativne ponude sa pratećom dokumentacijom, Vlada HNK pribavlja mišljenje od nadležnog ministarstva i procjenjuje postojanje javnog interesa nakon čega donosi odluku o dodjeli koncesije. Za razliku od Zakona TK, članom 28. stav 8. Zakona HNK propisano je da: *“ukoliko se za isti predmet koncesije podnese više prijedloga za dodjelu koncesije, svi prijedlozi će biti razmatrani”.*

U SBK i ZDK se nakon podnošenja samoinicijativne ponude uvijek raspisuje javni poziv. U ova dva kantona samoinicijativna ponuda služi samo kao pokretač za raspisivanje javnog poziva, uz ispunjavanje uvjeta utvrđenog javnog interesa za dodjelu koncesije.

6.4.2.6. Studija ekonomske opravdanosti

U TK, ZDK i SBK, isto kao i na nivou FBiH, nadležno resorno ministarstvo je dužno izraditi studiju ekonomske opravdanosti prije raspisivanja javnog poziva. Izuzetno, u slučaju da ministarstvo nije napravilo studiju ekonomske opravdanosti, komisija za koncesije (*ad hoc* ili stalna) može zahtijevati da se javnim pozivom, između ostalog, traži i da ponuđači dostave studiju ekonomske opravdanosti što se u praksi najčešće dešava. Stoga je priprema studija ekonomske opravdanosti od strane potencijalnih koncesionara u praksi i na kantonalnom nivou pravilo, a ne izuzetak kako to zakoni predviđaju.

¹⁴⁸ U HNK doneseni sljedeći podzakonski akti: Uredba o postupku dodjele koncesija (“Sl. novine HNK br. 2/14”); Pravilnik o prijedlogu, dokumentaciji i postupku za dodjelu koncesija za eksploataciju nemetalnih mineralnih sirovina putem samoinicijativne ponude (“Sl. novine HNK”, br. 9/13, 5/14); Pravilnik o dokumentaciji koja se podnosi uz zahtjev za dodjelu koncesije na osnovu samoinicijativne ponude iz oblasti vodoprivrede i korištenja poljoprivrednog zemljišta u državnom vlasništvu HNK (“Sl. novine HNK”, br. 10/13); Pravilnik o prijedlogu, dokumentaciji i postupku za dodjelu koncesije za zemljište za izgradnju energetskih objekata putem samoinicijativne ponude (“Sl. novine HNK”, br. 5/14).

Jedino u HNK obaveza izrade studije ekonomske opravdanosti u postupku raspisivanja javnog tendera za dodjelu koncesije je uvijek na ministarstvu ili jedinici lokalne samouprave, dok je u postupku podnošenja samoinicijativne ponude priprema studije je obaveza ponuđača.

6.4.2.7. Faza postupka izgradnje elektroenergetskog objekta u kojoj se pribavlja koncesija

Kao ni Zakon o koncesijama FBiH, kantonalni zakoni ne propisuju fazu postupka u kojoj je potrebno pribaviti koncesiju za izgradnju elektroenergetskih objekata. U pravilu, i na kantonalnom nivou koncesija se pribavlja na početku postupka.

6.4.2.8. Registar koncesija i koncesionih dobara

Za razliku od Zakona FBiH, svi analizirani kantonalni zakoni o koncesijama predviđaju obavezu uspostave i vođenja registra koncesija na kantonalnom nivou. U HNK obaveza vođenja registra svih zaključenih ugovora o koncesijama je u nadležnosti Ministarstva finansija¹⁴⁹, koje je bilo u obavezi donijeti i pravilnik kojim bi se pobliže uredilo vođenje registra. Pravilnik do danas nije donesen, niti je uspostavljen Registar dodijeljenih koncesija.

U ZDK¹⁵⁰ i SBK¹⁵¹ ne postoje jedinstveni registri koncesija. Nadležna resorna ministarstva, svako za sebe, vode vlastite evidencije. Ovi registri nisu dostupni na web stranici.

U Tuzlanskom kantonu, uspostava i vođenje registra koncesija je u nadležnosti Komisije za koncesije TK¹⁵² i ovo je ujedno i jedini kanton u kojem je ovaj registar dostupan na web stranici Vlade Kantona.¹⁵³

Također, jedino TK ima usvojen i Dokument o politici dodjele koncesija na području Tuzlanskog kantona¹⁵⁴, koji je donesen 2006. godine i od tada nije mijenjan niti dopunjavan. Ovaj dokument ima istu strukturu kao i Dokument o politici dodjele koncesija FBiH s tim da sadrži opis svih koncesionih oblasti, postojećih prirodnih bogatstava i koncesionih potencijala u kantonu, razvrstan po općinama.

6.4.2.9. Koncesiona naknada i raspodjela prihoda od koncesione naknade

Neki kantonalni zakoni sadrže odredbe o načinu utvrđivanja i raspodjeli koncesione naknade, a neki ne. Često su ova i druga pitanja definisana pravilnicima, pravilima, uredbama ili odlukama vlada kantona.

¹⁴⁹ Član 37. Zakona HNK.

¹⁵⁰ Član 16. Zakona ZDK.

¹⁵¹ Član 17. Zakona SBK.

¹⁵² Član 27a. Zakona TK.

¹⁵³ Dostupno na: http://www.vladatk.kim.ba/Uprave/KZK/IZVOD_IZ_REGISTRA_KONCESIJA__1-59.pdf

¹⁵⁴ "Sl. novine TK", br. 7/06.

Kao i Zakoni FBiH, kantonalni zakoni propisuju da se koncesiona naknada sastoji od jednokratne i tekuće (godišnje) naknade.

U TK, raspodjela naknada uređena je Zakonom TK u omjeru 20% u korist kantona i 80% u korist općine na čijem teritoriju se nalazi predmet koncesije. Kriteriji i metodologija obračunavanja koncesione naknade propisani su Pravilima o utvrđivanju minimalnih naknada za koncesije¹⁵⁵ na način usklađen sa federalnim Pravilima o koncesionim naknadama. Za utvrđivanje visine naknade koriste se osnovni i dopunski kriteriji, te korektivni faktor. Osnovni i dopunski kriteriji odgovaraju kriterijima na nivou FBiH (npr. godišnja proizvodnja, jedinična cijena proizvoda, projektovani godišnji prihod, kriterij uticaja na okoliš, isplativost investicije, ekonomski uticaj na kanton, te tehnološki značaj projekta).

Raspodjela koncesionih naknada u ZDK utvrđena je Odlukom Vlade ZDK br. 02-14-2093/13¹⁵⁶ od 24. 1. 2013. godine i to u omjeru 70% u korist općina i 30% u korist kantona. Metodologija izračuna koncesionih naknada propisana je Odlukom o utvrđivanju minimalnih naknada za koncesije.¹⁵⁷ Ovom odlukom tabelarno su date osnovice za izračun jednokratne i tekuće koncesione naknade u ovisnosti od predmeta koncesije. Na primjer, za hidroenergetske projekte osnovica jednokratne naknade iznosi 1,5% od ukupne investicije, a tekuća koncesiona naknada iznosi 5% od ukupnog godišnjeg prihoda.

Zakon SBK u članu 18. određuje raspodjelu prihoda od koncesione naknade i to u iznosu od 60% u korist općine, a 40% u korist kantona.

HNK sadrži najdetaljnije odredbe o metodologiji utvrđivanja koncesione naknade. Sam Zakon HNK je propisao raspodjelu prihoda u omjeru 45% kantonu i 55% općinama, dok su općine dalje dužne pola ostvarenog prihoda utrošiti kao namjenska sredstva u mjesne zajednice u kojima se nalazi predmet koncesije.¹⁵⁸ Metodologija računanja visine koncesionih naknada utvrđena je različitim Odlukama Vlade HNK u ovisnosti od predmeta (tj. sektora) koncesije.

Metodologija izračuna koncesionih naknada za elektroenergetske objekte utvrđena je Odlukom o načinu utvrđivanja naknada, načinu i rokovima plaćanja koncesione naknade za izgradnju energetske objekte i obavljanje energetske djelatnosti na području HNK.¹⁵⁹ Ovom odlukom propisano je da jednokratna koncesiona naknada predstavlja *“naknadu za dodijeljeno pravo izgradnje energetske objekta i obavljanje energetske djelatnosti korištenjem obnovljivih izvora energije (vjetar, sunce, kogeneracijska postrojenja)”*, dok tekuća koncesiona naknada predstavlja

¹⁵⁵ “Sl. novine TK”, br. 7/09.

¹⁵⁶ Objavljena u “Sl. novinama ZDK”, br. 1/13.

¹⁵⁷ “Sl. novine ZDK”, br. 6/13.

¹⁵⁸ Član 54. Zakona HNK.

¹⁵⁹ “Sl. novine HNK”, br. 2/17.

“naknadu za korištenje obnovljivih izvora energije” i “naknadu za zauzeto zemljište u državnom vlasništvu”.¹⁶⁰

U osnovne kriterije za utvrđivanje naknade spadaju planirana godišnja proizvodnja električne energije, otkupna cijena električne energije, projektirani godišnji prihod i dužina trajanja koncesije, dok su dopunski isti kao na nivou FBiH, dakle kriterij utjecaja na okoliš, značaj projekta, isplativost investicije, itd.

6.4.2.10. Pravni lijekovi i pravna zaštita

Kao i Zakon o koncesijama FBiH, kantonalni zakoni ne sadrže jasno propisane odredbe o pravnoj zaštiti učesnika u postupku, osim Zakona HNK. Član 29. Zakona HNK glasi:

“Nezadovoljni učesnik u postupku dodjele koncesije može, u roku od 15 dana od dana objavljivanja odluke o dodjeli koncesije, koncesoru podnijeti zahtjev za preispitivanje odluke”

Zahtjev za preispitivanje odluke se podnosi Vladi HNK, a žalbeni razlozi su, za razliku od Zakona FBiH, mnogo šire postavljeni. Tako se zahtjev za preispitivanje može podnijeti, između ostaloga, i ako se sazna za nove činjenice koje bi mogle dovesti do drugačije odluke, ako je odluka donesena na osnovu neistinitih navoda, ako je odluku donijela službena osoba koja je morala biti izuzeta, ako je učesniku bilo onemogućeno sudjelovanje u postupku, itd.¹⁶¹

Zakoni SBK i ZDK ne sadrže odredbe o pravnoj zaštiti učesnika u postupku dodjele koncesija.

U TK pravna zaštita je uređena na isti način kao i na nivou FBiH. Članom 18. Zakona TK određeno je da se zahtjev za preispitivanje odluka Komisije za koncesije TK podnosi direktno Komisiji TK, o čemu ista odlučuje u roku od 60 dana. Zahtjev se može podnijeti samo ukoliko se utvrdi nova činjenica koja može uticati na donošenje odluke, te ukoliko učesniku u postupku nije bilo omogućeno izjašnjavanje o odluci.

¹⁶⁰ Član 3. Odluke o načinu utvrđivanja naknada, načinu i rokovima plaćanja koncesione naknade za izgradnju energetske objekata i obavljanje energetske djelatnosti na području HNK.

¹⁶¹ Član 29. stav 3. Zakona HNK propisuje da se zahtjev za preispitivanje odluke može podnijeti iz svih onih razloga koji su određeni članom 246. Zakona o upravnom postupku FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 2/98, 48/99) kao razlozi za obnovu postupka.

6.4.2.11. Rokovi

Kao i Zakon o koncesijama FBiH, svi analizirani kantonalni zakoni propisuju maksimalan rok od 30 godina za zaključenje ugovora o koncesiji u sva četiri kantona, a izuzetno na 50 godina. U period trajanja koncesije ulazi i period izgradnje objekta, što za veće elektroenergetske objekte može trajati i više godina. Jedino Zakon HNK isključuje vrijeme potrebno za obavljanje pripremnih radnji iz roka trajanja koncesije.

Zakon TK ne propisuje niti jedan rok za postupanje nadležnih organa u postupcima dodjele koncesija. Ovo za posljedicu ima odugovlačenje cjelokupnog postupka dodjele koncesija, na što je i Komisija za koncesije TK konstantno upozoravala u svojim Izvještajima o radu.¹⁶²

Konačno, većina rokova za poduzimanje pojedinih radnji u postupku dodjele koncesije (npr. za odabir najpovoljnije ponude ili za zaključivanje ugovora o koncesiji) su različiti od kantona do kantona i u odnosu na nivo FBiH.

Rokovi za postupanje za različite faze u postupku dodjele koncesije utvrđeni zakonima o koncesijama na nivou FBiH i kantona, koji su bili predmet ove analize, su prikazani u Tabeli 3.

	FBiH	TK	ZDK	HNK	SBK
Odobranje studije ekonomske opravdanosti	30 dana	Nije propisano	Nije propisano	Nije propisano	Nije propisano
Rok za podnošenje ponuda (trajanje javnog poziva)	Nije propisano	Nije propisano	30–90 dana	30–90 dana	30–90 dana
Rok za odabir najpovoljnije ponude	30 dana	Nije propisano	90 dana	90 dana	60 dana
Rok za zaključenje ugovora o koncesiji	60 dana	Nije propisano	Vlada određuje rok u svakom konkretnom slučaju	60 dana	Određuje se u odluci o dodjeli koncesije za svaki konkretni slučaj
Trajanje koncesije	30 godina, izuzetno 50 godina	30 godina, izuzetno 50 godina	30 godina, izuzetno 50 godina	30 godina, u period koncesije ne uračunavaju se pripreme radnje	30 godina, izuzetno 50 godina

Tabela 3: Pregled zakonskih rokova

¹⁶² Primjera radi, u Izvještaju o radu iz 2015. godine, Komisija za koncesije TK navodi sljedeće: “Vrijeme potrebno za rješavanje pojedinih administrativni postupaka, kako u postupku dodjele koncesije, tako i kod ishodovanja neophodnih dozvola, saglasnosti i drugih akata, potrebno je svoditi na što je moguće manju mjeru, uvažavajući zakonima propisane rokove”. Slične konstatacije su isticane i 2014., 2013., 2012., 2011. i drugih godina.

6.4.2.12. Pravna sigurnost – zaštita koncesionara u slučaju promjene zakona

Zakon TK, isto kao i Zakon o koncesijama FBiH, ne sadrži odredbe o zaštiti koncesionara u slučaju promjene zakona.

Međutim, Zakon HNK izričito propisuje primjenu propisa (zakon i podzakonski akti) koji su za koncesionara povoljniji. Tako član 50. stav 2. Zakona HNK glasi: “Ako se poslije zaključenja ugovora o koncesiji izmijene propisi na osnovu kojih je ugovor zaključen, na odnose utvrđene tim ugovorom primjenjuju se odredbe propisa koji su bili na snazi na dan zaključenja ugovora, odnosno izmijenjeni propisi ako je to za koncesionara povoljnije”. Isto tako, zaštita postojećeg statusa koncesionara je utvrđena zakonima ZDK i SBK. Tako, član 29. Zakona ZDK glasi: “Izmjene zakona i drugih propisa na osnovu kojih je dodijeljena koncesija ne mogu uticati na odnose utvrđene u ugovoru o koncesiji”.

6.4.2.13. Mogućnost da kreditor preuzme poslovanje koncesionara

Svi kantonalni zakoni, osim Zakona SBK, sadrže slične odredbe o prenosu ugovora o koncesiji na međunarodne finansijske institucije u slučaju neispunjavanja obaveza koncesora kao i Zakon o koncesijama FBiH. Međutim, ni kantonalni zakoni ne propisuju istu takvu mogućnost za domaće finansijske institucije.

6.4.2.14. Odobrenje općine/lokalne zajednice

Isto kao i Zakonom FBiH, obaveza pribavljanja saglasnosti lokalnih zajednica za dodjelu koncesije propisana je i Zakonima TK¹⁶³, SBK¹⁶⁴ i HNK¹⁶⁵, dok Zakon ZDK ne propisuje ovakvu obavezu.

Zakonom HNK, određeno je da nadležno ministarstvo mora pribaviti saglasnost jedinice lokalne samouprave o usklađenosti predmeta koncesije sa interesom lokalne zajednice.¹⁶⁶ Izmjenama i dopunama Zakona HNK iz 2016. godine uveden je i novi zahtjev da dodjela koncesije mora biti u skladu sa prostorno-planskom dokumentacijom. U SBK, lokalna zajednica prije davanja saglasnosti dužna je provesti javnu raspravu.¹⁶⁷

¹⁶³ Član 6. Zakona TK.

¹⁶⁴ Član 4. stav 2. Zakona SBK.

¹⁶⁵ Član 8. stav 1. Zakona HNK.

¹⁶⁶ Član 8. Zakona HNK.

¹⁶⁷ Član 4. stav 2. Zakona SBK.

6.5. NACRT NOVOG ZAKONA O KONCESIJAMA FBiH

Vlada FBiH je u aprilu 2017. godine usvojila novi Nacrt Zakona o koncesijama FBiH (Nacrt novog Zakona FBiH), koji je upućen u parlamentarnu proceduru na usvajanje. U daljem tekstu data je analiza odredbi Nacrta novog Zakona FBiH.

Nacrt novog Zakona FBiH definiše pojam koncesije i vrste koncesije na drugačiji način. Prema članu 6. (7) Nacrta novog Zakona FBiH koncesija je “*pravo koje se stiče Ugovorom o koncesiji*”, a vrste koncesija su propisane članom 3. koji glasi:

*“Član 3.
(Vrste koncesija)*

(1) Koncesija za privredno korištenje dobara od općeg interesa ili objekata sagrađenih na dobru od općeg interesa, je ugovorom uređen pravni odnos čiji je predmet korištenje određenog dobra od općeg interesa ili objekata sagrađenih na dobru od općeg interesa

(2) Koncesija za javne radove jeste ugovorom uređen pravni odnos čiji je predmet izvođenje radova i održavanje objekata koji se grade na dobru od općeg interesa.

(3) Koncesija za javne usluge jeste ugovorom uređen pravni odnos čiji je predmet pružanje jedne ili više usluga od općeg interesa”.

Član 3. definiše koncesije na način propisan EU Direktivom. Ovaj član i dalje poznaje koncesije koje se mogu dati za iskorištavanje prirodnih bogatstava ili dobara od općeg interesa, ali su uvedene i dvije nove vrste koncesija – za pružanje javnih radova i javnih usluga.

6.5.1. Predmet koncesije u energetsom sektoru

Nacrt novog Zakona FBiH na drugačiji način pristupa definisanju predmeta koncesije. Umjesto taksativnog nabiranja prirodnih bogatstava ili djelatnosti koje mogu biti predmet koncesije, Nacrt novog Zakona FBiH u članu 7. navodi različita područja iz kojih se može odrediti predmet koncesije, uključujući i elektroenergetski sektor, kako slijedi:

“Član 7. (1):

- a) izgradnja, održavanje i korištenje energetskih i drugih objekata radi proizvodnje, prijenosa i distribucije električne energije, toplinske energije i plina ili njihova rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korištenje;*
- b) geološka istraživanje i/ili eksploatacija mineralnih sirovina, geotermalne energije, podzemnih voda i pitkih podzemnih voda za komercijalne i tehničke svrhe,*

- c) *korištenje vodotoka i drugih voda, odnosno njihovih dijelova ili određene količine vode za namjene utvrđene posebnim zakonom;*
- d) *izgradnja ili rekonstrukcija, održavanje i korištenje vodnih objekata;*

(...)

(2) Pored predmeta koncesije iz stava 1. ovog člana, može biti korištenje i drugih prirodnih bogatstava, dobara u općoj upotrebi i drugih dobara od općeg interesa u skladu sa posebnim zakonom, kao i obavljanje i drugih djelatnosti koje su zakonom određene kao djelatnosti od javnog interesa.

(3) Predmet koncesije ne mogu biti šume i građevinsko zemljište”.

Dalje, član 8. Nacrta novog Zakona FBiH definiše koncesije koje su u nadležnosti Federacije BiH, uključujući energetske sektor, kako slijedi:

“Član 8. (2)

4) energetske objekti sukladno propisima koji definiraju oblast električne energije u Federaciji Bosne i Hercegovine;

(...)

6) vodotoka i drugih voda na prostoru ili od interesa za dva ili više kantona;

7) hidroakumulacija na prostoru ili od interesa za dva ili više kantona;

(...)

9) eksploatacija sljedećih mineralnih sirovina:

a) energetske mineralne sirovine – sve vrste fosilnih goriva, ugljikovodici u čvrstom, tekućem i plinovitom stanju, sve vrste bituminoznih i uljnih stijena, i ostali plinovi koji se nalaze u zemlji i radioaktivne mineralne sirovine”.

Iz gore navedenih odredbi člana 7. (1) proizilazi da je po Nacrtu novog Zakona FBiH predmet koncesije u elektroenergetskom sektoru u FBiH definisan drugačije i šire u odnosu na važeći Zakon o koncesijama FBiH. Član 7. (1) propisuje da se koncesija može dati **iz područja** izgradnje elektroenergetskih objekata radi proizvodnje električne energije, što znači za bilo koju vrstu elektroenergetskog objekta za koju nadležni organi u FBiH ocijene da je potrebna. Pored koncesije za izgradnju elektroenergetskih objekata, član 7. (1) Novog Nacrta Zakona FBiH propisuje i

moćnost davanja koncesije za održavanje i korištenje energetske i drugih objekata radi prijenosa i distribucije električne energije. Dalje, članom 8. (2), tačka 4. Nacrta novog Zakona FBiH definisana je i dodjela koncesija iz nadležnosti FBiH u energetske sektoru odredbom koja upućuje na propise iz oblasti električne energije u FBiH. Tako bi Vlada FBiH, u skladu sa Zakonom o električnoj energiji FBiH¹⁶⁸, bila nadležna za dodjelu koncesija za:

- 1) Hidroelektrane instalirane snage iznad 5 MW i za nekoliko hidroelektrana instalirane snage veće od po 2 MW koje slijede jedna drugu na rastojanju od 2 km;
- 2) Termoelektrane i ostala postrojenja sa sagorijevanjem sa toplotnim izlazom od 50 MW_t i više;
- 3) Vjetroelektrane instalirane snage od 2 MW i više;
- 4) Solarne elektrane snage 1 MW i više;
- 5) Sve ostale elektrane instalirane snage 5 MW i više.¹⁶⁹

Član 9. Nacrta novog Zakona FBiH propisuje da će kantoni svojim zakonima odrediti način, uvjete i nadležnosti za koncesije koje nisu u nadležnosti FBiH.

6.5.2. Koncesije za izgradnju postrojenja na obnovljive izvore (OIE)

Pojam područja definisan članom 7. (1) Novog Zakona FBiH obuhvata i elektroenergetske objekte na obnovljive izvore za koje po postojećem Zakonu FBiH nije predviđeno davanje koncesija. Tako bi u nadležnosti FBiH bilo davanje koncesija na izgradnju postrojenja na OIE koja su utvrđena propisima koji definišu oblast električne energije u FBiH, a u skladu sa članom 8. (2), tačka 4. Nacrta novog Zakona FBiH.

6.5.3. Učesnici u postupku dodjele koncesija

U skladu sa odredbama Nacrta novog Zakona FBiH akteri za dodjelu koncesija su Vlada FBiH kao koncesor, nadležno resorno ministarstvo kao “ugovorno tijelo” koje ima ovlasti da zaključi ugovor o koncesiji, te jedinice lokalne samouprave. Predviđeno je da Komisija za koncesije FBiH prestaje postojati u dosadašnjem obliku kao stalno, nezavisno, regulatorno tijelo. Umjesto toga, Komisija za koncesije bi se trebala formirati za svaki pojedinačni postupak dodjele koncesije na *ad hoc* osnovi, a njen mandat bi trajao do donošenja odluke o dodjeli koncesije.¹⁷⁰ Dosadašnju ulogu nadzora nad cjelokupnim sistemom koncesioniranja i razvoj politike koncesioniranja trebalo bi da preuzme Federalno ministarstvo prostornog uređenja (FMPU).¹⁷¹

¹⁶⁸“Sl. Novine FBiH”, br. 66/13, 94/15.

¹⁶⁹ Član 78. Zakona o električnoj energiji FBiH.

¹⁷⁰Član 41. Nacrta novog Zakona FBiH.

¹⁷¹ Član 42. Nacrta novog Zakona FBiH.

Za dodjelu koncesija koje se nalaze na teritoriji jedinice lokalne samouprave, Vlada FBiH dužna bi bila pribaviti prethodno mišljenje od Vlade kantona i/ili lokalne zajednice.

Nacrt novog Zakona FBiH ne predviđa ulogu Parlamenta FBiH ni po jednom pitanju vezanom za koncesije. Po postojećem Zakonu FBiH, Parlament FBiH imenuje članove Komisije za koncesije FBiH i usvaja njen Izvještaj o radu. Isto tako, Dokument o politici dodjele koncesije, koji na prijedlog Komisije za koncesije usvaja Vlada FBiH, dostavlja se Parlamentu FBiH kao informacija.

6.5.4. Postupak dodjele koncesije

Nacrt novog Zakona FBiH propisuje dodjelu koncesije samo putem javnog konkursa koji bi se pokretao kroz inicijativu javnog sektora ili inicijativu privatnog sektora. Inicijativa javnog sektora bi se provodila kroz izradu studije opravdanosti projekta (član 11. Nacrta novog Zakona FBiH), za čiju izradu bi bili zaduženi potencijalni koncesori, odnosno nadležna ministarstva. Inicijativa privatnog sektora bi se ogledala kroz podnošenje samoinicijativne ponude Ugovornom tijelu i Koncesoru i, ukoliko bi bila prihvaćena, pokretao bi se postupak javnog konkursa.

Član 22. Nacrta novog Zakona FBiH propisuje izuzetak od pravila objave javnog konkursa u sljedećim slučajevima: “1) ugovor o koncesiji ima uticaj na državnu sigurnost; 2) ugovor o koncesiji je raskinut zbog ozbiljnog kršenja ugovora od strane koncesionara i gdje nije moguće provesti postupak javnog odabira zbog hitne potrebe da se osigura nastavak djelatnosti; 3) ugovor o koncesiji ima uticaj na imovinu, život i zdravlje građana”.

6.5.5. Postupak po samoinicijativnoj ponudi

Samoinicijativne ponude predstavljaju inicijativu privatnog sektora u skladu sa odredbama Nacrta novog Zakona FBiH. Privatni sektor, tj. zainteresirane kompanije, dodjelu koncesije mogu inicirati podnošenjem samoinicijativne ponude Vladi FBiH ili nadležnom ministarstvu, te “pri dostavljanju samoinicijativne ponude dostavljaju tehničko-finansijsku studiju”.¹⁷² Nacrt Zakona FBiH ne propisuje obavezan sadržaj tehničko-finansijske studije i nije precizirano da ovo pitanje treba biti uređeno podzakonskim aktom.

Dalje, ministarstvo bi trebalo utvrđivati prihvatljivost ponude i opravdanost dodjele koncesije. Ako je ponuda prihvatljiva, “...ugovorno tijelo će uputiti prijedlog Koncesoru za donošenje Odluke o pokretanju postupka za dodjelu koncesije putem javnog konkursa...”.¹⁷³ Nacrt Zakona ne sadrži kriterije za ocjenu prihvatljivosti ponude ili ocjenu opravdanosti dodjele koncesije i nije jasno da li ova pitanja trebaju biti uređena podzakonskim aktom i kojim aktom.

¹⁷²Član 12. Nacrta novog Zakona FBiH.

¹⁷³Član 13. stav 3. Nacrta novog Zakona FBiH.

6.5.6. Studija ekonomske opravdanosti

Nacrt novog Zakona FBiH ne poznaje termin studija ekonomske opravdanosti već propisuje da je resorno ministarstvo dužno osigurati: 1) studiju opravdanosti projekta, i 2) tehničko-finansijsku studiju prije raspisivanja javnog poziva. Nacrt propisuje obavezu nadležnim ministarstvima da donesu provedbene propise kojim će odrediti sadržaj i oblik tehničko-finansijske studije.

Nacrt novog Zakona FBiH propisuje da je u slučaju dostavljanja samoinicijativne ponude, podnositelj dužan dostaviti uz zahtjev i tehničko-finansijsku studiju.

6.5.7. Faza postupka u kojoj se pribavlja koncesija

Za razliku od postojećih rješenja u Zakonu FBiH, prema odredbama Nacrta novog Zakona FBiH ugovorno tijelo (nadležno ministarstvo) bi bilo dužno prije pokretanja postupka za dodjelu koncesije: i) pribaviti urbanističku saglasnost ili lokacijsku informaciju; ii) odrediti okvirnu vrijednost projekta; iii) pribaviti okolišnu dozvolu u slučaju da se koncesija dodjeljuje za eksploataciju prirodnih bogatstava ili vršenja javnih radova; iv) riješiti sve imovinsko-pravne odnose na lokaciji na kojoj se nalazi koncesija.¹⁷⁴ Na ovaj način bi se investitorima trebala olakšati realizacija koncesionog projekta.

6.5.8. Registar koncesija

Uvođenje registra koncesija predviđeno je članom 43. Nacrta novog Zakona FBiH. Federalno ministarstvo prostornog uređenja (FMPU) imalo bi koordinacionu ulogu u razvoju politike koncesioniranja u FBiH. Ovo ministarstvo bilo bi zaduženo za pripremanje trogodišnjeg plana koncesioniranja, na osnovu ulaznih podataka koje bi dostavljali ostala ugovorna tijela. FMPU bilo bi nadležno za vođenje centralnog registra koncesija, dok bi Federalno ministarstvo finansija vodilo registar finansijskih obaveza. Pored toga, svaki ugovorni organ zasebno bi vodio registar dodijeljenih koncesija iz svoje nadležnosti.

6.5.9. Koncesiona naknada i raspodjela prihoda od koncesione naknade

Za razliku od važećeg Zakona FBiH koji propisuje dva dijela koncesione naknade – jednokratni i godišnji iznos, koji se izračunavaju po metodologiji definisanoj Pravilima o utvrđivanju naknada za koncesije, Nacrt novog Zakona FBiH članom 25. (2) propisuje da “*novčana naknada za koncesiju može biti ugovorena kao stalan jednak iznos i/ili kao varijabilni iznos ovisno o posebnostima pojedine vrste koncesije*”. Nacrt novog Zakona FBiH, međutim, ne predviđa donošenje podzakonskog akta poput važećih Pravila o utvrđivanju naknada za koncesiju, kojim bi se preciznije definisala metodologija obračuna naknade.

Nacrt novog Zakona FBiH sadrži i preciznu raspodjelu koncesione naknade između različitih nivoa vlasti u FBiH tako da 20% naknade pripada budžetu FBiH, 30% budžetu svih kantona na

¹⁷⁴Član 44. (2) Nacrta novog Zakona FBiH.

čijem području se dodjeljuje koncesija i 50% budžetu svih općina i gradova na čijoj teritoriji se dodjeljuje koncesija.

6.5.10. Pravni lijekovi i pravna zaštita učesnika u postupku

Članom 46. Nacrta novog Zakona propisana je znatno sveobuhvatnija pravna zaštita ponuđača koji sudjeluju u javnom konkursu u odnosu na zaštitu koja je propisana važećim Zakonom FBiH. Tako je ponuđačima omogućen i) prigovor ugovornom tijelu protiv bilo koje radnje ugovornog tijela ili komisije za koncesije; ii) podnošenje žalbe Koncesoru ukoliko ugovorno tijelo nije razmatralo prigovor u roku od 15 dana ili je prigovor odbijen; iii) pokretanje upravnog spora na odluku Koncesora pred nadležnim sudom u roku od 30 dana.

Na kraju, Nacrt Zakona FBiH ne sadrži odredbe o periodu mirovanja u kojem se Ugovor o koncesiji ne smije zaključiti što je obaveza prema EU Direktivi.

6.5.11. Pravna sigurnost – zaštita koncesionara u slučaju promjene zakona

Nacrt novog Zakona FBiH sadrži potpuno drugačiji pristup ovom pitanju, odnosno propisuje pravo koncesionara na naknadu u slučaju specifične promjene propisa koja utiče na povećanje troškova ili smanjenje prihoda koncesionara.¹⁷⁵ Ovo pravo koncesionar ostvaruje potpisivanjem novog ugovora o koncesiji u skladu sa članom 63. novog Zakona FBiH. Prema odredbama Nacrta novog Zakona FBiH, svi koncesionari u FBiH moraju obnoviti postojeće ugovore o koncesiji “u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu novog Zakona FBiH u mjeri u kojoj nisu ugrožena stečena prava koncesionara”.¹⁷⁶

6.5.12. Mogućnost da kreditor preuzme poslovanje koncesionara

Nacrt novog Zakona FBiH ne predviđa mogućnost direktnog preuzimanja ugovora od strane kreditora bez obzira da li se radi o međunarodnim ili domaćim finansijskim institucijama. Član 32. Nacrta novog Zakona FBiH propisuje obavezno davanje saglasnosti koncesora (Vlade FBiH) na ustupanje prava i obaveza iz ugovora o koncesiji na drugog koncesora, pod uslovima koji se utvrđuju u samom ugovoru o koncesiji.

Isto tako, član 35. Nacrta novog Zakona FBiH predviđa mogućnost raskida ugovora od strane ugovornog tijela “u slučaju da više nije moguće opravdano očekivati da će koncesionar biti u

¹⁷⁵ Član 27. Nacrta novog Zakona FBiH: “Ugovor o koncesiji određuje opseg u kojem Koncesionar ima pravo na nadoknadu u slučaju da su se troškovi Koncesionara u izvršenju Ugovora o koncesiji značajno promijenili ili da se vrijednost koju Koncesionar prima za to izvršenje značajno smanjila, u usporedbi sa troškovima i vrijednosti izvršenja koji su izvorno predviđeni, kao rezultat promjena propisa koji se konkretno primjenjuju na infrastrukturni objekat ili usluge koje pruža”.

¹⁷⁶ Član 63. stav 1 Nacrta novog Zakona FBiH.

mogućnosti izvršavati svoje obaveze, zbog insolventnosti Koncesionara duže od šest mjeseci, ozbiljnog kršenja ugovora ili drugog razloga, kako je određeno Ugovorom o koncesiji”.

6.5.13. Rokovi

Nacrt novog Zakona FBiH ne sadrži odredbe o roku na koji se može dati koncesija. Članovima 14. i 26. propisano je da Odluka o provođenju postupka dodjele koncesije i ugovor o koncesiji moraju sadržavati rok trajanja koncesije, međutim, nije propisan opći okvir za pojedine oblasti (sektore) koji bi definisao maksimalan rok trajanja koncesije, a što je posebno bitno u smislu zahtjeva EU Direktive. Prema EU Direktivi trajanje koncesije mora biti ograničeno i ne smije biti toliko dugo da se onemogući tržišna konkurencija, ali mora biti dovoljno dugo da koncesionar ima mogućnost povrata uloženog kapitala i troškova u postupku realizacije koncesionog projekta. Dakle, ovo pitanje bi trebalo biti uređeno ili u Zakonu o koncesijama ili u posebnim, sektorskim zakonima za svaki pojedinačni predmet koncesije (npr. u Zakonu o vodama, Zakonu o rudarstvu, Zakonu o el. energiji, itd).

Nacrt novog Zakona FBiH ne sadrži odredbe o rokovima za postupanje nadležnih tijela u postupku dodjele koncesija. Tako, na primjer, nije propisana maksimalna dužina trajanja javnog poziva i rok za prijem ponuda, nije propisan rok za ocjenu najpovoljnije ponude, niti rok za potpisivanje ugovora o koncesiji nakon završetka javnog poziva. Iz teksta Nacrta novog zakona nije jasno da li će ova pitanja biti uređena podzakonskim aktima (kao što je trenutno slučaj) i kojim aktima.

6.6. ZAKLJUČCI

6.6.1. Važeći pravni (regulatorni) okvir u FBiH

- Odsustvo strateške vizije i pomanjkanje volje kako na nivou BiH tako i u FBiH da se oblast koncesija stavi u funkciju efikasnijeg korištenja resursa u svrhu bržeg ekonomskog razvoja ogleda se i u nekompletnosti i neažurnosti Dokumenta o politici dodjele koncesija na svim nivoima vlasti u BiH, uključujući FBiH i kantone, koji bi trebao da predstavlja stratešku viziju korištenja koncesija za ovu svrhu. Ovaj Dokument u FBiH je inicijalno usvojen 2005. godine i sadržavao je samo oblast energetike koja od tada nikada nije ažurirana (na primjer, Strateški plan i program razvoja energetskog sektora FBiH je donesen 2008. godine), dok je oblast transporta unesena u Dokument 2011. godine. Samo je TK donio sveobuhvatniji Dokument o politici dodjele koncesija, dok ih drugi kantoni nikada nisu donijeli. Nedostatak strateške vizije razvoja energetskog sektora ogleda se i u nedostatku Energetske strategije FBiH koja nikada nije donesena.
- Pravni (regulatorni) okvir sistema koncesija u FBiH karakteriše mnoštvo zakona i podzakonskih akata međusobno neusaglašenih i proturječnih. Ovaj okvir čini 11 zakona o koncesijama (1 entitetski i 10 kantonalnih) i brojni podzakonski akti (pravilnici, odluke, uredbe) doneseni na nivou FBiH i 10 kantona. Ova analiza ukazuje ne samo na mnoštvo pravnih akata već i na brojne pravne i institucionalne neusklađenosti kako vertikalno između FBiH i kantona, tako i horizontalno – između različitih kantona. Sve ovo za posljedicu ima raznolikost rješenja i kompleksnost postupaka što zbunjuje investitore i djeluje destimulativno. U svojim Izvještajima o napretku Bosne i Hercegovine, Evropska komisija kontinuirano ističe da su najveći nedostaci sistema koncesija u BiH njegova rascjepkanost, nepostojanje formalnih kanala za saradnju administrativnih struktura nadležnih za upravljanje koncesijama i neusklađenost sa EU *acquisom*, što zauzvrat stvara “pravnu nesigurnost i visoke administrativne troškove, te dovodi do podijeljenosti jedinstvenog ekonomskog prostora”.
- Pojam koncesije definisan je Zakonom FBiH i kantonalnim zakonima na jednak način, odnosno kao “pravo obavljanja privrednih djelatnosti korištenjem prirodnih bogatstava, dobara u općoj upotrebi i obavljanja djelatnosti od općeg interesa”. Što se tiče samog predmeta koncesije u elektroenergetskom sektoru u FBiH, Zakon o koncesijama FBiH i svi analizirani kantonalni zakoni taksativno nabrajaju korištenje prirodnih bogatstava, odnosno dobara u općoj upotrebi, koji mogu biti “predmet koncesije”. Tako svi analizirani zakoni propisuju “korištenje vodotoka i drugih voda; izgradnju hidroenergetskih objekata; izgradnju ili korištenje hidroakumulacija; istraživanje ili korištenje energetskih i drugih sirovina” kao predmet koncesije. Zakoni TK i ZDK su u pogledu definisanja “predmeta koncesije” potpuno usklađeni sa odredbama Zakona FBiH, uključujući i postrojenja na OIE. Zakoni HNK i SBK sadrže i dopunske odredbe, pored odredbi propisanih Zakonom

F BiH, i to za koncesije za izgradnju postrojenja na neke obnovljive izvore energije (OIE) poput vjetroelektrana, solarnih elektrana ili na primjer biomasu.¹⁷⁷

- Zakon o koncesijama FBiH uopće ne propisuje obavezu pribavljanja koncesija za vjetroelektrane, solarne elektrane ili neke druge elektrane poput elektrana na biomasu. Međutim, neki kantoni imaju drugačiji pristup. Tako je koncesiju potrebno pribaviti za gradnju vjetroelektrana u HNK i SBK, dok se u TK i ZDK koncesija ne traži. Za gradnju solarne elektrane potrebno je pribaviti koncesiju u HNK, ali nije potrebno u TK i ZDK. Zakoni HNK i SBK sadrže odredbu po kojoj se koncesija može tražiti i “za ostale energetske objekte” što implicira da nadležni organi imaju diskrecione ovlasti da traže koncesije i za druge vrste elektrana, uključujući elektrane na biomasu. Pitanje neusklađenosti zakonskih uvjeta u kantonalnim zakonima za gradnju ove vrste elektrana u odnosu na Zakon o koncesijama FBiH je predmet brojnih rasprava oko kojih ne postoji konsenzus. Po jednim, Zakon o koncesijama FBiH je kao entitetski zakon (usvojen u oba Doma Parlamenta FBiH, uključujući i predstavnike kantona u Domu naroda) definisao koja prirodna bogatstva i dobra u FBiH mogu biti “predmet koncesije”. Shodno ovom tumačenju, kantonalni zakoni ne mogu propisavati “predmete koncesije” na drugi način od onog propisanog u Zakonu FBiH, pa po njima ne postoji pravni osnov za kantone da uvode obavezu pribavljanja koncesija za gradnju vjetroelektrana, solarnih elektrana i elektrana na biomasu. U prilog ovog tumačenja navode i obavezu usklađivanja kantonalnih zakona, koja je izričito propisana članom 40. Zakona FBiH, koji glasi: “Kantoni su dužni u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti zakon o koncesijama u skladu sa ovim zakonom, odnosno doneseni zakon uskladiti sa ovim zakonom”. Zagovornici drugačijeg tumačenja pozivaju se na Poglavlje III. član 2. tačka i) Ustava FBiH po kojem je “korištenje prirodnih bogatstava” nadležnost Federacije BiH i kantona, pa shodno tome i kantoni imaju pravni osnov u Ustavu FBiH da definišu “predmet koncesije”. Odgovore na ova pravna pitanja, kao i pitanje da li se solarna energija, energija vjetra ili energija koja se stvara iz biomase mogu smatrati “prirodnim bogatstvima” na isti način kao i šume, vode ili rude trebali bi dati eksperti iz ove oblasti i ovlašteni tumač Ustava FBiH.
- Neusaglašenost kantonalnih zakona o koncesijama sa Zakonom FBiH i zasebno regulisanje oblasti koncesija od strane kantona, reflektira se i u drugim segmentima sektora koncesija, a ne samo u traženju koncesija za pojedine vrste elektrana na OIE za koje se po Zakonu FBiH koncesija ne traži. U skladu sa postojećom legislativom¹⁷⁸ i regulativom u energetsom sektoru u FBiH, podjela nadležnosti između FBiH i kantona u postupku izdavanja dozvola za ključne dozvole za izgradnju energetskih postrojenja se uglavnom zasniva na instaliranoj snazi, odnosno veličini postrojenja. Tako je nadležnost FBiH u većini slučajeva utvrđena za gradnju postrojenja od 5 MW i više, a nadležnost kantona za

¹⁷⁷Zakoni u SBK i HNK koriste termin “drugi energetski objekti”.

¹⁷⁸Član 2 (1), tačka 20. Zakona SBK

gradnju postrojenja manja od 5 MW. Činjenica da postojeći Zakon o koncesijama FBiH ne propisuje obavezu dodjele koncesije za gradnju vjetroelektrana uopće, omogućila je, na primjer, da SBK svojim zakonom o koncesijama propiše da je SBK nadležan za dodjelu koncesija “za izgradnju vjetroelektrana od 150 kW i više” bez utvrđivanja gornje granice za kanton. HNK je, pak, uspostavio gornju granicu za nadležnost kantona za vjetroelektrane koja iznosi 5 MW. Osim toga, SBK i HNK daju mogućnost da nadležni organi zahtijevaju od investitora pribavljanje koncesije i za “ostale energetske objekte” za čiju gradnju se eksplicitno koncesija ne traži po zakonu. Konačno, HNK ima zasebno rješenje po kojem se koncesija daje na zemljište na kojem će se graditi ili rekonstruisati energetski objekat, ako je zemljište u državnoj svojini, dok se u slučaju izgradnje ili rekonstrukcije ovih objekata na zemljištu u privatnoj svojini koncesija daje za samu izgradnju i/ili korištenje elektroenergetskih objekata.

- Dalje, kantoni su svojim zakonima definisali i *učesnike u postupku dodjele koncesija* na različite načine u odnosu na nivo FBiH. Na nivou FBiH, pored Vlade FBiH i resornih ministarstava, po Zakonu FBiH značajnu ulogu ima Komisija za koncesije FBiH koja postoji kao samostalno, profesionalno i regulatorno tijelo zaduženo za nadzor postupka. Također, Parlament FBiH po postojećim rješenjima ima određenu ulogu u sektoru koncesija kroz imenovanje članova Komisije za koncesije FBiH i usvajanje njihovog izvještaja o radu. Ista institucionalna rješenja kao na nivou FBiH – stalna Komisija za koncesije i određena uloga skupštine u sektoru koncesija – pored kantonalne Vlade i resornih ministarstava, postoje samo još u TK, dok su se ostala tri kantona – SBK, HNK, ZDK opredijelila za *ad hoc* komisije za koncesije i za opciju po kojoj skupštine kantona imaju vrlo malu ili nikakvu ulogu u sektoru koncesija. Konačno, Zakon HNK omogućava i jedinicama lokalne samouprave – općinama da dodjeljuju koncesije ukoliko se predmet koncesije nalazi na njenoj teritoriji i ako Vlada HNK takvu dodjelu odobri. Razlike u pravnom i institucionalnom okviru sektora koncesija u FBiH doprinose nejednakom tretmanu investitora i daljoj fragmentaciji jedinstvenog ekonomskog prostora FBiH.
- Što se tiče samog *postupka dodjele koncesija*, javni tender je propisan kao pravilo Zakonom FBiH i svim analiziranim kantonalnim zakonima, a samoinicijativna ponuda kao izuzetak. Zakon HNK propisuje i treću vrstu postupka tzv. “nadmetanje po pozivu”, koji nije predviđen Zakonom FBiH. U praksi, koncesije se najčešće dodjeljuju putem samoinicijativnih ponuda. Na nivou FBiH, pored obaveze utvrđivanja javnog interesa od strane resornog ministarstva, sam postupak samoinicijativne ponude je dosta detaljno propisan Pravilima o postupku dodjele koncesije FBiH. Međutim, svaki od analiziranih kantonalnih zakona ima svoje specifičnosti za provođenje postupka samoinicijativne ponude propisane na drugačiji način od nivoa FBiH. U SBK i ZDK, podnošenje samoinicijativne ponude, pak, služi samo kao pokretač za raspisivanje javnog natječaja.

- Zakoni FBiH i podzakonski akti na nivou FBiH propisuju mogućnost (izuzetno) da se od ponuđača traži da pripremi studiju ekonomske opravdanosti projekta u postupku po samoinicijativnoj ponudi i u postupku javnog natječajja. Međutim, u praksi se priprema ove studije u pravilu traži od ponuđača, navodno zbog nepostojanja sredstava za izradu studija ekonomske opravdanosti, koje su preduvjet za javni natječaj i čija priprema se u postupku samoinicijativne ponude traži od potencijalnog koncesionara. U TK, ZDK i SBK, isto kao i na nivou FBiH, nadležno resorno ministarstvo je dužno izraditi studiju ekonomske opravdanosti prije raspisivanja javnog poziva. Izuzetno, u slučaju da ministarstvo nije napravilo studiju ekonomske opravdanosti, komisija za koncesije (*ad hoc* ili stalna) može zahtijevati da se javnim pozivom, između ostalog, traži i da ponuđači dostave studiju ekonomske opravdanosti, što se u praksi najčešće dešava. Stoga je priprema studija ekonomske opravdanosti od strane potencijalnih koncesionara u praksi i na kantonalnom nivou pravilo, a ne izuzetak, kako to zakoni predviđaju. Jedino u HNK obaveza izrade studije ekonomske opravdanosti u postupku raspisivanja javnog tendera za dodjelu koncesije je uvijek na ministrastvu ili jedinici lokalne samouprave, dok je u postupku podnošenja samoinicijativne ponude priprema studije je obaveza ponuđača.
- Vezano za ovu praksu po kojoj zainteresirani ponuđač priprema studiju ekonomske opravdanosti u slučaju podnošenja samoinicijativne ponude kao i javnog tendera, OECD/SIGMA/EU Izvještaj¹⁷⁹ navodi da je “zabrinjavajuća činjenica da zakon dozvoljava da studiju izvodljivosti priprema ponuđač, a ne koncedent. Ovo važi za javne pozive, kao i za samoinicijativne ponude. Prenošenjem ovog zadatka na ponuđača, zahtjeve ugovornih organa procjenjuje njihov budući partner koji je, po pravilu, veoma zainteresiran da bude odabran za privatnog partnera na određenom projektu, te samim tim ima vitalni interes u predstavljanju potreba i koristi koncedenta u veoma pozitivnom svjetlu. Obično je pripremanje studije izvodljivosti, uključujući procjenu uticaja na okoliš, ključni zadatak nadležnog organa. U njoj se obično nalaze specifični elementi koji omogućavaju usporedbu dobivenih ponuda”.
- Zakon o koncesijama FBiH, kao ni kantonalni zakoni, ne propisuju u kojoj fazi postupka ishoda je potrebno pribaviti koncesiju. Većina investitora zahtjev za koncesiju podnosi u ranoj fazi postupka, neposredno nakon izrade studije izvodljivosti i prije podnošenja zahtjeva za urbanističku saglasnost. Ovakva praksa bila bi uredu da dobivanje koncesije u FBiH podrazumijeva da su nadležna tijela provela sve prethodne radnje i ispitivanja na datoj lokaciji i da dobivena koncesija investitoru znači da je gradnja takvog postrojenja moguća, dozvoljena i planirana. Međutim, dobivanje koncesije ne znači uvijek da će investitor uspjeti ishodovati sve druge potrebne dozvole, odnosno da će se postrojenje

¹⁷⁹ OECD/SIGMA “Izvještaj revizije učinka Upravljanja koncesijama u Federaciji Bosne i Hercegovine”, Ured za reviziju institucija u FBiH, Sarajevo, februar 2011. godine, Finalni izvještaj: Strukovni pregled, Koncesije i javno-privatna partnerstva u BiH, novembar 2008 – septembar 2009.

i izgraditi. Takvih primjera je bilo u praksi u proteklom periodu pa se ugovori o koncesiji nisu mogli realizirati. Zakon o koncesijama FBiH ne propisuje obavezu provjere da li je koncesioni projekt predviđen u prostorno-planskoj dokumentaciji, a što je konstatovalo i Federalno ministarstvo okoliša i turizma u svom Izvještaju o stanju okoliša za 2010. godinu.

- Zakon o koncesijama FBiH ne propisuje obavezu uspostave i vođenja *Registra koncesija u FBiH*, dok svi analizirani kantonalni zakoni o koncesijama propisuju ovu obavezu u kantonima. Međutim, u praksi je jedino TK realizirao ovu obavezu tako da su registri dostupni i online na web stranici Vlade TK.
- Zakon o koncesijama FBiH ne propisuje način *utvrđivanja koncesione naknade za koncesije dodijeljene na nivou FBiH kao ni njihovu raspodjelu po nivoima vlasti*. Pitanje obračuna naknade na nivou FBiH propisano je Pravilima o određivanju koncesione naknade, koja definišu da se koncesiona naknada sastoji od jednokratne i godišnje naknade. Sredstva su prihod budžeta FBiH, a kako Zakon o pripadnosti javnih prihoda FBiH ne propisuje raspodjelu prihoda od koncesionih naknada između pojedinih nivoa vlasti (općine, kantoni, FBiH), sredstva se prikupljaju na zaseban podračun budžeta FBiH i troše za potrebe svih budžetskih korisnika u skladu sa Zakonom o izvršenju budžeta FBiH. Neki kantonalni zakoni sadrže odredbe o načinu utvrđivanja i raspodjele koncesione naknade po nivoima vlasti, a neki ne. Ova pitanja su najčešće definisana pravilnicima, pravilima, uredbama i odlukama, te se razlikuju od kantona do kantona. Tako je u TK i SBK omjer 60% za općinu a 40% za kanton, u HNK – 55% za općinu a 45% za kanton, dok je u ZDK 70% u korist općine a 30% u korist kantona.
- *Mogućnost pravne zaštite učesnika u postupku* je, također, različito uređena. Po Zakonu FBiH i Zakonu TK pravo na žalbu učesnika u postupku je dosta ograničeno. Zakoni SBK i ZDK ne sadrže odredbe o pravnoj zaštiti učesnika u postupku dodjele koncesija, dok Zakon HNK daje šire mogućnosti za žalbu.
- Zakon o koncesijama FBiH i svi analizirani kantonalni zakoni propisuju maksimalan *rok* od 30 godina za zaključenje ugovora o koncesiji u sva četiri kantona, a izuzetno na 50 godina. U period trajanja koncesije ulazi i period izgradnje objekta, što za veće elektroenergetske objekte može trajati i više godina. Jedino Zakon HNK isključuje vrijeme potrebno za obavljanje pripremnih radnji iz roka trajanja koncesije. Rokovi za postupanje u postupku su, također, definisani na različite načine. Tako je na nivou FBiH rok za odobrenje studije ekonomske opravdanosti 30 dana, a ovaj rok nije propisan ni jednim kantonalnim zakonom. Zakon TK ne propisuje niti jedan drugi rok za postupanje nadležnih organa u postupcima poput: i) rok za podnošenje ponuda (trajanje javnog poziva); ii) rok za odabir napovoljnije ponude; i iii) rok za zaključenje ugovora o koncesiji. Svi ovi rokovi

su drugačije definisani u kantonalnim zakonima međusobno i u odnosu na Zakon o koncesijama FBiH.

- Odredbe o *zaštiti koncesionara u slučaju promjene zakona* nisu sadržane u Zakonu FBiH i Zakonu TK. Međutim, takve odredbe postoje u Zakonima HNK, SBK i ZDK.
- Zakon o koncesijama FBiH, kao ni kantonalni zakoni, ne propisuju mogućnost da domaće banke ili druge domaće finansijske institucije *preuzmu ugovor o koncesiji* u slučaju da koncesionar nije u mogućnosti da ispunjava svoje finansijske obaveze.

6.6.2. Nacrt novog Zakona FBiH

- Nacrt novog Zakona FBiH generalno na drugačiji način pristupa definisanju *predmeta koncesije*. Umjesto taksativnog nabranjanja prirodnih bogatstava ili djelatnosti koje mogu biti predmet koncesije, Nacrt novog Zakona FBiH u članu 7. navodi različita područja iz kojih se **može** odrediti *predmet koncesije, uključujući i elektroenergetski sektor* i to na puno širi način od postojećeg.¹⁸⁰ Isti član 7. u stavu (2) definiše da pored predmeta koncesije iz stava 1 ovog člana, može biti i korištenje i drugih prirodnih bogatstava u skladu sa posebnim zakonom, što znači da se zakonima iz elektroenergetkse oblasti može dodatno proširiti predmet koncesije definisan članom 7. (1). Dalje, članom 8. (2) Nacrta novog Zakona FBiH propisuje se da je Federacija FBiH nadležna za davanje koncesija za “energetske objekte u skladu sa propisima koji definišu oblast električne energije u FBiH”. Ova odredba upućuje na Zakon o električnoj energiji FBiH (i druge propise) koji definišu nadležnost Federacije za izdavanje dozvola za gradnju pojedinih vrsta i veličina elektroenergetskih objekata. Međutim, ovim zakonima nije precizirano za koju vrstu i veličinu objekata je potrebno pribaviti koncesiju, odnosno za gradnju kojih elektroenergetskih objekata je FBiH nadležno za davanje koncesija.
- Kako niti jedan zakon na nivou FBiH trenutno ne definiše za koje objekte iz oblasti elektroenergetskog sektora je potrebno pribaviti koncesiju (osim postojećeg Zakona FBiH), odnosno šta je “predmet koncesije u energetske oblasti u FBiH”, kao i za koje objekte je nadležna FBiH a za koje kantoni, predložena formulacija “predmeta koncesija u elektroenergetskom sektoru” iz Nacrta novog Zakona FBiH bi mogla stvoriti još više pravnih praznina i nejasnoća od postojećih zakonskih rješenja. Tako bi moglo postati

¹⁸⁰“Član 7. (1) Nacrta novog Zakona FBiH: a) **izgradnja, održavanje i korištenje energetske i drugih objekata radi proizvodnje, prijenosa i distribucije električne energije, toplinske energije i plina ili njihova rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korištenje**; b) geološko istraživanje i/ili eksploatacija mineralnih sirovina, geotermalne energije, podzemnih voda i pitkih podzemnih voda za komercijalne i tehničke svrhe; c) korištenje vodotoka i drugih voda, odnosno njihovih dijelova ili određene količine vode za namjene utvrđene posebnim zakonom; d) izgradnja ili rekonstrukcija, održavanje i korištenje vodnih objekata ...”

aktuelno tumačenje dodjele koncesije i za gradnju objekata koji po postojećem Zakonu FBiH nisu sporni, na primjer, hidroelektrane. Uz predloženu formulaciju člana 8. (2) u Nacrtu novog zakona FBiH bilo bi nužno istovremeno mijenjati sve sektorske zakone iz oblasti energetike na nivou FBiH, kojim bi ova pitanja bila precizno definisana što bi iziskivalao vrijeme i angažman.

- Što se tiče postojećih spornih odredbi kantonalnih zakona vezanih za traženje koncesija za izgradnju elektroenergetskih objekata na obnovljive izvore (OIE) poput vjetroelektrana, solarnih elektrana, elektrana na biomasu, predloženi Nacrt novog Zakona FBiH ne nudi pojašnjenje za postojeća različita pravna tumačenja oko pitanja da li je koncesija uopšte potrebna i da li kantoni mogu tražiti koncesije za izgradnju energetskih objekata za koje se koncesija ne traži u Zakonu FBiH kao *lex specialis* za oblast koncesija. Jedino u predloženom tekstu člana 7. (3) kao predmet koncesije se isključuju “šume i građevinsko zemljište”.
- Po Nacrtu novog Zakona FBiH Komisija za koncesije FBiH kao autonomno, stručno i stalno tijelo više ne bi postojala kao učesnik u postuku već bi se formirale *ad hoc* komisije za svaki pojedinačni postupak po uzoru na postojeće modele u nekim kantonima – SBK, HNK, i ZDK. Na taj način bi se smanjila i uloga Parlamenta FBiH u oblasti koncesioniranja pošto Parlament FBiH imenuje članove Komisije za koncesije FBiH te razmatra i usvaja njihove izvještaje o radu. U skladu sa Zakonom FBiH, u postojećem sistemu Komisija za koncesije FBiH kao stručno i nezavisno tijelo je važan učesnik u provođenju postupka koncesija. Pored toga, Komisija za Koncesije FBiH ima i regulatornu nadležnost jer priprema stručne dokumente poput Dokumenta o politici dodjele koncesija i donosi podzakonske akte – pravilnike u skladu sa zakonom. Iz Nacrta novog Zakona FBiH nije jasno ko će preuzeti ovu ulogu Komisije i ko će biti zadužen za donošenje podzakonskih akata koje trenutno donosi Komisija FBiH. Inače, po predloženim odredbama Nacrta novog Zakona FBiH dosadašnju ulogu nadzora nad cjelokupnim sistemom koncesioniranja i razvoj politike koncesioniranja trebalo bi da preuzme Federalno ministarstvo prostornog uređenja (FMPU).
- Nacrt novog Zakona FBiH propisuje dodjelu koncesije samo putem javnog konkursa koji bi se pokretao kroz inicijativu javnog sektora ili inicijativu privatnog sektora. Inicijativa javnog sektora bi se obavljala putem Ugovornog tijela, odnosno Koncesora – nadležnog ministarstva. Inicijativa privatnog sektora bi se ogledala kroz podnošenje samoinicijativne ponude Ugovornom tijelu i Koncesoru i, ukoliko bi bila prihvaćena, pokretao bi se postupak javnog konkursa. Na ovaj način postupak direktnih pregovora koji se po važećem zakonu odvija kroz postupak podnošenja samoinicijativne ponude i bez provođenja konkursne procedure više ne bi bio moguć.

- Član 22. Nacrta novog Zakona FBiH propisuje izuzetak od pravila objave javnog konkursa u sljedećim slučajevima: “1) ugovor o koncesiji ima uticaj na državnu sigurnost; 2) ugovor o koncesiji je raskinut zbog ozbiljnog kršenja ugovora od strane koncesionara i gdje nije moguće provesti postupak javnog odabira zbog hitne potrebe da se osigura nastavak djelatnosti; 3) ugovor o koncesiji ima uticaj na imovinu, život i zdravlje građana”.
- Termin *studija ekonomske opravdanosti projekta* u Nacrtu novog Zakona FBiH se više ne koristi već član 11. (4) propisuje da Ugovorno tijelo “osigurava studiju opravdanosti projekta, analizu održivosti i profitabilnosti i priprema Prijedlog Odluke za pokretanje postupka o dodjeli koncesije”. Član 11. (4) u daljem tekstu glasi: “Prijedlog Odluke za pokretanje postupka o dodjeli koncesije treba sadržavati: naziv predmeta koncesije, tehničku i finansijsku studiju sa iskazom finansijskih efekata koncesije, rok na koji bi se davala koncesija te način iskorištavanja koncesije. (...) Nadležna ministarstva donijet će provedbene propise kojim se određuje oblik i sadržaj tehničko-finansijske studije”. Iz gornjih formulacija nije jasno da li termin “osigurati” znači da nadležno ministarstvo može da zatraži i od ponuđača da pripremi studiju opravdanosti projekta po uzoru na postojeću praksu ili ne. Također, nije jasno da li se ovdje radi o istoj “studiji ekonomske opravdanosti projekta” koja se priprema po važećim zakonima ili se pak radi o dva odvojena dokumenta: i) studija opravdanosti, i ii) analiza održivosti i profitabilnosti. Konačno, nije jasno da li je treća formuacija koja se u ovom članu koristi, a to je “tehničko-finansijska studija” neki treći zaseban dokument ili se pak radi o odvojenim poglavljima jedne postojeće studije ekonomske opravdanosti za projekt ili je to neki oblik postojeće studije. Posebno je neobična odredba po kojoj “nadležna ministarstava” utvrđuju oblik i sadržaj ovih studija što znači da je praktično omogućeno i (predviđeno) donošenje 11 različitih uputstava za izradu studija FBiH i 10 kantona – i to za samo jedan tehnički dokument. Odgovor na pitanje šta je “tehničko-finansijska” studija je važno definisati imajući u vidu da član 12. (3) Nacrta novog zakona FBiH propisuje da se “Pri dostavljanju samoinicijativne ponude, podnositelj ponude dostavlja tehničko-finansijsku studiju”. Ukoliko “tehničko-finansijska” studija sadrži elemente postojeće “studije ekonomske opravdanosti” i de facto je studija samo pod drugim nazivom, u tom slučaju ne bi se moglo smatirati da je najviše kritikovana praksa pripreme studija od strane ponuđača napuštena.
- Nacrt novog Zakona FBiH sadrži dobro rješenje za preciziranje *rane faze postupka* u kojoj se koncesija dodjeljuje i obavezu ugovornog tijela da osigura ključne dozvole prije dodjeljivanja koncesije. Tako bi ugovorno tijelo (nadležno ministarstvo) bilo dužno prije pokretanja postupka za dodjelu koncesije: i) pribaviti urbanističku saglasnost ili lokacijsku informaciju; ii) odrediti okvirnu vrijednost projekta; iii) pribaviti okolišnu dozvolu u slučaju da se koncesija dodjeljuje za eksploataciju prirodnih bogatstava ili vršenja javnih

radova; iv) riješiti sve imovinsko-pravne odnose na lokaciji na kojoj se nalazi koncesija.¹⁸¹ Na ovaj način bi se otklonila nesigurnost i investitorima olakšala realizacija koncesionog projekta.

- Vođenje centralnog registra koncesija predviđeno je članom 43. Nacrta novog Zakona FBiH te bi u smislu povećanja transparentnosti ovo bio dobar korak. FMPU bi bilo nadležno za vođenje ovog registra koncesija, dok bi Federalno ministarstvo finansija vodilo registar finansijskih obaveza. Pored toga, svaki ugovorni organ zasebno bi vodio registar dodijeljenih koncesija iz svoje nadležnosti. Predloženim rješenjima je predviđeno razmjenjivanje podataka o dijeljenim koncesijama na svim nivoima vlasti, ali nije precizirano da li to znači da se svi podaci unose u centralni registar koji bi bio dostupan svima.
- Nacrt novog Zakona FBiH odstupa od definisanja koncesione naknade u postojećem obliku, odnosno od njena dva dijela – jednokratni i godišnji iznos naknade. Tako je članom 25. (2) propisano da “novčana naknada za koncesiju može biti ugovorena kao stalan jednak iznos i/ili kao varijabilni iznos ovisno o posebnostima pojedine vrste koncesije”. Nacrt novog Zakona FBiH, međutim, ne predviđa donošenje podzakonskog akta poput važećih Pravila o utvrđivanju naknada za koncesije, kojim bi se preciznije definisala metodologija obračuna naknade, tako da je nejasno da li bi i kojim podzakonskim aktom metodologija obračuna bila preciznije definisana, kao ni ko bi takav akt donosio umjesto Komisije za koncesije FBiH. Bez cjelokupnog pravnog okvira i uporedne finansijske analize postojećeg i predloženog modela obračuna koncesione naknade teško je izvući zaključak o opravdanosti i prednostima novog modela.
- Nacrt novog Zakona FBiH sadrži preciznu raspodjelu koncesione naknade između različitih nivoa vlasti u FBiH tako da 20% naknade pripada budžetu FBiH, 30% budžetu svih kantona na čijem području se dodjeljuje koncesija i 50% budžetu svih općina i gradova na čijoj teritoriji se dodjeljuje koncesija.
- Nacrtom novog Zakona FBiH propisana je znatno sveobuhvatnija pravna zaštita ponuđača koji sudjeluju u javnom konkursu u odnosu na zaštitu koja je propisana važećim Zakonom FBiH. Tako je ponuđačima omogućen: i) prigovor ugovornom tijelu protiv bilo koje radnje ugovornog tijela ili komisije za koncesije; ii) podnošenje žalbe Koncesoru ukoliko ugovorno tijelo nije razmatralo prigovor u roku od 15 dana ili je prigovor odbijen; iii) pokretanje upravnog spora na odluku Koncesora pred nadležnim sudom u roku od 30 dana. Međutim, pravna zaštita je propisana na dva mjesta u Nacrtu novog Zakona FBiH, odnosno odredbama člana 20. (određivanje najpovoljnijeg ponuđača i žalbeni postupak) i odredbama člana 46. (pravna zaštita tenderskog postupka) koji definiše postupak pravne

¹⁸¹Član 44. (2) Nacrta novog Zakona FBiH

zaštite u svim fazama dodjele koncesije. Ove odredbe su međusobno zbunjujuće i nisu u potpunosti usklađene tako da mogu dovesti do pogrešnog tumačenja primjene pravnih lijekova u postupku.

- Nacrt novog Zakona FBiH propisuje pravo koncesionara na naknadu u slučaju specifične promjene propisa, koja utiče na povećanje troškova ili smanjenje prihoda koncesionara¹⁸² što znači da bi se pojedinačnim ugovorom o koncesiji utvrđivalo ovo pravo i naknada. Ovo pravo koncesionar bi ostvario potpisivanjem novog ugovora o koncesiji u skladu sa članom 63. novog Zakona FBiH. Prema ovom članu, svi postojeći koncesionari u FBiH morali bi obnoviti postojeće ugovore o koncesiji “u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu novog Zakona FBiH u mjeri u kojoj nisu ugrožena stečena prava koncesionara”.¹⁸³
- Nacrt novog Zakona FBiH ne predviđa mogućnost direktnog preuzimanja ugovora od strane kreditora bez obzira da li se radi o međunarodnim ili domaćim finansijskim institucijama.
- Nacrt novog Zakona FBiH ne sadrži opći rok na koji se može dati koncesija za pojedine oblasti (sektore) kojim bi se definisao maksimalan roka trajanja koncesije a što je posebno bitno u smislu zahtjeva EU Direktive.

6.7. PREPORUKE

6.7.1. Važeći pravni (regulatorni) okvir

- Iako je predmet ove analize pravni (regulatorni) okvir sistema koncesija u FBiH, za izgradnju većih elektroenergetskih infrastrukturnih objekata (npr. hidrocentrale na Drini), čija bi izgradnja imala uticaj na cijeli teritorij BiH (oba entiteta) i susjedne države u regiji, nužno je sistem koncesija u FBiH sagledavati i unapređivati kroz prizmu harmoniziranih rješenja sa Zakonom BiH. Dobre ocjene za stepen učinkovitosti i usaglašenosti sa međunarodnim standardima i praksom, koje je ovaj Zakon dobio ocjenom EBRD-ija u 2012. godini, dodatno upućuju na ovakav pristup. Nedovoljne preciznosti Zakona BiH su u proteklom periodu često isticane kao razlog za neprovođenje postupaka dodjele koncesija na nivou BiH i nepostupanje.¹⁸⁴ Sva ova pitanja trebaju biti adresirana ukoliko se želi

¹⁸²Član 27. Nacrta novog Zakona FBiH: “Ugovor o koncesiji određuje opseg u kojem Koncesionar ima pravo na nadoknadu u slučaju da su se troškovi Koncesionara u izvršenju Ugovora o koncesiji značajno promijenili ili da se vrijednost koju Koncesionar prima za to izvršenje značajno smanjila, u usporedbi sa troškovima i vrijednosti izvršenja koji su izvorno predviđeni, kao rezultat promjena propisa koji se konkretno primjenjuju na infrastrukturni objekat ili usluge koje pruža”.

¹⁸³ Član 63. stav 1 Nacrta novog Zakona FBiH.

¹⁸⁴USAID EIA Nacrt Izvještaja o režimu ishoda dozvola i preprekama za ulaganje u energetske infrastrukturne projekte u BiH, strana 15 i 16.

omogućiti postupak izgradnje velikih energetske infrastrukturnih objekata u zemlji i regiji. U ovom kontekstu korisne preporuke se mogu naći u dokumentu Regional Hydro Master Plan¹⁸⁵, u kojem se sugeriraju potrebni koraci za iskorištavanje hidropotencijala prekograničnih rijeka poput sliva rijeke Drine. Tako se kao jedna od mjera preporučuje donošenje “Strateškog akcionog plana (SAP) sa jakom prekograničnom komponentom koji bi se usvojio na najvišem političkom nivou u svim relevantnim sektorima i koji bi uspostavio jasne prioritete za djelovanje – političke, pravne, institucionalne reforme ili investicije za otklanjanje identificiranih prioritetnih problema”.¹⁸⁶

- Potrebno je strateški definisati korištenje koncesija u elektroenergetskom sektoru u BiH na svim nivoima vlasti u BiH, uključujući FBiH i kantone, kako bi se ova oblast stavila u funkciju izgradnje nove potrebne energetske infrastrukture. Statešku viziju razvoja bi trebalo pretočiti u nove/ažurirane Dokumente o politici dodjele koncesija na svim nivoima vlasti u BiH.
- Sve odredbe kantonalnih zakona o koncesijama je potrebno usaglasiti sa Zakonom FBiH kako bi rješenja bila jednaka za cijeli teritorij FBiH, a osobito u pogledu predmeta koncesija i nadležnosti. Šta treba i može biti “predmet koncesije u elektroenergetskom sektoru” u FBiH, uključujući i postrojenja na OIE, potrebno je precizno definisati na jednak način za sve nivoe vlasti – FBiH i kantone – kako bi se eliminisala postojeća raznolika, nekonzistentna i neusaglašena rješenja za izgradnju vjetroelektrana, solarnih elektrana i elektrana na biomasu te stvorili jednaki uslovi za investiranje na cijeloj teritoriji FBiH. U tom kontekstu, bilo bi dobro pribaviti pojašnjenje spornih odredbi ustavnog i zakonskog okvira oblasti koncesija od ovlaštenog tumača Ustava i zakona FBiH.
- Transparentnost je najvažniji princip za sektor koncesija. Ugovori o koncesijama su dugoročni ugovori kojima se samo jednom subjektu dodjeljuje pravo da obavlja određenu djelatnost i na izvjesno vrijeme se stvara monopol. Stoga je transparentan, fer i pravilan odabir koncesionara putem javnog poziva ključan sa aspekta očuvanja tržišne konkurencije i privlačenja investicija.¹⁸⁷ Poštovanje ovog principa važno je unijeti u pravni (regulatorni) okvir na svim nivoima vlasti u FBiH. Postupak putem samoinicijativne ponude mora biti jasno i precizno regulisan zakonom kako bi se otklonile sve sumnje u nepristrasnost i zakonitost postupka. Isto tako, nužno je osigurati da ponuđači ne mogu samostalno pripremati studije ekonomske opravdanosti u bilo kojoj vrsti postupka, već samo

¹⁸⁵WBIF-IPF3 Consortium, Regional Hydro Master-plan (Hydropower Development Study in the Western Balkans) Background Report No. 4: Transboundary Issues, Draft, dostupno na: <https://www.wbif.eu/content/stream//Sites/website/library/WBEC-REG-ENE-01-Regional-Hydropower-Masterplan-ToR-Final.pdf>.

¹⁸⁶*ibid.* str. 87.

¹⁸⁷ European Commission, Guidelines for successful public-private partnerships, European Commission, mart 2003. godine, str. 8.

koncesori, odnosno nadležna ministarstva, te je ovakva rješenja potrebno eliminisati iz postojećeg regulatornog okvira na nivou FBiH i kantona.

- Uspostava Registra koncesija u FBiH bi svakako bila u službi povećanja transparentnosti kao i informatičko uvezivanje podataka o dodijeljenim koncesijama na svim nivoima vlasti u FBiH.
- Potrebno je zakonski definisati fazu u kojoj se pribavlja koncesija, odnosno precizirati obavezu za nadležno ministarstvo – koncesora da prije dodjele koncesije razmotri i izdejstvuje sve potrebne dozvole za realizaciju investicije kako se ne bi dešavalo da se koncesije dodijele a da potom investitor ne može dobiti potrebne dozvole za gradnju objekta.
- Raspodjelu prihoda od koncesija između različitih nivoa vlasti u FBiH potrebno je definisati zakonom i vršiti na transparentan način.
- Potrebno je u postupak dodjele koncesije na nivou FBiH i kantona u kojima ovo pitanje nije riješeno na zadovoljavajući način (npr. TK) unijeti odredbe kojim se proširuje pravna zaštita učesnika u postupku u odnosu na postojeću vrlo ograničenu mogućnost izjavljivanja žalbe.
- Odredbe o zaštiti postojećeg statusa koncesionara u slučaju izmjene zakona je potrebno ugraditi u Zakon o koncesijama FBiH i kantona u kojima takve odredbe ne postoje – na primjer TK.
- Poželjno bi bilo propisati i zakonsku mogućnost preuzimanja projekta od strane kreditora – domaćih finansijskih institucija u slučaju nemogućnosti ispunjavanja finansijskih obaveza koncesionara.
- Kako je područje FBiH relativno mali prostor, i bez obzira na administrativno uređenje od 10 kantona, njena teritorija čini jedinstven ekonomski prostor sa ograničenim resursima, bilo bi korisno uspostaviti sistem koji bi sektor koncesija pojednostavio i prilagodio potrebama investitora te ga učinio stimulativnijim od postojećeg. Sama činjenica da je ova oblast regulisana sa 11 zakona (i Zakon BiH) i mnoštvom podzakonskih akata čini sektor nedovoljno atraktivnim, rascjepkanim i komplikovanim za veće i značajnije investicije. Stoga bi bilo korisno smanjiti broj zakona i pozakonskih akata na način da se budućim FBiH zakonom o koncesijama i podzakonskim aktima na nivou FBiH definišu sva pitanja koja bi učinila da se investitori tretiraju jednako na cijelom teritoriju i koja bi osigurala jedinstvo ekonomskog prostora FBiH poput – jedinstvene definicije predmeta koncesije u energetskom sektoru i jasne podjele nadležnosti za davanje koncesija; jednakog transparentnog postupka dodjele koncesije; jednakog tretmana učesnika u postupku; istih pravnih lijekova i zaštite ponuđača u postupku dodjele koncesije; istog nivoa zaštite

postojećih koncesionara; jednake metodologije obračuna koncesione naknade; jasno definisane raspodjele prihoda od koncesionih nakanda i transparentnog sistema naplate; jednako pravo preuzimanja ugovora o koncesijama; vođenje i redovno ažuriranje registra koncesija koji je dostupan svima; isti obrasci i forme koji se koriste u postupku dodjele. U ovakvom sistemu bi se trebalo omogućiti kantonima koji žele da direktno primjenjuju regulativu sa nivoa FBiH da to i čine, a kantoni koji, pak, žele da imaju svoje vlastite zakone to isto mogu učiniti ali u okviru rješenja koja na jednak način važe sa sve.

6.7.2. Nacrt novog Zakona FBiH

- Predložene odredbe Nacrta novog Zakona FBiH u pogledu “predmeta koncesije iz elektroenergetske oblasti” (članovi 7. (1) i (2) i član 8. (2)) nisu dovoljno precizne i mogu stvoriti pravne praznine koje mogu uticati na izgradnju svih energetske postrojenja (ne samo na OIE) ukoliko se izmjene sektorskih zakona iz oblasti energetike ne bi usvajale paralelno sa Nacrtom novog Zakona FBiH. Isto tako, Član 9. Nacrta novog Zakona FBiH propisuje da “će kantoni svojim zakonima odrediti način, uvjete i nadležnost za koncesije koje nisu u nadležnosti FBiH”, što dalje implicira da se najprije moraju izmijeniti sektorski zakoni na nivou FBiH koji bi definisali nadležnost FBiH za dodjelu koncesija, odnosno vrstu i veličinu energetske objekata za koju bi FBiH bila nadležna za davanje koncesije, jer to trenutno nije propisano niti jednim sektorskim zakonom na nivou FBiH. Stoga je vrlo važno pitanje “predmeta koncesije u elektroenergetskom sektoru”, uključujući sve vrste postrojenja na OIE, precizno definisati Nacrtom novog Zakona FBiH.
- Nisu jasni razlozi za napuštanje modela Komisije za koncesije FBiH kao stručnog, stalnog i autonomnog tijela za koncesije i važnog učesnika u postupku dodjele koncesija. Komisija za koncesije FBiH nije po zakonu zadužena za iniciranje i samu dodjelu koncesija već je to po zakonu nadležnost ministarstva i Vlade FBiH, ali ima važnu stručnu i nadzornu ulogu zakonskog provođenja postupka dodjele koncesije. U stvari, cjelokupan postupak podliježe kontroli Vlade FBiH i Komisije za koncesije FBiH. Isto tako, Komisija za koncesije FBiH ima važnu ulogu u donošenju podzakonskih akata i regulisanju okruženja za provedbu postupka dodjele koncesije. Kroz imenovanje članova Komisije i usvajanje godišnjeg izvještaja, Parlament FBiH ima određenu ulogu i nadzor nad sektorom koncesija, što je svakako dobro za uravnotežen balans interesa između različitih stubova vlasti u FBiH. Konačno, ovaj model postoji na nivou BiH i na nivou RS-a već dugi niz godina te bi se napuštanjem ovog modela odstupilo od jedinstvenih rješenja za ovaj sektor. Pored toga, dovedena bi bila u pitanje dodjela koncesija na nivou BiH, jer po Zakonu BiH tri člana iz entitetskih Komisija za koncesije učestvuju *ex officio* u sastavu Zajedničke komisije BiH za dodjelu koncesija ukoliko se dodjeljuju koncesije od zajedničkog interesa za BiH i entitet. Konačno, prema odredbi člana 5. Zakona FBiH, Komisija za koncesije FBiH djeluje u svojstvu Specijalne zajedničke komisije za koncesije FBiH u slučaju kada se predmet koncesije prostire na teritoriji dva ili više kantona, ili u slučaju spora o nadležnosti

između FBiH i kantona i u tom slučaju broji 9 članova od kojih je sedam stalnih članova Komisije, a dva člana koja se mijenjaju dolaze iz općina na čijem teritoriju se nalazi predmet koncesije.¹⁸⁸ Nacrt novog Zakona FBiH nije uopšte predvidio ko bi umjesto Komisije za koncesije FBiH postupao u ovakvim slučajevima. Iz svega gore navedenog, trebalo bi dodatno razmotriti prednosti i nedostatke modela postojanja Komisije za koncesije FBiH kao stalnog i autonomnog tijela na nivou FBiH.

- Predloženo rješenje u Nacrtu novog Zakona FBiH po kojem bi se koncesije uvijek dodjeljivale po osnovu “javnog oglasa” čak i u postupku “samoinicijativnih ponuda” (član 14. i član 13. (3)) je u interesu poboljšanja transparentnosti postupka i potrebno ga je podržati. Međutim, potrebno je precizirati postojeći termin “osigurati studiju opravdanosti projekta” u članu 11. (4), kako bi priprema studija od strane ponuđača u postupku bila eliminisana kao praksa koja je do sada najviše kritikovana. Također, potrebno je definisati termine koji se u Nacrtu Zakona FBiH koriste poput “studija opravdanosti projekta”, “analiza održivosti i profitabilnosti“, “tehničko-finansijska studija” kako bi se znalo šta su ovi dokumenti koji se koriste i koja je njihova razlika u odnosu na postojeću “studiju ekonomske opravdanosti”. Naročito je važno pojasniti značenje pojma “tehničko-finansijske studije” i kakva je to studija obzirom da je ponuđač dostavlja u postupku “samoinicijativne ponude”. Ukoliko je ovo de facto postojeća studija ekonomske opravdanosti, to bi značilo da i Nacrt novog Zakona FBiH ne odustaje od prakse izrade studije ekonomske opravdanosti od strane ponuđača i u postupku samoinicijativne ponude što svakako ne bi trebalo podržati.
- Potrebno je podržati predloženo rješenje iz Nacrta novog Zakona FBiH kojim se obavezuje ugovorno tijelo da osigura ključne dozvole u postupku prije dodjeljivanja koncesije (član 44. (2)) jer se na taj način doprinosi sigurnom i boljem okruženju za investitore i omogućava realizacija investicije.
- Korak ka uspostavi transparentnijeg sistema koncesioniranja je svakako prijedlog odredbe o vođenju registra koncesija, propisan članom 43. Bilo bi korisno Nacrt novog Zakona FBiH dopuniti odredbama o centralnoj bazi podataka o dodijeljenim koncesijama na svim nivoima vlasti u FBiH, koja bi bila redovno ažurirana i dostupna svima kako na nivou FBiH tako i na katonalnom nivou.
- Prije izmjene postojećeg modela i metodologije obračuna koncesione naknade potrebno je sačiniti uporednu finansijsku analizu postojećeg i novog predloženog modela obračuna koncesione naknade, odnosno koje koristi izmjena može donijeti. Također, da bi se shvatilo šta se mijenja u postojećem sistemu obračuna koncesione naknade potrebno je sagledati cjelokupan pravni okvir. Kako nije definisano koji podzakonski akt će se primjenjivati

¹⁸⁸ Član 9. stav 2. Zakona FBiH.

umjesto postojećih Pravila o obračunu koncesione naknade i ko će takav akt donijeti tako se nije moguće očitovati o predloženom modelu.

- Nacrt novog Zakona FBiH sadrži preciznu raspodjelu koncesione naknade između različitih nivoa vlasti u FBiH tako da 20% naknade pripada budžetu FBiH, 30% budžetu svih kantona na čijem području se dodjeljuje koncesija i 50% budžetu svih općina i gradova na čijoj teritoriji se dodjeljuje koncesija. Ovakvo definisanje raspodjele je puno transparentnije od postojećeg modela.
- Sveobuhvatniji sistem pravnih lijekova i zaštita ponuđača u postupku je puno bolje precizirana od postojećeg ograničenog sistema pravne zaštite. Tako je ponuđačima omogućen: i) prigovor ugovornom tijelu protiv bilo koje radnje ugovornog tijela ili komisije za koncesije; ii) podnošenje žalbe Koncesoru ukoliko ugovorno tijelo nije razmatralo prigovor u roku od 15 dana ili je prigovor odbijen; iii) pokretanje upravnog spora na odluku Koncesora pred nadležnim sudom u roku od 30 dana. Ovakav prijedlog rješenja je potrebno podržati. Međutim, potrebno je uskladiti odredbe člana 20. (određivanje najpovoljnijeg ponuđača i žalbeni postupak) sa odredbama člana 46. (pravna zaštita tenderskog postupka) koji definiše postupak pravne zaštite u svim fazama dodjele koncesije, jer su ove odredbe međusobno zbunjujuće i mogu dovesti do pogrešnog tumačenja primjene pravnih lijekova u postupku.
- Iako Nacrt novog Zakona FBiH propisuje zaštitu koncesionara u slučaju izmjene propisa kroz pravo koncesionara na naknadu u slučaju specifične promjene propisa, predloženo rješenje je široko postavljeno tako da su vrlo moguće paušalne ocjene “nastale štete ili izgubljene dobiti” kao posljedice iznimno širokih diskrecionih ovlasti nadležnih organa. Rješenje da se pravo na naknadu zasebno utvrđuje za svaki pojedini koncesioni ugovor novim ugovorima koji postojeći koncesionari trebaju potpisati omogućava velike diskrecione ovlasti nadležnim organima da ne postupaju po unaprijed utvrđenim objektivnim kriterijima. Pravna zaštita statusa postojećih koncesionara jeste međunarodni standard koji se treba ispoštovati, ali takav standard mora biti precizno definisan zakonom i primjenjivati se na objektivnan način jednako za sve koncesionare kako bi se izbjegle moguće zloupotrebe. Posebno nadležni organi ne bi smjeli da paušalno utvrđuju štetu ili izgubljenu dobit za koncesionara bez objektivno utvrđenih kriterija za ovaj postupak i po svom vlastitom nahođenju.
- Bilo bi poželjno da se u Nacrt novog zakona FBiH ugrade odredbe o mogućnosti preuzimanja projekta (investicije) od strane kreditora – domaće ili strane finansijske institucije – u slučaju da koncesionar nije u mogućnosti izmirivati svoje dospjele finansijske obaveze.

**7. PREGLED I ANALIZA PRAVNOG OKVIRA I PRAKSE ZA
DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG (OPĆEG)
INTERESA ZA IZGRADNJU ENERGETSKE
INFRASTRUKTURE U FBiH**

7.1. DODJELJIVANJE STATUSA JAVNOG (OPĆEG) INTERESA ZA IZGRADNJU ENERGETSKE INFRASTRUKTURE NA NIVOU EVROPSKE UNIJE I REGIJE

7.1.1. Evropska Unija (EU)

Dodjeljivanje statusa javnog (općeg) interesa projektima izgradnje energetske infrastrukture može značajno ubrzati i pojednostaviti postupak izdavanja dozvola i na taj način osigurati brzu realizaciju investicije. Prema nalazima Izvještaja EC Roland Berger¹⁸⁹, u kojem je analiziran postupak odobravanja projekata izgradnje energetske infrastrukture u 13 zemalja članica EU, dodjeljivanje statusa od javnog (općeg) interesa pojedinom projektu je prvi i značajan korak u ukupnom postupku odobravanja izgradnje elektroenergetskih objekata.

Dodjeljivanje statusa od javnog (općeg) interesa nekom projektu nije dio samog postupka izdavanja dozvola, ali ima važan uticaj na brzinu i “prohodnost” svih naknadnih postupaka vezanih za dobivanje pojedinih dozvola. Istraživanjem, koje su proveli EC Roland Berger konsultanti, utvrđeno je da u državama u kojima postoji lista projekata¹⁹⁰ kojima je dodijeljen status od javnog (općeg) interesa, takvi projekti generalno uživaju mnoge prednosti poput:

- Povećana transparentnost i učešće javnosti u realizaciji projekta od rane faze: Ovo za posljedicu ima ubrzanje svih narednih koraka u postupcima izdavanja dozvola s obzirom da je dodjeljivanjem statusa od javnog interesa već utvrđena neophodnost izgradnje ovakvih projekata tako da u nastavku izdavanja dozvola nije potrebno dodatno i iznova opravdavati realizaciju projekta. Efekti dodjeljivanja statusa javnog interesa, naročito su izraženi u državama sa složenom strukturom, gdje svaki administrativni nivo ima ovlasti da zasebno odlučuje o opravdanosti projekta.
- Bolje praćenje i upravljanje projektima: Dodjeljivanje statusa javnog (općeg) interesa nekom projektu je u većini država praćeno određivanjem jednog državnog tijela koje je zaduženo za praćenje i upravljanje postupkom izdavanja dozvola što omogućava bržu i koordiniranu reakciju svih nadležnih organa u postupku.

Stoga je jedna od glavnih preporuka EC Roland Berger izvještaja da se na nivou EU uspostavi lista prioriternih energetskih infrastrukturnih projekata koji će uživati status općeg (javnog) interesa, kao i da zemlje članice EU također razmotre mogućnost uspostave liste prioriternih projekata za svoje države.

Tako je Evropska Unija 2013. godine usvojila *Uredbu (EU) br. 347/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. aprila 2013. o smjernicama za transevropsku energetske infrastrukturu te*

¹⁸⁹ Roland Berger Strategy Consultants, “Postupci odobravanja dozvola za projekte energetske infrastrukture u EU: evaluacija i pravne preporuke”, Tender br. ENER/B1/452-2010, Konačni izvještaj. Direkcija Evropske komisije za energiju, Berlin/Brisel, 31. juli 2011, str. 22, dostupno na url: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2011_ten_e_permitting_report.pdf.

¹⁹⁰ Prema nalazima EC Roland Berger izvještaja, primjeri zemalja u kojima već postoji lista prioriternih energetskih projekata su, između ostalih: Engleska i Vels, Njemačka, Italija, Poljska te Slovenija.

stavljanju van snage Odluke br. 1364/2006/EZ i izmjeni uredbi (EZ) br. 713/2009, (EZ) br. 714/2009 i (EZ) br. 715/2009¹⁹¹ (Uredba (EU) 347/2013), kojom je uspostavljen pravni okvir za odobravanje izgradnje prioritetne energetske infrastrukture na nivou EU. Uredbom (EU) 347/2013, definisan je pravni okvir za odobravanje “projekata od zajedničkog interesa” (PCI) čime su implementirane i preporuke iz EC Roland Berger izvještaja. Projekti od zajedničkog interesa su veliki energetske projekti koji mogu imati snažan uticaj na stabilnost energetskog tržišta EU, opskrbu energijom stanovništva, te koji doprinose ostvarivanju ciljeva energetske efikasnosti i smanjenje zagađenja.

Na projekte od zajedničkog interesa se primjenjuje poseban, ubrzani postupak izdavanja dozvola. Osnovne karakteristike ubrzanog procesa izdavanja dozvola za PCI projekte prema Uredbi (EU) 347/2013 su da on može trajati najviše 3 godine i šest mjeseci, da se sve javne konsultacije obavljaju u najranijoj mogućoj fazi, te da cjelokupnim postupkom izdavanja dozvola upravlja ili koordinira jedno tijelo na državnom nivou. Ovlasti koje nadležno državno tijelo može imati u postupku ishođenja dozvola mogu biti različite ovisno od modela koje država odabere. Tako, na primjer, nadležno državno tijelo može biti zakonom ovlašteno da izdaje dozvole za izgradnju PCI projekata umjesto drugih nadležnih tijela ili može, pak, biti nadležno za koordinaciju postupka izdavanja dozvola u dozvoljenom vremenskom okviru od 3,5 godine. Sve ovo skupa rezultira smanjenjem administrativnih troškova i ubrzanim ishođenjem dozvola za investitora.

Uredba (EU) 347/2013 je odlukom Ministarskog vijeće Energetske zajednice od 16. oktobra 2015. godine postala i dio zakonodavnog okvira Energetske zajednice (Prilagođena EZ Uredba 347). Prilagođena EZ Uredba 347 odnosi se na implementaciju mjera za provedbu “projekata od interesa za Energetsku zajednicu” (PECI). S obzirom da je Bosna i Hercegovina potpisnica Sporazuma o Energetskoj zajednici, tako je u obavezi i da osigura adekvatnu implementaciju Prilagođene EZ Uredbe 347 u svom zakonodavstvu i tako omogući izgradnju PECI projekata na teritoriji BiH. Između ostalog Prilagođena EZ Uredba 347 u članu 7. navodi: *“Tamo gdje takav status postoji, projektima od interesa za Energetsku zajednicu će biti dodijeljen status najveće moguće važnosti, te će kao takvi biti tretirani i u postupku izdavanja dozvola...”*

¹⁹¹ Objavljena u “Sl. Listu Evropske Unije” OJ L 115, 25. 4. 2013., p. 39–75.

7.1.2. Regionalni kontekst

7.1.2.1. Republika Slovenija

U Republici Sloveniji postoji poseban “Zakon o detaljnom planiranju projekata od nacionalne važnosti”. Ovim zakonom uređen je postupak odabira projekata od državnog značaja te lokacija ovakvih objekata u prostoru. Ministarstvo za gospodarski razvoj i tehnologiju Republike Slovenije predlaže projekte od državnog značaja na osnovu Nacionalnog energetskog programa. Po prijedlogu ministarstva, Vlada Republike Slovenije priprema detaljni plan i spisak projekata od “nacionalne važnosti”. Za ovakve projekte Zakon o detaljnom planiranju projekata od nacionalne važnosti propisuje vrstu i sadržaj dokumenata koji se prilažu uz zahtjeve za odobravanje dozvola, te način na koji se oni planiraju u prostoru.

7.1.2.2. Republika Hrvatska

U Republici Hrvatskoj donesen je poseban zakon za velike infrastrukturne projekte – “Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske”. Ovim zakonom uređena su sva pitanja od značaja za odobravanje i izgradnju velikih investicijskih projekata, počevši od kriterija za odabir strateških projekata¹⁹² preko postupka izdavanja dozvola, prostornog uređenja, rokova za izdavanje pojedinačnih dozvola i saglasnosti, nadležnosti za izdavanje dozvola, raspolaganja imovinom u vlasništvu države za potrebe izgradnje strateških projekata, te davanja koncesija za velike strateške projekte. Zakonom je određeno da se projekti koji se proglašavaju “strateškim projektima” trebaju smatrati hitnima, te je propisan rok za izdavanje svih mišljenja i svih upravnih akata u roku od 15 dana, osim upravnih akata iz oblasti zaštite okoliša koji se izdaju u skladu sa posebnim propisima koji uređuju ovu oblast.

7.2. PRAVNI OKVIR U BOSNI I HERCEGOVINI (BiH)

Dodjeljivanje statusa općeg (javnog) interesa nekom projektu, uključujući izgradnju energetske infrastrukture u svrhu omogućavanja realizacije nekog projekata, je dio pravne tradicije u Bosni i Hercegovini. U ranijem pravnom sistemu (period Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine - SRBiH), ovaj status se mogao dodijeliti na nivou općine, ako je projekt bio od lokalnog značaja, ili na nivou Republike BiH, ako se radilo o projektu od interesa za širu zajednicu.

U skladu sa definicijom “javnog (općeg) interesa”, procjenu i utvrđivanje javnog (općeg) interesa sprovodili su nadležni općinski/Republički organi, a status je dodjeljivala skupština općine ili Skupština Republike BiH ovisno o veličini i značaju projekta. Dodjela ovog statusa u praksi je značila ubrzanje postupka izdavanja potrebnih dozvola zbog statusa koji implicira javni interes, odnosno strateškom opredjeljenju zemlje da se realizacija projekta odvija na brz i efikasan način. Ovakve projekte, koje su nadležne skupštine proglasile projektima od javnog (općeg) interesa, nije trebalo dodatno obrazlagati, a sama odluka o dodjeli statusa javnog (općeg) interesa je činila

¹⁹²Vlada Republike Hrvatske imenuje posebnu Komisiju koja vrši odabir strateških projekata

pravni osnov za osiguranje zemljišta za gradnju, odnosno rješenje imovinsko-pravnih odnosa na predmetnoj lokaciji.

Izdavanje dozvola za izgradnju energetske infrastrukture u post-Daytonskoj BiH uglavnom je u nadležnosti entiteta, tako da je pitanje pravnog okvira i prakse za dodjeljivanje ovog statusa na entiteskom nivou, odnosno u FBiH, primarno predmet ove analize. Međutim, projekti energetske infrastrukture se često trebaju graditi na teritoriji oba entiteta, a također, mogu uključiti i susjedne države, tako da je razmatranje pravnog okvira i prakse utvrđivanja i dodjeljivanja javnog interesa na nivou BiH, također, dio ove analize.

7.2.1. Nivo Bosne i Hercegovine (BiH)

Prilagođena EZ Uredba 347 koja bi osigurala provođenje PECEI projekata na teritoriji BiH u skladu sa Uredbom 347, uključujući i pitanje dodjele javnog (općeg) interesa za ovu vrstu energetske infrastrukturnih projekata, još uvijek nije implementirana u pravni okvir u BiH.

Za druge energetske infrastrukturne projekte, koji nisu PECEI projekti, status javnog (općeg) interesa moguće je dodijeliti na nivou BiH u postupku dodjele koncesija putem samoinicijativne ponude.

Član 25. Zakona o koncesijama BiH¹⁹³ glasi:

“U slučaju da ponuđač nadležnom ministarstvu (u daljem tekstu: ministarstvo) podnese prijedlog za koncesiju za koju nije raspisan tender, ministarstvo procjenjuje da li postoji javni interes za tu koncesiju”.

Iz gore navedene odredbe proizilazi da je nadležno ministarstvo ovlašteno da procjenjuje da li postoji javni interes ili ne. Međutim, Zakon o koncesijama BiH, kao ni drugi zakoni i podzakonski akti na nivou BiH, nisu definisali pojam javnog (općeg) interesa niti ko donosi odluku da postoji javni (opći) interes za BiH kao ni postupak i nadležne organe u ovom postupku.

Obzirom na administrativni ustroj zemlje i vođenje postupka izdavanja dozvola na nivou entiteta i kantona u FBiH, važno je naglasiti da ni jednim aktom nije definisano na koji način nadležni organi na različitim nivoima vlasti – BiH, entiteti, kantoni, općine – koordiniraju dodjelu statusa javnog (općeg) interesa, odnosno koji su efekti dodjele ovog statusa na nivou BiH kada se takav status dodijeli. Sam pojam javnog (općeg) interesa, također, nije definisan.

Konačno, potrebno je naglasiti da su i efekti dodjeljivanja statusa javnog interesa na nivou BiH ograničeni samo na postupak dodjele koncesije. To znači da dodjeljivanje ovog statusa ne znači osiguranje ili ubrzanje izdavanja drugih dozvola što se zahtjeva na primjer Prilagođenom EZ Uredbom 347.

¹⁹³ “Sl. glasnik BiH”, br. 32/02 i 56/04.

7.2.2. Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH)

U skladu sa zakonima na nivou FBiH, energetske infrastrukturni projekti mogu dobiti status projekta od javnog (općeg) interesa u postupku dodjele koncesije na osnovu Zakona o koncesijama FBiH¹⁹⁴ i u postupku eksproprijacije na osnovu Zakona o eksproprijaciji FBiH. Pored toga, javni interes u FBiH se zasebno utvrđuje u postupku donošenja i usvajanja prostorno-planske dokumentacije.

7.2.2.1. Dodjela koncesije

Zakon o koncesijama FBiH na isti način kao i Zakon o koncesijama BiH propisuje da se javni interes utvrđuje samo u postupku dodjele koncesije u slučaju dostavljanja samoinicijativne ponude od strane zainteresiranog ponuđača.

Član 28. Zakona o koncesijama FBiH glasi:

“U slučaju da ponuđač ministarstvu podnese prijedlog za koncesiju za koju nije raspisan javni tender, ministarstvo procjenjuje da li postoji javni interes za tu koncesiju”.

Zakon o koncesijama FBiH ne definiše pojam „javnog (općeg) interesa niti propisuje postupak i nadležna tijela na nivou FBiH za dodjelu ovog statusa.

Podzakonski akt koji je pripremila Komisija za koncesije FBiH a usvojila Vlada FBiH – Pravila o postupku dodjele koncesija¹⁹⁵ definiše javni (opći) interes na sljedeći način:

“Član 2.

Javni interes podrazumijeva zajednički interes svih/ili nekih lokalnih zajednica na prirodnim dobrima, dobrima u općoj upotrebi i djelatnosti od općeg interesa, a štiti se i obezbjeđuje aktima društveno-političke zajednice nadležne za dodjelu svakog pojedinačnog predmeta koncesije”.

Drugi podzakonski akt koji je pripremila Komisija za koncesije FBiH, a usvojila Vlada FBiH – Dokument o politici dodjele koncesija FBiH¹⁹⁶ također sadrži poglavlje pod nazivom “Javni interes” i sadrži odredbe koje se odnose na postupak procjene javnog interesa. U ovom poglavlju navedeno je da je “*utvrđivanje javnog interesa direktno vezano za kvalitetno urađenu predstudiju,*

¹⁹⁴“Sl. novine FBiH”, br. 40/02 i 61/06.

¹⁹⁵ “Sl. novine FBiH”, br. 68/06 i 87/11.

¹⁹⁶ “Sl. novine FBiH”, br. 64/05, 8/11 i 10/11.

odnosno studiju ekonomske opravdanosti”. U dokumentu se navodi da “(...) Komisija za koncesije FBiH, odobravanjem studije ekonomske opravdanosti procjenjuje postojanje javnog interesa”.

Dalje Dokument o politici dodjele koncesija naglašava da “*procjena i utvrđivanje javnog interesa treba da ukaže na ekonomsku, političku, sociološku i opštu opravdanost davanja koncesije, da definiše kratkoročne i dugoročne ciljeve koji se postižu koncesioniranjem, te utvrđivanje uticaja koncesione djelatnosti na životnu sredinu, postojeću infrastrukturu i druge privredne oblasti i sisteme*”.

Međutim, ni ovim podzakonskim aktima nije propisan postupak i organi za dodjeljivanje statusa javnog (općeg) interesa nekom projektu. U praksi, nakon što Komisija za koncesije FBiH i nadležno ministarstvo procijene i utvrde da postoji javni (opći) interes za dodjelu koncesije, Vlada FBiH dodjeljuje status javnog (općeg) interesa, ako se radi o dodjeli koncesije iz nadležnosti FBiH.

Isto kao i na nivou BiH, dodjeljivanje statusa javnog (općeg) interesa nekom energetsom infrastrukturnom projektu na nivou FBiH ne znači da će postupak ishoda drugih dozvola u praksi teći ubrazno i bez zastoja što je suština dodjele ovog statusa. Ilustrativan primjer ograničenog efekta dodjeljivanja statusa javnog (općeg) interesa jednom energetsom objektu jeste izgradnja HE Vranduk.

Naime, Vlada FBiH je u postupku izgradnje hidroelektrane Vranduk, u periodu od 2006. do 2012. godine donijela više odluka¹⁹⁷ kojima je utvrdila javni interes za izgradnju ovog objekta, te je isti označila kao prioritetni elektroenergetski objekat u FBiH. Međutim, niti jedna od ovih odluka nije rezultirala konkretnim ubrzanjem procesa izdavanja dozvola, a utvrđivanje statusa javnog interesa investitoru je služilo samo kao osnova za rješavanje imovinsko-pravnih odnosa i pribavljanje koncesije te nastavak redovnog postupka izdavanja ostalih dozvola.

7.2.2.2. Postupak eksproprijacije

Pored postupka dodjele koncesija, javni (opći) interes se na nivou FBiH može utvrđivati i u postupku eksproprijacije za “izgradnju u javnom interesu u svrhu eksproprijacije”. Postupak eksproprijacije na nivou FBiH uređen je Zakonom o eksproprijaciji FBiH.¹⁹⁸

Postupak utvrđivanja javnog interesa za potrebe eksproprijacijskog postupka propisan je članovima 14.–16. Zakona o eksproprijaciji FBiH. Po ovom Zakonu, dodjeljivanje statusa javnog (općeg) interesa za izgradnju objekata ili izvođenje radova mogu vršiti svi nivoi vlasti u FBiH – FBiH, kantoni i općine. Za nivo FBiH odluku o utvrđivanju javnog interesa donosi Vlada FBiH

¹⁹⁷ Odluke Vlade FBiH kojima je utvrđen javni interes za izgradnju HE Vranduk te je istom dodijeljen prioritetni status su: Odluka Vlade FBiH br. 553/06 od 28. 09. 2006. godine (“Sl. novine FBiH”, br. 60/06); Odluka Vlade FBiH br. 98/10 od 15. 02. 2010. godine (“Sl. novine FBiH”, br. 8/10); Odluka Vlade FBiH br. 145/10 od 08. 03. 2010. godine (“Sl. novine FBiH”, br. 13/10); Odluka Vlade FBiH br. 470/11 od 30. 05. 2011. godine (“Sl. novine FBiH”, br. 34/11); Odluka Vlade FBiH br. 946/11 od 13. 09. 2011. godine (“Sl. novine FBiH”, br. 62/11); Odluka Vlade FBiH br. 1076/2012 od 10. 05. 2012. godine (“Sl. novine FBiH”, br. 69/12).

¹⁹⁸ “Sl. novine FBiH”, br. 70/07, 36/10, 25/12 i 34/16.

ukoliko se budući objekat nalazi na području dva ili više kantona. Vlada kantona je nadležna za utvrđivanje javnog interesa u slučaju da se gradnja objekta odvija na teritoriji dvije ili više općine, dok su općine nadležne za donošenje odluke o utvrđivanju javnog interesa za objekte koji se nalaze na njihovom teritoriju.¹⁹⁹ Sam postupak eksproprijacije uvijek provodi općina na čijoj teritoriji se objekt gradi.

U slučajevima kada postoje doneseni provedbeni prostorno-planski dokumenti – regulacioni plan ili urbanistički projekt, onda se javni interes za eksproprijaciju može crpiti iz njih. Tako član 15. Zakona o eksproprijaciji FBiH glasi: “Javni interes za izgradnju objekta ili izvođenje drugih radova na području za koje je donesen regulacioni plan ili urbanistički projekt smatra se utvrđen tim planom, odnosno projektom”.

Regulacioni plan ili urbanistički projekt su provedbeni prostorno-planski dokumenti kojima se konkretno realizuju strateška opredjeljenja iz prostorno-planske dokumentacije višeg reda – prostornih planova općina, kantona ili entiteta. Dakle, u fazi donošenja provedbene prostorno-planske dokumentacije uobziruju se interesi različitih korisnika prostora iz čega se crpi javni interes za provedbu određenog projekta.

7.2.2.3. Primjer sveobuhvatne primjene dodjele statusa “javnog (općeg) interesa” na cjelokupan postupak u slučaju izgradnje autoceste na Koridoru Vc

S obzirom na naprijed obrazložena ograničenja statusa javnog interesa po postojećim općim zakonima, odnosno samo u svrhu postupka dodjele koncesije ili eksproprijacije, Parlament FBiH usvojio je poseban zakon za izgradnju autoceste na Koridoru Vc kako bi na taj način omogućio i ubrzao izdavanje potrebnih dozvola za izgradnju ove investicije. Kao dio Pan-Evropske transportne mreže²⁰⁰, Autocesta na Koridoru Vc je kapitalni, strateški projekat od značaja za cjelokupnu teritoriju FBiH i BiH. Kao jedan od osnovnih razloga za donošenje posebnog zakona navedena je *“dužina trajanja određenih postupaka koji su uslovljavali ili početak ili sam tok realizacije investicije”*.²⁰¹

Zakonom o autocesti na Koridoru Vc²⁰², između ostalog, utvrđen je prostor od zajedničkog interesa za FBiH radi izgradnje autoceste, kao i utvrđivanje javnog interesa za sve nekretnine u obuhvatu izgradnje autoceste na Koridoru Vc, rješavanje imovinsko-pravnih pitanja u obuhvatu autoceste, mjere i procedure zaštite okoliša, nadležna tijela za izdavanje dozvola kao i kraći rokovi za izdavanje istih. Pored toga, izričito je propisano da odredbe ovog Zakona imaju prednost u slučaju kolizije sa odredbama drugih zakona. Na taj način omogućena je brža i efikasnija realizacija kapitalnog, strateškog projekta kakav je autocesta na Koridoru Vc.

¹⁹⁹ Član 14. Zakona o eksproprijaciji FBiH.

²⁰⁰ Koridori Pan-Evropske transportne mreže utvrđeni su na konferenciji održanoj na Kreti u martu 1994. godine.

²⁰¹ Iz Obrazloženja za donošenje Zakona o autocesti na Koridoru Vc.

²⁰² “Sl. novine FBiH”, br. 8/13.

Iako se izgradnja autoputa na Koridoru Vc ne odvija zavidnom dinamikom, realizacija ovog projekta bi bila još sporija da FBiH nije donijela ovaj poseban zakon.

7.2.2.4. Kantoni i općine u Federaciji Bosne i Hercegovine

U ovom dijelu analize predstavljen je zakonski okvir i praksa za dodjeljivanje statusa javnog (općeg) interesa u četiri odabrana kantona u FBiH: Tuzlanski kanton (TK), Zeničko-dobojski kanton (ZDK), Srednjobosanski kanton (SBK) i Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK).

Isto kao i na nivou FBiH, status javnog (općeg) interesa se na nivou kantona i općina također može dodjeljivati u postupku dodjele koncesije i u postupku eksproprijacije.

U svim analiziranim kantonalnim zakonima o koncesijama javni interes se procjenjuje u postupku dodjele koncesije putem samoinicijativne ponude. Samo je u slučaju Zakona o koncesijama HNK u zakonskoj formulaciji člana 28. kada se radi o samoinicijativnoj ponudi izostavljena riječ “javni” prije riječi “interes”.

Član 28. Zakona o koncesijama HNK glasi “*koncesor (vlada, op.a.) procjenjuje postojanje interesa za tu koncesiju, na osnovu mišljenja nadležnog ministarstva*”. Iz citirane zakonske odredbe, može se tumačiti da se u HNK ne vrši procjena **javnog interesa**, nego samo procjena interesa za dodjelu koncesije. Zakonom o koncesijama HNK i podzakonskim aktima nije propisan postupak procjene ovog interesa niti kriteriji koji se uzimaju u obzir za donošenje odluke o postojanju interesa za dodjelu koncesije.

Ni jedan kantonalni zakon o koncesijama niti podzakonski akt, ne propisuje definiciju javnog interesa, postupak utvrđivanja i dodjeljivanja statusa, kao ni nadležne organe za donošenje odluke o dodjeli ovog statusa.

Kantoni nemaju vlastite zakone o eksproprijaciji već se postupak eksproprijacije na kantonalnom nivou vrši u skladu sa Zakonom o eksproprijaciji FBiH. Po odredbama ovog Zakona, vlada kantona je nadležna za utvrđivanje i dodjeljivanje statusa javnog interesa u slučaju da se gradnja objekta odvija na teritoriji dvije ili više općina u tom kantonu, a općine imaju nadležnost za utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju na njihovoj teritoriji.

7.3. ZAKLJUČCI

- Prilagođena Uredba EZ 347 nije transponirana u pravni okvir u BiH. Zakoni i podzakonski akti na nivou BiH, FBiH i RS-u ne sadrži relevantne odredbe koji omogućavaju efikasnu, transparentnu i koordiniranu provedbu PECE projekata na teritoriji BiH u smislu zahtjeva iz Prilagođene EZ Uredbe 347, uključujući i dodjelu statusa javnog (općeg) interesa za ovu kategoriju energetskih infrastrukturnih projekata. Nepostojanje osnova za uspostavu efikasnog mehanizma koordinacije na nivou BiH u postupku izdavanja dozvola za PECE na različitim nivoima vlasti, a što je jedan od ključnih zahtjeva Prilagođene EZ Uredbe 347, je isto tako jedan od značajnih nedostataka sistema uopće. Isti zaključak vrijedi i za provedbu drugih projekata koji nisu PECE.
- Zakon o koncesijama BiH sadrži samo odredbu po kojoj nadležno ministarstvo vrši procjenu javnog interesa u slučaju samoinicijativne ponude za dodjelu koncesije. Međutim, ovaj Zakon, kao i drugi zakoni i podzakonski akti na nivou BiH, ne propisuju postupak niti nadležne organe za dodjeljivanje statusa javnog (općeg) interesa. Isto tako, nije jasno koji su pravni efekti dodjele statusa javnog (općeg) interesa na nivou BiH, odnosno da li bi ovakav status isto tako trebao biti dodijeljen na nivou entiteta/kantona/općine, s obzirom na to da ovi nivoi vlasti izdaju gotovo sve potrebne dozvole i rješavaju imovinsko-pravne odnose.
- Postojeći pravni okvir o koncesijama na nivou BiH i FBiH implicira pravne posljedice dodjele statusa javnog (općeg) interesa samo na postupak dodjele koncesije, ali ne i na dobivanje drugih potrebnih dozvola što svjedoče brojni primjeri u praksi poput izgradnje HE Vranduk.
- Pojam javnog (općeg) interesa nije definisan na nivou BiH, a u FBiH ne postoji jedinstvena definicija pojma javnog (općeg) interesa.
- Postupak dodjele statusa javnog (općeg) interesa i akteri, odnosno nadležna tijela u postupku dodjele ovog statusa, nisu propisani zakonima i podzakonskim aktima na nivou FBiH i kantona koji su bili predmet ove analize. Jedino Zakon o eksproprijaciji FBiH jasno preciza nadležna tijela za dodjelu ovog statusa u slučaju provođenja postupka eksproprijacije.

7.4. PREPORUKE

- Veliki elektroenergetski infrastrukturni projekti, koji se grade na teritoriji oba entiteta u BiH i/ili na teritoriji BiH i susjednih država bez obzira da li su označeni kao PECEI ili ne, zahtijevaju koordiniran tretman nadležnih institucija svih nivoa vlasti u zemlji. Ovi projekti zahtijevaju velika finansijska ulaganja, utiču na ukupnu stabilnost energetskeg sistema i sigurnost snabdijevanja električnom energijom BiH i šire regije, te je stoga važno da se omogući njihova provedba koja treba biti efikasna, koordinirana i transparentna. Dodjeljivanje statusa javnog (općeg) interesa ovakvim projektima u kontekstu implikacija koje proizilaze iz odredbi Prilagođene EZ Uredbe 347 na nivou BiH i entiteta bilo bi višestruko korisno za njihovu realizaciju. Stoga je potrebno implementirati Prilagođenu EZ Uredbu 347 u pravni okvir u BiH (nivo BiH i entiteti) na način da se omogući dodjela ovakvog statusa i ubrzan tretman PECEI i drugih energetskeg infrastrukturnih projekata koji se grade u BiH.
- Propisom na nivou BiH je potrebno definisati pojam javnog (općeg) interesa koji bi na isti način bio utvrđen i entitetskim propisima. Ovim aktom, također, bi se definisao postupak dodjele ovog statusa i nadležna tijela u postupku. Konačno, ovim propisom se treba definisati na koji način se postupak dodjeljivanja javnog (općeg) interesa koordinira sa entitetima i drugim nivoima vlasti u BiH.
- Propisom na nivou FBiH se treba definisati pojam javnog (općeg) interesa na isti način kao i na nivou BiH. Također, ovim propisom se treba definisati postupak i nadležna tijela za provođenje postupka dodjele javnog (općeg) interesa na nivou FBiH i kantona na jednoobrazan način.
- Konačno, općim zakonom je potrebno definisati da status projekta od javnog (općeg) interesa znači drugačiji, odnosno ubrzan tretman ovih projekata tokom cjelokupnog postupka izdavanja dozvola, a ne samo u postupku dodjele koncesije i eksproprijacije.

8. PREGLED I ANALIZA IZDAVANJA DOZVOLA IZ OBLASTI GRAĐENJA ZA IZGRADNJU ELEKTROENERGETSKIH OBJEKATA U FBiH

**Urbanistička saglasnost/lokacijska informacija, dozvola za građenje
i dozvola za upotrebu**

8.1. UVOD

Sektor građenja ima značajan uticaj na ukupnu ekonomiju i privlačenje investicija u jednoj državi. Prema podacima Svjetske Banke, građevinski sektor čini 6,5% ukupnog bruto društvenog proizvoda (BDP) država članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i najveći je industrijski poslodavac u Evropi sa 7% udjela u ukupnoj stopi zaposlenosti.²⁰³

Upravo zbog važnosti građevinskog sektora u smislu stabilnosti ekonomije i povoljnog investicionog okruženja, Svjetska Banka “lakoću pribavljanja dozvola iz oblasti građenja” smatra jednim od glavnih indikatora za ocjenu lakoće poslovanja u svijetu.

Prema nalazima Svjetske Banke, “države koje imaju dobre ocjene na indikatoru lakoće pribavljanja dozvola iz oblasti građenja obično imaju stroge ali brze i transparentne procese izdavanja dozvola”.²⁰⁴ Nadalje, istraživanja pokazuju da “broj koraka i vrijeme potrebno za pribavljanje dozvola iz oblasti građenja predstavlja najveću “regulatornu prepreku” za poslovanje u jednoj zemlji”.²⁰⁵

U najnovijem izvještaju Svjetske Banke, *Doing Business 2018*. Bosna i Hercegovina je rangirana na 166. mjestu u svijetu po lakoći pribavljanja dozvola iz oblasti građenja²⁰⁶, što je ujedno čini i najlošije rangiranom državom iz regije. Na primjer, Republika Srbija je na 10. mjestu, Makedonija na 26., Crna Gora na 78., a Hrvatska na 126. mjestu u svijetu po lakoći pribavljanja dozvola iz oblasti građenja (pogledati tabelu 4 za više detalja).

Indikator “Pribavljanje dozvola iz oblasti građenja” se u *Doing Business* izvještaju mjeri na osnovu četiri kriterija:

- 1) Broj koraka (procedura) potrebnih za pribavljanje dozvola iz oblasti građenja;
- 2) Broj dana potrebnih za pribavljanje dozvola iz oblasti građenja (uključujući i konačni upis izgrađenog objekta u zemljišne knjige);
- 3) Troškovi pribavljanja dozvola iz oblasti građenja, uključujući sve povezane naknade i takse (izražen kao postotak ukupne vrijednosti objekta koji se gradi);
- 4) Indeks kvalitete građevinskih propisa, uključujući kontrolu kvalitete građevinskih radova, materijala i same legislative (izraženo u rasponu od 0–15, gdje je veća ocjena bolja).

²⁰³ Podaci Svjetske Banke, dostupno na: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits/why-matters#1>

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Izvještaj Svjetske Banke *Doing Business* mjeri lakoću poslovanja u ukupno 190 zemalja svijeta. Više o tome vidjeti: <http://www.doingbusiness.org/about-us>

Prema ovim kriterijima, Bosna i Hercegovina je u odnosu na države iz regiona najlošije plasirana država, što je vidljivo iz tabele 4 ispod:

	Rang	Broj koraka	Broj dana	Troškovi	Indeks kvalitete
Srbija	10.	11	110	1,8%	13.0
Makedonija	26.	11	96	6,1%	13.0
Crna Gora	78.	8	152	10,9%	12.0
Slovenija	100.	14	239,5	2,9%	12.0
Albanija	106.	17	220	3,5%	13.0
Hrvatska	126.	18	126	9,4%	12.0
BiH	166.	16	193	17,5%	13.0

Tabela 4: Ranking zemalja iz regije po lakoći pribavljanja dozvola iz oblasti građenja prema izvještaju *Doing Business 2018*

Uočljivo je da je Bosna i Hercegovina daleko najlošije plasirana država iz regije, sa najvećim troškovima ishoda dozvola iz oblasti građenja. Prema izvještaju *Doing Business 2018 – Economy Profile of Bosnia and Herzegovina*²⁰⁷, najveći pojedinačni troškovi u postupcima ishoda dozvola iz oblasti građenja u BiH prezentirani su u tabeli 5 ispod:

Korak	Iznos u KM	% ukupne vrijednosti investicije
Revizija glavnog projekta	28.180 KM	6,7%
Plaćanje naknada za građevinsko zemljište ²⁰⁸ i naknada za izgradnju skloništa	32.536 KM	7,7%
Pribavljanje upotrebne dozvole	7.804 KM	1,8%

Napomena: ukupna vrijednost investicije iznosi 418.327,60 KM

Tabela 5: Najveći pojedinačni troškovi u postupku pribavljanja dozvola iz oblasti građenja

Metodologija mjerenja lakoće pribavljanja dozvola iz oblasti građenja u *Doing Business* izvještaju se bazira na zamišljenom slučaju gradnje privrednog skladišta, ukupne površine 1.300 m², na zemljištu koje je 100% u vlasništvu domaće privatne kompanije, na periferiji glavnog grada države (ali u obuhvatu gradske zone).

²⁰⁷ Dostupno na: http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~/_media/WBG/DoingBusiness/documents/profiles/country/BIH.pdf

²⁰⁸ Različite naknade za građevinsko zemljište bit će detaljnije obrađene u dijelu analize koji opisuje postupak ishoda odobrenja za građenje. U ovom dijelu, dovoljno je istaći da se ova naknada odnosi na plaćanje naknade, tzv. "rente", za prirodnu pogodnost i infrastrukturnu opremljenost gradskog građevinskog zemljišta.

Dakle, riječ je o relativno jednostavnom privrednom objektu koji se gradi u glavnom gradu države. Za izgradnju prosječnog elektroenergetskog objekta, procedura je dodatno usložnjena i obuhvata niz posebnih dozvola, saglasnosti, mišljenja i naknada koje investitor mora pribaviti i izmiriti kako bi uspješno kompletirao proceduru izgradnje takvog objekta. To znači da su vrijednosti ovih kriterija, u kontekstu izgradnje elektroenergetskih objekata, zasigurno veće.²⁰⁹

Polazeći od ovih početnih podataka i imajući u vidu prednje napomene, u nastavku slijedi prikaz zakona i podzakonskih akata iz oblasti građenja na nivou FBiH i četiri odabrana pilot kantona, uz osvrt na posebne propise koji imaju uticaj na postupak odobravanja građenja elektroenergetskih objekata, te na dobru praksu iz okruženja.

U poglavlju 2. dat je generalni pregled pravnog okvira na nivou FBiH, u okviru kojeg su prezentirani zakon na nivou FBiH i ključni podzakonski akti na nivou FBiH.

Kroz pravni okvir na nivou FBiH, u poglavlju 3. prikazane su tri ključne dozvole iz oblasti građenja (urbanistička saglasnost/lokacijska informacija, odobrenje za građenje i odobrenje za upotrebu), te su opisane najčešće prepreke sa kojima se investitori suočavaju prilikom pribavljanja ovih dozvola na nivou FBiH i četiri odabrana pilot kantona.

U poglavlju 4., obrađen je pravni okvir četiri pilot kantona za izdavanje dozvola iz oblasti građenja. S obzirom da je osnovni proces građenja isti i na nivou FBiH i na nivou kantona, u ovom dijelu su samo prezentirana pitanja, koja su tipična za pojedini kanton.

8.2. PRAVNI OKVIR NA NIVOU FBiH

8.2.1. Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine

Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine²¹⁰ je okvirni zakon kojim se, između ostalog, uređuje i korištenje zemljišta radi građenja²¹¹, na nivou FBiH. Zakon je od prvobitnog donošenja 2006. godine doživio čak šest izmjena i dopuna. Posljednje izmjene i dopune usvojene su 2010. godine, kada je u oblast prostornog planiranja i građenja u FBiH uvedeno nekoliko noviteta, između ostalog i lokacijska dozvola kao poseban akt

²⁰⁹ Na primjer, za izgradnju jednog elektroenergetskog infrastrukturnog objekta investitor treba pribaviti, između ostalog, i koncesiju, odnosno platiti koncesionu naknadu, ukoliko je za gradnju takvog postrojenja koncesija po zakonu potrebna; ishodovati različite vodne akte i platiti opće i posebne vodne naknade ako se po zakonu traže za odnosnu aktivnosti; pribaviti energetska dozvolu, priključiti objekat na distributivnu ili prijenosnu mrežu, pribaviti licencu za djelatnost proizvodnje električne energije.

²¹⁰ Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine ("Sl. novine FBiH", br. 02/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10 i 45/10).

²¹¹ Prema Zakonu, građenjem se smatra: "izgradnja nove građevine, rekonstrukcija, dogradnja, nadogradnja, sanacija, rehabilitacija, izvođenje drugih zahvata u prostoru, uklanjanje građevine, pripremni radovi, promjena namjene građevine ili zemljišta i građenje privremenih građevina, osim radova tekućeg održavanja, radova sanacije koji se mogu smatrati tekućim održavanjem i konzervacije građevine".

za odobravanje građenja i zoning planovi kao posebna vrsta detaljne planske dokumentacije koja omogućava fleksibilnije planiranje gradnje na određenoj lokaciji.

Do danas nije sačinjen službeni prečišćeni tekst Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH, što investitorima i drugim zainteresiranim licima otežava korištenje i snalaženje sa ovim važnim propisom.

Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH je podijeljen na dva dijela. Prvi dio se odnosi na prostorno planiranje i uređenje na nivou FBiH, dok drugi dio sadrži odredbe o korištenju zemljišta radi građenja, odnosno odredbe o postupku odobravanja građenja kroz izdavanje tri osnovne dozvole: urbanistička saglasnost/lokacijska informacija, odobrenje za građenje i odobrenje za upotrebu.

Članom 40. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH propisana je nadležnost Federalnog ministarstva prostornog uređenja za odobravanje:

- 1) građevina i zahvata koji se odvijaju na teritoriju dvaju ili više kantona;
- 2) građevina i zahvata na prostorima i područjima od značaja za Federaciju;
- 3) građenja na međudržavnoj granici;
- 4) građenja u slobodnim zonama;
- 5) građevina i vršenje djelatnosti i zahvata koji mogu u znatnoj mjeri uticati na okoliš, život i zdravlje ljudi Federacije i šire;
- 6) građevina od značaja za Federaciju i
- 7) građevina i zahvata na prostorima u granicama nacionalnog spomenika koje su utvrđene Odlukom komisije, odnosno za građevine i zahvate na područjima upisanim na Privremenu listu nacionalnih spomenika u granicama koje kao privremene utvrdi Komisija.

Na osnovu člana 40. Zakona o prostornom uređenju i korištenju zemljišta na nivou FBiH donesena je Uredba o određivanju zahvata u prostoru i građevina za koje Federalno ministarstvo prostornog uređenja izdaje urbanističku saglasnost i/ili lokacijsku informaciju.

8.2.2. Uredba o određivanju zahvata u prostoru i građevina za koje Federalno ministarstvo prostornog uređenja izdaje urbanističku saglasnost i/ili lokacijsku informaciju (Uredba o građevinama i zahvatima od značaja za FBiH)

Uredba o građevinama i zahvatima od značaja za FBiH²¹² sadrži spisak objekata i djelatnosti, razvrstanih po različitim sektorima (saobraćaj i komunikacije, energetika, sportske građevine, proizvodne građevine i sl.) za koje Federalno ministarstvo prostornog uređenja izdaje urbanističku saglasnost i/ili lokacijsku informaciju.

Uredbom su taksativno, po članovima, pobrojane građevine i zahvati u prostoru od značaja za FBiH.

Tako član 2. tačka 2. Uredbe o građevinama i zahvatima od značaja za FBiH navodi energetske građevine iz nadležnosti Federalnog ministarstva:

“2) ENERGETSKE GRAĐEVINE

- *električna centrala instalirane snage 30 MW i više sa pripadajućim građevinama,*
- *dalekovod 220 kV i više s trafostanicom i rasklopnim postrojenjem na tom dalekovodu,*
- *vjetro parkovi (min. 4 vjetroturbine i više) ...”*

Tačkom 3. člana 2. Uredbe o građevinama i zahvatima od značaja za FBiH obuhvaćene su vodne građevine. S obzirom na to da su hidroelektrane i vodne i energetske građevine, Federalno ministarstvo prostornog uređenja nadležno je i za odobravanje građenja “brana s akumulacijom ili retencijskim prostorom sa pripadajućim građevinama koje zadovoljavaju kriterije velikih brana”. Tako su u nadležnost Federalnog ministarstva stavljene i hidroelektrane sa instaliranom snagom manjom od 30 MW, ukoliko zadovoljavaju kriterij velikih brana. Uredba ne sadrži definiciju “velikih brana” niti definira kriterije za njihovo određivanje.²¹³

Nadalje, članom 3. Uredbe o građevinama i zahvatima od značaja za FBiH, u nadležnost Federalnog ministarstva prostornog uređenja za izdavanje urbanističke saglasnosti i/ili lokacijske informacije stavljeni su i objekti za koje je obavezno pribavljanje okolišne dozvole a koja se izdaje na osnovu Studije o procjeni uticaja na okoliš.

²¹² Uredba o određivanju zahvata u prostoru i građevina za koje Federalno ministarstvo prostornog uređenja izdaje urbanističku saglasnost i/ili lokacijsku informaciju (“Sl. novine FBiH”, br. 32/14).

²¹³ Investitori navode da se u praksi najčešće koriste kriteriji Međunarodne komisije za velike brane (International Commission on Large Dams – ICOLD), čija je članica i Bosna i Hercegovina. Prema tom kriteriju velikim branama se smatraju brane visine 15 metara ili više od temelja do vrha, ili brane između 5 i 15 metara visine koje zadržavaju više od 3 miliona kubnih metara vode. Više o tome vidjeti:

http://www.icold-cigb.net/GB/dams/definition_of_a_large_dam.asp

Član 3. Uredbe o građevinama i zahvatima od značaja za FBiH:

“Osim za zahvate u prostoru i građevine iz člana 2. ove uredbe, Ministarstvo izdaje urbanističku saglasnost i/ili lokacijsku informaciju i za zahvate u prostoru i građevine za koje je posebnim propisom određena obaveza posjedovanja okolinske dozvole (veliki zagađivači), koja se izdaje na osnovu Studije o procjeni uticaja na okoliš i uslova zaštite okoliša”.

Rezimirano, Federalno ministarstvo prostornog uređenja je nadležno za odobravanje građenja sljedećih vrsta energetske građevine:

- 1) elektrane veće instalirane snage (preko 30 MW), vjetroparkove sa četiri ili više agregata i dalekovode od 220 kV;
- 2) vodne građevine koje se smatraju velikim branama, i
- 3) građevine koje mogu značajnije uticati na okoliš (veliki zagađivači).

8.2.3. Uredba o vrsti, sadržaju, označavanju i čuvanju, kontroli i nostrifikaciji investiciono-tehničke dokumentacije (Uredba o investiciono-tehničkoj dokumentaciji)

Uredbom o investiciono-tehničkoj dokumentaciji²¹⁴ propisana je vrsta, sadržaj, označavanje i čuvanje, kontrola i nostrifikacija investiciono-tehničke dokumentacije za izgradnju različitih vrsta građevina, između ostalog i energetske građevine. Dalje, definisani su pojam tehničke dokumentacije, vrste tehničke dokumentacije (idejni, glavni i izvedbeni projekat), te je izvršena podjela tehničke dokumentacije na dokumentaciju za izgradnju i rekonstrukciju građevina visokogradnje i dokumentaciju za izgradnju, rekonstrukciju i sanaciju građevina niskogradnje.

Međutim, iako je izvršena naprijed spomenuta podjela potrebne dokumentacije za visokogradnju i niskogradnju, elektroenergetski objekti nisu eksplicitno navedeni u koju kategoriju spadaju, iako je u uvodnim odredbama Uredbe o investiciono-tehničkoj dokumentaciji naznačeno da se ona odnosi i na energetske građevine iz nadležnosti FBiH.

U praksi, energetske objekti se s obzirom na svoju kompleksnost prilikom projektovanja i izgradnje smatraju “objektima van kategorije”, a trenutna podzakonska regulativa ne tretira ovu vrstu objekata na adekvatan način.

Najbolja međunarodna praksa govori da razvrstavanje objekata i potrebne tehničke dokumentacije po vrsti i namjeni objekta značajno olakšava cjelokupan postupak izgradnje građevina, kako nadležnim institucijama, tako i investitorima.²¹⁵

²¹⁴ Uredba o vrsti, sadržaju, označavanju i čuvanju, kontroli i nostrifikaciji investiciono-tehničke dokumentacije (“Sl. novine FBiH”, br. 33/10, 99/14).

²¹⁵ Na primjer, Republika Srbija je 2015. godine usvojila potpuno novi Pravilnik o klasifikaciji objekata. Ovim pravilnikom napuštena je ranija klasifikacija na objekte visokogradnje i niskogradnje, te su sve građevine razvrstane

8.3. DOZVOLE IZ OBLASTI GRAĐENJA I KLJUČNI PROBLEMI

Osnovni proces građenja je isti na nivou FBiH i na nivou kantona i grupisan je oko tri osnovne dozvole iz oblasti građenja: urbanistička saglasnost/lokacijska informacija, odobrenje za građenje i odobrenje za upotrebu. U nastavku slijedi prikaz svake od ove tri dozvole uz naznaku najkrupnijih problema s kojima se investitori susreću u različitim fazama pribavljanja ovih dozvola. Problemi izloženi u daljem tekstu isti su za nivo FBiH i za nivo kantona.

8.3.1. Urbanistička saglasnost/lokacijska informacija

8.3.1.1. Urbanistička saglasnost

Urbanistička saglasnost je prvi korak u postupku izgradnje bilo koje vrste objekta, uključujući i elektroenergetske objekte. To je upravni akt kojim se utvrđuje da li je planirano građenje moguće na određenoj lokaciji i pod kojim uvjetima.

Postupak izdavanja urbanističke saglasnosti na nivou FBiH uređen je članovima 37. do 46e. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH.

Članom 39. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH propisan je sadržaj zahtjeva za izdavanje urbanističke saglasnosti:

“Član 39.

Zahtjev za izdavanje urbanističke saglasnosti sadrži:

- 1) podatke o parceli;*
- 2) idejni projekat koji sadrži:*
 - a. tehnički opis,*
 - b. situaciono rješenje,*
 - c. sve osnove građevine,*
 - d. presjek,*
 - e. fasade;*
- 3) okolinsku dozvolu ili idejni plan upravljanja građevinskim otpadom (za građevine za koje je to propisano posebnim zakonom);*
- 4) obrazloženje zahtjeva sa podacima potrebnim za utvrđivanje urbanističko-tehničkih i drugih uvjeta.*

Ministarstvo može zahtijevati i druge priloge u zavisnosti od složenosti građenja”.

na različite kategorije u zavisnosti od složenosti i namjene objekta. Pravilnik tako sadrži i posebno poglavlje “Složene industrijske građevine” u sklopu kojeg su navedene i energetske građevine.

Vidljivo je da je zakonom predviđeno dostavljanje ukupno četiri priloga uz zahtjev za izdavanje urbanističke saglasnosti. Međutim, investitori ističu da najveće probleme sa ishođenjem urbanističke saglasnosti u praksi stvaraju nepostojeća ili loša prostorno-planska dokumentacija, te pribavljanje posebnih saglasnosti i dozvola koje produžavaju vrijeme potrebno za izdavanje urbanističke saglasnosti.

8.3.1.2. Problemi sa prostorno-planskom dokumentacijom

Veliki problem za izdavanje urbanističke saglasnosti predstavlja nepostojanje odgovarajuće prostorno-planske dokumentacije.

Osnov za izdavanje urbanističke dokumentacije je planski dokument odnosnog područja na kojem se planira gradnja. Član 40. Zakona o prostornom uređenju i korištenju zemljišta na nivou FBiH glasi:

“Član 40.

(1) Na osnovu prethodno pribavljenog mišljenja kantonalnog ministarstva prostornog uređenja Ministarstvo izdaje urbanističku saglasnost...

(...)

(3) Mišljenje iz stava 1. ovog člana daje kantonalno ministarstvo prostornog uređenja na osnovu planskog dokumenta odnosnog područja propisanog kao osnov za odobravanje građenja”.

Međutim, u FBiH je izražen problem nepostojeće, loše ili neusaglašene planske dokumentacije (i strateške i detaljne dokumentacije). Prostorni plan FBiH nije donesen i usvojen ni nakon 9 godina od isteka zakonskog roka²¹⁶, a situacija je loša i na nižim administrativnim nivoima.

Ured za reviziju institucija FBiH je u svom Izvještaju revizije učinka Efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola konstatovao da: *“...u 40% općina/gradova nije donesen prostorni plan općine/grada. U općinama/gradovima u kojima su prostorni planovi doneseni utvrđeno je da 33% općinskih/gradskih prostornih planova nije usaglašeno sa prostornim planom kantona, a 40% općinskih/gradskih prostornih planova je doneseno prije više od 10 godina”.*²¹⁷

²¹⁶ Članom 111. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH propisan je rok za donošenje Prostornog plana FBiH u roku od dvije godine od dana usvajanja Zakona.

²¹⁷ Ured za reviziju institucija FBiH, Izvještaj revizije učinka Efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola u lokalnoj upravi, Sarajevo, juli 2017. godine, str. 17.

U slučaju nepostojanja odgovarajućih prostorno-planskih dokumenata, zahtjev investitora se dostavlja na mišljenje instituciji nadležnoj za planiranje i programiranje prostornog uređenja u kantonu, ili posebno imenovanj komisiji za davanje stručne ocjene.

Član 40. stav 4. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH:

“(4) Izuzetno od stava 3. ovog člana, za područja za koja nije donesen planski dokument kantonalni organ daje mišljenje na osnovu stručne ocjene komisije koju imenuje zakonodavno tijelo kantona ili stručne ocjene organizacije koju taj organ ovlasti za davanje stručne ocjene”.

Pribavljanje stručne ocjene usložnjava proces ishoda urbanističke saglasnosti u smislu povećanja broja procesnih koraka koje je potrebno poduzeti da bi se pribavila urbanistička saglasnost. Odredba formulisana na ovaj način pruža osnovu za netransparentan postupak izdavanja urbanističke saglasnosti, te daje značajne diskrecione ovlasti nadležnim organima bez jasno definisanih kriterija i odgovornosti. Za izbjegavanje ovakvih situacija u praksi i mogućih zloupotreba, nužno je donijeti adekvatnu prostorno-plansku dokumentaciju u skladu sa pravilima prostornog planiranja, koja će omogućiti efikasnije izdavanja urbanističke saglasnosti ili lokacijske informacije.

8.3.1.3. Problemi sa posebnim saglasnostima i dozvolama

U procesu izgradnje objekata primjenjuju se i odredbe drugih sektorskih zakona (npr. zakoni o poljoprivrednom zemljištu, zakoni o vodama, Zakon o električnoj energiji FBiH) i podzakonskih akata koji propisuju postupke izdavanja posebnih saglasnosti i dozvola. Investitori navode da se često uz zahtjev za izdavanje urbanističke saglasnosti za elektroenergetske objekte priloži i približno 10 puta više dokumenata nego što je to propisano članom 39. Zakona o prostornom uređenju i korištenju zemljišta na nivou FBiH.²¹⁸ Razlog za to leži u potrebi pribavljanja posebnih saglasnosti, dozvola ili mišljenja od javnih preduzeća (preduzeća zadužena za upravljanje komunalnom infrastrukturom, cestama, željeznicama, direkcija za avio saobraćaj, itd.) ili drugih nadležnih organa.

Sve posebne saglasnosti i druge dozvole izdaju se u posebnim upravnim postupcima. Svaki od ovih upravnih postupaka podrazumijeva poseban niz koraka i procedura u smislu podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole uz dostavljanje pratećih dokumenata. Većina tih dokumenata mora biti dostavljena u originalu ili u ovjerenoj kopiji što investitorima uvećava troškove u najranijoj fazi planiranja izgradnje jednog elektroenergetskog objekta.

²¹⁸ U okviru aktivnosti na identifikaciji prepreka za izgradnju energetskih infrastrukturnih projekata u BiH, USAID EIA provodi i studije slučaja izgradnje različitih elektroenergetskih objekata u praksi. Jedna od studija slučaja jeste i izgradnja VE “Mesihovina”. Podaci prikupljeni kroz studiju slučaja izgradnje ovog objekta korišteni su i za potrebe ove analize.

Jedan od najboljih primjera problema koje stvaraju posebne saglasnosti jeste **poljoprivredna saglasnost**. Naime, građenje bilo kojeg objekta dozvoljeno je samo na građevinskom zemljištu, koje kao takvo mora biti utvrđeno planskim dokumentima. Poljoprivredna saglasnost pribavlja se u slučaju kada se želi koristiti poljoprivredno zemljište (npr. livada, njiva, pašnjak) u nepoljoprivredne svrhe, tj. kada se želi izvršiti promjena namjene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko zemljište. Zakonom o poljoprivrednom zemljištu FBiH²¹⁹ utvrđeni su uslovi kada se može izvršiti promjena namjene poljoprivrednog zemljišta, postupak izdavanja poljoprivredne saglasnosti, te nadležnost za izdavanje poljoprivredne saglasnosti.

Zakonom o poljoprivrednom zemljištu propisano je da poljoprivrednu saglasnost pribavlja “*organ nadležan za poslove prostornog uređenja*” po službenoj dužnosti i to prije izdavanja urbanističke saglasnosti. Međutim, istim Zakonom je dalje propisano da **investitor** mora dostaviti nadležnom organu niz dokumenata, između ostalog, i dokaz o vlasništvu zemljišta za koje se traži promjena namjene.²²⁰ To znači da investitor u najranijoj mogućoj fazi, prije pribavljanja i same urbanističke saglasnosti, mora imati riješene imovinsko-pravne odnose na predmetnoj lokaciji, a da pri tome uopće nije siguran da li svoj objekat može graditi na tom lokalitetu. Za pretvaranje namjene zemljišta investitor plaća posebnu naknadu.

U praksi je do sada problematizirano i pitanje “položaja” okolišne dozvole u odnosu na urbanističku saglasnost. Član 39. stav 3. Zakona o prostornom uređenju i korištenju zemljišta na nivou FBiH propisuje da se uz zahtjev za izdavanje urbanističke saglasnosti prilaže i okolišna dozvola, za građevine za koje je to propisano posebnim zakonom. To znači da se investitori prvo moraju upustiti u postupak ishođenja okolišne dozvole, koja opet zahtijeva pribavljanje drugih posebnih dozvola, npr. vodnih akata, pa tek onda pokrenuti postupak za pribavljanje urbanističke saglasnosti. Poznati su slučajevi da investitori pribave i prethodnu vodnu saglasnost i okolišnu dozvolu ali na kraju budu odbijeni sa zahtjevom za urbanističku saglasnost.

8.3.1.4. Lokacijska informacija

Izmjenama i dopunama Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH uveden je novi dokument u oblast odobravanja građenja u FBiH u vidu lokacijske informacije. Cilj ove reforme je bio da se investitorima olakša dolazak do odgovora na pitanje – da li je moguće graditi objekat na planiranoj lokaciji i pod kojim uslovima.

Za razliku od urbanističke saglasnosti, koja se izdaje na osnovu planske dokumentacije, lokacijska informacije se izdaje isključivo na osnovu “*detaljnih planskih dokumenata*” (a to su: zoning plan, regulacioni plan i urbanistički projekat). Detaljni planski dokumenti se donose na nivou jedinica lokalne samouprave, dakle, za manja geografska područja.

²¹⁹ Zakon o poljoprivrednom zemljištu FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 52/09).

²²⁰ Član 50. Zakona o poljoprivrednom zemljištu FBiH.

Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH utvrđuje sadržaj lokacijske informacije. Član 46a. Zakona glasi: “*Lokacijska informacija definiše uslove za projektovanje, građenje i izvođenje drugih zahvata u prostoru koji se utvrđuje na osnovu detaljnih planskih dokumenata*”.

Jedan od načina na koji lokacijska informacija treba da pojednostavi proceduru za investitore jeste smanjenje broja pratećih dokumenata koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje lokacijske informacije, naročito u vidu posebnih saglasnosti.

Član 46b. propisuje sadržaj zahtjeva, tj. dokumente koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje lokacijske informacije:

“Uz zahtjev za izdavanje lokacijske informacije prilaže se:

- 1) izvod iz katastarskog plana,*
- 2) idejni projekat,*
- 3) predviđene tehnologije rada ako se radi o proizvodnom objektu,*
- 4) okolinsku dozvolu ako se radi o građevini, djelatnosti ili zahvatu koji mogu u znatnoj mjeri uticati na okoliš, život i zdravlje ljudi u Federaciji i šire, i*
- 5) obrazloženje zahtjeva sa podacima potrebnim za izdavanje lokacijske informacije”.*

Vidljivo je da su diskrecione ovlasti nadležnog organa za traženje dodatne dokumentacije u slučaju izdavanja lokacijske informacije znatno manje, s obzirom da Zakonom nije ostavljena mogućnost nadležnom Ministarstvu da traži dostavljanje dodatnih dokumenata u zavisnosti od složenosti građenja. Lokacijska informacija se izdaje na osnovu **detaljnih** planskih dokumenata, koji po svojoj prirodi trebaju da sadrže dovoljno informacija za određivanje uslova za građenje planiranog objekta. Međutim, izdavanje lokacijske informacije na nivou FBiH nije zaživjelo u praksi s obzirom da u mnogim jedinicama lokalne samouprave nisu doneseni detaljni planski dokumenti.

8.3.2. Odobrenje za građenje (građevinska dozvola)

Odobrenje za građenje je upravni akt kojim se daje dozvola za građenje planiranog objekta. Tek nakon pribavljanja ove dozvole, investitori mogu otpočeti sa faktičkom gradnjom objekta. Postupak izdavanja odobrenja za građenje na nivou FBiH uređen je članovima 53. do 65. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH.

Sadržaj zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole propisan je članom 55. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH:

“Član 55.

Uz zahtjev za izdavanje odobrenja za građenje prilaže se:

- 1) urbanistička saglasnost odnosno lokacijska informacija;*
- 2) izvod iz katastra - katastarska čestica;*
- 3) izvod iz zemljišne knjige, ugovor ili odluka nadležnog organa na osnovu koje je investitor stekao pravo korištenja radi građenja, ugovor o partnerstvu sklopljen sa vlasnikom zemljišta, i/ili nekretnine, ugovor o koncesiji kojim se stiče pravo građenja;*
- 4) tri primjerka glavnog projekta;*
- 5) pisani izvještaj o obavljenoj kontroli glavnog projekta u skladu sa članom 81. stav 3. ovog Zakona;*
- 6) pisani izvještaj i potvrdu o izvršenoj nostrifikaciji u slučajevima iz člana 81. stav 3. ovog Zakona;*
- 7) elaborati o istražnim radovima, te tehnološki elaborat ako je potreban;*
- 8) saglasnosti i dozvole pribavljene u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti za predmetnu građevinu;*
- 9) detaljan plan upravljanja građevinskim otpadom;*
- 10) drugi prilozi određeni posebnim zakonom”.*

Iako ovaj član sadrži ukupno 10 tačaka koje određuju priloge koje je investitor dužan priložiti uz zahtjev za izdavanje dozvole. osnovna prepreka investitorima u ovoj fazi predstavlja dupliranje dokumenata koji se prilažu. Uprkos tome što isti organ izdaje i urbanističku saglasnost i odobrenje za građenje²²¹, investitori su ipak dužni ponovno priložiti urbanističku saglasnost i sve druge saglasnosti pribavljene u ranijem postupku ishođenja ove dozvole (npr. okolišna dozvola, prethodna vodna saglasnost, elektroenergetska saglasnost, itd.) kako bi dobili odobrenje za građenje. U takvim slučajevima, ne samo da je Ministarstvo zaokupirano kopijama istih dokumenata koji su već dostavljeni, nego je i investitor u obavezi ponovnog prikupljanja i umnožavanja istih dokumenata.

²²¹ Član 54. Zakona o prostornom uređenju i korištenju zemljišta na nivou FBiH glasi: “Odobrenje za građenje građevina iz člana 40. stav 1. ovog Zakona, na zahtjev lica na čije ime glasi urbanistička saglasnosti, izdaje Ministarstvo”.

Na primjer, u slučaju izgradnje VE “Mesihovina”, investitor je ponovno priložio približno 40% iste dokumentacije **istom** nadležnom organu (Federalnom ministarstvu prostornog uređenja).²²² U pojedinim kantonima, ovo pitanje je drugačije riješeno pa tako investitori nisu u obavezi ponovno dostavljati istu dokumentaciju, na primjer TK, SBK i HNK.

U fazi ishođenja odobrenja za građenje investitori su najčešće suočeni sa (i) problemima troškova kontrole (revizije) glavnog projekta, (ii) troškovima različitih naknada za građevinsko zemljište i izgradnju skloništa, te (iii) sa problemima uključivanja susjeda u postupak ishođenja građevinske dozvole. Dodatno, predstavnici nadležnih organa ističu i da (iv) nelegalno izgrađene građevine (bez potrebnih dozvola) značajno otežavaju ukupan postupak izgradnje novih objekata, pa tako i elektroenergetskih infrastrukturnih postrojenja. U nastavku teksta slijedi detaljnije pojašnjenje ovih problema.

8.3.2.1. Problemi sa troškovima kontrole (revizije) glavnog projekta

Za pribavljanje građevinske dozvole investitori moraju dostaviti i izvještaj o obavljenoj kontroli glavnog projekta. Ukoliko je glavni projekat izrađen po propisima druge države, isti se mora nostrificirati, u smislu provjere usklađenosti sa domaćim zakonima. Prema podacima Svjetske Banke, kontrola glavnog projekta u FBiH može koštati i više od 6% ukupne vrijednosti investicije. Dodatno, predstavnici nadležnih organa ističu da kvaliteta same projektne dokumentacije i revizije projektne dokumentacije često nije na zadovoljavajućem nivou.

Izradu i kontrolu projektne dokumentacije građevina u nadležnosti FBiH mogu vršiti samo pravna lica registrovana za tu djelatnost i koja posjeduju posebno ovlaštenje Federalnog ministarstva prostornog uređenja. Međutim, za građevine iz kantonalne nadležnosti, poslove projektovanja i kontrole projektne dokumentacije vrše registrovana pravna lica za koja se ne traži verifikacija nadležnog organa da ispunjavaju uslove obavljanja ovih poslova na kompetentan način.

Ovo za posljedicu ima visok stepen varijacije kvalitete pruženih usluga (zbog čega nadležna tijela često moraju tražiti ispravke projektne dokumentacije) ali i samih cijena ovih usluga.²²³

²²² Postotak je izračunat na osnovu uvida USAID EIA u dostavljenu dokumentaciju za ishođenje odobrenja za građenje VE “Mesihovina” u okviru provođenja studija slučaja.

²²³ U Republici Hrvatskoj, Komora arhitekata i inženjera u graditeljstvu je donijela poseban Pravilnik o cijenama izrade i kontrole projektne dokumentacije, što je prepoznato kao dobra praksa.

8.3.2.2. Problemi sa različitim naknadama

Jedan od uslova za izdavanje odobrenja za građenje je i izgradnja skloništa, u skladu sa Zakonom o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća FBiH (Zakon o zaštiti i spašavanju FBiH).²²⁴ Ovim Zakonom investitorima je uspostavljena obaveza gradnje skloništa, između ostalog i u “značajnijim energetske i industrijskim objektima”. Investitori trebaju izgraditi i održavati skloništa vlastitim sredstvima.

Zakonom su propisani slučajevi u kojima investitori mogu biti oslobođeni od obaveze izgradnje skloništa, ali u tom slučaju moraju platiti naknadu.

Član 54. Zakona o zaštiti i spašavanju FBiH:

“Član 54.

(1) Investitor, koji bude oslobođen obveze izgradnje skloništa, odnosno zaklona ili koji nije izgradio sklonište, odnosno zaklon u skladu sa rješenjem o dozvoli gradnje, obavezan je platiti naknadu za izgradnju skloništa u iznosu od 1% od ukupne vrijednosti građevinskog dijela objekta i unutarnjih instalacija”.

Praksa izgradnje skloništa ili plaćanja naknade za izgradnju skloništa napuštena je u gotovo svim zemljama regije, što dovodi do značajnog smanjenja broja koraka po investitore i smanjenje finansijskih izdataka.²²⁵ Za razliku od toga, u FBiH, investitori navode da su bili u obavezi izgraditi sklonište i za energetske objekte (vjetroelektrane) u kojima nije predviđen stalni boravak ljudi.

Pored naknade za izgradnju skloništa, postoje i različite naknade koje investitor mora platiti za građevinsko zemljište. Zakonom o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH propisana je obaveza uređenja građevinskog zemljišta prije otpočinjanja građenja. Uređenje građevinskog zemljišta podrazumijeva pripremanje i opremanje građevinskog zemljišta.

Pripremanje građevinskog zemljišta obuhvata uređivanje imovinsko-pravnih odnosa i drugih stvarnih prava sa vlasnicima nekretnina, donošenje dokumenata prostornog uređenja, donošenje plana parcelacije, uklanjanje postojećih građevina i premještanje podzemnih instalacija.

Opremanje građevinskog zemljišta sastoji se od gradnje cesta, ulica, pješačkih prelaza, trgova, parkirališta, javne rasvjete i vertikalne saobraćajne signalizacije, uređenja zelenih površina, parkova i dr., izgradnje građevina za vodosnabdijevanje, elektro i plinsko snabdijevanje, telekomunikacije i dr., pri čemu minimum uređenja podrazumijeva:

²²⁴ Zakon o zaštiti i spašavanju ljudi i materijalnih dobara od prirodnih i drugih nesreća FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 39/03, 22/06 i 43/10).

²²⁵ Primjera radi, u susjednoj Hrvatskoj ova obaveza je napuštena 2015. godine, u Srbiji 2012. godine, a u Crnoj Gori 2007. godine.

- elektro i vodosnabdijevanje,
- odvodnja otpadnih voda i
- kolski prilaz građevinskoj parceli.

Uređenje građevinskog zemljišta je, općenito, obaveza jedinice lokalne samouprave, ali investitor ima obavezu plaćanja naknade za to uređenje, u skladu sa Zakonom o građevinskom zemljištu FBiH.²²⁶

Međutim, ukoliko investitor vlastitim sredstvima uredi građevinsko zemljište (koje do dana građenja nije bilo uređeno) ima pravo na umanjenje ove naknade. Naknada za uređenje građevinskog zemljišta utvrđuje se posebnim rješenjem i mora se platiti prije ishoda građevinske dozvole.

Druga naknada koju su investitori obavezni plaćati jeste naknada za prirodnu pogodnost građevinskog zemljišta, tzv. renta.

Zakonom o građevinskom zemljištu FBiH, utvrđeno je da se gradsko građevinsko zemljište dijeli na šest zona, u skladu sa njegovim prirodnim pogodnostima. Jedinice lokalne samouprave donose posebne Odluke o visini naknade za pogodnost gradskog građevinskog zemljišta, ali je Zakonom o građevinskom zemljištu FBiH propisana osnovna metodologija računanja ove naknade.

Visina rente se računa tako što se prosječna konačna građevinska cijena (koju utvrđuje svaka općina posebno za svoju teritoriju na osnovu dostavljenih podataka od strane građevinskih firmi) množi sa procentom zone kojoj pripada gradsko građevinsko zemljište i korisnom projektiranom površinom objekta. Zakonom o građevinskom zemljištu FBiH propisani su fiksni procenti rente po zonama kako je prikazano u tabeli 6 ispod:

Zona	Procentat rente
I zona	6%
II zona	5%
III zona	4%
IV zona	3%
V zona	2%
VI zona	1%

Tabela 6: Fiksni procenti rente za gradsko građevinsko zemljište

S obzirom na to da se visine naknada utvrđuju posebnim općinskim odlukama, to znači da one mogu značajno varirati između različitih jedinica lokalne samouprave. Pored toga, fiksni procenti rente po zonama su visoki što rezultira velikim finansijskim ulaganjima za investitore. Članom 83. Zakona o građevinskom zemljištu FBiH propisano je da se renta za pogodnost građevinskog

²²⁶Zakon o građevinskom zemljištu FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 67/05).

zemljišta ne utvrđuje za “ostalo građevinsko zemljište” (tj. zemljište koje se nalazi izvan obuhvata gradske zone), međutim, pojedine općinske odluke ovo pitanje uređuju na neprecizan način tako da investitorima nije uvijek jasno da li se renta plaća samo za gradsko građevinsko zemljište ili i za ostalo građevinsko zemljište.

Poređenja radi, u Srbiji koja trenutno zauzima 10. mjesto po lakoći pribavljanja dozvola iz oblasti građenja, pribavljanje dozvola košta samo 1,8% ukupne vrijednosti investicije. Međutim, prije stupanja na snagu novog Zakona o planiranju i izgradnji 2015. godine pribavljanje dozvola je koštalo **25,8%** ukupne vrijednosti investicije.

Srbija je 2015. godine provela reformu propisa iz oblasti građenja kojima je, između ostalog, izmijenila i odredbe o naknadama za građevinsko zemljište.

Prvo, napušten je koncept odvojenih naknada za uređenje građevinskog zemljišta i naknade za pogodnost građevinskog zemljišta. Umjesto toga, investitori sada plaćaju jedinstveni **doprinos za uređivanje građevinskog zemljišta**.

Iznos doprinosa se utvrđuje rješenjem o izdavanju građevinske dozvole tako što se osnovica koju čini prosječna cijena kvadratnog metra stanova novogradnje u jedinici lokalne samouprave, odnosno gradskoj općini, prema posljednjim objavljenim podacima organa nadležnog za poslove statistike, pomnoži sa ukupnom neto površinom objekta koji je predmet gradnje, izraženom u metrima kvadratnim, i sa koeficijentom zone i koeficijentom namjene objekta koje utvrđuje jedinica lokalne samouprave.

Koeficijent zone ne može biti veći od 0,1, a koeficijent namjene ne može biti veći od 1,5. Time je spriječena mogućnost većih varijacija ovih naknada po općinama, a finansijsko opterećenje investitora je smanjeno.

8.3.2.3. Problemi sa uključivanjem susjeda u postupak izdavanja građevinske dozvole

Uključivanje vlasnika susjednih nekretnina u postupak izdavanja građevinske dozvole može imati negativan uticaj na dužinu trajanja postupka. U isto vrijeme, razumljivo je i da vlasnici nekretnina koje graniče neposredno sa planiranim objektom imaju pravo da izraze svoje komentare ukoliko smatraju da planirana gradnja utiče na njihova prava. Stoga je veoma važno da postoji efikasan i učinkovit mehanizam uključivanja susjeda u postupak ishoda dozvola iz oblasti građenja. Najbolja trenutak za uključivanje susjeda je upravo faza ideje, kada je cjelokupni projekat razvijen samo do stepena idejnog projekta i kada se mogu adekvatno uzeti u obzir eventualne primjedbe i sugestije susjeda. Drugim riječima, uključivanje susjeda bi najprimjerenije bilo u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti.

Prema članu 56. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH zainteresirane strane imaju pravo na uvid projektne dokumentacije tek u fazi glavnog projekta, tj. prije izdavanja odobrenja za građenje.

“Član 56.

(...)

(2) Prije izdavanja odobrenja za građenje Ministarstvo je dužno strankama u postupku omogućiti uvid u glavni projekt.

(...)

(5) Ministarstvo je dužno stranke u postupku pozvati na uvid u glavni projekt javnim pozivom koji sadrži mjesto i vrijeme uvida u projekt, naziv investitora, vrstu i lokaciju građevine”.

Uključivanje zainteresiranih strana u fazi glavnog projekta je nepovoljno po investitore, s obzirom na to da su u toj fazi već utvrđeni glavni parametri za gradnju planiranog objekta. Do ovog zaključka je došao i Ured za reviziju institucija FBiH, koji je u svom Izvještaju revizije učinka efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola²²⁷ zaključio: “Analiza je pokazala da uključivanje susjeda u fazu kad je izgradnja objekta počela ili je objekat izgrađen povećava mogućnost da će žalba susjeda dobiti sudski epilog, što u konačnici može značajno uticati na trajanje postupka izdavanja građevinskih dozvola”.

8.3.2.4. Problemi sa nelegalnom gradnjom

Nelegalne građevine su građevine koje su izgrađene bez svih potrebnih saglasnosti i dozvola. Ovakve građevine su često protivne prostorno-planskoj dokumentaciji, te stvaraju poseban problem ostalim korisnicima prostora, a njihov tačan broj nije poznat.

Ured za reviziju institucija FBiH je zaključio da: “značajan broj subjekata revizije ne raspolaže podacima o stvarnom broju nelegalno sagrađenih objekata, iako su takvi podaci osnovni preduslov za bilo kakvo planiranje aktivnosti na smanjenju i prevenciji nelegalne gradnje. Općine/gradovi raspolažu sa procjenama koje se zasnivaju na kombinaciji podataka o podnesenim zahtjevima za legalizaciju i izvršenom inspeksijskom nadzoru. Popis i identifikacija stvarnog broja nelegalno sagrađenih objekata nisu vršeni od strane subjekata revizije”.²²⁸

Problem nelegalne gradnje u FBiH naročito je izražen u manjim lokalnim zajednicama koje ne posjeduju odgovarajuće ljudske i novčane resurse da na adekvatan i efikasan način riješe ovo pitanje. Međutim, i pored svih smetnji koje ovakve građevine stvaraju, lokalne zajednice često produžavaju rokove za naknadnu legalizaciju građevina, te pružaju različite pogodnosti vlasnicima nelegalno sagrađenih objekata ukoliko se odluče na naknadnu legalizaciju. Iako navedene

²²⁷ Ured za reviziju institucija FBiH, Izvještaj revizije učinka efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola, 2017., dostupno na: <http://www.saifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=8373&langTag=bs-BA>

²²⁸ Ured za reviziju institucija FBiH, Izvještaj revizije učinka efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola, 2017., dostupno na: <http://www.saifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=8373&langTag=bs-BA>

aktivnosti, s jedne strane, motiviraju nelegalne graditelje na pokretanje postupaka legalizacije, istovremeno, takve aktivnosti nadležnih pogoduju nastanku novih nelegalnih objekata.²²⁹

Nelegalno izgrađene građevine predstavljaju smetnju pravilnom i planskom korištenju prostora. Na primjer, u slučaju gradnje prijenosnih energetskih građevina (dalekovoda) investitori moraju ili mijenjati planirane trase dalekovoda ili se upuštati u dugotrajne i skupe sudske sporove. Sve ovo u konačnici ima demotivirajući efekat na potencijalne investitore.

8.3.2.5. Odobrenje za upotrebu (upotrebna dozvola)

Nakon izgradnje planiranog objekta potrebno je pribaviti odobrenje za njegovu upotrebu. Postupak izdavanja odobrenja za upotrebu na nivou FBiH uređen je članovima 66. do 77. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH.

U praksi, najmanje problema je uočeno u fazi ishoda odobrenja za upotrebu (upotrebne dozvole). U praksi je primijećeno da, kako postupak odobravanja izgradnje pojedinog objekta odmiče, tako se smanjuje i šansa za nastanak komplikacija ili problema.

Član 67. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH propisuje sadržaj zahtjeva za izdavanje odobrenja za upotrebu:

“Član 67.

*Zahtjev za izdavanje odobrenja za upotrebu investitor podnosi Ministarstvu.
Uz zahtjev iz stava 1. ovog člana prilaže se:*

- 1) kopija odobrenja za građenje,*
- 2) kopija katastarskog plana sa ucrtanim položajem građevine,*
- 3) pisana izjava izvođača o izvedenim radovima i uvjetima za održavanje građevine,*
- 4) pisani izvještaj o izvršenom nadzoru nad građenjem”.*

Najvažnija radnja u postupku izdavanja upotrebne dozvole je tehnički pregled izgrađene građevine s obzirom na to da se ova dozvola izdaje tek nakon obavljenog tehničkog pregleda.

Tehnički pregled građevine iz nadležnosti Federalnog ministarstva prostornog uređenja se vrši u skladu sa Pravilnikom o tehničkom pregledu građevine FBiH.²³⁰ U skladu sa ovim Pravilnikom, troškove tehničkog pregleda utvrđuje Ministarstvo, a snosi ih investitor.

²²⁹*ibid.*

²³⁰ Pravilnik o tehničkom pregledu građevine (“Sl. novine FBiH”, br. 58/14).

Član 14. Pravilnika o tehničkom pregledu:

“Član 14.

Visina naknade po jednom danu utvrđuje se u zavisnosti od složenosti građevine odnosno složenosti samog tehničkog pregleda (složenost građevine za pregleda određuje voditelj postupka) i to:

- *manje složen objekat 70,00 KM*
- *srednje složen objekat 100,00 KM*
- *najsloženiji objekat 150,00 KM”.*

Troškovi tehničkog pregleda na kantonalnom i općinskom nivou utvrđuju se posebnim propisima odgovarajućeg administrativnog nivoa.

8.4. PRAVNI OKVIR U KANTONIMA

U ovom poglavlju analize dozvola iz oblasti građenja uspoređeni su i analizirani propisi o građenju četiri odabrana pilot kantona: Tuzlanski kanton (TK), Zeničko-dobojski kanton (ZDK), Srednjobosanski kanton (SBK) i Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK). Fokus analize i u ovom dijelu bit će pitanja od naročitog značaja za izgradnju elektroenergetskih objekata.

Osnovna karakteristika oblasti građenja na nivou kantona jeste da svi kantoni imaju donesene zasebne zakone o građenju, shodno njihovim ustavnim nadležnostima. Druga zajednička karakteristika jeste da je primarna nadležnost za odobravanje građenja (tj. za izdavanje dozvola iz oblasti građenja) data jedinicama lokalne samouprave – općinama i gradovima. Jedinice lokalne samouprave tako imaju obavezu da primjenjuju vlastite odluke donesene na osnovu zakonskih ovlaštenja (npr. odluke o naknadama za korištenje ili uređenje građevinskog zemljišta), kantonalne građevinske propise i FBiH propise koje se odnose na prostorno planiranje i građenje.

Nadležnosti kantonalnih ministarstava za izdavanje dozvola iz oblasti građenja utvrđena su kao iznimka i to uglavnom za veće objekte, objekte i građevine na teritoriji dvije ili više općina, te objekte od značaja za kanton. Objekti od značaja za kanton se dalje utvrđuju posebnim uredbama koje donosi Vlada kantona i koje tačno definiraju vrste objekata koji su u nadležnosti kantonalnih organa vlasti.

Kao što je već rečeno, osnovni proces izdavanja dozvola iz oblasti građenja je isti u svim analiziranim kantonima i na nivou FBiH. Pored toga, osnovni problemi s kojima se investitori suočavaju su također isti i na nivou kantona. Stoga je u nastavku dat samo pregled najkarakterističnijih pitanja za pojedini kanton.

8.4.1. Hercegovačko-neretvanski kanton

Oblast građenja u HNK uređena je sa dva osnovna zakona: Zakon o prostornom uređenju HNK i Zakon o građenju HNK.

Zakon o prostornom uređenju HNK²³¹ donesen je 2004. godine, a od tada je doživio samo jednu izmjenu 2014. godine. Ovim zakonom su uređena osnovna načela prostornog planiranja, dokumenti prostornog uređenja i njihov sadržaj, provođenje dokumenata prostornog uređenja, te postupak izdavanja urbanističke saglasnosti kao inicijalnog dokumenta za odobravanje promjena u prostoru.

Zakon o prostornom uređenju HNK, za razliku od Zakona FBiH i drugih kantonalnih zakona, ne sadrži odredbe o izdavanju lokacijske informacije.

Izdavanje dozvole za građenje i dozvole za upotrebu su uređeni Zakonom o građenju HNK²³² koji je noveliran 2013. godine.

Na osnovu Zakona o prostornom uređenju HNK vlada kantona je 2005. godine donijela Uredbu o građevinama, odnosno zahvatima u prostoru od značaja za kanton.²³³

Ovom Uredbom utvrđene su građevine i zahvati za koje urbanističku saglasnost, odobrenje za građenje i odobrenje za upotrebu izdaje Ministarstvo građenja, prostornog uređenja i zaštite okoline HNK. U ovom dijelu uočena je neusklađenost sa FBiH Uredbom u dijelu koji se odnosi na elektroenergetske objekte.

²³¹Zakon o prostornom uređenju ("Sl. novine HNK", br. 4/04 i 4/14)

²³²Zakon o građenju ("Sl. novine HNK br. 4/13)

²³³Uredba o građevinama, odnosno zahvatima u prostoru od značaja za kanton ("Sl. novine HNK", br. 4/05)

Naime, član 3. HNK Uredbe glasi:

“ENERGETSKE GRAĐEVINE

(...)

6. Elektrane instalirane ukupne snage preko 5 MW,

7. Dalekovod 35 KV i više sa trafo-stanicama i rasklopnim postrojenjima na tom dalekovodu,

8. Magistralni plinovodi i naftovodi”.

Iz citiranog člana vidljivo je da je HNK uredbom predviđena kantonalna nadležnost za sve elektrane preko 5 MW instalirane snage bez navođenja gornje granice. Prema FBiH Uredbi, Federalno ministarstvo prostornog uređenja nadležno je za odobravanje građenja za elektrane preko 30 MW instalirane snage. S obzirom na to da HNK Uredbom nije određena gornja granica nadležnosti HNK Ministarstva, to znači da je u praksi moguća pojava da kantonalni organi odobravaju građenje elektroenergetskih objekata koji po instaliranoj snazi potpadaju pod nadležnost Federalnog ministarstva prostornog uređenja.

8.4.2. Srednjobosanski kanton

Srednjobosanski kanton također ima zasebne zakone za oblast prostornog planiranja i oblast građenja. Urbanistička saglasnost i lokacijska informacija se izdaju u skladu sa odredbama Zakona o prostornom uređenju SBK.²³⁴

Na osnovu ovog zakona donesena je i Uredba o građevinama i zahvatima u prostoru značajnom za Srednjobosanski kanton.²³⁵ Ovom Uredbom je propisana nadležnost kantonalnog Ministarstva prostornog uređenja, građenja, zaštite okoliša, povratka i stambenih poslova SBK za izdavanje dozvola iz oblasti građenja za energetske građevine, i to elektrane ispod 30 MW instalirane snage, vjetroparkove sa manje od 4 agregata, te brane koje zadovoljavaju kriterije malih brana, čime su odredbe SBK u pogledu nadležnosti usklađene sa Zakonom FBiH.

Zakonom o gradnji SBK²³⁶ uređeno je izdavanje dozvole za građenje i dozvole za upotrebu građevine.

²³⁴ Zakon o prostornom uređenju (“Sl. novine SBK”, br. 11/14).

²³⁵ Uredba o građevinama i zahvatima u prostoru značajnom za Srednjobosanski kanton (“Sl. novine SBK”, br. 12/15).

²³⁶ Zakon o gradnji (“Sl. novine SBK”, br. 10/14).

8.4.3. Zeničko-dobojski kanton

U Zeničko-dobojskom kantonu, Zakonom o prostornom uređenju i građenju ZDK²³⁷ uređene su oblasti prostornog planiranja, donošenje planske dokumentacije, te odobravanje promjena u prostoru, odnosno izdavanje dozvola iz oblasti građenja.

Zakonom o prostornom uređenju i građenju ZDK propisano je da će građevine i zahvati od značaja za kanton utvrditi Vlada Kantona ZDK provedbenim propisom.²³⁸ Međutim, do dana pisanja ove analize Vlada Kantona nije donijela Uredbu o građevinama od značaja za ZDK tako da se u ovom kantonu određivanje nadležnosti kantonalnog Ministarstva prostornog uređenja vrši pojedinačno za svaki konkretni slučaj građenja.

Kada je u pitanju odobravanje gradnje elektroenergetskih objekata, Zakon o prostornom uređenju i građenju ZDK je jedini od četiri analizirana kantonalna zakona koji propisuje izuzetak od obaveze pribavljanja urbanističke saglasnosti, odnosno lokacijske informacije i odobrenja za građenje za solarne panele koji se postavljaju na krov postojećih objekata.

Član 111. stav 4. Zakona o prostornom uređenju i građenju ZDK:

“Član 111.

(4) Odobrenje za građenje, kao ni urbanistička saglasnost, odnosno lokacijska informacija nisu potrebni za slijedeće zahvate:

(...)

e) postavljanje solarnih panela čija površina ne prelazi površinu krova”.

U ZDK, nadležni organ za izdavanje urbanističke saglasnosti je dužan po službenoj dužnosti prikupiti sva posebna mišljenja i saglasnosti javnih preduzeća i drugih nadležnih institucija u ime investitora. Javna preduzeća i druge nadležne institucije dužne su dostaviti organu koji vodi postupak tražene saglasnosti u roku od **10 dana** od dana prijema službenog zahtjeva.

Ukoliko ne postupe u ovom roku, javna preduzeća i druge nadležne institucije su odgovorne investitoru i/ili trećim licima za štetu prouzrokovanu na ovaj način, prema općim pravilima o odgovornosti u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima FBiH i smatra se da su dali “prećutnu saglasnost”.

Na ovaj način zakonodavac je pokušao eliminirati jedno od ključnih uskih grla u postupku izdavanja dozvola iz oblasti građenja, a koje se odnosi na učešće drugih nadležnih tijela u vidu

²³⁷Zakon o prostornom uređenju i građenju (“Sl. novine ZDK”, br. 1/14 i 4/16).

²³⁸ Član 63. stav 3. Zakona o prostornom uređenju i građenju ZDK.

izdavanja posebnih mišljenja, saglasnosti i dozvola. Ovakvo zakonsko rješenje u ZDK je dobar primjer vlasti koja radi na podsticanju investicija kroz pojednostavljivanje procedura.

8.4.4. Tuzlanski kanton

Tuzlanski kanton primjenjuje vlastiti Zakon o prostornom uređenju i građenju TK.²³⁹ Ovim Zakonom su propisana načela planskog uređenja, korištenja i upravljanja prostorom, način izrade i postupak donošenja planskih dokumenata, način provođenja planskih dokumenata, te uvjeti projektiranja, građenja, upotrebe i održavanja građevina.

Istim zakonom su propisani i postupci izdavanja dozvola iz oblasti građenja.

Tuzlanski kanton se sastoji od 13 općina od čega njih 7 ima usvojene prostorne planove.²⁴⁰

Za razliku od ostalih analiziranih kantona, u TK podjela nadležnosti za izdavanje dozvola iz oblasti građenja između jedinica lokalne samouprave i kantonalnog ministarstva nije uređena posebnim provedbenim propisom Vlade Kantona (Uredbom) već je to učinjeno u samom tekstu Zakona.

Tako su članom 62. utvrđeni slučajevi građenja za čije odobravanje je nadležno Ministarstvo prostornog uređenja i zaštite okolice TK, između ostalog i za *“postrojenja za proizvodnju električne energije iz hidroelektrana snage do 1 MW”*. Ostali energetske objekti nisu navedeni niti definirani.

S obzirom na ovako uređenu podjelu nadležnosti, ostaje nejasna nadležnost kantonalnih organa za izdavanje dozvola iz oblasti građenja za ostale vrste elektroenergetskih infrastrukturnih objekata (solarne elektrane, vjetroelektrane, elektrane na biogas i bioplin, kao i prijenosni elektroenergetski objekti), što je u praksi investitorima predstavljalo problem.

²³⁹Zakon o prostornom uređenju i građenju (“Sl. novine TK”, br. 6/11, 4/13, 15/13, 3/15, 2/16).

²⁴⁰ Podatak iz Izvještaja revizije učinka Efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola u lokalnoj upravi, Ured za reviziju institucija u FBiH, 2017.

8.5. ZAKLJUČCI

- Sektor građenja ima veliki uticaj na privlačenje investitora i na ukupnu ekonomiju jedne države. Nesumnjivo je da investitori upravo postupke izdavanja dozvola iz oblasti građenja smatraju najvećim “administrativnim preprekama” za poslovanje u jednoj državi. Od naročite važnosti za lakoću pribavljanja dozvola iz oblasti građenja je vrijeme potrebno za pribavljanje dozvola, troškovi pribavljanja tih dozvola i broj koraka koje investitor mora poduzeti u postupku.
- Svjetska Banka lakoću pribavljanja dozvola iz oblasti građenja upravo zbog toga smatra jednim od ključnih indikatora za rangiranje zemalja po lakoći poslovanja u izvještaju *Doing Business*. Prema najnovijem izvještaju za 2018. godinu Bosna i Hercegovina zauzima nezavidno 166. mjesto u svijetu (od ukupno 190 rangiranih zemalja) po lakoći pribavljanja dozvola iz oblasti građenja.
- Razlozi za ovako loš rang BiH među svjetskim ekonomijama je taj što investitori za pribavljanje dozvola iz oblasti građenja u BiH moraju proći 16 koraka, u prosjeku im je potrebno 193 dana, a ukupan trošak pribavljanja svih dozvola i drugih naknada iznosi 17,5% od ukupne vrijednosti investicija. To BiH čini najlošije rangiranom zemljom u regiji (Srbija je najbolje plasirana, na visokom 10. mjestu nakon reformi oblasti građenja koje su proveli 2015. godine).
- Regulatorni okvir izdavanja dozvola iz oblasti građenja je podijeljen između nivoa FBiH i kantona. Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta FBiH je od inicijalnog donošenja 2006. godine pretrpio niz izmjena, od kojih su najveće bile 2010. godine kada je uvedena lokacijska informacija i zoning planovi kao posebna vrsta detaljne planske dokumentacije. Veliki broj izmjena zakona čini snalaženje sa ovim zakonom veoma kompliciranim za investitore.
- Nadležnost za odobravanje građenja, tj. za izdavanje dozvola iz oblasti građenja je u primarnoj nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Uredbom o određivanju zahvata u prostoru i građevina za koje Federalno ministarstvo prostornog uređenja izdaje urbanističku saglasnost i/ili lokacijsku informaciju utvrđene su vrste objekata u nadležnosti FBiH. Za energetske objekte, podjela nadležnosti je izvršena prema instaliranoj snazi objekta, vrsti objekta (velike brane) i kriteriju uticaja na okoliš (veliki zagađivači). Pored FBiH, i kantoni imaju nadležnosti za odobravanje građenja objekata od interesa za kanton i za građenje koje se odvija na teritoriji više jedinica lokalne samouprave, tako da se i oni mogu pojaviti kao učesnik u procesu izdavanja dozvola.
- Uredba o vrsti, sadržaju, označavanju i čuvanju, kontroli i nostrifikaciji investiciono-tehničke dokumentacije propisuje vrste tehničke dokumentacije i razvrstava sve građevinske objekta na samo dvije kategorije: objekti visokogradnje i objekti niskogradnje.

Iako se u uvodnom dijelu Uredbe navodi da se ona odnosi i na “energetske objekte”, ovi objekti ipak nisu obuhvaćeni naprijed navedenom podjelom. Stoga se u praksi energetske objekti smatraju “objektima van kategorije”. Praksa u susjednim zemljama govori da je veoma korisno izvršiti detaljnu klasifikaciju građevina po kategorijama u skladu sa njihovom namjenom, što značajno olakšava i izradu projektne dokumentacije i izdavanje dozvola iz oblasti građenja.

- Nedostajuća ili loša prostorno-planska dokumentacija se ističe u prvi plan kao ključni problem već na samom početku postupka odobravanja energetske građevine. Prostorni plan FBiH nije usvojen ni nakon devet godina od proteka zakonskog roka za njegovo usvajanje, a ključna planska dokumentacija nedostaje i na nižim administrativnim nivoima. Ured za reviziju institucija FBiH je u Izvještaju revizije učinka efikasnosti izdavanja građevinskih dozvola u lokalnoj upravi došao do podatka da “u 40% općina/gradova nije donesen prostorni plan općine/grada. U općinama/gradovima u kojima su prostorni planovi doneseni utvrđeno je da 33% općinskih/gradskih prostornih planova nije usaglašeno sa prostornim planom kantona, a 40% općinskih/gradskih prostornih planova je doneseno prije više od 10 godina”.²⁴¹
- S obzirom na već ranije istaknutu složenost građenja energetske objekata, izdavanje dozvola iz oblasti građenja je mjesto gdje najviše do izražaja dolaze uticaji svih drugih sektorskih propisa koji uređuju određene aspekte građenja ovih objekata (npr. Zakon o vodama, Zakon o zaštiti okoliša, Zakon o električnoj energiji, Zakon o zaštiti od požara i vatrogastvu). Uticaj tih posebnih propisa manifestira se kroz niz posebnih dozvola, saglasnosti i drugih upravnih akata koje investitori moraju pribaviti i potom dostaviti nadležnom organu za odobravanje građenja kako bi pribavili jednu od tri osnovne dozvole iz oblasti građenja. Tipična karakteristika procesa gradnje jeste da svi ovi upravni organi postupaju nezavisno jedni od drugih, nekoordinirano, te da ne postoji jedna institucija koja ima ukupan nadzor nad cjelokupnim postupkom građenja objekta. Ilustrativni primjeri posebnih dozvola i saglasnosti koje uvećavaju vrijeme, novac i korake potrebne za ishođenje urbanističke saglasnosti su poljoprivredna saglasnost i okolišna dozvola.
- Bosna i Hercegovina prema *Doing Business* izvještaju ima najveće troškove pribavljanja dozvola iz oblasti građenja od svih zemalja regije, izraženo kao procenat ukupne vrijednosti investicije. U tom kontekstu su posebno problematične naknade za građevinsko zemljište i naknade za izgradnju skloništa. Sve zemlje u regionu su napustile praksu naplaćivanja naknade za izgradnju skloništa, te su značajno revidirale način obračuna i visinu naknade za građevinsko zemljište. Visina ovih troškova dodatno opterećuje investitore u elektroenergetske objekte u FBiH, s obzirom na to da ova vrsta objekata

²⁴¹ Ured za reviziju institucija FBiH, Izvještaj revizije učinka Efikasnosti postupka izdavanja građevinskih dozvola u lokalnoj upravi, Sarajevo, juli 2017. godine, str. 17.

podliježe plaćanju i niza drugih naknada, na primjer: koncesione naknade, vodne naknade, naknade za zaštitu okoliša i dr.

- Troškovi izrada i kontrola investiciono-tehničke dokumentacije (glavni projekat) u BiH se formiraju na slobodnom tržištu bez ikakve regulacije od strane države. To dovodi do značajnijih varijacija u cijenama i kvaliteti izrađene tehničke dokumentacije. Najbolja međunarodna praksa pokazuje da donošenje zajedničkog pravilnika ima značajan uticaj na uspostavljanje minimuma standarda za troškove izrade i kvalitete tehničke dokumentacije. Dodatno, za izradu i kontrolu projektne dokumentacije građevina iz nadležnosti kantona, pravna lica ne moraju posjedovati ovlaštenje nadležnog organa o ispunjavanju uslova stručnosti za ove poslove, što po mišljenju predstavnika nadležnih institucija negativno utiče na kvalitetu izrađene projektne dokumentacije.
- Osnovni proces odobravanja građenja na nivou kantona je isti. Svaki od analiziranih pilot kantona ima posebne zakone za građenje. Zakon Hercegovačko-neretvanskog kantona ne sadrži odredbe o izdavanju lokacijske informacije, a Uredba o određivanju građevina i zahvata od značaja za HNK nije usklađena u pogledu nadležnosti sa FBiH Uredbom. U Tuzlanskom kantonu nije donesena Uredba o određivanju građevina od značaja za TK.
- Visine naknada za građevinsko zemljište i naknada za obavljanje tehničkog pregleda građevine se utvrđuju općinskim odlukama. Ove odluke često nisu dostupne online tako da investitori ne mogu unaprijed znati sve troškove što sistem čini netransparentnim i nedovoljno pouzdanim za investitore.
- Nelegalna gradnja predstavlja objekte izgrađene bez potrebnih dozvola i saglasnosti. Nelegalno izgrađeni objekti opterećavaju prostor čime direktno utiču na realizaciju novih projekata. Nelegalno izgrađeni objekti usložnjavaju postupak izdavanja dozvola iz oblasti građenja jer investitori i nadležni organi moraju mijenjati svoje projekte i planove kako bi uzeli u obzir objekte koji postoje na terenu, ali ne i u planskoj dokumentaciji.

8.6. PREPORUKE

- Poboljšanje efikasnosti izdavanja dozvola iz oblasti građenja može imati najvećeg uticaja na privlačenje investicija. Kao ključni i najvažniji korak u tom pravcu je izrada nedostajuće planske dokumentacije u FBiH na svim nivoima, uključujući Prostorni plan FBiH i nedostajućih usaglašenih prostornih planova kantona. Naročito je važno usvojiti detaljne planske dokumente (regulacione i zoning planove) na nivou lokalnih zajednica na osnovu kojih se izdaje lokacijska informacija. Stoga je nužno hitno pristupiti usvajanju prostorno-planskih dokumenata na svim nivoima vlasti u FBiH, koji bi stvorili pretpostavke za efikasniji postupak odobravanja građenja za izgradnju elektroenergetskih infrastrukturnih objekata.
- Paralelno sa izradom nedostajuće prostorno-planske dokumentacije, potrebno je pristupiti i donošenju nedostajućih zakonskih i podzakonskih akata, odnosno provedbenih propisa kojim bi se definirali objekti od značaja za kantone, te uskladiti propise sa propisima na nivou FBiH.
- Razlikovanje objekata po svojoj namjeni ili riziku je najbolja međunarodna praksa iz oblasti građenja, pa bi stoga u zakonskom okviru trebalo unijeti klasifikaciju objekata u skladu sa njihovom namjenom. Na osnovu ovako utvrđene podjele, građevinski propisi bi se dalje mogli diferencirati na način da se tačno propišu sve dozvole i saglasnosti, kao i tehnička dokumentacija koja je potrebna za izgradnju objekata. Izrada Vodiča za investitore i priprema informativnih letaka koji bi na jednostavan način informisali investitore o tome šta je sve potrebno za izgradnju jednog elektroenergetskog objekta bi bili korisni i poslužili bi ovoj svrsi.
- Nužno je eliminisati potrebu ponovnog podnošenja dokumentacije pribavljene u postupku ishoda urbanističke saglasnosti i uz zahtjev za izdavanje odobrenja za građenje, što je propisano članom 55. stav 1. tačka 8. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH. Studija slučaja izgradnje VE “Mesihovina” je pokazala da se preko 40% **iste** dokumentacije ponovno dostavlja **istom** nadležnom organu. Pored toga, ista dokumentacija je često potrebna za više različitih dozvola (npr. podaci iz katastarskog operata se dostavljaju i za urbanističku saglasnost i za poljoprivrednu saglasnost).
- Potrebno je formirati centralnu bazu podataka dozvola i dokumenata vezanih za određeni projekat. Pristup toj bazi podataka imali bi svi nadležni organi i javna preduzeća koja upravljaju posebnim resursima (npr. operatori željeznica, cesta, vodovoda i kanalizacije, gasa, itd.). Na taj način investitori se oslobađaju obaveze višestrukog umnožavanja, ovjeravanja i dostavljanja dokumentacije svim pojedinačnim učesnicima u postupku izdavanja dozvola. Ovakva baza podataka u prvoj fazi može biti dostupna samo za internu upotrebu organima javne vlasti i javnim preduzećima, dok je u drugoj fazi potrebno razmotriti i opciju prelaska na izdavanje e-dozvola, po uzoru na zemlje i region.

Uvođenjem e-dozvola stvara se “one-stop-shop” sistem kojim se vrijeme, novac i koraci potrebni za pribavljanje dozvola značajno smanjuju.

- Razmotriti mogućnost uvođenja jednog nadležnog tijela u FBiH koje bi imalo ulogu da investitoru na jednom mjestu pripremi listu potrebnih dozvola i pruži informacije o nadležnim institucijama i postupku (eng. “*scoping*”). Pored toga, ovom tijelu bi se mogla dodijeliti nadležnost da koordinira, i/ili pribavlja potrebne dozvole i nadzire ukupan postupak izdavanja dozvola (one-stop-shop).
- Potrebno je preispitati visinu i način obračuna naknada koje se plaćaju u fazi ishođenja dozvola. U oblasti građenja, posebno su upitne naknade za izgradnju skloništa i naknade za građevinsko zemljište. Naknade za građevinsko zemljište koje investitori moraju izmiriti prije ishođenja odobrenja za građenje mogu biti značajna prepreka za investiranje.
- Potrebno je ojačati saradnju i koordinaciju između nadležnih kantonalnih ministarstava sa Federalnim ministarstvom za prostorno uređenje i u tom smislu uspostaviti stalnu razmjenu informacija putem redovnih sastanaka.
- Potrebno je nastaviti i dodatno intenzivirati aktivnosti na borbi protiv nelegalne gradnje kroz propisivanje strožijih kazni za nelegalnu gradnju i ukidanju pogodnosti za naknadnu legalizaciju nelegalnog izgrađenih građevina. Istovremeno, potrebno je raditi i na podizanju svijesti javnosti o svim štetnostima nelegalne gradnje.

9. PREGLED I ANALIZA OBEZBJEĐENJA ZEMLJIŠTA ILI PRAVA NA KORIŠTENJE ZEMLJIŠTA U FBiH

9.1. UVOD

Prije početka izgradnje energetskih objekata, investitor mora obezbijediti zemljište i riješiti sve imovinsko-pravne odnose na nekretnini na kojoj namjerava graditi objekat. To znači da investitor treba steći pravo vlasništva nad predmetnim zemljištem, ili na neki drugi način osigurati pravo da koristi određeno zemljište u svrhu građenja objekta, a po pravnom osnovu koji je zasnovan na zakonu. Riješeni imovinsko-pravni odnosi su preduvjet za pribavljanje određenih drugih dozvola u ukupnom postupku odobravanja građenja energetskih objekata, od kojih je najvažnije odobrenje za građenje bez kojeg se ne može otpočeti sa faktičkim građenjem.

Efikasno sticanje prava vlasništva ili prava korištenja zemljišta u svrhe izgradnje energetskih objekata je od iznimne važnosti za investitore, jer se time izbjegavaju eventualni sporovi pred nadležnim organima ili sudski postupci koji značajno usporavaju izgradnju i mogu imati štetne posljedice po investitora. Efikasni mehanizmi rješavanja imovinsko-pravnih odnosa znače i veći stepen pravne sigurnosti što pogoduje stvaranju i razvijanju povoljnog ambijenta za investiranje u jednoj zemlji.

U FBiH pitanje sticanja, korištenja i raspolaganja zemljištem u svrhu izgradnje energetskih objekata nije riješeno na cjelovit način jednim sveobuhvatnim propisom, tako da je ovo pitanje nužno sagledati kroz primjenu više zakonskih propisa koji regulišu pojedine oblasti ili segmente vezane za ovu problematiku.

U poglavlju 2. analize obrađeni su ključni zakoni koji uređuju pitanja sticanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama, odnosno koji investitorima omogućavaju da obezbijede zemljište ili pravo na korištenje zemljišta za izgradnju elektroenergetskih objekata.

Međutim, za potpuno ostvarivanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama, neophodno je imati učinkovit sistem registracije nekretnina i prava na njima. Tačna i pouzdana evidencija o nekretninama je korisna kako potencijalnim investitorima tako i nadležnim organima koji na osnovu podataka iz ovih evidencija mogu brzo i efikasno donositi odluke o korištenju prostora i odobravanju građenja, prikupljanju poreza i racionalnom korištenju prirodnih resursa.

Iz ovih razloga, u poglavlju 3. analize obrađen je sistem evidencije i registracije nekretnina u FBiH, uz osvrt na njegov historijski razvoj što je nužno za potpuno razumijevanje problema koji su povezani sa istim.

Na kraju, bitno je naglasiti da svi analizirani propisi postoje samo na nivou FBiH. Niži administrativni nivoi u obavezi su postupati po njima i primjenjivati ih u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti.

9.2. PRAVNI OKVIR U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE (FBiH)

9.2.1. Zakon o građevinskom zemljištu FBiH

S obzirom na to da se građenje može vršiti samo na građevinskom zemljištu, u prvi plan se ističe zakonska regulativa koja tretira građevinsko zemljište.

Zakon o građevinskom zemljištu FBiH²⁴² je okvirni zakon koji regulira pitanja sticanja prava na zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera i drugim područjima predviđenim za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju, vrijeme prestanka tih prava, način korištenja i upravljanja kao i naknade za korištenje ovog zemljišta.

Zakonom o građevinskom zemljištu FBiH izvršena je podjela građevinskog zemljišta na **gradsko građevinsko zemljište** u koje spada izgrađeno i neizgrađeno zemljište u gradovima i naseljima gradskog karaktera, te **ostalo građevinsko zemljište** u koje spada izgrađeno i neizgrađeno zemljište namijenjeno za izgradnju objekata a koje se nalaze izvan zone obuhvata gradskog građevinskog zemljišta.

Zone gradskog i ostalog građevinskog zemljišta utvrđuju jedinice lokalne samouprave posebnim odlukama. Građevinsko zemljište može biti u privatnoj ili državnoj svojini, što ima uticaja na način na koji se njime može raspolagati.

Građevinsko zemljište u privatnoj svojini nalazi se u pravnom prometu i vlasnici su slobodni njime raspolagati kako žele, uz poštivanje uslova i ograničenja propisanih zakonom.

Građevinskim zemljištem u državnoj svojini upravljaju i raspolazu općine. Općine, na osnovu odluke i provedenog javnog konkursa mogu dodijeliti neizgrađeno građevinsko zemljište na korištenje radi građenja, uz naknadu koju određuje općina.

Konkurse za dodjelu građevinskog zemljišta na korištenje radi građenja općine objavljuju u lokalnim sredstvima informisanja ili na svojim web stranicama. Međutim, pojedine općine u FBiH još uvijek nemaju dovoljno razvijene IT kapacitete tako da javni konkursi ovog tipa često nisu dostupni većem broju investitora, posebno stranim investitorima.

9.2.2. Zakon o stvarnim pravima FBiH

Zakon o stvarnim pravima FBiH²⁴³ usvojen je 2013. godine, kao reformski zakon u oblasti stvarnih prava u FBiH. Zakon na sveobuhvatan način uređuje sva pitanja vezana za sticanje, korištenje, raspolaganje, zaštitu i prestanak prava vlasništva i drugih stvarnih prava i posjeda. Dakle, ovo je glavni propis na osnovu kojeg potencijalni investitori rješavaju sva pitanja vezana za osiguranje zemljišta ili prava na korištenje zemljišta.

²⁴²Zakon o građevinskom zemljištu FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 67/05).

²⁴³Zakon o stvarnim pravima FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 66/13 i 100/13).

Zakon definira stvarna prava kao: pravo vlasništva, pravo građenja, založno pravo, zemljišni dug, pravo stvarne i lične služnosti i pravo stvarnog tereta.

Od nabrojanih stvarnih prava, samo je pravo građenja novi institut u pravnoj tradiciji BiH. U osnovi, pravo građenja je najbližije pravu korištenja građevinskog zemljišta radi građenja koje se ostvaruje prema odredbama Zakona o građevinskom zemljištu FBiH. Rezimirano, pravo građenja je ograničeno stvarno pravo na određenoj nekretnini koje nosioca tog prava ovlašćuje da na tuđem zemljištu i/ili ispod tuđeg zemljišta sagradi određenu građevinu i da, za vrijeme trajanja tog prava, bude njen vlasnik. Zauzvrat, on vlasniku zemljišta plaća određenu naknadu.

Pravo građenja je relativno novi institut u zakonodavstvu FBiH i njegova upotreba u praksi tek treba da doživi značajniju ekspanziju.

Zakonom o stvarnim pravima FBiH propisano je da svi pravni poslovi u vezi sa sticanjem prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama moraju biti zaključeni u vidu notarski obrađene isprave.

9.2.3. Zakon o eksproprijaciji FBiH

Ukoliko investitor ne može postići dogovor sa vlasnicima, zemljište za izgradnju energetskog objekta od javnog interesa može steći kroz proces eksproprijacije. Eksproprijacija je oduzimanje ili ograničenje prava vlasništva na nekretninama uz naknadu prema tržišnoj vrijednosti nekretnina.

Postupak eksproprijacije uređen je Zakonom o eksproprijaciji FBiH.²⁴⁴

Članom 3. Zakona o eksproprijaciji određeno je kada se nekretnina može eksproprijisati:

“Član 3.

- (1) Nekretnina se može eksproprijisati kada je to potrebno za izgradnju saobraćajne infrastrukture, poslovnih i industrijskih zona, privrednih, komunalnih, zdravstvenih, prosvjetnih i objekata kulture, objekata odbrane, uprave i drugih objekata od javnog interesa kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine za koju se namjerava predložiti eksproprijacija u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način.*
- (2) Nekretnina se može eksproprijisati i kada je to potrebno radi izvođenja drugih radova od javnog interesa.*
- (3) Zemljište se ne može eksproprijisati u cilju poljoprivredne obrade”.*

²⁴⁴Zakon o eksproprijaciji FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 70/07, 36/10, 25/12, 8/15 i 34/16).

Eksproprijacija nekretnine može biti potpuna ili nepotpuna u svrhe propisane Zakonom o eksproprijaciji i "... kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine za koju se namjerava predložiti eksproprijacija u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način".²⁴⁵

Potpuna eksproprijacija podrazumijeva prestanak prava vlasništva ranijeg vlasnika i sva druga prava na toj nekretnini, dok se nepotpunom eksproprijacijom uspostavlja samo služnost na zemljištu na određeno vrijeme.

Kako je već ranije navedeno, eksproprijacija se provodi samo za objekte za koje je proglašen javni interes od strane odgovarajućeg administrativnog nivoa. Ako se objekat nalazi (ili se namjerava graditi) na području dva ili više kantona, odluku o utvrđivanju javnog interesa donosi Vlada FBiH. Ako se objekat nalazi na području dvije ili više općina, odluku o utvrđivanju javnog interesa donosi kantonalna vlada, a kada se objekat nalazi na području samo jedne općine, odluku donosi općinsko vijeće.

Međutim, cjelokupan postupak eksproprijacije se, i pored utvrđenog javnog interesa, često odvija sporo i otežano. Glavni razlog za to leži u lošim ili neažurnim evidencijama o nekretninama o čemu će više riječi biti u nastavku.

9.3. EVIDENCIJA O NEKRETNINAMA U FBiH

U FBiH su trenutno u upotrebi dvije evidencije o nekretninama: zemljišne knjige i katastar.²⁴⁶

Osnovna razlika između ova dva registra je ta što se u zemljišnim knjigama vodi evidencija o vlasniku nekretnine (koji nužno ne mora biti i u faktičkom posjedu te nekretnine), dok se u katastru vodi evidencija o posjedniku nekretnine (koji nužno ne mora biti i vlasnik). Pored toga, podaci u zemljišnim knjigama su uglavnom zasnovani na starom premjeru²⁴⁷ (rađenom u vrijeme Austrougarske monarhije) dok se podaci u katastru zasnivaju na novom premjeru zemljišta (snimanje terena iz zraka).

Vođenje, održavanje i uspostava zemljišnih knjiga, kao i upis nekretnina i prava na nekretninama u zemljišnim knjigama u FBiH, uređeni su Zakonom o zemljišnim knjigama FBiH²⁴⁸ iz 2002. godine.

Zemljišna knjiga je Zakonom definirana kao javna knjiga i javni registar stvarnih prava na nekretninama i drugih prava koja su zakonom predviđena za upis, kao i ostalih zakonom predviđenih činjenica od značaja za pravni promet. Najvažnija načela zemljišne knjige sa aspekta

²⁴⁵Član 3. Zakona o eksproprijaciji FBiH.

²⁴⁶Za potrebe ove analize, pojam "katastar", obuhvata sve vrste katastra u upotrebi u BiH (i FBiH): popisni katastar, Austro-Ugarski katastar, katastar zemljišta i katastar nekretnina.

²⁴⁷Premjer zemljišta znači geodetsko mjerenje zemljišta i prikupljanje podataka o nekretninama.

²⁴⁸Zakon o zemljišnim knjigama u FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 58/02, 19/03 i 54/04).

investiranja, između ostalih, je njeno konstitutivno dejstvo²⁴⁹, što znači da vlasništvo i druga prava na nekretninama nastaju tek sa upisom u zemljišnu knjigu i načelo javnog povjerenja,²⁵⁰ koje znači da se upisi u zemljišnim knjigama smatraju tačnim i da treće lice nije dužno provjeravati istinitost podataka sadržanih u njima.

Nadležnost za vođenje zemljišnih knjiga imaju općinski sudovi na teritoriji na čijoj se nalazi nekretnina, pri kojima su osnovani posebni “zemljišno-knjižni odjeli” zaduženi za sve poslove sa zemljišnim knjigama. Zemljišno-knjižne poslove obavljaju posebni referenti koji moraju imati završen pravni fakultet i položen stručni ispit.

Katastar, kao druga evidencija o nekretninama vodi se i održava u skladu sa nizom zakona i podzakonskih akata iz 1984. godine, preuzetih iz Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ).²⁵¹

Za razliku od zemljišnih knjiga koje vode zemljišno-knjižni odjeli pri općinskim sudovima, upravljanje katastrom je povjereno Federalnoj upravi za geodetske i imovinsko-pravne poslove, te četiri samostalne geodetske uprave na kantonalnom nivou i 79 općinskih službi za geodetske, imovinsko-pravne poslove katastra nekretnina i katastra zemljišta. U praksi, sve podatke iz evidencije katastra, investitor će dobiti u nadležnoj općinskoj službi na čijoj teritoriji namjerava graditi energetska objekta.

Suština problema sa evidencijama u FBiH se svodi na često neslaganje podataka iz ove dvije evidencije međusobno kao i na neslaganje ovih evidencija sa stvarnim stanjem na terenu. Posebnog traga na neažurnost evidencija o nekretninama ostavili su sistem društvenog vlasništva iz perioda SFRJ²⁵² i kasniji prelazak na sistem privatnog vlasništva, te nizak stepen svijesti građana o obavezi upisivanja svojih nekretnina i prava na njima u odgovarajuće registre. Tako, u evidencijama nekretnina nisu adekvatno zabilježene bezbrojne kupoprodaje, pokloni, diobe, rješenja o nasljeđivanju i mnogi drugi pravni poslovi u vezi sa prijenosom nekretnina.

U praksi, investitori bivaju suočeni sa situacijom da je u zemljišnim knjigama kao vlasnik upisano jedno ili više lica, a da je u katastru kao posjednik upisano neko drugo lice. Svi ovi podaci mogu biti u suprotnosti i sa stvarnim stanjem gdje faktički posjed na nekretnini drži neko sasvim treće lice. U takvim slučajevima investitor nema drugog načina rješavanja imovinsko-pravnih odnosa

²⁴⁹Član 5. Zakona o zemljišnim knjigama FBiH.

²⁵⁰Član 9. Zakona o zemljišnim knjigama FBiH.

²⁵¹“Sl. list SRBiH”, br. 22/84, 12/87, 26/90, 36/90; “Sl. list RBiH”, br. 3/93, 4/93, 13/94 i 20/95; “Sl. list SRBiH”, br. 14/78, 12/87, 26/90; “Sl. list RBiH”, br. 4/93 i 13/94; “Sl. list SRBiH”, br. 21/77, 6/88, 36/90 i “Sl. list RBiH”, br. 4/93 i 13/94.

²⁵²Privatno vlasništvo za vrijeme perioda SFRJ je bilo ograničeno. Fizička lica su mogla posjedovati do 20 ha poljoprivrednog zemljišta ili manje posjede unutar gradova (za ličnu upotrebu). Općenito, svo zemljište je bilo u vlasništvu države (državno, kasnije društveno vlasništvo) i koristilo se za izgradnju stambenih jedinica i drugih objekata. Pojedinačne nekretnine su davane fizičkim licima sa pravom korištenja, ali ne i u vlasništvo. Većina ovih transakcija nije zabilježena u službenim evidencijama o nekretninama.

osim sudskim putem što iziskuje puno novca i vremena, a često rezultira time da investitor u potpunosti odustane od investicije.

U proteklih nekoliko godina započeto je nekoliko međunarodnih, kantonalnih i općinskih projekata usklađivanja ove dvije evidencije međusobno, kao i evidentiranje nekretnina koje do sada nisu upisane u zemljišne knjige i katastar. Međutim, ove aktivnosti za sada teku prilično sporo, što je i razumljivo s obzirom na prirodu i obim poslova koji se moraju izvršiti.

9.4. ZAKLJUČCI

- Pravni okvir za sticanje, korištenje i raspolaganje zemljištem u svrhu izgradnje objekata u FBiH čini više zakonskih propisa koji regulišu različite segmente ove problematike.
- Zemljište ili pravo korištenja zemljišta za izgradnju energetskog objekta investitor može steći na različite načine, u skladu sa važećim zakonima u FBiH koji pružaju dobar okvir za rješenje ovog pitanja.
- Osnovni propisi o vlasničkim pravima u FBiH su doneseni i generalno su međusobno usklađeni. Sticanje prava vlasništva ili prava građenja uređeno je Zakonom o stvarnim pravima FBiH, dok Zakon o građevinskom zemljištu FBiH pruža dodatnu mogućnost sticanja prava korištenja građevinskog zemljišta radi građenja. U praksi ovaj način dodjeljivanja općinskog zemljišta ostaje dominantan, s obzirom na to da je Zakon o stvarnim pravima relativno novijeg datuma (donesen je 2013. godine a njegova primjena je otpočela tek od 2014. godine) te nadležni organi još uvijek nemaju dovoljno iskustva sa novim institutom prava građenja.
- Glavnina problema povezanih sa obezbjeđivanjem zemljišta ili prava na korištenje zemljišta može se pripisati lošoj, nepostojećoj ili neažurnoj evidenciji nekretnina. U FBiH su trenutno u upotrebi dvije evidencije i to: zemljišne knjige koje sadrže podatke o nekretninama u starom premjeru i podatke o **vlasniku** nekretnine, te katastar koji sadrži podatke o nekretninama po novom premjeru i podatke o **posjedniku** nekretnine. Ponekad obje evidencije nisu u saglasnosti sa stvarnim stanjem korištenja nekretnine na terenu.
- Iako su aktivnosti na usklađivanju i objedinjavanju ove dvije evidencije započete još prije više od 40 godina, one do danas nikada nisu završene. Problem dodatno usložnjava i nizak stepen informisanosti građana o pravnim posljedicama neevidentiranja promjena vlasnika ili posjednika.
- Dobra evidencija o nekretninama je preduslov za sve oblike sticanja, korištenja ili raspolaganja stvarnim pravima na nekretninama, počevši od kupoprodajnih ugovora do postupaka eksproprijacije. Svaka od ovih procedura zahtijeva tačne informacije o nekretninama, nosiocima stvarnih prava na tim nekretninama, te nužnu usklađenost svih tih podataka sa stvarnim stanjem.

9.5. PREPORUKE

- Potrebno je intenzivno nastaviti započete aktivnosti na usklađivanju podataka iz zemljišnih knjiga sa katastrom nekretnina te objediniti ažurirane podatke u jedinstvenu evidenciju.
- Kako je pravo građenja u pravnom pogledu izjednačeno sa nekretninama, i kao takvo uživa punu zaštitu primjenom pravila koja važe za zaštitu vlasništva, korištenje ovog prava u praksi bi moglo poslužiti izgradnji objekata energetske infrastrukture tamo gdje vlasnici zemljišta i nosioci prava građenja mogu postići dogovor od obostranog interesa.
- Raspolaganje nekretninama u državnoj svojini (kojima raspolažu jedinice lokalne samouprave), treba učiniti što efikasnijim i jednostavnijim sa aspekta propisivanja povoljnijih uslova prodaje, odnosno uslova opterećenja pravom građenja, oglašavanja i provođenje javnog konkursa za dodjelu zemljišta.
- Također, dobro bi bilo donijeti poseban propis za brzo i efikasno rješenje velikih površina zemljišta na kojem postoji veliki broj registrovanih korisnika na ranijem državnom zemljištu. Brojne su zastarjele evidencije ovih korisnika od kojih su mnogi umrli i nikada nisu provedene ostavine iza njih, a postojeća procedura po Zakonu o stvarnim pravima za ove slučajeve nije predviđena ili značajno komplikuje prenos vlasništva što može trajati godinama i jako je skupo.

**10. PREGLED I ANALIZA SEKTORA UPRAVLJANJA
VODAMA U KONTEKSTU INVESTIRANJA U
IZGRADNJU ENERGETSKE INFRASTRUKTURE U
FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE (FBiH)**

10.1. UVOD

U postupku ishoda dozvola za izgradnju energetske infrastrukturnih postrojenja u Federaciji BiH (FBiH), potrebno je, pored drugih dozvola, pribaviti i vodne akte. Izdavanje vodnih akata (prethodna vodna saglasnost, vodna saglasnost i vodna dozvola) su u nadležnosti različitih tijela na svim nivoima vlasti u FBiH (agencije za vode, nadležna kantonalna ministarstva i općinska tijela). Postupak izdavanja vodnih akata u Bosni i Hercegovini (BiH) je regulisan entitetskim zakonima o vodama (i kantonalnim zakonima u FBiH) i Zakonom o vodama Brčko Distrikta BiH (BD) tako da je u uvodu ove analize dat kraći osvrt na međunarodni okvir i politike upravljanja vodama i instrumentima tih politika Evropske Unije (EU) kako bi se razumio širi kontekst i uzajamna povezanost oblasti upravljanja vodama i postupak izdavanja vodnih akata sa drugim oblastima relevantnim za izdavanje dozvola u postupku izgradnje energetske infrastrukture.

10.2. MEĐUNARODNI SPORAZUMI, OPĆA POLITIKA I INSTRUMENTI UPRAVLJANJA VODAMA U EU

Međunarodni okvir upravljanja vodama za Bosnu i Hercegovinu čine međunarodni ugovori koje je BiH potpisala ili preuzela iz ranijeg perioda, te potpisane konvencije i sporazumi iz ove oblasti. Kako velikim dijelom rijeke čine granicu BiH sa susjednim državama tako su FBiH, RS i BD upućeni na međunarodnu saradnju u oblasti upravljanja vodama, prvenstveno sa susjednim zemljama regiona.

Prostor BiH pripada slivnim područjima²⁵³ Crnog i Jadranskog mora, u okviru kojih je već uspostavljena široka multilateralna saradnja u upravljanju vodama pripadajućih država. Stoga važne konvencija po kojim postoji jasna potreba izvršavanja međunarodnih obaveza BiH su: i) Konvencija o zaštiti i korištenju prekograničnih vodotoka i međunarodnih jezera – Helsinška konvencija, i ii) Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od zagađenja – Barselonska konvencija. Isto tako, imajući u vidu pripadnost prostora Bosne i Hercegovine i Federacije BiH riječnom bazenu rijeke Dunav, međunarodna saradnja BiH se temelji i na Konvenciji o saradnji za zaštitu i održivo korištenje rijeke Dunav – Konvencija za zaštitu rijeke Dunav.²⁵⁴

Regionalna saradnja zemalja koje gravitiraju rijeci Savi definirana je *Okvirnim sporazumom o slivu rijeke Save*²⁵⁵ kojim je dogovoreno: (i) uspostavljanje međunarodnog režima plovidbe; (ii) uspostavljanje održivog upravljanja vodama; (iii) poduzimanje mjera u cilju sprečavanja ili

²⁵³ Sliv je područje u kojem prirodni krajolik dovodi do sakupljanja vode. Kišnica će u slivu u konačnici doći do potoka, rijeke, brane, jezera, okeana ili do sistema podzemnih voda. <https://www.hunterwater.com.au/Water-and-Sewer/Water-Supply/Our-Drinking-Water-Catchments.aspx>.

²⁵⁴ Zemlje potpisnice Sporazuma za Dunav saglasne su da saraduju na osnovnim pitanjima vodnog upravljanja "poduzimajući sve odgovarajuće zakonske, administrativne i tehničke mjere da bi se barem održalo ili poboljšalo stanje okoliša i kvalitet vode Dunava i ostalih voda u slivu i spriječile i po mogućnosti smanjile nepoželjne posljedice i promjene koje se javljaju ili koje bi se mogle pojaviti". Ugovorne stranke Sporazuma za Dunav su Austrija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Republika Češka, Njemačka, Mađarska, Moldavija, Crna Gora, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Srbija, Ukrajina i Evropska unija (15 ugovornih stranaga); url: www.icpdr.org/main/icpdr/contracting

²⁵⁵ "Okvirni sporazum o slivu rijeke Save", "Sl. glasnik BiH", br.8/2003 – Međunarodni ugovori.

ograničavanja štetnih posljedica od voda i (iv) uspostavljanje mehanizama za kreiranje efikasne multilateralne saradnje zemalja podsliva rijeke Save.

Ovi međunarodni okviri uspostavljeni su sa ciljem da se dostigne održivo upravljanje vodama, uključujući očuvanje, poboljšanje i racionalno korištenje površinskih i podzemnih voda u slivu Dunava. Multilateralna saradnja u cilju realizacije ovih zahtjeva ostvaruje se u okviru Međunarodne komisije za zaštitu rijeke Dunava (ICPDR) sa sjedištem u Beču, odnosno Savske komisije, sa sjedištem u Zagrebu.²⁵⁶

Bosna i Hercegovina nije potpisala sporazume o korištenju hidropotencijala na pograničnim rijekama sa susjednim državama, uključujući i pitanja hidroelektrana izgrađenih u periodu bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ). Iako se radi o rijekama koje su i vodni i energetski resurs za moguću izgradnju hidroelektrana, ovo pitanje je prije svega strateškog karaktera i treba se rješavati između BiH i susjednih država kroz razgovore o energetskoj strategiji u regiji.

Procesi približavanja naše zemlje evropskim integracijama podrazumijevaju preuzimanje niza obaveza i pravila rada u oblasti upravljanja vodama. Upravljanje vodama je u dobroj mjeri regulisana oblast u sektoru zaštite okoliša/životne sredine u EU. Prekogrančna pitanja u upravljanju vodama od presudne su važnosti za EU, budući da su neke zemlje iznimno ovisne o vodotocima koji izvire izvan njihovih granica kad je riječ o ispunjavanju potreba stanovništva. Te su zemlje, stoga, posebno osjetljive na učinke zahvatanja voda, hidromorfološke²⁵⁷ promjene na vodotocima, promjene režima ispuštanja voda iz vještačkih akumulacija i onečišćenje na području zemalja koje se nalaze uzvodno. U najmanje 20 evropskih zemalja više od 10 posto vodoopskrbe iz rijeka dolazi iz susjednih država.²⁵⁸

Sredinom devedesetih godina prošlog vijeka došlo je do pritiska da se iznova osmisli politika upravljanja vodama u EU. Zahvaljujući ovom procesu iskristalizirala se potreba za novim modelom, koji je uzeo u obzir nove upravljačke instrumente kao što su pristup utemeljen na riječnom slivu ili cjenovna politika ekonomske cijene vode, te su ova pitanja razmotrena na sveobuhvatan i koherentan način. Evropska politika u vezi s vodama prošla je kroz dug proces restrukturiranja, što je za posljedicu imalo donošenje Okvirne direktive o vodama (ODV) (2000/60/EZ).²⁵⁹ ODV je usvojena 2000. godine, a njeni ključni ciljevi uključuju:

²⁵⁶ Međunarodna komisija za sliv rijeke Save je regionalno tijelo uspostavljeno za potrebe implementacije Okvirnog sporazuma o slivu rijeke Save, što je regionalni sporazum koji su potpisali Slovenija, Hrvatska, BiH, a nakon toga i Srbija i Crna Gora 2003. godine. Član 5. Okvirnog sporazuma propisuje da će Međunarodna komisija za sliv rijeke Sava surađivati, između ostalog, sa Međunarodnom komisijom za zaštitu rijeke Dunav.

²⁵⁷ "Hidromorfologija" znači fizičke karakteristike, oblik, granice i sadržaj vodnih tijela.

https://www.icpdr.org/jds/final_results/hydromorphology

²⁵⁸ "EU i Zaštita okoliša – Upravljanje vodama na lokalnoj razini", Regionalni centar zaštite okoliša Hrvatska (http://croatia.rec.org/materijal/Publication_water_final.pdf)

²⁵⁹ ODV je dopunjavana/mijenjana: 1) Odlukom br. 2455/2001/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 20. 11. 2001.;

- širenje raspona zaštite na sve vode, površinske i podzemne,
- postizanje “dobrog stanja” svih voda do određenog vremenskog roka,
- upravljanje vodama na osnovu riječnog sliva,
- “kombiniranom pristupu” koji uključuje granične vrijednosti za emisije i standarde kvalitete,
- odgovarajućoj politici ekonomske cijene vode,
- kvalitetnijem uključenju građana,
- modernizaciji zakonodavstva.²⁶⁰

ODV predstavlja najznačajniji dokument u okviru zakonodavstva u vezi s vodama što ga je Evropska komisija ikad donijela, te predstavlja ključnu vodilju u nastojanju da se omogući održivo upravljanje vodama širom Evrope, i danas i u budućnosti. ODV je definisala širok raspon upravljanja vodama, koji uključuje zaštitu svih voda – rijeka, jezera, umjetno stvorenih vodenih površina, obalnih i podzemnih voda. Budući da su vode u Evropi vrlo raznolike, svaka zemlja treba uspostaviti sistem za pojedine vrste voda i u skladu s tim definisati pet klasa kvalitete vode (koje pokrivaju vrlo dobro, dobro, umjereno, slabo i loše stanje).

Riječni sliv²⁶¹ kao jedinica upravljanja vodama predstavlja jedno od novih načela u provedbi politike u vezi sa upravljanjem vodama na razini EU-a. Voda ne poznaje administrativne granice, niti staje pred državnim granicama. Stanje voda stoga treba ocjenjivati i štititi na razini sliva, te stoga upravljanje sa nivoa pojedine države treba sadržavati i prekogranični aspekt.

Taj pristup preuzet je na temelju iskustva stečenog kroz upravljanje Rajnom, Odrom i rijekom Maas, koje teku kroz niz država. Da bi se proveo taj pristup, bilo je potrebno izvršiti i pregled nadležnosti nacionalnih i regionalnih institucija, što je imalo za posljedicu imenovanje nadležnog tijela za proces planiranja upravljanja slivom u svakom pojedinom području riječnog sliva. Informacije o definisanim područjima riječnih slivova, njihovim granicama i relevantnim nadležnim tijelima moguće je dobiti na internetskoj stranici Sistema informisanja o vodama za Evropu.²⁶²

Direktivom 2008/32/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. marta 2008.; 2) Direktivom 2008/105/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 16. decembra 2008.; 3) Direktivom 2009/31/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 23. aprila 2009.; 4) Direktivom 2013/39/EU Evropskog parlamenta i Vijeća od 12. avgusta 2013.; 5) Direktivom Vijeća 2013/64/EU od 17. decembra 2013.; Direktivom Komisije 2014/101/EU od 30. oktobra 2014.

²⁶⁰ “ EU i Zaštita okoliša – Upravljanje vodama na lokalnoj razini”, Regionalni centar zaštite okoliša Hrvatska (http://croatia.rec.org/materijal/Publication_water_final.pdf)

²⁶¹ Riječni sliv znači površinu kopna s kojeg se svo površinsko otjecanje kroz niz potoka, rijeka i eventualno jezera slijeva u more kroz isto ušće, estuarije ili deltu. Okvirna direktiva o vodama, *supra*.

²⁶²<http://water.europa.eu/>

ODV mijenja proces planiranja i upravljanja na način da uvodi snažan element sudjelovanja javnosti. Direktiva zahtijeva da se u provedbi Okvirne direktive, kao i u razvoju planova upravljanja za riječne slivove, potiče aktivno uključivanje svih zainteresiranih strana. Potreba za širim sudjelovanjem javnosti povezana je s nužnošću da se raznoliki gospodarski i socijalni interesi uravnoteže s ciljevima zaštite okoliša koje definira ODV. Premda se pojedine mjere za postizanje ciljeva zasnivaju na načelima troškovne učinkovitosti, potrebno je osigurati transparentnost prema učesnicima na koje utiču planovi upravljanja za riječne slivove, kako bi se osiguralo da se mjere doista mogu provesti. Povrh toga, ako građani mogu pratiti situaciju i pružati svoj doprinos procesu u cjelini, kao i razvoju dokumenata za planiranje, imat će veću odgovornost i u tome da daju svoj doprinos postizanju ciljeva.²⁶³

ODV uvažava neophodnost i integraciju zaštite i održivog upravljanja vodama u druga područja politike, uključujući energetiku. Tako tačka (16.) preambule ODV glasi:

“Neophodna je daljnja integracija zaštite i održivog upravljanja vodama u druga područja politike Zajednice, kao što su energetika, transport, poljoprivreda, ribarstvo, regionalna politika i turizam. Ova bi Direktiva trebala osigurati temelj za kontinuirani dijalog i za razvoj strategije prema daljnjoj integraciji različitih područja politike. Ova Direktiva također može dati važan doprinos drugim područjima saradnje između država članica, među ostalim i Evropskoj perspektivi prostornog razvoja (ESDP)”.

Pored ODV, jezgro pravne stečevine EU u oblasti zaštite voda čine sljedeće direktive²⁶⁴:

- *Direktiva Savjeta 91/271/EEZ od 21. maja 1991. godine o prečišćavanju urbanih otpadnih voda, posljednji put izmijenjena Direktivom (EZ) br. 1137/2008 Evropskog parlamenta i Savjeta od 22. oktobra 2008. godine (UOV direktiva)*

Direktiva definiše zahtjeve vezane za zaštitu okoliša/životne sredine od negativnih uticaja uzrokovanih ispuštanjem urbanih i industrijskih otpadnih voda. Direktiva reguliše pitanja prikupljanja, prečišćavanja i ispuštanja urbanih otpadnih voda i ispuštanje otpadnih voda u određenim sektorima industrije;

- *Direktiva 2006/118/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 12. decembra 2006. godine o zaštiti podzemnih voda od zagađenja i degradacije (Direktiva o podzemnim vodama)*

Ova Direktiva, poznata kao jedna od “direktiva kćerki” Okvirne direktive o vodama – ODV, u potpunosti obuhvata zahtjeve vezane za zaštitu podzemnih voda od zagađivanja određenim

²⁶³ “EU i Zaštita okoliša – Upravljanje vodama na lokalnoj razini”, Regionalni centar zaštite okoliša Hrvatska (http://croatia.rec.org/materijal/Publication_water_final.pdf)

²⁶⁴ STRATEGIJA APROKSIMACIJE PROPISA PRAVNOJ STEČEVINI EU U OBLASTI ZAŠTITE OKOLIŠA/ŽIVOTNE SREDINE BOSNE I HERCEGOVINE (EAS – BIH); VIJEĆE MINISTARA BIH, MAJ 2017.

opasnim materijama navedenim u Direktivi 80/68/EEZ i opozvanom od strane Direktive iz decembra 2013. godine.²⁶⁵

- *Direktiva 2006/44/EC Evropskog parlamenta i Savjeta od 6. septembra 2006. godine o kvalitetu slatkih voda kojima je potrebna zaštita kako bi mogle podržavati život riba (kodifikovana verzija koja zamjenjuje i opoziva Direktivu Savjeta 78/659/EZ o kvalitetu slatkih voda kojima je potrebna zaštita kako bi mogle podržavati život riba, izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1137/2008 Evropskog parlamenta i Savjeta od 22. oktobra 2008. godine (Direktiva o vodama za slatkovodne ribe)*

Direktiva o vodama za slatkovodne ribe ima za cilj zaštitu i poboljšanje kvaliteta tekućih i stajaćih slatkih voda koje podržavaju ili koje bi, u slučaju smanjenja ili eliminacije zagađenja, imale mogućnost podržavanja autohtonih ribljih vrsta i time obezbijedile prirodnu raznolikost i podržale prisustvo vrsta čije se prisustvo od strane nadležnih vlasti smatra poželjnim za potrebe upravljanja vodama.

- *Direktiva 2007/60/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 23. oktobra 2007. godine o procjeni i upravljanju rizikom od poplava (Direktiva o poplavama)*

Ova Direktiva definiše način izrade planova upravljanja rizikom od poplava i mjera za prevenciju uticaja poplava. Direktiva, također, potvrđuje prava javnosti na pristup informacijama i na učešće u procesu planiranja.

²⁶⁵<http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/groundwater/review.htm>

10.3. TRANSPOZICIJA EU STEČEVINE O VODAMA U BiH

Ustav BiH sve funkcije i ovlaštenja (odnosno funkcije izvršne vlasti) koja nisu eksplicitno dodijeljena institucijama BiH dodjeljuje entitetima FBiH i RS-u (i Brčko Distriktu).²⁶⁶ U isto vrijeme, Ustav BiH propisuje entitetima i njihovim sastavnim jedinicama (kantoni, gradovi i općine) obavezu poštivanja Ustava i odluka institucija BiH.²⁶⁷ Dalje, Ustav BiH definiše institucije BiH kao nadležne za vanjsku politiku.²⁶⁸ Konačno, Ustav BiH propisuje da su entiteti i BD dužni pružati svu potrebnu podršku institucijama BiH u ispunjavanju međunarodnih obaveza BiH.²⁶⁹

Ove odredbe, pored Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, čine pravni okvir za transpoziciju propisa pravne stečevine EU u oblasti zaštite okoliša/životne sredine Bosne i Hercegovine (EAS – BiH), koja uključuje i sektor voda.

Sektor upravljanja vodama ima značajne potencijale za uticaj na okoliš/životnu sredinu drugih zemalja. Sistem upravljanja riječnim slivovima uključuje i potrebu za intenzivnom međunarodnom saradnjom između zemalja koje dijele područje istog riječnog sliva.

Prema odredbama ODV, zemlje članice preuzele su obavezu da se za svako vodno područje na njihovom teritoriju izradi plan upravljanja riječnim slivom. Ako se radi o međunarodnom vodnom području, koje se cijelo nalazi unutar Zajednice, zemlje članice koordiniraju svoje aktivnosti u cilju izrade jedinstvenog plana upravljanja međunarodnim slivom. Ako se takav plan za upravljanje riječnim slivom ne napravi, zemlje članice izrađuju svoje planove koji pokrivaju dijelove međunarodnog vodnog područja na njihovom teritoriju, kako bi se ostvarili ciljevi ODV. Ako se međunarodno vodno područje proteže izvan granica Zajednice, zemlje članice nastojat će izraditi jedinstveni plan upravljanja, a ako to nije moguće, plan mora barem pokrivati dio međunarodnog vodnog područja koji se nalazi na teritoriju dotične zemlje članice. Upravo zbog ovog zahtjeva uspostavljene su i operativne su Međunarodna komisija za zaštitu rijeke Dunav i Međunarodna komisija za sliv rijeke Save. Planovi upravljanja za sliv rijeke Dunav i sliv rijeke Save su već doneseni.

10.4. NADLEŽNOST ZA REGULISANJE OBLASTI VODA U BOSNI I HERCEGOVINI (BiH)

Stvarnu nadležnost za regulisanje oblasti voda u BiH imaju entiteti i BD. Članom 9. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH²⁷⁰ definisano je pitanje nadležnosti Ministarstva za trgovinu i ekonomske odnose BiH (MVTEO) na sljedeći način:

²⁶⁶Ustav BiH, Član III. 3 (a).

²⁶⁷Ustav BiH, Član III. 3 (b).

²⁶⁸Ustav BiH, Član III 1 (a).

²⁶⁹Ustav BiH, Član III 2 (b).

²⁷⁰ "Službeni glasnik BiH", broj: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09.

“Ministarstvo je nadležno i za obavljanje poslova i zadataka iz nadležnosti BiH koji se odnose na definisanje politike, osnovnih principa, koordinacije djelatnosti i usklađivanje planova entitetskih tijela vlasti i institucija na međunarodnom planu u područjima:

- *poljoprivrede,*
- *energetike,*
- *zaštite životne sredine,*
- *razvoja i korištenja prirodnih resursa.*“

U skladu sa ovom odredbom, nadležnost za obavljanje poslova definisanja politika, koordinacije i usklađivanja planova entitetskih tijela vlasti i institucija u oblasti voda na međunarodnom planu u BiH ima MVTEO Sektor za vodne resurse, turizam i zaštitu okoliša.

10.5. PRAVNI OKVIR NA NIVOU FBiH

U skladu sa Ustavom FBiH, Federacija BiH i kantoni su nadležni za uređivanje politike zaštite životne sredine i korištenje prirodnih bogatstava. Oba pojma – životna sredina i prirodno bogatstvo obuhvataju vode, tako da se nadležnost Federacije BiH i kantona u sektoru voda temelji na ovakvoj ustavnoj definiciji.

U nastavku teksta je dat kratak rezime osnovnih odredbi zakona i podzakonskih akata koji regulišu oblast upravljanja vodama na nivou FBiH i četiri pilot kantona²⁷¹ – Tuzlanski kanton (TK), Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK), Srednjobosanski kanton (SBK), i Zeničko- dobojski kanton (ZDK). Poseban akcent je stavljen na dio koji se odnosi na izdavanje vodnih akata.

10.5.1. Zakon o vodama FBiH

10.5.1.1. Predmet regulative

U FBiH je donesen Zakon o vodama (Zakon)²⁷² 2006. godine, kao i niz podzakonskih akata potrebnih za implementaciju Zakona. Predstavnici nadležnih organa FBiH navode da je na ovaj način postignut visok stepen transpozicije ODV u propise FBiH (91%).²⁷³

Ovim Zakonom se uređuje način upravljanja vodama u FBiH, a što uključuje zaštitu voda, korištenje voda, zaštitu od štetnog djelovanja voda i uređenje vodotoka i drugih voda, vodno dobro

²⁷¹ Ova analiza razmatra i vrši usporedbu zakona i propisa u oblasti upravljanja vodama u četiri pilot kantona u odnosu i naspram zakonodavstva FBiH. Radna grupa za investiranje će analizirati sljedeća četiri odabrana pilot kantona: 1) Srednjobosanski kanton (SBK), Tuzlanski kanton (TK), Zeničko-dobojski kanton (ZDK) i Hercegovačko-neretvanski kanton (HNK).

²⁷²“Službene novine FBiH”, broj: 70/06

²⁷³ Environment and Climate Regional Accession Network (ECRAN), “Monitoring transposition and implementation of the EU environmental acquis, Progress Report 11, Bosnia and Herzegovina”, strane 47. i 48.

i javno vodno dobro, vodni objekti, pravne osobe i druge institucije nadležne za pojedina pitanja upravljanja vodama.

Ciljevi upravljanja vodama definisani Zakonom su postizanje dobrog stanja, odnosno dobrog ekološkog potencijala površinskih i podzemnih voda, odnosno vodnih i za vodu vezanih ekosistema, umanjene šteta prouzrokovanih raznim štetnim djelovanjem voda, osiguranje potrebnih količina vode odgovarajućeg kvaliteta za razne namjene i podsticanje održivog korištenja voda, uzimajući u obzir dugoročnu zaštitu raspoloživih izvorišta i njihovog kvaliteta.²⁷⁴ Upravljanje vodama je u nadležnosti BiH, Federacije BiH, kantona, grada i općine.

Zakonom se uređuje i pitanje institucionalnog okvira u sektoru voda u FBiH i finansiranje ove djelatnosti, koordinacija sa RS-om i BD-om kod izrade planova upravljanja vodama vodnog područja, saradnja sa organima RS-a u pitanjima izdavanja vodnih akata i vodne inspekcije i ostala pitanja.

Osnovna teritorijalna jedinica za upravljanje vodama je vodno područje, a u svrhu upravljanja vodama u FBiH utvrđena su dva vodna područja: vodno područje rijeke Save (dio međunarodnog podbazena Save na teritoriji FBiH) i vodno područje Jadranskog mora (dijelovi međunarodnih riječnih bazena Neretve sa Trebišnjicom, Cetine i Krke na teritoriju FBiH).²⁷⁵

Zakonom su osnovane *agencije za upravljanje vodama* za ova vodna područja, sa sjedištima u Sarajevu i Mostaru, koje su po svojoj pravnoj prirodi javne ustanove i djeluju u skladu sa propisima kojima je uređen rad javnih ustanova u FBiH.²⁷⁶ Agencije imaju svoje područne urede, a njihovi zadaci su iscrpno regulirani Zakonom, kao i organi upravljanja i sva druga statusna pitanja.

Zakonom su sve površinske vode razvrstane u vode I kategorije (pri čemu je Federacija BiH vlasnik javnog vodnog dobra ovih voda) i vode II kategorije (gde je vlasnik javnog vodnog dobra grad ili općina, ako nije drugačije određeno kantonalnim propisom).

Zakonom je propisana obaveza donošenja *Strategije upravljanja vodama* (Strategija) kojom se, u najširem smislu, definira politika upravljanja vodama Federacije BiH. Strategiju, na prijedlog Vlade, usvaja Parlament Federacije BiH za period do 12 godina. Strategija upravljanja vodama čini dio Strategije zaštite životne sredine. FBiH je usvojila Strategiju upravljanja vodama za period 2010–2022. godine.²⁷⁷

Za provođenje Strategije upravljanja vodama, Zakonom je propisana obaveza donošenja planova upravljanja vodama za svako od vodnih područja. Sadržaj ovih planova je definiran u skladu sa odgovarajućim zahtjevima ODV. Isto se odnosi i na program mjera kojim se utvrđuju osnovne

²⁷⁴Član 21. Zakona o vodama FBiH

²⁷⁵Član 23. Zakona o vodama FBiH

²⁷⁶Zakon o ustanovama ("Službeni list RBiH", br. 6/92, 8/93 i 13/94)

²⁷⁷Dokument je objavljen marta 2012. godine, nakon što su ga usvojila oba doma Parlamenta FBiH:
url: http://www.fzofbih.org.ba/userfiles/file/strategija_vode.pdf

mjere potrebne za postizanje ciljeva u vezi sa zaštitom voda, uređenjem voda i zaštitom od štetnog djelovanja voda i korištenjem voda. Zakonom su, isto tako, utvrđeni i ciljevi zaštite životne sredine čije postizanje mora biti osigurano provođenjem planova upravljanja vodama i mjera definisanih u planovima. Uloga javnosti u procesima planiranja također je definisana Zakonom.

Zakonom su, u posebnim poglavljima, uređena pitanja koja se odnose na Informacioni sistem voda, vodne akte, kojima se uređuju korištenje, zaštita od štetnog djelovanja voda i obaveze po pitanjima zaštite voda.

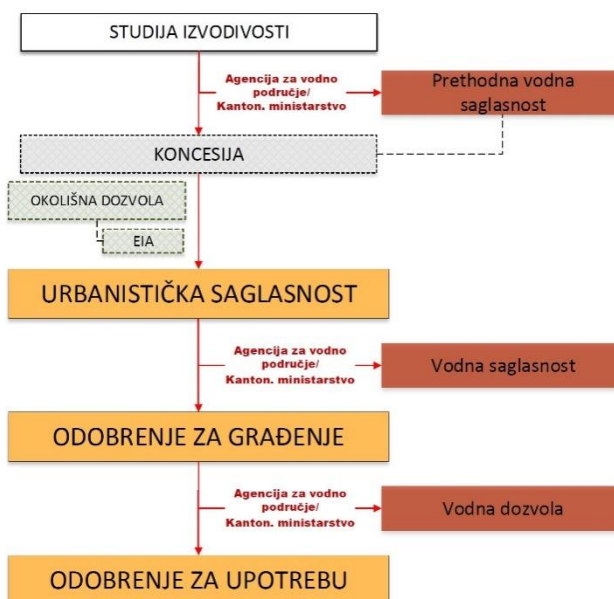
U skladu sa članom 139. Zakona FBiH, nadležnost za izdavanje vodnih akata je podijeljena između federalnih i kantonalnih vlasti. Stoga su zakoni o vodama doneseni i na kantonalnom nivou čime je dio nadležnosti za upravljanja vodama prenesen i na općine u FBiH. U skladu sa Zakonom FBiH, kantoni su imali obavezu da odredbe kantonalnih zakona o vodama usklade sa odredbama ovog Zakona FBiH. Zakonom je, također, utvrđen i obim ovlaštenja kantona za uređivanje tih pitanja svojim propisima. Naime, zakonima kantona reguliraju se pitanja organizacije i načina obavljanja poslova koji su Zakonom FBiH stavljeni u nadležnost kantonima. Međutim, Zakonom nisu uspostavljeni mehanizmi razmjene informacija, odnosno verifikacije da su ove obaveze usaglašavanja i izvršene tako da stvarni status usaglašenosti nije poznat.

10.5.1.2. Vodni akti

Članovi 107–139. Zakona FBiH regulišu način na koji korisnici voda ostvaruju pravo na vodu kroz postupak pribavljanja vodnih akata te propisuju, između ostalog, vrste vodnih akata, njihov sadržaj, aktivnosti za koje se obavezno moraju tražiti vodni akti, saradnju nadležnih organa u postupku izdavanja vodnih akata, podjelu nadležnost za izdavanje vodnih akata. Analizom odredbi 107–139. Zakona FBiH, koje je prikazano u tekstu koji slijedi, može se zaključiti da se vodni akti uvijek pribavljaju u postupku ishođenja dozvola za gradnju hidroelektrana i termoelektrana. Što se tiče izgradnje drugih elektroenergetskih objekata, a naročito postrojenja na obnovljive izvore energije, obaveza pribavljanja vodnih akata zavisi od vrste aktivnosti koje se eventualno mogu obavljati u ovim postrojenjima, odnosno ako je Zakonom propisana obaveza pribavljanja vodnih akata za takvu vrstu aktivnosti.

10.5.1.2.1. Postupak ishodenja i vrste vodnih akata

Vodni akti definišu način i uslove ostvarenja prava na vodu za aktivnosti propisane Zakonom FBiH koje mogu uticati na status vodnog tijela. Investitor treba proći nekoliko koraka kako bi pribavio vodne akte koji su mu potrebni u postupku ishodenja dozvola za izgradnju elektroenergetskog postrojenja. Njihovo izdavanje prati izrada projektne dokumentacija koja se priprema u sklopu postupka pribavljanja dozvola koje se odnose na građenje. Slika 1. prikazuje faze i redoslijed izdavanja vodnih akata u odnosu na urbanističku saglasnost, odobrenje za građenje i odobrenje za upotrebu.



Slika 1: FBiH – Vodni akti – saglasnosti i dozvole

Vodni akti su upravni akti, koji, između ostalog, definišu uslove pod kojima se mogu provoditi aktivnosti koje imaju uticaja na vode, bilo da se radi o zahvatanju voda za različite potrebe ili ispuštanje otpadnih voda kao i aktivnosti u koritu i na prostoru vodnog dobra ili uticaje kojima se remeti prirodno stanje voda. Izdavanje ovih vodnih akata uređeno je Zakonom i Pravilnikom o sadržaju, obliku, uslovima i načinu izdavanja i čuvanja vodnih akata (Pravilnik o vodnim aktima).²⁷⁸

²⁷⁸Pravilnik o sadržaju, obliku, uslovima i načinu izdavanja i čuvanja vodnih akata ("Službene novine FBiH", br. 31/15).

Radi osiguranja upravljanja vodama i osiguranja pravičnog pristupa vodi svim pravnim i fizičkim licima, član 107. Zakona propisuje tri vrste vodnih akata i to:

- a) prethodna vodna saglasnost;
 - b) vodna saglasnost i
 - c) vodna dozvola.
- a) Prethodna vodna saglasnost: prethodnom vodnom saglasnošću odlučuje se o postojanju uslova za ostvarivanje prava na vodu podnosioca zahtjeva, kao i način ostvarivanja tog prava, te uslovi kojima mora udovoljiti dokumentacija za građenje novih, rekonstrukciju ili uklanjanje postojećih objekata i druge aktivnosti koje se ne smatraju građenjem, a mogu trajno, povremeno ili privremeno uticati na promjenu režima voda. Tumačenjem odredbi člana 109. Zakona FBiH (obrazložen u narednom poglavlju – aktivnosti za koje su uvijek potrebni vodni akti), zaključuje se da je pribavljanje prethodne vodne saglasnosti obavezno u postupku izgradnje termoelektrana i hidroelektrana, a za izgradnju drugih energetskih infrastrukturnih objekata ovisno od aktivnosti koje se trebaju obavljati u ovim elektroenergetskim postrojenjima.²⁷⁹ Ako je za izgradnju ove vrste elektroenergetskih objekata po zakonu potrebno pribaviti i koncesije, tada se prethodna vodna saglasnost pribavlja od strane koncesora prije provođenja postupka dodjele koncesije. U odnosu na dozvole iz oblasti građenja, prethodna vodna saglasnost se pribavlja u postupku izdavanja okolišne dozvole ili urbanističke saglasnosti.

Ukoliko se prethodna vodna saglasnost zahtijeva u procesu dodjele koncesije ili u procesu pribavljanja okolišne dozvole, tada je takav zahtjev obavezna podnijeti institucija/tijelo nadležno za dodjelu koncesije ili za izdavanje okolišne dozvole. Pravilnik o vodnim aktima zahtijeva prilaganje studije²⁸⁰ za izdavanje prethodne vodne saglasnosti. Studiju izrađuje ovlašteno pravno lice koje se nalazi na službenom spisku ovlaštenih lica. Prethodna vodna saglasnost izdaje se na tri godine tokom kojeg roka se mora podnijeti zahtjev za izdavanje vodne saglasnosti.

- b) Vodna saglasnost: vodna saglasnost predstavlja drugi korak u postupku pribavljanja dozvola. Vodnom saglasnošću se utvrđuje da je dokumentacija koju je investitor priložio uz zahtjev za izdavanje vodne saglasnosti u skladu sa Prethodnom vodnom saglasnošću i propisima o vodama.

²⁷⁹Na primjer, tokom izgradnje nekih VE u FBiH, investitor je pribavljao prethodne vodne saglasnosti i vodne saglasnosti (npr. VE Podveležje).

²⁸⁰Član 3., Pravilnik o vodnim aktima FBiH. url:

[http://www.fuzip.gov.ba/bundles/websitenews/gallery/files/117/149725662220_Pravilnik_o_sadr%C5%BEaju,_obliku,_uslovima,_na%C4%8Dinu_izdavanja_i_%C4%8Duvanja_vodnih_akata_\(%20Slu%C5%BEbene_novine_FBiH,_broj_31_15\).pdf](http://www.fuzip.gov.ba/bundles/websitenews/gallery/files/117/149725662220_Pravilnik_o_sadr%C5%BEaju,_obliku,_uslovima,_na%C4%8Dinu_izdavanja_i_%C4%8Duvanja_vodnih_akata_(%20Slu%C5%BEbene_novine_FBiH,_broj_31_15).pdf)

Vodna saglasnost se pribavlja u postupku ishoda odobrenja za građenje ili za rekonstrukciju svih objekata za koje je potrebna i za koje se u prethodnoj fazi izdaje prethodna vodna saglasnost. Odobrenje za građenje se izdaje po izdatoj vodnoj saglasnosti. Vodna saglasnost izdaje se na period od dvije godine, u kojem roku se mora pribaviti odobrenje za građenje.

- c) Vodna dozvola: vodnom dozvolom utvrđuje se namjena, način i uslovi korištenja voda, režim rada objekata i postrojenja, način i uslovi ispuštanja otpadnih voda, način i uslovi odlaganja krutog i tečnog otpada i drugi uslovi.

Vodnom dozvolom se utvrđuje da su ispunjeni uslovi određeni vodnom saglasnošću te propisuju uslovi koji moraju da se poštuju u toku eksploatacije objekta, odnosno važenja vodne dozvole. Vodna dozvola izdaje se na određeno vrijeme, a najduže na 15 godina. Pravo na korištenje ili upotrebu vode ili ispuštanje otpadnih voda, stečeno na osnovu vodne dozvole, ne može se prenositi na drugog vlasnika, odnosno korisnika. Izdavanje vodne dozvole prethodi izdavanju odobrenja za upotrebu.

10.5.1.2.2. Aktivnosti za koje su uvijek potrebni vodni akti

Član 109. Zakona FBiH propisuje aktivnosti za koje je obavezno pribavljanje vodnih akata bez obzira na njihove uticaje. Tumačenjem ovih odredbi može se zaključiti da se vodni akti uvijek pribavljaju u postupku gradnje termoelektrana i hidroelektrana, a kada su u pitanju druga elektroenergetska infrastrukturna postrojenja potreba pribavljanja vodnih akata zavisiće od uticaja aktivnosti budućeg postrojenja na režim voda i druge korisnike voda. Dalje, investitor treba pribaviti sva tri vodna akta – prethodnu vodnu saglasnost, vodnu saglasnost i vodnu dozvolu za svaku aktivnost zasebno. Za izgradnju termoelektrana i hidroelektrana (i drugih elektroenergetskih postrojenja ako se u konkretnom slučaju tako utvrdi), relevantne su sljedeće aktivnosti propisane članom 109. Zakona FBiH za koje se uvijek moraju pribaviti vodni akti, kako slijedi:

“Član 109.

(1) Prethodna vodna saglasnost, vodna saglasnost i vodna dozvola se moraju pribaviti, bez obzira na njihove uticaje, za sljedeće aktivnosti:

1. zahvatanje vode u svim privrednim granama i djelatnostima, a naročito za:

- industriju i energetiku;*

(...)

2. ispuštanje otpadnih voda u površinske vode;

3. indirektno ispuštanje otpadnih voda u podzemne vode;

(...)

6. izgradnju objekata za iskorištavanje hidro-energije;

7. trajno podizanje nivoa vode i kao rezultat toga, plavljenje normalno suvog zemljišta;

8. izgradnju objekata za zaštitu od poplava;

(...)

12. pokretanje postupka izdavanja koncesija na vodama i vodnom dobru;

(...)

(2) Pored aktivnosti iz stava 1. ovog člana, prethodna vodna saglasnost, vodna saglasnost i vodna dozvola izdaju se i za aktivnosti koje mogu:

1. privremeno ili trajno degradirati kvalitet voda, ili ometati poboljšanje njihovog postojećeg kvaliteta;

2. štetno uticati na akvatične i polu-akvatične ekosisteme;

3. povećati rizik od poplave ili erozije;

4. značajno smanjiti kvantitet voda, promijeniti morfologiju vodotoka, ometati korišćenje površinskih voda za rekreaciju i dr.

(3) Aktivnosti iz stava 2. ovog člana detaljnije se definišu propisom iz člana 107. stav 4. ovog zakona”.

U skladu sa ovlaštenjem iz Člana 109. (3) Zakona FBiH, Pravilnik o vodnim aktima propisao je detaljnije aktivnosti iz člana 109. (2) Zakona FBiH za koje se pribavlja prethodna vodna saglasnost, vodna saglasnost i vodna dozvola (član 16). U pogledu relevantnih aktivnosti za izgradnju energetskih postrojenja, Pravilnik o vodnim aktima uglavnom sadrži iste odredbe kao i Zakon FBiH.

10.5.1.2.3. Saradnja organa u postupku izdavanja vodnih akata

Član 123. (1) Zakona FBiH propisuje da ako se u postupku izdavanja vodnog akta, a posebno prethodne vodne saglasnosti, utvrdi postojanje razloga koji ukazuju da objekat, instalacija ili aktivnost koji se planiraju ili nalaze na teritoriji FBiH može imati negativne uticaje na vode na teritoriji RS-a, nadležni organ FBiH dostavlja podatke i dokumentaciju iz zahtjeva nadležnom organu RS-a i traži izdavanje prethodne saglasnosti.

Dalje, isti član 123. u stavu (2) propisuje da u slučaju negativnog uticaja na vode druge države, nadležni organ u FBiH je dužan, putem institucije Bosne i Hercegovine nadležne za vode, proslijediti podatke iz dokumentacije nadležnom organu odnosno države u cilju njegovog očitovanja. U sprovođenju ovih aktivnosti nadležna institucija postupa u skladu sa konvencijama i međunarodnim sporazumima koji su ratifikovani, odnosno potpisani od Bosne i Hercegovine.²⁸¹

10.5.1.2.4. Obavještanje zainteresiranih strana i javnosti

Član 124. Zakona FBiH propisuje da su nadležni organi prije izdavanja prethodne vodne saglasnosti dužni o zahtjevu obavijestiti javnost i zainteresirane strane na području riječnog sliva, putem obavještenja na oglasnoj ploči organa nadležnog za izdavanje vodnih akata, oglašavanjem u lokalnom sredstvu javnog informisanja, a u slučaju međuentiteskog uticaja, u najmanje dva sredstva javnog informisanja koja su dostupna javnosti i na teritoriji Republike Srpske.

Nadležni organ može, prema slobodnoj ocjeni, organizovati javnu raspravu o pitanju iz stava 1. ovog člana, a na poziv nadležnog organa koji izdaje okolišnu dozvolu za učešće na javnoj raspravi, organ koji je izdao prethodnu vodnu saglasnost učestvuje u javnoj raspravi.

²⁸¹Članom 129. Zakona o vodama Republike Srpske (“Sl. glasnik RS”, br. 50/06, 92/09, 121/12) propisana je ista obaveza saradnje nadležnih tijela za vode RS-a u postupku izdavanja vodnih akata koji imaju uticaj na drugi entitet ili drugu državu. Predstavnici Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva (FMPVŠ) ističu da se u praksi ova zakonska odredba ne provodi i kao primjer izostanka saradnje navode projekt HE Gornji horizonti.

10.5.1.2.5. Podjela nadležnosti za izdavanje vodnih akata

Institucije/tijela nadležna za izdavanje vodnih akata definisane su članom 139. Zakona FBiH. Nadležnosti su podijeljene između federalnih i kantonalnih tijela, odnosno dvije agencije za upravljanje vodama u FBiH²⁸² (Agencija za vodno područje rijeke Save i Agencija za vodno područje Jadranskog mora) s jedne strane i kantonalnih ministarstava nadležnih za izdavanje vodnih akata s druge strane, te općina u skladu sa kantonalnim zakonima o vodama. Podjela nadležnosti za izdavanje vodnih akata između agencija za upravljanje vodama u FBiH i nadležnih kantonalnih ministarstava bazira se, između ostalog, i na kategoriji voda.

U pogledu aktivnosti relevantnih za energetske sektor i izgradnju energetskih infrastrukturnih postrojenja, član 139. Zakona FBiH definiše podjelu nadležnosti za izdavanje vodnih akata između FBiH i kantonalnih organa na sljedeći način:

“Član 139.

(1) Agencija za vodno područje je nadležna za izdavanje vodnih akata za:

1. zahvatanje vode u količini većoj od 10 litara u sekundi;

(...)

3. ispuštanje tehnoloških otpadnih voda u površinske vode;

4. indirektno ispuštanje otpadnih voda u podzemne vode;

(...)

7. izgradnju hidroelektrane za proizvodnju električne energije, kada:

- je postrojenje locirano na površinskim vodama I. kategorije,*
- je postrojenje locirano na površinskim vodama II. kategorije i snage veće od 5 MW,*
- su dva ili više postrojenja locirana na površinskim vodama II. kategorije, snage veće od po 2 MW*

i ista se nalaze na međusobnoj udaljenosti manjoj od 2 kilometra;

²⁸²Nadležnosti dvije agencije za upravljanje vodnim područjima su podijeljene prema vodnim područjima.

8. formiranje akumulacije koja je:

- locirana na površinskim vodama I. kategorije;
- locirana na području dva ili više kantona;

9. izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama I. kategorije, kao i izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama II. kategorije koji mogu uticati na:

- površinske vode I. kategorije,
- vodno dobro koje se nalazi uz površinske vode I. kategorije;

10. aktivnosti iz člana 109. stav 2. tač.1. do 4. ovog zakona.

(2) Kantonalno ministarstvo nadležno za vode je nadležno za izdavanje vodnih akata za:

1. zahvatanje vode u količini do 10 litara u sekundi;

(...)

4. izgradnju hidroelektrane za proizvodnju električne energije, kada je postrojenje locirano na površinskim vodama II. kategorije, snage do 5 MW;

5. formiranje akumulacije koja je locirana na površinskim vodama II. kategorije i nalazi se na području kantona;

6. izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama II. kategorije ako te aktivnosti ne utiču na površinske vode I. kategorije.

(3) Kantonalnim propisom utvđuje se prenos dijela kantonalnih nadležnosti za izdavanje vodnih akata na grad i opštinu”.

10.5.1.2.6. Finansiranje sistema upravljanja vodama

Pitanje finansiranja sistema upravljanja vodama u Federaciji BiH detaljno je uređeno Zakonom FBiH. Zakonom FBiH je utvrđen i kriterij za raspodjelu vodnih naknada i prihoda prikupljenih na osnovu zakupa javnog dobra I. kategorije. Od prikupljenih sredstava, nadležnoj agenciji za vode raspoređuje se 40%, u korist budžeta kantona 45%, a u korist Fonda za zaštitu okoliša Federacije BiH 15%. Prihodi prikupljeni od zakupa javnog vodnog dobra na površinskim vodama II. kategorije pripadaju budžetima kantona.

10.5.2. Podzakonski akti na nivou FBiH

Na osnovu odredbe Člana 109. (3) Zakona FBiH, federalni ministar poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva je donio Pravilnik o vodnim aktima. Ovim Pravilnikom, propisuje se sadržaj, oblik, uslovi, način izdavanja prethodne vodne saglasnosti, vodne saglasnosti i vodne dozvole, način čuvanja i evidencije izdatih vodnih akata i uključivanje javnosti u postupak koji prethodi izdavanju vodnog akta, izdavanja stručnog mišljenja, te dio sadržaja odobrenja operatora vodovodnog, odnosno kanalizacionog sistema za priključak na isti, kao i druga pitanja od značaja za postupak donošenja i izdavanja vodnih akata.

10.6. PRAVNI OKVIR U KANTONIMA

U ovom dijelu analize razmotrene su odredbe zakona o vodama u četiri pilot kantona u FBiH – Zakon o vodama Tuzlanskog kantona (Zakon TK)²⁸³, Zakon o vodama Hercegovačko-neretvanskog kanton (Zakon HNK)²⁸⁴, Zakon o vodama Srednjobosanskog kantona (Zakon SBK)²⁸⁵ i Zakon Zeničko-dobojskog kantona (Zakon ZDK)²⁸⁶, odnosno njihova usklađenost sa Zakonom FBiH i međusobna usklađenost, sa posebnim akcentom na pitanja vodnih akata, postupak izdavanja i naknade kao relevantna sa aspekta investiranja u izgradnju energetske infrastrukture u FBiH.

Sva četiri kantonalna zakona donešena su nakon 13. novembra 2006. godine, odnosno nakon što je usvojen Zakon o vodama FBiH, koji je članom 222. propisao obavezu usklađivanja kantonalnih zakona o vodama sa novim Zakonom FBiH. Ovim kantonalnim zakonima regulisana su pitanja poput razvrstavanja površinskih voda, vodnog dobra i vodnih objekata, upravljanje vodama, korištenje voda, zaštita voda, uređenje i održavanje vodotoka i drugih voda i zaštita od štetnog djelovanja voda, informacioni sistem voda, vodni akti, organizacija upravljanja vodama, finansiranje upravljanja vodama, nadzor nad provođenjem zakona, i druga pitanja značajna za vode unutar teritorije svakog kantona, a koja su Zakonom FBiH stavljena u nadležnost Kantona.

²⁸³Zakon o vodama TK (Zakon TK); "Sl. novine TK", br. 11/08

²⁸⁴Zakon o vodama HNK (Zakon HNK); "Sl. novine HNK", br.6/13

²⁸⁵Zakon o vodama SBK (Zakon SBK); "Sl. novine SBK", br. 11/09

²⁸⁶Zakon o vodama ZDK (Zakon ZDK), "Sl. Novine ZDK", br. 17/07

10.6.1. Vodni akti

Kao i Zakon o vodama FBiH, svi analizirani kantonalni zakoni vodne akte definišu kao upravne akte i utvrđuju tri vrste vodnih akata koje investitor treba ishoditi u postupku izgradnje objekta – prethodnu vodnu saglasnost, vodnu saglasnost i vodnu dozvolu.

10.6.2. Aktivnosti za koje su potrebni vodni akti

Kao što je navedeno u ranijem tekstu, član 139. (2) Zakona FBiH propisuje nadležnost kantonalnih organa za izdavanje vodnih akata, a stav (3) istog člana propisuje da se “prenos dijela kantonalnih nadležnosti za izdavanje vodnih akata na grad i općinu reguliše kantonalnim propisom”.²⁸⁷

U skladu sa ovom odredbom, Zakon HNK i Zakon ZDK propisuju aktivnosti za koje se prethodna vodna saglasnost, vodna saglasnost i vodna dozvola, u smislu ovih zakona, mora pribaviti u energetsom sektoru, bez obzira na njihove uticaje. Tako, Član 42. Zakona HNK glasi:

“Član 42.

a) zahvatanje vode u količini do 10 l/s, u svim privrednim granama i djelatnostima, a naročito za:

1) industriju i energetiku;

(. . .)

d) izgradnju objekata za iskorištavanje hidroenergije kada je postrojenje locirano na površinskim vodama II. kategorije, snage do 5 MW;

e) izgradnju akumulacije koja je locirana na površinskim vodama II. kategorije i nalazi se na području Kantona;

f) izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama II. kategorije, ako te aktivnosti ne utječu na površinske vode I. kategorije;

i) uređenje vodotoka na površinskim vodama II. kategorije”.

Zakon ZDK propisuje iste aktivnosti za koje se obavezno pribavljaju vodni akti kao i član 139. (2) Zakona FBiH.

Zakon SBK i Zakon TK ne sadrže odredbu kojom zasebno definišu aktivnosti za koje je obavezno pribaviti vodne akte bez obzira na njihov uticaj u ovim kantonima, već ovo pitanje regulišu

²⁸⁷Član 139. (2) i (3) Zakona FBiH

članovima kojima propisuju podjelu nadležnost kantona i općine za izdavanje pojedinih akata, a koje pitanje je izloženo u daljem tekstu.

10.6.3. Nadležnost za izdavanje vodnih akata

Zakon TK (član 41.) i Zakon HNK (član 42.) na gotovo isti način propisuju nadležnost kantonalnih ministarstava za izdavanje vodnih akata i ne prenose nadležnost na općine u ovim kantonima. Tako, član 41. Zakona o vodama TK definiše nadležnost ministarstva TK za izdavanje vodnih akata u energetske sektoru na sljedeći način:

“Član 41.

(1) Ministarstvo izdaje vodne akte iz člana 40. stav (2) ovog Zakona za:

a) zahvatanje vode u količini do 10 litara u sekundi;

(. . .)

c) izgradnja hidroelektrane za proizvodnju električne energije, kada je postrojenje locirano na površinskim vodama II. kategorije, snage do 5 MW;

d) formiranje akumulacije koja je locirana na površinskim vodama II. kategorije i nalazi se na području Kantona;

e) izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama II. kategorije, ako te aktivnosti ne utiču na površinske vode I. kategorije; ...”.

Za razliku od ova dva kantona, Zakon SBK definiše nadležnost kantona za izdavanje vodnih akata ali i prenosi nadležnost za izdavanje nekih vodnih akata na općinu. Član 35. Zakona SBK glasi:

“Član 35.

(Podjela nadležnosti izdavanja vodnih akata)

(1) Ministarstvo izdaje vodne akte iz člana 34. stav 2. ovog zakona za:

1. zahvatanje vode u količini od 2 litra do 10 litara u sekundi;

(. . .)

4. izgradnju hidroelektrane za proizvodnju električne energije, kada je postrojenje

locirano na površinskim vodama II. kategorije, snage do 5 MW;

5. formiranje akumulacije koja je locirana na površinskim vodama II. kategorije i nalazi se na području Kantona;

6. izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama II. kategorije, ako te aktivnosti ne utječu na površinske vode I. kategorije.

(...)

9. uređenje vodotoka na površinskim vodama II kategorije,

(...)

(2) Općina izdaje vodne akte za:

1. zahvatanje vode u količini do 2 litra u sekundi ...”.

Konačno, član 96. Zakona ZDK, također, određeni dio nadležnosti kantona u izdavanju vodnih akata prenosi na općine.

“Član 96. glasi:

(Podjela nadležnosti izdavanja vodnih akata)

(1) Ministarstvo je nadležno za izdavanje vodnih akata iz člana 65. ovog zakona za:

1. zahvatanje vode u količini od 5 do 10 litara u sekundi;

2. vađenje materijala iz površinskih voda II. kategorije;

3. izgradnju hidroelektrane za proizvodnju električne energije, kada je postrojenje locirano na

površinskim vodama II. kategorije, snage do 5 MW;

4. formiranje akumulacije koja je locirana na površinskim vodama II. kategorije i nalazi se na području Kantona;

5. izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama II. kategorije, ako te aktivnostine utječu na površinske vode I. kategorije.

(2) *Opštinska služba izdaje vodne akte iz člana 65. ovog zakona za:*

1. zahvatanje vode u količini do 5 litara u sekundi;

(...)

3. izgradnju objekata za zaštitu od poplava na površinskim vodama II. kategorije izuzev slijedećih vodotoka: Stavnja, Lašva, Ribnica, Trstionica, Gostović, Fojnica, Babina rijeka, Kočeva, Bistrička rijeka, Papratnica, Liješnica i Jablanica”.

10.6.4. Postupak za izdavanje vodnih akata i žalba na rješenje izdato u prvostepenom postupku

Analizirani kantonalni zakoni propisuju postupak izdavanja vodnih akata koji se primjenjuje prilikom izdavanja vodnih akata u odnosnim kantonima i supsidijarnu primjenu Zakona o upravnom postupku FBiH, kao i primjenu podzakonskog akta donesenog u skladu sa Zakonom FBiH – Pravilnika o vodnim aktima. Propisani postupci i primjena relevantnih zakona i podzakonskih akata je dosta ujednačena u svim kantonima, osim što je žalbeni organ na rješenje izdato u postupku izdavanja vodnih akata pred prvostepenim organom propisan na drugačiji način.

Tako po Zakonu HNK, protiv rješenja kantonalnog ministarstva o izdatom vodnom aktu koji je donesen u prvostepenom postupku, žalba se izjavljuje Vladi Hercegovačko-neretvanskog Kantona.²⁸⁸ Zakon ZDK, pak, propisuje da na rješenja kantonalnog ministarstva o izdatom vodnom aktu u prvom stepenu “odlučuje organ određen zakonom Kantona”, dok na rješenja koja izdaju općine odlučuje nadležno kantonalno ministarstvo.²⁸⁹ Dalje, član 40. (3) Zakona TK definiše Federalno ministarstvo vodoprivrede, poljoprivrede i šumarstva kao drugostepeni organ, koji odlučuje po žalbama na rješenja o vodnim akatima koje je izdalo nadležno ministarstvo TK. Na isti način kao i Zakon TK, Član 54. Zakona SBK propisuje da je Federalno ministarstvo vodoprivrede, poljoprivrede i šumarstva nadležno da u drugom stepenu odlučuje o žalbama na rješenja o upravnim aktima koje je donijelo ministarstvo SBK, a nadležno kantonalno ministarstvo je nadležno za rješenja koja su donijeli općinski organi u prvom stepenu.

²⁸⁸Član 41. (4) Zakona ZDK

²⁸⁹ Član 97. Zakona ZDK

10.6.5. Saradnja tijela u postupku izdavanja vodnih akata

Svi analizirani kantonalni zakoni o vodama propisuju obavezu traženja mišljenja od nadležnog tijela susjednog kantona/entiteta ako se u postupku izdavanja vodnog akta, a posebno prethodne vodne saglasnosti, utvrdi postojanje razloga koji ukazuju da objekat, instalacija ili aktivnost koji se planiraju ili nalaze na teritoriju odnosnog kantona može imati negativne uticaje na vode na teritoriju susjednog kantona/entiteta. Isto tako, ako postojanje ovih razloga može imati negativne uticaje na vode druge države, kantonalni zakoni o vodama propisuju obavezu nadležnim kantonalnim ministarstvima da putem institucije Bosne i Hercegovine mjerodavne za vode (MVTEO) proslijede podatke iz dokumentacije nadležnom tijelu odnosne države u cilju njegova očitovanja.

10.7. VODNE NAKNADE

Pitanja koja su značajna za sve investitore, uključujući i energetski sektor, jeste pitanje naknada i drugih nameta. Zato su u ovom poglavlju rezimirane relevantne zakonske i podzakonske odredbe u FBiH kojim je regulisano pitanje obaveze plaćanja vodnih naknada.

10.7.1. Federacija BiH

Obaveze plaćanja opće i posebne vodne naknade su utvrđene Zakonom FBiH i podzakonskim aktima donesenim na nivou FBiH. Pored opće vodne naknade koju su po Zakonu FBiH dužna plaćati sva fizička i pravna lica²⁹⁰, član 170. Zakona FBiH propisuje i obavezu plaćanja posebnih vodnih naknada. Relevantne posebne naknade koje plaćaju termoelektrane, hidroelektrane ili druga elektroenergetska postrojenja (ovisno od aktivnosti koju obavljaju) su:

“Član 170.

(1) Posebne vodne naknade su:

*1. Naknada za korišćenje površinskih i podzemnih voda koja obuhvata
zahvatanje: (. . .)*

- vode za industrijske procese, uključujući i termoelektrane;*

(. . .)

²⁹⁰ Član 169. Zakona: “Obveznici (fizička i pravna lica) dužni su plaćati opću vodnu naknadu u visini od 0,5% od osnovice koju čini neto plata zaposlenika u radnom odnosu (na neodređeno i na određeno vrijeme) i naknadu isplaćenu po osnovu ugovora o djelu”.

Naknada iz tačke 1. stava 1. ovog člana se obračunava na osnovu količine zahvaćene vode izražene u m³. Visina ove naknade može biti različita, zavisno od namjene i kvaliteta vode.

2. Naknada za korišćenje vode za proizvodnju električne energije dobivene korišćenjem hidro energije. Ova naknada se obračunava na osnovu proizvedene električne energije izraženo u kWh .

3. Naknada za zaštitu voda:

(. . .)

• za ispuštanje otpadnih voda. Ova naknada se obračunava na osnovu tereta zagađenja voda izraženog preko EBS; ... ”

Obveznik plaćanja posebnih vodnih naknada je fizičko i pravno lice koje je dužno pribaviti vodnu dozvolu, odnosno vodnu saglasnost za odgovarajuću aktivnost. Visina posebnih naknada propisana je Odlukom o visini posebnih vodnih naknada²⁹¹, koju je donijela Vlada FBiH, a na zajednički prijedlog Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i Federalnog ministarstva okoliša i turizma i uz prethodnu saglasnost Federalnog ministarstva finansija.

Pravilnikom o načinu obračunavanja, postupku i rokovima za obračunavanje i plaćanje i kontroli izmirivanja obaveza na temelju opće vodne naknade i posebnih vodnih naknada (Pravilnik o obračunu vodnih naknada)²⁹² su detaljnije uređena sva pitanja vezana za obračun, plaćanje i kontrolu plaćanja vodnih naknada. Na primjer, tačkom 8. Poglavlja III. A. a) Pravilnika o obračunu vodnih naknada definisano je sljedeće:

“8. Obveznik plaćanja posebne vodne naknade za korišćenje površinskih i podzemnih voda za industrijske procese, uključujući i termoelektrane je fizička i pravna osoba koja vrši zahvatanje vode za potrebe procesa proizvodnje, odnosno fizička i pravna osoba koja vrši zahvatanje i isporuku vode za industrijske procese uključujući i termoelektrane.

Posebna vodna naknada iz stava 1. ove tačke obračunava se množenjem količine zahvaćene vode u obračunskom periodu izražene u m³ sa visinom ove posebne vodne naknade određenoj u tački II podtačka 5. Odluke.²⁹³

²⁹¹“Službene novine Federacije BiH”, broj 46/07, 10/14, 03/16

²⁹² “Službene novine FBiH”, broj: 92/07

²⁹³III. A. a). 8. Pravilnika o obračunu vodnih naknada

Dalje, tačkom 10. Poglavlja III. A. b) Pravilnika je definisan obveznik plaćanja posebne vodne naknade za korištenje hidroenergije i način obračuna naknade na sljedeći način:

“10. Obveznik plaćanja posebne vodne naknade za proizvodnju električne energije dobivene korišćenjem hidroenergije je fizička i pravna osoba koja koristi vodu u hidroelektrani za proizvodnju električne energije”.

Obveznikom iz stava 1. ove tačke smatra se fizička i pravna osoba koja sa teritorije Bosne i Hercegovine u Federaciji Bosne i Hercegovine isporučuje vodu za proizvodnju hidroenergije u hidroelektrani koja se nalazi u drugoj državi.

Posebna vodna naknada iz stava 1. i 2. ove tačke obračunava se množenjem ukupne količine proizvedene električne energije u obračunskom periodu izražene u kilovat-satima (kWh) sa visinom ove posebne vodne nakande određenoj u tački III. Odluke.

10.7.2. Kantoni

Član 74. Zakona HNK propisuje i obavezu plaćanja naknade od posebnog značaja za HNK u slučaju “korištenja vodnih snaga za proizvodnju električne energije i druge pogonske namjene”²⁹⁴ ukoliko proizvođači električne energije, koji djelatnost obavljaju na području HNK, ne plaćaju koncesionu naknadu, odnosno nisu uvedeni u sistem plaćanja koncesione naknade po važećim propisima o koncesijama u FBiH, a što je slučaj sa određenim brojem hidroelektrana u FBiH, sagrađenih u periodu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Član 74. Zakona HNK glasi:

“Član 74.

(Kantonalna naknada od posebnog značaja za HNK)

(1) Za korisnike općih dobara definisanih u članu 21. stav 2) koji iste koriste bez plaćanja koncesione naknade, a svoju djelatnost obavljaju na području HNK, ovim Zakonom utvrđuje se obaveza plaćanja kantonalne naknade od posebnog značaja za HNK.

(2) Kantonalna naknada od posebnog značaja za HNK se utvrđuje:

a) za proizvodnju električne energije i druge pogonske namjene u visini od 0,005 KM/kWh proizvedene električne energije i

²⁹⁴Član 21. (2) Zakona HNK

b) za korištenje vode za tehnološke potrebe u visini od 0,005 KM/m³ zahvaćene vode

(3) Navedena naknada uplaćivat će se mjesečno po osnovu proizvedene električne energije, odnosno po količini zahvaćene vode na vodozahvatu na depozitni račun Ministarstva finansija HNK kao javni prihod, ekonomski kod 722421 i budžetska organizacija 3701001.29

(4) Obračunavanje i plaćanje naknade od posebnog značaja za proizvodnju električne energije i korištenje površinskih i pozemnih voda u tehnološke potrebe vrši se mjesečno, do 15. u mjesecu za prethodni mjesec, za proizvedenu električnu energiju odnosno zahvaćene količine vode.

(5) Prihodi naplaćeni po osnovu kantonalnih naknada iz stava (2) ovog člana koriste se za potrebe Budžeta HNK.

(6) Kontrolu ispravnosti utvrđivanja količina koje čine osnovicu za obračunavanje i plaćanja naknade od posebnog značaja kao i kontrolu pravilnog obračunavanja i plaćanja naknade od posebnog značaja vršit će vodna inspekcija.

(7) Za neplaćanje naknade od posebnog značaja za HNK vodni inspektor izdaje rješenje o obavezi plaćanja na koje žalba ne odlaže izvršenje rješenja.

(8) Ako obveznik plaćanja naknade ne obračuna ili ne uplati naknadu iz stava 1. ovog člana, inspektor koji je izvršio kontrolu uplate sredstava podnosi kod nadležnog Suda prijedlog za prinudno izvršenje ove novčane obaveze, po konačnosti i izvršnosti rješenja o uplati sredstava koje je ispostavio obvezniku.

(9) Danom stupanja na snagu ugovora o koncesiji za korištenje općih dobara iz stava (1) ovog člana korisniku prestaje obaveza plaćanja naknade od posebnog značaja za HNK”.

Predstavnici organa vlasti HNK ističu da, iako utvrđena Zakonom HNK, ova odredba ne propisuje nikakvu zasebnu vrstu vodne naknade, već potpuno drugu obavezu plaćanja naknade od značaja za HNK, koja po svojoj prirodi ima drugačiji karakter i odnosi se na proizvođače električne energije koji djelatnost obavljaju na području HNK, a ne plaćaju koncesionu naknadu po važećim zakonima o koncesijama u FBiH.²⁹⁵

²⁹⁵Predstavnik HNK u FBiH Podgrupi za upravljanje vodama, koju su činili predstavnici nadležnih institucija za sektor voda sa nivoa FBiH i četiri kantona – SBK, HNK, TK i ZDK, nije podržao ovu analizu jer dokument sadrži informaciju o ovoj naknadi za koju predstavnik HNK smatra da ne treba biti uključena.

Predstavnici Javnog preduzeća EP HZHB, pak, postavljaju pitanje opravdanosti primjene odredbe člana 74., stav 2., tačka a) Zakona HNK, koja se odnosi na njihovu obavezu plaćanja naknade od posebnog interesa za kanton za pumpnu hidroelektranu²⁹⁶ HE Čapljina “za proizvodnju električne energije i druge pogonske namjene u visini od 0,005 KM/kWh proizvedene električne energije”, a koja se u skladu sa stavom 3. ovog člana plaća “mjesečno po osnovu proizvedene električne energije, odnosno po količini zahvaćene vode na vodozahvatu”. Naime, kod ove vrste hidroelektrana – pumpnih HE – voda konstantno cirkulira iz gornjeg (višeg) kompenzacionog bazena u donji (niži) kompenzacioni bazen i obrnuto te se za proizvodnju električne energije koristi ista voda. Stoga, predstavnici JP HZHB smatraju da ovo Društvo treba biti oslobođeno od plaćanja naknade od posebnog značaja za HNK za proizvedenu električnu energiju za vodu koja se crpnim pogonom vratila iz donjeg u gornji kompenzacioni bazen, zato što je za tu vodu već jednom plaćena naknada na zahvatu kada je prvi put korištena za proizvodnju električne energije.

Drugi kantonalni zakoni koji su bili predmet ove analize – zakoni SBK, TK i ZDK ne sadrže ovakvu odredbu.

10.8. EKOLOŠKI PRIHVATLJIV PROTOK

Ekološki prihvatljiv protok je jedan od važnih uslova za hidroenergetska postrojenja. Za hidroenergetska proizvodna postrojenja, pitanje ekološki prihvatljivog protoka predstavlja kvantitativni parametar koji je veoma bitan za zaštitu životne sredine i očuvanje vodenih ekosistema.

Ekološki prihvatljivi protok se utvrđuje na osnovu sprovedenih istražnih radova i u skladu sa metodama za njegovo određivanje koje su definisane podzakonskim aktom, uzimajući u obzir specifičnosti lokalnog ekosistema i sezonske varijacije protoka. U Federaciji BiH, ekološki prihvatljiv protok, kao i dobar ekološki potencijal, utvrđuje se u skladu sa Pravilnikom o načinu određivanja ekološki prihvatljivog protoka vode.²⁹⁷ U RS-u ovakav Pravilnik nikada nije donesen.

²⁹⁶Pumpna HE je vrsta hidrolektre koja proizvodi električnu energiju iz dva bazena smještena na različitim nivoima na način da se u različitim vremenskim periodima u toku 24 sata najprije koristi voda za proizvodnju električne energije iz gornjeg (višeg nivoa) bazena po zahvatu, a potom se ta ista voda koristi za proizvodnju električne energije na način da se ispumpava iz donjeg bazena u gornji.

²⁹⁷“Službene novine FBiH”, br. 4/13, 56/16.

10.9. ZAKLJUČCI

- Oblast upravljanja vodama je važna za BiH (i FBiH) zbog položaja zemlje, duge granice sa susjednim zemljama koje čine rijeke koje pripadaju međunarodnim slivovima (Sava i Dunav), odnosno zbog pripadnosti rijeka u BiH (i FBiH) slivovima Crnog i Jadranskog mora što upravljanju ovim rijekama daje posebnu međunarodnu dimenziju i značaj. Iako je BiH ratifikovala brojne međunarodne konvencije iz ove oblasti, provedba međunarodnih obaveza u praksi je otežana i usporena. Upravljanje vodama u BiH je dodatno usložnjeno zbog administrativnog ustrojstva zemlje na entitete (i kantone u FBiH) i BD, odnosno brojnih administrativnih nivoa vlasti koji proizilaze iz ustavnog uređenja zemlje. Pored toga, pomanjkanje kapaciteta na nivou države i loša koordinacija između različitih nivoa vlasti, te praktično uspostavljena tri vodna područja rijeke Save, kao dijela međunarodnog sliva rijeke Dunav (FBiH, RS, BD) sa još dva vodna područja međunarodnog sliva Jadranskog mora, koji se nalaze unutar granica BiH, dodatno usložnjava pitanje upravljanja vodama.²⁹⁸ Planovi upravljanja vodama još uvijek nisu doneseni iako je postojala zakonska obaveza da se usvoje do 2012. godine.
- Bilateralni sporazumi koji regulišu pitanja upravljanja vodama u sektoru energetike nisu potpisani ni sa jednom susjednom zemljom tako da sva pitanja korištenja hidropotencijala na pograničnim rijekama, uključujući i postojeće HE, nisu definisana. Odsustvo dogovora sa susjednim državama predstavlja veliku prepreku za realizaciju značajnih hidroenergetskih potencijala na pograničnim rijekama.²⁹⁹
- Entitetski i BD zakoni o vodama regulišu pitanje upravljanja vodama isključivo na svojim teritorijama, stoga ovi zakoni predstavljaju jedine instrumente transpozicije koji moraju biti usklađeni sa ODV i drugim EU direktivama, uključujući i princip upravljanja vodama na nivou riječnog sliva.
- Vodni sektor je izuzetno osjetljive prirode i ima značajne potencijale za uticaj na okoliš/životnu sredinu BiH i drugih zemalja. Zakon o vodama FBiH definiše Strategiju upravljanja vodama kao dio Strategije zaštite okoliša/životne sredine. Međusobna povezanost pitanja iz ovih oblasti iskazana je usvajanjem EAS BiH³⁰⁰ u kome je upravljanje vodama jedna od komponenti okoliša (ti sektori su: horizontalna pitanja,

²⁹⁸Administrativna podjela Hercegovine koja proizilazi iz entitetske strukture zemlje – zapadna Hercegovina u FBiH i istočna Hercegovina u RS-u; oba područja pripadaju Jadranskom slivu.

²⁹⁹ Stav predstavnika Agencije za vodno područje Jadranskog mora po ovom pitanju je sljedeći: “Pitanje korištenja hidropotencijala za proizvodnju električne energije među državama se rješava bilateralnim sporazumima kojima se regulira izgradnja i raspodjela energije, uz poštivanje svih zakonskih odredbi država potpisnica takvog sporazuma, pa tako i zakonskih odredbi iz oblasti upravljanja vodama”.

³⁰⁰Strategija aproksimacije propisa pravnoj stečevini eu u oblasti zaštite okoliša/životne sredine bosne i hercegovine (eas – bih); vijeće ministara bih, maj 2017, st. 102 i 103.

upravljanje vodama, upravljanje otpadom, kvalitet vazduha i klimatske promjene, industrijsko zagađenje, hemikalije, zaštita prirode i smanjenje buke) u svrhu korištenja sredstava IPA II za period 2018.–2020. kroz planske dokumente.

- U skladu sa rješenjima propisanim Zakonom FBiH, investitori koji grade termoelektranu ili hidroelektranu, odnosno neko drugo elektroenergetsko postrojenje u FBiH, za koje se u konkretnom slučaju utvrdi da će obavljati aktivnosti za koje su potrebni vodni akti, trebaju pribaviti vodne akte: prethodnu vodnu saglasnost, vodnu saglasnost i vodnu dozvolu, koji se pribavljaju u postupcima izdavanja urbanističke saglasnosti, odobrenja za građenje i odobrenja za upotrebu, respektivno za svaku aktivnost za koju je Zakonom propisana obaveza pribavljanja vodnih akata, a koja se odnosi na planirani zahvat. U određenom broju slučajeva to može da znači i pribavljanje vodnih akata od dva ili čak tri organa, shodno podijeljenoj nadležnosti za izdavanje vodnih akata.³⁰¹
- Zakon o vodama FBiH je dobro definisao brojna pitanja izdavanja vodnih akata u FBiH poput saradnje organa u postupku izdavanja vodnih akata, obavještanja zainteresiranih strana i javnosti, kao i pitanje podjele nadležnosti za izdavanje vodnih akata. Po pitanju preciznosti podjele nadležnosti između agencija za vode i kantonalnih organa, sektor voda je bolje uređen sektor u FBiH.
- Analizirani kantonalni zakoni su u segmentima koji su bili predmet analize usklađeni sa Zakonom i propisuju ista ili slična rješenja međusobno. Odstupanja postoji u HNK, u pogledu žalbe na upravne akte u prvostepenom postupku koja se izjavljuje Vladi HNK, dok je u ostalim kantonima kao drugostepeni organ propisano nadležno Federalno ministarstvo. Isto tako, samo u Zakonu HNK je propisana obaveza plaćanja naknade od značaja za HNK.³⁰² Primjena ove odredbe Zakona HNK u praksi nepovoljna je za pumpne hidroelektrane (poput HE Čapljina) koje plaćaju ovu naknadu dva puta za istu vodu koju koriste za proizvodnju električne energije u dva odvojena bazena.

³⁰¹ U toku izgradnje HE Janjići, investitor je trebao pribavljati vodne akte za sljedeće aktivnosti: i) zahvatanje vode u svrhu proizvodnje električne energije; ii) za snabdijevanje vodom i ispuštanje sanitarno-fekalnih voda. Vodne akte za aktivnosti pod i) je pribavljao od Agencije za vodno područje rijeke Save, a za aktivnosti pod ii) od nadležnog ministarstva za vode u ZDK.

³⁰² Iako je plaćanje ove naknade propisano Zakonom o vodama HNK, predstavnici HNK ističu da ova odredba ne propisuje obavezu plaćanja vodne naknade već posebnu vrstu naknade koja je uvedena za proizvođače električne energije u HNK, koji nisu uvedeni u sistem plaćanja koncesione naknade. Naknada je u cjelosti prihod budžeta HNK.

- Pitanje vodnih naknada je definisano Zakonom FBiH, Pravilnikom o obračunu vodnih naknada te Odlukom o visini posebnih vodnih naknada. Tako su termoelektrane i hidroelektrane (ili druga elektroenergetska postrojenja ako je njihova obaveza utvrđena u konkretnom slučaju) obveznici plaćanja vodnih naknada u zavisnosti od aktivnosti koju obavljaju.

10.10. PREPORUKE

- Zbog međunarodnog karaktera upravljanja rijekama u BiH, jedan od prioriteta u sektoru voda u BiH treba biti usvajanje planova upravljanja vodama kao i jačanje nadležnog odjela MVTEO za efikasnu međunarodnu i međuentitetsku saradnju i koordinaciju kako bi FBiH, RS i BD mogli efikasnije izvršavati preuzete međunarodne obaveze. Kako su područja riječnog sliva osnovne jedinice u upravljanju vodama, u BiH će biti potrebno uspostaviti i jasne koordinacione procedure da bi različita administrativna područja riječnog sliva (entitet, kantoni, BD) djelovala zajednički i koordinisano. Cilj kreiranja takvog mehanizma treba biti omogućavanje bržeg i adekvatnog odgovora na postojeće međunarodne obaveze BiH, odnosno na pravno obavezujuće zahtjeve EU u vezi voda. Paralelno sa ovim procesom, nužno je jačanje kapaciteta nadležnih entitetskih institucija i BD, kao i efikasnija saradnja između kantona u FBiH.
- U kontekstu procesa evropskih integracija, potrebno je transponirati u Zakon o vodama FBiH i implementirati EU direktive iz oblasti voda definisane Strategijom aproksimacije propisa pravnoj stečevini EU u oblasti zaštite okoliša/životne sredine BiH (EAS BiH), koju je usvojilo Vijeće ministara BiH maja 2017. u Zakon o vodama FBiH.
- Po pitanju izdavanja vodnih akata, trebalo bi uspostaviti sistem u kome bi se objedinilo izdavanje vodnih akata za sve aktivnosti u jednom zahvatu za koje su potrebni vodni akti u jednom postupku i po mogućnosti kod jednog nadležnog organa. Na ovaj način bi se otklonila postojeća praksa ishodačenja vodnih akata za svaku aktivnost u zahvatu i u postupcima koji se mogu voditi kod različitih nadležnih organa. Primjenom ovih principa postupak bi se značajno skratio i pojednostavio, naročito za kompleksnije zahvate poput izgradnje termoelektrana ili hidroelektrana koje podliježu obavezi pribavljanja vodnih akata za različite aktivnosti propisane Zakonom FBiH.

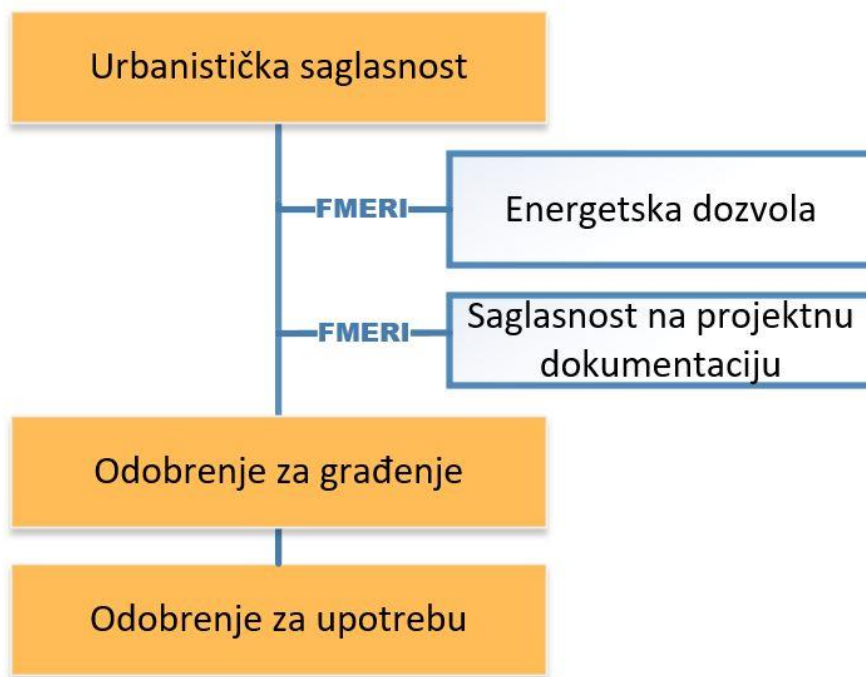
- Radi ujednačavanja uslova za poslovanje na cijeloj teritoriji FBiH, bilo bi dobro sistem žalbi na prvostepena rješenja u HNK uskladiti sa sistemom žalbi u drugim kantonima, kao i odredbu o plaćanju posebne naknade od značaja za HNK regulisati drugim zakonom HNK, jer se ne radi o vodnim naknadama već o obavezi plaćanja druge vrste naknade za potrebe HNK. U isto vrijeme, bilo bi korisno razmotriti postojeću odredbu koja obavezuje pumpne hidroelektrane da plaćaju ovu vrste naknade za istu vodu koju koriste za proizvodnju električne energije u različitom vremenskom periodu.³⁰³

³⁰³ Predstavnici Agencije za vodno područje Jadranskog mora iznijeli su sljedeći stav po ovom pitanju: "S obzirom na to da je odredbama Zakona o vodama HNK koje uređuje ovo pitanje utvrđeno da se obveza plaćanja posebne naknade od značaja za HNK odnosi na korisnike koji opće dobro koriste bez plaćanja koncesione naknade, potrebno je provesti Zakon o koncesijama HNK čime bi se riješio problem ujednačenih uslova poslovanja kao i problem koji je istakla Elektroprivreda HZHB. Ovu naknadu nije potrebno regulirati drugim zakonom, jer nema smisla donositi 'druge zakone' samo zato što se postojeći ne provode (u ovom slučaju: postojeći Zakon o koncesijama HNK)".

**11. PREGLED I ANALIZA POSTUPKA IZDAVANJA
ENERGETSKE DOZVOLE I AKTA O USKLAĐENOSTI
DOKUMENTACIJE SA ZAKONOM O ELEKTRIČNOJ
ENERGIJI I DRUGIM PROPISIMA**

11.1. UVOD

Kako bi izgradili elektroenergetski objekat na području FBiH investitori moraju pribaviti niz dozvola, saglasnosti i drugih upravnih akata koje izdaju različiti organi na svim nivoima vlasti. Među ovim aktima su i Energetska dozvola i Akt (saglasnost) o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji i drugim propisima, koje izdaje Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije (FMERI). Pribavljanje ovih akata (tj. dozvola) uslov je za dobijanje građevinske dozvole za proizvodne elektroenergetske objekte, a oba koraka odlikuje visok stepen složenosti u smislu velikog broja dokumenata koje je potrebno priložiti uz zahtjev ili u pogledu kompleksnih provjera koje prethode izdavanju dozvole. U nastavku ove analize dat je pregled pravnog okvira, sadržaja i uslova za izdavanje ovih dozvola, te su identifikovani ključni izazovi i date preporuke za pojednostavljenje ovih postupaka.



Slika 2 - Faza ishođenja Energetske dozvole i Akta o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH u odnosu na dozvole iz oblasti građenja.

11.2. ENERGETSKA DOZVOLA

Projektovanje i izgradnju elektroenergetskih objekata odlikuje veoma visok stepen kompleksnosti. Prilikom odobravanja izgradnje ovih objekata potrebno je razmotriti veliki broj uticaja koje ovakvi objekti mogu imati. Stoga i odobravanje izgradnje elektroenergetskih objekata predstavlja zahtjevan proces u kome nadležni organi, svaki u okviru svoje nadležnosti, izdavanjem pojedinih dozvola potvrđuju ispunjenje zakonom definisanih uslova za izgradnju objekta. Jedan od ovih dokumenata jeste i energetska dozvola.

Energetska dozvola najčešće se definiše kao upravni akt koji izdaje nadležno ministarstvo i koji prethodi izdavanju građevinske dozvole.³⁰⁴ Ova definicija energetske dozvole određuje njenu pravnu prirodu (upravni akt), te položaj u ukupnom postupku izdavanja dozvola (prethodi izdavanju građevinske dozvole), međutim ne definiše osnovnu svrhu i cilj ove dozvole. Određene naznake o tome koji je cilj i svrha izdavanja ove dozvole proizilaze iz kriterija koje je potrebno zadovoljiti kako bi nadležni organ izdao energetska dozvolu.

Kroz postupak izdavanja energetske dozvole, nadležno ministarstvo, koje ima specifična znanja u sektoru energije važna za odobravanje izgradnje projekata, provjerava ispunjenost niza uslova poput uslova prostornog planiranja, zaštite okoliša, uticaja na energetska sistem, energetske efikasnosti, tehničkih, finansijskih i ljudskih kapaciteta podnosioca zahtjeva i drugo. Izdavanjem energetske dozvole ministarstvo nadležno za energiju na određen način još jednom potvrđuje ispunjenost potrebnih uslova kroz prizmu ovog sektora, prije nego što ministarstvo nadležno za oblast građenja izda građevinsku dozvolu. Tako proizilazi da je svrha ove dozvole da se dodatno razmotri i još jednom provjeri ispunjenost svih specifičnih aspekata i mogućnosti izgradnje ovakvih postrojenja, naročito iz ugla uticaja na energetska sektor. Pored toga, izdavanjem ove dozvole investitoru koji gradi postrojenje na obnovljive izvore energije daju se i određena prava u pogledu priključenja na mrežu i plasman električne energije na tržište.³⁰⁵

Sistem izdavanja energetska dozvola od strane ministarstava nadležnih za oblast energije karakterističan je i za druge države iz okruženja, među kojima su Srbija, Crna Gora i Slovenija.³⁰⁶ Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, nadležnost za izdavanje energetska dozvola proizilazi iz entitetska zakona o električnoj energiji.³⁰⁷

Izdavanje energetska dozvole u FBiH primarno je definisano odredbama Zakona o električnoj energiji u FBiH³⁰⁸ i Uredbom o kriterijima, formi i sadržaju zahtjeva za izdavanje energetska dozvole za izgradnju novih i rekonstrukciju proizvodnih postrojenja³⁰⁹, koju je na osnovu Zakona o električnoj energiji u FBiH usvojila Vlada FBiH.

³⁰⁴ Više o ovome vidjeti: Zakon o električnoj energiji u FBiH kao i Zakon o energetici Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br.145/2014), Zakon o energetici Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 5/16) i Energetski zakon Republike Slovenije ("Službeni list Republike Slovenije", br. 17/14 i 81/15).

³⁰⁵ Imaoci dozvole imaju pravo prednosti u rješavanju zahtjeva za priključivanje na elektroenergetsku mrežu u odnosu na postrojenja koja ne koriste OIE, pravo na otkup električne energije po garantovanim cijenama ili po referentnoj cijeni nakon ispunjenja određenih uslova, te pravo na dobijanje garancije porijekla energije proizvedene iz obnovljivih izvora. Ova prava tipično su navedena u obrazloženjima energetska dozvola u FBiH.

³⁰⁶ U ovim zemljama također je zakonima o energetici definisana obaveza pribavljanja energetska dozvole, a kriteriji za izdavanje, postupak i sadržaj uređeni su zasebnim pravilnicima.

³⁰⁷ Specifičnost sistema u Republici Srpskoj jeste da se ova dozvola naziva dozvolom za izgradnju energetska objekta snage preko 1 MW, te da je izdaje Regulatorna komisija za energetiku, a ne nadležno Ministarstvo.

³⁰⁸ Zakon o električnoj energiji u Federaciji BiH ("Službene novine FBiH", br. 66/13 i 94/15).

³⁰⁹ Uredba o postupku, kriterijima, formi i sadržaju zahtjeva za izdavanje energetska dozvole za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih proizvodnih postrojenja ("Službene novine FBiH", 27/14).

11.2.1. Energetska dozvola prema Zakonu o električnoj energiji u FBiH

11.2.1.1. Definicija

U skladu sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH “Energetska dozvola” znači upravni akt koji izdaje FMERI investitoru u postupku prikupljanja potrebnih dozvola za izgradnju proizvodnog elektroenergetskog objekta. Obaveza pribavljanja energetske dozvole definisana je članom 78. Zakona o električnoj energiji u FBiH, u kome se navodi:

*“Član 78.
Izgradnja proizvodnih objekata*

(...)

(4) Izgradnji proizvodnih elektroenergetskih objekata prethodi izdavanje Energetske dozvole utvrđene ovim zakonom”.

Prema navedenom članu, izdavanje energetske dozvole odnosi se samo na izgradnju proizvodnih elektroenergetskih objekata, te su drugi objekti (poput objekata za prenos ili skladištenje električne energije) izuzeti od obaveze pribavljanja ove dozvole.

11.2.1.2. Nadležnost i obaveza pribavljanja energetske dozvole

Nadležnost za izdavanje energetske dozvole vidljiva je iz same definicije ove dozvole kojom je propisano da ona predstavlja upravni akt kojeg izdaje FMERI. Pored toga, članom 78. Zakona o električnoj energiji u FBiH također je određeno kako FMERI ima nadležnost za izdavanje energetske dozvole i onda kada su u pitanju proizvodni objekti u nadležnosti kantona.³¹⁰ Energetsku dozvolu, dakle, u svim slučajevima izdaje FMERI.

Kada je u pitanju instalirana snaga objekata za koje je obavezno pribaviti energetsku dozvolu, zakonom nisu određeni donji niti gornji pragovi. To znači da se u FBiH energetske dozvole izdaju za sve elektroenergetske proizvodne objekte neovisno o njihovoj vrsti i instaliranoj snazi. Ovo rješenje različito je od rješenja koja primjenjuju druge zemlje, u kojima je definisan donji prag za izdavanje ove dozvole.

Tako je Zakonom o energetici Republike Srbije definisano da se energetska dozvola pribavlja za izgradnju objekata za proizvodnju električne energije snage 1 MW i više, uz izuzetak hidroelektrana za koje je energetsku dozvolu potrebno pribaviti neovisno o instaliranoj snazi.

³¹⁰U skladu sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH, nadležnost FBiH za izgradnju i rekonstrukciju postojećih objekata za proizvodnju električne energije obuhvata hidroelektrane instalirane snage iznad 5 MW i nekoliko hidroenergetskih objekata snage veće od po 2 MW, koji slijede jedan iza drugoga na rastojanju od 2 km; termoelektrane i ostala postrojenja sa sagorijevanjem sa toplotnim izlazom od 50 MWt i više; vjetroelektrane instalirane snage od 2 MW i više; solarne elektrane instalirane snage od 1 MW i više; te ostale elektrane instalirane snage od 5 MW i više.

Zakon o energetici Republike Slovenije također sadrži slično rješenje, te se energetska dozvola izdaje samo za objekte koji su priključeni na javnu mrežu i čija instalirana snaga prelazi 1 MW.³¹¹

Važnost postavljanja donjeg praga za obavezu pribavljanja energetske dozvole može se najbolje ilustrovati kroz analizu registra energetske dozvola. Prema podacima iz registra koji vodi FMERI³¹², u trenutku pisanja ovog dokumenta investitorima je izdato ukupno 316 energetske dozvole. Ukoliko se podaci u registru analiziraju prema instaliranoj snazi objekata, vidljivo je kako je od tog broja 297 energetske dozvole izdato postrojenjima čija je instalirana snaga manja od 1 MW, te ukupno 19 energetske dozvole za postrojenja čija je instalirana snaga jednaka ili veća od 1 MW. Zbog nepostojanja donjeg praga, energetske dozvole su primjerice morali pribaviti i investitori koji su gradili malu solarnu elektranu instalirane snage od 0.00648 MW (6 kilovata) ili malu vjetroelektranu snage 0.02 MW (20 kilovata). Pribavljanje energetske dozvole za investitore u ovako mala postrojenja koji postupak ishoda dozvola najčešće prolaze angažovanjem vlastitih resursa i bez stručne i tehničke pomoći, predstavlja veoma zahtjevan korak.

Još jedna specifičnost u sistemu izdavanja energetske dozvole u FBiH jeste i uloga koju u ovom postupku imaju Vlada FBiH i Parlament FBiH. Tako Zakon o električnoj energiji u FBiH definiše da za izdavanje energetske dozvole za postrojenja snage 30 MW i više nadležno ministarstvo mora pribaviti prethodnu saglasnost Vlade FBiH i Parlamenta FBiH, dok je za odobravanje izgradnje objekata za proizvodnju električne energije koji su manji od 30 MW a u nadležnosti su Federacije BiH³¹³ dovoljno pribaviti samo saglasnost Vlade FBiH. Time sam postupak i brzina izdavanja energetske dozvole ovisi i o Vladi FBiH ili Parlamentu FBiH, odnosno o tome koliko dugo će Vladi ili Parlamentu biti potrebno da eventualno da svoj pristanak potreban za izdavanje energetske dozvole. U praksi, ova okolnost značajno utiče na vrijeme potrebno za izdavanje energetske dozvole.

U svrhu analize vremenskog trajanja postupka izdavanja energetske dozvole u tabeli koja slijedi iz registra energetske dozvole izdvojeni su samo podaci o objektima koji su veći od 30 MW, odnosno za čije je odobravanje bila potrebna saglasnost i Vlade FBiH i Parlamenta FBiH.

³¹¹ U entitetu Republike Srpske (BiH) ograničenje instalirane snage vidljivo je već i iz samog naziva energetske dozvole koji glasi – dozvola za izgradnju elektroenergetskih objekata snage preko 1 MW.

³¹² Registar energetske dozvole, FMERI, ažuriran zaključno sa danom 19. 09. 2017. godine, dostupno na url: <http://www.fmeri.gov.ba/registar-energetskih-dozvola.aspx>. Vođenje registra propisano je Uredbom (fusnota 309).

³¹³ Vidi fusnotu broj 310.

Datum upisa u registar (m/d/g)	Datum kompletiranja zahtjeva (m/d/g)	Datum izdavanja Energetske dozvole	Naziv objekta	Snaga (MW)	Vrijeme između kompletiranja zahtjeva i izdavanja dozvole (u danima)
9/6/2012	12/11/2014	6/20/2016	VE DEB. BRDO	54	558
12/23/2015	10/12/2016	3/8/2017	VE MESIHOVINA	50.6	147
11/6/2014	1/8/2015	5/24/2016	VE PODVELEŽJE 1	48	502
4/10/2015	6/2/2015	6/23/2016	VE KUPRES 1	48	387
7/7/2014	1/29/2015	6/14/2016	VE JELOVAČA	36	502
Prosječno vremensko trajanje:					Cca. 13,97 mjeseci

Tabela 7 - Prosječan broj dana potreban za izdavanje energetske dozvole za projekte veće od 30 MW

Iz naprijed navedene tabele vidljivo je da je u slučajevima odobravanja izgradnje objekata većih od 30 MW, za koje nadležno ministarstvo mora pribaviti saglasnosti Vlade FBiH i Parlamenta FBiH, za izdavanje energetske dozvole potrebno u prosjeku približno 14 mjeseci. Primjenom iste metodologije³¹⁴ na projekte čija je instalirana snaga manja od 1 MW dolazi se do podatka da je vrijeme potrebno za izdavanje energetske dozvole za ova postrojenja (za koja nije potrebna saglasnost Vlade FBiH i Parlamenta FBiH) približno 10 mjeseci kraće, te iznosi 4 mjeseca.³¹⁵

Članom 79. Zakona o električnoj energiji u FBiH određeno je kako će se postupak, kriteriji, forma i sadržaj zahtjeva za izdavanje energetske dozvole detaljnije definisati uredbom koju donosi Vlada FBiH.

11.2.2. Energetska dozvola prema Uredbi o kriterijima, formi i sadržaju zahtjeva za izdavanje energetske dozvole za izgradnju novih i rekonstrukciju proizvodnih postrojenja

U martu 2014. godine, Vlada FBiH donijela je Uredbu o kriterijima, formi i sadržaju zahtjeva za izdavanje energetske dozvole za izgradnju novih i rekonstrukciju proizvodnih postrojenja (u daljnjem tekstu: Uredba). Ovom Uredbom propisan je postupak donošenja rješenja po zahtjevu za izdavanje energetske dozvole, kriteriji za odobravanje projekata i izdavanje energetske dozvole,

³¹⁴Za potrebe ove analize napravljena je kalkulacija broja dana između dana kompletiranja zahtjeva od strane investitora i dana izdavanja energetske dozvole za sve projekte u skladu sa podacima dostupnim u Registru energetske dozvole, te je zatim izvedeno prosječno vrijeme trajanja postupka izraženo u danima ili mjesecima. S obzirom na određene nedostatke u Registru energetske dozvole, zbog kojih određeni broj projekata nije bilo moguće uzeti u kalkulaciju, izračun prosječnog vremena predstavlja približnu (ilustrativnu) vrijednost.

³¹⁵Rok za izdavanje energetske dozvole iznosi 3 mjeseca od dana kompletiranja zahtjeva, a FMERI može odlučiti da ovaj rok produži za još dodatna 2 mjeseca.

sadržaj i forma zahtjeva, sadržaj, forma i rok za izdavanje energetske dozvole, zahtjevi za izmjenu, dopunu, obnavljanje, prenos ili oduzimanje energetske dozvole, te vođenje registra.

11.2.2.1. Definicija energetske dozvole

Određena neusklađenost ove Uredbe i Zakona o električnoj energiji u FBiH (Zakon) uočljiva je već u samoj definiciji energetske dozvole. U članu 3. Zakona, energetska dozvola definisana je kao upravni akt koji se izdaje investitoru “*u postupku prikupljanja potrebnih dozvola za izgradnju proizvodnog elektroenergetskog objekta*”. Ova definicija potvrđena je i u članu 78. Zakona koji navodi kako “*Izgradnji proizvodnih elektroenergetskih objekata prethodi izdavanje Energetske dozvole utvrđene ovim zakonom*”.

Međutim, članom 2. Uredbe energetska dozvola definiše se kao dozvola koja “prethodi izgradnji novog ili rekonstrukciji postojećeg postrojenja za proizvodnju električne energije”. Član 4. Uredbe također navodi kako “Pravno ili fizičko lice ne smije graditi nova ili rekonstruisati postojeća postrojenja za proizvodnju električne energije na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine (...) bez prethodno pribavljene energetske dozvole”.

Za razliku od definicije iz Zakona, Uredba dakle predviđa izdavanje energetske dozvole i za slučaj rekonstrukcije postojećih postrojenja. Ova razlika zapravo je vidljiva i iz samog naziva Uredbe (Uredba o kriterijima, formi i sadržaju zahtjeva za izdavanje energetske dozvole za izgradnju novih i rekonstrukciju proizvodnih postrojenja) koji sadrži riječ “rekonstrukcija” te implicira izdavanje dozvole i za slučajeve rekonstrukcije postojećih objekata.

Zakon o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji FBiH³¹⁶ također sadrži definiciju energetske dozvole koja ne navodi postupak rekonstrukcije.³¹⁷

³¹⁶Zakon o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji (“Službeni glasnik RS”, br. 39/13, 108/13 i 79/15).

³¹⁷ U skladu sa članom 3. Zakona o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji “energetska dozvola znači upravni akt koji izdaje Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije investitoru u postupku prikupljanja potrebnih dozvola za izgradnju proizvodnog elektroenergetskog objekta”.

11.2.2.2. Uslovi i kriteriji

Uslovi za izdavanje energetske dozvole definisani su članom 5. Uredbe. Ovaj član navodi kako se energetska dozvola izdaje onom podnosiocu zahtjeva koji ispuni ukupno deset nabrojanih uslova. Svaki od ovih uslova zatim je detaljnije opisan u smislu kriterija na osnovu kojih se razmatra i dokazuje njihova ispunjenost. Uslove i kriterije moguće je rezimirati na sljedeći način:

BR.	USLOV SE ODNOSI NA:	ISPUNJENOSTI USLOVA:
1.	Bezbjedno i nesmetano funkcionisanje elektroenergetskog sistema.	Dokazivanjem da je tehničko-tehnološkim rješenjima za projektovanje, izgradnju i korištenje osigurano bezbjedno funkcionisanje elektroenergetskog sistema i proizvodnog postrojenja, te da je predviđen način obezbjeđivanja uslova za priključenje postrojenja na postojeću mrežu, usklađen sa mišljenjem Nezavisnog operatora sistema BiH i kompanije Elektroprijenos BiH, odnosno prethodna elektroenergetska saglasnost izdata od nadležnog operatora distributivnog sistema, a o mogućnostima i uslovima priključka planiranog proizvodnog objekta na elektroenergetski sistem.
2.	Lokaciju i upotrebu zemljišta na kojoj će se graditi objekat.	Dokazivanjem da je prostorno-planskom dokumentacijom predviđena izgradnja postrojenja na planiranoj lokaciji i da nema ograničenja u pogledu korištenja zemljišta, voda i drugih resursa.
3.	Vrstu i korištenje primarnih energenata.	Dokazivanjem da su tehničko-tehnološkim rješenjem predviđeni i analizirani uslovi racionalnog korištenja primarnih izvora, te da nema ograničenja u pogledu korištenja primarnih izvora energije za proizvodnju električne energije.
4.	Zaštitu okoliša.	Dokazivanjem da je izvršena procjena uticaja proizvodnog objekta na okoliš ili urađena analiza mogućih negativnih posljedica planiranog objekta na klimu, zemljište, vodu, floru i faunu, kulturno-historijska dobra sa prijedlogom mjera zaštite okoliša, prirodnih i kulturno-historijskih dobara.
5.	Mjere zaštite zdravlja ljudi i bezbjednost ljudi i imovine.	Dokazivanjem da je izvršena globalna procjena mogućeg uticaja proizvodnog postrojenja na zdravlje stanovišta štetnosti gasova i drugih materija i da se tehničko-tehnološkim rješenjima sprječava štetan uticaj, te da su

		predviđene protivpožarne mjere i mjere zaštite od eksplozija i sličnih nezgoda.
6.	Energetsku efikasnost.	Dokazivanjem da je tehničko-tehnološkim rješenjem proizvodnog postrojenja predviđen optimalan stepen energetske efikasnosti opreme za rad, te energijske efikasnosti samog postrojenja.
7.	Karakteristike podnosioca zahtjeva, kao što su: tehničke, ekonomske i finansijske sposobnosti.	Tehnička sposobnost ocjenjuje se na osnovu dokaza o tehničkoj opremljenosti i opremi koja će se koristiti, te iskustva u projektovanju i upravljanju postrojenjem. Finansijska sposobnost ocjenjuje se na osnovu dokaza o načinu obezbjeđivanja sredstava. Raspoloživost ljudskih resursa, posjedovanje znanja i organizacione strukture ocjenjuje se na osnovu podnesenih dokaza.
8.	Doprinos proizvodnog objekta za ispunjenje ciljeva Federacije, odnosno Bosne i Hercegovine u cjelini, u povećanju udjela energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj finalnoj potrošnji energije.	Dokazuje se kada se energetska dozvola izdaje sa ciljem da se sva proizvedena energija plasira za potrebe snabdijevanja krajnjih kupaca na domaćem tržištu i na taj način učestvuje u ispunjenju nacionalnog cilja u korištenju obnovljive energije.
9.	Doprinos proizvodnog kapaciteta u smanjenju emisije stakleničkih i štetnih gasova i čestica.	Dokazuje se da je tehničko-tehnološkim rješenjem obuhvaćen proračun smanjenja, odnosno povećanja emisija stakleničkih i štetnih gasova i čestica.
10.	Prestanak rada proizvodnog postrojenja i odlaganje otpada.	Dokazivanjem da su u tehničko-tehnološkim rješenjima sadržani planovi za odlaganje svog otpada koji nastaje tokom izgradnje, korištenja i uklanjanja proizvodnih postrojenja i vraćanja zemljišta u prvobitno stanje.

Tabela 8 - Uslovi i kriteriji za izdavanje energetske dozvole

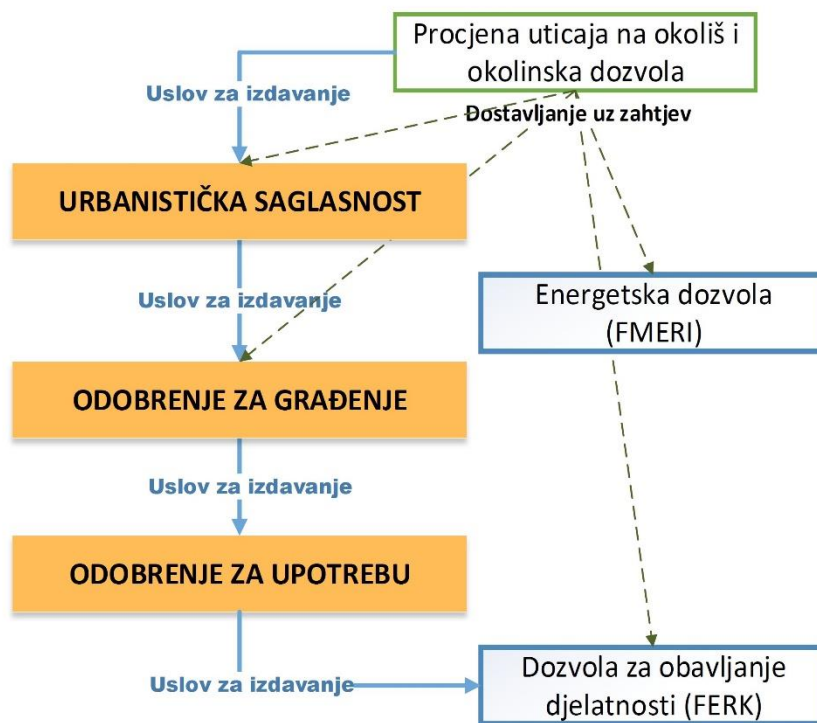
Iz prethodne tabele vidljivo je kako je postavljen veliki broj uslova i potrebnih dokaza za izdavanje energetske dozvole. Ukoliko se pojedini uslovi za izdavanje energetske dozvole analiziraju u odnosu na druge faze koje investitor mora proći u postupku izdavanja dozvola, može se zaključiti kako se za izdavanje energetske dozvole zahtijeva ponovno dokazivanje ispunjenosti uslova koji su već ranije morali biti ispunjeni ili će se svakako još jednom razmatrati u nastavku postupka prilikom izdavanja građevinske dozvole.

Tako je jedan od uslova koji je postavljen dokazivanje da je prostorno-planskom dokumentacijom predviđena izgradnja postrojenja na planiranoj lokaciji i da nema ograničenja u pogledu korištenja

zemljišta, voda i drugih resursa. Ovaj uslov već je ranije razmatran od strane drugih nadležnih organa u postupcima izdavanja urbanističke saglasnosti i vodnih akata, a bez ispunjenja ovih uslova investitor ne može u nastavku postupka dobiti građevinsku dozvolu.

Kada je u pitanju ispunjavanje uslova zaštite okoliša, ovo pitanje je također već razmatrano u ranijem postupku izdavanja dozvola. Bez provođenja postupka procjene uticaja na okoliš i pribavljanja okolišne dozvole investitor u skladu sa propisima o građenju i zaštiti okoliša ne može dobiti urbanističku saglasnost, pa su uslovi zaštite okoliša već u ovoj fazi razmatrani. Pored toga, ispunjenjem uslova zaštite okoliša uslovljeni su i drugi koraci u nastavku postupka ishođenja dozvola.

Radi lakšeg shvatanja, na ilustraciji koja slijedi prikazan je međusobni odnos povezanosti i međusobne uslovljenosti određenih dozvola iz oblasti građenja, zaštite okoliša i energetskog sektora:



Slika 3 - Međusobni odnos i uslovljenost energetske, okolišne i drugih dozvola.

Iz prikaza je vidljivo da uslovi zaštite okoliša moraju biti zadovoljeni već u ranijem postupku pribavljanja urbanističke saglasnosti, pa je stoga nejasno zbog čega je i u fazi izdavanja energetske dozvole još jednom potrebno dokazivati ispunjenost ovog uslova. Tim više jer investitor i nakon pribavljanja energetske dozvole ponovo mora dokazivati ispunjenost uslova zaštite okoliša i u

postupku pribavljanja građevinske dozvole³¹⁸ i u postupku pribavljanja dozvole za rad za proizvodnju električne energije koju izdaje Regulatorna komisija za energiju u FBiH.³¹⁹

Slične usporedbe i zaključci mogu se izvesti i za određeni broj drugih uslova koji su postavljeni za izdavanje ove dozvole. Tako su bezbjedno i nesmetano funkcionisanje postrojenja, njegovo priključenje na mrežu i doprinos smanjenju stakleničkih gasova također razmatrani u drugim fazama postupka, prilikom izrade i revizije projektne dokumentacije, u skladu sa uslovima koje su u ovu svrhu izdali nadležni organi.

Činjenica da se veliki broj uslova, koji su trebali biti riješeni u ranijim fazama postupka, ponovo razmatraju prilikom izdavanja energetske dozvole može se u određenoj mjeri opravdati specifičnostima izgradnje energetske infrastrukturnih objekata. Kako je rečeno u uvodnom izlaganju, projektovanje i izgradnju ovih postrojenja odlikuje veoma visok stepen kompleksnosti, zbog čega je u postupku izdavanja dozvola potrebno zadovoljiti veliki broj specifičnih tehničkih uslova. Zbog nedostatka kapaciteta ili potrebnog tehničkog znanja u institucijama koje izdaju dozvole, u praksi su se dešavale situacije da investitori dobiju građevinsku dozvolu, a da prethodno nisu zadovoljeni svi uslovi u pogledu prostornog planiranja, zaštite okoliša, zdravlja ili bezbjednosti, priključenja na mrežu i drugo. Zbog toga, prilikom izdavanja energetske dozvole ministarstvo nadležno za energiju ponovo ocjenjuje veliki broj uslova, primarno kroz prizmu uticaja na elektroenergetski sistem. Ova činjenica, međutim, uzrokuje određeni broj dupliranja u postupku izdavanja dozvola, a u praksi se može postaviti i pitanje kapacitiranosti, pa čak i postojanja nadležnosti, jednog organa za provjeravanje ispunjenosti uslova o kojima su već odlučivali drugi nadležni organi. Pored toga, ovako veliki broj uslova koje je potrebno ispuniti za izdavanje dozvole direktno nalaže i visoku kompleksnost pripreme zahtjeva za njeno izdavanje, na što je ukazano u narednom poglavlju.

³¹⁸ Prema odredbama člana 39. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH ("Službene novine FBiH", 02/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10 i 45/10) okolišna dozvola uslov je za dobijanje urbanističke saglasnosti, a u skladu sa članom 55. uz zahtjev za izdavanje odobrenja za građenje prilažu se sve saglasnosti i dozvole pribavljene u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti za predmetnu građevinu.

³¹⁹ U skladu sa Pravilnikom za izdavanje dozvola ("Službene novine Federacije BiH", broj 2/17) koji je usvojila Regulatorna komisija za energiju u FBiH, jedan od kriterija za izdavanje dozvole za obavljanje elektroprivrednih djelatnosti jeste i pribavljanje okolišne dozvole, te se ona prilaže uz zahtjev za izdavanje ove dozvole.

11.2.2.3. Postupak

Postupak pripreme zahtjeva i izdavanja energetske dozvole veoma je složen, naročito u pogledu dokumentacije koju investitor mora dostaviti uz zahtjev za izdavanje ove dozvole. Postupak se pokreće na osnovu zahtjeva investitora, koji se podnosi na propisanom obrascu nazvanom Prilog 1³²⁰, na kome je potrebno unijeti veliki broj podataka o podnosiocu zahtjeva, osnovne tehničke podatke, podatke o lokaciji i vrsti elektrane, opis proizvodnog dijela, opis priključka na elektroenergetski sistem, podatke o kupcima, te ukupno 8 izjava kojima se dokazuju određena pitanja.

Uz ovako popunjen zahtjev potrebno je priložiti ukupno 21 dokument kao dokaze o ispunjavanju svih postavljenih uslova. Među dokumentima koje je potrebno priložiti uz zahtjev su: potvrda o upisu u sudski registar, statut, izjava o strukturi finansiranja, finansijski izvještaji, uvjerenja o nekažnjavanju, studija isplativosti, druge pribavljene dozvole, dokaz o riješenim imovinsko-pravnim odnosima, dokazi o tehničkim i finansijskim mogućnostima i dr.

Za neke od nabrojanih dokumenata koji se traže dalje je propisana i tačna forma tj. obrazac koji se mora popuniti uz dostavljanje dokaza. Tako je npr. za finansijske podatke potrebno dostaviti kompletne godišnje izvještaje o finansijskom poslovanju za posljednje tri godine, zajedno sa revizorskim izvještajima, te popuniti obrazac Prilog 2 u kome je potrebno navesti finansijske indikatore za prethodne tri godine (izračunati i unijeti koeficijente likvidnosti, solventnosti, stope profita, tekuću aktivu, pasivu i druge podatke). Jedan od dokumenata koje je potrebno priložiti jesu i informacije u vezi rukovodeće i organizacione strukture investitora. I za ovaj dio potrebno je popuniti zaseban prilog (Prilog 3) koji sadrži tabelu sa ukupno 26 stavki koje je potrebno popuniti i uz njih dostaviti određene dokaze.

Osim nabrojanog 21 dokumenta koje je potrebno dostaviti, kao i posebnih obrazaca koji se popunjavaju, Uredba navodi kako podnosilac zahtjeva (investitor) mora dostaviti *“bilo koje druge informacije za koje Ministarstvo smatra da su potrebne da se donese odluka po zahtjevu”*.³²¹

Konačno, Uredbom je propisano i kako se svi dokazi moraju dostaviti u originalnim primjercima ili ovjerenim kopijama te ne smiju biti stariji od 60 dana, a podnosilac zahtjeva (investitor) dužan je uz sve potrebne podatke dostaviti i potpisanu izjavu o tačnosti dostavljenih podataka u formi koja je data u Prilogu 4. Popunjavanjem ovog priloga investitor pod punom materijalnom i

³²⁰Prilog 1 Uredbe – Obrazac Z1 – “Zahtjev za izdavanje energetske dozvole” u Sekciji B1 navodi kako je uz zahtjev za izdavanje energetske dozvole potrebno priložiti i građevinsku dozvolu. Ova odredba suprotna je zakonom slijedu ishoda dozvola koji je ustanovljen zakonom, a prema kome izdavanje energetske dozvole prethodi izdavanju građevinske dozvole. Za više informacija i detaljnije pojašnjenje ovoga problema, vidi USAID EIA Studiju slučaja izgradnje biogasnog postrojenja “Spreča 1”, dostupnu na web stranici USAID EIA Projekta.

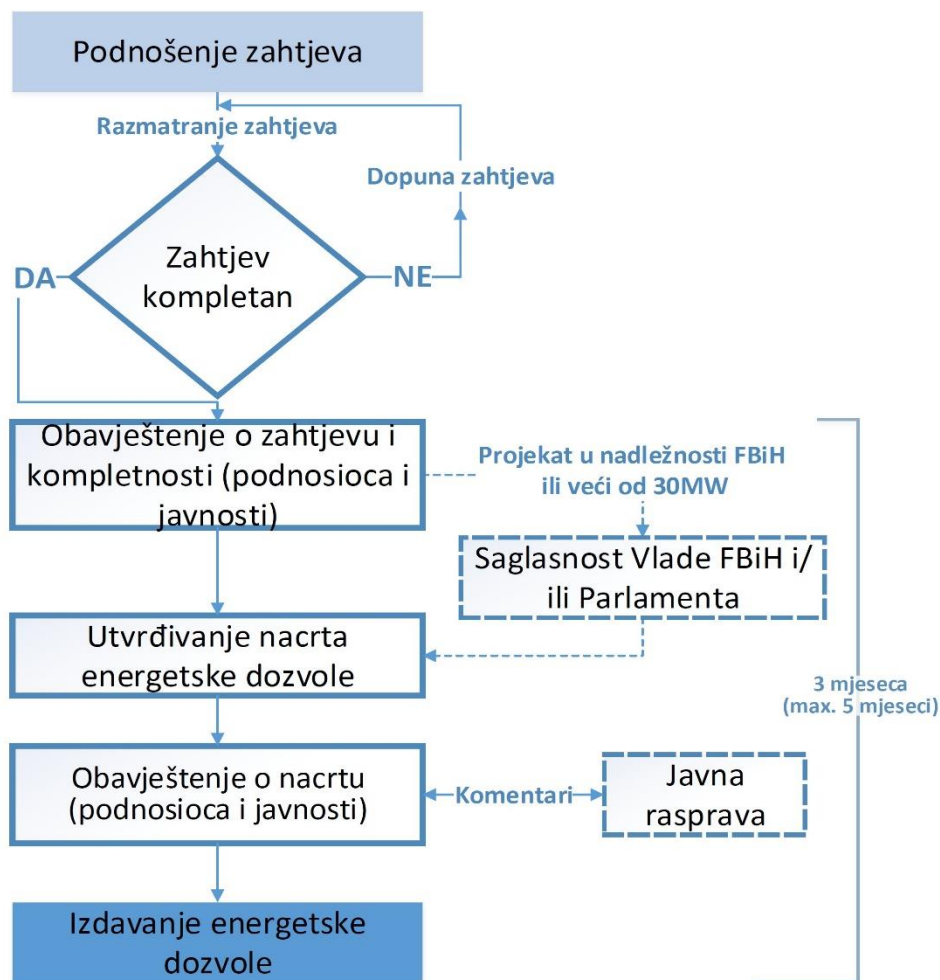
³²¹ Član 16. Stav (4) tačka v) Uredbe o postupku, kriterijima, formi i sadržaju zahtjeva za izdavanje energetske dozvole za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih proizvodnih postrojenja (“Službene novine FBiH”, br. 27/14).

krivičnom odgovornošću izjavljuje da su svi podaci navedeni i dostavljeni u prilogu zahtjeva istiniti i tačni.

Ovako složen i zahtjevan način pripreme zahtjeva za izdavanje dozvole i prikupljanja potrebnih dokumenata naročito je nepovoljan za manje investitore u mala postrojenja koji nemaju veliko iskustvo u postupku ishođenja dozvola. Iz podataka navedenih u registru energetske dozvola može se zaključiti kako investitori često moraju dopunjavati inicijalno podneseni zahtjev za izdavanje ove dozvole. Usporedbom datuma podnošenja zahtjeva za upis u registar (tj. datuma inicijalnog podnošenja zahtjeva) i datuma kada je zahtjev označen kao kompletiran vidljivo je kako je investitorima u velikom broju slučajeva potrebno i više mjeseci da kompletiraju inicijalno podneseni zahtjev.

Nakon podnošenja zahtjeva od strane investitora, FMERI provjerava kompletnost zahtjeva, eventualno traži od podnosioca da dopuni zahtjev, te zatim putem dnevnih novina i svoje web stranice obavještava podnosioca i javnost o primljenom zahtjevu. Za projekte koji su veći od 30 MW, FMERI pribavlja saglasnost Parlamenta FBiH i Vlade FBiH, a za projekte koji prema Zakonu o električnoj energiji u FBiH spadaju u nadležnost Federacije BiH a manji su od 30 MW potrebno je pribaviti saglasnost Vlade FBiH. FMERI, zatim, priprema nacrt energetske dozvole, obavještava javnost i investitora o nacrtu dozvole, održavanju javne rasprave i načinu dostavljanja komentara te na kraju postupka izdaje energetske dozvolu.

Postupak se grafički može prikazati kako slijedi:



Slika 4 - Postupak izdavanja energetske dozvole

Rok za izdavanje energetske dozvole je 3 mjeseca računajući od dana kada je zahtjev investitora kompletiran, a FMERI ovaj rok može produžiti i za još dodatna 2 mjeseca. Rok važenja energetske dozvole iznosi najduže 5 godina. Uredbom je određeno kako se produženje trajanja energetske dozvole odvija po istom postupku i uslovima koji su propisani za izdavanje nove energetske dozvole. Tako investitor koji želi produžiti važenje energetske dozvole mora proći isti postupak dokazivanja ispunjenosti svih uslova koji su postavljeni za izdavanje energetske dozvole.

11.2.2.4. Pravo žalbe

Protiv rješenja koje FMERI donosi u postupku izdavanja energetske dozvole (o izdavanju, izmjeni, odbijanju, dopuni dozvole) ne može se uložiti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda.

11.3. AKT O USKLAĐENOSTI PROJEKTNE DOKUMENTACIJE SA ZAKONOM O ELEKTRIČNOJ ENERGIJI U FBiH I DRUGIM PROPISIMA

Provjera usklađenosti projektne dokumentacije sa zahtjevima koji proizilaze iz zakona i podzakonskih propisa općenito je obavezan korak u postupku izgradnje svih vrsta objekata. Ovakva provjera tipično je vezana i odvija se u postupku izdavanja dozvola iz oblasti građenja. Investitor u postupku ishođenja dozvola dobija specifične uslove u skladu sa kojima razvija projektну dokumentaciju, a nadležni organi zatim izdavanjem saglasnosti potvrđuju da je projektна dokumentacija izrađena u skladu sa postavljenim uslovima.

Elektroenergetski objekti, pored redovnih provjera projektne dokumentacije, moraju proći još jednu provjeru koju vrše ministarstva nadležna za oblast energije i pribaviti saglasnost kojom se potvrđuje usklađenost projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima. Obaveza pribavljanja ove saglasnosti definisana je Zakonom o električnoj energiji u FBiH, te je preciznije definisana u pravilniku koji je usvojio FMERI.

11.3.1. Akt o usklađenosti projektne dokumentacije prema odredbama Zakona o električnoj energiji u FBiH

Pribavljanje akta o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima definisano je članom 101. stav (1) ovoga zakona kako slijedi:

“Član 101.

Dužnosti korisnika odnosno investitora elektroenergetskih objekata i postrojenja

(1) Korisnik, odnosno investitor elektroenergetskih objekata i postrojenja je dužan u postupku pribavljanja rješenja o odobrenju za građenje objekata i postrojenja dostaviti projektну dokumentaciju Ministarstvu ili kantonalnom organu uprave nadležnom za energiju koji, svojim aktom, utvrđuju usklađenost dokumentacije sa ovim zakonom i drugim propisima”.

Prema navedenoj odredbi, investitori imaju dužnost da prilikom izgradnje elektroenergetskih objekata dostave projektну dokumentaciju ministarstvu nadležnom za energiju i pribave “akt”³²² kojim se potvrđuje usklađenost sa zakonom (Zakon o električnoj energiji u FBiH) i drugim propisima. Drugim riječima, FMERI ili kantonalni organ uprave nadležan za energiju ovlašteni su da izvrše provjeru projektne dokumentacije, neovisno o provjeri koju u postupku građenja vrše nadležna ministarstva i ovlaštena lica iz oblasti građenja.

Očigledno je kako je primarna svrha uvođenja još jedne provjere projektne dokumentacije od strane ministarstava nadležnih za oblast energije dodatna kontrola njene usklađenosti sa

³²² Zakon ne sadrži tačan naziv ove saglasnosti. Umjesto toga, korišten je opći termin “akt”. U praksi, nadležni organi ovaj akt nazivaju “saglasnost” te ga izdaju u formi rješenja.

odredbama Zakona o električnoj energiji u FBiH. Međutim, dodavanjem formulacije “i drugim propisima” na kraju prethodno citiranog člana, ostavljena je mogućnost veoma širokog tumačenja obima ove provjere, naročito, jer zakon ne sadrži druge odredbe kojima detaljno određuje sadržaj, postupak i način vršenja ovog pregleda. Definisane ovih pitanja povjereno je FMERI-ju, koje u skladu sa članom 116. stav (10) donosi pravilnik o pregledu i usklađenosti projektne dokumentacije.

Osim navedenih odredbi, Zakon sadrži i kaznenu odredbu, prema kojoj će se elektroenergetski subjekat koji ne postupi prema odredbama člana 101. stav (1), odnosno ne pribavi saglasnost ministarstva na projektnu dokumentaciju, kazniti novčanom kaznom u iznosu od 3 000 KM do 15 000 KM. Time je dodatno istaknuta obaveza i važnost pribavljanja ove saglasnosti.

11.3.2. Akt o usklađenosti projektne dokumentacije prema odredbama Pravilnika o pregledu i usklađenosti projektne dokumentacije

Pravilnik o pregledu i usklađenosti projektne dokumentacije (Pravilnik)³²³ FMERI je usvojio 2014. godine. Ovim pravilnikom propisan je način izvršenja pregleda usklađenosti projektne dokumentacije za poslove gradnje, rekonstrukcije i obnove elektroenergetskih objekata.

Pravilnikom je određeno da je “svrha pregleda projektne dokumentacije izdavanje saglasnosti na projektnu dokumentaciju, kojom se potvrđuje da je ista usklađena sa zakonskim i podzakonskim propisima, važećim standardima, kao i drugim aktima koji uređuju oblast građenja i korištenja zemljišta”.³²⁴ Uočljivo je kako pregled projektne dokumentacije, koji vrši ministarstvo za energiju, prema samoj definiciji njegove svrhe obuhvata i usklađenost sa propisima koji uređuju oblast građenja i korištenja zemljišta, što je materija koja tipično spada u nadležnost ministarstava za prostorno uređenje i građenje.

11.3.2.1. Nadležnost

Prema odredbama člana 101. Zakona, nadležnost za izdavanje ove saglasnosti imaju FMERI i kantonalna ministarstva nadležna za energiju.³²⁵ Prema članu 3. Pravilnika, zahtjev za izdavanje saglasnosti o usklađenosti projektne dokumentacije podnosi se FMERI-ju za objekte koji su u nadležnosti FBiH.³²⁶ U ostalim slučajevima, dakle zahtjev se podnosi kantonalnim ministarstvima nadležnim za energiju. Pravilnik propisuje i da, na zahtjev kantonalnog ministarstva nadležnog za energiju, FMERI može izvršiti pregled i izdati saglasnost i za objekte za koje građevinsku dozvolu izdaje kantonalni organ uprave.

³²³Pravilnik o pregledu i usklađenosti projektne dokumentacije (“Službene novine FBiH”, br. 58/14).

³²⁴Ibid, član 1. Stav (4).

³²⁵ U članu 101. navodi se kako nadležnost za izdavanje ove saglasnosti imaju federalno ili kantonalno ministarstvo nadležno za energiju. Međutim, pojam “saglasnost” u Pravilniku je definisan kao “potvrda koju izdaje Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije” bez navođenja kantonalnog ministarstva nadležnog za energiju.

³²⁶Vidi fusnotu 310.

Stoga proizilazi da ovu saglasnost mogu izdati ili federalno ili kantonalno ministarstvo nadležno za energiju, te da općinski organi nemaju nadležnosti u ovome smislu. Pojedini kantoni nalaze ovakvo rješenje spornim navodeći da ono nije u saglasnosti sa propisima koji definišu oblast građenja, a prema kojima nadležnost u postupku imaju i općinski organi.

U postupku izrade Vodiča za investitore u elektroenergetskom sektoru, USAID EIA Projekat primio je obrazloženo mišljenje Ministarstva za privredu/gospodarstvo Zeničko-dobojskog kantona³²⁷, u kome se između ostalog navodi kako je nadležnost utvrđena Pravilnikom o pregledu i usklađenosti projektne dokumentacije koji je usvojio FMERI suprotna odredbama Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH i Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH, te kako kantonalno ministarstvo nadležno za energiju ne može postupati po zahtjevima iz nadležnosti općina. Ministarstvo za privredu/gospodarstvo Zeničko-dobojskog kantona stoga je donijelo Uputstvo o postupku i načinu davanja saglasnosti na projektnu dokumentaciju za elektroenergetske objekte u kome je propisano da ovo ministarstvo vrši pregled samo za one objekte za koje građevinsku dozvolu izdaje kantonalni nadležni organ.

S obzirom na uputstvo koje je donijelo ovo kantonalno ministarstvo ostavljena je mogućnost da i općinski organi imaju nadležnost za obavljanje ovog pregleda, Općina Visoko je 08. 02. 2016. godine usvojila vlastito uputstvo o pregledu projektne dokumentacije – Uputstvo o postupku i načinu davanja saglasnosti na projektnu dokumentaciju za elektroenergetske objekte u nadležnosti Općine Visoko. Tako je u praksi stvorena nadležnost za obavljanje pregleda projektne dokumentacije na svim nivoima vlasti u FBiH.

Kada je u pitanju vrsta i snaga energetskeg postrojenja, primjetno je kako ni u ovome slučaju, kao i kod postupka izdavanja energetske dozvole, nisu određeni donji pragovi instalirane snage, odnosno obaveza pribavljanja ove saglasnosti važi neovisno od vrste i instalirane snage objekta.

11.3.2.2. Postupak

Zahtjev za izdavanje saglasnosti o usklađenosti projektne dokumentacije podnosi se federalnom ili kantonalnom ministarstvu nadležnom za energiju, a u zahtjevu se navode podaci o objektu i učesnicima u građenju. Pored toga, uz zahtjev je potrebno priložiti jedan primjerak uvezane projektne dokumentacije. Po zaprimanju zahtjeva, ministar donosi rješenje o imenovanju komisije za pregled tehničke dokumentacije, a istim rješenjem određuje se i način realizacije pregleda, visina naknade i taksa za obavljanje pregleda. Vrijeme i mjesto pregleda dogovaraju podnosilac zahtjeva i komisija, a ukoliko se projektna dokumentacija sastoji od više knjiga pregled se može obaviti i u prostorijama podnosioca zahtjeva.

Sam postupak obavljanja pregleda projektne dokumentacije u praksi je veoma zahtjevan, s obzirom na to da je za obavljanje ovakvog pregleda neophodno da komisija koja obavlja pregled

³²⁷ Sugestija na nacrt Vodiča za investitore u elektroenergetskom sektoru u BiH, broj 04-18-22902-1-4-2/16 od 09. 11. 2017. godine.

ima uvid u projektnu dokumentaciju i izvrši njen detaljan pregled. Kada su u pitanju veliki infrastrukturni objekti koji imaju karakter složenih građevina, projektna dokumentacija u pravilu se sastoji od velikog broja knjiga i drugih dokumenata. Na primjer, samo popis projektne dokumentacije vjetroelektrane “Mesihovina” je dokument od preko 20 stranica teksta što je dovoljna ilustracija njene obimnosti, kao i obimnosti pregleda koji je potrebno obaviti da bi se potvrdila njena usklađenost sa zakonima i drugim propisima.

Nakon pregleda projektne dokumentacije, komisija sačinjava zapisnik u kome se navode datum i mjesto pregleda, naziv i adresa investitora, projektanta i revidenta, naziv i oznaka projekta, spisak lica koja su vršila procjenu i drugi propisani podaci. Ukoliko komisija konstatuje da je dokumentacija urađena u skladu sa važećim propisima predlaže da ministar izda saglasnost na istu, a ukoliko se uoče nedostaci, komisija u zapisniku navodi uočene nedostake, te ostavlja razuman rok (maksimalno 60 dana) za otklanjanje ovih nedostataka.

11.3.2.3. Elementi pregleda

Elementi pregleda projektne dokumentacije preciznije su definisani članom 5. Pravilnika na sljedeći način:

“Član 5.

(Elementi pregleda projektne dokumentacije)

(1) Pregled projektne dokumentacije obuhvata sljedeće provjere:

a) usklađenost projektne dokumentacije sa zakonskim, podzakonskim, tehničkim i drugim propisima, standardima, tehničkim normativima i preporukama koji uređuju oblast građenja elektroenergetskih objekata od značaja za Federaciju Bosne i Hercegovine;

b) kompletnost projektne dokumentacije;

c) tehnička kontrola (revizija);

d) procedura izrade projektne dokumentacije.

(2) Za nove proizvodne elektroenergetske objekte, koji kao primarni energent koriste obnovljivu energiju, prilikom pregleda vrši se provjera usklađenosti sa Akcionim planom korištenja obnovljivih izvora energije u Federaciji Bosne i Hercegovine”.

Dakle, Ministarstvo nadležno za energiju pregleda usklađenost, kompletnost, tehničku kontrolu/reviziju i proceduru izrade projektne dokumentacije. Pri tome je sam pojam “projektne dokumentacije” definisan veoma široko i na više različitih načina. Član 1. Pravilnika najprije

navodi kako projektna dokumentacija elektroenergetskog objekta prema redoslijedu izrade može biti a) idejni projekat, b) glavni projekat, c) izvedbeni projekat, d) projekat izvedenog stanja i d) projekat uklanjanja elektroenergetskog objekta, pa proizilazi da pregled obuhvata sve navedene faze. U članu 7. Pravilnika koji nosi naziv “Pregled projektne dokumentacije” dalje se govori samo o pregledu glavnog projekta. Pored toga, u dijelu Pravilnika koji govori o definicijama navode se dvije različite definicije pojma “projektna dokumentacija”. Članom 2. stav (1) tačka k) projektna dokumentacija definisana je kao “*projekat ili skup projekata, grafičkih prikaza, izračuna, elaborata i drugih materijala i akata*“, a zatim je u tački n) navedena još jedna definicija projektne dokumentacije koja glasi “*sistemski uređen skup planova i/ili tehničkih opisa i izvještaja, proračuna, crteža i drugih elemenata kojim se uređuju urbanistička, funkcionalna i tehnička svojstva predviđene konstrukcije kao i obim idejnog i glavnog projekta za dobijanje građevinske dozvole, izvedbenog projekta i projekta izvedenog stanja*”.

S obzirom na više definicija pojma “projektna dokumentacija”, iz čitanja ovog Pravilnika nije moguće jasno zaključiti da li pregled projektne dokumentacije obuhvata samo pregled glavnog projekta ili se uporedo pregleda i ostala projektna dokumentacija.

11.3.2.4. Obim pregleda

Kada je u pitanju definisanje obima pregleda, Pravilnik ne uređuje na sistematičan način svaki od iznad navedenih elemenata pregleda (tačke a) do d) u članu 5. stav (1)). Umjesto toga, u nastavku Pravilnika definisan je pregled glavnog projekta, pregled dokumentacije izrađene u inostranstvu, te pregled tehničke kontrole ili revizije.³²⁸

Pregled glavnog projekta – Članom 7. Pravilnika definisano je da se pregledom glavnog projekta provjerava da li isti sadrži ukupno navedenih 11 stavki: a) naziv i registraciju projektanta, b) urbanističku saglasnost, c) projektni zadatak ovjeren od strane investitora, d) imenovanje odgovornih projektanata, e) izjave o međusobnoj usklađenosti f) opće i posebne uvjete, standarde, norme i propise za objekat ili zahvat koji se vrši na elektroenergetskom objektu, g) izjave o primjeni propisa, standarda i drugih tehničkih preporuka koji uređuju projektovanu aktivnost, h) tehnički opis za sve planirane radove, i) tehničke proračune, j) predmjer i predračun radova, materijala i opreme, te k) ostale dijelove propisane Uredbom o vrsti, sadržaju, označavanju i čuvanju, kontroli i nostrifikaciji investiciono-tehničke dokumentacije (“Službene novine Federacije BiH”, broj 33/10).

Vidljivo je kako provjera sadržaja glavnog projekta obuhvata veliki broj elemenata, zbog čega zapravo ima elemente još jedne revizije glavnog projekta. Posljednja stavka navodi kako se pregledom provjerava i to da li glavni projekat sadrži “*ostale dijelove propisane Uredbom o vrsti,*

³²⁸ Za razliku od ovog Pravilnika, ranije analizirana Uredba o kriterijima, formi i sadržaju zahtjeva za izdavanje energetske dozvole za izgradnju novih i rekonstrukciju proizvodnih postrojenja vrlo jasno navodi uslove koji se moraju ispuniti za izdavanje dozvole, a zatim je svaki od navedenih uslova pobliže obrazložen na sistematičan i hronološki način.

sadržaju, označavanju i čuvanju, kontroli i nostrifikaciji investiciono-tehničke dokumentacije (“Službene novine Federacije BiH”, broj 33/10)”. S obzirom na to da navedena Uredba³²⁹ općenito definiše sve aspekte sadržaja, vrsta, izrade, kontrole i verifikacije projektne dokumentacije i njene dijelove, proizilazi da ministarstva nadležna za energiju zapravo mogu vršiti veoma širok, meritoran (kvalitativan) pregled glavnog projekta u odnosu na uredbu koja primarno spada u oblast prostornog uređenja i građenja (ovu Uredbu donijela je Vlada FBiH, na prijedlog Federalnog ministarstva prostornog uređenja). Iz tog razloga nameće se i pitanje postojanja nadležnosti za obavljanje ovakvog pregleda.

Pregled dokumentacije izrađene u inostranstvu – Članom 8. Pravilnika, definisano je kako se usklađenost projektne dokumentacije izrađene po propisima drugih zemalja vrši nakon postupka nostrifikacije³³⁰, po skraćenom postupku u kome se samo provjerava usklađenost sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i Zakonom o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasnoj kogeneraciji i njihovim podzakonskim aktima i Akcionim planom za korištenje obnovljivih izvora energije u FBiH. Usklađenost sa ostalim propisima samo se konstatuje u skladu sa navodima iz izvještaja o izvršenoj nostrifikaciji.

Dakle, u ovom slučaju je predviđeno da se provjera projektne dokumentacije odvija po skraćenom postupku, zbog toga što je opsežna provjera usklađenosti već ranije obavljena u postupku nostrifikacije, koji vrši ovlašteno pravno lice. Time je već ranije osigurana usklađenost projektne dokumentacije sa svim zakonima i propisima u BiH. Postupak pred ministarstvom nadležnim za energiju stoga je sveden samo na još jednu provjeru usklađenosti sa gore navedenim zakonima iz energetskog sektora.

Analizirajući ovo rješenje, može se postaviti pitanje zašto (analogno postupku nostrifikacije) i redovni postupak projektovanja i revizije projektne dokumentacije nisu dovoljni u smislu provjere usklađenosti projektne dokumentacije, s obzirom na to da i ove poslove mogu obavljati samo ovlaštena pravna lica, koja su za svoj rad odgovorna kao i lica koja vrše nostrifikaciju i koja su također dužna pridržavati se svih zakona, podzakonskih propisa i tehničkih standarda.³³¹

Pregled tehničke kontrole ili revizije – kada je u pitanju pregled tehničke kontrole ili revizije, članom 9. definisano je kako se u procesu provjerava ukupno osam taksativno navedenih stavki: a) da li je revizija urađena u skladu sa Uredbom o vrsti, sadržaju, označavanju i čuvanju, kontroli

³²⁹Uredbu o vrsti, sadržaju, označavanju i čuvanju, kontroli i nostrifikaciji investiciono-tehničke dokumentacije (“Službene novine Federacije BiH”, broj 33/10) donijela je Vlada FBiH, na prijedlog Federalnog ministarstva prostornog uređenja.

³³⁰ Nostrifikacija je postupak utvrđivanja usklađenosti idejnog, glavnog i izvedbenog projekta, izrađenog u inostranstvu, s odredbama zakona, pravilnika, tehničkim propisima, normama i pravilima struke.

³³¹Prema propisima iz oblasti građenja, poslove projektovanja i kontrole/revizije može raditi samo ovlašteno pravno lice koje posjeduje ovlaštenje Federalnog ministarstva prostornog uređenja. Pri tome, lice koje je izradilo projekat mora biti različito od lica koje vrši kontrolu/reviziju projekta. Bez ovako izrađene projektne dokumentacije, nadležni organi iz oblasti građenja ne mogu izdati građevinsku dozvolu, pa je kontrola projektne dokumentacije zapravo već osigurana i u ovome postupku.

i nostrifikaciji investiciono-tehničke dokumentacije (“Službene novine Federacije BiH”, broj 33/10); b) da li je izvršena kontrola usklađenosti projekta sa projektnim zadatkom; c) da li je izvršena kontrola usklađenosti projekta sa zakonskim i podzakonskim propisima, tehničkim propisima, standardima i normativima koji se odnose na projektovanje i građenje elektroenergetskih objekata; d) da li je izvršena kontrola projekta vezano za primjenu rezultata prethodnih radova i rezultata istraživanja potencijala za nove proizvodne objekte; e) da li je izvršena kontrola projekta vezano za predmjer i predračun radova, proračune i podatke o tehničkim i tehnološkim modelima i postupcima primijenjenim za utvrđivanje stabilnosti, sigurnosti, funkcionalnosti i trajnosti elektroenergetskog objekta, predviđenim materijalima, opremi i instalacijama u objektu, i dokaze da je njihov izbor racionalan; f) da li je izvršena kontrola projekta vezano za montaže električnih sklopova i dijelova, te da li su predviđeni na odgovarajući način tehnički uslovi i opisi za izvođenje radova; g) da li je izvršena kontrola projekta vezano za obezbjeđenje tehničkih mjera za zaštitu okoliša i sprečavanje nepovoljnih uticaja na okoliš; h) da li je izvršena kontrola u pogledu međusobne usklađenosti svih dijelova glavnog projekta.

U ovome dijelu je već u prvoj tački navedeno vrlo široko ovlaštenje za provjeru da li je revizija urađena u skladu sa Uredbom o vrsti, sadržaju, označavanju i čuvanju, kontroli i nostrifikaciji investiciono-tehničke dokumentacije, koja kako je ranije navedeno spada u oblast prostornog uređenja i građenja. Pored toga, navedeno je i niz drugih stavki iz kojih je vidljivo kako i pregled postupka revizije (poput pregleda glavnog projekta) nije samo formalne prirode, već se kao i u slučaju pregleda glavnog projekta radi o kvalitativnoj provjeri.

Iz analize svih opisanih elemenata pregleda projektne dokumentacije, vidljivo je kako ministarstvo nadležno za energiju ima ovlasti vršiti veoma široku provjeru projektne dokumentacije. Ova provjera vrši se neovisno o drugim redovnim provjerama koje su obavezne u postupku projektovanja i građenja. Stoga se može zaključiti kako je primarni razlog uvođenja ove provjere nedovoljno kvalitetno izrađena projektna dokumentacija ili nedovoljno kvalitetno obavljen postupak revizije projektne dokumentacije, zbog čega ministarstvo nadležno za energiju ima potrebu još jednom meritorno provjeriti da li ona sadrži sve neophodne elemente.

Međutim, provjera projektne dokumentacije od strane ministarstva nadležnog za energiju vrši se i u postupku izdavanja energetske dozvole, koju izdaje FMERI. Uredbom o izdavanju energetske dozvole³³² u članu 5. definisano je kako “*Pravna i fizička lica koja podnose zahtjev za dobivanje energetske dozvole u skladu sa ovom Uredbom, moraju da obezbjede da projekti, u svim svojim fazama, ispoštuju sve važeće zakone ili propise Federacije i Bosne i Hercegovine, uključujući i primjenu važećih standarda i tehničkih propisa*”. Isti član navodi niz kriterija koje podnosilac mora ispuniti kao uslov za izdavanje energetske dozvole, a koji se ispunjavaju dokazivanjem da je postrojenje projektovano na odgovarajući način. Stoga je očigledno kako je kontrola projektne dokumentacije osigurana i kroz postupak izdavanja energetske dozvole.

³³² Vidi fusnotu 309.

Prema trenutnom pravnom okviru u FBiH, u postupku izgradnje energetskih objekata projektne dokumentaciju kontrolišu a) nadležni organi i ovlaštena lica u postupku građenja, b) ministarstva nadležna za energiju (federalno ili kantonalno ministarstvo) u postupku izdavanja akta o usklađenosti projektne dokumentacije, te c) FMERI u postupku izdavanja energetske dozvole.

11.4. ZAKLJUČCI

11.4.1. Energetska dozvola

- Postupak izdavanja energetske dozvole odlikuje visok stepen kompleksnosti. Prilikom izdavanja ove energetske dozvole nadležno ministarstvo provjerava ispunjenost velikog broja postavljenih uslova koji su važni za bezbjedno i nesmetano funkcionisanje elektroenergetskog sistema. Pored toga, izdavanje ove dozvole uslovljeno je i ispunjavanjem niza drugih uslova, poput uslova korištenja prostora i prirodnih resursa, zaštite okoliša, rješavanja imovinsko-pravnih odnosa i dr. Značajan broj ovih uslova već je ranije razmatran od strane drugih nadležnih organa u ranijim fazama postupka izdavanja dozvola, a ispunjenost ovih uslova nakon izdavanja energetske dozvole potrebno je ponovo dokazivati u svrhu izdavanja građevinske i upotrebne dozvole. Stoga, očigledno je da u ovom pogledu postoji višestruko provjeravanje ispunjenosti istih uslova od strane različitih nadležnih organa.
- Za izdavanje energetske dozvole investitor mora popuniti veoma kompleksan obrazac nazvan Prilog 1, te uz njega dostaviti ukupno 21 dokaz o ispunjenosti postavljenih uslova. Neki od ovih dokaza također se podnose na tačno propisanoj formi tj. obrascu. Tako se prilikom podnošenja zahtjeva osim navedenog obrasca nazvanog Prilog 1 podnose i drugi obrasci – Prilog 2 na kome se popunjava veliki broj finansijskih podataka, Prilog 3 koji sadrži 26 stavki sa informacijama o rukovodećoj i organizacionoj strukturi, te Prilog 4 koji služi kao izjava o tačnosti dostavljenih podataka, sačinjena pod punom materijalnom i krivičnom odgovornosti. Ministarstvo ima ovlasti da zahtijeva i druge dokumente za koje smatra da su važni za donošenje odluke, a svi dokazi moraju biti dostavljeni u originalnim primjercima ili ovjerenim kopijama. S obzirom na ovako kompleksan način pripreme i podnošenja zahtjeva, pribavljanje energetske dozvole važi za jedan od najzahtjevnijih koraka u ukupnom postupku ishođenja dozvola.
- Energetske dozvole u FBiH se izdaju za sve tipove i vrste proizvodnih elektroenergetskih objekata. Donji prag instalirane snage objekata za koje je obavezno pribaviti energetske dozvolu nije utvrđen, zbog čega se energetske dozvole izdaju za sva postrojenja, neovisno o njihovoj instaliranoj snazi. Ova činjenica u praksi rezultira velikim brojem energetske dozvola koje se izdaju malim investitorima. Tako je prema podacima iz registra preko 90% energetske dozvola izdano investitorima za objekte čija je instalirana snaga manja od 1 MW. Obaveza pribavljanja energetske dozvole za sve objekte, neovisno o njihovoj instaliranoj snazi, utiče na kompleksnost ukupnog postupka ishođenja dozvola, naročito kada su u pitanju mala (mikro) postrojenja, za koja bi postupak ishođenja dozvola morao biti pojednostavljen.

- U postupak izdavanja energetske dozvole za postrojenja koja prema instaliranoj snazi spadaju u nadležnosti FBiH³³³ uključena je i Vlada FBiH, a ukoliko se energetska dozvola izdaje za postrojenje instalirane snage veće od 30 MW u postupak je uključen i Parlament FBiH. U slučajevima kada je u postupku izdavanja energetske dozvole potrebno pribaviti saglasnost Vlade FBiH i Parlamenta FBiH, vrijeme izdavanja energetske dozvole značajno je produženo i traje više nego trostruko duže u odnosu na prosječno trajanje postupka izdavanja energetske dozvole za postrojenja instalirane snage manje od 1 MW, kada u postupku ne učestvuju ni Vlada ni Parlament.

11.4.2. Akt o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima

- Pribavljanje akta (tj. saglasnosti) o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima predstavlja obavezan korak u postupku ishoda dozvola za izgradnju energetske infrastrukturnih objekata. Federalno ili kantonalno ministarstvo nadležno za energiju u ovome postupku ima ovlasti vršiti veoma široku provjeru sadržaja, postupka izrade, revizije i nostrifikacije projektne dokumentacije. Ova provjera sadržajno nije ograničena samo na provjeru usklađenosti projektne dokumentacije sa propisima iz energetske oblasti, već podrazumijeva i provjeru usklađenosti projektne dokumentacije sa propisima iz drugih sektora, primarno sektora građevinarstva. S obzirom na navedeno, provjera usklađenosti projektne dokumentacije koju vrši ministarstvo za energiju zapravo ima elemente još jedne revizije projektne dokumentacije, koja se vrši nakon što u redovnom postupku građevinarstva projektnu dokumentaciju izradi ovlaštena projektanta, a zatim revidira ovlaštena revident.
- S obzirom na to da pregled usklađenosti projektne dokumentacije sadržajno obuhvata i provjeru određenih elemenata koji spadaju u oblast građevinarstva, u praksi se javljaju različita tumačenja nadležnosti za obavljanje ovog pregleda. Prema zakonima koji uređuju oblast građevinarstva, projektna dokumentacija se u postupku pribavljanja građevinske dozvole dostavlja nadležnim organima na federalnom, kantonalnom i općinskom nivou vlasti. U ovom slučaju, dakle, nadležnost imaju svi nivoi vlasti. Međutim, Zakon o električnoj energiji u FBiH propisuje da pregled usklađenosti projektne dokumentacije, kao zaseban i odvojen korak, vrše federalno ili kantonalno ministarstvo nadležno za energiju, ne navodeći nadležnost općina. Stoga, pojedini kantoni smatraju kako ovakvo rješenje nije u skladu sa odredbama propisa iz oblasti građevinarstva, te su donijeli vlastite propise prema kojima nadležnost u postupku imaju i općine. Očigledno je kako postoje određene nejasnoće u pogledu nadležnosti za izdavanje ovog akta.

³³³ Postrojenja iz nadležnosti FBiH navedena su u fusnoti 310.

- Pored pitanja postojanja nadležnosti u formalnom smislu (pitanje koji nivo vlasti ima nadležnost), u konkretnom slučaju sporno je i pitanje postojanja stvarne nadležnosti³³⁴ ministarstava nadležnih za oblast energije da ocjenjuju usklađenost projektne dokumentacije sa uredbom iz sektora građenja, koja spada u nadležnosti Federalnog ministarstva prostornog uređenja. Tim više, jer ovaj pregled obuhvata i kontrolu izrade projektne dokumentacije (tj. projektovanja) i kontrolu postupka revizije.
- Pojedine odredbe Pravilnika o pregledu i usklađenosti projektne dokumentacije, kojim je definisan način izvršenja pregleda projektne dokumentacije, nisu dovoljno jasno napisane. Pravilnik ne definiše na strukturiran i dovoljno precizan način svaki od navedenih elemenata pregleda projektne dokumentacije. Pored toga, pravilnik sadrži različite definicije pojma “projektna dokumentacija”, zbog čega je nedovoljno jasno da li je pregledom obuhvaćen samo glavni projekat ili i drugi dijelovi projektne dokumentacije. Kada je u pitanju sam pojam “saglasnosti”, Pravilnik ovu saglasnost definiše kao potvrdu koju izdaje Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, bez navođenja kantonalnih ministarstava, kao što je to slučaj u Zakonu o električnoj energiji u FBiH.
- Provjera projektne dokumentacije osigurana je i u postupku izdavanja energetske dozvole. Za izdavanje energetske dozvole podnosilac zahtjeva mora dokazati da je projektna dokumentacija u svim svojim fazama izrađena u skladu sa važećim zakonima i propisima. Stoga, pribavljanje akta o usklađenosti projektne dokumentacije u određenom smislu predstavlja preklapanje i sa postupkom izdavanja energetske dozvole.
- S obzirom na činjenicu da nadležni organ mora imati uvid u kompletnu projektnu dokumentaciju, sam postupak koji se provodi veoma je zahtjevan. Investitori moraju nadležnom ministarstvu dostavljati projektnu dokumentaciju koja je često veoma obimna, zbog čega je Pravilnikom određeno kako se u opravdanim slučajevima pregled može obaviti i u prostorijama investitora.
- Provjera projektne dokumentacije obavezan je korak u izgradnji, neovisno o vrsti i instaliranoj snazi elektroenergetskog objekta. Kao i u slučaju energetske dozvole, zakonom i pravilnikom nije definisan donji prag za obavezu pribavljanja akta o usklađenosti projektne dokumentacije.

³³⁴Lat. *competentia ratione materiae*.

11.5. PREPORUKE

11.5.1. Energetska dozvola

- U cilju pojednostavljenja postupka izdavanja energetske dozvole, potrebno je razmotriti mogućnosti za smanjenje broja uslova koji su postavljeni za izdavanje ove dozvole. U tom smislu, potrebno je svesti na neophodni minimum ili potpuno eliminirati slučajeve da se od investitora zahtijeva dokazivanje ispunjenosti uslova koji će se svakako ponovno provjeravati u postupku izdavanja drugih dozvola. Ovo se naročito odnosi na ispunjavanje uslova iz drugih sektora koji nisu direktno povezani sa nadležnostima ministarstva za energiju, poput prostornog planiranja, zaštite okoliša, korištenja prirodnih resursa i rješavanja imovinsko-pravnih odnosa. Pored toga, potrebno je smanjiti broj slučajeva kada se meritorno (sadržajno) provjeravaju dokumenti koje su izdali ili verificovali drugi nadležni organi u postupku.
- S obzirom na to da sam postupak pripreme i podnošenja zahtjeva za izdavanje energetske dozvole predstavlja veliki izazov za investitore, potrebno je pojednostaviti i propisane obrasce koji se prilažu prilikom podnošenja zahtjeva. Racionalizacijom i smanjenjem postavljenih uslova za izdavanje energetske dozvole stvorio bi se prostor za značajno pojednostavljenje obrazaca za podnošenje zahtjeva i smanjenje broja informacija koje se u njih upisuju. Iz obrasca zahtjeva za izdavanje energetske dozvole potrebno je u potpunosti izostaviti Prilog 2 u kome je potrebno navesti finansijske indikatore za prethodne tri godine, te Prilog 3 koji sadrži informacije u vezi rukovodeće i organizacione strukture investitora, budući da ovi prilozi nisu neophodni za odlučivanje FMERI-ja po zahtjevu investitora.³³⁵
- Budući da pribavljanje energetske dozvole predstavlja jedan od najkompleksnijih koraka u ukupnom postupku izdavanja dozvola (kako u pogledu uslova koje je potrebno ispuniti za izdavanje dozvole, tako i u smislu same pripreme zahtjeva i postupka izdavanja dozvole), potrebno je izraditi kraći vodič ili pojednostavljeno uputstvo o postupku ishođenja energetske dozvole.
- Po uzoru na druge zemlje, potrebno je postaviti donji prag za obavezu pribavljanja energetske dozvole. S obzirom na to da dostupni podaci ukazuju kako više od 90% investitora gradi mala, mini i mikropostrojenja, ova mjera bi zasigurno značila veliko rasterećenje u postupku ishođenja dozvola. Čak i kada bi donji prag bio utvrđen na 250 kW, obaveze ishođenja energetske dozvole bilo bi oslobođeno preko 80% investitora.

³³⁵Na sastanku održanom 9. marta 2018. godine predstavnici USAID EIA projekta i predstavnici FMERI-ja razmatrali su ovu analizu, te je zaključeno kako Prilozi 2 i 3 zapravo nisu neophodni nadležnom organu za donošenje odluke o izdavanju energetske dozvole, te kako je u tom smislu potrebno uvrstiti odgovarajući zaključak.

- Iz ranije analize vidljivo je kako prosječno vrijeme potrebno za izdavanje energetske dozvole, u slučajevima kada su u postupak uključeni vlada i parlament, iznosi približno 14 mjeseci. Zbog značajno dužeg vremenskog trajanja postupka izdavanja energetske dozvola za velika postrojenja instalirane snage preko 30 MW, potrebno je još jednom razmotriti potrebu uključivanja Parlamenta FBiH i Vlade FBiH u postupak. Ukoliko zaista postoji opravdana potreba za uključivanjem Parlamenta FBiH i Vlade FBiH u ovome postupku, potrebno je razmotriti i to da li je granica koja je postavljena na 30 MW u ovome smislu adekvatna, te da li je moguće povećati ovaj prag. Konačno, potrebno je razmotriti i eventualne mogućnosti da se postupci pribavljanja saglasnosti vlade i/ili parlamenta koje su potrebne za izdavanje energetske dozvola ubrzaju.

11.5.2. Akt o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima

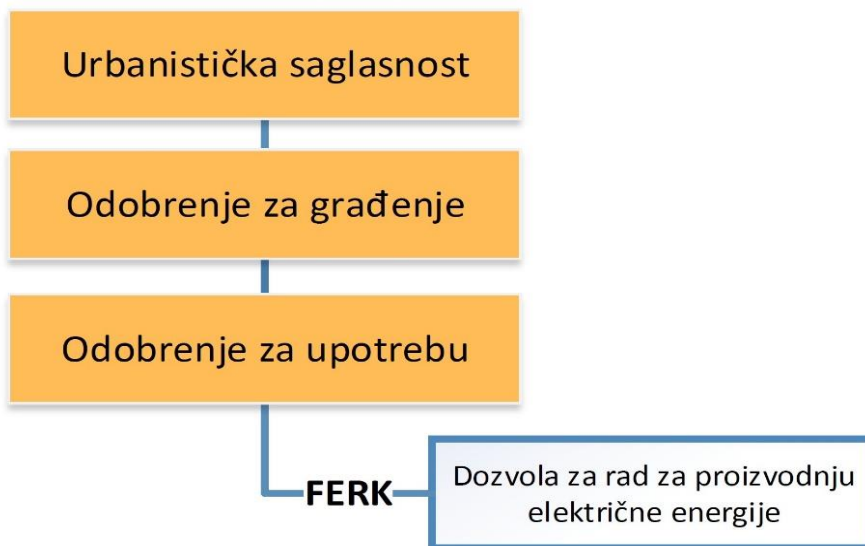
- Potrebno je u potpunosti preispitati opravdanost i potrebu za pribavljanjem akta o usklađenosti projektne dokumentacije sa Zakonom o električnoj energiji u FBiH i drugim propisima. S tim u vezi, potrebno je razmotriti mogućnosti da se postupak provjere projektne dokumentacije zadrži isključivo u okvirima kontrola koje vrše nadležni organi u postupku izdavanja odobrenja za građenje, te u okviru postupka izdavanja energetske dozvole koju izdaje FMERI.
- Ukoliko nadležni organi, ipak, smatraju da je u sistemu izdavanja dozvola neophodno i dalje zadržati i ovu provjeru usklađenosti projektne dokumentacije, iz razloga što se u praksi javljaju situacije da je projektna dokumentacija lošeg kvaliteta ili iz razloga što drugi nadležni organi nisu dovoljno kapacitirani da adekvatno kontrolišu postupak izrade projektne dokumentacije, u tom slučaju potrebno je još jednom razmotriti način izvršenja i elemente ovog pregleda.
- Obim vršenja ove provjere potrebno je zadržati u granicama provjere usklađenosti sa propisima iz oblasti energetike, odnosno unutar nadležnosti ministarstava energije, čime bi se riješio potencijalni sukob sa nadležnostima koje imaju ministarstva za prostorno uređenje i građenje. Također, potrebno je pojasniti da li svi nivoi vlasti u FBiH, uključujući i nivo općina, imaju nadležnosti za izdavanje ovog akta, budući da i u tom smislu trenutno postoje različita tumačenja i praksa.
- Potrebno je otkloniti uočene nedostatke u Pravilniku o pregledu i usklađenosti projektne dokumentacije, u pogledu njegove strukture i jasnog definisanja osnovnih pojmova i svih elemenata pregleda projektne dokumentacije.
- Konačno, u cilju pojednostavljenja postupka izgradnje elektroenergetskih objekata male instalirane snage, potrebno je razmotriti mogućnosti za utvrđivanje donjeg praga instalirane snage za obavezu pribavljanja akta o usklađenosti projektne dokumentacije.

12. PREGLED I ANALIZA POSTUPKA IZDAVANJA DOZVOLE ZA RAD ZA PROIZVODNJU ELEKTRIČNE ENERGIJE

12.1. UVOD

Kako bi obavljali određenu elektroprivrednu djelatnost u FBiH, elektroenergetski subjekti i fizička lica moraju pribaviti dozvolu za obavljanje djelatnosti – dozvolu za rad (licencu), koju izdaje Regulatorna komisija za energiju u FBiH. U smislu Zakona o električnoj energiji u FBiH, elektroprivrednim djelatnostima smatraju se: a) proizvodnja električne energije, b) distribucija električne energije, c) snabdijevanje električnom energijom i d) trgovina električnom energijom.³³⁶ Ovisno o tome koju elektroprivrednu djelatnost subjekat obavlja, obavezan je pribaviti odgovarajuću dozvolu za rad za svaku pojedinačnu djelatnost.

Nakon izgradnje objekta i u svrhu obavljanja djelatnosti proizvodnje, investitori moraju pribaviti dozvolu za rad za proizvodnju električne energije. Pribavljanje ove dozvole predstavlja jedan od obaveznih koraka u postupku ishođenja dozvola za izgradnju i korištenje elektroenergetskih infrastrukturnih projekata u FBiH. U nastavku ove analize dat je pregled osnovnih karakteristika i postupka pribavljanja dozvole za rad za proizvodnju električne energije u FBiH, te zaključci i preporuke za eventualno pojednostavljenje postupka. Fokus analize stavljen je na one aspekte dozvole za rad za proizvodnju koji imaju uticaja na postupak ishođenja dozvola za izgradnju i korištenje elektroenergetskih objekata.



Slika 5 - Faza ishođenja dozvole za rad za proizvodnju električne energije u odnosu na dozvole iz oblasti građenja

³³⁶ Član 12. Zakona o električnoj energiji u FBiH ("Službene novine FBiH", br. 66/13 i 94/15).

12.2. DOZVOLA ZA RAD ZA PROIZVODNJU ELEKTRIČNE ENERGIJE PREMA ODREDBAMA ZAKONA O ELEKTRIČNOJ ENERGIJI U FBiH

Zakon o električnoj energiji u FBiH (Zakon) općenito ne sadrži veliki broj odredbi kojima sadržajno definiše izdavanje dozvola za obavljanje djelatnosti tj. dozvola za rad. Zakonom je definisan osnovni okvir za izdavanje dozvola za rad, dok je detaljnije uređenje svih pitanja u vezi sa izdavanjem dozvola za rad povjereno Regulatornoj komisiji za energiju u FBiH (FERK).³³⁷

12.2.1. Obaveza pribavljanja dozvole

U skladu sa članom 85. Zakona obavezi pribavljanja dozvole za rad za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije (dozvola za rad za proizvodnju) podliježu elektroenergetski subjekti³³⁸ i fizička lica³³⁹ koja obavljaju ili žele obavljati djelatnost proizvodnje električne energije. Od obaveze pribavljanja dozvole za rad za proizvodnju električne energije izuzeta su lica koja električnu energiju proizvode za vlastite potrebe, s obzirom na to da se proizvodnja električne energije za vlastite potrebe prema odredbama Zakona ne smatra elektroprivrednom djelatnošću.³⁴⁰

Osim navedenog izuzetka u slučaju proizvodnje električne energije za vlastite potrebe, Zakon ne definiše i druge izuzetke od obaveze pribavljanja dozvole za rad za proizvodnju. Stoga su svi proizvođači električne energije u FBiH obavezni pribaviti ovu dozvolu neovisno o instaliranoj snazi proizvodnog objekta.

Ovakvo rješenje različito je od rješenja koja primjenjuju druge zemlje iz regiona. Tako u Republici Hrvatskoj³⁴¹ pravne i fizičke osobe mogu bez dozvole obavljati djelatnost proizvodnje električne energije u proizvodnim objektima čiji je zbir instaliranih snaga do uključivo 1 MW, u Republici Srbiji³⁴² dozvola također nije potrebna za obavljanje energetske djelatnosti proizvodnje električne energije do 1 MW, a isto rješenje postoji i u Crnoj Gori³⁴³ i Sloveniji.³⁴⁴

Navedene zemlje stoga imaju značajno manji broj izdatih dozvola za rad za proizvodnju električne energije u poređenju sa FBiH, čime je postupak izdavanja dozvola za postrojenja manja od 1 MW pojednostavljen. Prema Registru proizvođača električne energije u FBiH koji vodi FERK u FBiH je izdato ukupno 135 dozvola za rad za proizvodnju, za proizvođače koji električnu energiju

³³⁷ Nadležnosti FERK-a propisane su članom 21. Zakona, a među njima je i izdavanje dozvola za rad obavljanja djelatnosti.

³³⁸ Elektroenergetski subjekt znači pravno lice koje je osnovano u skladu sa Zakonom o privrednim društvima i obavlja elektroprivrednu djelatnost.

³³⁹ Fizičko lice je ono lice koje je registrovano u skladu sa Zakonom o obrtu za obavljanje djelatnosti proizvodnje električne energije u objektima instalirane snage do 150 kW. Kada su u pitanju fizička lica u statusu obrtnika koja djelatnost obavljaju u objektu instalirane snage do 23 kW (mikro-postrojenja) pribavljanje dozvole za rad vrši se po skraćenom postupku.

³⁴⁰ Član 12. stav (4) Zakona.

³⁴¹ Vidi: Zakon o tržištu električne energije ("Narodne novine", br. 22/13, 95/15, 102/15).

³⁴² Vidi: Zakon o energetici ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 145/2014).

³⁴³ Vidi: Zakon o energetici ("Službeni list Crne Gore", br. 5/16).

³⁴⁴ Vidi: Energetski zakon ("Uradni list Republike Slovenije", br. 17/2014).

proizvode iz ukupno 201 proizvodnog postrojenja.³⁴⁵ Usporedbe radi, Hrvatska regulatorna agencija proizvođačima je izdala ukupno 48 dozvola, Agencija za energetiku Republike Srbije 17 dozvola, a Regulatorna agencija za energetiku Crne Gore 6 dozvola za rad za proizvodnju.³⁴⁶

Pored toga i u BiH entitetu Republike Srpske³⁴⁷ dozvola za proizvodnju nije potrebna za proizvodne objekte manje od 1 MW, a Regulatorna komisija za energetiku Republike Srpske³⁴⁸ izdala je ukupno 18 dozvola za obavljanje djelatnosti proizvodnje.

Ukoliko se iz Registra proizvođača električne energije u FBiH izuzmu postrojenja veća od 1 MW, uočljivo je kako, od ukupno 201 postrojenja, samo 33 postrojenja imaju veću instaliranu snagu od 1 MW. Drugim riječima, ukoliko bi se sistem u kome obavezu pribavljanja dozvole za rad za proizvodnju imaju samo proizvođači iz postrojenja instalirane snage od 1 MW primjenio na FBiH, više od 80% proizvodnih postrojenja trenutno navedenih u registru ne bi bilo obuhvaćeno dozvolama za rad za proizvodnju.

12.2.2. Uslovi za izdavanje dozvole

Kada su u pitanju uslovi za izdavanje dozvole, članom 87. Zakona definisano je kako se dozvola za rad izdaje pod uslovima da elektroenergetski subjekt odnosno fizičko lice:

“1) raspolaže postrojenjima, uređajima i opremom, ispunjava tehničke, ekonomsko-finansijske, sigurnosne, ekološke i druge uslove, te svojim kapacitetom osigurava sigurno snabdijevanje kupaca kvalitetnom električnom energijom;

2) zapošljava stručno osposobljen kadar za obavljanje djelatnosti i

3) ispunjava i druge propisane uslove”.

Zakon, dakle, ne definiše detaljno sve uslove koje je neophodno ispuniti za dobijanje dozvole za rad već samo postavlja osnovni okvir, a tačkom 3. ostavljen je veoma širok prostor za propisivanje drugih uslova za izdavanje dozvole. Kriteriji za odlučivanje, uslovi za izdavanje dozvole, postupak i drugi aspekti izdavanja dozvola za rad detaljnije su propisani Pravilnikom za izdavanje dozvola koji je usvojio FERK.³⁴⁹

³⁴⁵Podaci o broju izdatih dozvola i broju postrojenja za potrebu izrade nacrtu ove analize izvađeni su iz zvaničnog registra dostupnog na stranici FERK-a, a zatim su ažurirani u skladu sa komentarima na ovu analizu koje su u januaru 2018. godine dostavili predstavnici FERK-a.

³⁴⁶Podaci iz zvaničnih registara regulatornih agencija, dostupni na web-stranicama istih, provjereno na dan 11. decembar 2017. godine.

³⁴⁷Vidi: Zakon o energetici (“Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 49/09).

³⁴⁸Vidi: Registar dozvola za proizvodnju električne energije, provjereno na dan 11. decembar 2017. godine, dostupno na: <http://www.reers.ba/node/278>.

³⁴⁹Pravilnik za izdavanje dozvola (“Službene novine Federacije BiH”, broj 2/17).

12.2.3. Prava i obaveze

U skladu sa članom 41. Zakona, lica koja obavljaju djelatnost proizvodnje imaju prava i obaveze kako slijedi:

Br.	Prava	Obaveze
1.	U svojim proizvodnim objektima koristiti izvore energije koje smatra najpovoljnijim proizvodeći potrebnu energiju, poštujući tehničke karakteristike i uvjete zaštite okoliša koji su utvrđeni u dozvoli i određeni propisima.	Poštovati uslove iz dozvole za obavljanje elektroprivredne djelatnosti.
2.	Ugovarati isporuke i prodaju električne energije pod uslovima utvrđenim zakonom i drugim propisima.	Posjedovati mjerne uređaje kojima se omogućuje mjerenje energije i snage koja se predaje odnosno preuzima iz mreže.
3.	Pristupiti prenosnoj mreži pod uslovima propisanim Mrežnim kodeksom prenosnog sistema.	Pridržavati se pravila djelovanja tržišta koja su propisana za tržište električnom energijom.
4.	Pristupiti distributivnim mrežama pod uslovima koji su utvrđeni Mrežnim pravilima distributivnog sistema i drugim propisima.	Zadovoljavati i poštovati propisane tehničke, pogonske uslove, uslove iz vodne dozvole kao i uslove zaštite okoliša.

Tabela 9 - Prava i obaveze lica koja obavljaju djelatnost proizvodnje električne energije prema članu 41. Zakona o električnoj energiji u FBiH

Iz Tabele 9 je vidljivo kako pored obaveza karakterističnih za energetske sektor (poput posjedovanja mjernih uređaja, poštivanja specifičnih uslova dozvola, pravila tržišta, tehničkih i pogonskih uslova) proizvođači električne energije u FBiH imaju i obavezu zadovoljavanja uslova drugih sektora – zaštite okoliša i upravljanja vodama, što je detaljnije razmotreno u narednim poglavljima ove analize.

12.3. DOZVOLA ZA RAD ZA PROIZVODNJU ELEKTRIČNE ENERGIJE PREMA ODREDBAMA PRAVILNIKA ZA IZDAVANJE DOZVOLA

12.3.1. Obaveza pribavljanja dozvole

Pravilnikom za izdavanje dozvola (Pravilnik) koji je u decembru 2016. godine usvojio FERK detaljno je propisan postupak za izdavanje, obnovu, izmjenu i dopunu, prenos i oduzimanje dozvola za obavljanje svih elektroprivrednih djelatnosti. U članu 4. Pravilnika definisana je obaveza posjedovanja dozvole:

“(1) Elektroenergetski subjekti, koji obavljaju ili žele obavljati jednu ili više elektroprivrednih djelatnosti, kao i fizička lica registrovana u skladu sa Zakonom o obrtu i srodnim djelatnostima koja obavljaju ili žele obavljati djelatnost proizvodnje električne energije obavezni su imati, odnosno, pribaviti dozvolu za rad od FERK-a, u skladu sa Zakonom o električnoj energiji u Federaciji Bosne i Hercegovine i ovim Pravilnikom.

(2) Fizička lica i elektroenergetski subjekti koji obavljaju ili žele obavljati djelatnost proizvodnje električne energije u mikro-postrojenju OIE obavezni su pribaviti dozvolu za rad od FERK-a”.

U skladu sa navedenom definicijom obaveze pribavljanja dozvole za rad (i odredbama Zakona), Pravilnik razlikuje dvije vrste dozvola za rad za proizvodnju:

- a) dozvola za rad za proizvodnju električne energije, i
- b) dozvola za rad za proizvodnju električne energije u mikropostrojenju OIE.³⁵⁰

S obzirom na to da je, kako je ranije navedeno, Zakonom propisana obaveza da dozvolu za rad za proizvodnju pribavljaju svi proizvođači neovisno o instaliranoj snazi postrojenja, ni Pravilnik koji je usvojio FERK ne sadrži odredbe o izuzeću od obaveze pribavljanja ove dozvole po osnovu instalirane snage objekta. Određeno olakšanje u postupku omogućeno je samo proizvođačima iz mikropostrojenja OIE, budući da se izdavanje dozvole za ova postrojenja odvija po skraćenom postupku.

³⁵⁰ Mikro-postrojenje OIE je postrojenje za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije, instalirane snage između 2 i 23 kW.

12.3.2. Kriteriji za donošenje odluke i dokumenti koji se prilažu uz zahtjev

Kako bi dobio dozvolu za rad, podnosilac (tj. investitor) mora zadovoljiti niz kriterija propisanih u članu 25. Pravilnika, koji se mogu rezimirati kako slijedi:

Br.	Dozvola za rad izdaje se podnosiocu zahtjeva koji dokaže da:
1.	Je obavljanje djelatnosti za koju traži dozvolu za rad upisao u odgovarajući registar
2.	Licenciranu djelatnost obavlja funkcionalno razdvojeno od ostalih djelatnosti (nije kriterij za mikropostrojenja OIE, ukoliko se radi o fizičkoj osobi³⁵¹)
3.	Ispunjava tehničke, operativne i organizacione i druge uslove za rad
4.	Zapošljava stručno osposobljen kadar
5.	Ima pravni osnov za korištenje objekata, postrojenja, uređaja i opreme potrebnih za obavljanje licencirane djelatnosti
6.	Ispunjava sigurnosne, ekološke i druge uslove u skladu sa važećim propisima i domaćim i međunarodnim standardima
7.	Podnosiocu zahtjeva ne traje izrečena sigurnosna mjera zabrane obavljanja djelatnosti
8.	Posjeduje finansijsku stabilnost za poslovanje kojom se osigurava ispunjavanje uslova dozvole
9.	Je uspostavio kancelarije za odnose sa kupcima, tamo gdje je propisano (nije obaveza za proizvođača)
10.	Je zaključio ugovor o koncesiji ukoliko je isti neophodan za obavljanje djelatnosti
11.	Je pribavio okolišnu dozvolu i osigurava stalnu kontrolu nad uticajem na sigurnost ljudi i okoline
12.	Je pribavio vodnu dozvolu ukoliko je ista neophodna za obavljanje djelatnosti
13.	Posjeduje mjerne uređaje tipa i klase definisane važećim propisima
14.	Je pribavio energetska dozvolu ukoliko je propisano da je ona potrebna
15.	Posjeduje finansijsku i tehničku sposobnost u vezi sa korištenjem i održavanjem proizvodnih objekata
16.	**Mikroproizvođač OIE mora dokazati da je krajnji kupac električne energije od jednog od snabdjevača u FBiH
17.	**Mikroproizvođač OIE mora dokazati da je postrojenje locirano u okolini ili u sklopu postojećeg objekta koji posjeduje brojilo, te da je priključeno u tački postojećeg mjerenja na posebno brojilo koje omogućava posebnu registraciju proizvodnje električne energije iz mikropostrojenja OIE.

³⁵¹ Fizička lica koja su osnovana u skladu sa Zakonom o obrtu i srodnim djelatnostima i koja će djelatnost obavljati u status obrtnika u objektima instalirane snage do 23 kW.

** Kriterij se odnosi samo na mikroproizvođače OIE.

Tabela 10 - Kriteriji za donošenje odluke o izdavanju dozvole za rad

Ispunjenost ovih kriterija dokazuje se podnošenjem tačno propisanih dokumenata uz zahtjev koji podnosioc (investitor) dostavlja FERK-u. S obzirom na to da Pravilnik definiše potrebne dokumente koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje više različitih vrsta dozvola za rad (za proizvodnju, distribuciju, snabdijevanje, trgovinu i rad Operatora za OIEiEK), strukturiran je na način da su najprije navedeni zajednički dokumenti koji se prilažu uz zahtjev za izdavanje svih dozvola za rad, a zatim su za svaku vrstu dozvole navedeni dodatni dokumenti koje je potrebno priložiti uz zahtjev. Zajednički dokumenti i dodatni dokumenti uz zahtjev za izdavanje dozvole za rad za proizvodnju definisani članovima 20. i 21. Pravilnika, mogu se prikazati kako slijedi:

Br.	Zajednički dokumenti uz zahtjev za dozvolu za rad neovisno o vrsti dozvole	Dodatni dokumenti uz zahtjev za izdavanje dozvole za rad za proizvodnju
1.	Aktuelni izvod iz sudskog registra za pravna lica ili obrtnica za fizička lica	Tabelarni pregled elektroenergetskih objekata, postrojenja, kojima će se obavljati licencirana djelatnost sa tehničko-energetskim parametrima
2.	Obavještenje o razvrstavanju pravnog lica prema djelatnosti nadležne službe za statistiku	Plan održavanja, korištenja i posmatranja proizvodnog objekta koji podliježe toj obavezi prema vežećim zakonima i propisima (ne prilaže se za mikropostrojenja OIE ukoliko se radi o fizičkoj osobi ³⁵²)
3.	Uvjerenje nadležne poreske uprave, a ukoliko je podnosilac zahtjeva obveznik i uvjerenje o registraciji/upisu u Jedinostveni registar obveznika direktnih poreza	Energetska dozvola
4.	Organizaciona struktura podnosioca zahtjeva iz koje je vidljivo da zapošljava stručno osposobljen kadar za obavljanje djelatnosti	Vodna dozvola (gdje je propisano)
5.	Dokaz da podnosilac zahtjeva ima pravni osnov za korištenje objekata, postrojenja, uređaja i opreme za obavljanje djelatnosti	Okolišna dozvola (gdje je propisano)
6.	Komplet finansijskih izvještaja za prethodnu godinu (bilans stanja, bilans uspjeha, izvještaj o gotovinskim tokovima, izvještaj o promjenama na kapitalu, bilješke uz finansijske izvještaje i izvještaj nezavisnog revizora), i za novoosnovano preduzeće početni bilans (ne	Ugovori o koncesiji, ako se djelatnost obavlja na osnovu koncesije

³⁵² Ibid.

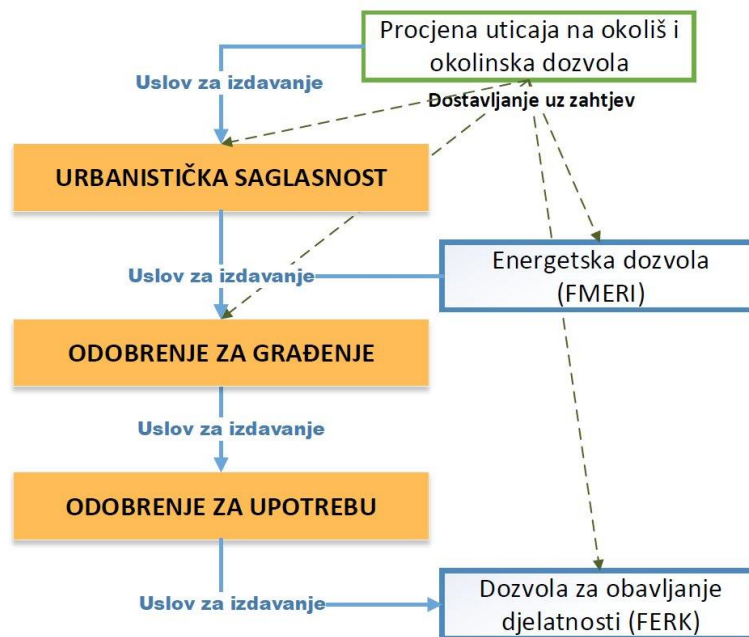
	prilaže se za mikropostrojenja OIE ukoliko se radi o fizičkoj osobi³⁵³)	
7.	Fizička lica dostavljaju poslovne knjige i poslovne evidencije za prethodnu godinu	Dokaz da je podnositelj zahtjeva krajnji kupac električne energije od jednog snabdjevača u FBiH, odnosno da je zaključio ugovor o snabdijevanju električnom energijom, ukoliko se radi o zahtjevu za dozvolu za rad za proizvodnju iz mikropostrojenja OIE
8.	Izjavu o svim otvorenim transakcijskim računima podnosioca zahtjeva sa priloženom potvrdom poslovne banke kod koje se nalazi glavni račun o solventnosti tog računa	Elektroenergetska saglasnost za krajnjeg kupca i elektroenergetska saglasnost za mikropostrojenje OIE, ukoliko se radi o zahtjevu za dozvolu za proizvodnju iz mikropostrojenja OIE
9.	Godišnji planovi poslovanja	Elektroenergetska saglasnost za proizvođača izdata od nadležnog operatora mreže
10.	Dokaz da podnositelj zahtjeva elektroprivrednu djelatnost obavlja funkcionalno razdvojeno od ostalih djelatnosti	Odobrenje za upotrebu proizvodnog objekta
11.	Dokaz o uplati jednokratne naknade za obradu zahtjeva	/

Tabela 11 - Dokumenti uz zahtjev za izdavanje dozvole za rad za proizvodnju

Iz tabele 10 i 11 koje prikazuju kriterije za donošenje odluke, te analogno tome i dokumente koje je potrebno priložiti uz zahtjev kao dokaze o ispunjavanju postavljenih kriterija, vidljivo je kako se za izdavanje dozvole za rad za proizvodnju dokazuje ispunjenost velikog broja uslova. Podnositelj zahtjeva (tj. investitor) uz zahtjev mora priložiti približno 20 različitih dokumenata.

Jedan od postavljenih kriterija za izdavanje dozvole za rad za proizvodnju je i pribavljanje okolišne dozvole (kako je prikazano u Tabeli 10), a ispunjenost ovog kriterija dokazuje dostavljenjem okolišne dozvole (kako je prikazano u Tabeli 11). Ispunjenost uslova zaštite okoliša dokazuje se i razmatra kroz više faza u ukupnom postupku ishoda dozvola u FBiH, kako je ilustrovano na sljedećoj slici:

³⁵³ Ibid.



Slika 6 - Dokazivanje ispunjenosti uslova zaštite okoliša u postupku ishoda dozvola u FBiH

Vidljivo je kako je ispunjavanje uslova zaštite okoliša uslov u postupcima pribavljanja urbanističke saglasnosti, energetske dozvole, odobrenja za građenje i dozvole za rad za proizvodnju (dozvola za obavljanje djelatnosti), a sve navedene dozvole međusobno su (hronološki) uslovljene.³⁵⁴ U skladu sa važećim zakonskim okvirom u FBiH³⁵⁵ investitor ne može dobiti odobrenje za upotrebu ukoliko prethodno ne dobije sve druge potrebne dozvole. Slijedi da odobrenje za upotrebu u određenom smislu dokazuje i ispunjenost drugih postavljenih uslova bez kojih upotrebna dozvola za neki objekat ne bi mogla biti izdana. U konkretnom slučaju, činjenica da investitor posjeduje upotrebnu dozvolu na posredan način dokazuje ispunjenosti kriterija zaštite okoliša. Isti zaključak može se izvesti i za vodne akte (tj. vodnu dozvolu), ugovor o koncesiji i energetska dozvolu, jer su i ovi koraci morali biti riješeni prije dobijanja upotrebne dozvole, pa se postavlja pitanje da li je dostavljanje ovih dokumenata zaista neophodno za odlučivanje u postupku izdavanja dozvole za rad za proizvodnju.

Evidentno je kako se u postupcima ishoda različitih dozvola u FBiH pojavljuje problem dvostrukog dostavljanja dokumentacije. Ukoliko se dokumenti koje je potrebno dostaviti za

³⁵⁴Ispunjenost uslova zaštite okoliša najprije kontroliše nadležno ministarstvo za okoliš i turizam, a zatim i ministarstvo nadležno za prostorno uređenje i građenje u postupku izdavanja urbanističke i građevinske dozvole, te Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije (FMERI) u postupku izdavanja energetske dozvole.

³⁵⁵Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH ("Službene novine FBiH", br. 02/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10 i 45/10), Zakon o električnoj energiji u FBiH ("Službene novine FBiH", br. 66/13 i 94/15), te kantonalni zakoni o prostornom uređenju i građenju.

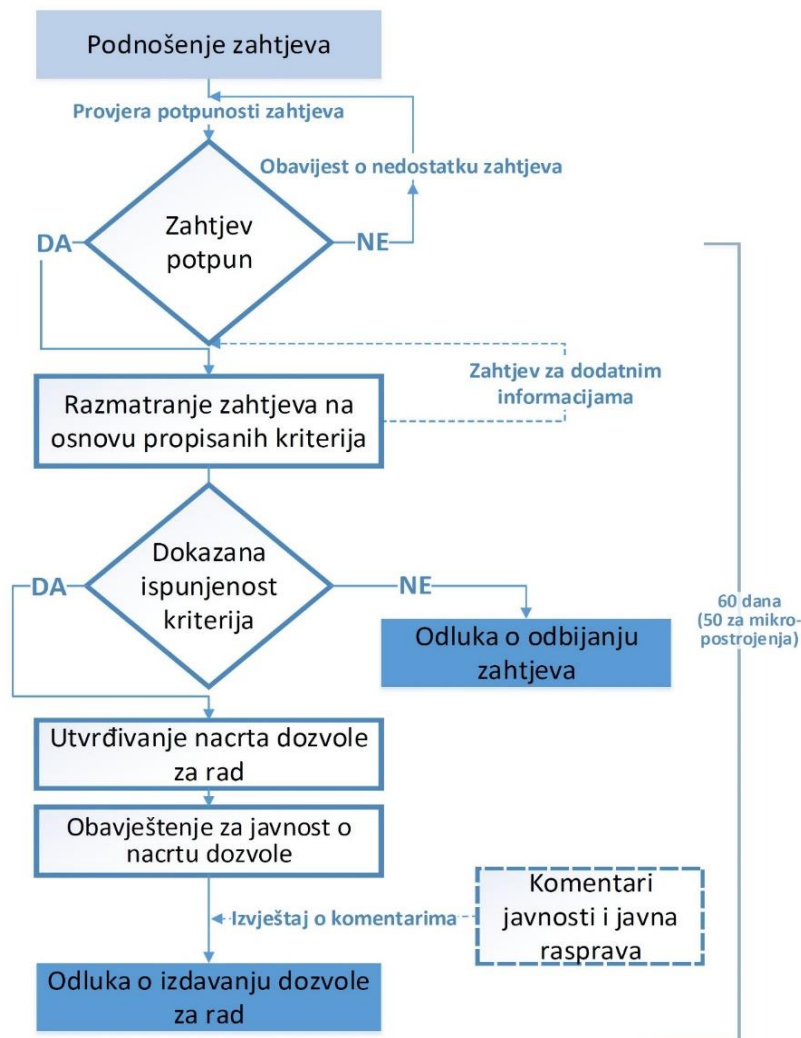
izdavanje dozvole za rad za proizvodnju koju izdaje FERK uporede sa dokumentima koje je potrebno dostaviti za izdavanje energetske dozvole koju izdaje nadležno ministarstvo za oblast energije – Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije (FMERI)³⁵⁶, vidljivo je kako investitori u postupku izdavanja dozvola i FERK-u i FMERI-ju moraju dostaviti vodne akte, okolišnu dozvolu, ugovor o koncesiji, podatke o pravnom ili fizičkom licu i organizacionoj strukturi i komplet finansijskih izvještaja i podataka.

U određenom smislu ponovno dostavljanje istih dokumenata različitim organima u postupku izdavanja dozvola može se opravdati potrebom svakog nadležnog organa da ima uvid u podatke iz pojedinih dokumenata ili ranije izdatih dozvola, te da ih iskoristi u postupku koji vodi i slično. Međutim, u cilju rasterećenja investitora u postupku ishoda dozvola ovakve slučajeve potrebno je svesti na nužni minimum.

12.3.3. Postupak izdavanja i uslovi dozvole za rad za proizvodnju

Postupak izdavanja dozvole pokreće se na zahtjev investitora (podnosioca zahtjeva) i podnosi na propisanom obrascu uz koji je potrebno dostaviti ranije navedenu prateću dokumentaciju. Zahtjev je moguće dostaviti neposredno, putem pošte ili faksa, u pisanoj ili elektronskoj formi, što je pozitivan primjer fleksibilnosti nadležnog organa u pogledu načina zaprimanja zahtjeva. Nakon što je zahtjev ocijenjen kao potpun, FERK počinje razmatranje zahtjeva na osnovu kriterija koji su propisani Pravilnikom. Zatim se utvrđuje nacrt dozvole za rad i obavještava javnost o nacrtu, odnosno načinu i roku za dostavljanje pisanih komentara, a ovisno o zaprimljenim komentarima FERK može organizovati i javnu raspravu. Konačnu odluku o podnesenom zahtjevu za izdavanje dozvole za rad FERK donosi u roku od 60 dana od dana potpunosti zahtjeva, odnosno 50 dana ukoliko se radi o dozvoli za proizvodnju u mikropostrojenjima OIE, odnosno odlučuje u skraćenom postupku. Postupak izdavanja dozvole za rad može se grafički prikazati kako slijedi:

³⁵⁶Za više informacija o obaveznoj dokumentaciji koja se prilaže uz zahtjev za izdavanje energetske dozvole vidi Uredbu o postupku, kriterijima, formi i sadržaju zahtjeva za izdavanje energetske dozvole za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih proizvodnih postrojenja ("Službene novine FBiH", br. 27/14), koju je usvojila Vlada FBiH, dostupno na: <http://fmeri.gov.ba/uredbu-o-postupku--kriterijima--formi-i-sadrzaju-zahtjeva-za-izdavanje-energetske-dozvole-za-izgradnju-novih-i-rekonstrukciju-postojecih-proizvodnih-postrojenja.aspx>.



Slika 7 - Postupak izdavanja dozvole za rad za proizvodnju električne energije

Pravilnik detaljno uređuje i uslove dozvole za rad za proizvodnju. Kao i u slučaju dokumenata koji se prilažu uz zahtjev, uslovi dozvole za rad u Pravilniku su podijeljeni na zajedničke uslove koji se uključuju u sve dozvole za rad neovisno o vrsti djelatnosti, te dodatne uslove koji se uključuju samo u dozvolu za rad za proizvodnju. Pravilnik navodi ukupno 15 općih uslova, te dodatnih 18 uslova koji se uključuju u dozvolu za rad za proizvodnju, koji se odnose na obaveze poštivanja zakona i tehničkih standarda, zaključivanje propisanih ugovora, kvalitet, kvantitet i kontinuitet proizvodnje električne energije, saradnju sa operatorom distributivnog sistema, posjedovanje mjernih uređaja, sigurnost i pouzdanost postrojenja, uticaj na okoliš i drugo. Nepoštivanje uslova dozvole povlači sankcije, odnosno opomenu za imaooca, izdavanje prekršajnog naloga ili oduzimanje dozvole. Detaljniji pregled svih propisanih općih i posebnih uslova koji se unose u dozvolu za rad za proizvodnju može se pronaći u članovima 26. i 27. Pravilnika.

12.4. ZAKLJUČCI

- Postupak izdavanja dozvola za rad za proizvodnju električne energije u FBiH općenito je veoma jasno propisan i uređen Zakonom o električnoj energiji u FBiH i Pravilnikom za izdavanje dozvola, te u tom smislu nisu uočene nejasne odredbe ili pravne praznine koje bi imale uticaj na postupak ishoda dozvola za izgradnju i korištenje energetske infrastrukturnih objekata.
- Obavezi pribavljanja ove dozvole u FBiH podliježu sva lica koja obavljaju ili žele obavljati djelatnost proizvodnje električne energije, sa izuzetkom proizvođača za vlastite potrebe. Za razliku od drugih zemalja iz regije, propisima u FBiH nisu definisani izuzeci od obaveze pribavljanja ove dozvole u pogledu instalirane snage objekta, te je dozvolu za rad za proizvodnju potrebno pribaviti neovisno o veličini (instaliranoj snazi) proizvodnog objekta. Ova okolnost u praksi rezultira velikim brojem izdatih dozvola za rad za proizvodna postrojenja u FBiH.
- U svrhu podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole za rad za proizvodnju potrebno je pribaviti veliki broj dozvola i drugih akata kojima se dokazuje ispunjenost propisanih kriterija. Ispunjenost pojedinih kriterija (poput zaštite okoliša i korištenja voda) dokazuje se u postupku pribavljanja dozvole za rad za proizvodnju, uprkos tome što su ovi kriteriji već više puta razmatrani od strane drugih nadležnih organa, bez čega investitor ne bi mogao dobiti odobrenje za upotrebu.
- Uočeno je kako određeni broj istih dokumenata (vodne akte, okolišnu dozvolu, ugovor o koncesiji, podatke o pravnom ili fizičkom licu i organizacionoj strukturi i komplet finansijskih izvještaja i podataka) investitor mora dostaviti i u svrhu pribavljanja dozvole za rad za proizvodnju koju izdaje FERK i u svrhu pribavljanja energetske dozvole koju izdaje FMERI.

12.5. PREPORUKE

- Potrebno je razmotriti mogućnosti propisivanja donjeg limita instalirane snage za obavezu pribavljanja dozvole za rad za proizvodnju, odnosno mogućnosti da proizvođači električne energije iz postrojenja manje instalirane snage nemaju obavezu pribavljati dozvolu za rad za proizvodnju. S obzirom na to da na području FBiH najveći broj izgrađenih proizvodnih objekata ima malu instaliranu snagu, postavljanje donjeg limita značilo bi rasterećenje postupka ishoda dozvola za veliki broj investitora.
- S obzirom na to da je višestruko dostavljanje istih dokumenata od strane investitora (odnosno višestruko provjeravanje istih dokumenata od strane nadležnih organa) jedan od osnovnih problema postupka izdavanja dozvola u FBiH, potrebno je pristupiti rješavanju ovog problema kroz racionalizaciju broja dokumenata koji su potrebni za svaku pojedinačnu dozvolu, uključujući i dozvolu za rad za proizvodnju. U kontekstu ove dozvole naročito je potrebno ponovno razmotriti da li je za njeno izdavanje neophodno provjeravati ispunjenost uslova zaštite okoliša, korištenja voda i prava obavljanja djelatnosti korištenjem prirodnih bogatstava (koncesija) ili se ispunjenost ovih uvjeta može pretpostaviti zbog činjenice da investitor u ovoj fazi već posjeduje odobrenje za upotrebu objekta.
- U cilju rješavanja problema čestog dostavljanja istih dokumenata različitim nadležnim organima u postupku izdavanja dozvola, u koordinaciji sa drugim nadležnim organima potrebno je razmotriti mogućnosti i eventualno početi stvarati pravne, organizacione i tehničke pretpostavke za formiranje zajedničkih jedinstvenih baza podataka o izdatim dozvolama. Na ovaj način investitori bi se oslobodili obaveze višestrukog umnožavanja, ovjeravanja i dostavljanja dokumentacije svim pojedinačnim učesnicima u postupku izdavanja dozvola, odnosno značajno bi se pojednostavio ukupan postupak ishoda dozvola.

**13. PREGLED I ANALIZA POSTUPKA PRIKLJUČENJA
PROIZVODNIH ELEKTROENERGETSKIH OBJEKATA
NA PRENOSNU I DISTRIBUTIVNU MREŽU**

13.1. UVOD

Priključenje na mrežu podrazumijeva rješavanje svih tehničkih i pravnih pitanja u vezi sa uspostavljanjem i održavanjem konekcije između elektroenergetske mreže i korisnika mreže, u ovom slučaju proizvođača električne energije.

Da bi priključenje elektrane na elektroenergetsku mrežu bilo uspješno završeno, potrebno je ispuniti niz pravnih i tehničkih uvjeta kako bi se osigurala stabilnost i sigurnost cjelokupnog elektroenergetskog sistema. Pod elektroenergetskim sistemom podrazumijeva se proizvodnja, prenos, distribucija i snabdijevanje električnom energijom. Sve ove aktivnosti moraju biti pravilno uređene i regulisane kako bi se svim korisnicima (proizvođačima i kupcima) omogućio ravnopravan pristup električnoj energiji i kako se cjelokupan elektroenergetski sistem ne bi doveo u opasnost. Zadatak postupaka priključenja na prenosnu ili distributivnu mrežu je postizanje ovih ciljeva.

U nastavku analize prikazan je institucionalni i pravni okvir za priključenje proizvodnih elektroenergetskih objekata na prenosnu i distributivnu mrežu, uz osvrt na međunarodni okvir s obzirom na obaveze Bosne i Hercegovine (BiH) u pogledu transponiranja EU direktiva kroz pravnu stečevinu Energetske zajednice.³⁵⁷

Općenito gledajući, postupak priključenja elektrana na prenosnu i distributivnu mrežu u BiH je dobro uređen, naročito kada je riječ o priključenju na distributivnu mrežu. Sva značajnija pitanja koja se mogu pojaviti u toku postupka priključenja na mrežu su jasno i precizno definirana kroz različite zakonske i podzakonske propise. Obaveze svih učesnika u postupku su jasno definirane, propisani su rokovi za radnje u postupku, a definirana je i metodologija za utvrđivanje visine troškova i naknada. Određeni nedostaci uočeni su u područjima odbijanja pristupa prenosnoj mreži, te sistem pravne zaštite tj. pravnih lijekova koji stoje na raspolaganju investitorima u toku postupka priključenja na prenosnu mrežu, te nedostatak odredbi u pogledu privremenog priključenja proizvodnih elektroenergetskih objekata za potrebe ispitivanja ili probnog rada. Dodatno, uočene su određene nejasnoće u pogledu definiranja pojma “posebne zone” za potrebe priključenja na distributivnu mrežu.

U nastavku teksta najprije slijedi prikaz ključnih EU direktiva koje uređuju pitanja priključenja na elektroenergetsku mrežu. Nakon toga dat je pregled institucionalnog i pravnog okvira te tok postupka za priključenje proizvodnih elektroenergetskih objekata na prenosnu mrežu (BiH) ili distributivnu mrežu (FBiH), prateći odgovarajuću podjelu nadležnosti između državnog i entitetskog nivoa vlasti.

³⁵⁷ Cilj Ugovora o uspostavljanju Energetske zajednice, između ostalog, je da: uspostavi stabilan regulatorni i tržišni okvir koji je sposoban da privuče investicije u nove proizvodne i mrežne kapacitete; poboljša sigurnost snabdijevanja kako bi se osiguralo stabilno i kontinuirano snabdijevanje električnom energijom koja je nužna za ekonomski razvoj i društvenu stabilnost; razvije konkurenciju na regionalnom nivou; iskoristi pogodnosti ekonomije razmjera.

13.2. PRAVNA STEČEVINA EVROPSKE UNIJE U KONTEKSTU PRISTUPA I PRIKLJUČENJA NA MREŽU

Bosna i Hercegovina je potpisnica Ugovora o uspostavi Energetske zajednice³⁵⁸, te je shodno tome i u obavezi transponirati odgovarajuće direktive Evropske unije (EU) koje su preuzete u *acquis* Energetske zajednice.

Pitanja pristupa, održavanja i upravljanja elektroenergetskom mrežom uređena su kroz više EU direktiva, ali je u ovom dijelu teksta dat pregled samo onih direktiva koje su preuzete u zakonodavstvo Energetske zajednice i koje je BiH u obavezi transponirati u svoje zakonodavstvo. Dodatno, akcenat je stavljen na onaj dio direktiva koji se odnosi na održavanje i pristup prenosnoj i distributivnoj mreži.

13.2.1. Direktiva 2009/72/EC od 13. jula 2009. o zajedničkim pravilima za unutarne tržište električne energije i stavljanju van snage Direktive 2003/54/EC (Direktiva o unutrašnjem tržištu električne energije).

Direktiva o unutrašnjem tržištu električne energije³⁵⁹ je dio Trećeg energetskeg paketa Evropske Unije čiji je cilj nastavak uređenja unutarnjeg tržišta električne energije koje se u Evropskoj uniji postepeno razvija od 1999. godine. Osnovni zadatak unutrašnjeg tržišta električne energije je da potrošačima omogući izbor po pitanju snabdijevanja električnom energijom, kako bi se postigla veća učinkovitost, konkurentne cijene i bolji standardi usluga, te kako bi se doprinijelo sigurnosti snabdijevanja i održivosti elektroenergetskog sistema.

Konkretno, Direktivom o unutrašnjem tržištu električne energije:

- uspostavljaju se zajednička pravila za proizvodnju, prenos, distribuciju i snabdijevanje električnom energijom
- uspostavlja se obaveza snabdijevanja električnom energijom kao univerzalnom uslugom, osnovna potrošačka prava, te se pojašnjavaju zahtjevi konkurentnosti na tržištu

Članom 26. Direktive o unutrašnjem tržištu električne energije propisana je obaveza razdvajanja operatora distributivnog sistema (DSO unbundling). Razdvajanje operatora distributivnog sistema podrazumijeva njegovo pravno, organizaciono i funkcionalno razdvajanje od proizvodnje i snabdijevanja električnom energijom. Ako jedna kompanija upravlja prenosnom i distributivnom mrežom, a u isto vrijeme proizvodi ili prodaje električnu energiju, onda takva kompanija može imati motiv da konkurentima onemogući pristup mrežnoj infrastrukturi. U konačnici, ovo može onemogućiti pravednu konkurenciju na tržištu i može dovesti do većih cijena električne energije.³⁶⁰

³⁵⁸ Ugovor o uspostavi Energetske zajednice ("Sl. glasnik BiH" – "Međunarodni ugovori" br. 09/06).

³⁵⁹ Direktiva je inkorporirana i prilagođena Odlukom Ministarskog Vijeća 2011/02/MC-EnC od 6. oktobra 2011. godine o implementaciji Direktive 2009/72/EC, Direktive 2009/73/EC, Regulative (EC) 714/2009 i Regulative (EC) 715/2009 i izmjenama članova 11. i 59. Ugovora o Energetskoj zajednici.

³⁶⁰ <https://www.energy-community.org/legal/acquis.html>

Obaveza omogućavanja pristupa trećih strana prenosnim i distributivnim sistemima propisana je članom 32. Direktive o unutrašnjem tržištu električne energije. Istim članom propisano je da operator prenosnog i distributivnog sistema može odbiti pristup samo u slučaju nedostatka kapaciteta, u kojem slučaju takvo odbijanje mora i pravilno obrazložiti.

13.2.2. Direktiva 2009/28/EC od 23. aprila 2009. o promicanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora, te o izmjeni i kasnijem stavljanju van snage direktiva 2001/77/EC i 2003/30/EC (RES Direktiva)

RES Direktivom³⁶¹ utvrđeni su obavezujući ciljevi za korištenje obnovljive energije u sektorima električne energije, grijanja i hlađenja i transporta koje države članice Energetske zajednice moraju postići do 2020. godine. Za utvrđivanje ovih ciljeva korištena je slična metodologija kao i za države članice Evropske unije.

Član 16. RES Direktive uređuje pitanje priključenja elektrana na obnovljive izvore energije na elektroenergetsku mrežu. Ovim članom, između ostalog, propisana je obaveza davanja prioriteta ili garantovanog pristupa prenosnoj i distributivnoj mreži proizvođačima koji električnu energiju proizvode iz obnovljivih izvora energije, kao i prioritet u dispečiranju ove električne energije.

13.2.3. Uredba (EU) 2016/631 od 14. aprila 2016. o uspostavljanju Mrežnih pravila o zahtjevima za priključenje novih proizvođača u Energetskoj zajednici

Odlukom br. 2018/03/PHLG-EnC Energetska zajednica je preuzela i prilagodila Uredbu (EU) 2016/613 koja sadrži propise o tehničkim zahtjevima za priključenje novih proizvođača na mrežu. Preuzimanjem i prilagodbom ove Uredbe, Energetska zajednica je nastavila sa preuzimanjem Trećeg energetskog paketa Evropske unije. Uredba o Mrežnim pravilima ima za cilj uspostavljanje zajedničkih pravila o sigurnom upravljanju elektroenergetskim sistemom, integraciji i upravljanju tržištem električne energije.

Rok za transpoziciju ove Uredbe je 12. juli 2018. godine, dok je rok za implementaciju tri godine od tog datuma, što odgovara modelu koji je primijenjen u EU.

13.3. INSTITUCIONALNI I PRAVNI OKVIR ZA PRIKLJUČENJE NA MREŽU U BiH

Uređenje elektroenergetskog sektora u BiH uslovljeno je složenom ustavnom i političkom strukturom države. Prenosna mreža, međudržavna trgovina i trgovina električnom energijom na veliko regulirani su na nivou države za cijelu teritoriju Bosne i Hercegovine. Entiteti, Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republika Srpska (RS) nadležni su za upravljanje i reguliranje proizvodnje, distribucije, maloprodaje i snabdijevanja krajnjih kupaca električnom energijom na svojim teritorijama. Fokus ove analize je priključenje novih proizvodnih elektroenergetskih objekata na prenosnu i distributivnu mrežu.

³⁶¹ Direktiva je inkorporirana i prilagođena Odlukom Ministarskog Vijeća 2012/04/MC-EnC od 18. oktobra 2012. godine o implementaciji Direktive Vijeća 2008/28/EC i izmjeni člana 20. Ugovora o Energetskoj zajednici.

U nastavku teksta slijedi prikaz institucionalnog i pravnog okvira na nivou BiH za odobravanje priključenja na prenosnu mrežu, a nakon toga prikaz institucionalnog i pravnog okvira na nivou Federacije BiH za odobravanje priključenja na distributivnu mrežu.

13.3.1. Državni nivo: DERK, NOSBiH i “Elektroprenos – Elektroprijenos BiH” i priključenje na prenosnu mrežu

Upravljanje, održavanje i reguliranje pristupa prenosnoj mreži u nadležnosti je organa i institucija na nivou države BiH. Prenosna mreža je visokonaponski povezani sistem za isporuku električne energije krajnjim korisnicima, distribucijama i susjednim elektroenergetskim sistemima.³⁶² Prenosna mreža se sastoji od dalekovoda nazivnog naponskog nivoa 400 kV, 220 kV i 110 kV te trafostanica 400/x kV i 110/x kV u vlasništvu kompanije “Elektroprenos – Elektroprijenos BiH”.

Državna regulatorna komisija za električnu energiju (DERK) ima nadležnost nad prenosom električne energije, operacijama prenosnog sistema i međunarodnom trgovinom električnom energijom, kao i nad proizvodnjom, distribucijom i snabdijevanjem kupaca električne energije u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine.³⁶³

Zakonom o prijenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije³⁶⁴ utvrđeno je niz nadležnosti DERK-a, a ovdje su navedene samo nadležnosti koje se odnose na reguliranje pristupa prenosnoj mreži:

- licenciranje kompanija za prenos električne energije na državnom nivou;
- regulacija i odobravanje tarifnih metodologija za usluge prenosa električne energije i drugih usluga;
- donošenje tržišnih pravila i mrežnih kodeksa, te normi i uslova za priključak i pristup mrežama;
- reguliranje fer i nediskriminirajućeg pristupa trećih strana prenosnoj mreži.

Nezavisni operator sistema u BiH (NOSBiH) zadužen je za upravljanje sistemom prenosa električne energije u BiH. NOSBiH je osnovan Zakonom o osnivanju nezavisnog operatera sistema za prijenosni sistem u BiH³⁶⁵ kao neprofitna kompanija u zajedničkom vlasništvu FBiH i RS-a, čiji rad nadzire i regulira DERK.

³⁶² Član 3. Zakona o osnivanju kompanije za prijenos električne energije u Bosni i Hercegovini.

³⁶³ Član 4. Zakona o prenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije u Bosni i Hercegovini.

³⁶⁴ Zakon o prenosu, regulatoru i operatoru sistema električne energije u Bosni i Hercegovini (“Sl. glasnik BiH”, br. 07/02, 13/03, 76/09 i 1/11).

³⁶⁵ Zakon o osnivanju Nezavisnog operatera sistema za prijenosni sistem u BiH (“Sl. glasnik BiH”, br. 35/04).

NOSBiH ima nekoliko važnih uloga, uključujući ali ne ograničavajući se na:

- upravljanje radom svih visokonaponskih prenosnih uređaja u Bosni i Hercegovini naponskog nivoa 110 kV ili više kako bi se osigurala pouzdanost;
- rukovođenje uređajima i sredstvima centralnog kontrolnog centra i bilo kojim sredstvima za daljinsku kontrolu;
- rukovođenje balansnim tržištem;
- pružanje sistemskih usluga;
- nabavka pomoćnih usluga;
- utvrđivanje Indikativnog plana razvoja proizvodnje, te pregled, odobravanje i neposredna revizija Dugoročnog plana razvoja prenosne mreže.³⁶⁶

Kompanija “Elektroprenos – Elektroprijenos BiH” a.d. Banja Luka osnovana je Zakonom o osnivanju Kompanije za prijenos električne energije u BiH.³⁶⁷ Kompanija je zadužena za prenos električne energije i obavljanje djelatnosti povezane sa prenosom električne energije što je propisano Članom 7. Zakona. Istim članom je također propisano da sve aktivnosti “Elektroprenosa BiH” moraju biti u potpunosti u skladu sa tehničkim standardima NOSBiH-a, operativnim planovima, uputama za dispečiranje, rasporedima održavanja, planovima proširenja, kao i odredbama DERK-a gdje je to primjenjivo. “Elektroprenos BiH” također vrši i odobravanje priključenja novih proizvodnih elektroenergetskih objekata na prenosnu mrežu. Kompanija se sastoji od četiri operativne jedinice koje pokrivaju cjelokupnu teritoriju BiH.

13.3.1.1. Postupak priključenja na prenosnu mrežu

Da bi izvršio priključenje novih postrojenja na prenosnu mrežu, obnovio ili unaprijedio postojeće kapacitete, investitor mora pribaviti dokumente i odobrenja od “Elektroprenosa BiH” kroz postupak ishoda određeni dozvola i uvjeta.

Postupak priključenja na prenosnu mrežu primarno je regulisan sljedećim podzakonskim aktima:

- 1) Pravilnik o priključku³⁶⁸ kojim je uređena sama procedura priključenja na prenosnu mrežu, a kojeg je donio DERK u skladu sa svojim nadležnostima, i
- 2) Mrežni kodeks³⁶⁹ koji sadrži tehničke uslove za priključenje na prenosnu mrežu, a kojeg je donio NOSBiH također u skladu sa svojim zakonskim ovlaštenjima, a zatim odobrio DERK.

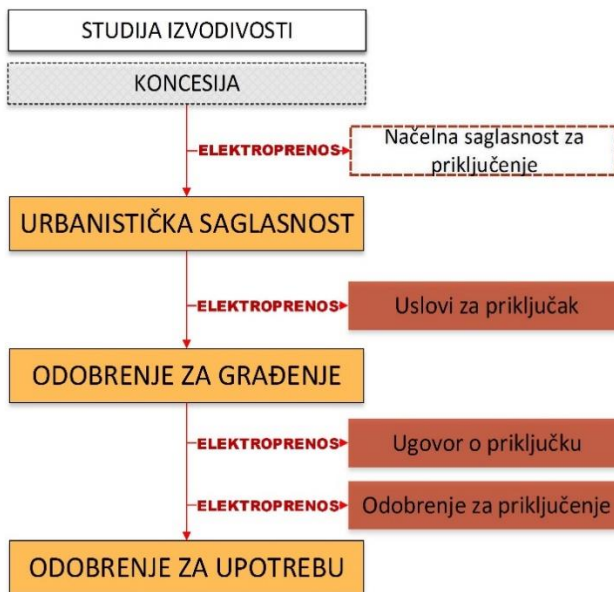
³⁶⁶ Član 7. Zakona o osnivanju Nezavisnog operatora sistema za prijenosni sistem u BiH.

³⁶⁷ Zakon o osnivanju Kompanije za prijenos električne energije u BiH (“Sl. glasnik BiH”, br. 35/04, 76/09 i 20/14).

³⁶⁸ Pravilnik o priključku (“Sl. glasnik BiH”, br. 95/08, 79/10, 60/12 i 83/17).

³⁶⁹ Mrežni kodeks (“Sl. glasnik BiH”, br. 96/16).

Na Slici 8 dat je generalni prikaz postupka priključenja elektrane na prenosnu mrežu, u odnosu na tri glavne dozvole iz oblasti građenja: urbanističku saglasnost, odobrenje za građenje i odobrenje za upotrebu.



Slika 8: Shema postupka priključenja na prenosnu mrežu

13.3.1.1.1. Načelna saglasnost za priključenje

Načelna saglasnost za priključenje uvedena je izmjenama i dopunama Pravilnika o priključku iz 2010. godine, jer je u praksi dolazilo do slučajeva da upravni organi nadležni za odobravanje građenja u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti ili lokacijskih uslova traže i načelnu saglasnost “Elektroprenosa BiH” za priključenje na prenosnu mrežu za elektranu koja se gradi.

Načelna saglasnost za priključenje označava prethodnu saglasnost, koja Korisniku³⁷⁰ potvrđuje mogućnost priključenja na prijenosnu mrežu pod uvjetima i po proceduri definiranoj Pravilnikom o priključku, uključujući i eventualne uvjete utvrđene u načelnoj saglasnosti.

Kompanija “Elektroprenos BiH”, u skladu sa odredbama Pravilnika o priključku, može izdati Načelnu saglasnost za priključenje na zahtjev korisnika ili nadležnog organa uprave. Dakle, izdavanje ove saglasnosti nije obligatorno, a zahtjev za njeno izdavanje sadržajno je jednak zahtjevu za izdavanje Uvjeta za priključak.³⁷¹

Načelna saglasnost za priključenje važi godinu dana od dana izdavanja, a izuzetno se može produžiti za još jednu godinu dana.

³⁷⁰ Pravilnikom o priključku Korisnik je definiran kao “pravno ili fizičko lice, osim operatora distribucije, koje predaje i/ili preuzima električnu energiju sa prijenosne mreže”.

³⁷¹ Član 5a. Pravilnika o priključku.

13.3.1.1.2. Uvjeti/uslovi za priključak

U članu 2. Pravilnika o priključku data je definicija Uvjeta za priključak:

“Uvjeti za priključak korisnika na prijenosnu mrežu' označavaju dokument koji definira minimum tehničkih, konstruktorskih i operativnih kriterija koje moraju zadovoljiti postojeći i budući korisnici priključeni na prijenosnu mrežu”.

Članom 3. Pravilnika o priključku definirano je da Korisnik mora obavezno podnijeti zahtjev za izdavanje Uvjeta za priključak u slučaju namjere izgradnje novog objekta, kao i u slučaju povećanja instalirane snage, dogradnje ili rekonstrukcije objekta u slučajevima povećanja odobrene snage, razdvajanja ili spajanja instalacije unutar objekta, promjene tehničkih parametara priključka, promjene kategorije potrošnje ili priključenja novih ili povećanja snage postojećih vlastitih izvora napajanja.

Svrha Uvjeta za priključak jeste sagledavanje mogućnosti i uvjeta priključenja objekta na prenosnu mrežu i definiranje uvjeta korištenja prenosne mreže.³⁷²

Pravilnikom o priključku je propisano da se zahtjev za izdavanje Uvjeta za priključak podnosi pismeno, na propisanom obrascu, koje je utvrdio i objavio “Elektroprenos BiH”. Obrazac zahtjeva je dostupan na web stranici ove kompanije.³⁷³

Uz zahtjev za izdavanje Uvjeta za priključak za proizvođača i/ili potrošača, odnosno korisnika, prilaže se Urbanistička saglasnost, Lokacijski uvjeti ili Lokacijska informacija, ili neko drugo odobrenje u skladu sa propisima koji reguliraju pitanja gradnje.³⁷⁴

Sastavni dio Uvjeta za priključak čini Elaborat tehničkog rješenja priključka kojim se obrađuje izgradnja priključka na prenosnu mrežu i utjecaj Korisnika na prenosni sistem. “Elektroprenos BiH” je odgovoran za izradu Elaborata o čemu sa Korisnikom zaključuje zaseban Ugovor o izradi Elaborata. Korisnik snosi troškove izrade i revizije Elaborata. NOSBiH vrši pregled, odobravanje i direktnu reviziju Elaborata koji izrađuje “Elektroprenos BiH”. Korisnik može zahtijevati i da Elaborat izradi druga stručna institucija što odobrava “Elektroprenos BiH” uz konsultacije sa NOSBiH.³⁷⁵ U slučaju kada Elaborat izrađuje druga stručna institucija, reviziju Elaborata vrši “Elektroprenos BiH”.

“Elektroprenos BiH“ dužan je dostaviti Uvjete za priključak zajedno sa Elaboratom podnosiocu zahtjeva u roku od 90 dana od dana podnošenja zahtjeva, odnosno 30 dana nakon revizije Elaborata ukoliko isti radi druga stručna institucija.

³⁷² Član 3. stav 3. Pravilnika o priključku.

³⁷³ Dostupno na: <http://www.elprenos.ba/BS/PrikljucakObrasciBS.aspx>

³⁷⁴ Član 5. stav 2. Pravilnika o priključku.

³⁷⁵ Član 10. Pravilnika o priključku.

Uvjeti za priključak važe tri godine od dana izdavanja. Korisnik je dužan pisanom izjavom prihvatiti Uvjete za priključak. Pravilnikom o priključku nije propisana mogućnost neprihvatanja Uvjeta za priključak, kao ni postupak u slučaju odbijanja pristupa mreži. Također, nedostaje i jasan sistem pravnih lijekova koji stoje na raspolaganju Korisniku mreže.

Generalno, članom 35. Pravilnika o priključku definirano je: “*Za rješavanje sporova nastalih u primjeni ovog Pravilnika nadležan je DERK*”. Međutim, ova odredba je širokog karaktera, te nisu precizirani konkretni rokovi za izjavljivanje žalbe ili drugog pravnog lijeka, žalbeni razlozi, te postupak drugostepenog organa po žalbi.

Energetska zajednica je u godišnjem implementacionom izvještaju konstatovala da Bosna i Hercegovina nije transponirala “odredbe koje se odnose na odbijanje pristupa i žalbene procedure propisane članom 32. Direktive 2009/72/EC (Direktiva o unutrašnjem tržištu električne energije op.a.)”.³⁷⁶

13.3.1.1.3. Ugovor o priključku

Na osnovu Uvjeta za priključak i izdatog odobrenja za građenje, Korisnik i “Elektroprenos BiH” pristupaju zaključenju Ugovora o priključku.

Ugovorom o priključku uređuju se tehnički, pravni i ekonomski uvjeti priključenja na prenosnu mrežu, te sve pojedinosti izgradnje priključka, budući vlasnički odnosi, kao i budući odnosi u radu i održavanju između Korisnika i “Elektroprenosa BiH” nad izgrađenim objektima priključka Korisnika.

Jedno od ključnih pitanja u postupku izgradnje priključka i odobravanja priključenja na prenosnu mrežu jeste plaćanje naknade za priključenje. Ugovorom o priključku utvrđuje se iznos naknade za priključak te rok i dinamika plaćanja ove naknade.

Naknada za priključenje sastoji od fiksnog i varijabilnog dijela. Fiksni dio naknade za priključenje dobiva se množenjem jedinične cijene priključne snage Korisnika sa odobrenom instaliranom snagom. Jedinična cijena priključne snage definirana je Cjenovnikom usluga za priključak korisnika koji je izradio “Elektroprenos BiH” a odobrio DERK.

Članom 16. Pravilnika o priključku propisano je da objekti za proizvodnju električne energije koji koriste obnovljive izvore energije plaćaju 50% fiksnog dijela naknade za priključenje. Ova povlastica važi i za hidroelektrane ali pod uslovom da instalirana snaga ne prelazi 10 MW.

13.3.1.1.4. Odobrenje za priključenje

Nakon izgradnje elektrane, “Elektroprenos BiH” vrši inspekciju na licu mjesta. “Elektroprenos BiH” će izdati Odobrenje za priključenje ako je investitor ispunio sve tehničke i pravne uslove iz

³⁷⁶ Energy Community Secretariat, Annual Implementation Report, 1 september, 2017, dostupno na: https://www.energy-community.org/dam/jcr:b03950a0-9367-4618-961b-3efad53b79fd/EnC_IR2017.pdf

ugovora o priključku. Ovo je finalno odobrenje za priključenje na mrežu i sadržava sve relevantne podatke, kao što su nominalni napon tačke priključka; instalirana snaga; godišnja potrošnja i proizvodnja električne energije; tehničke karakteristike obračunskog mjernog mjesta; parametri opreme i sl. Odobrenje za priključenje potvrđuje da su svi aspekti za priključenje na prenosnu mrežu ispunjeni u skladu sa Pravilnikom i Mrežnim kodeksom.

Dodatno, bitno je naglasiti da jedan od problema u praksi nastaje zbog toga što Pravilnik o priključku ne sadrži odredbe o privremenom priključenju proizvodnih elektroenergetskih objekata na prenosnu mrežu za potrebe probnog rada ili testiranja.

13.3.2. Nivo FBiH: FERK i ODS i priključenje na distributivnu mrežu

Upravljanje, održavanje i reguliranje pristupa distributivnim mrežama u nadležnosti je entiteta u BiH. Distribucija znači razvođenje električne energije putem sredjenaponske (35, 20 i 10 kV) i niskonaponske distributivne mreže sa ciljem isporuke kupcima, ali ne uključuje i snabdijevanje.³⁷⁷

Regulatorna komisija za energiju u Federaciji Bosne i Hercegovine (FERK) je specijalizovana, samostalna, nezavisna i neprofitna organizacija sa svojstvom pravnog lica, koja ima niz nadležnosti u pogledu nadzora i reguliranja tržišta električne energije u FBiH.

Zakonom o električnoj energiji u FBiH³⁷⁸ utvrđen je niz nadležnosti FERK-a, a ovdje su navedene samo osnovne nadležnosti koje se odnose na reguliranje distribucije električne energije:

- nadzor i regulisanje odnosa između proizvodnje, distribucije, snabdijevanja i kupaca električne energije, uključujući i trgovce električnom energijom;
- donošenje Općih uslova za isporuku električne energije i Mrežnih pravila distribucije;
- donošenje metodologije i utvrđivanje tarifnih stavova, rokova i uslova za korištenje distributivnih sistema;
- donošenje metodologije za utvrđivanje naknade, rokova i uslova za priključak na distributivnu mrežu;
- davanje saglasnosti na iznos naknada za priključak na distributivnu mrežu;
- izdavanje, obnova, prenos ili oduzimanje dozvola za proizvodnju, distribuciju, snabdijevanje, trgovinu električne energije i operatora za obnovljive izvore energije i kogeneracije.

Operator distributivnog sistema (ODS) prema definiciji iz Zakona o električnoj energiji je: “pravno lice koje posjeduje licencu-dozvolu za djelatnost distribucije i nadležno je za pogon,

³⁷⁷ Član 3. Zakona o električnoj energiji u FBiH.

³⁷⁸ Zakon o električnoj energiji u FBiH (“Sl. novine FBiH”, br. 66/13 i 94/15).

*upravljanje, održavanje, izgradnju i razvoj elektrodistributivne mreže i priključivanje novih kupaca i proizvođača”.*³⁷⁹

Ovakva definicija ODS-a nije u skladu sa odredbama Direktive o unutrašnjem tržištu električne energije u kojoj je definicija operatora distributivnog sistema data kako slijedi:

*“Operator distribucijskog sustava znači fizička ili pravna osoba odgovorna za pogon, održavanje i, ako je potrebno, razvoj distribucijskog sustava na danom području i, kada je to primjenjivo, njegovih međusobnih povezivanja s drugim sustavima te za osiguravanje dugoročne sposobnosti sustava da udovolji razumnoj potražnji za distribucijom električne energije”.*³⁸⁰

Izdavanje licenci za obavljanje različitih elektroenergetskih djelatnosti, pa tako i za djelatnost distribucije električne energije, vrši FERK.

U FBiH trenutno postoje dva ovlaštena - licencirana Operatora distributivnog sistema koji pokrivaju cjelokupnu teritoriju FBiH. To su: Javno preduzeće Elektroprivreda Bosne i Hercegovine d.d. - Sarajevo (skr. JP Elektroprivreda BiH d.d. - Sarajevo), Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo (EP BiH) i Javno poduzeće “Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg Bosne” dioničko društvo Mostar (skr. JP “Elektroprivreda HZ HB” d.d. Mostar). Oba ODS-a djelatnost distribucije električne energije vrše kroz više distributivnih područja. Kroz ove distributivne regije, dva licencirana ODS-a u FBiH pokrivaju cijelu teritoriju FBiH.

Međutim, distribucija u obje kompanije nije funkcionalno razdvojena od ostalih elektroprivrednih djelatnosti i još uvijek je sastavni dio vertikalno organiziranih preduća, što nije u skladu sa zahtjevima Trećeg energetskeg paketa i Zakona o električnoj energiji u FBiH koji u članu 14. izričito nalaže obavezu razdvajanja elektroenergetskih djelatnosti.

13.3.2.1. Postupak priključenja na distributivnu mrežu

Za priključenje na distributivnu mrežu, investitor mora pribaviti dvije dozvole: prethodnu elektroenergetsku saglasnost i elektroenergetsku saglasnost, te zaključiti Ugovor o priključenju.

Najvažniji podzakonski akti kojima se uređuju pitanja priključenja na distributivnu mrežu su:

- 1) Opći uslovi za isporuku električne energije³⁸¹ (Opći uslovi) koje je donio FERK. Općim uslovima se definišu energetske i tehničke uslovi, te ekonomski odnosi između proizvođača, operatora distributivnog sistema, snabdjevača, korisnika mreže i krajnjeg kupca električne energije uključujući i podnosioca zahtjeva za dobijanje elektroenergetske saglasnosti za područje FBiH.

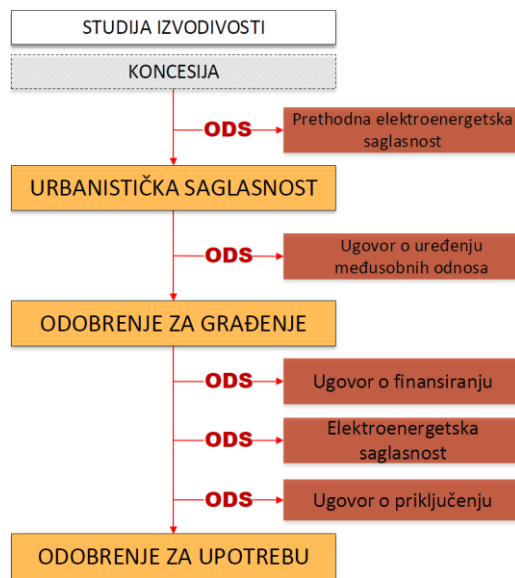
³⁷⁹ Član 3. stav 1. tačka 28) Zakona o električnoj energiji u FBiH.

³⁸⁰ Član 2. tačka 6. Direktive 2009/72/EC.

³⁸¹ Opći uslovi za isporuku električne energije (“Sl. novine FBiH”, br. 89/14 i 7/18).

- 2) Pravilnik o metodologiji za izračunavanje naknada za priključenje i definisanje rokova i uvjeta za priključak na distribucijsku mrežu³⁸² kojim su detaljnije uređeni metodologija za izračunavanje naknada za priključenje, model za izračun prosječne vrijednosti investicije za priključenje jednog kilovata na niskonaponsku i srednjenaponsku distributivnu mrežu, izračunavanje iznosa naknada za priključenje (na niskom i srednjem naponu kao i u posebnoj zoni) te druga pitanja od značaja za pravilno priključenje objekata na distributivnu mrežu.
- 3) Pravilnik za mikropostrojenja obnovljivih izvora energije³⁸³ (Pravilnik za mikropostrojenja) kojim su detaljnije regulisani uslovi i način priključenja mikropostrojenja OIE na distributivnu mrežu, u cilju omogućavanja ovoj vrsti elektrana ravnopravnih uslova priključenja.

Ukupan postupak priključenja na distributivnu mrežu, u odnosu na dozvole iz oblasti građenja, prikazan je na Slici 9 ispod. U nastavku slijedi opis postupka priključenja na distributivnu mrežu. U zasebnom poglavlju obrađeno je priključenje proizvodnih elektroenergetskih objekata u posebnim zonama, te priljučenje mikropostrojenja na obnovljive izvore energije.



Slika 9: Postupak priključenja na distributivnu mrežu

³⁸²Pravilnikom o metodologiji za izračunavanje naknada za priključenje i definisanje rokova i uvjeta za priključak na distribucijsku mrežu ("Sl. novine FBiH", br. 89/14).

³⁸³ Pravilnik za mikro-postrojenja obnovljivih izvora energije ("Sl. novine FBiH", br. 50/14).

13.3.2.1.1. Prethodna elektroenergetska saglasnost

Prethodna elektroenergetska saglasnost je inicijalni dokument kojim se potvrđuje da se planirani objekat može priključiti na distributivnu mrežu u skladu sa elektroenergetskim prilikama i važećim planskim dokumentima predviđenim za to područje.

Članom 20. Općih uslova za isporuku električne energije propisan je postupak podnošenja zahtjeva za prethodnu elektroenergetska saglasnost. Zahtjev se podnosi u pisanoj formi, na tipskom obrascu koji propisuje ODS, a treba da sadrži sve informacije potrebne ODS-u da adekvatno procijeni mogućnost i tehničke uslove priključenja na distributivnu mrežu.

Oba licencirana Operatora distributivnog sistema su propisala i utvrdila odgovarajuće obrasce zahtjeva za prethodnu elektroenergetska saglasnost, koji su dostupni na njihovim web stranicama.

ODS je dužan izdati prethodnu elektroenergetska saglasnost u roku ne dužem od 30 dana od dana uredno podnesenog zahtjeva, odnosno u roku ne dužem od 60 dana ukoliko energetske karakteristike krajnjeg kupca/proizvođača, kao i stanje distributivne mreže na terenu uslovljavaju priključenje na srednjem naponu. Pod uredno podnesenim zahtjevom smatra se zahtjev koji sadrži sve potrebne informacije i prateću dokumentaciju na osnovu kojih ODS može donijeti valjanu odluku.

13.3.2.1.2. Ugovor o uređenju međusobnih odnosa – priključenje na distributivnu mrežu u posebnoj zoni

Ugovor o uređenju međusobnih odnosa je zaseban ugovor koji investitor zaključuje sa nadležnim ODS-om u slučaju priključenja objekata na distributivnu mrežu koji se grade u posebnoj zoni, a isti se potpisuje na osnovu izdate prethodne elektroenergetske saglasnosti.

Posebna zona je u Općim uslovima definirana kako slijedi:

“Posebna zona znači prostor unutar prostornog plana u kojem se grade objekti za čije priključenje se primjenjuju posebni uslovi kako u tehničkom tako i u finansijskom smislu (npr. fabrika, rudnik, proizvodni objekat, skupina proizvodnih objekata, stambeno-poslovni objekat namijenjen tržištu, turistički, sportski objekat, infrastruktura autoputeva i slično), kao i prostor u kojem se priključuju objekti krajnjih kupaca u udaljenim područjima koji mogu, ali ne moraju biti obuhvaćeni prostornim planom”.

Uočljivo je da citirana definicija nije dovoljno precizna. Prvo, iz definicije nije potpuno jasno da li posebna zona kao takva mora biti označena unutar prostornog plana ili ne, te kakva je situacija sa lokacijama za koje nije donesena odgovarajuća prostorno-planska dokumentacija. Drugo, “objekti za čije priključenje se primjenjuju posebni uslovi kako u tehničkom tako i u finansijskom smislu” nisu jasno definirani, već su samo primjera radi nabrojani pojedini objekti ove vrste, među

kojima su navedeni i “proizvođači”. Ovako neprecizna definicija mogla bi dovesti do nejednake primjene pravila o priključenju u posebnoj zoni i nejednakog tretmana investitora.

Postupak izdavanja elektroenergetskih saglasnosti i priključenja na distributivnu mrežu u posebnoj zoni uređen je članom 27. Općih uslova za isporuku električne energije.

Postupak se pokreće zahtjevom investitora za sagledanje tehničkih uslova priključenja posebne zone na distributivnu mrežu i uređenja međusobnih odnosa. Ovaj zahtjev se ujedno smatra i zahtjevom za prethodnu elektroenergetsku saglasnost.

Član 27. stav 2. propisuje priloge koji investitor treba dostaviti uz zahtjev:

“Član 27.

(...)Uz zahtjev iz stava (1) ovog člana prilažu se:

- a) dokumenti kojima se dokazuje status investitora posebne zone,*
- b) kopija katastarskog plana čestice na kojoj se planira graditi objekat,*
- c) važeći dokumenat prostornog uređenja iz kojega je vidljiva namjena i oblikovanost građevinskog zemljišta na kojem se planira graditi objekat pri čemu je najniži nivo dokumenata prostorni plan opštine ili grada usklađen sa planom kantona,*
- d) idejno rješenje objekta koji se planira graditi sa tehničko-tehnološkim karakteristikama,*
- e) podaci o potrebama za električnom energijom i snagom.(...)”*

Vidljivo je da investitori u prvom redu trebaju dostaviti “dokumente kojima se dokazuje status investitora posebne zone”. Imajući u vidu nepreciznu definiciju posebne zone, ostaje nejasno kojim dokumentima investitori mogu dokazati ovakav status.

ODS izrađuje idejno rješenje priključenja posebne zone na distributivnu mrežu, kojeg usaglašava sa investitorom. Na osnovu usaglašenog idejnog rješenja priključenja posebne zone, ODS investitoru posebne zone izdaje prethodnu elektroenergetsku saglasnost.

Na osnovu ovako izdane prethodne elektroenergetske saglasnosti, ODS i investitor posebne zone zaključuju Ugovor o uređenju međusobnih odnosa.

Članom 27. stav 5. propisan je obavezan sadržaj ovog ugovora:

- a) uslovi i dinamika finansiranja pripreme izgradnje elektroenergetskih objekata za stvaranje tehničkih uslova u distributivnoj mreži ODS-a, distributivne mreže u posebnoj zoni i priključaka krajnjih kupaca/proizvođača, uključujući i dobijanje građevinske dozvole,
- b) uslovi, dinamika i obim finansiranja izgradnje elektroenergetskih objekata za stvaranje tehničkih uslova u distributivnoj mreži ODS-a, distributivne mreže u posebnoj zoni i priključaka krajnjih kupaca/proizvođača,
- c) pravila u slučaju promjene priključne snage budućih krajnjih kupaca/proizvođača u posebnoj zoni,
- d) prenos prava i obaveza na krajnje kupce,
- e) ostali međusobni odnosi.

Način, uslovi plaćanja i iznos naknade za priključenje definišu se posebnim ugovorom o finansiranju.

U praksi, proizvodni elektroenergetski objekti se uglavnom priključuju kao objekti posebne zone. Međutim, vidljivo je da zakonski i podzakonski propisi ne pružaju dovoljan nivo preciznosti kod uređenja ovog važnog pitanja, tim više što je priključenju objekata posebne zone posvećen samo jedan član Općih uslova za isporuku električne energije (član 27. Općih uslova).

13.3.2.1.3. Elektroenergetska saglasnost

Zahtjev za elektroenergetsku saglasnost se podnosi u pisanoj formi na tipskom obrascu kojeg utvrđuje ODS. Zahtjev za elektroenergetsku saglasnost mora sadržavati sve informacije potrebne ODS-u da adekvatno procijeni uslove priključenja, osim podataka koji su već dostavljeni uz zahtjev za prethodnu elektroenergetsku saglasnost.

Uz zahtjev za elektroenergetsku saglasnost investitor je dužan priložiti i:

- a) projektnu dokumentaciju – dio glavnog ili izvedenog projekta koji se odnosi na objekte i instalacije krajnjeg kupca ili proizvođača;
- b) izjavu kojom krajnji kupac čija je priključna snaga veća od 23 kW, ukoliko to želi, zahtjeva ugradnju limitatora;
- c) dokaz o uplati troškova za obradu zahtjeva.

ODS je dužan donijeti odluku o izdavanju elektroenergetske saglasnosti u roku ne dužem od 30 dana od dana urednog podnesenog zahtjeva, odnosno u roku ne dužem od 60 dana ukoliko energetske karakteristike krajnjeg kupca/proizvođača, kao i stanje distribucijske mreže na terenu uvjetuje priključenje na srednjem naponu.

13.3.2.1.4. Ugovor o priključenju

Jedan od posljednjih koraka u administrativnom postupku priključenja proizvodnih elektroenergetskih objekata na distributivnu mrežu jeste zaključivanje ugovora o priključenju kojeg investitor sklapa sa ODS-om.

Članom 33. Općih uslova za isporuku električne energije propisan je sadržaj Ugovora o priključenju na sljedeći način:

“Član 33.

Ugovor o priključenju/povećanju/smanjenju priključne snage pored izvoda iz ovih Općih uslova sa odredbama koje se odnose na priključak, te ostalih odredbi usaglašenih između ugovornih strana sadrži i odredbe vezane za:

- a) podatke o ugovornim stranama,*
- b) predmet ugovora, broj i datum zaključenja ugovora,*
- c) naziv i adresu objekta koji se priključuje na distributivnu mrežu,*
- d) broj elektroenergetske saglasnosti i datum izdavanja, odnosno broj i datum ugovora o uređenju međusobnih odnosa ukoliko je u pitanju posebna zona,*
- e) tehničke elemente priključka u skladu sa uslovima iz izdate elektroenergetske saglasnosti,*
- f) iznos naknade za priključenje na distributivnu mrežu sa rokom i dinamikom uplate,*
- g) uslove koji se odnose na razgraničenje obaveza ODS-a i imaoća elektroenergetske saglasnosti prilikom izgradnje priključka ako je primjenjivo,*
- h) vlasništvo nad priključkom,*
- i) rok za izgradnju priključka,*
- j) rok za priključenje na distributivnu mrežu,*
- k) naknadu štete,*
- l) primjenu Zakona, ovih Općih uslova i drugih zakona i podzakonskih akata,*
- m) način rješavanja sporova i*
- n) razloge za raskid ugovora”.*

Pored obaveznog sadržaja Ugovora o priključenju, Općim uslovima je dalje propisana obaveza ODS-a da sačini tipski obrazac Ugovora, koji mora uvijek biti dostupan strankama i objavljen na web stranici. Oba licencirana ODS-a na teritoriji FBiH su izradila tipske obrasce ovog Ugovora te su iste objavili na svojim web stranicama.

Nadležni ODS je investitor i vlasnik svih novih priključaka na niskom i srednjem naponu, isključujući posebnu zonu.

Članom 49. Općih uslova propisan je rok izgradnje priključka:

“(1) Rok izgradnje priključka na distributivnu mrežu je:

- a) za niskonaponsku distributivnu mrežu najviše 30 dana od dana ispunjenja obaveza krajnjeg kupca ili proizvođača iz ugovora o priključenju/povećanju/smanjenju priključne snage,*
- b) za ostale slučajeve priključenja kako je navedeno u ugovoru o priključenju/povećanju/smanjenju priključne snage.*

(2) ODS je obavezan izvesti priključak u što kraćem roku, uvažavajući činjenično stanje na terenu”.

Dakle, rok je izričito propisan samo za priključenje na niskonaponsku distributivnu mrežu, dok priključenje na srednjem naponu ovisi od slučaja do slučaja uzimajući u obzir stanje na terenu, te se rok za priključenje u takvim slučajevima utvrđuje u Ugovoru o priključenju.

U praksi je i ovdje prisutan isti problem kao i sa izgradnjom priključka na prenosnu mrežu, a koji se odnosi na pribavljanje različitih dozvola za izgradnju samog priključka što značajno produžava vrijeme izgradnje priključka.

13.4. ZAKLJUČCI

Nivo BiH:

- Organizacija cjelokupnog energetskeg sektora, pa tako i elektroenergetske mreže, uslovljena je složenom ustavnom i političkom strukturom Bosne i Hercegovine. Upravljanje, održavanje i odobravanje pristupa prenosnoj mreži je u nadležnosti organa na nivou Bosne i Hercegovine, dok je upravljanje, održavanje i reguliranje pristupa distributivnim mrežama u nadležnosti entiteta.
- Bosna i Hercegovina je potpisnica Ugovora o uspostavi Energetske zajednice što znači da je u obavezi transponirati EU direktive koje su preuzete u *acquis* Energetske zajednice. U kontekstu odobravanja priključenja na prenosnu i distributivnu mrežu najvažnije su Direktiva 2009/72/EC (Direktiva o unutrašnjem tržištu električne energije) i Direktiva 2009/28/EC (RES Direktiva). Energetska zajednica kontinuirano ističe u svojim godišnjim implementacionim izvještajima da Bosna i Hercegovina zaostaje u pogledu transponiranja odredbi ovih Direktiva u svoje zakonodavstvo. Ovo se posebno odnosi na funkcionalno i pravno razdvajanje djelatnosti distribuiranja električne energije od proizvodnje i prodaje, omogućavanja prioritetnog ili garantovanog pristupa mreži proizvođačima na obnovljive izvore energije, te uspostavljanje operatora prenosnog sistema na državnom nivou.
- U pogledu pravila o pristupu trećih strana prenosnoj mreži, legislativa na nivou BiH zadovoljava zahtjeve EU direktiva, što je potvrdila i Energetska zajednica. Međutim, nedostaju jasno propisana pravila u slučaju odbijanja pristupa prenosnoj mreži te preciznije uređen sistem pravne zaštite.
- Jedan od problema sa kojima se investitori susreću u praksi jeste nedostatak odredbi u vezi sa privremenim priključenjem proizvodnih elektroenergetskih objekata na prenosnu mrežu radi probnog rada ili ispitivanja.
- Odredbe o integraciji obnovljivih izvora energije u prenosnu mrežu u skladu sa zahtjevima RES Direktive nisu transponirane na državnom nivou.
- Izgradnja priključka na prenosnu mrežu podliježe obavezi pribavljanja istih dozvola i saglasnosti, te rješavanju imovinsko-pravnih odnosa kao i gradnja bilo kojeg drugog objekta. Upravo iz tih razloga investitori često mogu čekati na izgradnju priključka nekoliko mjeseci ili čak godina.

Nivo FBiH:

- Postupak priključenja na distributivnu mrežu je pravno dobro reguliran, uključujući i pitanja pravne zaštite i slučajeve odbijanja pristupa distributivnoj mreži. Određena nedorečenost pravnih propisa uočena je u postupku priključenja na distributivnu mrežu u posebnoj zoni gdje je primijećeno da postupak nije dovoljno precizno i jasno uređen, a i sama definicija posebne zone nije dovoljno precizna.
- Problemi sa distributivnim sistemom su sistemske prirode i odnose se na ranije spomenuto netransponiranje zahtjeva EU Direktiva o razdvajanju distribucije od proizvodnje i prodaje električne energije, te pružanja garantovanog ili prioritetnog pristupa mreži proizvođačima koji proizvode električnu energiju iz obnovljivih izvora.³⁸⁴ Također, Zakon o električnoj energiji u FBiH općenito nije usklađen sa zahtjevima EU Direktiva i Trećim energetske paketa.

³⁸⁴ Članom 50. Zakona o električnoj energiji u FBiH propisana je obaveza da pri dispečiranju distribuirane proizvodnje ODS-ovi moraju dati prednost proizvodnim postrojenjima koja koriste obnovljive izvore energije, dok je odredbama Zakona o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije predviđen prioritet u rješavanju zahtjeva za priključenje na distributivnu mrežu. Međutim, ni jedan od ova dva zakona ne predviđa "prioritetni pristup" mreži koji je u tački 60. uvodnog dijela RES Direktive definiran na sljedeći način: "Prioritetni pristup mreži osigurava proizvođačima električne energije iz obnovljivih izvora da u svakom trenutku mogu prodati i prenijeti električnu energiju iz obnovljivih izvora u skladu sa pravilima priključivanja kad god je izvor dostupan". Ovu činjenicu istakla je i Energetska zajednica u svom Godišnjem implementacionom izvještaju za 2017. godinu.

13.5. PREPORUKE

- Potrebno je pristupiti izmjeni odgovarajućih zakonskih i podzakonskih propisa u cilju transponiranja EU Direktiva, posebno Trećeg energetskeg paketa, kako bi se izbjegle buduće sankcije protiv Bosne i Hercegovine.
- Potrebno je transponirati odredbe Trećeg energetskeg paketa o uspostavljanju operatora prenosnog sistema na državnom nivou.
- Također, potrebno je i transponirati odgovarajuće odredbe RES Direktive o integraciji obnovljivih izvora energije u prenosnu mrežu, a ne samo kroz entitetske zakone kako je to trenutno slučaj.
- Potrebno je detaljnije i preciznije propisati postupak u slučaju odbijanja pristupa prenosnoj mreži trećim stranama, a paralelno sa tim i detaljnije urediti žalbeni postupak i pravne lijekove koji stoje na raspolaganju trećim stranama.
- Neophodno je propisati postupak privremenog priključenja proizvodnih elektroenergetskih objekata na prenosnu mrežu za potrebe probnog rada ili ispitivanja.
- Zakon o električnoj energiji FBiH je potrebno uskladiti sa zahtjevima Trećeg energetskeg paketa, posebno u pogledu definicija operatora distributivnog sistema. Dalje, potrebno je implementirati potpuno pravno i funkcionalno razdvajanje distribucije od proizvodnje, prodaje i snabdijevanja električne energije.
- Potrebno je dodatno razraditi i precizirati odredbe o priključenju proizvođača u posebnoj zoni. Trenutna zakonska i podzakonska rješenja nisu dovoljno jasna i precizna što može dovesti do nejednakog tretmana investitora i pogrešne primjene propisa u praksi.
- Potrebno je na vrijeme poduzeti aktivnosti i pripremne radnje na transponiraju i inkorporiranju novih Mrežnih pravila koje je prilagodila i preuzela Energetska zajednica u svojoj *acquis* Odlukom br. 2018/03/PHLG-EnC.

**14. PREGLED I ANALIZA SISTEMA PODSTICAJA ZA
PROIZVOĐAČE IZ OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE U
FBiH**

14.1. UVOD

S ciljem podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i u efikasnoj kogeneraciji, Zakonom o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije FBiH³⁸⁵ (Zakon o OIE) uspostavljen je sistem podsticaja za proizvodnju i kupovinu električne energije iz obnovljivih izvora energije (sistem podsticaja). U Federaciji BiH (FBiH) proizvođači električne energije iz obnovljivih izvora energije (OIE) ispunjavanjem određenih uslova mogu ostvariti niz različitih pogodnosti, uključujući i mogućnost sticanja statusa privilegovanog proizvođača električne energije, koji ima pravo da se tokom određenog perioda od njega otkupljuju ukupne količine električne energije po garantovanim (višim) otkupnim cijenama (tzv. feed-in tarifa).

U nastavku ove analize dat je pregled osnovnih obilježja sistema podsticaja u FBiH, opisani su uočeni nedostaci, te su izvedene preporuke za poboljšanje efikasnosti funkcionisanja ovog sistema. Fokus analize je stavljen na pojedine aspekte koji su od naročite važnosti ili predstavljaju naročitu prepreku za investiranje u izgradnju energetske infrastrukturnih objekata.

14.2. PRAVNI OKVIR ZA FUNKCIONISANJE SISTEMA PODSTICAJA U FBiH

Zakonom o OIE koji je usvojen 2013. godine uspostavljen je osnovni pravni okvir i model funkcionisanja sistema podsticaja u FBiH. Pored toga, pravni okvir za funkcionisanje sistema podsticaja u FBiH čini i veliki broj podzakonskih akata čije je donošenje propisano različitim odredbama Zakona o OIE i kojima su detaljnije uređena pojedina pitanja važna za funkcionisanje sistema podsticaja. Radi preglednosti, podzakonski akti čije je donošenje propisano Zakonom o OIE navedeni su u tabeli kako slijedi:

³⁸⁵ Zakon o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije ("Službene novine FBiH", br. 70/13 i 05/14).

Br.	Pravni akt	Donosilac	Rok za donošenje	Pravni osnov iz Zakona o OIE	Status
1.	Akcioni plan Federacije za OIE	Vlada FBiH u saradnji sa FMERI	6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o OIE	Član 5. stav 1.	Akt donesen <input checked="" type="checkbox"/>
2.	Pravilnik o metodologiji o načinu utvrđivanja garantovanih otkupnih cijena električne energije iz postrojenja za korištenje obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije	FERK	6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o OIE	Član 25. stav 1.	Akt donesen <input checked="" type="checkbox"/>
3.	Pravilnik o metodologiji za utvrđivanje referentne cijene električne energije	FERK	6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o OIE	Član 25. stav 8.	Akt donesen <input checked="" type="checkbox"/>
4.	Pravilnik o postupku podnošenja zahtjeva za izdavanje garancije porijekla električne energije	Operator OIEiEK	6 mjeseci od funkcionalne uspostave Operatora za OIEiEK	Član 12. stav 3.	Akt donesen <input checked="" type="checkbox"/>
5.	Pravilnik o sticanju statusa kvalifikovanog proizvođača električne energije	FERK	12 mjeseci od stupanja na snagu Zakona o električnoj energiji	Član 20. stav 2.	Akt donesen <input checked="" type="checkbox"/>
6.	Pravilnik o obaveznom udjelu i preuzimanju električne energije proizvedene iz OIE	FERK	6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o OIE	Član 21. stav 2.	Akt donesen <input checked="" type="checkbox"/>
7.	Pravilnik za mikropostrojenja OIE	FERK	12 mjeseci od stupanja na snagu Zakona o električnoj energiji	Član 27. stav 2.	Akt donesen <input checked="" type="checkbox"/>
8.	Uputstvo o vođenju i ažuriranju Registra projekata OIEiEK	Operator OIEiEK	60 dana od preuzimanja Registra od Ministarstva	Član 7. stav 3.	Akt donesen <input checked="" type="checkbox"/>
9.	Pravilnik o metodologiji raspodjele troškova balansiranja za privilegovane i	Operator OIEiEK	Nije određeno.	Član 28. stav 6.	Akt nije donesen <input type="checkbox"/>

	kvalifikovane proizvođače				
10.	Metodologija za izračunavanje udjela OIE u ukupnoj potrošnji energije u Federaciji	FMERI	60 dana od dana stupanja na snagu Zakona o OIE	Član 6.	Akt nije donesen ✘
11.	Pravilnik o ispunjenosti uslova za ispitivanje potencijala OIE	FMERI	6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o OIE	Član 8. stav 3.	Akt nije donesen ✘
12.	Pravilnik o efikasnoj kogeneraciji	FMERI	12 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o OIE	Član 3. stav (1) tačka y) podtačka 9), član 39. stav (17)	Akt nije donesen ✘
13.	Uredba o podsticanju proizvodnje električne energije iz OIEiEK i određivanju naknada za podsticanje ✔	Vlada FBiH	6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona o OIE	Član 22. stav 2.	Akt donesen ✔

Tabela 12 - Pravni akti čije je donošenje propisano Zakonom o OIE i njihov status

Iz Tabele 12 je vidljivo kako određeni broj podzakonskih akata čije je donošenje propisano Zakonom o OIE nije usvojen uprkos tome što su zakonski rokovi za donošenje ovih akata istekli. Neusvajanje ovih podzakonskih akata ostavilo je nedefinisanim pojedina područja važna za efikasno funkcionisanje sistema podsticaja, te predstavlja smetnju za uspješnu realizaciju energetskih infrastrukturnih projekata u FBiH.

Kao primjer može poslužiti Pravilnik o metodologiji raspodjele troškova balansiranja za privilegovane i kvalifikovane proizvođače. Zakonom o OIE³⁸⁶ određeno je kako će Operator za obnovljive izvore energije i efikasnu kogeneraciju u FBiH (Operator za OIEiEK)³⁸⁷ posebnim pravilnikom utvrditi metodologiju za raspodjelu troškova balansiranja³⁸⁸ za privilegovane i kvalifikovane proizvođače, kao i udio koji će se plaćati sredstvima iz naknada prikupljenih za podsticanje. Drugim riječima, dio troškova balansiranja proizvodnje električne energije iz OIE finansira se iz naknade za poticanje koju su prema Zakonu o OIE obavezni plaćati svi krajnji kupci u FBiH. Međutim, Pravilnik o metodologiji raspodjele troškova balansiranja za privilegovane i kvalifikovane proizvođače još uvijek nije donesen, odnosno nije propisana metodologija za

³⁸⁶ Članom 28. Zakona o OIE.

³⁸⁷ Operator za obnovljive izvore energije i efikasnu kogeneraciju u FBiH (Operator za OIEiEK) osnovan je u skladu sa odredbama Zakona o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije FBiH sa ciljem stvaranja institucionalne strukture za operacionalizaciju sistema podsticaja proizvodnje i otkupa električne energije iz postrojenja koja koriste OIEiEK.

³⁸⁸ Balansiranje predstavlja proces održavanja kontinuiranog balansa između potražnje i tražnje (snabdijevanja) električnom energijom. Proizvođači električne energije dužni su predviđati svoju proizvodnju električne energije i imaju finansijsku odgovornost za ostvarene debalanse.

raspodjelu troškova niti udio koji će se plaćati iz naknade. Ova okolnost doprinosi nesigurnosti investitora u pogledu očekivanih troškova balansiranja, naročito kada je u pitanju izgradnja postrojenja velike instalirane snage ili izgradnja pojedinih vrsta proizvodnih postrojenja čije odstupanje od planirane proizvodnje i ostvarene proizvodnje može da bude veoma značajno u odnosu na ukupnu proizvodnju.

Još jedan ilustrativan primjer nedostatka pravnog okvira je i neusvajanje Pravilnika o efikasnoj kogeneraciji. Zakon o OIE postrojenje efikasne kogeneracije definiše kao “*postrojenje u kome se odvija kogeneracija koja zadovoljava uslove uštede goriva, kako je to definisano Pravilnikom o efikasnoj kogeneraciji*”.³⁸⁹ Definisane tačnih tehničkih aspekata koje moraju zadovoljiti postrojenja efikasne kogeneracije prema odredbama zakona delegirano je dakle na podzakonski akt, koji još uvijek nije usvojen. Budući da isplativost izgradnje direktno ovisi od tehničkih uslova na osnovu kojih se postrojenja projektuju, nepostojanje pravnog okvira u ovome pogledu predstavlja značajnu smetnju za izgradnju ove vrste postrojenja.

Pored navedenih pravilnika, u vrijeme pisanja ove analize nisu usvojeni ni Pravilnik o ispunjenosti uslova za ispitivanje potencijala OIE, te Metodologija za izračunavanje udjela OIE u ukupnoj potrošnji energije u Federaciji.

14.3. STATUSI PROIZVOĐAČA, VRSTE PODSTICAJA I POGODNOSTI

Sistem podsticaja u FBiH, u skladu sa odredbama Zakona o OIE i Uredbe o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije i određivanju naknada za podsticanje (Uredba o podsticanju)³⁹⁰, obuhvata niz različitih pogodnosti. Ove pogodnosti proizvođači električne energije mogu ostvariti sticanjem statusa kvalifikovanog i statusa privilegovanog proizvođača električne energije:

- **Status kvalifikovanog proizvođača** stiče se odlukom Regulatorne komisije za energiju u FBiH (FERK), a sticanje ovog statusa znači da proizvođač proizvodi električnu energiju iz OIEiEK.³⁹¹ Kvalifikovani proizvođači električne energije koji ispune dodatne uslove propisane zakonom dalje mogu steći i status privilegovanog proizvođača.

³⁸⁹Član 3. stav (1) tačka y) podtačka 9) “Proizvođač u pojedinačnom objektu za proizvodnju električne energije proizvodi električnu energiju koristeći otpad ili obnovljive izvore energije na ekonomski primjeren način, uključujući kombinirani ciklus proizvodnje toplotne i električne energije, koji je usklađen sa zaštitom okoliša”.

³⁹⁰ Uredba o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije i određivanju naknada za podsticanje (“Službene novine Federacije BiH”, br. 48/14) koju je usvojila Vlada FBiH, detaljnije uređuje pojedine aspekte sistema podsticaja u FBiH. Ovom uredbom definiše se način određivanja i prikupljanja naknada za podsticanje od krajnjih kupaca, način raspodjele prikupljenih sredstava, kriteriji u pogledu veličine pojedinačnih postrojenja za svaku tehnologiju koji mogu ostvariti pravo na podsticaj (steći status privilegovanog proizvođača), maksimalno vrijeme izgradnje postrojenja i njegovo priključenje na mrežu tokom kojeg se investitoru garantuje status potencijalno privilegovanog proizvođača, te plan prikupljanja naknada za podsticanje korištenja OIEiEK za period od 10 godina.

³⁹¹Član 3. stav (1) tačka q) Zakona o OIE glasi: “Kvalifikovani proizvođač znači proizvođača koji u pojedinačnom objektu za proizvodnju električne energije proizvodi električnu energiju, koristeći otpad ili obnovljive izvore energije

- **Status privilegovanog proizvođača** stiče se odlukom Operatora za OIEiEK i znači da proizvođač ima pravo da se od njega po garantovanim cijenama otkupe ukupne količine proizvedene električne energije tokom unaprijed utvrđenog perioda (12 godina).³⁹²

Podsticajne mjere i pogodnosti za korištenje OIE definisane su u poglavlju VIII Zakona o OIE, te se mogu rezimirati kako slijedi:

Br.	Pogodnosti za kvalifikovanog proizvođača	Pogodnosti za privilegovanog proizvođača
1.	Prednost u rješavanju zahtjeva za priključivanje na elektroenergetsku mrežu	Prednost u rješavanju zahtjeva za priključivanje na elektroenergetsku mrežu
2.	Prednost isporuke proizvedene električne energije iz obnovljivih izvora u mrežu, odnosno prednost u dispečiranju	Prednost isporuke proizvedene električne energije iz obnovljivih izvora u mrežu, odnosno prednost u dispečiranju
3.	Prednost isporuke električne energije u mrežu proizvedene u postrojenjima čija je instalirana snaga manja od 150 kW, bez prijavljivanja dnevnog rasporeda Operatoru mreže	Prednost isporuke električne energije u mrežu proizvedene u postrojenjima čija je instalirana snaga manja od 150 kW, bez prijavljivanja dnevnog rasporeda Operatoru mreže
4.	Pravo na garanciju porijekla električne energije ³⁹³	/
5.	Pravo na otkup proizvedene električne energije po referentnoj cijeni *(proizvođači iz OIE mogu ostvariti ovo pravo i za vrijeme probnog rada)	Pravo na otkup proizvedene električne energije po garantovanoj cijeni (feed-in tarifa)
6.	Proizvođači instalirane snage do 150 kW ne plaćaju troškove balansiranja elektroenergetskog sistema	Proizvođači instalirane snage do 150 kW ne plaćaju troškove balansiranja elektroenergetskog sistema

na ekonomski primjeren način, uključujući kombinirani ciklus proizvodnje toplotne i električne energije, koji je usklađen sa zaštitom okoliša, a koji takav položaj može steći na osnovu rješenja nadležnog organa”.

³⁹²Član 23. Zakona o OIE.

³⁹³Garancija porijekla električne energije, u skladu sa Članom 11. Zakona o OIE izdaje se na zahtjev proizvođača električne energije iz OIE u svrhu dokazivanja da je porijeklo električne energije koja je proizvedena u njihovim proizvodnim postrojenjima iz obnovljivih izvora energije.

7.	Proizvođači instalirane snage iznad 150 kW plaćaju troškove balansiranja u skladu sa metodologijom raspodjele troškova koju pravilnikom utvrđuje Operator za OIEiEK, od čega se udio plaća sredstvima iz naknada prikupljenih za poticanje	Proizvođači instalirane snage iznad 150 kW plaćaju troškove balansiranja u skladu sa metodologijom raspodjele troškova koju pravilnikom utvrđuje Operator za OIEiEK, od čega se udio plaća sredstvima iz naknada prikupljenih za poticanje
8.	Za proizvođače iz mikropostrojenja OIE primjenjuju se skraćene procedure, a otkup električne energije iz ovih postrojenja se vrši po garantovanim cijenama ³⁹⁴	/

Tabela 13 - Prikaz pogodnosti za kvalifikovanog i privilegovanog proizvođača električne energije

Iz tabele je vidljivo kako sistem podsticaja u FBiH među različitim pogodnostima uključuje i pravo na otkup električne energije po tačno utvrđenim cijenama. U tom smislu, u sistemu podsticaja u FBiH kvalifikovani proizvođači (proizvođači električne energije iz OIE) mogu ostvariti pravo na otkup električne energije po referentnoj cijeni, a privilegovani proizvođači (kvalifikovani proizvođači koji ispune dodatne uslove) pravo na otkup po garantovanoj cijeni.

14.3.1. Referentna cijena električne energije

Članom 3. Zakona o OIE definiše se kao: “*otkupna cijena električne energije iz postrojenja koja koriste obnovljive izvore i kogeneraciju čija se proizvodnja ne potiče i koristi se za utvrđivanje naknada koje se plaćaju za obnovljive izvore, a utvrđuje je Regulatorna komisija, a ista je za sve primarne izvore za proizvodnju električne energije iz OIEiEK*”.

Uočljivo je kako je ovom odredbom zakona referentna cijena (koja se daje kvalifikovanim proizvođačima) definisana kao cijena koja se daje proizvođačima “*čija se proizvodnja ne potiče*”. Međutim, kako je prikazano u tabeli 13, kvalifikovani proizvođači u sistemu podsticaja ostvaruju niz različitih pogodnosti, te je vidljivo da se proizvodnja iz ovih postrojenja zapravo podstiče na različite načine.

Također, referentna cijena je i u praksi viša od tržišne, te očigledno ima karakter podsticajne cijene. U skladu sa Pravilnikom o metodologiji za utvrđivanje referentne cijene električne energije (Pravilnik o referentnoj cijeni)³⁹⁵ koji je usvojila Regulatorna komisija za energiju u FBiH (FERK), referentna cijena predstavlja proizvod ponderisane (prosječne) cijene trgovine električnom energijom u periodu od 12 mjeseci i koeficijenta podsticaja električne energije iz

³⁹⁴Ne postoji usaglašen stav svih uključenih institucija, koji se odnosi na obavezan otkup električne energije po garantovanim otkupnim cijenama mikroproizvođača OIE.

³⁹⁵ Pravilnik o metodologiji za utvrđivanje referentne cijene električne energije (“Službene novine FBiH”, broj 50/14)

obnovljivih izvora koji iznosi 1,2.³⁹⁶ S obzirom na ovaj iznos koeficijenta, koji je utvrđen “*u svrhu dodatnog podsticaja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora*”³⁹⁷, referentna cijena je dakle 20% puta veća od prosječne cijene električne energije na tržištu, te u osnovi ima karakter podsticajne cijene. Prema izračunu referentne cijene koji je odlukom usvojio FERK, od septembra 2017. godine u FBiH se primjenjuje referentna cijena električne energije koja iznosi 0,105858 KM/kWh (10,5858 feninga/kWh).³⁹⁸

Stoga je moguće zaključiti kako je definiciju referentne cijene kao otkupne cijene koja se daje proizvođačima “čija se proizvodnja ne potiče” potrebno izmijeniti i pojasniti. Moguće rješenje u tom pogledu je preciziranje definisanja referentne cijene kao cijene koja se daje proizvođačima “čija se proizvodnja ne potiče **kroz pravo na garantovanu otkupnu cijenu**”.

Referentna cijena ista je za sve primarne izvore za proizvodnju električne energije tj. za sve tehnologije elektrana.

14.3.2. Garantovana otkupna cijena

Članom 3. Zakona o OIE definiše se kao “*cijena koja se plaća privilegovanom proizvođaču električne energije iz OIEiEK za vrijeme trajanja ugovora o otkupu električne energije*”. Metodologija za način utvrđivanja garantovanih otkupnih cijena iz postrojenja koja koriste OIEiEK propisana je Pravilnikom o metodologiji o načinu utvrđivanja garantovanih otkupnih cijena električne energije iz postrojenja za korištenje obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije (Pravilnik o garantovanoj cijeni)³⁹⁹ koji je usvojio FERK, u skladu sa odredbama Zakona o OIE.⁴⁰⁰ Garantovana cijena utvrđuje se kao proizvod referentne cijene i tarifnog koeficijenta koji je različit, ovisno o vrsti obnovljivog izvora energije (hidroelektrana, vjetroelektrana, solarna elektrana, elektrana na biomasu, elektrana na biogas, postrojenje efikasne kogeneracije) i instaliranoj snazi postrojenja (mikropostrojenja 2kW do i uključivo 23 kW, mini postrojenja od 23 kW do i uključivo 150 kW, mala postrojenja od 150 kW do i uključivo 1 MW,

³⁹⁶ Referentna cijena predstavlja proizvod ponderisane ostvarene cijene trgovine električnom energijom u Federaciji Bosne i Hercegovine u periodu od prethodnih 12 mjeseci imatelja FERK-ove dozvole za opskrbu električnom energijom – dozvole II. reda.

³⁹⁷ Član 3. stav (3) Pravilnika o referentnoj cijeni.

³⁹⁸ Prosječna cijena trgovine električnom energijom u FBiH za period od juna 2016. do maja 2017. godine imatelja FERK-ove dozvole za opskrbu električnom energijom – dozvole II reda iznosila je 0,08821463 KM/kWh.

³⁹⁹ Pravilnik o metodologiji o načinu utvrđivanja garantovanih otkupnih cijena električne energije iz postrojenja za korištenje obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije (“Službene novine FBiH”, broj 50/14).

⁴⁰⁰ Članom 25. stav (1) i (2) propisano je da metodologiju utvrđivanja garantovanih cijena, kao i kriterije za njihovu promjenu donosi FERK posebnim pravilnikom. Ovaj član navodi kako će se pri izradi metodologije u obzir uzeti “a) oblik primarne energije, b) ugovoreni period otkupa od 12 godina, c) tehnologija koja se koristi, d) datum stavljanja postrojenja u pogon ili datum rekonstrukcije i/ili nadogradnje postrojenja od strane proizvođača električne energije i e) instalisana snaga postrojenja”.

srednja postrojenja od 1 MW do i uključivo 10 MW i velika postrojenja preko 10 MW). Izračun garantovanih otkupnih cijena za sve vrste postrojenja dostupan je na web stranici FERK-a.⁴⁰¹

Iako analiza metodologije i načina na koji se utvrđuju i izračunavaju garantovane otkupne cijene nije u fokusu ove analize, na ovome mjestu ipak je potrebno istaći i kako su u praksi garantovane cijene za određene vrste i instalirane snage postrojenja veoma visoke i stimulatívne (poput cijena za mini biogásna postrojenja⁴⁰²), dok za druge vrste i instalirane snage garantovane cijene nisu dovoljne da osiguraju isplativost njihove izgradnje. USAID EIA projekat napravio je Analizu isplativosti ulaganja u elektrane na biomasu⁴⁰³ u FBiH sa važećim sistemom podsticaja, koja je, između ostalog, ukazala na potrebu korigovanja metodologije za izračun garantovanih cijena kako se one ne bi mijenjale stepenasto (za svaki prag instalirane snage određena je fiksna cijena), već linearno (povećanjem instalirane snage postrojenja cijena se kontinuirano tj. linearno smanjuje).

Na ovom mjestu potrebno je istaći i kako Zakon o OIE propisuje da je instalirana snaga jedan od kriterija za izradu metodologije za utvrđivanje garantovanih cijena, ali ne sadrži detaljnije odredbe o ovome pitanju. To znači da je detaljnije definisanje načina na koji će instalirana snaga postrojenja uticati na izračun garantovane cijene prepušteno donosiocu podzakonskog akta. Iz toga proizilazi i zaključak da ne postoji zakonska prepreka da se kriterij instalirane snage u metodologiji definiše na drugačiji način kako cijena ne bi bila određena prema pojedinim pragovima instalirane snage (stepenasto), već da se linearno povećava ili smanjuje u ovisnosti od instalirane snage.

Više informacija o Analizi isplativosti ulaganja u elektrane na biomasu u FBiH dostupno je na web stranici USAID EIA Projekta.⁴⁰⁴

14.4. VRSTE POSTROJENJA OIE I KRITERIJI U POGLEDU VRSTE I VELIČINE POJEDINAČNIH POSTROJENJA ČIJA SE PROIZVODNJA PODSTIČE

Prema članu 3. Zakona o OIE postrojenja za korištenje OIEiEK (u zavisnosti od primarnog izvora energije i vrste tehnologije) mogu biti:

- a) hidroelektrana,
- b) vjetroelektrana,
- c) solarna elektrana,

⁴⁰¹http://www.ferk.ba/ba/images/stories/2017/prilog_1_odluka_gc_bs.pdf.

⁴⁰²Biogásno postrojenje je postrojenje koje u procesu nazvanom "anaerobna digestija" koristi probavljivi otpad (poput ostataka hrane ili stajnjaka) za stvaranje gasa koji može sagorijevati. Ovaj gas se zatim koristi za proizvodnju električne energije.

⁴⁰³Postrojenje na biomasu je postrojenje koje koristi organski otpad (poput ostataka drveta i peleta) kao gorivo za proizvodnju električne energije.

⁴⁰⁴ USAID EIA Projekat, Analiza isplativosti ulaganja u elektrane na biomasu u FBiH sa važećim sistemom podsticaja, Decembar 2016. godine, <http://www.usaideia.ba/dpa/document.php?id=89005>.

- d) geotermalna elektrana,
- e) elektrana na biomasu,
- f) elektrana na biogas,
- g) elektrana koja koristi energiju mora,
- h) elektrana koja koristi komunalni otpad i
- i) postrojenje efikasne kogeneracije.

Ista podjela sadržana je i u članu 16. Uredbe o podsticanju koju je donijela Vlada FBiH što upućuje na to da status kvalifikovanog proizvođača (proizvođača iz OIE) mogu steći proizvođači električne energije iz svih nabrojanih 9 vrsta postrojenja i primarnih izvora energije. Međutim, u članu 19. Uredbe o podsticanju u kome se definiše pravo na podsticanje kvalifikovanog proizvođača navedeno je kako pogodnosti iz ovog člana može ostvariti kvalifikovani proizvođač koji električnu energiju proizvodi iz ukupno 8 proizvodnih postrojenja, odnosno izostavljene su elektrane koje koriste energiju mora. Također, u ovome članu postavljen je gornji limit instalirane snage za postrojenja efikasne kogeneracije (5 MWe). Proizilazi da proizvođači iz elektrana koje koriste energiju mora i proizvođači iz postrojenja efikasne kogeneracije većih od 5 MWe ne mogu ostvariti pogodnosti koje proizilaze iz statusa kvalifikovanog proizvođača, uprkos tome što se i ova postrojenja prema odredbama zakona smatraju postrojenjima iz OIE.

Pravilnik o sticanju statusa kvalifikovanog proizvođača električne energije (Pravilnik o kvalifikovanom proizvođaču)⁴⁰⁵ koji je usvojio FERK, a koji propisuje uslove i način na koji proizvođači električne energije stiču status kvalifikovanog proizvođača, također, navodi svih 9 vrsta postrojenja za korištenje OIEiEK, uključujući i elektrane koje koriste energiju mora.

Kada je u pitanju status privilegovanog proizvođača, sticanje ovog statusa uslovljeno je i ispunjavanjem kriterija u pogledu instalirane snage. Status privilegovanog proizvođača ne mogu steći proizvođači iz svih vrsta postrojenja neovisno o instaliranoj snazi, već samo proizvođači iz postrojenja čija je instalirana snaga unutar propisanih limita. Uredba o podsticanju u članu 20. definiše kriterije u pogledu veličine pojedinačnih postrojenja za svaku tehnologiju koja mogu dobiti ovaj status. Status privilegovanog proizvođača mogu steći kvalifikovani proizvođači iz sljedećih vrsta i instaliranih snaga postrojenja:

- a) hidroelektrane instalirane snage do 10 MW,
- b) vjetroelektrane,
- c) solarne elektrane, instalirane snage do i uključivo 1 MW,
- d) geotermalne elektrane instalirane snage do i uključivo 10 MW,

⁴⁰⁵ Pravilnik o sticanju statusa kvalifikovanog proizvođača električne energije ("Službene novine Federacije BiH", broj 53/14).

- e) elektrane na biomasu instalirane snage do i uključivo 10 MW,
- f) elektrane na biogas instalirane snage do i uključivo 1 MW,
- g) elektrane na otpad instalirane snage do i uključivo 5 MW,
- h) postrojenja efikasne kogeneracije instalirane snage do i uključivo 5 MWe.

Vidljivo je kako je za sve vrste postrojenja osim vjetroelektrana postavljen gornji limit instalirane snage, što znači da status privilegovanog proizvođača mogu ostvariti samo proizvođači koji električnu energiju proizvode u postrojenjima čija je instalirana snaga manja (ili jednaka) navedenim limitima.⁴⁰⁶ Iako za vjetroelektrane nije postavljen gornji limit instalirane snage u praksi ipak postoji ograničenje i za ovu vrstu postrojenja koje proizilazi iz ukupnog ograničenja za instalirane snage (dinamičke kvote) za podsticaj privilegovanih proizvođača iz vjetroelektrana, koje je utvrđeno Akcionim planom za korištenje OIE. Stoga se može zaključiti kako se u FBiH proizvodnja iz velikih postrojenja⁴⁰⁷ ne podstiče u smislu prava na otkup po garantovanim cijenama.

U ovome dijelu važno je istaći i kako Zakon o OIE u članu 22. navodi kako će se kriteriji koji određuju veličinu pojedinačnih postrojenja za svaku tehnologiju koja mogu imati status privilegovanog proizvođača usklađivati jednom u 18 mjeseci, međutim, nakon njihovog propisivanja Uredbom o podsticanju u junu 2014. godine ovi kriteriji više nisu korigovani.

14.5. MAKSIMALNI NIVO INSTALIRANE SNAGE KOJI SE PODSTIČE KROZ PRAVO NA OTKUP PO UGOVORENOJ CIJENI

U sistemu podsticaja u FBiH postoje ograničenja u pogledu ukupne instalirane snage postrojenja čija se proizvodnja podstiče, kako za otkup od privilegovanog proizvođača po garantovanoj cijeni tako i za otkup od kvalifikovanih proizvođača po referentnoj cijeni. Zakonom o OIE jasno je propisano kako je pravo otkupa uslovljeno dostupnošću kvota u Akcionom planu.⁴⁰⁸ Drugim riječima, pravo na otkup po ugovorenoj otkupnoj cijeni mogu ostvariti samo oni proizvođači čija proizvodnja je unutar propisane (slobodne) kvote. Ove kvote određene su u Akcionom planu FBiH za korištenje obnovljivih izvora energije (Akциони plan)⁴⁰⁹ koji je u junu 2014. godine usvojila

⁴⁰⁶U slučaju hidroelektrana, instalirana snaga mora biti manja od postavljenog limita. Za sve ostale vrste postrojenja instalirana snaga definisana je terminom "do i uključivo", odnosno na način da uključuje i propisani limit, dok je za hidroelektrane korišten termin "do 10 MW", što znači da ne uključuje i postrojenja instalirane snage od 10 MW. Nije poznato zbog čega su hidroelektrane u ovome smislu drugačije od ostalih postrojenja. Ovakva odredba u praksi izaziva dilemu u smislu toga da li je zaista namjera zakonodavca bila da uspostavi drugačije pravilo kada su u pitanju hidroelektrane ili se u konkretnom slučaju samo radi o nomotehničkom propustu.

⁴⁰⁷Prema klasifikaciji postrojenja u zavisnosti od instalirane snage iz Uredbe o podsticanju velikim postrojenjima smatraju se postrojenja instalirane snage od preko 10 MW.

⁴⁰⁸Članovi 5, 3. i 20. Zakona o OIE.

⁴⁰⁹Akциони plan za korištenje obnovljivih izvora energije u Federaciji BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 48/14 i 70/14), http://fmeri.gov.ba/systems/file_download.ashx?pg=1001&ver=1.

Vlada FBiH, na način da je za svaku kalendarsku godinu i za svaki primarni izvor energije propisan ukupni maksimalni nivo instalirane snage postrojenja čija se proizvodnja podstiče.

Ograničenje maksimalne instalirane snage u sistemu podsticaja u FBiH nazvano je “dinamička kvota”, međutim propisima koji regulišu ovu oblast nije dovoljno definisano na koji vid otkupa (po garantovanoj ili referentnoj cijeni) se ovo ograničenje odnosi. Također, Akcioni plan ne sadrži dovoljno jasne i dovoljno jasno naslovljene tabelarne preglede kvota za obje vrste otkupa.

U članu 3. Zakona o OIE, koji sadrži definicije i pojmove, navodi se:

“Član 3.

(...)

*h) **Dinamička kvota** je maksimalni nivo instalirane snage postrojenja OIEiEK za svaki primarni izvor, čija se proizvodnja električne energije potiče u jednoj kalendarskoj godini”.*

Dakle, dinamičkom kvotom je za svaku vrstu postrojenja ograničen maksimalni nivo instalirane snage koji se podstiče u kalendarskoj godini. Međutim, ovom definicijom nije definisano na koju vrstu podsticaja se misli, što je potrebno precizirati s obzirom na to da u sistemu podsticaja u FBiH postoje različite vrste podsticaja (kao što je prikazano u poglavlju 3, Tabela 13 ove analize).

Pojašnjenje u ovome smislu ipak se može proizvesti iz člana 5. stav (2) tačka f) Zakona o OIE koji govori o Akcionom planu, gdje je pojam dinamičke kvote definisan kao “*maksimalni nivo instalirane snage **privilegovanih proizvođača** za svaku tehnologiju*”. Iz navedene definicije proizilazi da se dinamičkom kvotom definiše samo maksimalni nivo instalirane snage za privilegovane proizvođače, odnosno maksimalni nivo instalirane snage za otkup **po garantovanoj cijeni**. Ako se i ovo uzme u obzir, definicija navedena u članu 3. Zakona o OIE zapravo može glasiti: “*Dinamička kvota je maksimalni nivo instalirane snage postrojenja OIEiEK za svaki primarni izvor, čija se proizvodnja električne energije potiče **kroz pravo na otkup po garantovanoj cijeni** u jednoj kalendarskoj godini*”.⁴¹⁰

Dakle, navedena definicija iz člana 5. upućuje na to da se pojam “dinamičke kvote” odnosi samo na ograničenje prava na otkup po garantovanoj cijeni (privilegovani proizvođači). Zbog toga je nejasno čime je ograničeno pravo otkupa po referentnoj cijeni.

Pored ovog problema, uočljivo je i kako definicija dinamičke kvote prema članu 3. predstavlja ograničenje snage (mjerna jedinica vat – W). Međutim, u poglavlju VII Zakona koje detaljnije

⁴¹⁰Boldirani dio dodao je autor ove analize.

definiše dinamičke kvote, u članu 18. stav 2. navodi se kako se dinamičke kvote iskazuju u kilovat-satima (kWh) što je mjerna jedinica energije.

14.5.1. Otkup po garantovanoj cijeni

Dinamičke kvote, odnosno maksimalni nivoi instalirane snage privilegovanih proizvođača, definisane su u Akcionom planu, u Tabeli 10.b, koja nosi naziv “Pregled proizvodnje električne energije iz OIE koji će se podsticati do 2020. godine”. Primjetno je kako ni na ovome mjestu, odnosno u nazivu tabele, nije precizirana vrsta podsticaja, odnosno nije eksplicitno navedeno da se tabela odnosi isključivo na podsticaj u smislu otkupa po garantovanoj cijeni.

Tabela 10.b: Pregled proizvodnje električne energije iz OIE koji će se podsticati do 2020.godine

	rada godišnje	2012		2013		2014		2015		2016		2017.		2018.		2019.		2020.	
		MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh
HIDROENERGIJA:	4100	20.729	86.120	20.729	86.120	23.918	98.062	28.747	117.862	30.052	123.212	36.585	150.000	39.024	160.000	40.244	165.000	50.000	205.000
< 1 MW	4100	7.830	35.330	7.830	35.330	8.371	34.322	8.624	35.359	9.016	36.964	10.976	45.000	11.707	48.000	12.073	49.500	15.000	61.500
srednje od 1 do 10 MW		12.899	50.790	12.899	50.790	15.546	63.740	20.123	82.503	19.534	86.248	25.610	105.000	27.317	112.000	28.171	115.500	35.000	143.500
velike > 10 MW		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
GEOTERMALNA ENERGIJA:		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000						
SOLARNA ENERGIJA:	1500	1,265	1,856	1,265	1,856	3,900	5,850	5,230	7,850	5,900	8,850	8,000	12,000	9,330	14,000	9,670	15,000	12,000	18,000
Fotonaponska		1,265	1,856	1,265	1,856	3,897	5,845	5,230	7,845	5,900	8,850	8,000	12,000	9,333	14,000	9,667	14,500	12,000	18,000
mikro od 0,002 do 0,023 MW		0,081	0,011	0,081	0,011	1,169	1,754	1,569	2,354	1,770	2,655	2,400	3,600	2,800	4,200	2,900	4,350	3,600	5,400
mini od 0,023 do 0,150 MW		1,185	1,845	1,185	1,845	1,559	2,338	2,092	3,138	2,360	3,540	3,200	4,800	3,733	5,600	3,867	5,800	4,800	7,200
male od 0,150 do 1 MW		0,000	0,000	0,000	0,000	1,169	1,754	1,569	0,000	1,770	2,655	2,400	3,600	2,800	4,200	2,900	4,350	3,600	5,400
Koncentrisana		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
ENERGIJA PLIME, OSEKE I VALOVA :		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
ENERGIJA VJETRA:	2500	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	24,000	60,000	30,000	75,000	38,000	95,000	42,800	107,000
na kopnu		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	24,000	60,000	30,000	75,000	38,000	95,000	42,800	107,000
na moru		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
ENERGIJA IZ BIOMASE:	6500	0,000	0,000	0,000	0,000	0,923	6,000	1,846	12,000	2,154	14,000	2,769	18,000	3,385	22,000	3,846	25,000	4,615	30,000
čvrsta		0,000	0,000	0,000	0,000	0,923	6,000	1,846	12,000	2,154	14,000	2,769	18,000	3,385	22,000	3,846	25,000	4,615	30,000
biogas		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
biotekućine		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
UKUPNO:		21.994	87.976	21.994	87.976	28.741	109.912	35.823	137.712	38.106	146.062	71.355	240.000	81.739	271.000	91.760	300.000	109.415	360.000

POTICAJ	2012.		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	(GWh)	(%)	(GWh)	(%)	(GWh)	(%)	(GWh)	(%)	(GWh)	(%)	(GWh)	(%)	(GWh)	(%)	(GWh)	(%)	(GWh)	(%)
Hidroelektrane	86,12	97,89%	98,06	89,22%	117,86	85,56%	123,21	84,36%	150	62,50%	160	59,04%	165	55,00%	205	56,94%		
Solarne elektrane	1,86	2,11%	5,85	5,32%	7,85	5,70%	8,85	6,04%	12	5,00%	14	5,17%	15	5,00%	18	5,00%		
Elektrane na bio masu	0	0	6	5,46%	12	8,14%	14	9,59%	18	7,50%	22	8,19%	25	8,33%	30	8,33%		
Vjetroelektrane	0	0	0	0	0	0	0	0	60	25,00%	75	27,68%	95	31,67%	107	29,72%		
UKUPNO	87,98	100%	109,91	100%	137,71	100%	146,06	100%	240	100%	271	100%	300	100%	360	100%		

Tabela 14 - Pregled proizvodnje električne energije iz OIE koji će se podsticati do 2020. godine, izvor: Akcioni plan

U Tabeli 14 su za različite primarne izvore i za svaku godinu, u planskom periodu do 2020. godine navedene instalirane snage i količine koje će se podsticati. Određene vrste postrojenja za korištenje OIEiEK uopće nisu navedene u tabeli (elektrane koje koriste komunalni otpad i postrojenja efikasne kogeneracije), a neke vrste postrojenja su navedene ali nisu utvrđene količine koje se podstiču (geotermalne elektrane, elektrane na biogas, elektrane koje koriste energiju mora). To znači da se u FBiH u smislu prava na otkup po garantovanoj cijeni podstiče samo proizvodnja električne energije iz hidroelektrana, solarnih elektrana, elektrana na biomasu i vjetroelektrana.

Nije poznato zbog čega je donesena odluka da se podstiče proizvodnja električne energije samo iz ovih vrsta postrojenja i na koji način je izvršena raspodjela kvota po pojedinim primarnim izvorima tako da za pojedina postrojenja kvote nisu utvrđene ili iznose nula. Zakon o OIE u članu 19. koji govori o određivanju i popunjavanju dinamičkih kvota navodi: *“U dinamičkim kvotama će biti zastupljeni svi primarni izvori za proizvodnju iz obnovljivih izvora energije sa najmanje 5% od ciljanog udjela za proizvodnju energije iz postrojenja za OIEiEK”*. Prema ovoj odredbi Zakona o OIE, dinamička kvota bi morala biti određena za sve primarne izvore energije. Zbog iskazanog interesa investitora za izgradnju biogasnih postrojenja (za koje također nisu utvrđene podsticajne kvote) USAID EIA projekat u više navrata dopisima se obraćao nadležnim organima sa inicijativom da se utvrdi dinamička kvota i za ovu vrstu postrojenja, međutim, do dana pisanja ove analize Akcioni plan u tom smislu nije ažuriran.

U tabeli 15 (Tabela 10.b u Akcionom planu) kvote za pojedine primarne izvore podijeljene su prema pragovima instalirane snage. Tako je, primjerice, dinamička kvota za solarnu energiju dalje razdijeljena na kvotu za mikro (0,002-0,023 MW), mini (0,023-0,150 MW) i mala (0,150 – 1 MW) postrojenja. Ovakav prikaz nije u skladu sa članom 18. stav (2) Zakona o OIE, u kome je navedeno da se dinamičke kvote određuju u ukupnom planiranom iznosu podsticajne proizvodnje za svaki primarni izvor, bez podjele na tipove postrojenja.⁴¹¹ Zbog toga se u praksi dinamičke kvote dodjeljuju u ovisnosti od ukupne raspoložive kvote za pojedini primarni izvor (linije osjenčene plavom bojom u tabeli 10.b), neovisno o podjelama kvota prema instaliranoj snazi unutar pojedinog primarnog izvora.

Još jedno sporno pitanje jeste to da li postrojenje mora ukupnom instaliranom snagom ući u dinamičku kvotu predviđenu za tu vrstu postrojenja ili može ostvariti podsticaj samo za dio instalirane snage postrojenja koji ulazi u slobodnu dinamičku kvotu. Prema članu 23. Zakona, Operator za OIEiEK donosi pozitivnu odluku po zahtjevu *“ukoliko postrojenje zadovoljava kriterije i ukoliko svojom kompletnom instalisanom snagom ulazi u dinamičku kvotu predviđenu za tu vrstu postrojenja u trenutku podnošenja zahtjeva”*. Prema ovoj odredbi, status privilegovanog

⁴¹¹ Potrebno je konstatovati kako u praksi postoje i nedosljednosti u tumačenju pojma “tip postrojenja”. Tako se ovaj pojam može odnositi i na različite tipove postrojenja prema njihovoj instaliranoj snazi (velika, srednja, mala, mini i mikro postrojenja), ali također i na različite izvedbe pojedinog postrojenja unutar istog primarnog izvora (npr. unutar primarnog izvora sunčeve energije postoje tipovi fotonaponska solarna i koncentrisana solarna elektrana).

proizvođača odobrava se samo ukoliko postrojenje ukupnom instaliranom snagom ulazi u dinamičku kvotu. Drugim riječima, proizvođač iz postrojenja koje primjerice ima instaliranu snagu od 2 MW može dobiti status (potencijalno) privilegovanog proizvođača samo ukoliko slobodna dinamička kvota iznosi 2 MW (ili više). Ukoliko je slobodna dinamička kvota manja i iznosi npr. 1 MW, proizvođač iz postrojenja instalirane snage od 2 MW ne može steći status (potencijalno) privilegovanog proizvođača i ostvariti pravo na otkup samo za raspoloživu dinamičku kvotu od 1 MW. Međutim, Uredba o podsticanju u članu 23. sadrži drugačije rješenje, te navodi “*status potencijalnog privilegovanog proizvođača, odnosno status privilegovanog proizvođača može se steći samo za dio instalirane snage koja se uklapa/ulazi u dinamičku kvotu za tu vrstu postrojenja*”. Ovo rješenje različito je od navedenog rješenja iz Zakona o OIE, te bi prema ovome rješenju proizvođač mogao ostvariti podsticaj za bilo koji dio instalirane snage postrojenja koji ulazi u raspoloživu dinamičku kvotu. Različite odredbe u Zakonu o OIE i Uredbi o podsticanju dovode do problema u praksi, budući da investitori smatraju da imaju pravo ostvariti pravo otkupa po garantovanoj cijeni i za dio instalirane snage postrojenja koji ulazi u kvotu, sa čime se nadležni organi ne slažu.

Zakon o OIE je predvidio i mogućnost popunjavanja (tj. prebacivanja) kvota sa jednog primarnog izvora na drugi, u kom smislu se u članu 19. navodi: “*nepopunjene kvote za određene primarne izvore iz prethodne godine popunjavaju se izvorima za koje su u prethodnoj godini kvote popunjene*”. To znači da se u slučaju da kvote za jedan primarni izvor ne budu popunjene iste mogu prebaciti na drugi izvor, koji je u prethodnoj godini popunjen. Međutim, način popunjavanja tj. prebacivanja kvota nije detaljnije propisan. U praksi, prebacivanje kvota vrši se odlukom Operatora za OIEiEK, sa kojom su upoznati i Upravni odbor Operatora za OIEiEK, FMERI i Vlada FBiH.⁴¹² Ovakav način prebacivanja kvota doprinosi proizvoljnosti prilikom preraspodjela kvota, naročito u slučajevima kada su popunjene kvote u dva ili više vrsta primarnih izvora.

Još jedno od nedovoljno definisanih pitanja u praksi jeste i pitanje podsticanja proizvodnje u mikropostrojenjima OIE. U članu 27. stav (4) Zakona o OIE navodi se “*otkup električne energije proizvedene u mikropostrojenjima OIE vrši se po garantovanim otkupnim cijenama, koje se primjenjuju na privilegovane proizvođače za isti obnovljivi izvor*”. Ovaj član dakle ne navodi eksplicitno da i mikropostrojenja OIE moraju svojom instaliranom snagom biti uključena u dinamičku kvotu definisanu Akcionim planom.⁴¹³ U praksi je zbog toga ovu odredbu moguće tumačiti i na način da svi proizvođači iz mikropostrojenja OIE imaju pravo na otkup po

⁴¹²Zakon o OIE ne navodi ni to da li je za donošenje ovakve odluke Operatora za OIEiEK potrebno dobiti odobrenje FMERI, koje je ovlašteno da vrši izmjene Akcionog plana.

⁴¹³ Uprkos tome, analizirajući član 23. Zakona o OIE, stiče se mišljenje da obavezi podnošenja zahtjeva za sticanje statusa potencijalnog privilegovanog proizvođača i privilegovanog proizvođača električne energije podjednako podliježu i mikroproizvođači, s izuzetkom obaveze plaćanja depozita, a kako je propisano članom 23. stav (12) Zakona o OIE.

garantovanoj cijeni neovisno o dostupnosti dinamičkih kvota u Akcionom planu.⁴¹⁴ Također i Akcioni plan kao specifičnost mikropostrojenja navodi da je za ova postrojenja “*predviđena skraćena procedura izdavanja energetske dozvola i obavezan otkup električne energije po garantovanim cijenama*”.⁴¹⁵ U vezi sa ovim problemom, Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije (FMERI) je kao zvanični obrađivač Zakona o OIE u svom mišljenju⁴¹⁶ dostavljenom Operatoru za OIEiEK zauzelo stav da i proizvodnja iz mikropostrojenja OIE mora biti uključena u Akcioni plan, odnosno da i mikroproizvođači OIE podliježu provjeri raspoloživosti dinamičkih kvota. Prema ovome mišljenju, ne može se smatrati da se od mikroproizvođača OIE električna energija automatizmom otkupljuje po garantovanim cijenama. Ipak, činjenica je da se navedena odredba člana 27. Zakona o OIE u praksi različito tumači i često je predmetom rasprava. Odatle proizilazi i potreba za njenim dodatnim preciziranjem ili autentičnim tumačenjem ove odredbe od strane njenog donosioca tj. Parlamenta FBiH.

Konačno, kada je u pitanju otkup po garantovanoj cijeni, potrebno je istaći i to kako Zakon o OIE ne sadrži dovoljno precizne odredbe ni kada je u pitanju način popunjavanja dinamičkih kvota. U članu 19. stav (2) Zakona o OIE (“*Određivanje i popuna dinamičkih kvota*”) navodi se: “*Dinamičke kvote se popunjavaju onim redoslijedom kojim su projekti za izgradnju postrojenja za proizvodnju OIEiEK upisani u Registar projekata OIEiEK iz člana 7. ovog Zakona*”. Međutim, obzirom da član 7. koji govori o registru projekata definiše kako ovaj registar ima više sekcija u koje se investitori upisuju u različitim fazama izgradnje postrojenja⁴¹⁷, nejasno je koji je od ovih upisa odlučujući za popunjavanje tj. rezervisanje dinamičke kvote. Pored toga, u članu 23. Zakona o OIE (kojim je propisan postupak dobivanja statusa potencijalno privilegovanog i privilegovanog proizvođača), navodi se da Operator za OIEiEK zahtjeve rješava po redoslijedu dospijeca i datumu kompletiranja zahtjeva, te da u sklopu rješavanja po zahtjevu utvrđuje da li instalirana snaga postrojenja ulazi u dinamičku kvotu. Stoga, iz ovog člana proizilazi kako upis u registar zapravo nije odlučujući za redoslijed popunjavanja dinamičkih kvota, kako je to propisano članom 19. Zakona o OIE. Vlada FBiH je u svom Izjašnjenju broj: 1756/2014 od 23. 09. 2014. godine, također potvrdila da upis u registar ne predstavlja dovoljan uslov za rezervisanje dinamičkih kvota.

⁴¹⁴Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije je u svom Mišljenju broj: 05-17-1138/16 od 07. 05. 2016. godine izdanom Operatoru za obnovljive izvore energije i efikasnu/učinkovitu kogeneraciju zauzelo stav da i proizvodnja iz mikropostrojenja OIE mora biti uključena u Akcioni plan, odnosno da je ograničena dinamičkim kvotama koje su navedene u njemu. Prema ovome mišljenju, ne može se smatrati da se od mikroproizvođača električna energija automatizmom otkupljuje po garantovanim cijenama.

⁴¹⁵Akcioni plan, tačka 4.2.1. Administrativne procedure i prostorno planiranje, i) Specifičnosti mikropostrojenja.

⁴¹⁶ FMERI, Mišljenje broj: 05-17-1138/16 od 07. 05. 2016. godine, <http://operatoroieiek.ba/wp-content/uploads/2017/10/FMERI-mi%C5%A1ljenje-mikroproizv.pdf>.

⁴¹⁷Registar bilježi: projekte u fazi ispitivanja, projekte u fazi izgradnje, izgrađena postrojenja i napuštene projekte.

14.5.2. Otkup po referentnoj cijeni

Pored ograničenja tj. dinamičke kvote koja je propisana za otkup električne energije od privilegovanih proizvođača po garantovanoj cijeni, postoji i ograničenje ukupne instalirane snage za otkup električne energije od kvalifikovanih proizvođača po referentnoj cijeni. Pravo na otkup po referentnoj cijeni i ograničenje kvote proizilaze iz člana 20. Zakona o OIE, koji navodi: *“kvalifikovani proizvođač koji nije stekao status privilegovanog proizvođača, kao i kvalifikovani proizvođač kojem je istekao status privilegovanog proizvođača ima pravo na otkup proizvedene električne energije po referentnoj cijeni, **ukoliko je njegova proizvodnja uvrštena u obavezujuće kvote propisane APOEF-om**”*.

Međutim, Akcioni plan (APOEF) ne sadrži jasan prikaz obavezujućih kvota za otkup po referentnoj cijeni, na način na koji je to urađeno sa otkupom po garantovanoj cijeni (dinamičke kvote za otkup po garantovanoj cijeni jasno su prikazane u Tabeli 14 iznad). Štaviše, Akcioni plan uopšte ne sadrži pojam obaveznog otkupa po referentnoj cijeni, niti pojam kvalifikovanih proizvođača električne energije.

Iako to nije propisano Zakonom o OIE, obavezujuće kvote za otkup po referentnoj cijeni u praksi se izračunavaju kao razlika vrijednosti navedenih u Tabeli 10.a. Akcionog plana koja sadrži procjenu ukupnog doprinosa koji se očekuje od svake tehnologije za proizvodnju OIE do 2020. godine, te vrijednosti navedenih u Tabeli 10.b. Akcionog plana koja sadrži pregled proizvodnje iz OIE koja će se podsticati kroz otkup po garantovanoj cijeni. Tabela 10.b navedena je iznad (Tabela 14 u ovome dokumentu), a Tabela 10.a. prikazana je kako slijedi:

Tabela 10.a: Procjena ukupnog doprinosa (instalirani kapaciteti, bruto proizvodnj električne energije) koji se očekuje od svake tehnologije za proizvodnju obnovljive energije za ispunjenje okvirnih ciljeva do 2020. za udjele energije iz obnovljivih izvora u proizvodnji električne energije u periodu 2010-2020.godine

	2005		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh	MW	GWh
Hydro:	1279	3316	1392	4846	1398	2600	1398	2844	1401	3299	1410	3375	1421	3421	1438	3496	1446	3523	1471	3642	1484	3695	1566	4066
<1 MW	1	5	8	33	10	23	10	23	10	30	14	57	15	62	22	90	24	98	25	103	30	123	35	144
1 MW - 10 MW	12	65	28	114	33	68	33	72	35	115	40	164	50	205	60	252	66	271	70	287	78	320	90	369
>10 MW	1266	3246	1356	4699	1356	2509	1356	2749	1356	3154	1356	3154	1356	3154	1356	3154	1356	3154	1376	3252	1376	3252	1441	3554
of which pumping	0	0	440	0	440	0	440	0	440	0	440	0	440	0	440	0	440	0	440	0	440	0	492	126
Geothermal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Solar:	0	0	0	0	0	0	1,27	1,86	1,27	1,86	3,90	5,85	5,23	7,85	5,90	8,85	8,00	12,00	9,33	14,00	9,67	15,00	12,00	18,00
photovoltaic	0	0	0	0	0	0	1,27	1,86	1,27	1,86	3,9	5,9	5,2	7,9	5,9	8,9	8,0	12,0	9,3	14,0	9,7	15,0	12,0	18,0
concentrated solar power	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tide, wave, ocean	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wind:	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	144	360	170	425	201	508	230	575
onshore	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	144	360	170	425	201	508	230	575
offshore	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Biomass:	0	0	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	1,22	6,30	3,07	18,30	5,16	29,70	5,32	30,70	7,82	45,90	8,85	52,00	10,23	61,00
solid	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,923	6,000	2,769	18,000	4,462	29,000	4,615	30,000	6,923	45,000	7,85	51,00	9,23	60,00
biogas	0	0	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,70	0,70	0,70	0,70	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00
bioliquids	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	1279	3316	1393	4846	1398	2600	1400	2846	1403	3301	1415	3388	1429	3447	1449	3535	1603	3926	1658	4126	1704	4269	1818	4594
of which in CHP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,92	3,00	2,77	9,00	4,46	14,40	4,62	14,00	6,92	22,50	7,85	43,96	9,23	51,69

Tabela 15 - Procjena ukupnog doprinosa koji se očekuje od svake tehnologije za proizvodnju OIE za ispunjenje okvirnih ciljeva do 2020. godine

Dakle, kako bi došli do podatka o kvoti za otkup po referentnoj cijeni zainteresovana lica (investitori) moraju usporedbom dvije tabele iz Akcionog plana izračunati iznos kvota.

Kada je u pitanju otkup po referentnoj cijeni, potrebno je konstatovati da investitorima nije dostupna ni informacija o tome koji dio ove kvote je slobodan. Kada je u pitanju otkup po garantovanoj cijeni investitori na stranici Operatora za OIE mogu pronaći jasan tabelarni prikaz slobodnih dinamičkih kvota, međutim, prikaz slobodnih kvota za otkup po referentnoj cijeni nije dostupan na stranici Operatora za OIE ili neke druge institucije.

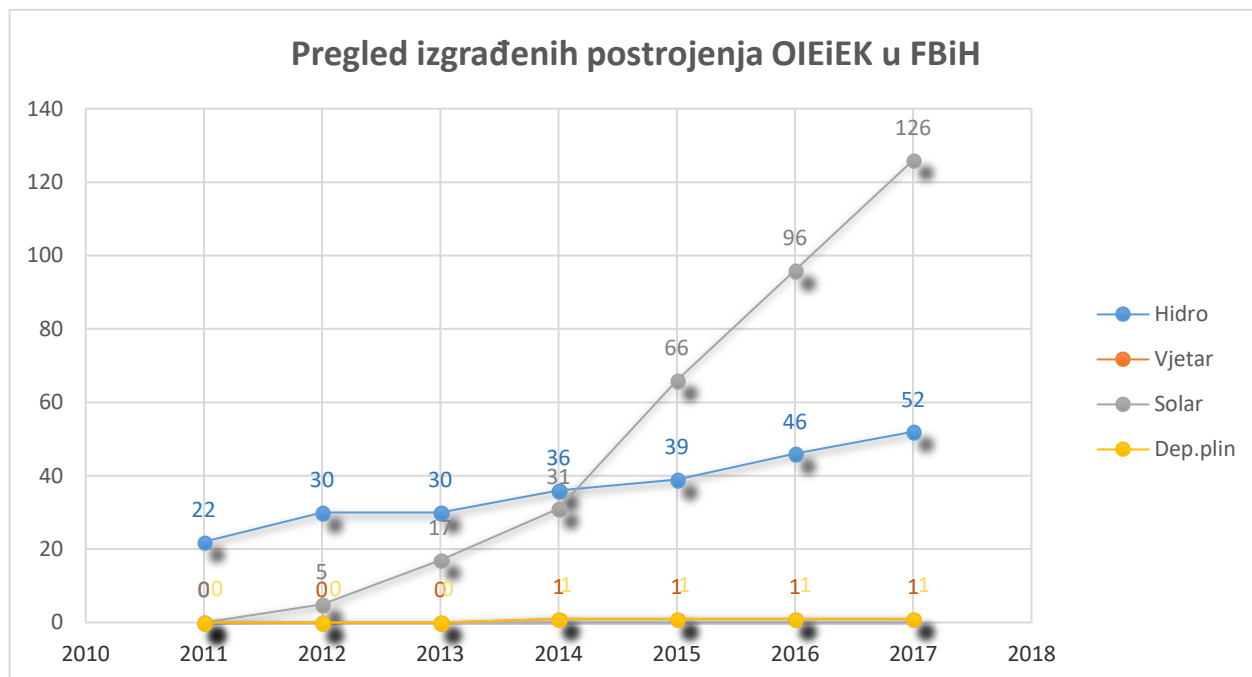
Konačno, kada je riječ o Akcionom planu općenito, potrebno je istaći i to da Zakon o OIE navodi kako se Akcioni plan usklađuje sa elektroenergetskom strategijom FBiH. S obzirom na to da FBiH u vrijeme usvajanja Akcionog plana nije usvojila energetska strategiju, a analogno tome ni elektroenergetsku strategiju⁴¹⁸, proizilazi da je politika korištenja OIE zapravo utvrđena i definisana Akcionim planom koji je trebao biti instrument njenog sprovođenja. Nije poznato koja metodologija je korištena za utvrđivanje ukupnih količina energije koja će se podsticati i njihovu raspodjelu na pojedine primarne izvore s obzirom na to da, kako je navedeno u poglavlju 2 ove analize, Metodologija za izračunavanje udjela OIE u ukupnoj potrošnji energije u Federaciji nije usvojena, a u Akcionom planu konstatuje se i nedostatak stvarnih statističkih pokazatelja.⁴¹⁹ Iako je Zakon o OIE propisao i obavezu godišnjeg usklađivanja i dopunjavanja Akcionog plana⁴²⁰, od njegovog donošenja ovaj Akcioni plan doživio je samo jednu tehničku ispravku, te nije sadržajno izmijenjen.

⁴¹⁸U skladu sa odredbama Zakona o električnoj energiji u FBiH, FMERI izrađuje, Vlada FBiH predlaže, a Parlament FBiH donosi Energetska strategiju FBiH. Sastavni dio ove strategije je Elektroenergetska strategija FBiH, koja se dalje sastoji od a) elektroenergetske politike, b) strateškog plana razvoja elektroenergetskog sektora i c) akcionog plana koji definiše strateške aktivnosti koje se trebaju implementirati.

⁴¹⁹ Akcioni plan FBiH za korištenje , Uvodni dio.

⁴²⁰Član 5. stav (4) Zakona o OIE.

Efekti politike i sistema podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora u odnosu na pojedine primarne izvore energije u praksi se mogu sagledati i kroz porast ukupnog broja izgrađenih postrojenja:

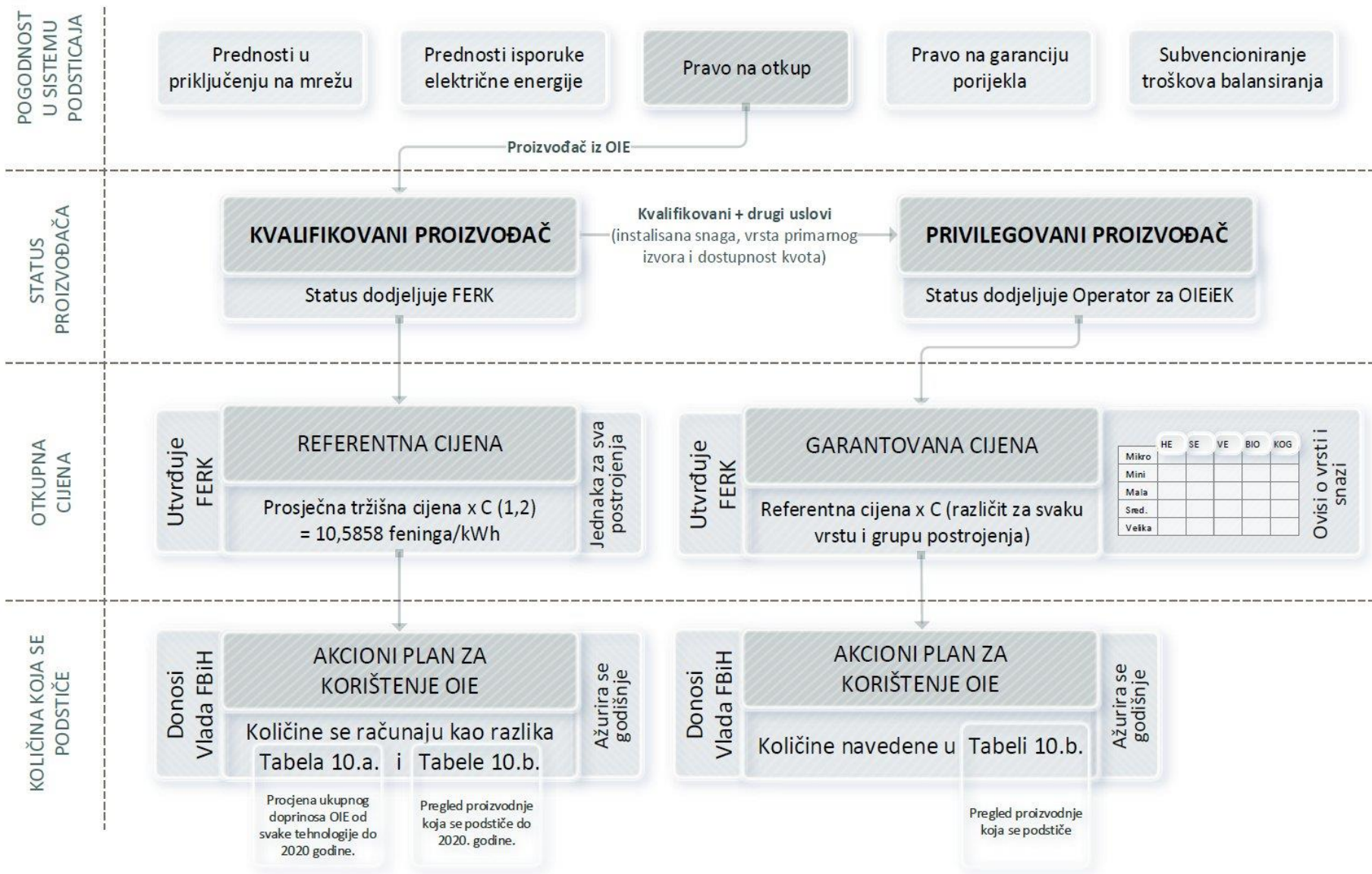


Slika 10 - Pregled izgrađenih postrojenja OIE u FBiH, prema podacima iz Registra Operatora OIEiEK

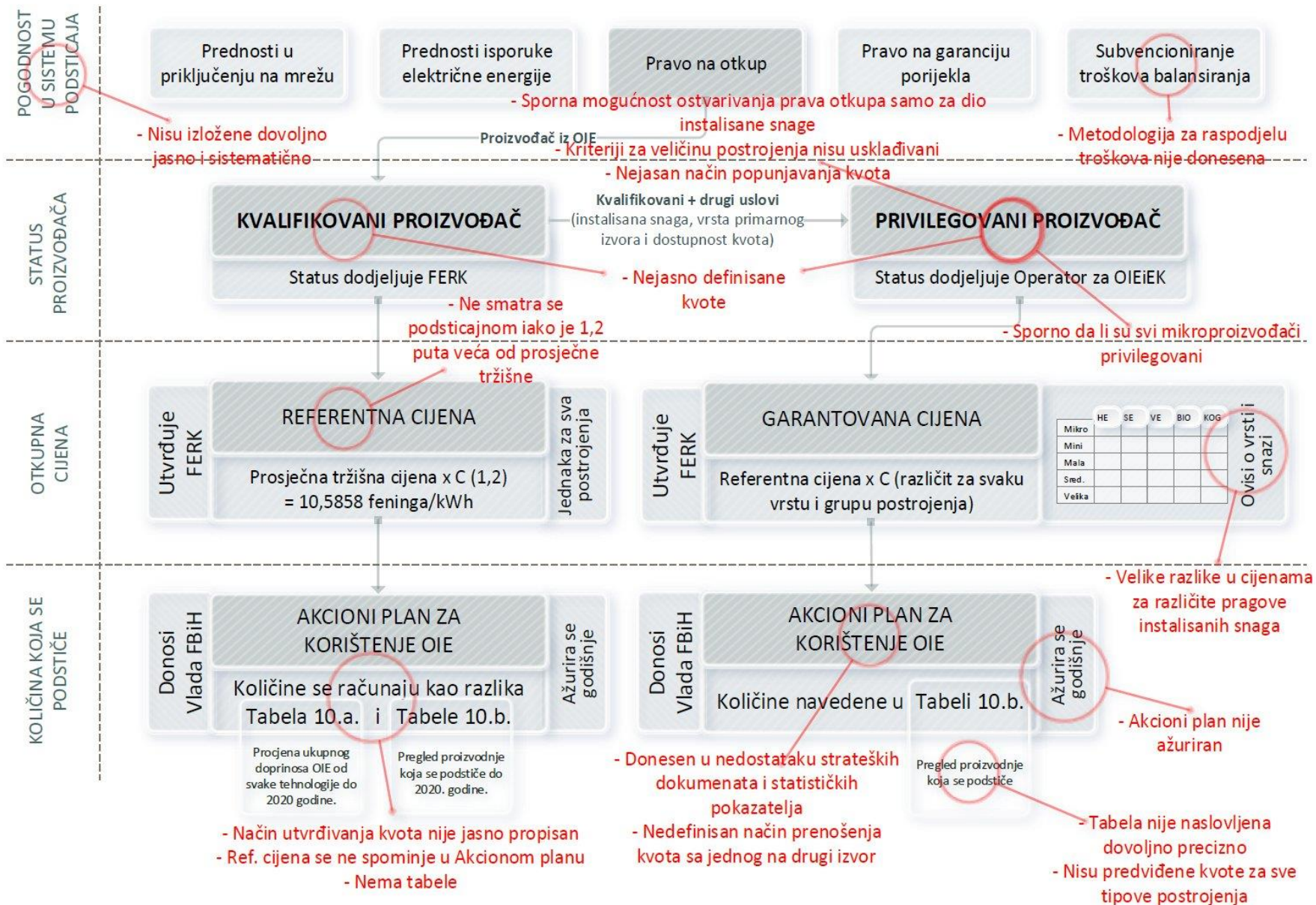
Prema podacima iz registra Operatora za OIEiEK⁴²¹ u FBiH je do januara 2018. godine izgrađeno ukupno 180 postrojenja OIE. Uočljivo je kako najveći udio u ovome broju otpada na solarna postrojenja (126 postrojenja sa ukupno 11,2 MW instalirane snage), te na hidroelektrane (52 postrojenja sa ukupno 49,2 MW instalirane snage), a izgrađene su i jedna vjetroelektrana (0,3 MW) te jedna elektrana na deponijski plin (0,4 MW). Pored toga, na području FBiH nije izgrađeno niti jedno postrojenje druge vrste (primarnog izvora), a vidljivo je kako značajan i konstantan porast broja izgrađenih postrojenja bilježe samo solarne elektrane.

Radi lakšeg pregleda svih izloženih problema, na narednim prikazima (Slika 11 i Slika 12) najprije je ukratko ilustriran sistem podsticaja u FBiH (naglasak prikaza stavljen je na pravo otkupa po ugovorenoj cijeni), a zatim su obilježeni uočeni problemi.

⁴²¹ Zbirni registar izgrađenih postrojenja, Operator za OIEiEK, provjereno iz januara 2018. godine, <http://operatoroieiek.ba/registar-projekata/>.



Slika 11 – Ilustracija sistema podsticaja u FBiH



Slika 12 – Ilustracija sistema podsticaja u FBiH sa naznakom uočenih problema

14.6. SISTEM „NETO MJERENJA“

Sistem “neto mjerenja” (eng. “*net energy metering*”) omogućava proizvođačima/potrošačima da višak proizvedene električne energije isporuče u mrežu. Električna energija isporučena u mrežu i električna energija preuzeta iz mreže obračunavaju se (tj. “prebijaju”, odnosno “netuju”) putem dvosmjernog brojila, a ovisno o tome da li je više energije preuzeto ili isporučeno u mrežu proizvođač/potrošač će platiti električnu energiju ili ostvariti ugovorenu korist. Na ovaj način proizvođači/potrošači imaju korist u vidu umanjenja računa za električnu energiju. Sistem neto mjerenja primarno se koristi kao podsticajni model za manje proizvođače/potrošače koji električnu energiju proizvode za vlastite potrebe.

Specifičan nedostatak u sistemu podsticaja za korištenje obnovljivih izvora energije u FBiH jeste i nepostojanje sistema neto mjerenja. Zakon o OIE ne sadrži odredbe o sistemu neto mjerenja u FBiH, zbog čega u FBiH nije moguće ostvariti koristi koje proizilaze iz ovog podsticajnog modela. Osim nedostatka zakonskih odredbi kojima bi bio uspostavljen sistem neto mjerenja, u praksi postoje i drugi problemi za upostavljanje i funkcionisanje ovog sistema u FBiH.

Primjerice, prema odredbama Zakona o električnoj energiji u FBiH⁴²² proizvodnja električne energije za vlastite potrebe ne smatra se elektroprivrednom djelatnošću. Stoga, proizvođač za vlastite potrebe ne može prodavati, odnosno naplaćivati električnu energiju, što je jedan od preduslova za funkcionisanje sistema neto mjerenja. Također, određeni problemi postoje i u propisima koji definišu sistem plaćanja poreza na dodatnu vrijednost. Proizvođači električne energije (kao fizička lica) prilikom isporuke električne energije u mrežu ne mogu obračunati i porez na dodatnu vrijednost, a isti su u obavezi platiti prilikom preuzimanja električne energije iz mreže, što ih stavlja u neravnotežan položaj. Također, ne postoji opći konsenzus u pogledu toga da oporezivi iznos obuhvata i cijenu isporučene i cijenu preuzete energije ili je porez na dodatnu vrijednost potrebno platiti samo na razliku između ove dvije vrijednosti, tj. prema stanju na brojilu.⁴²³

⁴²² Član 12. stav (4) Zakon o električnoj energiji u Federaciji BiH (“Službene novine Federacije BiH”, br. 66/13 i 94/15).

⁴²³ Zakon o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji (“Službeni glasnik RS”, br. 39/13, 108/13 i 79/15) definisao je sistem neto mjerenja kao podsticajnu mjeru za korištenje obnovljivih izvora u Republici Srpskoj. Međutim, zbog problema sa obračunom poreza na dodatnu vrijednost ovaj sistem nije funkcionalan ni na području Republike Srbije.

14.7. ZAKLJUČCI

- Pravni okvir za funkcionisanje sistema podsticaja u FBiH općenito karakteriše visok stepen složenosti. Sistem podsticaja uređen je velikim brojem podzakonskih akata i odluka koje su na osnovu njih donijeli nadležni organi, a koje investitori moraju poznavati kako bi bili u mogućnosti ostvariti prava koja proizvođači iz obnovljivih izvora energije imaju po osnovu Zakona o OIE. Pojedini akti čije je donošenje propisano Zakonom o OIE⁴²⁴ nisu usvojeni, što predstavlja ozbiljnu prepreku za investiranje u izgradnju energetskih postrojenja. Pored toga, propisane obaveze periodičnog ažuriranja ili usklađivanja podzakonskih akata i drugih dokumenata u praksi se ne provode. Iako je Zakon o OIE propisao i obavezu godišnjeg usklađivanja i dopunjavanja Akcionog plana, ovaj plan od njegovog donošenja 2014. godine do dana pisanja ove analize nije sadržajno izmijenjen.
- Sistem podsticaja za proizvođače iz obnovljivih izvora energije u FBiH sadrži više pogodnosti koje se ostvaruju sticanjem statusa kvalifikovanog ili privilegovanog proizvođača električne energije. Ove pogodnosti i uslovi za njihovo ostvarivanje izloženi su kroz veći broj članova u Zakonu o OIE. S obzirom na to da sve pogodnosti u zakonu nisu najprije izložene na jednostavan i sistematičan način, njihovo razumijevanje u praksi je otežano, naročito za investitore koji već nemaju ekspertna znanja iz ove oblasti. Pored toga, iako sistem podsticaja u FBiH obuhvata više pogodnosti, pojam “podsticaj” često se poistovjećuje sa pravom otkupa po garantovanoj cijeni što dodatno otežava razumijevanje različitih pogodnosti koje investitori imaju u sistemu podsticaja i uzrokuje zabune. Tako je, na primjer, tabela kojom su određene kvote za otkup po garantovanoj cijeni nazvana “Pregled proizvodnje električne energije iz OIE koji će se podsticati do 2020. godine”.
- Prema kriteriju vrste primarnog izvora energije i vrste tehnologije, Zakon o OIE navodi ukupno devet vrsta postrojenja koja se smatraju postrojenjima iz OIEiEK, dok Uredba o podsticanju navodi kako pogodnosti iz statusa kvalifikovanog proizvođača mogu ostvariti proizvođači iz ukupno osam vrsta postrojenja, izostavljajući elektrane koje koriste energiju mora.
- Kada je u pitanju kriterij instalirane snage, status kvalifikovanog proizvođača mogu steći svi proizvođači iz obnovljivih izvora energije, neovisno o instaliranoj snazi postrojenja, dok status privilegovanog proizvođača mogu steći samo oni proizvođači čija su postrojenja manja od limita instalirane snage koji su propisani Uredbom o podsticanju. Tako, status privilegovanog proizvođača ne mogu steći proizvođači iz hidroelektrana, geotermalnih elektrana i elektrana na biomasu većih od 10 MW; solarnih i biogasnih elektrana većih od

⁴²⁴Pravilnik o metodologiji raspodjele troškova balansiranja za privilegovane i kvalifikovane proizvođače, Metodologija za izračunavanje udjela OIE u ukupnoj potrošnji energije u Federaciji, Pravilnik o ispunjenosti uslova za ispitivanje potencijala OIE i Pravilnik o efikasnoj kogeneraciji.

1 MW; elektrana na otpad i elektrana efikasne kogeneracije većih od 5 MWe. Iako je Zakonom o OIE propisano da će se kriteriji koji određuju veličinu pojedinačnih postrojenja za svaku tehnologiju koja mogu imati status privilegovanog proizvođača usklađivati jednom u 18 mjeseci, ovi kriteriji nakon donošenja Uredbe o podsticanju više nisu korigovani.

14.7.1. Pravo na otkup po garantovanoj cijeni

- Akcionim planom definisane su dinamičke kvote za otkup po garantovanoj cijeni. Akcioni plan u tom smislu ne sadrži jasno naslovljenu tabelu, a pojedine vrste primarnih izvora su izostavljene ili je iznos kvote utvrđen na vrijednost nula. Ovo znači da se u FBiH u smislu prava na otkup po garantovanoj cijeni podstiče samo proizvodnja električne energije iz hidroelektrana, solarnih elektrana, elektrana na biomasu i vjetroelektrana, uprkos odredbama Zakona o OIE prema kojima u dinamičkim kvotama moraju biti zastupljeni svi primarni izvori za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije.
- Zakon o OIE u članovima 3. i 18. različito definiše dinamičku kvotu. Stoga je nejasno da li dinamička kvota predstavlja ograničenje instalirane snage postrojenja ili ograničenje u pogledu energije proizvedene iz postrojenja.
- Zakon o OIE ne sadrži dovoljno precizne odredbe ni kada je u pitanju redoslijed popunjavanja dinamičkih kvota. Član 19. kojim je propisano da se dinamičke kvote popunjavaju prema redoslijedu upisa u registar projekata nije dovoljno precizan. S obzirom na to da se investitori u registar upisuju u više navrata, u različitim fazama izgradnje projekta, nejasno je koji od ovih upisa je mjerodavan u smislu člana 19. Pored toga, član 23. sadrži različite odredbe u pogledu toga na koji način se popunjavaju dinamičke kvote navodeći da Operator za OIEiEK zahtjeve rješava po redoslijedu njihovog prispjeća i datumu kompletiranja.
- Stoga je iz odredbi Zakona o OIE nejasno da li je za popunjavanje dinamičkih kvota odlučujući upis u registar projekata ili datum kompletiranja zahtjeva za sticanje statusa potencijalno privilegovanog i privilegovanog proizvođača.
- Zakon o OIE propisao je da se nepopunjene kvote za određene primarne izvore iz prethodne godine popunjavaju izvorima za koje su u prethodnoj godini kvote popunjene. Međutim, zakon ne sadrži detaljnije odredbe o ovome pitanju, odnosno zakonom nije propisano na koji način i odlukom kojeg organa se kvote prebacuju sa jednog primarnog izvora na drugi. U praksi, prebacivanje (tj. pretvorba) kvota vrši se odlukom Operatora za OIEiEK u koju uvid imaju i Upravni odbor Operatora za OIEiEK, FMERI i Vlada FBiH. S obzirom na to da se ova pretvorba u praksi ne provodi i u Akcionom planu (zbog neprovođenja obaveze

godišnjeg ažuriranja Akcionog plana), proizilazi da i pregled dinamičkih kvota u važećem (neizmijenjenom) Akcionom planu ne odražava stvarno stanje.⁴²⁵

- Zakon o OIE i Uredba o podsticanju sadrže različita rješenja o mogućnosti ostvarivanja podsticaja u smislu otkupa po garantovanoj cijeni samo za dio instalirane snage postrojenja koji se uklapa u slobodnu dinamičku kvotu. Prema odredbama zakona za ostvarivanje podsticaja, postrojenje mora svojom kompletnom instaliranom snagom ući u dinamičku kvotu predviđenu za tu vrstu postrojenja, dok uredba navodi kako se status može steći i samo za dio instalirane snage koja ulazi u dinamičku kvotu za tu vrstu postrojenja. Različite odredbe u zakonu i uredbi uzrokuju sporove između investitora i nadležnih organa u praksi, čime se dodatno otežava realizacija projekata.
- Po pitanju otkupa električne energije proizvedene u mikropostrojenjima OIE, Zakon o OIE ne sadrži dovoljno preciznu odredbu o tome da li ostvarivanje ovog prava ovisi o dostupnosti obavezujućih dinamičkih kvota. Odredba u članu 27. Zakona o OIE zakona propisuje kako se otkup električne energije iz mikropostrojenja OIE vrši po garantovanim cijenama, te ne navodi kako je ovaj otkup uslovljen dostupnošću kvota u Akcionom planu. Investitori zbog toga smatraju kako je ovo ograničenje izostavljeno namjerno i zapravo je sastavni dio podsticanja proizvodnje iz mikropostrojenja OIE, na način da se od ovih proizvođača električna energija po automatizmu otkupljuje po garantovanoj cijeni. Nadležno ministarstvo mišljenja je kako je i otkup od mikroproizvođača ograničen kvotama iz Akcionog plana. Rješavanje ovog pitanja od velike je važnosti za proizvodnju električne energije iz mikropostrojenja OIE.

14.7.2. Pravo na otkup po referentnoj cijeni

- Referentna cijena definisana je kao otkupna cijena električne energije iz postrojenja koja koriste obnovljive izvore i kogeneraciju čija se proizvodnja ne potiče. Ovakva definicija pojma referentne cijene nije adekvatna, s obzirom na to da je referentna cijena u praksi 20% veća od prosječne tržišne, te zapravo predstavlja podsticaj. Tome u prilog govori i Pravilnik o referentnoj cijeni koji je usvojio FERK, a u kome se navodi kako je koeficijent za izračun ove cijene utvrđen na vrijednost od 1,2 upravo u svrhu podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije.
- Kada je u pitanju pravo otkupa po ugovorenoj cijeni (i referentnoj i garantovanoj), Zakonom o OIE je propisano kako je ostvarivanje ovog prava uslovljeno dostupnošću kvota propisanih Akcionim planom. U tom smislu, Zakon o OIE uvodi pojam “dinamičke

⁴²⁵Odlukom Operatora za OIEiEK br. 02-3/15 od 05. 01. 2015. godine izvršena je pretvorba dinamičkih kvota koje su prvobitno u Akcionom planu bile predviđene za primarni izvor “biomasa – čvrsta” (0,923 MW, 6.000 MWh) u dinamičke kvote za primarni izvor “solarna energija” (1,228 MW, 1842 MWh) i primarni izvor “hidroenergija” (1,014 MW, 4.158 MWh). Ove izmjene nisu implementirane i kroz Akcioni plan.

kvote” i definiše ga kao maksimalni nivo instalirane snage postrojenja OIEiEK za svaki primarni izvor, čija se proizvodnja električne energije potiče u jednoj kalendarskoj godini. Međutim, tumačenjem pojma “dinamičke kvote” u kontekstu drugih odredbi Zakona o OIE, kako je opisano u poglavlju 5 ove analize, može se izvesti zaključak da se pojam “dinamička kvota” odnosi samo na otkup od privilegovanih proizvođača, odnosno da predstavlja ograničenje samo u smislu otkupa po garantovanoj cijeni, ali ne i u smislu otkupa po referentnoj cijeni. Stoga, iako je iz zakonskih odredbi jasno kako je i otkup po referentnoj cijeni uslovljen dostupnošću kvota (tzv. obavezujuće kvote), nije dovoljno jasno kojom kvotom je ograničena ova vrsta otkupa.

- Akcioni plan ne sadrži tabelu sa kvotama za otkup po referentnoj cijeni niti navodi ovu vrstu otkupa. Obavezujuće kvote za otkup po referentnoj cijeni u praksi se izračunavaju kao razlika vrijednosti navedenih u dvije tabele koje sadrže podatke o procjeni ukupnog doprinosa OIE i podatke o proizvodnji iz OIE koja će se podsticati. Ovakav način računanja kvota nije propisan zakonom ili podzakonskim aktima, niti je dovoljno jasan. Pored toga, podaci o slobodnim kvotama za otkup po referentnoj cijeni nisu dostupni javnosti.

14.7.3. Sistem neto mjerenja

- Zakon o OIE ne sadrži odredbe o sistemu neto mjerenja, zbog čega se na teritoriju FBiH ovaj sistem ne primjenjuje.

14.8. PREPORUKE

- Potrebno je pristupiti izradi i usvajanju podzakonskih akata čije je donošenje propisano Zakonom o OIE, a koji još uvijek nisu usvojeni (Pravilnik o metodologiji raspodjele troškova balansiranja za privilegovane i kvalifikovane proizvođače, Metodologija za izračunavanje udjela OIE u ukupnoj potrošnji energije u Federaciji, Pravilnik o ispunjenosti uslova za ispitivanje potencijala OIE i Pravilnik o efikasnoj kogeneraciji).
- Pored toga, potrebno je ažurirati i revidirati Akcioni plan i Uredbu o podsticanju koje je usvojila Vlada FBiH, te kroz ove postupke ponovno razmotriti ukupnu politiku podsticanja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije u FBiH.
- Kako bi se sistem podsticaja i pogodnosti koje iz njega proizilaze učinili razumljivijim investitorima, u Zakonu o OIE potrebno je sve pogodnosti sistema podsticaja najprije izložiti na jednostavan i sistematičan način. S obzirom na to da sistem podsticaja u FBiH obuhvata više različitih pogodnosti, potrebno je jasno definisati i ujednačeno koristiti nazive svake od ovih pogodnosti. Također, s obzirom na kompleksnost sistema podsticaja u FBiH, potrebno je izraditi pojednostavljeni vodič za investitore, koji bi jednostavnim rječnikom pojasnio funkcionisanje sistema podsticaja i pogodnosti koje iz ovog sistema proizilaze.

14.8.1. Pravo na otkup po garantovanoj cijeni

- U skladu sa odredbama Zakona o OIE i s obzirom na iskazani interes investitora, potrebno je osigurati zastupljenost svih primarnih izvora za proizvodnju električne energije u dinamičkim kvotama za otkup po garantovanoj cijeni. Pored toga, dinamičke kvote za otkup po garantovanoj cijeni potrebno je jasno prikazati i nasloviti u Akcionom planu. Iz tabelarnog prikaza dinamičkih kvota u Akcionom planu potrebno je izostaviti dalju podjelu prema pragovima instalirane snage, obzirom da ovakva podjela nije u skladu sa odredbama člana 18. Zakona o OIE i u praksi se ne provodi.
- Potrebno je uskladiti odredbe člana 3. i člana 18. Zakona o OIE u kojima je dinamička kvota različito definisana kao ograničenje u pogledu instalirane snage i kao ograničenje u pogledu proizvedene energije.
- Potrebno je precizirati i međusobno uskladiti odredbe člana 19. i člana 23. Zakona o OIE, te jasno i nedvosmisleno definisati koji kriterij je odlučujući za popunjavanje dinamičkih kvota.
- Kada je u pitanju pretvorba slobodnih dinamičkih kvota, potrebno je precizirati odredbe člana 19. Zakona o OIE i jasno propisati način na koji će se vršiti ova pretvorba, naročito vodeći računa o aspektu transparentnosti u ovome procesu.

- S obzirom na to da Zakon o OIE u članu 23. i Uredba o podsticanju u članu 23. sadrže različite odredbe u pogledu mogućnosti ostvarivanja prava na otkup po garantovanoj cijeni samo za dio instalirane snage kojim se proizvodno postrojenje uklapa u slobodnu dinamičku kvotu, potrebno je otkloniti ovu neusaglašenost.
- Potrebno je otkloniti nejasnoće u pogledu člana 27. Zakona o OIE koji govori o otkupu električne energije proizvedene u mikropostrojenjima OIE po garantovanim otkupnim cijenama, te pojasniti da li ova vrsta otkupa ovisi o dostupnosti dinamičkih kvota u Akcionom planu. Iako je jedno od mogućih načina rješavanja ovog problema pribavljanje autentičnog tumačenja ove odredbe od strane njenog donosioca (Parlament FBiH), ovu odredbu ipak je najbolje izmijeniti (precizirati) kako bi njeno značenje bilo jasno i iz samog čitanja zakona.

14.8.2. Pravo na otkup po referentnoj cijeni

- Pravo na otkup po referentnoj cijeni općenito je potrebno jasnije definisati. S obzirom na to da pravo na otkup po referentnoj cijeni u praksi predstavlja podsticaj u smislu povoljnije otkupne cijene, potrebno je korigovati i definiciju pojma referentne cijene iz člana 3. Zakona o OIE.
- U Zakon o OIE je potrebno jasno navesti i definisati pojam otkupa po referentnoj cijeni i pojam kvote kojom je ograničen maksimalni nivo instalirane snage postrojenja za otkup po referentnoj cijeni. Ovako definisane kvote potrebno je jasno prikazati u Akcionom planu, u zasebnoj i jasno naslovljenoj tabeli.
- Podatke o slobodnim kvotama za otkup po referentnoj cijeni potrebno je redovno ažurirati i učiniti dostupnim investitorima na stranici Operatora za OIEiEK, kako je to već urađeno kada su u pitanju dinamičke kvote za otkup po garantovanoj cijeni.

14.8.3. Sistem neto mjerenja

- Zakonom o OIE potrebno je uspostaviti i precizno definisati funkcionisanje sistema neto mjerenja u FBiH, te sa ovim rješenjima uskladiti i odredbe Zakona o električnoj energiji u FBiH. Također, potrebno je preduzeti inicijativu za rješavanje drugih problema za uspostavljanje ovog sistema, poput problema sa obračunom poreza na dodatu vrijednost.